

Mayor de San Andrés celebra este 2009 los 25 años de historia de trabajo universitario ininterrumpidos de su Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES), fundado en julio de 1984 como una experiencia pionera para crear las bases de un trabajo multidisciplinario en estudios del desarrollo.

CRECIMIENTO, EMPLEO Y BIENESTAR SOCIAL

¿POR QUÉ BOLIVIA ES TAN DESIGUAL?

Fernanda Wanderley



Crecimiento, empleo
y bienestar social
¿Por qué Bolivia es tan desigual?

Crecimiento, empleo y bienestar social

¿Por qué Bolivia es tan desigual?

Fernanda Wanderley



Crecimiento, empleo y bienestar social
COLECCIÓN 25 ANIVERSARIO

El Postgrado en Ciencias del Desarrollo es el primer postgrado en la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) especializado en estudios del desarrollo. Por su carácter multidisciplinario depende del Vicerrectorado de la UMSA. Tiene como misión formar recursos humanos para el desarrollo y contribuir a través de la investigación y la interacción social al debate académico e intelectual en Bolivia y América Latina, en el marco del rigor profesional y el pluralismo teórico y político, al amparo de los compromisos democráticos, populares y emancipatorios de la universidad pública boliviana.

Cuidado de edición: Laura Salazar y Cecilia Salazar
Portada: Frank Arbelo

© CIDES-UMSA, 2009

Primera edición: Octubre 2009

ISBN: 978-99954-754-2-0

D.L. 4-1-284-09 P. O.

Producción:

Plural editores

Av. Ecuador 2337 esq. c. Rosendo Gutiérrez

Teléfono 2411018 / La Paz, Bolivia

e-mail: plural@plural.bo / www.plural.bo

Impreso en Bolivia

Índice

I. Introducción	17
I.1 La arquitectura político-institucional de la estructuración de las desigualdades	21
I.2 Estructura socio-ocupacional por género y etnicidad	25
I.3 Heterogeneidad/Pluralidad de las realidades socio-ocupacionales	28
II. Cambios y continuidades en los regímenes de bienestar y trabajo – una mirada de largo plazo	31
II.1 El período del capitalismo de Estado (1952-1985)	31
II.2 El período neo-liberal (1985-2005)	41
II.3 El período post neoliberal (2006-2009)	59
III. Los desafíos del desarrollo diverso y combinado – la pluralidad económica en cuestión	85
III.1. La visión modernizadora de vía única	88
III.2 La visión dicotómica entre la economía de reciprocidad y la economía de mercado	92
III.3 Propuestas alternativas a la modernización de vía única: Los mercados como estructuras sociales e institucionales	94
III.4 Propuestas alternativas a la visión dicotómica: El tejido plural de la economía boliviana	96
IV. El mercado de trabajo urbano en Bolivia – la inserción por género y etnicidad	99

IV.1	La evolución de la población económicamente activa y el desempleo	101
IV.2	El subempleo visible (por horas), el subempleo invisible (por ingreso) y la intensificación de la jornada laboral de las mujeres	105
IV.3	Las diferencias de remuneración por género y etnicidad	116
IV.4	Informalidad medida por regulación estatal y seguridad social	122
IV.5	Informalidad medida por la combinación de condiciones ocupacionales	126
IV.6	Las diferencias del nivel educativo entre e intra sectores formal e informal	128
IV.7	Diferencias de ingreso entre e intra sectores formal e informal	130
IV.8	Los sectores familiar y semi-empresarial	133
IV.9	La terciarización del mercado de trabajo	144
V.	Las estrategias familiares e individuales de generación de ingreso y bienestar en el sector del empleo independiente – un estudio de caso	149
V.1	La vía asociativa de inserción laboral	154
V.2	La organización del bienestar y del trabajo	162
V.3	Identidades, historias y perspectivas	169
VI.	Conclusiones	179
VI.1.	La arquitectura político-institucional de la estructuración de las desigualdades	179
VI.2.	La estructura socio-ocupacional por género y etnicidad	185
VI.3.	El empleo independiente y la equidad de género	187
VI.4.	Consideraciones finales sobre las políticas de promoción de la equidad en el ámbito laboral y de la seguridad social	193
	Referencias bibliográficas	203

Índice de cuadros y gráficos

Cuadro 1	
Bolivia: participación de las exportaciones de los sectores extractivos en el total de exportaciones 1952-1985	33
Cuadro 2	
Bolivia – área urbana: población ocupada por forma de organización del trabajo 1985	35
Cuadro 3	
Bolivia: cobertura de la seguridad social boliviana en salud y maternidad 1956-2006	39
Cuadro 4	
Bolivia: participación de las exportaciones de los sectores extractivos en el total de exportaciones 1980-2006	46
Cuadro 5	
Bolivia: población ocupada por años según actividad económica (Miles de personas) 1999-2007	47
Cuadro 6	
Bolivia: indicadores de empleo por sexo 1996-2007	48
Cuadro 7	
Bolivia – área urbana: población ocupada por sector del mercado de trabajo según sexo 1992-2001	49
Cuadro 8	
Bolivia – área urbana: ocupados por tipo de empleo y asegurados al seguro social de largo plazo	52
Cuadro 9	
Bolivia: indicadores de la pobreza y la desigualdad (En porcentaje) 1976-2007	58
Cuadro 10	
Bolivia – área urbana: condición de actividad 2005	103
Cuadro 11	
Bolivia – área urbana: PEA según nivel de instrucción 2005	105
Cuadro 12	
Bolivia – área urbana: distribución porcentual de participación en tareas domésticas por sexo en hogares biparentales donde los dos cónyuges trabajan	107

Cuadro 13	
Bolivia – área urbana: distribución porcentual de varones y mujeres en hogares biparentales según trabajos de cuidado y crianza de niños	107
Cuadro 14	
Bolivia – área urbana: tiempos promedios de trabajo por sexo del cónyuge según labores domésticas y de crianza de niños. De lunes a viernes	110
Cuadro 15	
Bolivia – área urbana: población ocupada por condición de empleo 1996-2007	111
Cuadro 16	
Bolivia – área urbana: población ocupada según total de horas trabajadas por día	113
Cuadro 17	
Bolivia – área urbana: estrategias de conciliación vida laboral y familiar por orden de importancia	114
Cuadro 18	
Bolivia – área urbana: ingreso promedio actividad principal según nivel de instrucción	117
Cuadro 19	
Bolivia – área urbana: brechas de ingreso por nivel de instrucción en porcentaje	118
Cuadro 20	
Bolivia – área urbana: ingreso promedio actividad principal según categoría ocupacional	118
Cuadro 21	
Bolivia – área urbana: brechas de ingreso según categoría ocupacional	119
Cuadro 22	
Bolivia – área urbana: población ocupada según grupo ocupacional	120
Cuadro 23	
Bolivia – área urbana: ingreso promedio actividad principal según grupo de ocupación	121
Cuadro 24	
Bolivia – área urbana: brechas de ingreso según grupo ocupacional	122

Cuadro 25	
Bolivia – área urbana: población ocupada según afiliación a la AFP	125
Cuadro 26	
Bolivia – área urbana: población ocupada razones para la no afiliación a la AFP	125
Cuadro 27	
Bolivia – área urbana: población ocupada no asalariada según estrategias para la vejez	126
Cuadro 28	
Bolivia – área urbana: población ocupada por condición de empleo 1996-2007	127
Cuadro 29	
Bolivia – área urbana: población ocupada según sector 2005	128
Cuadro 30	
Bolivia – área urbana: población ocupada según sector y nivel de instrucción	129
Cuadro 31	
Bolivia – área urbana: ingreso promedio de la ocupación principal por etnicidad según sector	131
Cuadro 32	
Bolivia – área urbana: ingreso promedio de la ocupación principal por sexo y etnicidad según sector	132
Cuadro 33	
Bolivia – área urbana: población ocupada según sector	133
Cuadro 34	
Bolivia – área urbana: población ocupada por etnicidad	134
Cuadro 35	
Bolivia – área urbana: población ocupada según categoría ocupacional	135
Cuadro 36	
Bolivia – área urbana: población ocupada no asalariada según razones de esa actividad	137
Cuadro 37	
Bolivia – área urbana: población ocupada asalariada según razones de esa actividad	138
Cuadro 38	
Bolivia – área urbana: trabajador por cuenta-propia y patrón-empleador según tamaño del establecimiento donde trabaja	141

Cuadro 39	
Bolivia – área urbana: población ocupada no asalariada según origen del capital	143
Cuadro 40	
Bolivia – área urbana: población ocupada según rama de actividad	145
Cuadro 41	
Características de las asociaciones estudiadas	156
Cuadro 42	
Formación y capacitación en las asociaciones estudiadas	161

Gráficos

Gráfico 1	
Tasa de crecimiento anual PIB –Bolivia y América Latina– 1951-1985	34
Gráfico 2	
Tasa de crecimiento PIB-Bolivia y América Latina 1986-2005	45
Gráfico 3	
Tasa de crecimiento PIB per cápita –Bolivia y América Latina 1986-2005	45
Gráfico 4	
Bolivia: ingresos medios en múltiplos de la línea de pobreza per cápita	50
Gráfico 5	
Bolivia: gasto social, educación y salud en % del PIB 1995-2005	57
Gráfico 6	
Tasa de crecimiento PIB-Bolivia y América Latina 2006-2008	78
Gráfico 7	
Bolivia – área urbana: población ocupada por condición de empleo por sexo y etnicidad	112
Gráfico 8	
Bolivia – área urbana: población ocupada con NIT y afiliación a la AFP	123

25 Años de Vida: Un acontecimiento para pensar el desarrollo

La comunidad académica de la Universidad Mayor de San Andrés celebra este 2009 los 25 años de historia de trabajo universitario ininterrumpidos de su Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES), fundado en julio de 1984 como una experiencia pionera para crear las bases de un trabajo multidisciplinario en estudios del desarrollo.

Respondiendo a las importantes demandas de especialización académica en este campo –que involucra diferentes áreas del conocimiento– el CIDES emergió inicialmente como un acuerdo entre las Facultades de Economía, Ciencias Sociales, Derecho y Ciencias Políticas, a las que luego se incorporaron las de Humanidades y Agronomía, impulsando variados programas de maestrías que, al expandirse sobre todo en la década de los años 90, llevaron a nuestra institución a tener una dependencia orgánica directa del Vicerrectorado.

La importante historia de 25 años del CIDES refleja varias fases de nuestra organización, estructuración y consolidación institucional y académica que se ha desarrollado bajo las condiciones del avance de las ciencias, las tecnologías, las tendencias del pensamiento y de las sociedades contemporáneas, y principalmente bajo los contextos históricos nacional, regional y mundial que han condicionado la educación superior pública y sobre todo postgradual. Estos contextos han sido determinantes de las condiciones en las que se han planteado los retos y proyectos de organización

de nuestro postgrado que, en su constitución, también coronó un anhelo en la búsqueda por restablecer los equilibrios en la formación superior con el resto de los países latinoamericanos.

La coincidencia de estos 25 años de vida institucional y académica en el trabajo postgradual con los 27 años de democracia ininterrumpida en el país, ha permitido que el pensamiento y conocimiento, las controversias y debates alrededor de las teorías, metodologías y de la realidad misma –que tienen en la universidad pública su espacio genuino de mayor libertad para producirse– se hayan podido desplegar en niveles de profundización propios del postgrado. Sin embargo, este trabajo debió sortear, al mismo tiempo, las dificultades provocadas por las políticas de ajustes neoliberales que condenaron los postgrados a su virtual privatización al interior de la universidad pública, aspecto sobre el que el CIDES se ha empeñado en generar un debate abierto y claro, de cara a la tradición democrática, popular y emancipatoria de nuestra Casa Superior.

En esos contextos, en el ciclo largo de los 25 años de vida se ha realizado una importante acumulación académica que ha permitido el aprendizaje de un trabajo multidisciplinario en la construcción de la oferta de formación en el nivel de maestrías y su posterior salto hacia el Doctorado en Ciencias del Desarrollo, manteniendo la perspectiva del enfoque macro histórico en el estudio de los procesos económicos, políticos y sociales. También se han mantenido y enriquecido sus fines de formación de profesionales sensibles al tiempo actual y futuro en el campo de las ciencias sociales y humanas, de promoción de la formación de una escuela de pensamiento sobre los temas de desarrollo desde una visión multidisciplinaria de la realidad, de producción de teorías que dialoguen con el pensamiento regional y universal, de investigación para generar conocimiento que contribuya con metodologías adecuadas para aprehender la multidimensionalidad de la vida social, de articulación de la docencia con investigación y producción de conocimientos, de diálogo, difusión y debates sobre los avances de investigación y producción intelectual nacional, regional y mundial, de contribución en la generación de estrategias

de desarrollo para el país y el departamento, y de preservación del CIDES como núcleo académico de una universidad pública.

Estos fines se fueron realizando bajo principios y ejes de organización que hemos venido enriqueciendo en el tiempo, en el marco de procesos de reformas y reflexión autocrítica que han ido produciendo avances y cambios, acordes con los cambios histórico políticos de las últimas décadas, y con la dinámica de las ciencias sociales y humanas. Entre esos principios y ejes organizativos incorporamos: la necesidad de pensar el desarrollo –campo problemático en torno al cual se organiza la identidad del CIDES– como movimiento de la sociedad, economía, cultura, estado, poder y naturaleza en su historicidad contradictoria; el desafío de construir la complejidad multi, inter y transdisciplinaria en el trabajo de formación e investigación que sólo puede avanzar en el tiempo y en el marco de una comunidad académica interna que los articula; el pluralismo teórico como requisito de la autonomía intelectual, para evitar la adscripción a determinada corriente de pensamiento en particular y garantizar la democracia en el seno de la institución; la consideración de la realidad nacional y su transformación como referente fundamental de la formación y producción de conocimientos; y la consolidación de una comunidad de profesionales como sustento de la transmisión y producción de conocimientos multidisciplinares en interacción mutua y con otras comunidades académicas.

25 años de trabajo cierran un ciclo de cara a esa construcción y consolidación de fines y principios académicos e institucionales, que han dejado al CIDES como institución con significativas capacidades para responder a los desafíos específicos de formación e investigación de cara a la realidad nacional y a las profundas transformaciones políticas, estatales y sociales que vivimos actualmente en el país; con la consolidación de una planta estable de docentes investigadores de tiempo completo y calificación de nivel doctoral, con programas de formación en niveles de maestría y doctorado que actualizan sus contenidos y profundizan su carácter multi e interdisciplinarios de manera constante, y con significativos vínculos con universidades, facultades, postgrados

e institutos nacionales e internacionales, con redes académicas como CLACSO, REDIBEP, FLACSO y otras.

No menos importante ha sido el afán inclusivo que –en los últimos años– ha ido afianzando el progresivo carácter de postgrado público del CIDES, con la reducción de costos de colegiatura y mayores compromisos de trabajo académico por parte de su comunidad de docentes investigadores, para evitar que la condición socioeconómica precaria de la mayoría de los profesionales bolivianos sea obstáculo al acceso a una formación postgradual de alta calidad.

De cara a este renovado desafío, nos hemos propuesto como comunidad celebrar los 25 años de vida académica institucional publicando un conjunto de libros elaborados individual y colectivamente por los docentes investigadores del CIDES, por docentes investigadores nacionales e internacionales que pasan por nuestras aulas; y que visualizan reflexiones e investigaciones que se realizan como parte del trabajo académico cotidiano.

La colección aborda una diversidad de temas asociados con diferentes dimensiones de la construcción del conocimiento y del desarrollo mismo, sus principios, aspectos estructurales, históricos y normativos; temas que desafían el propio concepto de desarrollo y apuntan a su construcción intercultural a tono con la coyuntura de cambios en el país y el mundo. En ese marco, estamos conscientes que la noción de desarrollo está pasando por serios procesos de crítica y reconstrucción, por las connotaciones evolucionistas y eurocéntricas predominantes en sus principales formulaciones, pensadas de cara a la construcción y ampliación de estados nacionales y de un proyecto económico y cultural dirigido a una progresiva modernización capitalista homogénea que busca la creciente satisfacción material e individual, fundada en formas que han amenazado con subordinar y transformar otros principios, culturas y conocimientos a su imagen y semejanza.

Ahora son procesos de globalización y mundialización capitalista los que están modificando sustancialmente esas condiciones y poniendo en entredicho lo que se ha entendido y ofrecido convencionalmente como desarrollo, a partir de importantes

desplazamientos en las expectativas, de los cambios políticos y culturales que se manifiestan en nuevas conductas de la población a nivel mundial, y del desmoronamiento de las certidumbres y promesas del progreso. Por eso, también es urgente vislumbrar nuevas perspectivas, lo que implica emprender una tarea de re-interpretación de la cuestión nacional y de la coyuntura global actual que, a todas luces, es una coyuntura de cambio de época, marcada por la presencia de varias crisis: las crisis alimentaria y de seguridad humana, la crisis del empleo, la crisis energética y sus desafíos para el futuro de la industria de los hidrocarburos; crisis todas atravesadas por la de la economía internacional originada en lo que algunos analistas consideran el colapso de la base productiva de la economía de los Estados Unidos a causa de una desmesurada especulación financiera, y su capacidad de arrastre hacia otros países.

En su conjunto, estas crisis son materia de intensos debates sobre sus orígenes, consecuencias, especificidad, sus tiempos y los modos de ser remontadas. Crecen así los acuerdos sobre la necesidad de cambios fundamentales en los principios y paradigmas del desarrollo que, fundado en el crecimiento económico, el individuo racional, la ausencia de lugar y comunidad, la separación entre cultura y naturaleza, entre economía y sociedad, entre economía y naturaleza, la primacía del conocimiento experto, etc., se impuso por sobre cualquier otra forma de ser, pensar y soñar el futuro. Sin embargo, las otras formas de hacerlo están surgiendo como reacciones a las crisis y también como imaginarios de mundos distintos que intentan restituir la unidad y armonía de lo separado, lo primordial del sitio o territorio y de racionalidades colectivas, la contención del progreso de cara a un desplazamiento hacia el ser humano entre otras aristas. Estas forman asoman ahora desde prácticas y experiencias que han convivido –invisibilizadas– con las formas dominantes y que es preciso articular.

Recogiendo las experiencias que le son propias, el CIDES-UMSA se ha propuesto contribuir a un mejor y nítido debate sobre estas posibilidades de encuentro o desencuentro entre las diferentes opciones de desarrollo, dotándolas de los argumentos necesarios

que permitan vislumbrar sus posibilidades futuras de cara a una transformación de estructuras sociales, políticas y culturales, en un marco ineludible de construcción de más justicia, democracia, igualdad para una profunda cohesión social y cultural.

Este desafío pasa por iniciar una sistematización de los debates sobre diferentes campos y ámbitos de la realidad de cara a los cambios políticos fundamentales en la región y particularmente en nuestro país, y en los propios parámetros del patrón de desarrollo y globalización actuales. Así, los libros que componen la serie de esta colección de aniversario tocan temas referidos al futuro de la minería y los hidrocarburos, al desarrollo productivo de la industria, al cambio climático en Los Andes y sus efectos sobre la agricultura, al contexto general de crisis y de vulnerabilidad de precios de los productos fundados en recursos naturales; tocan las cuestiones del empleo y regímenes de bienestar, de población y migraciones, de género, de las llamadas economías indígenas, de la democracia y otros temas vinculados con dimensiones culturales y políticas del desarrollo.

Esperamos que, con base en esta colección, podamos generar y compartir reflexiones y debates sobre sus diferentes temas y aproximarnos a una discusión sistemática sobre las “ciencias del desarrollo” en su perspectiva multidisciplinaria, para proyectar hacia los próximos años lo que se ha logrado consolidar como estructuras, estrategias y principios de organización de reflexiones y programas académicos y sustituir lo que ya no es suficiente ni pertinente para enfrentar esta coyuntura de crisis mundial, de cuestionamientos a los “paradigmas del desarrollo” y los patrones de la globalización, pero también de cambios políticos que traen nuevas promesas para el mundo, la región y particularmente para nuestro país.

Ivonne Farah Henrich
Directora CIDES – UMSA
La Paz, Julio de 2009

I. Introducción

En los últimos años, Bolivia despuntó en el panorama internacional como un ejemplo de la emergente agenda social en América Latina frente a las señales de agotamiento del paradigma neoliberal, marcado por modelos únicos de reformas modernizadoras y pobres resultados económicos y sociales: bajo crecimiento, desempleo crónico, aumento de la desigualdad e incapacidad de una reducción significativa y duradera de la pobreza. Son grandes las expectativas nacionales e internacionales sobre la posibilidad de gestación de modelos alternativos de desarrollo económico y social que articulen crecimiento sostenible de la riqueza e incremento del bienestar social, a través de la erradicación de la pobreza y de la distribución equitativa de recursos y oportunidades, en un marco democrático e intercultural de convivencia social.

Con la llegada al poder del Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales, Bolivia inauguró en 2006 un nuevo período de su historia. Es una etapa de reformas políticas y económicas guiada por el propósito de superar el modelo neoliberal que imperó en el país desde 1985 y de refundar el Estado al tenor de la nueva Constitución aprobada en referendo el 2008. La agenda política del actual gobierno contiene un gran compromiso con la inclusión social, política y cultural y el reconocimiento pro-activo de la diversidad étnica del país, apoyado por el protagonismo de los movimientos campesino-indígenas.

Es indudable que Bolivia vive cambios significativos de orden simbólico, político y social. La renovación de las élites políticas, la

inclusión del problema del racismo y la discriminación étnica en la agenda pública, la centralidad de los derechos de los pueblos indígenas y el empoderamiento político de los sectores históricamente excluidos marcan una inflexión en la historia reciente del país. Sin embargo, la superación sostenible de la precariedad laboral y de la exclusión de las mayorías de los sistemas de seguridad social depende de cambios estructurales de difícil ejecución.

Durante mucho tiempo, la respuesta a los problemas de pobreza y desigualdad en América Latina se centró exclusivamente en los niveles de crecimiento económico. La literatura reciente muestra la interrelación y retroalimentación entre variables socio-económicas y políticas en la generación de dinámicas virtuosas para superar la pobreza y la desigualdad (Cardoso y Foxley, 2009). Pese a que los niveles de bienestar social están asociados al ritmo de crecimiento económico, este no es el único factor. El modelo de gestión del desarrollo asociado al patrón de crecimiento define un conjunto de factores institucionales y políticas que dibujan los regímenes laboral y de bienestar social y, consecuentemente, los mecanismos directos e indirectos de distribución de la riqueza.

El presente libro busca aportar a la reflexión sobre los mecanismos de estructuración de la desigualdad socio-económica y la pobreza en la sociedad boliviana así como las condiciones para promover el bienestar social. Para esto, se adopta un enfoque conceptual que vincula tres dimensiones de la arquitectura político-institucional que sostienen la generación y la distribución de oportunidades y recursos en las sociedades: el patrón de crecimiento, el régimen laboral y el régimen de bienestar. El concepto de patrón de crecimiento nos acerca a las condiciones de generación de la riqueza mientras que los conceptos de régimen laboral y de régimen de bienestar nos aproximan a los principales mecanismos de distribución del excedente y de las oportunidades sociales y económicas.¹

1 Algunos trabajos que desarrollan esta perspectiva son Esping-Anderson (1993, 2000, 2002), Barrientos, 2007), Seekings y Natras, 2005), Figueira (2005, 2007), Karamessini (2007).

El régimen laboral se refiere a la organización de las relaciones laborales que incluye el grado de asalariamiento y de auto-empleo, los niveles de remuneración, las políticas laborales, la cobertura de la regulación estatal, los mecanismos de intermediación de intereses y las prácticas en el ámbito del trabajo. Este concepto nos permite analizar la distribución de los ingresos laborales y beneficios generada por la estructura socio-ocupacional.

El régimen de bienestar se refiere a las formas de protección social y la importancia relativa del Estado (las políticas sociales), del mercado, la familia y la comunidad en la estructuración de la vulnerabilidad socio-económica. Este concepto nos posibilita analizar específicamente la distribución del excedente vía políticas sociales, esto es, la distribución directa desde el Estado a través de bonos, servicios y bienes públicos.

Las dos vías de distribución –vía ingreso laboral y vía políticas sociales– están estrechamente articuladas al patrón de crecimiento económico. Este concepto se refiere a la manera en la que se vinculan, funcionan, cooperan u obstruyen los factores de producción de una economía, en un contexto de ventajas o desventajas competitivas que dinamizan o no dicho entramado productivo. El patrón describe, por un lado, la dotación de factores (¿somos un país rico en capital?, ¿tecnología?, ¿mano de obra?, ¿recursos naturales?) y, por el otro, define el futuro al que queremos llegar dadas las condiciones que tenemos en el presente (¿seremos un país proveedor de materias primas o apostamos a competir sobre una base diversificada y con más agregación de valor?) (Wanderley, 2008).

Argumentamos que las intervenciones indirectas del Estado, vía políticas económicas, definen las bases de la generación de riqueza y, consecuentemente, la estructura socio-ocupacional y las condiciones de sostenibilidad de las políticas sociales y laborales. Al plantear la interdependencia de las tres dimensiones para enfrentar estructuralmente los problemas de exclusión socio-económica, el estudio cuestiona los alcances de las políticas redistributivas que no incorporan cambios significativos en el patrón de crecimiento y, consecuentemente, en la estructura socio-ocupacional.

La reflexión se desenvuelve sobre tres ejes de análisis. El primero explora la arquitectura político-institucional de estructuración de las desigualdades en los últimos 60 años. La atención se dirige a las políticas económicas y sociales que, directa e indirectamente, delinearon las realidades socio-ocupacionales. El segundo eje de análisis examina, en la actualidad, las características de la estratificación socio-laboral por género y etnicidad en el área urbana con base en información estadística. Especial atención se da al sector informal. El tercer eje investiga las dinámicas, barreras y oportunidades en el heterogéneo mercado laboral urbano con base en estudios de caso. El énfasis recae sobre las condiciones en que se despliegan las estrategias familiares e individuales de generación de ingreso y de bienestar en el sector del empleo auto generado en la actualidad. Profundizamos a continuación los tres ejes temáticos.

I.1 La arquitectura político-institucional de la estructuración de las desigualdades

Bolivia ha enfrentado, como constante en su historia republicana, la dificultad de superar un problema estructural en su base económica: un patrón de acumulación apoyado en actividades extractivas de recursos naturales no renovables con bajos niveles de articulación con los sectores generadores de empleo y dependiente de variables exógenas proclives a marcadas tendencias cíclicas (Wanderley, 2009).

En este marco, debe destacarse la débil articulación de políticas de generación del excedente y aquellas referidas a la superación de la pobreza y a la redistribución productiva en áreas generadoras de valor agregado y empleo –aún cuando es reconocida en la agenda de políticas públicas como principal dilema para el desarrollo– que no pudo ser resuelta ni por las reformas del modelo de capitalismo de Estado de los 50's ni por la contra reforma liberal de 1985.

En nuestros días, el paradigma de la superación del patrón primario exportador como condición imprescindible para revertir la desigualdad y la exclusión de la población indígena, urbana y

rural, y erradicar la pobreza en el país, rige la propuesta política del gobierno de Evo Morales. En concordancia con la Nueva Constitución Política del Estado, el Plan Nacional de Desarrollo de 2006 establece como objetivo central *“remover, desde sus raíces, la profunda desigualdad social y la inhumana exclusión que oprimen a la mayoría de la población boliviana, particularmente de origen indígena”* y que esto requiere *“el cambio del patrón de desarrollo primario exportador, que se caracteriza por la explotación y exportación de recursos naturales sin valor agregado, y la constitución de un nuevo patrón de desarrollo integral y diversificado, que consiste en la agregación de valor y la industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables”* (p. 1).

El Plan Nacional de Desarrollo propone la construcción de un modelo de desarrollo diverso y combinado sobre la base de la heterogeneidad estructural de la economía boliviana a través de dos grandes líneas de acción: (i) la recuperación del control estatal de los sectores estratégicos definidos como generadores de excedentes (hidrocarburos, minería, electricidad), con el objetivo de industrializar los hidrocarburos y de transferir las rentas generadas a la atención de otras demandas socioeconómicas como la provisión de bienes públicos (salud, educación, vivienda, equipamiento básico, seguridad social de largo plazo) y a la industrialización y promoción de la diversificación productiva y (ii) la promoción del empleo digno a través del fortalecimiento del sector generador de empleo e ingreso constituido por la industria, manufactura, artesanía, turismo, desarrollo agropecuario, vivienda y comercio/servicios/transportes.

Esta propuesta enfrenta dos grandes desafíos: (i) lograr la sostenibilidad en la generación de excedente hidrocarburífero, base económica y prerrequisito para la viabilidad de las políticas redistributivas insertas en los planes de gobierno y (ii) articular un conjunto de políticas macro y micro-económicas, laborales y sociales y una ingeniería financiera de distribución interna de ingresos, que permita atenuar la dependencia a un excedente inherentemente volátil y los riesgos de una cultura rentista y corporativa, marcada históricamente por relaciones clientelares entre el Estado y la sociedad y por altos niveles de corrupción institucional.

En lo que respecta a la consolidación del sector hidrocarburoífero, se evidencia dificultades de construcción de un modelo de gestión legítimo y sostenible en el marco de una agenda energética de largo plazo con competencias institucionales claras y recursos humanos calificados. Si bien los resultados en términos de recaudación tributaria registraron niveles sin precedentes en los últimos años, también se observa la desaceleración de las inversiones que ponen en riesgo la manutención de los mercados existentes y la apertura de nuevos mercados.

Al no conocer con exactitud las reservas hidrocarburoíferas y al depender de las oportunidades de mercado y de los precios internacionales, es difícil estimar la capacidad distributiva de los recursos para la superación de la pobreza y la desigualdad. Además, interactúa un conjunto de factores institucionales y políticos en la definición de los resultados distributivos; el mayor control del excedente por parte del Estado es sólo una parte de la ecuación. La otra parte está constituida por la generación de acuerdos políticos y sociales para su distribución estratégica y equitativa así como para la construcción de una arquitectura institucional para su asignación transparente y óptima. Nuestra experiencia reciente nos enseña que después de una década de reservas altas, oportunidades de mercado y precios altos, no pudimos avanzar en la superación de la pobreza y la desigualdad.

El sector primario exportador tampoco tuvo y no tendrá la capacidad de generación de suficientes empleos para el conjunto de la población. La generación de empleo estuvo concentrada en otros sectores del tejido económico boliviano, cuyo potencial para contribuir a la generación de riqueza y mejorar las condiciones de empleo fue continuamente restringido por inadecuados e, inclusive, adversos marcos institucionales y de políticas públicas.

Con todas esas consideraciones, argumentamos que uno de los retos de la sociedad boliviana es romper la tendencia histórica a sólo privilegiar la vía directa de distribución de recursos vía bonos, servicios y bienes públicos, la cual no fue suficiente ni sostenible en el pasado y que, además, relegó el diseño y ejecución de políticas efectivas de cambios sustantivos en la estructura socio-ocupacio-

nal y, por lo tanto, la distribución indirecta vía ingreso laboral. En otras palabras, insistimos en la necesidad de ensanchar la base económica y fomentar la coordinación entre políticas económicas y sociales para superar la pobreza y la desigualdad.²

Con base en esta reflexión, proponemos una lectura, en el capítulo II, de los cambios y continuidades del patrón de crecimiento, de los regímenes de empleo y de bienestar a lo largo de tres períodos de la historia boliviana: durante el capitalismo de Estado (1952-1985), el neoliberalismo (1985-2005) y el post neoliberalismo (2006-2009). Encontramos que las políticas económicas se concentraron en los sectores intensivos en capital como hidrocarburos, telecomunicaciones, electricidad y alcantarillado. No se articularon políticas consistentes para los sectores intensivos en mano de obra como, por ejemplo, el sector agropecuario, la producción de alimentos y la incipiente industria textil. Al final, las políticas económicas reforzaron y siguen reforzando un patrón de crecimiento concentrado en la explotación de los recursos naturales, inhibiendo el desarrollo del sector privado productivo generador de empleo. El resultado fue el aumento de las ocupaciones en el sector informal, en actividades de contrabando, la producción de hoja de coca, el comercio y el servicio minorista. Paralelamente y de manera descoordinada con las políticas económicas, las políticas sociales fueron y siguen siendo la vía privilegiada de distribución de recursos y de combate a la pobreza.

La constatación de brechas entre las intenciones expresadas en los planes del gobierno nacional y los avances concretos en las políticas públicas implementadas en los últimos cuatro años de

2 Las experiencias de economías primario-exportadoras en términos redistributivos como, por ejemplo, el caso de Noruega, podrían cuestionar la importancia del cambio del patrón de crecimiento para enfrentar los problemas insistentes de la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, la consideración de las condiciones demográfica, socio-económica y política de cada país con abundantes recursos naturales pondera la factibilidad de que países como Bolivia puedan alcanzar logros sociales similares con la continuidad del patrón primario exportador.

gestión, nos lleva a reflexionar sobre las dificultades que subyacen a la formulación e implementación de políticas orientadas al cambio del patrón de crecimiento. Entre los problemas subrayamos, en el presente documento, la dificultad de articular un proyecto de modernización en el marco de la interculturalidad en la esfera económica. Encontramos que todavía el gobierno y los actores que apoyan el proceso en curso están atrapados en una discusión sobre cómo entender la pluralidad económica. Entre los opositores al gobierno no se advierte avances sobre la conciliación entre los principios liberales y pluralistas en la esfera económica.

La polarización del país entre una visión de corte más privado liberal y otra más estatista comunitaria tiene raíces profundas que, sin duda, aún no están resueltas. Sus cimientos se encuentran en las interpretaciones sobre la heterogeneidad de la economía boliviana que se anclan en visiones dispares de modernización y desarrollo.

Analizamos en el capítulo III las raíces conceptuales de la polarización en el país entre una visión de corte más privado liberal y otra más estatista comunitaria y discutimos las críticas a ambas posiciones que ofrecen marcos alternativos para enfrentar el dilema de la incorporación exitosa de la economía boliviana en mercados internacionales y el respeto y desarrollo de su pluralidad socio-económica.

Encontramos que la falta de claridad sobre la pluralidad económica, además de dificultar el proceso de formulación de políticas públicas, refuerza la tendencia a priorizar: (i) la participación directa del Estado en la producción y comercialización antes que alternativas de política industrial y económica para apoyar a las organizaciones y dinámicas productivas existentes; (ii) el énfasis sobre la oferta de crédito sin articulación con iniciativas orientadas al fortalecimiento de otros aspectos igualmente importantes del proceso productivo y de comercialización y (iii) la baja coordinación con los distintos actores económicos y la tendencia a designar al sector “socio comunitario” un rol subordinado en relación al Estado en los procesos de formulación e implementación de las políticas de fomento productivo.

Planteamos que, de cara al futuro, existe el riesgo de que el desencuentro entre políticas económicas y sociales perdure, pese a la nueva orientación política del actual gobierno. Creemos que mientras las políticas de redistribución directa de recursos y las reformas institucionales de reconocimiento de la diversidad étnica e incorporación política de los sectores históricamente excluidos no se articulen con medidas concretas para promover la diversificación productiva y empleos de calidad, será difícil lograr avances significativos en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

I.2 Estructura socio-ocupacional por género y etnicidad

En el eje de la estructura socio-ocupacional por género y etnicidad, nos acercamos a la estructuración de la desigualdad socio-cultural y económica en la sociedad boliviana a través del análisis de la inserción laboral de hombres y mujeres, indígenas y no indígenas.

Las formas de estratificación/desigualdad entre ricos y pobres, hombres y mujeres, indígenas y no indígenas, educados y no educados, niños, jóvenes, adultos y ancianos, son producidas en una multiplicidad de espacios y relaciones sociales. Entendemos por estratificación social la distribución diferencial de recursos y oportunidades así como de los niveles de legitimación/aceptación otorgadas por la sociedad a esta distribución diferenciada. Interacciones sociales asimétricas en diferentes esferas sociales acumulan ventajas en un grupo o en otro grupo, las cuales se van consolidando con la construcción de categorías sociales (que implican creencias, valores y prácticas), y que justifican y sostienen las ventajas desiguales entre individuos y/o grupos de personas.³

Se puede diferenciar cuatro dimensiones en que actúan los mecanismos y procesos que actualizan o cambian la situación de

3 Algunos autores importantes en esta discusión son Svallfors (2005), Hasenbalg y Valle Silva (2003), Thistle (2006), Munger (2002), Tilly (1998, 2001).

inclusión o exclusión: la dimensión *institucional* que incluye los marcos legales que definen derechos políticos, sociales y civiles y las políticas de promoción del cumplimiento de los derechos; la dimensión *económica* que incluye el acceso y propiedad de los recursos sociales, económicos y culturales, incluyendo el mercado de trabajo; la dimensión *cultural* como estilos y normas de vida, sistemas de significados y prácticas culturales específicas, estigmatizaciones y prejuicios; la dimensión *espacial* como la distribución socio-territorial de las poblaciones y la dimensión de *capital social* como la participación en redes de relaciones socialmente valoradas y en que circulan recursos y oportunidades.

El análisis, en el capítulo IV, ofrece un retrato de los resultados agregados de la distribución diferenciada de recursos y oportunidades producidas en una multiplicidad de espacios y relaciones sociales asimétricas que se cristalizan en la estructura socio-ocupacional.

Postulamos que la comprensión de la estructuración de las desigualdades socio-laborales por género requiere de un marco analítico que aporte a la comprensión de la estrecha relación entre el trabajo remunerado y el trabajo reproductivo y de cuidado en el ámbito de los hogares y las comunidades. Pese a que el trabajo de cuidado y protección no genera ingreso monetario, este es igualmente importante para el bienestar de las personas, las familias y la sociedad en general. El posicionamiento de las actividades de cuidado de personas dependientes (dentro de hogares o en redes sociales) al mismo nivel conceptual del trabajo remunerado es central para avanzar políticas que promuevan la equidad de oportunidades laborales de hombres y mujeres y así asegurar su reproducción y mejorar las condiciones de vida, tanto propias como de sus familias.

En este sentido, planteamos la necesidad de discutir la crisis del sistema de protección social y de las políticas laborales para superar la pobreza y disminuir la desigualdad de género, étnica y de clase. La agenda de la economía del cuidado incluye la necesidad de redefinir la corresponsabilidad del cuidado y de la conciliación entre vida laboral y familiar y entre Estado, mercado,

familia y comunidad, lo cual implica la definición del cuidado como un derecho social que debe ser garantizado por el Estado, la desnaturalización de los roles de género, la democratización de las actividades al interior de las familias y las comunidades y la valorización colectiva del trabajo de cuidado de personas dependientes.

El análisis busca articular las condiciones estructurales y sectoriales que afectan el conjunto de los y las trabajadoras con las condiciones específicas que limitan la incorporación laboral en igualdad de condiciones de las mujeres, indígenas y no indígenas, en la sociedad boliviana. Las condiciones desiguales se traducen en remuneraciones promedio más bajas para las mujeres, en específico para las mujeres indígenas, al mismo tiempo que éstas están menos protegidas por la normativa laboral y son las menos beneficiadas por los derechos de seguridad social.

El criterio de etnicidad en el análisis estadístico se basa en la combinación de idioma materno y auto-identificación, criterios definidos por la Unidad de Análisis de Políticas y Económicas (UDAPE) en su dossier estadístico. Reconocemos que la clasificación de la población entre indígenas y no indígenas no incorpora la complejidad de la identificación étnica, su dinamismo y transformación, y tampoco permite visualizar otras identidades como, por ejemplo, la identidad del mestizo. Sin embargo, esta categorización –indígena y no indígena– es la única disponible en el país para el tratamiento estadístico de la estructuración del universo laboral por etnicidad.

Pese a que el análisis estadístico ofrece un retrato estático y dicotómico por género y etnicidad, el estudio reconoce que los grupos/categorías sociales como “mujeres” e “indígenas” no son homogéneos ni estáticos. La diversidad interna de los grupos en términos de acceso a recursos, oportunidades y, por lo tanto, de bienestar social, se articula con procesos dinámicos de movilidad social y, consecuentemente, de reconstrucción continua de identidades.

En concordancia con la auto-percepción de la diferenciación de las identidades socio-culturales y económicas de los mismos

actores sociales, sólo accesible vía métodos cualitativos de investigación⁴, no tratamos a las mujeres como un grupo unitario y tampoco a los indígenas como un grupo que ocupa a priori una misma posición socio-económica (por ejemplo: pobres y excluidos por igual) y que comparten motivaciones y valores comunes en la esfera económica. En este sentido, adoptamos en el presente trabajo una perspectiva *dinámica* de las relaciones sociales, *no esencialista* de las identidades genéricas y étnicas y *no binaria* de inclusión/exclusión para abordar adecuadamente la diversidad de posiciones sociales que se estructuran en la intersección entre género, etnicidad y clase.

En relación a las limitaciones de la dicotomía inclusión/exclusión, vemos que la subordinación, la explotación económica o la asimilación cultural pueden implicar inclusión a ciertas esferas y, al mismo tiempo, exclusión en relación a otras. Por ejemplo, la inclusión de las mujeres al mercado de trabajo puede significar mejora en relación a la situación anterior (no contar con ningún recurso monetario y estar aislado en la esfera doméstica) y a la vez constituir una forma de exclusión de los empleos de calidad, con protección social, posibilidades de desarrollo personal/ocupacional, estabilidad y remuneración equitativa y razonable.

I.3 Heterogeneidad/Pluralidad de las realidades socio-ocupacionales

El análisis de las realidades socio-ocupacionales en Bolivia indica, por un lado, el peso significativo del sector informal (no regulado por la normativa nacional) y, por el otro, la gran heterogeneidad de las realidades socio-ocupacionales en este sector. Sabemos que, bajo el denominativo de sector familiar, semi-empresarial y empresarial, se esconde una diversidad de formas de organización del trabajo, de la propiedad, de instrumentos de gestión y niveles

4 Adoptado en el tercer eje de análisis y desarrollado en el capítulo V.

de distribución de los ingresos. Entre éstos están asociaciones y cooperativas de producción y comercialización, unidades campesinas, unidades familiares urbanas, organizaciones semi-empresariales exportadoras, entre otras. Estas organizaciones económicas presentan grados diferenciados de integración a mercados locales, nacionales e internacionales y ocupan posiciones diversas en los eslabones de las cadenas de valor.

El reconocimiento de la pluralidad de la economía boliviana y de la magnitud del auto-empleo en el debate público nacional es un paso importante para diseñar e implementar políticas económicas y sociales que articulen el crecimiento económico con empleos de calidad y respeto por la diversidad socio-cultural. Coincidimos con la perspectiva de que la heterogeneidad de las formas de organización productiva así como la diversidad de tamaño de las unidades productivas (micro, pequeña, mediana o grande) en el espacio económico nacional, no son en sí mismas un problema para el desarrollo económico. Al contrario, *pueden* ser una fortaleza.

Varios países con características similares a Bolivia, con una importancia relativa de unidades de reducido tamaño en sectores industriales similares a los nuestros, y que además se organizan bajo principios diferentes a la empresa occidental moderna, lograron dar el salto hacia la innovación sostenida y a la inserción en mercados globalizados (Schimtz, 1995; Humphrey, 1995). La cuestión ya no es si las diversas formas de organización productiva y unidades de reducido tamaño tienen la capacidad de generar crecimiento y empleo de calidad, sino bajo qué condiciones esto puede ocurrir. Más bien son los tipos de gobiernos corporativos, las articulaciones entre unidades y el contexto institucional (las reglas oficiales y las reglas inscritas en las prácticas y expectativas de los agentes económicos) lo que determina la *performance* de las economías.

Estos ejemplos exitosos en el escenario internacional se chocan con experiencias menos exitosas como la de la economía boliviana que se caracteriza por el bajo crecimiento y la precariedad de los empleos. Las mismas características pueden definir dinámicas

virtuosas o viciosas dependiendo, en gran medida, del contexto institucional y de políticas públicas. Los retos de las iniciativas públicas para potenciar la heterogeneidad de la economía boliviana son grandes y requieren de políticas diferenciadas que se orienten a: (i) la sostenibilidad de los casos exitosos; (ii) la creación de condiciones para que un número creciente de unidades que están en el umbral de los casos exitosos logren consolidarse; (iii) el fortalecimiento de las actividades más rezagadas y precarias y (iv) la reconversión laboral de las actividades que no presentan posibilidades de mejorar las condiciones de vida de los y las trabajadoras y/o de las actividades que obstaculicen el desarrollo económico del país (Wanderley, 2008).

Avanzamos esta agenda, en el capítulo V, con un estudio cualitativo sobre la forma asociativa de producción liderada por mujeres, indígenas y no indígenas, en las ciudades de El Alto y Cochabamba. Se analiza las dinámicas productivas, las relaciones laborales, las estrategias de conciliación entre el trabajo remunerado y no remunerado, las alternativas para enfrentar situaciones de vulnerabilidad socio-económica y las expectativas y estrategias para mejorar las condiciones de vida personal y familiar. Proponemos criterios para clasificar las asociaciones y las unidades económicas de pequeño porte según problemas y potencialidades comunes.

Finalmente, en el capítulo VI presentamos las conclusiones del estudio y proponemos lineamientos de políticas de promoción de la igualdad de oportunidades en el ámbito socio-laboral.

II. Cambios y continuidades en los regímenes de bienestar y trabajo –una mirada de largo plazo–

El presente capítulo analiza los cambios y continuidades del patrón de crecimiento, del régimen de empleo y de bienestar a lo largo de tres períodos de la historia boliviana: durante el modelo de desarrollo estatista implementado en Bolivia entre 1952 y 1985, el modelo liberal entre 1986 a 2005 y el período post neoliberal iniciado en 2006.

II.1 El período del capitalismo de Estado (1952-1985)

La revolución de 1952 marcó un hito importante, consolidando una nueva composición de poder en la sociedad boliviana. Las políticas del gobierno del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) configuraron un nuevo modelo de desarrollo en el que el sector público asumió el rol de coordinador y líder del proceso de acumulación de capital. El Estado se convirtió en el planificador y proveedor de infraestructura y también en agente directo en la producción de bienes y servicios vía empresas estatales.

La orientación del nuevo modelo de desarrollo combinaba objetivos políticos, sociales y económicos muy ambiciosos. En el campo político, la revolución buscó la ampliación de la democracia con la universalización del voto (sin condiciones de sexo, alfabetización y propiedad), la promoción de la sindicalización y la ampliación de espacios de participación de las clases trabajadoras en

el gobierno y en la administración de las empresas nacionalizadas. Asimismo, se amplió el empleo público y mejoraron los ingresos de los trabajadores asalariados formales. En el campo social se buscó la redistribución del ingreso y mejores condiciones de vida a través de un conjunto de medidas como la reforma agraria, la promulgación del código de seguridad social y la ampliación de la educación pública. En el campo económico, se aspiraba a la modernización del país con la creación de una industria nacional a través de políticas de sustitución de importaciones.

I.1.1 El patrón de crecimiento

Contrariamente a otros países vecinos, las políticas económicas de sustitución de importaciones con una fuerte participación del Estado en la economía no mostraron resultados significativos en el establecimiento de una base industrial. La mayoría de las actividades productivas iniciaron y siguieron bajo la protección y amparo del Estado en condiciones poco competitivas y eficientes.

El crecimiento durante este período se asentó en bases poco seguras, dependiendo fuertemente de las condiciones del mercado mundial y de las disponibilidades de los préstamos internacionales. El elevado grado de vulnerabilidad estuvo asociado principalmente a la baja diversificación de las exportaciones y al bajo desarrollo industrial sostenido por insumos y maquinaria extranjeros. Es así que, durante el período estatista, la economía boliviana siguió asentada principalmente en la exportación de tres productos, estaño, petróleo y gas natural, todos ellos controlados por el sector público, mientras que la industria manufacturera no incrementó su participación en el PIB más allá del 20%.

Pese a bases poco seguras de crecimiento, durante la década de los 60 el promedio de crecimiento fue de 7% anual entre 1962 y 1969. Durante la década de los 70, debido al acceso fácil de financiamiento externo, la economía vivenció un período de tasas altas de inversión, principalmente público. El resultado fue una aceleración del crecimiento del producto interno bruto, registrando un incremento promedio de 6% anual entre 1971 y 1978. Los

préstamos concedidos fueron destinados a financiar en parte los gastos del sector público y en parte los proyectos de diversificación de la producción para la exportación, algunos con éxito como la venta de gas natural a la Argentina. Sin embargo, gran parte de estos recursos fueron destinados al enriquecimiento rápido de grupos privados con el acceso fácil a ese capital y su canalización a proyectos realizados sin éxito. (Morales, 1989).

Cuadro 1
Bolivia: participación de las exportaciones de los sectores extractivos en el total de exportaciones 1952-1985

Período	Minería [*]	Hidrocarburos ^{**}	Otros Productos ^{***}	Total
1952-1960	69,7	n.d.	30,3	100,0
1960-1965	76,4	n.d.	23,6	100,0
1965-1970	66,1	10,2	23,7	100,0
1970-1975	62,8	20,5	16,7	100,0
1975-1979	56,8	12,2	31,0	100,0
1980-1985	48,6	42,7	8,7	100,0

n.d. No Disponible

Fuente: Elaboración Propia con datos de: Instituto Nacional de Estadística

Anuario Estadístico Minero Metalúrgico 2000 (Ministerio de Desarrollo Económico – Viceministerio de Minería y Metalurgia) (1980-2000)

Memorias anuales del BCB 1966, 1968, 1975 y 1980

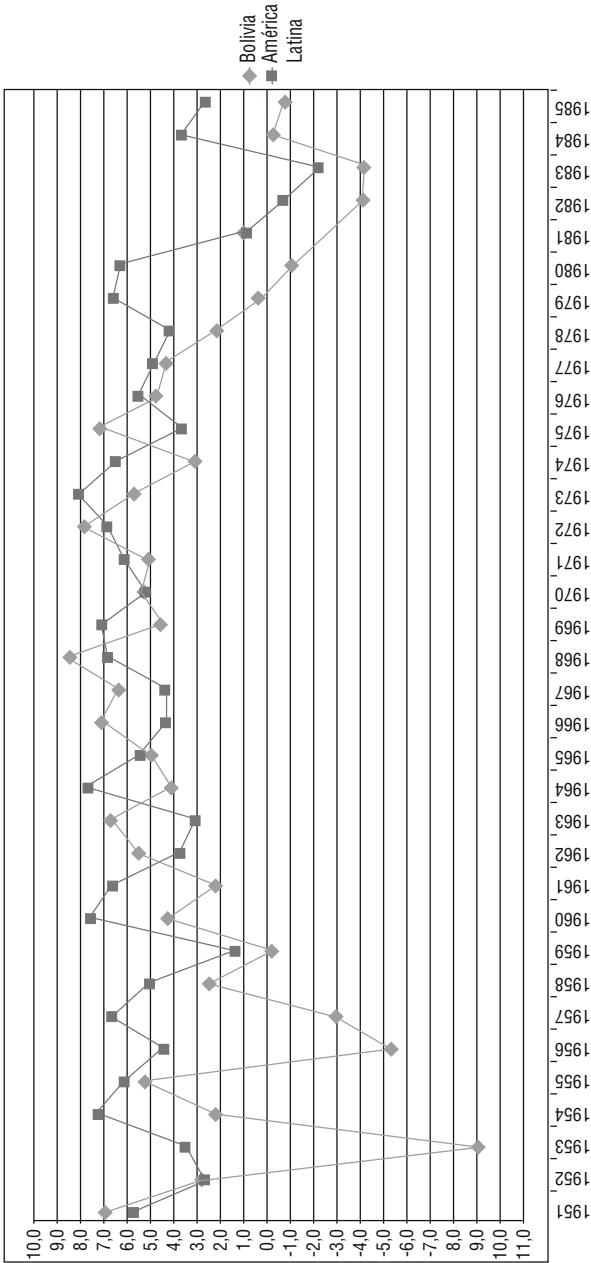
* El período 1952-1979 solo incluye: Zinc, Estaño y Plata; El período 1980-2006 incluye: Zinc, Estaño, Plata, Wólfram, Antimonio, Plomo, Oro y otros Minerales

** Petróleo, Gas Natural y otros Hidrocarburos

*** Para el período 1980-2006 se contabiliza los productos no tradicionales: Soya, Café, Cacao, Azúcar, Bebidas, Maderas, Cueros, Gomas, Castaña, Algodón, Joyería, otros Manufacturados, y los servicios como re-exportaciones y efectos personales.

Al final de esta década, el patrón de crecimiento basado en la exportación de minerales e hidrocarburos y en el endeudamiento externo se agotó. La producción de minerales declinó aceleradamente al mismo tiempo que los precios de los mismos cayeron en el mercado internacional (principalmente el estaño). También finalizó el acceso fácil a recursos externos y los intereses internacionales se incrementaron; este último hecho convirtió los servicios de la deuda en una pesada carga para la economía boliviana. El crecimiento del PIB entre 1979 y 1985 fue del -1,5% anual.

Gráfico 1
Tasa de crecimiento anual PIB – Bolivia y América Latina 1951-1985



Fuente: CEPAL, América Latina y el Caribe Series Históricas de Estadísticas Económicas 1950-2008.

I.1.2 El régimen de empleo

Una de las consecuencias de este patrón de crecimiento fue el incipiente asalariamiento formal de la población ocupada. En 1975, casi el 56% de la población ocupada se dedicaba a la pequeña agricultura, organizada bajo relaciones familiares de producción y fuera de la regulación y protección estatal. Estas actividades se concentraron en el occidente boliviano. La gran agricultura no llegaba a ocupar al 3% de la población ocupada concentrada en el oriente del país. El sector público, formado por la administración del Estado más la minería y el petróleo, absorbía al 8.2% de la población ocupada, un poco menos que la manufactura con el 8.5% (Terrazas, 1979). Se observa además que al final del período, en 1985, el 60% de la población ocupada en el área urbana trabajaba en unidades semi-empresariales y familiares y en servicios domésticos, mientras que sólo el 15,7% lo hacía en empresas formales. Estos datos nos indican que los empleados formales en el sector público y privado englobaban aproximadamente al 40% de la población ocupada en el área urbana. Aunque los datos disponibles sean parciales y sólo aproximativos, éstos muestran que una mayoría de los trabajadores bolivianos estaba excluida del marco legal de protección del trabajo.

Cuadro 2
Bolivia – área urbana: población ocupada por forma de organización del trabajo 1985

Año	Total	Estatal	Empresas	Semiempresas*	Familiar**	Doméstico
1985	100,0	24,3	15,7	18,1	36,9	5,0

Fuente: CEDLA con datos de Encuesta Permanente de Hogares, INE

* El sector semiempresarial está conformado por unidades que emplean menos de cinco trabajadores asalariados o cooperativistas en que el dueño del establecimiento participa directa y activamente en el proceso productivo. Estas unidades cuentan con un grado mínimo de cobertura de la legislación laboral y seguridad social.

** El sector familiar está constituido por trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados.

En términos de marcos legales, la Constitución de 1938 se inscribió en el constitucionalismo social, con la introducción en su texto

de la protección del trabajador por su condición desventajosa y desigual en relación al capital. Pese a la baja cobertura de la regulación laboral, hasta 2007 las Constituciones bolivianas ignoraron cualquier consideración a otras formas de relaciones de trabajo, como es el caso del trabajo independiente, del trabajo por cuenta propia, el doméstico remunerado y no remunerado (Sánchez, Rojas, Farah, Wanderley, Seoane, Fuente y Salazar, 2007). De la misma manera, la Ley General del Trabajo de 1942, vigente hasta la actualidad, está orientada a la regulación del trabajo realizado bajo relaciones obrero-patronales clásicas, esto es, en empresas formales.

El período de 1952 a 1985 se caracterizó, en el ámbito político, por la centralidad del movimiento sindical en la orientación política del país (Arauco, 1989). Los gremios más importantes (mineros, fabriles, gráficos, campesinos, empleados de banco, comercio) dieron origen a la Central Obrera Boliviana (COB) en 1953. A lo largo de tres décadas, el sindicalismo se convirtió en el principal mediador entre la sociedad civil y el Estado y hacia el final del período, en 1979-1982, la COB jugó un rol central en el proceso de retorno a la democracia.

Pese a su protagonismo político, el rol de los sindicatos en las negociaciones colectivas, así como el respeto a los derechos laborales variaron según los gobiernos de turno. En los primeros años de la revolución, la COB participó directamente en el gobierno del MNR a través del control de instancias administrativas como el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Minas y Petróleos y Asuntos Campesinos, y de la cogestión obrera de la minería nacionalizada. En 1956, se rompe el cogobierno y la COB se establece como una oposición fuerte que aglutinaba a las organizaciones de trabajadores del país (Arauco, 1989).

Durante los gobiernos militares (1968-1977), la COB fue sometida a una drástica represión. En 1971, con el golpe militar de Hugo Bánzer, la COB fue obligada a la clandestinidad. En 1974 se canceló la actividad sindical, se anuló la personería jurídica de los sindicatos, muchos dirigentes fueron perseguidos y se produjeron despidos colectivos, pese a su prohibición legal. Estas medidas políticas dejaron a los trabajadores sin instrumentos colectivos de

defensa de sus intereses. Se vulneraron derechos laborales como, por ejemplo, el período de prueba que fue ampliado de 15 días a 90 en 1964. Al cabo de este período, los trabajadores podían ser despedidos sin el pago de beneficios sociales. Esta práctica se fue generalizando y a fines de los 70 muchos trabajadores eran contratados y despedidos cada tres meses, aún en la misma empresa y por períodos prolongados (Terrazas Salinas, 1979).

En los últimos años de la década de los 70 empezó el proceso de transición democrática. Se registró una creciente apertura por parte de los gobiernos a los problemas sindicales y, consecuentemente, el crecimiento del poder de negociación de los sindicatos y el logro de algunas mejoras salariales. Creció la sindicalización de los empleados públicos –pese a la prohibición legal– y el uso de medidas de presión como la huelga indefinida. De la misma manera, los sindicatos en las empresas privadas fueron reactivando la negociación colectiva descentralizada. Algunos estudios indican que el incremento salarial, al iniciarse la apertura democrática, fue el principal punto de negociación en las empresas y entes públicos, seguido del bono de producción, la clasificación profesional y la inamovilidad del trabajador (Eróstegui, 1996).

Las diferencias entre la orientación del ente matriz, la COB, y de los sindicatos de base eran y siguen siendo significativas. Mientras la COB trazó objetivos políticos conforme su ideología de sindicalismo marxista revolucionario, los sindicatos de base estuvieron orientados a la mejora de las condiciones de trabajo de sus afiliados. De todas maneras, hasta 1985 la COB se mantuvo como el principal espacio de aglutinación de las demandas laborales y sociales, como, por ejemplo, la ampliación del salario indirecto de los trabajadores formales vía beneficios sociales, la seguridad en el empleo, el traspaso de la propiedad de la tierra, la garantía de una educación gratuita y el retorno de la democracia. En el ámbito de las reivindicaciones laborales, las actividades sindicales se orientaron primordialmente a la protección de los trabajadores bajo relaciones formales de empleo con tendencia a la fragmentación de demandas por sectores específicos. Entre los empleados públicos, se evidenció el carácter corporativo de la actividad sindical con el planteamiento

de demandas particulares en cada repartición estatal, lógica reforzada por las diferencias de remuneración y beneficios como el acceso a pulperías entre los distintos sectores.

No hay que menoscabar el carácter clientelar y prebendal que cobró el empleo en las reparticiones estatales desde 1952. La expansión del empleo público y las mejoras salariales, principalmente para las capas medias, fue parte de una relación de favores en que ciertas lealtades políticas se retribuían con fuentes de trabajo o la promoción a mejores cargos dentro de la institución. De esta manera, los pisos salariales y los beneficios sociales fueron en gran medida discrecionales. Las disparidades se explicaban por la capacidad de negociación de los diferentes sindicatos y los padrinazgos políticos (Arauco, 1987).

I.1.3 El régimen de bienestar social

Como se mencionó anteriormente, el modelo social inaugurado en 1952 se caracterizó por la fuerte protección social de los trabajadores asalariados. El Código de Seguridad Social promulgado en 1956 creó la Caja Nacional de Seguridad Social (CNSS). Esta atendía los seguros obligatorios de enfermedad y maternidad como seguros de corto plazo (posteriormente se separarán varias cajas para administrar independientemente estos seguros) y los de largo plazo, contra invalidez, vejez y muerte, hasta entonces dispersos (Torres Goitia, 2000).

El sistema integral se basaba en los principios fundamentales de la Seguridad Social como la solidaridad social, universalidad, unidad de gestión, economía y oportunidad. Sin embargo, las intenciones universalistas y de solidaridad de la protección social no se cumplieron y sólo un reducido número de trabajadores con relaciones formales de empleo llegó a gozar del conjunto de beneficios del Estado social. En efecto, pese a la tendencia de incremento de la cobertura, al finalizar el período en 2005, solamente el 26% de la población total y el 15% de la población ocupada estaban cubiertas, por ejemplo, por el seguro de salud.

Además, la administración de las entidades gestoras enfrentó muchos problemas administrativos: (i) dispersión del sistema en

36 fondos con alrededor de 9.500 afiliados promedio por fondo; (ii) costos administrativos que superaban en algunos casos más del 25% de sus ingresos; (iii) burocratización excesiva y politización del sistema (muchos gobiernos recurrían a los fondos para otros cometidos); (iv) baja tecnología y sistemas de información deficientes con la existencia de rentas fantasmas que algunas estimaciones sitúan alrededor del 10% de los pasivos; (v) evasión considerable por parte de las empresas y adulteración de los niveles salariales o años de cotización; (vi) insuficiencia de reservas actuariales y mala cartera de inversiones; (vii) un movimiento obrero que tampoco contribuyó a la mejor administración de los fondos a través de su participación en muchos casos mayoritaria en los directorios.¹

Cuadro 3
Bolivia: cobertura de la seguridad social boliviana
en salud y maternidad 1956-2006

Período	Cobertura en relación a la población total*	Asegurados en relación a la población ocupada**
1956	13,8	–
1968	14,2	–
1970-1975	18,2	10,2
1976-1980	24,7	13,9
1981-1985	26,3	14,8
1986-1990	21,7	11,0
1990-1995	22,3	10,7
1996-2000	25,8	12,3
2000-2006	27,8	14,3

Fuente: Elaboración propia con datos del INE, INASES, UDAPE-Ministerio de Trabajo y Minería.

* Comprende asegurados activos (asalariados y familiares) y pasivos (rentistas y familiares)

** Comprende asegurados activos (asalariados, sin contar los familiares)

1 Se realizaron varios estudios sobre el sistema de reparto simple en el país. Entre estos están Mercado Lora (1998), Torres Goitia (2000), Evia y Fernández (2004).

El sistema de pensiones se basó en un esquema tripartito con contribuciones del trabajador, el empleador y el Estado. Sin embargo, el aporte estatal de 1,5% del salario cotizante fue hecho efectivo en muy pocas circunstancias, motivo por el cual su validez real fue siempre cuestionada. El Fondo de Pensiones Básico otorgaba una renta básica a la población pasiva, equivalente al 40% del promedio salarial de los dos últimos años de cotización de la vida activa del afiliado. Por otro lado, la renta complementaria alcanzaba al 30% del promedio salarial también de los últimos dos años. Para acceder a ambos porcentajes, es decir el 70% del salario promedio cotizante en los últimos dos años, el trabajador debía haber realizado al menos 15 años de aportes (180 cotizaciones). En un plazo de 30 años se podría llegar al 100%.

El Código de Salud de 1958 creó los centros de salud, e instauró oficialmente las inmunizaciones y el cuidado de las enfermedades de transmisión sexual y la tuberculosis, entre otras. Aunque significó un avance importante, no se llegó a cumplir con los objetivos iniciales debido a la excesiva burocratización y a la poca aproximación a las necesidades concretas de la población. Durante la década de los sesenta se elaboró el “Primer Plan Nacional de Salud de la República”. Este plan buscó integrar y priorizar los servicios de salud con iniciativas importantes. Sin embargo, el plan estaba orientado a la población accesible, esto es, aquella que podía llegar a los centros sanitarios que se concentraban en las ciudades del eje central. En 1971 se elaboró el Segundo Plan Nacional de Salud que planteaba la extensión de la seguridad social a toda la población trabajadora, pero la discontinuidad política con continuos golpes de Estado truncó el proceso hasta 1983, momento que inaugura una nueva fase de reforma.

En el área de educación, se instauró en 1952 un sistema de educación pública y gratuita que, sin embargo, no logró una cobertura generalizada y de calidad en las siguientes décadas. En 1983 la situación del sistema educativo boliviano se caracterizaba por: (i) baja cobertura y calidad con la existencia de dos subsistemas, educación rural y urbana; (ii) tasas muy altas de deserción y repetición escolar y (iii) pocos recursos destinados a la expansión de la cobertura, material escolar y entrenamiento de maestros (Contreras y Talavera, 2003).

El período estatista concluye en un proceso hiperinflacionario resultado de la caída de los precios de las exportaciones de minerales y la crisis de la deuda externa en un contexto de inestabilidad política, con sucesivos golpes de Estado y varias elecciones para presidentes entre 1978 y 1982. Con el retorno de la democracia, el gobierno de Siles Zuazo enfrenta la acumulación de demandas sociales no atendidas después de un largo período de gran represión del sindicalismo. El proceso inflacionario deprimió la capacidad de compra de los salarios. La reducción de los salarios reales puede verse en la caída del valor del salario mínimo legal mensual desde US\$ 190 en marzo de 1982 a sólo US\$ 17 en diciembre de 1985, tomando en cuenta la cotización del tipo de cambio en el mercado paralelo de divisas. La crisis fiscal, que se tradujo en un déficit público del 25% del PIB a mediados de los 80, produjo graves problemas financieros a la Caja Nacional de Seguridad Social.

II.2 El período neo-liberal (1985-2005)

En 1985, el gobierno de Paz Estenssoro (MNR) inaugura un nuevo período en la historia contemporánea boliviana. Se abandona el modelo de capitalismo de Estado, dejando al sector privado la responsabilidad de realizar las inversiones productivas mientras el Estado asume el rol de regulador y garantizador de la estabilidad macroeconómica y de promotor de inversiones públicas en salud, educación, saneamiento básico e infraestructura. Con el decreto 21060, también conocido como la Nueva Política Económica, la inversión privada y la apertura e integración de la economía al exterior se constituyen en las nuevas bases del crecimiento económico. Este período se divide en dos etapas: la primera orientada al reequilibrio macroeconómico (1985-1993) y la segunda de reformas estructurales (1993-1999). Como veremos a continuación, se observan inflexiones importantes entre estos dos períodos principalmente en las políticas sociales.

De 1985 a 2005, cinco gobiernos constitucionales se alternaron en el poder sobre un esquema de gobernabilidad basado en pactos entre varios partidos políticos. Este esquema se debilitó por

los escasos avances en la lucha contra la pobreza y por la pérdida de credibilidad del sistema de partidos que se sumergió en un manejo prebendal y clientelar del aparato estatal. A partir de 2000, se profundiza la tensión social debido a la acción de los movimientos sociales que provoca la caída del gobierno de Sánchez de Lozada (MNR) en 2003 y la profundización de la crisis política. En diciembre de 2005 gana las elecciones presidenciales Evo Morales del partido Movimiento al Socialismo (MAS) con 54% de los votos. La inestabilidad política entre 2002 y 2006 comprometió en gran medida la gestión pública que se concentró en acciones de corto plazo y en la administración de los conflictos sociales.

II.2.1 Patrón de crecimiento

El plan de estabilización de agosto de 1985 logró frenar el proceso hiperinflacionario que había alcanzado 8,275% al año. Este fue un plan ortodoxo que incorporó medidas clásicas recomendadas por el Fondo Monetario Internacional como la disminución del gasto público, política monetaria contractiva, disminución del empleo público, apertura de los mercados internos y eliminación del control de precios y salarios, los cuales pasaron a negociarse directamente entre empresarios y trabajadores.

A partir de 1993 se inaugura la fase de reformas estructurales. En el área económica, se impulsa el proceso de privatización (capitalización) mediante la transferencia de la administración privada de las principales empresas estatales pero manteniendo el 49% de la propiedad en acciones pertenecientes a todos los ciudadanos mayores de 21 años en un fideicomiso denominado Fondo de Capitalización Colectiva. Al llegar a los 65 años, todos los bolivianos tendrían el derecho a la distribución de los dividendos, a la manera de un seguro universal de vejez, denominado Bono Solidario (Bonosol). La novedad de esta reforma estructural estuvo en la combinación de la privatización con una compensación social universal.

Junto a las reformas macroeconómicas y financieras, las políticas económicas se concentraron en los sectores intensivos en capital como hidrocarburos, telecomunicaciones, transporte, electricidad

y alcantarillado. Se esperaba que la liberalización de los mercados, la creación de entes reguladores y la privatización de empresas públicas en estos sectores propiciaran las condiciones necesarias para dinamizar la economía y generar empleo. No se articularon políticas consistentes para otros sectores intensivos en mano de obra como, por ejemplo, el sector agropecuario, la producción de alimentos y la incipiente industria textil boliviana. Al final, las reformas estructurales terminaron reforzando un patrón de crecimiento concentrado en la explotación de recursos naturales y descuidando el desarrollo sostenido del sector privado productivo generador de empleo. El resultado fue el aumento de las ocupaciones en el sector informal, en actividades como el contrabando, la producción de hoja de coca, el comercio y el servicio minorista.

Paralelamente, y de manera no coordinada con las políticas económicas, las políticas sociales promovieron la expansión del acceso de la población a los servicios públicos en educación y salud, la implementación de programas de protección social de corte universal como el Bono Solidario –una pensión básica para los mayores de 65 años– y otros programas focalizados en los más pobres a través de fondos de inversión social. Además, durante este período, hubo reformas institucionales ambiciosas –leyes de descentralización y participación popular– que dieron reconocimiento jurídico y político a actores sociales de larga tradición en la sociedad boliviana y ampliaron los espacios de participación en el diseño e implementación de las políticas sociales.

Aunque se implementaron algunas medidas dirigidas al sector familiar y semi-empresarial, donde están la mayoría de los trabajadores, éstas no llegaron a articularse al conjunto de las políticas económicas. Las acciones se limitaron a aumentar la oferta de servicios financieros y la cobertura del sistema impositivo sin transformar el marco institucional y de regulación adverso a la formalización de las unidades productivas y su desarrollo.

A partir de 1987 hasta 2005, Bolivia registró un crecimiento económico positivo todos los años, con un promedio de 3.3%. En América Latina el promedio de crecimiento económico fue de 2.6% entre 1987 y 2005. Durante este período, el crecimiento de la

economía boliviana estuvo por encima del crecimiento poblacional de 2.2%. El crecimiento del PIB per cápita en Bolivia entre 1987-2005 fue de 1.2% de promedio anual. En América Latina el crecimiento del PIB per cápita durante el mismo período fue de 1.0%. Es así que si excluimos los seis primeros años de la década de los ochenta que registró crecimiento negativo con un promedio de -1,9%, encontramos que de 1987 a 2006 el crecimiento del PIB y del PIB per cápita en Bolivia fue ligeramente superior al crecimiento de la región. De todas maneras es un crecimiento débil. Si desagregamos la información, tenemos que el PIB por habitante se incrementó un 1.6% de promedio anual en 1990-1999 y un 0.7% en 2000-2005.

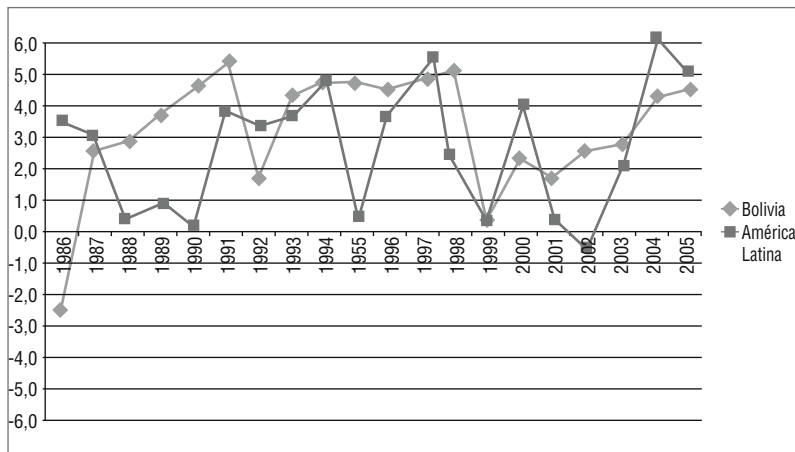
Durante la década de los 90, el crecimiento económico se apoyó en el consumo privado, la inversión y el desempeño de las exportaciones. La contribución de las exportaciones fue volátil dependiendo de los cambios en la coyuntura externa. La evolución de la estructura de las exportaciones muestra la creciente importancia de los productos no tradicionales en la segunda mitad de los años 90. Entre 1995-2000 éstas llegaron a significar más del 50% de las exportaciones. Esto significa que durante este período se inició un proceso de diversificación de la oferta exportable aunque sin modificaciones significativas en el patrón de las exportaciones, altamente dependientes de pocos productos naturales, bajo valor agregado y concentración de los mercados de destino.² Al inicio de los años 2000, se observa la reversión de este proceso con la concentración progresiva de las exportaciones, principalmente en los sectores de hidrocarburos y minería (ver gráficos 2 y 3).

II.2.2 El régimen de empleo

Las medidas de corte neoliberal aplicadas a partir de 1985 finalizaron en los hechos el ciclo del constitucionalismo social inaugurado en 1938 (Farah, 2006; Grebe, 2007). Con el D.S. 21060 se estableció la libre contratación y la libre negociación de salarios

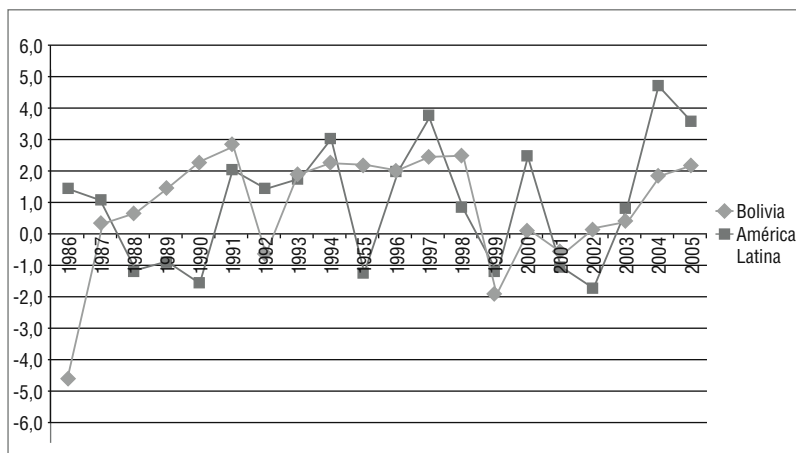
2 Para más detalle, PNUD, 2005.

Gráfico 2
Tasa de crecimiento PIB-Bolivia y América Latina
1986-2005



Fuente: CEPAL, América Latina y el Caribe Series Históricas de Estadísticas Económicas 1950-2008.

Gráfico 3
Tasa de crecimiento PIB per cápita – Bolivia y América Latina
1986-2005



Fuente: CEPAL, América Latina y el Caribe Series Históricas de Estadísticas Económicas 1950-2008.

entre empresas y trabajadores, derogando disposiciones que garantizaban la estabilidad laboral. Este decreto también implantó la libre negociación de salarios entre empresas y trabajadores, determinando que el Estado sólo habría de fijar el salario de los funcionarios públicos, lo que ayudó a reducir los costos laborales para los empleados privados. Sin embargo, la reforma fue parcial ya que la Ley del Trabajo de 1942 sigue vigente.

Cuadro 4
Bolivia: participación de las exportaciones de los sectores extractivos en el total de exportaciones 1980-2006

Período	Minería*	Hidrocarburos**	Otros Productos***	Total
1980-1985	48,6	42,7	8,7	100,0
1985-1990	40,0	39,2	20,8	100,0
1990-1995	43,5	17,2	39,4	100,0
1995-2000	34,9	9,5	55,6	100,0
2000-2006	23,6	32,2	44,2	100,0

n.d. No Disponible

Fuente: Elaboración Propia con datos de: Instituto Nacional de Estadística

Anuario Estadístico Minero Metalúrgico 2000 (Ministerio de Desarrollo Económico – Viceministerio de Minería y Metalurgia) (1980-2000)

Memorias anuales del BCB 1966, 1968, 1975 y 1980

* El período 1952-1979 sólo incluye: Zinc, Estaño y Plata; el período 1980-2006 incluye: Zinc, Estaño, Plata, Wólfram, Antimonio, Plomo, Oro y otros Minerales

** Petróleo, Gas Natural y otros Hidrocarburos

*** Para el período 1980-2006 se contabiliza los productos no tradicionales: Soya, Café, Cacao, Azúcar, Bebidas, Maderas, Cueros, Gomas, Castaña, Algodón, Joyería, Otros Manufacturados y los servicios como re-exportaciones y efectos personales

En un primer momento, el cierre de la empresa estatal minera COMIBOL y la liberalización comercial generó un enorme desempleo. En el sector minero estatal 31.000 trabajadores perdieron su trabajo. El mismo decreto 21060 dispuso la libertad de importación de productos agropecuarios. Ambos grupos, mineros y campesinos, encontraron en la migración hacia los centros urbanos y a las plantaciones de coca la salida a sus problemas.

Uno de los resultados de la continua migración campo-ciudad es la pérdida del peso relativo del sector primario en la generación de

empleo a lo largo de los últimos 40 años. Si en 1976 aproximadamente el 63% de la población ocupada a nivel nacional se dedicaba a actividades agropecuarias y de minería, en 2007 el 36% de los trabajadores están en estas actividades. Ante la ausencia de políticas de desarrollo productivo y frente a la apertura comercial de productos de primera necesidad, se intensifica la terciarización de la estructura ocupacional. La facilidad de entrada al comercio y servicio minoristas, los cuales requieren menos inversión y conocimiento y permiten mayor control de los riesgos sobre los retornos monetarios, explica la atracción cada vez mayor de los trabajadores y trabajadoras que generan sus propias fuentes de empleo hacia las actividades terciarias.

Cuadro 5
Bolivia: población ocupada por años según actividad económica
(Miles de personas) 1999-2007

Actividad Económica	1999	2000	2001	2002	2003	2005	2006	2007(p)
POBLACIÓN OCUPADA NACIONAL	3,638	3,637	3,884	3,825	4,222	4,257	4,550	4,672
Estructura Porcentual	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agropecuaria	40,0	38,9	41,0	42,4	40,0	38,6	39,5	36,1
Explotación de Minas y Extracción de Hidrocarburos	1,4	1,4	1,1	1,0	1,2	1,7	1,2	1,5
Industria Manufacturera	11,4	10,1	10,3	11,2	10,6	10,9	10,5	11,0
Electricidad, Gas y Agua	0,2	0,5	0,4	0,2	0,4	0,3	0,3	0,3
Construcción	5,8	6,6	4,8	5,4	6,6	6,5	5,5	6,8
Comercio, Restaurant y Hoteles	20,1	19,8	20,3	18,8	20,3	18,8	18,3	17,8
Transporte y Comunicaciones	5,0	4,3	4,7	4,6	4,5	6,0	5,5	5,8
Actividades Financieras y Empresariales	2,5	3,2	2,6	2,5	2,2	2,8	3,9	3,5
Administración Pública, Servicios Sociales y Comunales	13,5	15,0	14,7	14,0	14,2	14,4	15,3	17,0

(p) Preliminar

Fuente: Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas – UDAPE Vol. 18

En los primeros años del plan de estabilización, la demanda de trabajo se redujo, tendencia que se revierte en los años posteriores para volver a bajar a principios de 2000 debido a la crisis económica internacional que afectó al país. La tasa de desempleo

urbano aumentó de 3,8% en 1996 a 7,2 en 1999; terminó en 7,7% en 2007. La situación de desempleo afectó con más intensidad a las mujeres a partir de 1999; sin embargo, la mayor participación económica redundó en ocupación efectiva antes que en desempleo abierto tanto para los hombres como para las mujeres.

Cuadro 6
Bolivia: indicadores de empleo por sexo 1996-2007

	1996	1999	2000	2005	2006	2007(p)
TOTAL POBLACIÓN						
Tasa global de participación	66,3	64,2	62,4	62,8	66,3	64,8
Urbano	56,9	55,9	56,1	55,7	58,7	57,1
Rural	81,3	80,0	83,2	80,9	86,7	88,5
Tasa de desempleo abierto	2,1	4,3	4,8	5,4	5,1	5,2
Urbano	3,8	7,2	7,5	8,1	8,0	7,7
Rural	0,2	0,5	0,9	1,6	1,2	1,6
HOMBRES						
Tasa global de participación	73,9	72,0	71,8	71,5	74,2	74,2
Urbano	56,9	55,9	56,1	64,8	67,0	67,0
Rural	81,3	80,0	74,6	84,2	86,7	88,5
Tasa de desempleo abierto	2,1	3,7	3,9	4,5	4,5	4,5
Urbano	3,6	6,2	6,2	6,8	7,1	6,3
Rural	0,3	0,3	0,7	1,3	1,1	1,9
MUJERES						
Tasa global de participación	59,2	56,8	53,7	54,8	58,7	56,2
Urbano	49,3	48,4	47,7	47,4	51,0	48,0
Rural	75,7	73,0	66,0	69,8	73,2	72,7
Tasa de desempleo abierto	2,2	5,1	5,9	6,5	5,7	6,0
Urbano	4,1	8,5	9,0	9,9	9,1	9,4
Rural	0,1	0,7	1,3	1,9	1,3	1,3

Fuente: Dossier de Estadísticas Económicas y Sociales – UDAPE, n. 18

La tasa global de participación es el cociente de la Población Económicamente Activa y la Población en edad de Trabajar.

La tasa de desempleo abierto es el cociente de la Población Desempleada Activa y la Población económica-mente activa

La tendencia de crecimiento del empleo público que caracterizó el período anterior se revierte a partir de 1985. Paralelamente, el sector privado recupera su importancia como generador de empleo, principalmente no asalariado. En el área urbana, el sector familiar es

el que crecientemente absorbe más trabajadores, tanto hombres como mujeres. La inserción ocupacional de las mujeres muestra una fuerte concentración en el sector familiar, mientras la inserción ocupacional de los hombres muestra mayor dispersión entre los tres sectores privados (familiar, semi-empresarial y empresarial). El sector doméstico es una importante fuente de trabajo para las mujeres.

Cuadro 7
Bolivia – área urbana: población ocupada por sector del mercado de trabajo según sexo 1992-2005

Sector del mercado de trabajo	1992				2001			
	Total	Hombre	Mujer	%Mujer	Total	Hombre	Mujer	%Mujer
En Porcentaje	100,0	100,0	100,0	41,7	100,0	100,0	100,0	47,0
Estatad	15,5	17,5	12,7	34,2	11,9	12,9	10,8	42,7
Empresarial	21	27,7	11,6	23	23	31,2	13,8	28,2
Semi-empresarial	18,7	24,8	10,3	22,9	14,4	19,2	9,1	29,5
Familiar	38,8	29,3	52	55,9	45,2	36,2	55,3	57,5
Doméstico	5,9	0,6	13,4	93,7	5,4	0,5	11	95,4
Sector del mercado de trabajo	2003				2005			
	Total	Hombre	Mujer	%Mujer	Total	Hombre	Mujer	%Mujer
En Porcentaje	100,0	100,0	100,0	46,1	100,0	100,0	100,0	43,9
Estatad	12,2	11,5	12,9	49,0	10,0	9,0	11,0	48,6
Empresarial	20,6	28,7	11,3	25,1	27,0	35,0	17,0	25,5
Semi-empresarial	17,6	24,1	10,0	26,2	17,0	22,0	10,0	25,4
Familiar	45,0	35,5	56,1	57,5	42,0	33,0	54,0	55,3
Doméstico	4,6	0,2	9,7	97,2	4,0	0,0	9,0	97,2

Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas EIH (1992), MECOVI (1999 -2001), EH (2003-2004, 2005) realizadas por el INE

Nota: Las encuestas cuentan con esta clasificación

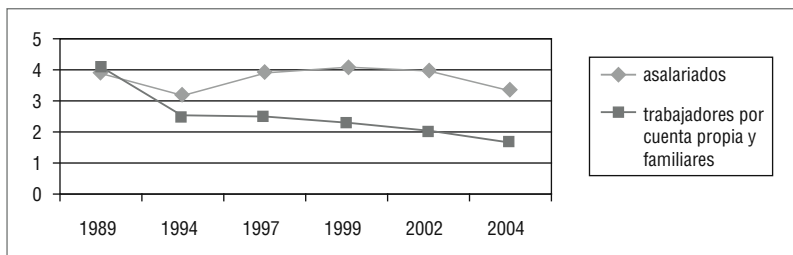
Asimismo, se extiende la modalidad de contratación eventual o por plazo definido, con la reducción de los costos laborales indirectos y la reducción de los salarios de los trabajadores no

calificados (Kruse, 2005; Escobar de Pabón y Montero, 2003). En otras palabras, este período se caracterizó por la informalización y precarización del empleo asalariado y no asalariado y el incremento del número de trabajadores y trabajadoras al margen de la seguridad social de corto y largo plazo.

Con el plan de ajuste estructural de mediados de los años ochenta, el movimiento sindical entró en crisis, observable en la fragmentación de demandas y el deterioro de la capacidad de convocatoria de la Central Obrera Boliviana. En los años siguientes, las negociaciones obrero-patronales se fueron circunscribiendo cada vez más al ámbito de las empresas. Un conjunto de factores conjugaron en el debilitamiento de la capacidad de negociación colectiva: (i) la imposibilidad legal de formalización de sindicatos con menos de veinte trabajadores; (ii) el predominio de contratos verbales y la gran inestabilidad del trabajo en las unidades pequeño y micro donde están concentradas la mayoría de los trabajadores; (iii) la tendencia en el conjunto de empresas al incremento de personal externo y eventual, los últimos sin filiación al sindicato y (iv) la mayor oferta laboral.

Como se puede observar en el gráfico siguiente, los ingresos medios de los trabajadores no asalariados muestran una tendencia decreciente en todo el período, mientras el ingreso medio de los asalariados muestra mejoras entre 1994 y 2002.

Gráfico 4
Bolivia: ingresos medios
(en múltiplos de la línea de pobreza per cápita)



II.2.3 El régimen de bienestar social

El sistema de seguridad social, iniciado en los años cincuenta, llegó a la década de los noventa con serios problemas financieros y administrativos. Entre los problemas más severos podemos mencionar: (i) la descapitalización de la mayoría de los entes gestores (fondos de pensiones) que mantenían sus reservas en moneda extranjera; (ii) la crisis económica de la primera mitad de los 80 y en especial el proceso hiperinflacionario que erosionó severamente el poder adquisitivo de los salarios y las contribuciones; (iii) los efectos negativos de la Nueva Política Económica que mermaron el número de afiliados. En los primeros años de la estabilización, entre 1986 y 1987, hubo una reducción acumulada de 75,000 trabajadores afiliados al Instituto Boliviano de Seguridad Social, lo que equivale a 21.8% de las afiliaciones registradas en 1985 y 6,2% de la PEA urbana de ese mismo año (Morales, 1990). Otros factores estructurales también contribuyeron a agravar los problemas del sistema, entre ellos la rápida transición demográfica que vivió el país en este período: el promedio de trabajadores activos por cada jubilado bajó de 5,2 en 1980 a solamente 2,5 en 1995 (Evia y Fernández, 2004).

Frente a esta situación, en 1997 se implementó la reforma de pensiones con la que se pasó del sistema solidario a otro basado en la capitalización individual con administración privada. Antes de la reforma, el sistema cubría aproximadamente a un 22% de la PEA, de los que 2/3 eran funcionarios del sector público. El 40% de la población mayor de 65 años recibía una pensión en 1995 (Von Gersdorff, 1997) y el promedio de pensión por invalidez era de aproximadamente 86 dólares al mes, 118 dólares en el caso de vejez (Evia y Fernández, 2004). Debido al monto reducido de las pensiones, es plausible asumir que éstas no llegaban a cubrir las necesidades de los jubilados, debiendo ser complementadas ya sea a través de otro tipo de actividad o del apoyo familiar. De esto modo y como ya ocurría antes de 1985, la familia siguió siendo una importante fuente de protección social para los adultos mayores.

Con la reforma, el sistema de pensiones combinó dos fondos. El fondo de capitalización individual (FCI) constituido por los aportes obligatorios que cada trabajador hace mensualmente y el fondo de capitalización colectiva (FCC) constituido por la rentabilidad de las acciones de las empresas capitalizadas y que beneficia a todos los ciudadanos mayores de edad. Esos recursos estaban destinados al pago de una anualidad vitalicia denominada Bono Solidario (Bonosol) y al pago de gastos funerarios. En 2006 el monto era de US\$180 al año y llegó al 100% de los mayores de 65 años. Según una encuesta realizada en el mismo año, la mitad de los beneficiarios declararon que era su única fuente de ingreso (Aponte, 2006).

Más allá del primer pilar público básico del Bonosol, el objetivo de ampliación significativa de la cobertura del sistema de pensiones no se cumplió. La afiliación a un fondo de retiro antes de la reforma o a una Administradora de Fondos de Pensión (AFP) después, ha sido y es una opción casi exclusiva de los trabajadores asalariados. Se observa un pequeño incremento de los afiliados activos que pasaron de 330.000 en 1995 a 420.000 en 2002. Es importante, no obstante, observar la brecha entre inscritos y aportantes. En junio de 2002, 60% de los afiliados no aportaban al sistema, cifra que refleja tanto la baja estabilidad del trabajo asalariado formal como la baja cobertura efectiva del sistema. El Estado continuó como responsable por el pago de las pensiones del antiguo sistema; se calcula que el costo de transición, en promedio en los últimos años, representó aproximadamente el 4% del PIB (Chávez, 2005).

Cuadro 8
Bolivia – área urbana: ocupados por tipo de empleo y asegurados al seguro social de largo plazo

Ocupados	1994			2005		
	Asegurado	No Asegurado	Total	Asegurado	No Asegurado	Total
Asalariados	32,0	68,0	100,0	32,0	68,0	100,0
Independientes	2,0	98,0	100,0	6,0	94,0	100,0
Total	17,0	83,0	100,0	20,0	80,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas EIH (1994), EH (2005) realizadas por el INE

Los primeros años del período neoliberal se caracterizaron por incipientes políticas sociales y el predominio del enfoque asistencial. Progresivamente se fue fortaleciendo una visión más integral de las políticas sociales y de la lucha contra la pobreza. Lo más importante en términos de política social entre los años 1985 y 1989 fue la creación del Fondo Social de Emergencia (FSE), un ente transitorio con la responsabilidad de “tender un puente entre el ajuste y la reactivación económica” a través de la creación de empleos temporales para paliar la desocupación, generar ingresos y orientar recursos hacia el financiamiento de obras de impacto social. En los años siguientes, el FSE se convirtió en el Fondo de Inversión Social (FIS), institución responsable de apoyar el desarrollo de los sectores sociales prioritarios, es decir, educación y salud, especialmente en infraestructura, con el mismo objetivo de generar empleos temporales.

En 1992, se presenta la Estrategia Social Boliviana que modifica el enfoque de la política social asistencial hacia una visión estratégica de desarrollo del capital humano. En los años siguientes, se implementaron reformas sectoriales, principalmente en educación y salud, que tendieron a reforzar el rol del Estado en la provisión de servicios y a profundizar la descentralización de responsabilidades y recursos a los gobiernos sub-nacionales (prefecturas y municipios). A partir de la segunda mitad de la década de los noventa se promulgan seguros universales básicos dirigidos a grupos poblaciones vulnerables como las mujeres en gestación, los niños y niñas menores de cinco años, los ancianos, y se prioriza la inversión pública en el área rural.

Entre las reformas sociales de los años noventa sobresale la Ley de Participación Popular, que transfiere a los municipios la responsabilidad de atender las necesidades de desarrollo urbano y rural en su ámbito territorial, infraestructura de educación, salud, riego y caminos vecinales. La Ley sustituyó la tradicional modalidad distributiva, basada en la capacidad de recaudación, por una modalidad que reparte los recursos en función del número de habitantes con resultados significativos de mejoras en la distribución de los ingresos públicos en las regiones. Mientras en

1993 las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz recibían el 91% de esos recursos y el resto del país solamente el 9%, en 1996 esas ciudades recibieron el 68% y el resto el 32%. Una de las consecuencias de esta reforma fue el reconocimiento jurídico y político de actores sociales y su consolidación como interlocutores de los programas, proyectos y acciones públicas en nuevos espacios institucionales de participación y control social.

Los resultados de esta política son apuntados como los principales logros de la política social en este período (Arauco, 2000). Paralelamente y de manera coordinada con la Ley de Participación Popular, la Ley de Descentralización Administrativa transfirió la autoridad y gestión de recursos de los departamentos a las prefecturas, que son elegidas democráticamente desde 2006. Con estos nuevos marcos institucionales, la administración central pasó a controlar solamente el 25% del gasto público. Este es el origen del proceso autonómico en curso en Bolivia.

La Reforma Educativa fue otro eje importante de las políticas sociales de los años noventa. Esta reforma buscó mejorar la cobertura y calidad de la educación pública primaria a través de un cambio en el enfoque pedagógico y curricular –educación bilingüe e intercultural– la mayor participación de la comunidad educativa y mejoramiento de la administración, bajo un modelo descentralizado en el marco de la Ley de Participación Popular (Contreras y Talavera, 2003). A partir de 1998, se implementa el servicio de desayuno escolar bajo la responsabilidad de los municipios, iniciativa con importante incidencia sobre la asistencia escolar, la prevención de la deserción y la capacidad de aprendizaje. Todas estas políticas tropezaron con problemas de implementación y gestión. Grupos de poder importantes, como los maestros, resistieron activamente estas reformas.

En el área de salud, fueron varias las iniciativas para ampliar la cobertura. La Reforma del Sistema Público de Salud tendió a la descentralización para adecuar la oferta de servicios a la demanda de las organizaciones de base y convertir al centro de salud y la atención primaria en el eje del sistema. En 1996 se implementó el Seguro Nacional de Maternidad y Niñez (SNMN), el cual fue

sustituido por el Seguro Básico de Salud (SBS) en 1998 y por el Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) en 2002; todos dirigidos a las mujeres gestantes y niños y niñas menores de cinco años, con énfasis en el área rural y la población de bajos recursos. Las mujeres pasan a recibir de forma gratuita atención médica, quirúrgica, farmacéutica, análisis básico de laboratorio y atención hospitalaria durante todo el proceso de embarazo, parto y postparto en los hospitales públicos y centros de salud del país. Los niños reciben también de forma gratuita atención médica, farmacéutica y hospitalaria en caso de afecciones diarreicas y respiratorias agudas. Estas reformas fueron posteriormente criticadas por su poca efectividad.

Otra importante medida fue el Programa de Apoyo y Protección a las Personas de la Tercera Edad en las áreas de salud, educación, asistencia legal y servicio social instaurado en 1996 en el marco del Seguro Nacional de Vejez. Este seguro, universal para las personas mayores de 65 años, tenía por objeto atender en las instituciones de la Caja Nacional de Salud toda patología de los adultos mayores. Por último, en la segunda mitad de los 90, se desarrollan varios programas sociales focalizados con énfasis en las áreas rurales. En este contexto, se institucionalizan fondos financieros como el Fondo de Inversión Social, el Fondo Nacional de Desarrollo Rural, el Fondo de Desarrollo Campesino y se elaboran la estrategia de mediano plazo de lucha contra la pobreza rural en 1996 y el Plan Nacional Para el Adulto Mayor (PNAM) en 2001.

Pese a la amplitud de los programas, planes y estrategias, estos no llegaron a articularse bajo un marco común y las entidades sectoriales desarrollaron sus actividades de forma muy poco coordinada entre sí. Los cambios de gobierno significaron en la mayoría de los casos discontinuidades tanto de orientación como de los mismos equipos técnicos. La gran dependencia de recursos externos y el carácter pro-cíclico de los programas explican su precaria sostenibilidad financiera.

El protagonismo de la cooperación internacional en el conjunto de las reformas estructurales no puede ser subestimado. La

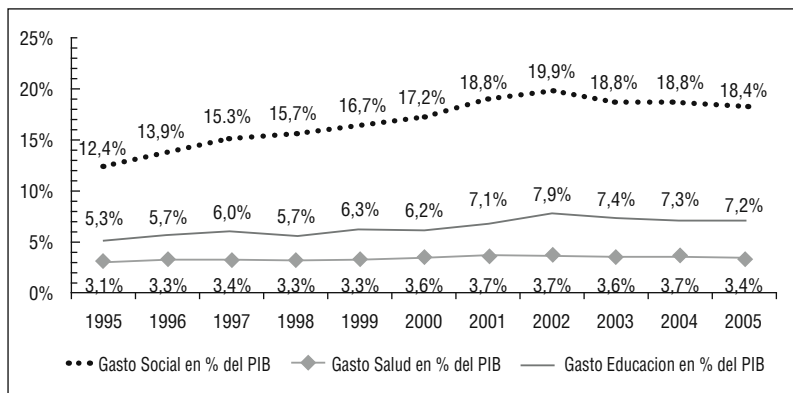
ayuda a Bolivia representó en promedio un 10% del PIB anual durante los años 90. A partir de 1997 se inaugura una nueva fase. Por una parte, se iniciaron movimientos internacionales para el perdón de la deuda externa de países pobres como Bolivia. Es entonces que se comenzó a desarrollar un marco conceptual para conectar el alivio de la deuda externa con la lucha contra la pobreza. El marco de acciones de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza fue más que nada una continuación y a veces profundización de programas e inversiones existentes orientadas principalmente a grupos poblaciones como las mujeres embarazadas, niños pequeños y ancianos y al área rural (véanse Instituto Prisma 2000 y Gobierno Nacional 2001).

II.2.4 Inversión social y resultados en cifras

En cuanto al gasto social del Estado, la crisis económica de los 80 conllevó una caída que no se recuperó del todo hasta mediados de los 90. Entre 1995 y 2002, el gasto público social creció del 12,4% al 19.9% del PIB. La disminución en los años siguientes está en gran medida relacionada con la crisis política que vivió Bolivia. La inversión social, incluyendo los sectores de salud, educación y cultura, saneamiento básico, urbanismo y vivienda, se incrementó de 18% de la inversión pública total en 1990 a 35% en 1995 y 43% en 2002 (Institute of Social Studies, 2003).

Las acciones en salud y educación han tenido efectos importantes a la hora de expandir la población con acceso a los servicios, aunque sin cambios significativos en la inequidad de la calidad de la provisión pública y privada. En educación primaria la cobertura bruta de matrícula se mantuvo en 104% entre 1998 y 2005 y en secundaria se incrementó de 50% en 1998 a 76% en 2005 (UDAPE, 2007). La cobertura sobrepasa el 100% debido a la inclusión de alumnos rezagados más allá de la edad oficial. Las diferencias de acceso entre niños y niñas no son significativas aunque todavía el acceso masculino es ligeramente más alto. Si bien el sistema escolar boliviano tiene problemas de retención, la tasa de abandono se redujo en los años noventa.

Gráfico 5
Bolivia: gasto social, educación y salud en % del PIB
1995-2005



Fuente: UDAPE, 2007

En salud, según datos de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, los programas de seguridad pública gratuita de madres y niños contribuyeron a elevar la cobertura de partos institucionales de 27% en 1995 a 61,9% en 2003, así como del control prenatal. La mortalidad materna disminuyó de 416 por 100.000 nacidos vivos en 1989 a 229 en 2003, mientras que la tasa de mortalidad infantil se redujo de 89 por mil nacidos vivos en 1989 a 54 en 2003. El programa de seguro médico gratuito de vejez amplió también la cobertura entre este colectivo llegando a 217.000 asegurados inscritos de los 650.000 adultos mayores en el país en 2006.³

A pesar de estos avances vinculados a programas concretos, la cobertura global del sistema público de salud es baja: 59% de la población enferma sufraga los gastos de salud de manera privada: farmacias, casa u otro (49%) y establecimiento privado (10%) (Narváez Guzmán, 1998). El gasto en salud de los hogares es significativo y ha aumentado su aporte del 32% al 36% del total entre 1995 y 2002. El gasto de empresas e instituciones también

3 Periódico Los Tiempos, 1 de Agosto de 2007.

creció del 39% al 45%, mientras que el gasto del Estado redujo su participación del 18% al 12% y la ayuda externa del 10% al 7% (Cárdenas, 2004). La mayor parte de los gastos de los hogares fue en medicamentos y solamente un 15% en una clínica o consultorio privado (Ibid).

En términos de indicadores de pobreza y desigualdad, se observa la tendencia a la disminución de la situación de pobreza medida por necesidades básicas insatisfechas, la cual bajó a nivel nacional de 85.5% en 1976 a 70.9% en 1992 y a 58.6% en 2001, proceso que se concentró principalmente en el área urbana. En el área rural, todavía el 91% de la población no contaba en ese último año con algún servicio básico como salud o saneamiento.

Sin embargo, la situación de pobreza medida por el indicador de los ingresos no presentó cambios significativos y la desigualdad no varió (véase el cuadro 9). El coeficiente de Gini (medición entre 0 y 1 en donde 0 corresponde a la igualdad absoluta y 1 a la desigualdad absoluta) se mantuvo en 0,6 de 1996 a 2007.

Cuadro 9
Bolivia: indicadores de la pobreza y la desigualdad
(En porcentaje) 1976-2007

	1976*	1992*	1996	1997	1999	2001	2002	2005	2006	2007**
Incidenia de la pobreza debida a necesidades básicas insatisfechas	85.5	70.0				58.6				
	66.0	53.0				39.0				
	98.0	95.0				90.8				
Incidenia de la pobreza moderada debida a los ingresos			64.8	63.6	63.5	63.1	63.3	60.6	59.9	60.1
			51.9	54.5	51.4	54.2	53.9	51.5	50.3	50.9
			84.4	78.0	84.0	77.7	78.8	77.6	76.5	77.3
Incidenia de la pobreza extrema debida a los ingresos			41.2	38.1	40.7	38.8	39.5	38.2	37.7	37.7
			23.7	24.9	23.5	26.2	25.7	24.3	23.4	23.7
			67.8	59.0	70.0	59.7	62.3	62.9	62.2	63.9
Coeficiente de Gini			0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6

Fuente: Elaboración propia con datos de UDAPE, 2003 y 2009 e INE, 2002.

* La incidencia de la pobreza en 1976 y 1992 se ha calculado con datos de UDAPE, 2003, pág. 24.

**Preliminar.

Los resultados dispares de la pobreza medida por necesidades básicas insatisfechas y por ingreso laboral es difícil de explicar. Tropezamos probablemente con problemas de medición estadística, sobre todo en materia de ingresos, dada la enorme economía informal que hay en Bolivia. También es probable que los progresos de la cobertura de atención sanitaria y educación, por ejemplo, no reflejen la baja calidad de las mismas en una situación de profunda crisis institucional. Otra hipótesis es que esta paradoja sea fruto de la continuidad de un tipo de políticas públicas que da mucha más importancia a la ampliación de la cobertura de los servicios públicos y la distribución directa de recursos y menos a la transformación de la estructura ocupacional y, por ende, a la generación de empleos de calidad. La disminución de los ingresos medios de los asalariados y, más aún, los de los trabajadores por cuenta propia y familiares es coherente con esta hipótesis (gráfico 4).

Si aceptamos esta última hipótesis, el desafío futuro está en avanzar la articulación de dos estrategias: (i) la recomposición del mercado de trabajo y, por lo tanto, los flujos de ingreso laboral y (ii) la distribución directa del excedente vía políticas sociales de las riquezas generadas por el país. Mientras la distribución directa (vía la expansión de servicios y bienes públicos) de los recursos es necesaria para corregir la acumulación desigual de la riqueza y acelerar los procesos de inclusión social, la reestructuración del mercado de trabajo es central para lograr la movilidad social ascendente de la mayoría de los y las bolivianas (distribución vía ingreso laboral) en sintonía con el crecimiento de la riqueza nacional. Sin embargo, se observa en el país la continuidad del énfasis sobre la distribución vía políticas sociales en detrimento de la distribución vía reestructuración del mercado laboral.

II.3 El período post neoliberal (2006-2009)

El período post neoliberal se caracteriza por reformas políticas ambiciosas en el campo legal-institucional con fuerte énfasis en el reconocimiento de la diversidad étnica y en el protagonismo

de los movimientos sociales. También se registra cambio en el modelo económico. El Estado vuelve a intervenir con fuerza en diferentes sectores de la economía. La nacionalización del sector de hidrocarburos es el emblema de este proceso.⁴

En un contexto más general, los cambios en curso están insertos en espacios políticos marcados por desplazamientos y embates discursivos y paradigmáticos. La inclusión de principios pluralistas se articula con demandas modernizadoras de mejora de las condiciones de vida de las mayorías populares inmersas en una situación de pobreza, discriminación y exclusión cultural en una línea nacionalista y neodesarrollista asentada en la industrialización de los recursos naturales y en el fortalecimiento de una nueva matriz productiva diversificada e integrada. La nueva Constitución Política del Estado y el Plan Nacional de Desarrollo condensan las nuevas propuestas que se han implementado parcialmente.

El análisis se concentra en el período 2006-2009 y se basa más en propuestas y resultados coyunturales en comparación con los períodos anteriores. La atención central se mantiene sobre los cambios y continuidades en materia económica, laboral y de seguridad social.

II.3.1 La Nueva Constitución Política del Estado (NCPE)

En el preámbulo de la NCPE se anuncia que Bolivia está abandonando un pasado “Colonial, Republicano y Neoliberal” y construyendo el “Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario” (NCPE, 2008, p. 3). La nueva orientación política se condensa en las propuestas de “descolonizar” y “desneoliberalizar” la política y el Estado. La descolonización implicaría, en lo político, la aceptación de las prácticas políticas de los pueblos

4 La nacionalización fue un hecho polémico: no hubieron expropiaciones y en rigor se basó en una renegociación amplia de contratos con empresas transnacionales que ciertamente dieron control del sector al Estado y permitieron importantes ingresos fiscales. Para más detalle, ver Mokrani (2009).

originarios-campesinos sometidos y excluidos en los últimos 500 años y, en lo económico, reconocer, promover y proteger la economía plural constituida por cuatro formas de organización económica: comunitaria (sistemas de producción y reproducción de la vida social fundados en los principios y la visión propios de los pueblos y naciones indígenas originarias y campesinos); estatal (las empresas y entidades económicas de propiedad estatal); privada (las empresas y entidades económicas de propiedad privada) y cooperativa. Sin duda el reconocimiento y promoción de una economía más heterogénea es un avance frente a anteriores Constituciones. Entretanto, la NCPE asigna un rol dominante al Estado, y las formas de organización comunitaria, privada y cooperativa quedan funcionalizadas a lo que el Estado hace o deja de hacer, abriendo interrogantes sobre el margen de las dinámicas independientes.

La desneoliberalización apunta al cambio del modelo de desarrollo imperante desde 1985 con la restitución del rol del Estado en la economía, particularmente en la redistribución de la propiedad de los hidrocarburos a través de la recuperación de las empresas capitalizadas-privatizadas en los 90. En efecto, entre el 2006 y 2009, se ha puesto en marcha procesos de “nacionalización” de los hidrocarburos con la refundación de la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). También se han reactivado y estatizado empresas públicas como: Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), la Empresa Metalúrgica de Vinto y la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL).

La Constitución reconoce explícitamente las diversas nacionalidades y formas organizativas originario-campesinas existentes en Bolivia. Un nuevo andamiaje legal-institucional se erige con una nueva composición plurinacional del Poder Legislativo, del Órgano Electoral y del Tribunal Constitucional y una nueva estructura y organización territorial del Estado con la inclusión de territorios indígenas campesinos.

El enfoque de derechos tiene un fuerte peso en la concepción y contenido de la NCPE, de cuya visión derivan normas protectoras e igualitarias, expresadas en el Título II de Derechos

Fundamentales y Garantías. Se reconoce derechos humanos fundamentales (la no violencia, prohibición al sometimiento a la servidumbre y esclavitud), y el acceso a aquellos bienes y servicios imprescindibles para la subsistencia con criterio de universalidad (agua, alimentación, seguridad alimentaria, educación, salud, vivienda y servicios básicos); derechos individuales, civiles y políticos; derechos colectivos como el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas; derechos sociales y económicos (salud, seguridad social, trabajo y empleo digno); derecho a la propiedad privada; además de un conjunto de derechos de niños, adolescentes y juventud, derechos de la familia, de las personas adultas mayores, personas con discapacidad, privadas de libertad, de consumidoras y consumidores. La nueva normativa vigente se inscribe en un fuerte constitucionalismo social.

Cuatro generaciones de derechos –derechos individuales, derechos sociales, derechos colectivos y derechos relativos al medio ambiente– son introducidos definiendo un marco constitucional de reordenamiento jurídico plural sin romper con los conceptos centrales del liberalismo constitucional como la existencia de una visión abstracta y universal de individuos y la proclamación de derechos naturales inalienables, los cuales se complementan con la división de poderes que busca asegurar la protección de derechos y el control de instituciones estatales, la representación política, la jerarquía y la impermeabilidad de algunas esferas como el ejército, la economía y en menor medida el sistema judicial. Contradiendo las posiciones de que el liberalismo jurídico es contrario al principio de la plurinacionalidad y de la comunidad (Taylor, 1994 y de Souza Santos, 2007), estaríamos asistiendo a innovaciones constitucionales que articulan ambos principios.⁵

La nueva carta constitucional define un amplio espectro de funciones del Estado en la economía: conducir el proceso de planificación económica y social, con participación y consulta

5 Para muchos críticos de la nueva Carta Magna, la articulación conceptual sólo es posible en la teoría; en la práctica, no sería posible la aplicación de estos preceptos (ver artículos de prensa de Carlos Alarcón).

ciudadana; dirigir y regular la economía; ejercer la dirección y control de los sectores estratégicos; participar directamente en la economía mediante el incentivo y la producción de bienes y servicios económicos y sociales; promover la integración de las diversas formas económicas de producción; promover la industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables; promover la distribución equitativa de la riqueza y de los recursos económicos del país; determinar el monopolio estatal de las actividades productivas y comerciales que se consideren imprescindibles en caso de necesidad pública y gestionar recursos económicos para la investigación, la asistencia técnica y la transferencia de tecnología. Claramente, la NCPE establece una supremacía del Estado sobre el resto de las organizaciones económicas.

En relación a la economía plural, el texto constitucional define la economía comunitaria como una forma de organización económica que comprende los sistemas de producción y reproducción de la vida social, fundados en los principios y visión propios de las naciones y pueblos indígenas. La economía privada incorpora las actividades empresariales en relación a las cuales se garantiza la libertad de empresa y el pleno ejercicio de las actividades empresariales reguladas por ley. La economía estatal se define como una forma de organización económica que comprende a las empresas y otras entidades económicas de propiedad estatal; éstas administrarán los derechos propietarios de los recursos naturales y el ejercicio del control estratégico de las cadenas productivas, los procesos de industrialización de dichos recursos y la producción directa de bienes y servicios. La economía cooperativa incorpora las formas de trabajo solidario y de cooperación sin fines de lucro.

Como seguiremos analizando en el capítulo III, el carácter general y ambiguo del concepto de pluralidad económica y del rol del Estado en la economía, plasmado tanto en la NCPE como en el Plan Nacional de Desarrollo, establece un margen amplio de interpretaciones que alimentó un fuerte debate no sólo entre oficialistas y opositores, sino también al interior del mismo gobierno, dificultando la tarea de formulación e implementación de

políticas concretas y abriendo un conjunto de interrogantes sobre la propuesta de cambio en el ámbito económico. Al interior del gobierno predominan interpretaciones y propuestas que apuntan a una visión “gradualista” de cambios institucionales y económicos en el marco de una economía de mercado, al mismo tiempo en que están presentes miradas y propuestas que se inspiran en una visión “revolucionaria” de cambios económicos que en su límite desafiarían los principios normativos e institucionales del sistema capitalista.

II.3.2 El Plan Nacional de Desarrollo (PND)

En concordancia con la NCPE aunque anterior a la misma, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 2006 propone lineamientos de acción en el marco de la “descolonización” y la “desneoliberalización”. En el primer párrafo de la introducción se establece que el objetivo central del gobierno de Evo Morales es *“remover, desde sus raíces, la profunda desigualdad social y la inhumana exclusión que oprimen a la mayoría de la población boliviana, particularmente de origen indígena”* y que esto requiere *“el cambio del patrón de desarrollo primario exportador, que se caracteriza por la explotación y exportación de recursos naturales sin valor agregado, y la constitución de un nuevo patrón de desarrollo integral y diversificado, que consiste en la agregación de valor y la industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables”* (p. 1).

El diagnóstico de las condiciones estructurales de la desigualdad y la exclusión social en el Plan Nacional de Desarrollo apuntan al “colonialismo”, al “patrón primario exportador” y al “neoliberalismo”. Según el documento, el *colonialismo republicano* institucionalizó la desigualdad y la exclusión social, política y económica de la población indígena desde la misma constitución de la república, mientras que el *patrón primario exportador* tuvo su origen en el establecimiento de la industria minera de la plata a fines del siglo diecinueve, el cual se mantuvo hasta principios del siglo veintiuno. Con el *neoliberalismo* se profundizó el colonialismo, se debilitó el Estado y se supeditó el desarrollo del país a

los designios de las organizaciones multilaterales y a los intereses de las empresas transnacionales. Es interesante resaltar en este documento la identificación de factores estructurales de la formación socio-económica y política de la sociedad boliviana, con temporalidades diferentes, responsables por la estructuración de la desigualdad.

La condición del patrón primario exportador, aunque nombrado como una de las causas centrales de la desigualdad y exclusión social, no recibió la misma atención que el colonialismo y el neoliberalismo en el debate público. El Plan afirma que *“el cambio del patrón primario exportador es una condición imprescindible para revertir la desigualdad y la exclusión de la población indígena, urbana y rural, erradicar la pobreza en el país”*. Para esto es necesario, continúa el Plan, la ampliación y diversificación del aparato productivo para lograr la redistribución de la riqueza nacional con la ampliación del acceso a los medios productivos y al empleo digno, adecuadamente remunerado y estable.

Encontramos que la identificación del patrón primario exportador, como factor estructural de la desigualdad y pobreza, es central en la formulación de principios contrarios al ideario neoliberal que enmarcó las políticas económicas en los últimos 20 años en el país, entre las que cabe destacar que: (a) la diversificación productiva se considera clave para el desarrollo económico y social; (b) se asigna al Estado una función central en el proceso de transformación productiva; (c) la heterogeneidad de las unidades económicas en el territorio nacional no se considera en sí misma un obstáculo para el desarrollo y (d) se mantiene el rol del sector privado, nacional y extranjero, como generador del excedente, aunque supeditado a un esquema de control monopólico del Estado.

Pese al objetivo de construcción de un modelo de desarrollo diverso y combinado sobre la base de la heterogeneidad estructural de la economía boliviana, el texto refleja visiones contrapuestas sobre las características y el rol de las diferentes economías, su interrelación y su proyección futura. En este sentido, surgen dos lecturas sobre el sector socio-comunitario

y su relación con el sector privado: la primera enfatiza las diferencias entre lógicas económicas contrapuestas mientras la segunda enfatiza las desiguales condiciones institucionales y económicas que limitan el desarrollo del sector socio-comunitario en los mercados nacionales e internacionales. En esta segunda lectura el sector socio-comunitario es comprendido como parte del sector privado, discusión que retomaremos en el capítulo siguiente.

Pese a estas ambigüedades, se puede identificar dos grandes líneas de acción para lograr el objetivo de la diversificación productiva. La primera es la recuperación del control estatal de los sectores estratégicos definidos como generadores de excedentes (hidrocarburos, minería, electricidad) con el objetivo de industrializar los hidrocarburos y de transferir las rentas generadas a la atención de otras demandas socioeconómicas como la provisión de bienes públicos (salud, educación, vivienda, equipamiento básico, seguridad social de largo plazo) y a la industrialización y promoción de la diversificación productiva.⁶

La segunda línea de acción está orientada a la promoción del empleo digno a través del fortalecimiento del sector generador de empleo e ingreso constituido por la industria, manufactura, artesanía, turismo, desarrollo agropecuario, vivienda y comercio/servicios/transportes. Un conjunto amplio de líneas de acción para promover y fortalecer la diversificación productiva son enumeradas en el PND como apoyo a la asociatividad, el acceso a crédito, programas de desarrollo y asistencia tecnológica, calificación de recursos humanos, desarrollo de servicios e infraestructura para la producción y cambio jurídico-institucional que incorporen las diferentes formas de organización.

Es importante notar que el PND no profundiza las causas microeconómicas de los problemas socio-económicos, problemas

6 Específicamente el PND plantea “la generación de rentas estatales de los sectores estratégicos de hidrocarburos, minería, energía eléctrica y ambiental contribuirá a la acumulación interna como soporte del desarrollo de los sectores generadores de empleo e ingresos” (p. 15).

que persisten independientemente del modelo de desarrollo adoptado. En este contexto, la parte propositiva del PND tiene un carácter muy general y abstracto y reproduce las mismas debilidades de los planes de desarrollo escritos en Bolivia desde 1985 que también recomendaban diversificación productiva e industrialización.

II.3.3 Las políticas económicas: la economía del gas y la diversificación productiva

En relación al objetivo de cambio del patrón de especialización para la promoción del empleo de calidad y una mejor distribución del ingreso vía diversificación productiva, las acciones del Estado están orientadas a la reestructuración del sector público y de empresas estatales. Las principales reformas en el área económica en el período 2006-2009, se enmarcan en los procesos de recuperación de las empresas capitalizadas-privatizadas en los años 90. En esta línea se inscriben la nacionalización y refundación de la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y la nacionalización de la Empresa Metalúrgica de Vinto y la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL). También se creó la Empresa de Aviación BOA. La nacionalización y/o creación de estas empresas se inscriben en la idea de controlar desde el Estado los sectores estratégicos de la economía boliviana.

A casi cuatro años de vigencia de este modelo, los indicadores de desempeño del sector de hidrocarburos y de los no tradicionales, parecen mostrar no sólo una brecha entre las intenciones manifiestas en planes programáticos y los avances concretos de las políticas, sino también problemas de consistencia normativa que evidencian una dificultad en la construcción de un modelo de gestión que estructure y viabilice las bases de funcionamiento de la nueva propuesta.

Lo que queda por resolver es, por un lado, los mecanismos para la propia reproducción del excedente, de cuya magnitud y factibilidad dependerían el esquema, priorización y alcance de

las políticas redistributivas; y por otro lado, la coherencia entre los instrumentos de política fiscal, microeconómica y social que han sido diseñados para avanzar en los objetivos de superación sostenible de la pobreza y la desigualdad social.

Realizamos a continuación un breve análisis de: (i) los avances de consolidación del sector hidrocarburífero; (ii) la asignación de la renta hidrocarburífera; (iii) los efectos macroeconómicos del boom hidrocarburífero y (iv) las políticas microeconómicas orientadas al fortalecimiento de los sectores generadores de empleo e ingresos.⁷

La consolidación del sector de hidrocarburos

Las reformas iniciadas en 2005 han privilegiado una visión rentista en la definición de políticas sectoriales, descuidando los elementos requeridos para dar sostenibilidad a una actividad caracterizada por altos niveles de riesgo geológico, técnico y comercial. La evaluación de los indicadores sectoriales, fruto de estas reformas, dan muestra de resultados de desempeño opuestos: a) incremento sin precedentes de los niveles de recaudación y, en consecuencia, de los montos de coparticipación tributaria y b) un estancamiento de la inversión en exploración y explotación, a pesar de coyunturas de precios y mercado favorables; esto se tradujo incluso en el incumplimiento de compromisos de exportación pactados con la República Argentina.⁸

Desde el lado de las recaudaciones fiscales, además de la reforma tributaria, una parte importante del incremento de las recaudaciones estuvo influida por un efecto precio, propia de la volatilidad en el mercado de los *commodities* y por un

7 En esta sesión, presentamos los primeros resultados de una investigación en curso sobre el sector de hidrocarburos realizada en el CIDES-UMSA en cooperación con Christian Mischelsen Institute y la Universidad de Bergen, Noruega. El equipo de investigación está formado por Fernanda Wanderley, Leila Mokrani, Mauricio Medinaceli y Alice Guimaraes.

8 Para más detalle, ver Mokrani (2009).

impacto de los crecientes niveles de producción resultantes, principalmente, de la maduración del mercado de gas natural en Brasil. En efecto, la nacionalización de hidrocarburos se dio en un momento en que los precios internacionales del petróleo seguían una tendencia al alta. En el período 2006 y mediados del 2008, el precio mundial promedio del petróleo osciló entre 70 y 148 dólares el barril. Estos incrementos significativos en el mercado del crudo también se reflejaron en los precios de contrato del gas natural. En este contexto de bonanza, los niveles de recaudación fiscal aumentaron de manera significativa en Bolivia. Cabe recordar que alrededor del 50% de los ingresos corrientes del Tesoro General de la Nación provienen del sector de hidrocarburos.

Las recaudaciones directas por regalías y participaciones, que durante la vigencia del modelo neoliberal llegaron a su punto más alto en 2004 con US\$. 290 millones, en el año 2006 la recaudación por regalías, participaciones e Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) alcanzó los US\$.1.845 millones. En 2007, los ingresos subieron a US\$.1.976 millones y en 2008 fueron de US\$. 2.627 millones. Para el 2009, se registra una reducción de estos ingresos en torno de US\$. 1.000 millones. La contracción de precios internacionales del petróleo significó una restricción importante para el fisco.⁹ De todas maneras, en el período 2007-2009, el gobierno boliviano registró un superávit fiscal, lo que le permitió ampliar sus políticas de gastos e inversiones.

Desde el lado de la inversión, en el período comprendido entre 2005, año de la reforma, y 2007, los flujos de capital para la exploración y explotación significaron un promedio anual de US\$. 182 millones, mientras que durante la vigencia de la Ley 1689 se lograron cifras récord de alrededor US\$. 600 millones anuales,

9 En el período de bonanza económica, Bolivia acumuló reservas internacionales en el Banco Central de Bolivia por más de US\$.8.000 millones en 2008, existiendo la posibilidad de utilizar estos recursos para atenuar el choque externo.

en 1998 y 1999.¹⁰ Esto implicó el paso de un promedio de 60 pozos perforados por año, a finales de los 90's y principios de esta década, a sólo 3 en la gestión 2008 a pesar de los requerimientos de ampliación de oferta del mercado argentino.

El desequilibrio antes referido, se convierte en un objeto de estudio fundamental toda vez que podría ser indicador de que a nivel de política pública no se ha logrado una fórmula que equilibre una óptima captación de la renta económica por parte del Estado y niveles de incentivos razonables a la inversión. Una primera evaluación realizada por Mokrani (2009) sugiere que los elementos que estarían en el origen de este problema, están relacionados con:

- Profundos cambios en la reglas de gestión sectorial, que con la reciente promulgación de la nueva Constitución Política del Estado, quedan aún en proceso de clarificación, configuración y que sugieren la inexistencia de una visión estructurada de largo plazo;
- Régimen fiscal inflexible apoyado en cargas ciegas, que no se adecuan a la economía del campo, y bases de relacionamiento contractual que dependen de una gestión eficiente de la empresa Estatal, que se encuentra aún en una fase embrionaria de refundación;
- Falta de claridad respecto al modelo de gestión de YPF, que en la actualidad cumple funciones que sobrepasan las propiamente empresariales y que no se enmarcan en una normativa que le dé bases efectivas de autonomía en su administración. Este hecho se traduce, además, en conflicto de intereses en sus atribuciones y en consecuencia, en la inexistencia de sistemas idóneos de rendición de cuentas;
- Dificultad para articular los nuevos lineamientos de las políticas con una agenda energética de largo plazo y con las necesarias capacidades institucionales y de recursos humanos calificados que este proyecto supone;

10 Fuente: Cámara Boliviana de Hidrocarburos.

- Inexistencia, a la fecha, de un plan estratégico que incorpore los proyectos que serán encarados para la consolidación, en el largo plazo, de los acuerdos comerciales de exportación vigentes o, como alternativa, para la apertura de nuevos mercados;
- Una tendencia histórica a repetir ciclos de políticas, apoyados en visiones liberales o estatistas, que evidencian la dificultad de los hacedores de políticas para la construcción de un modelo, a la vez, eficiente, legítimo y sostenible y que se funde en el aprendizaje de los aciertos y desaciertos tanto de experiencias internacionales como de las propias.

Asignación de la renta hidrocarburífera

Con la Ley 3058 de 2005 se definió la distribución de la regalía hidrocarburífera y del IDH, siendo que las regalías fueron distribuidas entre los departamentos productores –Tarija, Santa Cruz, Chuquisaca, y Cochabamba–. También se mantuvo la regalía compensatoria para los departamentos de Beni y Pando y el impuesto nacional que va al Tesoro General de la Nación. Los recursos recaudados por el IDH van a las Prefecturas, Municipalidades, Universidades, todos los departamentos, TGN y Fondo Indígena.

De esta manera, la Nueva Constitución Política del Estado y el Plan Nacional de Desarrollo nacieron con una estructura de gastos predeterminada con la Ley 3058 de 2005, producto de presiones de grupos sociales y políticos en los que el MAS asumió un rol protagónico en el pasado inmediato. En el período 2007-2008, sin embargo, el manejo de los recursos provenientes del sector de hidrocarburos respondió a una compleja dinámica de economía política entre actores sociales e intereses políticos. En efecto, a través del Decreto Supremo 29322 se modifica la distribución anterior desde la gestión de 2008, restando recursos a las prefecturas, y asignándole los mismos a las municipalidades. También mediante Ley 3791, se crea la Renta Dignidad, en sustitución del Bonosol, estableciéndose que la misma será financiada con el 30%

de los recursos del IDH de prefecturas, municipalidades, Fondo Indígena y Tesoro General de la Nación. La normativa para la distribución de regalías no fue modificada.

En 2009, el 66% de las regalías de los hidrocarburos está destinado a los departamentos donde se origina la producción más Beni y Pando y 33% al TGN. Los US\$.994 millones provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos definidos en el presupuesto de 2009 se distribuyen de la siguiente manera: 25,6% a la Renta Dignidad, 34,9% a las Municipalidades, 9,9% a las Prefecturas, 19,1% al TGN, 6,9% a las Universidades y 3,5% al Fondo Indígena. En el mismo año, el 65% de los recursos provenientes de la explotación de recursos no renovables, específicamente de hidrocarburos, están destinados a gastos corrientes (gastos de funcionamiento de la administración pública) y 35% a gastos de inversión. Se estima que menos del 10% está destinado al fortalecimiento del sector productivo no tradicional, contradiciendo los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Como se puede ver, las restricciones legales-institucionales, las reglas presupuestarias y la dinámica socio-política que guía este proceso de cambio han condicionado el gasto y la inversión de los ingresos provenientes de los recursos no renovables, imposibilitando el cumplimiento del objetivo de canalización significativa de estos recursos a la diversificación productiva.

Las restricciones fiscales señaladas se articulan con limitaciones de capacidad de gestión conllevando a un proceso lento de formulación e implementación de políticas públicas, en especial en lo que se refiere a ejecución de la inversión. Los saldos no ejecutados fueron acumulados por los diferentes niveles institucionales principalmente por la administración central, las instituciones descentralizadas y las prefecturas.

En suma, como resultado de la bonanza externa, la estructura de impuestos de la nueva Ley de Hidrocarburos y la nacionalización del sector gasífero, se registró un fuerte choque de ingresos positivos para el Tesoro General de la Nación (TGN). Los recursos extraordinarios permitieron la creación de bonos

y otros gastos; asimismo, la inversión pública aumentó aunque sus niveles de ejecución no fueron muy ágiles y no estuvieron dirigidos al sector productivo no tradicional como está establecido en el PND. Es importante puntualizar que la mayoría de los compromisos adquiridos por el Estado son inflexibles a la baja y los ingresos fiscales para financiarlos son muy volátiles porque dependen de los precios internacionales de los hidrocarburos. Además, cabe recordar que aproximadamente el 50 % de los ingresos del TGN provienen de la exportación de gas natural.

El boom del sector de hidrocarburos y su impacto macroeconómico

Un aspecto vinculado a la bonanza externa del sector del gas natural es el exceso de divisas generado. Las reservas internacionales del Banco Central de Bolivia sobrepasaron los US\$. 8.000 millones. Este hecho provocó la apreciación nominal y real del tipo de cambio. La economía boliviana podría estar frente al fenómeno de la enfermedad holandesa, cuyos efectos principales son, por un lado, la pérdida de competitividad externa de las actividades productivas no tradicionales, y por otro, la inhibición de la diversificación productiva. Más adelante se amplía el efecto del tipo de cambio en la industria nacional. En el año 2008, las exportaciones de recursos naturales nuevamente alcanzaron el 80% del total vendido al exterior. El restante 20 % fueron exportaciones no tradicionales. La experiencia internacional muestra que la depreciación del tipo de cambio puede ser un instrumento eficaz para promover la diversificación productiva y de exportaciones, en especial en países que carecen de institucionalidad para promover políticas industriales.

El boom del sector de hidrocarburos también afectó a la política monetaria. Debido al superávit comercial y el ingreso masivo de remesas internacionales, el tipo de cambio nominal se ha mantenido apreciado en el período 2006-2009. Sin embargo, la competitividad de las exportaciones tradicionales estaba garantizada por los excelentes precios de las materias primas que

se registraron en el mercado internacional. A partir de agosto de 2008 se revierte la situación de precios favorables y se verifica una apreciación del tipo de cambio real. El gobierno no modifica su política cambiaria y mantiene el tipo de cambio nominal fijo a lo largo de todo el año 2009. Paralelamente, debido a la crisis financiera internacional, los principales socios comerciales de Bolivia deprecian sus monedas de manera significativa. Todo esto constituye restricciones a las exportaciones bolivianas especialmente de los productos no tradicionales y, probablemente, estimula las importaciones legales e ilegales de productos que, en el año 2008 se aproximan a los US\$. 5.000 millones, cuando en el año 2000 apenas llegaban a US\$. 2.000 millones. El resultado concreto es el decrecimiento promedio de la industria manufacturera en los últimos tres años, pasando de 8,09 en 2006, a 6,09 en 2007 y a 3,66% en 2008, según datos oficiales. (www.presidencia.gob.bo/download/logro.pdf).

Políticas microeconómicas para el cambio de la matriz productiva

Un conjunto amplio de líneas de acción para promover y fortalecer la diversificación productiva es enumerada en el PND como apoyo a la asociatividad, el acceso a crédito, programas de desarrollo y asistencia tecnológica, calificación de recursos humanos, desarrollo de servicios e infraestructura para la producción y cambio jurídico-institucional que incorporen las diferentes formas de organización económica.

En términos de políticas microeconómicas para promocionar el sector no tradicional, se ha puesto en marcha un conjunto de iniciativas. El gobierno creó el Banco de Desarrollo Productivo con la meta de colocación de US\$. 60 millones en créditos a los microempresarios y pequeños productores a una tasa de interés del 6% con recursos provenientes principalmente de la Cooperación Internacional. Según fuentes oficiales, en Diciembre de 2008 se otorgó US\$.127.924 millones a 12.569 proyectos en diferentes sectores no tradicionales. Sin embargo, los resultados de estos préstamos para la diversificación productiva están en cuestión,

no existen datos y los estudios de evaluación de estos programas son precarios.¹¹

Dentro de las acciones microeconómicas, la administración del Presidente Morales ha promovido la participación directa del Estado en la producción y comercialización en varias actividades como la producción de alimentos, papel, cartón y cemento. A través de un Decreto Supremo, en agosto de 2007 se creó EMAPA con la función de apoyar a la producción y comercialización a través de la compra de insumos agropecuarios, entrega de insumos a los agricultores, transformación básica de la producción, comercialización de la producción y prestación de servicios para el sistema de producción (asistencia técnica, alquiler de maquinaria, almacenamiento y otras actividades relacionadas con la producción agropecuaria). Según fuentes oficiales, en 2008 EMAPA ha beneficiado aproximadamente a 8.485 pequeños productores de arroz, trigo y maíz, en una superficie cultivada de 99.493.17 hectáreas. También se implementó el Ingenio Arrocerero en Santa Cruz, empresa que ha contribuido con la producción de 18% de arroz, 12% de trigo, 13% de maíz y el 4% de soya con respecto al total de la producción nacional. No existen estudios de evaluación independientes sobre esta empresa.

A través de otros decretos supremos de septiembre de 2007, se crearon las empresas Lacteosbol (Cochabamba), Papelbol (Cochabamba), Cartonbol (Vinto-Oruro) y Ecebol (Potosí-Oruro). En diciembre de 2008, con otro decreto supremo, se creó Azucarbol (Bermejo). Hasta mayo de 2009 la única empresa estatal en funcionamiento es EMAPA, las otras todavía están en proceso de diseño e implementación. Se proyecta que una vez en funcionamiento estas empresas generarán alrededor de 5.000 empleos directos. Considerando que estos sectores, excepto cemento, no constituyen mercados monopólicos, la gran interrogante se refiere

11 Por ejemplo, se conoce el fracaso del programa de reconversión de los vendedores de ropa usada que en su mayoría utilizaron los créditos públicos para la compra de más ropa usada.

a los criterios de selección de estos sectores y a los resultados en términos de fortalecimiento de mercados constituidos por unidades privadas de diversos tamaños. También se anuncia la formación de empresas mixtas como Empresa Boliviana de Tejidos, Empresa Boliviana de Lagartos y Empresa Boliviana Forestal. Sin embargo todavía no está claro el rol del sector privado en estas nuevas empresas mixtas.

Paralelamente, se propone una nueva institucionalidad pública de apoyo al sector productivo a través de agencias de desarrollo y servicios de desarrollo. En relación a las primeras, a través de un decreto supremo de octubre de 2008, se crearon: **Pro-Bolivia** para el apoyo integral de los productores; **Promueve Bolivia** encargada de la búsqueda de mercados internos y externos y promoción del turismo; **Conoce Bolivia** para impulsar la importación y exportación de insumos. En relación a los servicios de desarrollo se quiere implementar un servicio de registro de las unidades, el SENAVEX, Servicio Nacional de Unificación de Exportación y la reestructuración de IBEMETRO y SENAPI, UDAPRO, FUNADAL. En el período 2006-2009 no se presentaron resultados de estas iniciativas en términos del desarrollo de una nueva institucionalidad que apoye el aumento de la productividad y que promueva la coordinación con los diferentes actores productivos del país.

Cambios en la política económica internacional

En la primera gestión de gobierno de Evo Morales, la política económica internacional se caracterizó por una posición crítica de las relaciones bilaterales y multilaterales de Bolivia. Se revisaron tratados y acuerdos comerciales que, en el pasado, habían dado algunas ventajas a la producción boliviana. En esta línea está, por ejemplo, la no renovación de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas ATPDEA y las dificultades de llegar a acuerdos comerciales con la Comunidad Económica Europea. Consecuente con este distanciamiento con los mercados externos de Estados Unidos y Europa, el gobierno firmó el tratado de la

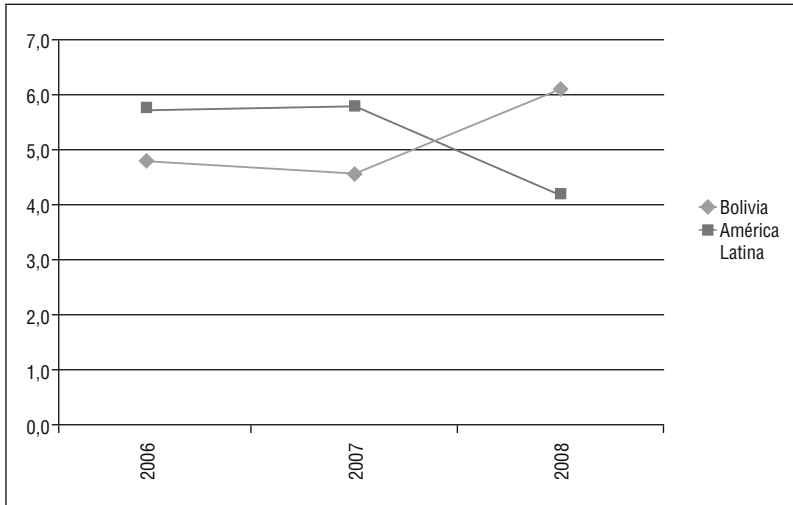
Alternativa Bolivariana de América Latina y el Caribe (ALBA) aproximándose a los mercados venezolanos, cubanos y nicaragüenses, que por su tamaño y características, son poco relevantes para el perfil productivo boliviano. En el caso de las manufacturas, por ejemplo, en el período 2006-2009, hubo tentativas de sustituir el mercado norteamericano por el de Venezuela, que tropezaron con trabas administrativas.

Al haber apostado en nuevos mecanismos de integración, Bolivia se alejó de la Comunidad Andina y optó por un papel secundario en el espacio del MERCOSUR. Las relaciones comerciales con Brasil están muy concentradas en la venta de gas natural y sólo a mediados del 2009 se abrió una posibilidad de exportar manufacturas al vecino país. En concreto, ni la política internacional en general, ni la política comercial en particular promovieron, de manera efectiva, la ampliación de nuevos mercados para la industria nacional.

El crecimiento económico entre los años 2006 y 2009 registró dos períodos marcadamente diferentes. En los primeros tres años se registró una aceleración en la tasa del crecimiento del PIB alcanzando su pico máximo el 2008, cuando la economía boliviana creció en 6.15 %. El buen desempeño se explica en gran medida por el excelente contexto internacional. El 2009 fue el año del ajuste asociado a la crisis mundial. El crecimiento económico fue de 3 %. Existe la percepción¹² de que no se aprovechó la bonanza externa para tener un mejor desempeño en términos del producto. Tampoco se usufructuó de las mejores circunstancias financieras para acelerar la diversificación productiva propuesta en el PND.

12 Economistas como Gonzalo Chávez, Juan Antonio Morales y otros han criticado que no se aprovechó el período de auge para crecer de manera más significativa como lo hicieron otros países de América Latina.

Gráfico 6
Tasa de crecimiento PIB-Bolivia y América Latina 2006-2008



Fuente: CEPAL, América Latina y el Caribe Series Históricas de Estadísticas Económicas 1950-2008.

II.3.4 Políticas sociales

Políticas de empleo

Con relación a las políticas de promoción del empleo, en el período 2006-2008, se observa la continuidad de políticas implementadas durante el período neoliberal como medidas anticíclicas de estimulación de la demanda agregada y de atenuación del desempleo a través de la continuación del Programa Compró Boliviano y del Programa de la Feria a la Inversa de las administraciones anteriores. Se reedita el Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE) y el Programa de Lucha contra la Pobreza y Apoyo a la Inversión Solidaria (PROPAÍS). El gobierno también lanza el Programa de Capacitación y Pasantías para Jóvenes “Mi Primer Empleo” en base a experiencias nacionales desarrolladas por el sector público no estatal con financiamiento de la cooperación internacional. Estos programas aún no tienen resultados o eva-

luaciones y conceptualmente tampoco implican un cambio en la forma de encarar el tema del empleo en Bolivia.

En el área de los derechos laborales, se prioriza la promoción de la efectividad de la legislación protectora en el sentido de la universalización de la protección del trabajo. En esta línea, se busca la redefinición de la normativa laboral para la inclusión de las diferentes formas de relaciones laborales como el trabajo asociativo y cooperativo, los trabajos a domicilio, entre otros. Uno de los retos centrales de la actual administración es ajustar la Ley General del Trabajo y el Código Procesal del Trabajo para que la normativa dé respuestas efectivas al tema del trabajo forzoso, infantil e indígena. Sin embargo, todavía no se observa el diseño e implementación de políticas conducentes a estos objetivos. Además, es conocida la debilidad institucional del Ministerio de Trabajo para diseñar políticas y para imponer el cumplimiento del marco normativo.

Políticas Sociales

En el ámbito de las políticas sociales, el Plan Nacional de Desarrollo enfatiza la necesidad de superar la visión asistencialista y consolidar el enfoque del desarrollo de las potencialidades y habilidades de las personas en un marco integral y articulado de políticas sociales. Se prioriza la inversión y ejecución de programas y proyectos en las poblaciones con mayores niveles de exclusión como las niñas y niños, mujeres, indígenas, adultos mayores, habitantes de áreas rurales, personas con capacidades diferentes y adolescentes trabajadores. El Plan también pone énfasis en la participación y toma de decisiones de los sectores y actores en situación de exclusión así como en la recuperación y valorización de saberes y conocimientos locales.

En concreto, para implementar el PND se estableció, en un primer momento, una red de programas de protección social y desarrollo integral comunitario (RPS-DIC) dirigida a las comunidades y municipios más pobres ubicados en el área rural y a las poblaciones más vulnerables en la periferia de las ciudades. Se

incluían acciones de corto plazo, como el programa PROPAÍS para la generación de empleo en comunidades con extrema pobreza. Otras medidas se orientan a la generación de oportunidades y activos sociales, como el programa Mi Primer Empleo Digno para jóvenes de escasos recursos y el Bono Juancito Pinto, un subsidio de incentivo a la permanencia escolar dirigido a niños y niñas de escuelas públicas que cursan entre primero y quinto de primaria por un monto anual de Bs 200 (aproximadamente \$US. 25). El bono cubre a más de un millón de niñas y niños con lo que se estima que llega al 97% de los alumnos en situación de pobreza.¹³

En términos de planes y políticas en el área de salud, el PND establece el objetivo de universalizar el acceso a un nuevo sistema único, intercultural y comunitario de salud que asuma la medicina tradicional. Se busca avanzar *gradualmente* en la cobertura de servicios universales para grupos como la población menor de 21 años y las mujeres durante el embarazo, el parto y la lactancia, además de consultas de promoción y prevención para toda la población, con énfasis en la detección de patologías crónicas. Destaca también en el área de salud el programa Desnutrición Cero, cuyo objetivo es erradicar la desnutrición en la población menor de cinco años para el año 2010, a través de intervenciones integrales entre gobierno central, gobiernos departamentales, municipales y organizaciones de la sociedad civil.

En mayo de 2009, el decreto supremo Bono madre-niño o niña, denominado Juana Azurduy de Padilla, es una nueva medida que busca prevenir entre las familias más pobres las causas de la mortalidad materna, incentivando a que las mujeres embarazadas asistan rigurosamente a sus controles médicos durante la gestación. Consiste en un pago de 50 bolivianos (aproximadamente US\$. 7) por cada uno de los primeros cuatro controles prenatales y una ayuda de 120 bolivianos (aproximadamente US\$. 17) para el parto. Asimismo, establece un pago de 125 bolivianos (aproxima-

13 Para mayores resultados sobre la evaluación de impacto del Bono Juancito Pinto, ver Mokrani y Medinacelli (2009).

damente US\$ 18) cuando las mujeres acudan con sus niños a las consultas médicas (bimensuales) hasta que cumplan los dos años. Ese mismo mes se anunció el lanzamiento del Plan de Erradicación de la Extrema Pobreza que consistirá principalmente en un bono alimenticio para niños menores de dos años, programas de vivienda y de producción de alimentos.

Existe amplia experiencia internacional sobre las transferencias condicionadas (bonos Juancito Pinto y Juana Azurduy) a grupos pobres de la población y en general sus resultados son aceptables y tienen un gran impacto político.¹⁴ Los problemas se presentan a nivel administrativo y de gestión. Una crítica frecuente a este tipo de programas es que genera clientelas políticas reforzando la dependencia del grupo beneficiado al Estado. Además, en el caso del bono Juana Azurduy, podría fomentar la tasa de natalidad.

En el área de educación, el PND establece el objetivo de orientar el sistema educativo al respeto y desarrollo de la diversidad sociocultural y económica, en articulación con la nueva matriz productiva y con el fortalecimiento de la participación social. Entre las principales iniciativas ejecutadas figuran el Plan Nacional de Alfabetización, que logró la meta establecida en diciembre de 2008, y el Bono Juancito Pinto, mencionado anteriormente.

En 2009, el gobierno otorgó dos bonos únicos y excepcionales: a los funcionarios públicos de Bs. 1.000 (aproximadamente US\$. 143) y a los beneméritos de la Guerra del Chaco de 1.815 bolivianos (aproximadamente US\$. 259).

El Programa Evo Cumple, financiado con recursos del gobierno de Venezuela destinó el 93% a los sectores de Educación (26%), Deporte (24%), Equipamiento Comunal (22%), Saneamiento básico (8%), Salud (6%), Infraestructura Vial (4%), y Riego (3%). Los otros 7% fueron destinados al Sector Productivo (7%). Este programa consiste en la entrega de cheques por el mismo Presidente en actos festivos en las localidades respectivas.

14 En esta materia, México tiene más de 15 años el programa Solidaridad y en el Brasil se implementaron el programa Fome Zero y el programa Bolsa Escola.

Seguridad Social

En relación a la Propuesta de Ley de Pensiones aprobada por la Cámara de Diputados en diciembre de 2008, se plantea un conjunto de cambios en el sistema de capitalización individual, como la disminución en la edad de jubilación de 65 a 60 años y del monto de la cuenta individual para el financiamiento de la jubilación. Se propone, además, la creación de una “cuenta de pasivos provisionales” donde se acumulan los aportes individuales y se transforman en una reserva global destinada al pago de las pensiones de vejez. Esto puede significar el retorno a un régimen financiero de reparto simple con el financiamiento de las prestaciones de vejez por un fondo común.

El proyecto crea la Pensión Solidaria para las personas cuyos aportes no alcancen para financiar una pensión de vejez; el monto de esta pensión equivale al 70% del salario mínimo nacional y se aplica cuando estas personas realicen 120 aportes. El proyecto prevé la creación de tributaciones adicionales (progresiva) a los ingresos de las personas naturales para financiar la Pensión Solidaria. La propuesta también define una tabla única de mortalidad para hombres y mujeres. También se abrió un capítulo (V) de políticas de protección de género, que establece la contribución obligatoria del asegurado dependiente a favor de su cónyuge o conviviente que no tiene una relación laboral de dependencia, así como la acreditación de 12 períodos por hijo nacido vivo hasta un máximo de 36 períodos (tres hijos) para las mujeres que accedan a la Pensión Solidaria, además de la posibilidad de anticipar la pensión de vejez a las mujeres que tengan al menos 120 aportes al sistema. Se analizará esta propuesta con mayor detalle en la sección siguiente.

Otra medida importante implementada en el tema de pensiones fue la sustitución del Bonosol por el Bono Dignidad, que subió la renta anual de 1.800 bolivianos a 2.400 bolivianos y bajó la edad de la población con derecho a esta renta de 65 a 60 años. Se estima que la Renta Dignidad llegará a 676.009 personas mayores de 60 años y que se necesitará 190 millones de dólares anuales para pagar

la nueva renta, entre 70 y 80 millones más que los demandados por el Bonosol. Una de las fuentes de financiamiento es la renta de los hidrocarburos, antes destinada a las prefecturas.

En general se observa en el período actual un gran esfuerzo para la redistribución del ingreso mediante políticas de transferencia directa de recursos (bonos, rentas y subsidios) y políticas sociales de ampliación de la cobertura de los servicios públicos, aunque está en cuestión el fortalecimiento de la capacidad y la calidad de la atención a un público extendido. Al mismo tiempo, la falta de coordinación entre la política económica y social con limitados resultados en términos de diversificación productiva y generación de empleo digno, dan como resultado la profundización de la informalidad laboral. Todo indica que estamos frente a la continuidad de un tipo de políticas públicas que apuesta a la ampliación de la cobertura de servicios públicos y distribución directa de recursos y muy poco a la transformación de la estructura ocupacional y, por ende, a la generación de empleo de calidad.

En la práctica, los grados de diversificación del aparato productivo han sido mínimos e, inclusive, en algunos casos, sectores industriales vinculados a mercados externos han enfrentado dificultades debido a la discontinuidad de tratados internacionales. Es posible que en los últimos tres años se esté incrementando el sector informal especialmente ligado al comercio ilegal. La apreciación del tipo de cambio y la disminución de la penalidad al contrabando puede estar contribuyendo al ingreso masivo de bienes del exterior perjudicando el incipiente aparato productivo nacional. Además organizaciones sociales poderosas como, por ejemplo, los vendedores de ropa usada han frenado los intentos del gobierno para reducir el contrabando de ropa usada, perjudicando seriamente el sector textil nacional. Este es un patrón que se ha repetido en otros sectores productivos.

Es importante considerar que al inicio del gobierno de Evo Morales, el contexto internacional era muy favorable. Los precios internacionales de los principales productos de exportación estaban excepcionalmente elevados, las tasas de interés estaban bajas y se

había condonado parte importante de la deuda externa. Existían condiciones muy favorables para reencaminar el modelo económico y político. En efecto, hasta el 2007 la tasa de crecimiento del PIB había superado el 4,5%, fuertemente impulsado por los precios altos de hidrocarburos y minerales. Para el 2008, el crecimiento económico sobrepasó el 6% siendo que el crecimiento del sector privado minero fue responsable por más del 2% de este aumento.

En perspectiva, preocupa un factor estructural y otro de coyuntura. En el primer caso y no obstante las reformas implementadas, es preocupante la desaceleración de la inversión especialmente en el sector de hidrocarburos. Asimismo, hay dudas sobre la diversificación del aparato productivo y la real reducción de la tasa de desempleo. En el segundo caso, la dimensión del choque externo negativo (reducción de exportaciones, caída de ingresos fiscales o contracción de las remesas internacionales) podría colocar en tela de juicio la profundización de las reformas económicas y sociales del presidente Morales.

III. Los desafíos del desarrollo diverso y combinado – la pluralidad económica en cuestión

El reconocimiento de la pluralidad de la economía boliviana y de la magnitud del auto-empleo en el debate público nacional es un paso importante para diseñar e implementar políticas económicas y sociales que articulen crecimiento económico, empleos de calidad y respeto por la diversidad socio-cultural. Coincidimos con la perspectiva de que la heterogeneidad de las formas de organización productiva así como la diversidad de tamaño de las unidades productivas (micro, pequeña, mediana o grande) en el espacio económico nacional no son en sí mismas un problema para el desarrollo económico, al contrario, *pueden* ser una fortaleza.

Si bien la Nueva Constitución Política del Estado y el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes Sectoriales del nuevo gobierno proponen la construcción de un modelo de desarrollo diverso y combinado sobre la base de la heterogeneidad estructural de la economía boliviana, los documentos reflejan visiones contrapuestas sobre las características de las diversas economías, su interrelación y su proyección futura. Esto es una señal de que todavía el gobierno y los actores que apoyan el proceso en curso están atrapados en una discusión sobre cómo entender la pluralidad económica y cómo articular un proyecto de modernización con el tema de la multiculturalidad o interculturalidad en la esfera económica. Entre los opositores al gobierno no se advierte el desarrollo de una discusión sobre la conciliación entre los principios liberales y pluralistas en la esfera económica.

En el Plan Nacional de Desarrollo surgen dos lecturas sobre el sector socio-comunitario y su relación con el sector privado: la primera enfatiza las diferencias entre lógicas económicas contrapuestas mientras la segunda enfatiza las desiguales condiciones institucionales y económicas que limitan el desarrollo del sector socio-comunitario en los mercados nacionales e internacionales.

En relación a la primera definición, el Plan Nacional enfatiza las especificidades del sector socio-comunitario al insertarse en una cultura cosmocéntrica andina del “vivir bien”¹ en contraposición a la cultura occidental limitada al acceso y la acumulación de bienes materiales. Este sector se asentaría “*en una lógica económica basada en principios de reciprocidad y redistribución social en contraposición a aquella sólo orientada a la acumulación individualista de capital*” (p. 145), característica del sector privado. Esta propuesta está ampliamente desarrollada en los capítulos de la Bolivia digna y democrática.

La segunda definición del sector socio-comunitario surge en el capítulo “Bolivia Productiva” que anuncia la conformación de la matriz productiva mediante la cual se pretende cambiar el patrón primario exportador excluyente. Aquí la economía boliviana aparece constituida por dos sectores: (i) el estratégico generador de excedentes compuesto por hidrocarburos, minería, electricidad y recursos ambientales y (ii) el generador de empleo e ingresos “conformado por **actividades privadas** en sus diversas formas de organización y escala: micro, pequeña, mediana y gran empresa, cooperativas y artesanías en el ámbito urbano; grandes, medianas y pequeñas empresas, organizaciones económicas campesinas (OECAS), comunidades campesinas, pueblos indígenas, cooperativas y artesanos en el área rural” (p.93).

1 Así lo expresa “El vivir bien es la expresión cultural que condensa la forma de entender la satisfacción compartida de las necesidades humanas más allá del ámbito de lo material y económico, porque incluye la afectividad, el reconocimiento y prestigio social, a diferencia del concepto occidental de ‘bienestar’ que está limitado al acceso y a la acumulación de bienes materiales”. (PND, p. 10)

En concordancia con esta segunda definición, el sector socio-comunitario surge como parte del sector privado generador de empleo e ingresos, caracterizados por el bajo nivel de desarrollo tecnológico y de productividad, débil organización institucional y dependencia respecto a la dinámica de otros sectores productivos y comerciales. La dicotomía entre sector privado y sector socio-comunitario, propia de la primera definición, desaparece y se enfatiza más bien en las condiciones desiguales de integración a los mercados locales, nacionales e internacionales (como, por ejemplo, la ausencia de política pública integral que incentive y contribuya al desarrollo del conjunto del tejido económico así como la invisibilidad del aporte del sector socio-comunitario a la economía real).

Llama la atención la continuidad de la comprensión de la economía compuesta por un sector estratégico y otro generador de empleo. Como veremos a continuación, esta visión predominó a lo largo de la segunda mitad del siglo XX y contradice la propuesta de la promoción de la pluralidad económica en el marco de la diversificación productiva. Se esperaría, en concordancia con la visión plural de la economía, la re-conceptualización del sector generador de empleo como parte del sector estratégico, esto es, del sector promotor del crecimiento y desarrollo económico.

Estas ambigüedades conceptuales sobre la pluralidad económica reflejan dos visiones al interior del gobierno y que estructuran el documento: una visión que sugiere vías alternas y en contraposición de desarrollo –la individualista y la comunitaria– y otra visión modernizadora en que se acentúa las condiciones desiguales de participación en el mercado. Sintonizada con la primera visión, se propone la centralidad de la interculturalidad en el nuevo patrón de desarrollo entendida como “la relación entre varias culturas dentro de un mismo territorio; como interacción, intercambio y comunicación cultural y como reconocimiento, aceptación y reciprocidad con el ‘otro’”. Más próxima a la visión modernizadora está la propuesta de “*generación de estrategias destinadas a facilitar el desarrollo de potencialidades y habilidades que conduzcan a formar activos sociales y productivos –nivel de conocimiento, habilidades, destrezas*

y experiencias: salud, nutrición, integración y cohesión social que contribuyen al bienestar colectivo e individual y, como consecuencia, constituye una condición para la productividad y el desarrollo” (p. 28).²

La polarización del país entre una visión de corte más privado liberal y otra más estatista comunitaria tiene raíces profundas en el país que, sin duda, aún no están resueltas. Sus cimientos se encuentran en las interpretaciones sobre la heterogeneidad de la economía boliviana que se anclan en visiones dispares de modernización y desarrollo. Analizamos a continuación las raíces conceptuales de la polarización en el país entre una visión de corte más privado liberal y otra más estatista comunitaria y discutimos las críticas a ambas posiciones que ofrecen marcos alternativos para enfrentar el dilema de la incorporación exitosa de la economía boliviana en la globalización sobre la base del respeto y desarrollo de su pluralidad organizacional.

III.1 La visión modernizadora de vía única

Los diferentes modelos económicos implementados en Bolivia, con más o menos Estado, se anclaron en visiones comunes sobre

2 Aunque el documento nombre repetidas veces la dimensión comunitaria del nuevo patrón de desarrollo con conceptos como la patrimonialización del capital social y comunitario, desarrollo comunitario rural, forestería comunitaria, turismo comunitario, emprendimientos comunitarios, cultura emprendedora socio-comunitaria, se mantiene grados de indefinición sobre la mayoría de estos conceptos. De la misma manera no se termina de definir quiénes son los productores socio-comunitarios y unidades socio-comunitarias. En algunas partes estos aparecen como actores diferentes de las asociaciones de productores, las Organizaciones Económicas Campesinas y las empresas pequeñas y medianas locales, mientras en otras partes estos actores surgen como parte del grupo socio-comunitario. Está además la propuesta de creación de empresas comunitarias conformadas por organizaciones indígenas, productivas, sindicales, mujeres y jóvenes, así como de empresas mixtas y empresas estatales orientadas a promover la producción especialmente de “microempresas, pequeñas empresas, unidades artesanales, cooperativas, OECAS, comunidades y asociaciones de productores” (p. 147).

el desarrollo económico de vía única que menoscabó las potencialidades de la heterogeneidad del tejido económico nacional. Es así que pese a los cambios de modelo, a lo largo del siglo XX predominó en Bolivia la visión de modernización y despegue del crecimiento económico con base en la explotación de recursos naturales. El paradigma dominante sostenía que el sector estratégico debería estar compuesto por empresas, públicas o privadas, con principios organizativos “modernos” de producción en gran escala y relaciones obrero-patronales clásicas. La producción en pequeña escala con principios organizativos que no se definen por relaciones obrero-patronales clásicas, no podría incrementar sus niveles de productividad y, por lo tanto, convertirse en “motores del crecimiento económico”.³

En el marco de esta perspectiva, a lo largo del siglo XX, el rol de la modernización económica del país fue asignado a grupos selectos, los “empresarios”, cuyos integrantes fueron ascendidos a la condición de socios del Estado para la formulación de políticas y la transferencia de oportunidades económicas. La “otra economía”, donde estaba la mayoría de los y las trabajadoras denominados productores, campesinos, comerciantes e indígenas, se convierten en el sector generador de empleo y de ingresos y no en los sectores estratégicos de desarrollo y crecimiento económico.

Tanto las fuerzas de derecha como de izquierda compartieron esta perspectiva. Del lado de las organizaciones sociales lideradas por la COB, la matriz ideológica marxista y el horizonte de la revolución proletaria sostuvo la lectura de la producción en pequeña escala como residuo de formas económicas que no fueron eliminadas por un desarrollo capitalista incompleto, el cual no fue capaz de transformar la mayoría de la población indígena y campesina en clase obrera; visión que puede ser encontrada en la

3 Algunos pensadores importantes de esta corriente son Rostow (1960), Kuznets (1965) y Furtado (1965). Temas centrales en los escritores clásicos como Adam Smith y Karl Marx. Para más detalle sobre esta discusión ver Wanderley (2005).

obra de René Zavaleta Mercado y Guillermo Lora, dos importantes pensadores de izquierda de la última mitad del siglo XX e influyentes ideólogos de la COB. Zavaleta (1987) interpretó la continuidad de pequeños productores y artesanos como parte de una vía alternativa de desarrollo histórico que establece enormes problemas para la unidad política de la sociedad boliviana. Este pensador argumenta que Bolivia es una sociedad abigarrada en que se sobreponen relaciones productivas, sociales y legales en matrices culturales y estructuras políticas diversas. Más allá de la riqueza de la lectura de la sociedad boliviana que nos ofrece Zavaleta, su argumento contiene la narrativa de modernización con una única vía de evolución política y económica, en la cual no hay lugar para un rol político y económico protagónico de los productores y otras formas de organización económica.⁴

Estas visiones no sólo menoscabaron un posible rol protagónico de los productores, artesanos, campesinos e indígenas como agentes del desarrollo en el imaginario colectivo de los ciudadanos en general y, en particular, de los tomadores de decisión, sino también socavó las capacidades político-organizativas de los productores y artesanos para intervenir con demandas propias en el escenario público. Al no tener espacio en otras organizaciones gremiales incluyendo la de “los empresarios” (como, por ejemplo, la Cámara Nacional de Comercio y la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia), el principal canal de interlocución con el Estado para este grupo social fue durante mucho tiempo la Central Obrera Boliviana, cuyo marco ideológico dictaba que el desarrollo capitalista necesariamente requería la industrialización con base en grandes empresas con el fuerte apoyo del Estado, fase intermediaria para la socialización de los medios de producción. En la COB, los artesanos y productores no encontraron un espacio de representación frente a grupos con más poder como los mineros y los campesinos, y en menor medida, los comerciantes, ni la

4 Para más detalle ver Wanderley (2002).

posibilidad de consolidación de sus intereses económicos y de canales de interlocución con el Estado.⁵

En los años 70, se introduce en los círculos políticos e intelectuales el concepto de sector informal que reforzó la identificación de este sector, sin distinciones, con los pobres y explotados. Con el tiempo, este concepto se transformó en el nuevo paradigma de interpretación de la producción en pequeña escala y de las políticas públicas dirigidas al sector de las pequeñas y micro empresas y artesanía.

Durante el período neoliberal, las pequeñas unidades siguieron marginales a la vía **seria** del desarrollo económico y, por lo tanto, sujetos de políticas sociales y no de las políticas económicas. A pesar de algunos avances en el discurso estatal principalmente en la primera Estrategia de Lucha contra la Pobreza (2001) y la segunda EBRP (2004), las políticas públicas siguieron restringidas a la formalización de las empresas, a su incorporación al sistema impositivo y a mejorar el acceso a servicios financieros. Los espacios de formulación de políticas económicas se mantienen cerrados a este sector.

En el momento actual se observa un giro significativo hacia la valorización de la heterogeneidad económica y del rol del Estado en la economía. Sin embargo, los documentos rectores de la política pública no ofrecen una definición clara sobre la pluralidad económica ni el tipo de coordinación entre los agentes económicos y el Estado. Las políticas y medidas implementadas en estos cuatro años de gobierno apuntan al fortalecimiento de la participación directa del Estado como agente económico, antes que una participación estatal dirigida a la construcción de condiciones propiciadoras de dinámicas económicas virtuosas y con resultados redistributivos. En este sentido se advierte el peligro de que los mecanismos institucionales en formación fortalezcan roles subordinados de las unidades económicas en relación al Estado, proceso

5 Van der Veen (1993) realiza un análisis muy interesante sobre el proceso de organización gremial de los pequeños productores.

que debilitaría la construcción de actores y tejidos económicos sólidos con capacidad para competir en mercados nacionales e internacionales y para generar empleos dignos.

III.2 La visión dicotómica entre la economía de reciprocidad y la economía de mercado

Paralelamente al marco modernizador y de vía única, desde los años 80 se fue construyendo una lectura de las economías indígenas que cuestionaba la economía de mercado como la única vía de desarrollo económico. Uno de los principales exponentes, con gran influencia hasta la actualidad, es Dominique Temple (2003) que proponía la existencia de dos tipos de economía en contraposición: la economía de la reciprocidad y la economía de mercado. La economía de la reciprocidad se basaría en un sistema de normas y valores étnico-culturales alternativo a la racionalidad moderna, de acumulación de capital y organización eficiente y competitiva.

A partir de la lectura de dos sistemas opuestos de organización económica, el autor define el sistema de intercambio (léase relaciones de mercado) como la esfera del egoísmo y del individualismo absoluto. En sus palabras: *“El intercambio no toma en cuenta el otro más que lo mínimo, lo que es justo suficiente para asegurarse de su acierto en la prestación económica”* (1983, vol. III, p. 124) y sigue *“El intercambio es el origen de una secuencia de privatización, individualización, competencia, acumulación, explotación, y de una noción materialista del valor, la cual puede reducirse a la de una cantidad de fuerza de trabajo o tal vez una cantidad de calorías”* (1983, vol. III, p. 125).

En contraposición estaría, continúa el autor, el sistema de reciprocidad como la esfera de la ausencia del egoísmo y del individualismo, en que se *“toma en cuenta al otro. Se da, si el otro recibe y la necesidad que se toma en cuenta no es la suya, sino la del otro. Entonces por la noción del otro, se tiene que satisfacer una identidad humana irreductible a la identidad suya y en la medida de la generalización del proceso, irreductible al cuerpo propio de ningún individuo. El ser, en lugar*

de ser unidimensional, es el ser común en el cual cada uno participa y se identifica. El ser también parece como ser superior. En este caso, el valor no puede reducirse a lo material” (vol. III, p. 125).

Según esta perspectiva, la contradicción de los dos sistemas –intercambio y reciprocidad– es absoluta. En sus palabras: “*En la reciprocidad) el poder es tributario de la acumulación, allá de la redistribución; entre el don y la acumulación, entre la reciprocidad y el intercambio, entre dar y coger, la contradicción es total. Aquí el valor se reduce a una fuerza material, allí a una fuerza espiritual”* (vol. III, p. 125). “*En el sistema comunitario aymara y quechua, los que dan tienen que tomar en consideración las necesidades del otro y se implementa, por solidaridad, un desarrollo comunitario. En el sistema de los criollos, las prestaciones son motivadas por el interés de cada uno por sí mismo... y se implementa un desarrollo individualista que conduce a la acumulación primitiva, luego a la privatización de los medios de producción, a la competencia, a la explotación de los unos por los otros y a la desigualdad”* (vol. III, p. 134).

La historia de los países andinos, y de Bolivia en específico, se explicaría, según esta lectura, con el concepto de “quid pro quo histórico” que explicaría el “fracaso” de la “economía de la reciprocidad” por la imposición del sistema de mercado en que los amerindios se “equivocaron” en la interpretación de este sistema según los principios de la reciprocidad. Esta lectura se fue actualizando a través de escritores más recientes como, por ejemplo, Javier Medina, sin modificar la idea central de economías cerradas, contrapuestas y con procesos de desarrollo propios.

Pese a variaciones argumentativas en cada una de las visiones, la discusión sobre la pluralidad económica en el territorio boliviano sigue polarizada. Algunos interpretan el abigarramiento como una oportunidad para la reorganización de la sociedad con base en las matrices y estructuras tradicionales en contraposición a la economía de mercado (Medina, 2001 y Comuna, 2001 y 2002). Otros interpretan el abigarramiento como un problema para la modernización del país (Laserna, 2004), ambigüedad que está presente en la Nueva Constitución Política del Estado y en los Planes de Gobierno como seguiremos analizando.

III.3 Propuestas alternativas a la modernización de vía única: Los mercados como estructuras sociales e institucionales

La primera escuela institucional de la economía y la sociología económica⁶ establecen una clara distinción entre la “propuesta política de la economía de libre mercado” y “la comprensión histórica y social de la formación de los mercados”. Una amplia literatura argumenta que la hegemonía de la visión neoclásica de la economía, para adeptos y críticos, nubló la diferencia entre lo que *son los mercados concretos* y lo que propugna la teoría económica ortodoxa de lo que *debe ser el mercado libre y auto-regulado*. Conceptos que, al mezclarse, transforman “al mercado” en una entidad con propiedades casi naturales que, para los liberales, se convierte en el mecanismo de generación de prosperidad, y para los críticos en la personificación de todo mal.

La comprensión del mercado como estructuras sociales e institucionales permite analizar la dimensión política, social y cultural de los diversos sistemas de mercado y muestra la imposibilidad de realización de la utopía del mercado libre y auto-regulado. La importancia de las reglas formales e informales en: (i) la estructuración de los intercambios; (ii) la definición de los límites de la mercantilización; (iii) la configuración de los comportamientos aceptables en la búsqueda de ganancia y (iv) los mecanismos de redistribución de la riqueza –los regímenes laborales y de bienestar social– explica la variedad histórica de los sistemas plurales de mercado, lo que algunos denominaron las variedades de capitalismo. Estos estudios muestran cómo la formación de los mercados es parte de la formación de los Estados y de las sociedades, procesos contingentes que forjaron y siguen forjando diferentes economías de mercado.

6 Entre algunos autores están Smelser y Swedberg (1994), Polany (2001,1992), Mora Salas (2004), Nee y Swedberg (2005), Scott (1995), Callon (1998), Rutherford (1996), North (1993).

Estos estudios rechazan el concepto de mercado como un mecanismo abstracto y a-histórico de asignación de recursos erigido sobre agentes económicos egoístas y atomizados. Estas lecturas muestran que los mercados no son realidades universales y auto-contenidas, sino, por el contrario, son productos socio-históricos. Su configuración, estructura y dinámica están asentadas sobre instituciones políticas y sociales que hacen viable su surgimiento, consolidación y desarrollo. Cae por su propio peso la idea o propuesta política de una única vía de desarrollo económico y social; la expansión e integración de los mercados configuran socio-territorialidades diversas y las posibilidades de su posicionamiento en los mercados globalizados y el grado de bienestar de los ciudadanos.

En este sentido, las experiencias internacionales muestran que la heterogeneidad de las formas de organización productiva así como la diversidad de tamaño de las unidades económicas (micro, pequeña, mediana y grande) no fueron en sí mismas una barrera o una fortaleza para el desarrollo económico. El resultado dependió de factores sociales, históricos e institucionales. Varios países con características similares a Bolivia, con una importancia relativa de unidades con organizaciones diversas y tamaños reducidos en sectores industriales similares a los nuestros, lograron dar el salto hacia la innovación sostenida y a la inserción en mercados globalizados (Schimtz, 1995; Humphrey, 1995).

La cuestión ya no es si las diversas formas de organización productivas y unidades de reducido tamaño tienen la capacidad de generar crecimiento y empleo de calidad, sino bajo qué condiciones (político-institucionales y económicas) esto puede ocurrir. En otras palabras, la diversidad de formas de organizaciones económicas no es en sí misma un obstáculo al desarrollo económico. Más bien son los tipos de gobiernos cooperativos/corporativos, las articulaciones entre unidades (grados de cooperación y competición) y el contexto institucional (las reglas oficiales y las reglas inscritas en las prácticas y expectativas de los agentes económicos y las políticas económicas y sociales) lo que determina la *performance* de las economías en contextos globalizados.

III.4 Propuestas alternativas a la visión dicotómica: El tejido plural de la economía boliviana

Las principales críticas a la visión dicotómica entre una economía de la reciprocidad y una economía de mercado en singular surgieron de los mismos estudios antropológicos e históricos de las economías andinas. Las etnografías sobre la penetración de la lógica de los mercados y su impacto en las comunidades andinas muestran que, desde las primeras décadas de la colonización, se fueron articulando lógicas diversas de intercambio económico. Es así que la mayoría de las comunidades indígenas fueron a lo largo de los últimos cuatro siglos incursionando a circuitos mercantiles –trabajo monetizado, compra y venta de productos en mercados locales y extra-locales– sin la erosión necesaria de principios diversos de organización de las actividades económicas.

En un estudio sobre la comunidad pastoril de Pampa Aullagas en Oruro, Ramiro Molina (1983) muestra cómo las transacciones no mercantiles y mercantiles están imbricadas a cada paso en el circuito económico. De esta manera, el autor muestra que la articulación del campesino al mercado no significó una descomposición de sus prácticas tradicionales, sino que éstas se convierten en los ejes centrales de articulación al mercado. La existencia de dos circuitos integrados –el intercambio inter-ecológico y el intercambio mercantil– refuta la visión de una estructura dual en que la continuidad y la reconfiguración de prácticas económicas “tradicionales” implica necesariamente la marginación a prácticas mercantiles.

En contraposición a la visión de lógicas o circuitos contrapuestos e inconciliables, estos estudios comprenden las economías locales como campos de relaciones sociales en que se combinan prácticas colectivas e individuales. En el estudio mencionado, el control colectivo de los medios de producción asociados a las bases materiales de tenencia de la tierra comunal, la organización del trabajo familiar, el acceso a mano de obra extra-familiar y la obtención de productos de otros pisos ecológicos mediante el trueque, estructuran un tipo específico

de configuración socio-territorial. La integración en circuitos de flujo monetario regional, mediante la venta temporal de mano de obra y de productos (carne, queso, cueros y lana) proporciona a los miembros de la comunidad el acceso a dinero. Éste es destinado a la compra de productos manufacturados que forman parte de las necesidades reproductivas de la unidad doméstica y a la compra de sal que constituirá el principal medio de trueque para obtener los productos de otros nichos ecológicos, necesarios a la complementación de la dieta diaria. La integración de dos circuitos –mercantil y no mercantil– permite a la comunidad no cerrarse en una economía de auto-consumo.⁷

Estas discusiones aportan a nuevas maneras de entender las economías en plural que abren la posibilidad de encaminar la discusión sobre la construcción de marcos institucionales y de políticas macro y micro-económicas conducentes a la promoción de las economías locales desde sus realidades concretas y en vista del objetivo de mejora sostenible de las condiciones de vida de los y las ciudadanas.

7 Otros estudios que aportan a esta discusión son Morales (2009), Jiménez (2009) y Wanderley (2008).

IV. El mercado de trabajo urbano en Bolivia – la inserción por género y etnicidad –

La promoción de más y mejores empleos con equidad de género y étnica requiere de una perspectiva analítica que articule las condiciones específicas de la inserción laboral por género y etnicidad con los desafíos estructurales del desarrollo económico y social. Puntualizamos en el capítulo II tres principales características de la economía y del mercado de trabajo en Bolivia en los últimos 60 años: (i) divorcio entre los sectores impulsores de crecimiento y los sectores generadores de empleo; (ii) concentración del empleo en el sector informal (no regulado y sin protección social) y (iii) tendencia al incremento del empleo en los sectores de servicio y comercio de baja productividad y no articulado con el sector formal de la economía.

Estas características estructurales imponen restricciones comunes para toda la población, aunque estas no afectan de igual manera a hombres y mujeres debido a factores asociados, directa o indirectamente, con los roles sociales diferenciados. Como resultado, se observa patrones específicos de inserción en actividades y sectores del mercado de trabajo, los cuales se traducen en remuneraciones promedio más bajas para las mujeres, su exclusión de la regulación laboral y de los beneficios de la seguridad social.

La segmentación del mercado de trabajo también está estructurada sobre la condición étnica y de clase de la población ocupada. De esta manera, las condiciones laborales de las mujeres indígenas de estratos sociales menos favorecidos no son las mismas de las

mujeres no indígenas de estratos sociales más altos. Lo mismo ocurre entre los varones.

El presente capítulo profundiza el análisis de la estructura socio-ocupacional por género y etnicidad en el área urbana. El análisis aporta con datos estadísticos cruzados por sexo y etnicidad posibilitando una lectura más detallada de las condiciones socio-ocupacionales de mujeres indígenas y no indígenas y hombres indígenas y no indígenas.

El criterio de etnicidad en el análisis estadístico se basa en la combinación de idioma materno y auto-identificación, criterios definidos por UDAPE en su dossier estadístico. Reconocemos que la clasificación de la población entre indígenas y no indígenas no incorpora la complejidad de la identificación étnica, su dinamismo y transformación, como tampoco permite visualizar la identidad de mestizo. Sin embargo, esta categorización –indígena y no indígena– es la única disponible en el país para el tratamiento estadístico y nos permite una aproximación a la estructuración del universo laboral por etnicidad. El análisis por género y etnicidad se basó en la Encuesta de Hogares de 2005.¹

En términos de distribución total de la población por etnicidad en Bolivia, aproximadamente el 50% de la población en el área urbana y el 79% en el área rural eran indígenas en 2005. El alto porcentaje de población indígena en el área urbana indica el importante flujo migratorio campo-ciudad y la continuidad de la auto-identificación étnica y de los idiomas originarios en el espacio urbano.

1 Se eligió la Encuesta de Hogares de 2005 para el análisis de la participación de hombres y mujeres por condición étnica debido a que esta era la última encuesta más consistente en su muestreo y recojo de información a principios de 2009. Agradecemos el apoyo brindado por UDAPE en el procesamiento de las Encuestas de Hogares. De la misma manera agradecemos a Teresa Reinaga por el trabajo de procesamiento de las bases de datos.

IV.1 La evolución de la población económicamente activa y el desempleo

A pesar de las fluctuaciones en el mercado laboral en los últimos 20 años, el crecimiento de la fuerza laboral se intensificó con la participación de las mujeres en las actividades generadoras de ingreso (asalariadas y no asalariadas). En 1985, el 30% de las mujeres en edad de trabajar estaban incorporadas a la población económicamente activa (ocupadas en trabajos remunerados o en búsqueda de un trabajo remunerado); en 2007 este porcentaje sube a 56%.

La continua integración de las mujeres al mercado de trabajo responde a cambios económicos y sociales. La creciente necesidad de los aportes económicos de ambos miembros de la pareja así como de hijos e hijas, principalmente en los estratos menos favorecidos de la sociedad, acompaña los procesos de migración e inserción urbana en un escenario laboral marcado por el aumento del desempleo masculino, de la informalidad y precariedad de los trabajos en los últimos veinte años. Paralelamente, la composición familiar sufrió cambios con el incremento de hogares monoparentales y consanguíneos, específicamente con jefatura femenina, contribuyendo a la importancia del trabajo remunerado de las mujeres para enfrentar situaciones de riesgo y garantizar el bienestar familiar.

Transformaciones culturales y sociales en términos de patrones de consumo, nuevos estilos de vida y emergentes expectativas sociales también son factores importantes que explican la inserción de las mujeres al mercado de trabajo. La participación en nuevos espacios sociales y la generación de ingresos propios están asociadas a mayores grados de autonomía, capacidad de negociación al interior de las familias, reconocimiento social y ejercicio de derechos por parte de las mujeres.

Pese a que la brecha de participación entre hombres y mujeres ha disminuido a lo largo de los últimos 20 años, ésta todavía se mantiene. Es así que en 2007, el 74% de los varones en edad de trabajar eran parte de la población económicamente

activa (PEA) en contraposición al 56% de las mujeres. Esto significa que 44% de las mujeres ocupadas en actividades de cuidado no remuneradas (principalmente como amas de casa) fueron clasificadas como población económicamente inactiva (PEI), con la consecuente invisibilización de su contribución económica y social.

Un conjunto de factores explican la brecha de participación entre hombres y mujeres en la población económicamente activa en comparación con los varones. La continuidad de la responsabilidad del cuidado al interior de las familias y la falta de servicios públicos de cuidado de personas dependientes, especialmente niños y niñas menores a 6 años, son factores de limitación de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Estos factores explican el patrón de inserción económica femenina caracterizado por interrupciones a lo largo de su vida laboral, menos horas dedicadas al trabajo remunerado o dedicación exclusiva a la economía del cuidado. A su vez, la participación de las mujeres en actividades generadoras de ingreso no es adecuadamente registrada debido a la sobreposición entre tareas domésticas de cuidado y el trabajo remunerado.

La integración de las mujeres al mercado de trabajo redundó en ocupación efectiva antes que en desempleo abierto pese a las fluctuaciones en los últimos veinte años. A partir de 1985, inicio del plan de estabilización y del período neoliberal, la demanda de trabajo y la calidad del empleo experimentan una caída. Esta tendencia se revierte en años posteriores para volver a bajar a principios de 2000 debido a la crisis económica que afectó al país.

La condición de actividad por condición étnica muestra diferencias significativas de la participación económica entre las *mujeres indígenas* y *no indígenas*: en 2005 el 52% de las mujeres indígenas y 43% de las mujeres no indígenas en edad de trabajar son parte de la PEA urbana (ocupadas o buscando trabajo). En el caso de los varones, la diferencia por etnicidad presenta la misma tendencia de indígenas en la PEA (68%) en comparación con los no indígenas (62%).

Cuadro 10
Bolivia – área urbana: condición de actividad 2005

	Hombre			Mujer			Total		
	Indígena	No indígena	Total	Indígena	No indígena	Total	Indígena	No indígena	Total
Población en edad de no trabajar (PENT)	24,6	21,0	22,8	20,8	18,7	19,8	22,6	19,8	21,2
Población en edad de trabajar (PET)	75,4	79,0	77,2	79,2	81,3	80,2	77,4	80,2	78,8
Total de la población	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Población Económicamente Activa (PEA)	68,2	61,7	64,8	51,6	43,4	47,4	59,4	52,3	55,7
Población Económicamente Inactiva (PEI)	31,8	38,3	35,2	48,4	56,6	52,6	40,6	47,7	44,3
Total Población en Edad de Trabajar (PET)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Población Ocupada (PO)	94,8	91,7	93,2	91,2	88,9	90,1	93,1	90,5	91,9
Población Desocupada (PD)	5,2	8,3	6,8	8,8	11,1	9,9	6,9	9,5	8,1
Total PEA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Población Económicamente Inactiva Temporal	24,9	19,5	21,9	36,8	28,4	32,2	32,4	25,0	28,3
Población Económicamente Inactiva Permanente	75,1	80,5	78,1	63,2	71,6	67,8	67,6	75,0	71,7
Total PEI	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en MECOVI, 2005

Las razones para la mayor participación proporcional de mujeres y hombres indígenas en la población económicamente activa se asocian a su posición en los estratos socio-económicos menos favorecidos de la sociedad boliviana. La urgencia de generar “algún” ingreso entre las familias con alta inestabilidad laboral y bajos ingresos impone al conjunto de los miembros compartir la responsabilidad de aportar económicamente al hogar y presiona a los jóvenes a ingresar tempranamente al mercado de trabajo.

La situación de desocupación afecta un poco más a las mujeres no indígenas (11%) y a los hombres no indígenas (8%) en comparación con las mujeres indígenas (9%) y los varones indígenas (5%). Estas cifras pueden estar indicando que tanto hombres como mujeres indígenas son menos selectivos sobre el tipo de trabajo que realizan en comparación con las mujeres y hombres no indígenas

debido a su posición de clase social (una menor solvencia financiera para costear los períodos de desocupación).

La crisis económica y financiera desencadenada en 2008 está induciendo efectos en el empleo a nivel mundial. No se puede estimar todavía la magnitud de sus efectos, sin embargo, las estimaciones de la OIT hablan de la pérdida de 20 a 50 millones de empleos entre 2008 y 2009 y que, de estos, 22 millones serían de trabajadoras mujeres.

Los riesgos de la crisis para las mujeres están asociados, por un lado, a factores culturales y prejuicios de género como la idea de que las mujeres son fuerza de trabajo secundaria, induciendo decisiones sesgadas en desmedro de las mujeres tanto a la hora de los despidos como de políticas de generación de empleo. Por otro lado, están las dinámicas al interior de las familias y del mercado de trabajo. Los ajustes familiares a la disminución de los ingresos tienden a la interiorización de la producción de bienes y servicios que recaen sobre las mujeres, intensificando la tensión entre vida laboral y familiar. Al mismo tiempo, la mayor presencia de las mujeres en el sector no regulado de la economía puede resultar en mayor flexibilidad salarial en momentos de crisis.

El bajo nivel de instrucción formal de las mujeres es una condición importante en la estructuración de las oportunidades laborales. Un porcentaje importante de las mujeres ingresan al mercado de trabajo con ningún nivel de instrucción (7%) o sólo primaria (38%) en comparación con los varones con ningún nivel de instrucción (1,5) y sólo primaria (33%). Un porcentaje más alto de la PEA masculina (39%) cuenta con nivel de educación secundario en comparación con el 28% de la PEA femenina. Se observa que las mujeres con nivel de educación superior componen un grupo importante (26%) del mercado de trabajo femenino y casi la misma proporción que los varones (25%).

La población indígena ocupada o en búsqueda de trabajo presenta niveles de instrucción más bajos que la población económicamente activa no indígena. El grupo con menos niveles de instrucción son las mujeres indígenas seguido de los varones

indígenas. Se verifica que 10% de las trabajadoras indígenas no entraron al sistema educativo y 51% sólo llegaron a la primaria en contraposición al 3% y 24% de las trabajadoras no indígenas respectivamente. La situación de los varones presenta el mismo patrón con una mayor concentración de los trabajadores indígenas con niveles de instrucción más bajos que los trabajadores no indígenas, aunque con diferencias menos pronunciadas.

Cuadro 11
Bolivia – área urbana: PEA según nivel de instrucción 2005

	Hombre			Mujer			Total		
	Indígena	No indígena	Total	Indígena	No indígena	Total	Indígena	No indígena	Total
Ninguno	1,7	1,2	1,5	10,3	3,3	7,0	5,7	2,1	4,0
Primario	39,8	26,4	33,1	50,9	23,9	38,3	44,9	25,3	35,4
Secundari	36,4	42,1	39,2	22,2	35,7	28,5	29,9	39,3	34,5
Superior	22,0	29,9	25,9	16,4	35,9	25,5	19,4	32,4	25,7
Otros	0,1	0,4	0,2	0,2	1,3	0,7	0,2	0,8	0,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en Mecovi 2005

IV.2 El subempleo visible (por horas), el subempleo invisible (por ingreso) y la intensificación de la jornada laboral de las mujeres

El cambio en la composición familiar y el incremento de las mujeres en el mercado de trabajo conllevó a la pérdida de importancia del modelo clásico de familia nuclear en el cual el hombre asumía el rol de proveedor financiero y la mujer el rol de proveedora de cuidado. Las transformaciones en los roles de género en las diferentes esferas sociales incluyendo la familia y el mercado de trabajo no fueron acompañadas por rupturas significativas en las concepciones predominantes sobre las responsabilidades sociales del cuidado de personas dependientes.

Es así que, pese a la creciente corresponsabilidad entre hombres y mujeres en la provisión de ingresos al interior de las familias, no se verificó un proceso de redefinición de la distribución de las responsabilidades y del trabajo doméstico entre los miembros de las familias ni en la sociedad en general. Esta situación viene produciendo tensiones con altos costos sociales no sólo para las mujeres y las personas que requieren cuidado (niños, niñas, adultos mayores, discapacitados) sino también para el desarrollo económico y social del país. Por esto, los nuevos retos del bienestar social pasan por encontrar nuevos mecanismos de protección social que concilien la relación entre esfera laboral y familiar.

En relación a la división del trabajo en las familias bolivianas, se verifica una gran resistencia de los varones a redistribuir las responsabilidades y los trabajos domésticos y de cuidado de los niños, incluso cuando las mujeres están asumiendo la responsabilidad de generar ingresos. Los cuadros siguientes muestran porcentajes significativamente inferiores de cónyuges varones que declaran participar en las actividades domésticas en comparación con sus esposas, aunque estas compartan la responsabilidad de generar ingresos. Es así que el 8% de los padres respondió que cuidan a los niños cuando están enfermos, mientras 100% de las madres contestó que asumen esta responsabilidad.²

2 Para más detalle sobre la división del trabajo no mercantil y mercantil en los hogares bolivianos ver Wanderley (2003).

Cuadro 12
Bolivia – área urbana: distribución porcentual de participación
en tareas domésticas por sexo en hogares biparentales donde
los dos cónyuges trabajan

Actividades		Cónyuge varón en hogares de dos generadores	Cónyuge mujer en hogares de dos generadores
Cotidianas	Limpiar la casa	7%	41%
	Lavar ropa	13%	57%
	Preparar almuerzo	8%	47%
	Preparar cena	6%	58%
	Lavar platos	3%	32%
No cotidianas	Botar la basura	18%	10%
	Realizar mantenimiento	69%	28%
Administrativas	Definición del menu	20%	77%
	Abastecimiento de alimentos	22%	78%
	Organización del orden y limpieza del hogar	25%	85%

Fuente: Wanderley, 2003.

Cuadro 13
Bolivia – área urbana: distribución porcentual de varones y mujeres
en hogares biparentales según trabajos de cuidado y crianza de niños

Actividades	Cónyuge varón en hogares de dos generadores	Cónyuge mujer en hogares de dos generadores
Preparar a los niños para la escuela	11%	78%
Bañar a los niños	14%	77%
Cuidar a los niños durante el día	17%	72%
Dar de comer a los niños	8%	75%
Preparar a los niños para dormir	9%	92%
Cuidar a los niños cuando están enfermos	8%	100%
Ayudarles en las tareas escolares	11%	78%

Fuente: Wanderley, 2003.

La fuerte resistencia a la redistribución de las tareas domésticas al interior de las familias se complementa con la ausencia de cambios en el sistema de protección social y en la reorganización de la responsabilidad social y estatal en la provisión de servicios públicos de cuidado y políticas de conciliación. En relación al rol del Estado y, específicamente, las políticas sociales, el tema de la conciliación entre vida laboral y familiar todavía no se consolidó en la agenda pública. La institucionalidad que arbitra la interacción entre la vida familiar y laboral –la legislación laboral, la seguridad social y políticas de conciliación– no responde a las nuevas realidades familiares y laborales. En específico se observa la insuficiencia de servicios públicos de educación pre-escolar y de apoyo a las personas de la tercera edad o incapacitadas.

En el país la primera iniciativa de servicios públicos de cuidado infantil preescolar ocurrió en 1991 con el Programa Nacional de Atención a Niñas y Niños Menores de 6 años (PAN), el cual en 1997 recibió una nueva orientación como política de protección social. En 2005 se consolidaron aproximadamente 1.996 centros distribuidos en los diferentes departamentos, 76,4% en municipios rurales y 23,6% en ciudades principales. Ese mismo año, estos centros atendían aproximadamente 46.424 niños y niñas, esto es el 3% del total de niños y niñas menores de seis años. Dada la importancia de este programa para muchas familias de bajos ingresos, se esperaba la ampliación de su cobertura en los años siguientes. Sin embargo, en 2005, cuando este programa pasó a responsabilidad de las prefecturas, se observó su discontinuación en muchas localidades. Aunque se verifican iniciativas municipales de provisión de servicios públicos o subvencionados, éstas son aún insuficientes.

Se puede afirmar que el Estado no asumió plenamente el cumplimiento de la disposición en la Ley General del Trabajo que estipula la obligatoriedad de guarderías en las empresas con más de 50 trabajadores/as. Son contadas las instituciones públicas y las empresas privadas que tienen guarderías para las y los trabajadores con hijos menores de 6 años.

Las guarderías privadas, disponibles para los que pueden pagar, están organizadas como un espacio para que el niño se desarrolle y menos como una alternativa para que los padres y madres puedan trabajar tiempo completo. Las guarderías sólo pueden funcionar para los padres y madres trabajadoras cuando cuentan con la ayuda familiar o una trabajadora del hogar, principalmente por los horarios que no son compatibles con los horarios de oficina.

En el contexto de incipientes políticas de conciliación laboral-familiar y de bajo desarrollo de infraestructura pública de apoyo al cuidado de personas dependientes, la responsabilidad del cuidado recae sobre las familias y, específicamente, sobre las mujeres en Bolivia; situación que condiciona las posibilidades de su inserción en actividades remuneradas. En este contexto, la jornada laboral de las mujeres se distribuye entre actividades de cuidado de la familia y actividades de generación de ingreso, mientras que la jornada laboral de los varones no incluye significativamente las actividades de cuidado. Como resultado, se observa que las mujeres dedican menos horas promedio al trabajo remunerado, aunque sus jornadas laborales totales (trabajo remunerado y no remunerado) son más prolongadas en comparación con los varones.³

Un hallazgo importante de los estudios cualitativos sobre el uso de tiempo se refiere a las diferencias de dispersión entre las jornadas laborales de los hombres y de las mujeres en hogares biparentales donde los dos generan ingresos. Mientras que 75% de los varones de hogares de estrato bajo presentan una variación de hasta 10 horas diarias, el 75% de las mujeres de este estrato muestran una variación de 3 horas con jornadas de trabajo de 12 a 15 horas, tendencia que se observa en otros estratos sociales. El indicador de dispersión nos ayuda a ver la mayor concentración de mujeres con jornadas más largas en relación a los varones, situación que el indicador de promedio no visibiliza.

3 Wanderley (2003) y Marco Navarro (2007).

Cuadro 14
Bolivia – área urbana: tiempos promedios de trabajo por sexo del cónyuge
según labores domésticas y de crianza de niños. De lunes a viernes

Actividades		Cónyuge varón en hogares de dos generadores	Cónyuge mujer en hogares de dos generadores
Actividades no mercantiles en el hogar	Labores domésticas	40 m	3 h y 20 m
	Crianza y cuidado de niños	40 m	2 h
	Total	1 h y 20 m	5 h y 20 m
Actividades mercantiles		7 h y 30 m	5 h y 25 m
Jornada laboral: actividades no mercantiles y mercantiles		8h y 50 m	10 h y 45 m
Otras actividades	Formación y capacitación	40 m	40 m
	Traslado	1 h 50 m	1 h 25 m
	Dormir y cuidado personal	9 h y 25 m	9 h y 50 m
	Participación social	0 m	0 m
	Recreación y ocio	1 h	1 h
	No especificadas	0 m	0 m
Total		21 h 40 m	23 h y 40 m

Fuente: Wanderley, 2003.

Las condiciones adversas de la inserción económica de las mujeres se traducen en la mayor presencia de las mujeres en empleos inadecuados e improductivos en relación a los varones. Según informaciones oficiales, entre 1996 y 2006 la tasa de subempleo total de las mujeres estuvo alrededor del 32% mientras que la tasa para los trabajadores varones osciló alrededor del 18%. Este indicador se divide en subempleo visible e invisible. El subempleo visible se mide por jornadas cortas de menos de 40 horas, y el subempleo invisible por la percepción de ingresos menores al costo de una canasta básica alimenticia dividida entre el número de miembros del hogar.

Cuadro 15
Bolivia – área urbana: población ocupada
por condición de empleo 1996-2007

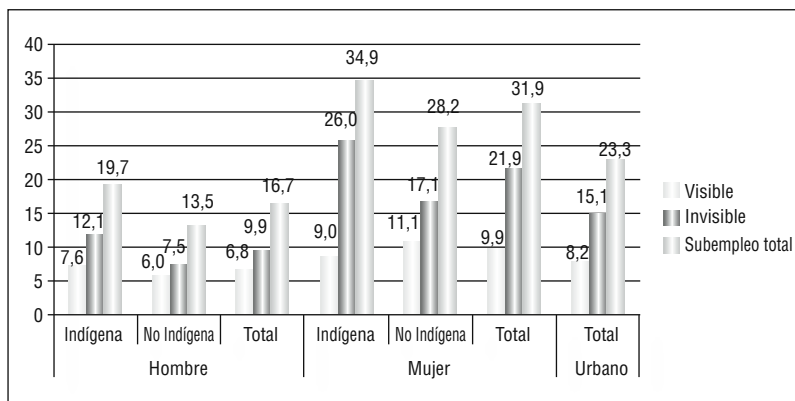
	1996	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2005	2006	2007 (p)
TOTAL										
Tasa de subempleo	20,2	19,9	25,1	27,3	25,1	27,6	28,0	23,3	22,2	21,5
Tasa de subempleo visible (PSV)/PO	10,4	5,2	8,4	9,3	12,4	12,0	12,0	8,2	8,0	5,9
Tasa de subempleo invisible (PSI)/PO	9,8	14,7	16,7	18,0	12,8	15,6	15,9	15,1	14,2	15,6
HOMBRES										
Tasa de subempleo total	15,4	13,6	17,4	22,5	19,2	22,0	16,8	16,7	15,3	14,2
Tasa de subempleo visible (PSV)/PO	8,2	3,8	6,5	8,8	9,7	11,0	9,5	6,8	6,3	3,8
Tasa de subempleo invisible (PSI)/PO	7,1	9,8	10,8	13,7	9,5	11,0	7,3	9,9	8,9	10,4
MUJERES										
Tasa de subempleo total	26,0	28,2	34,9	33,3	32,1	34,3	43,0	31,9	30,8	31,0
Tasa de subempleo visible (PSV)/PO	13,1	6,9	10,9	9,8	15,4	13,2	18,1	9,9	10,0	8,7
Tasa de subempleo invisible (PSI)/PO	12,9	21,2	24,1	23,5	16,6	21,1	24,9	21,9	20,8	22,4

(p) Preliminar

Fuente: Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas-UDAPE Vol. 18.

El subempleo afecta más a las mujeres indígenas y a los varones indígenas como podemos observar en el gráfico siguiente.

Gráfico 7
Bolivia – área urbana: población ocupada por condición de empleo
por sexo y etnicidad



Fuente: Elaboración propia con base en MECOVI, 2005

Sin embargo, como veremos a continuación, los datos de horas trabajadas muestran porcentajes mucho más altos que la tasa oficial de subempleo visible. Tomando como referencia el año 2005, se observa que sólo el 64% de la población ocupada femenina en el área urbana trabaja 40 o más horas semanales (8 horas diarias). Por lo tanto, el 36% estaría en condición de subempleo visible (menos de 40 horas semanales). Un porcentaje ligeramente más alto de trabajadoras no indígenas están en esta condición: 39% en comparación con 32% de las indígenas. En el caso de la población ocupada masculina, se observa que 17% está en esta situación sin una variación significativa entre trabajadores indígenas y no indígenas. Esta información no coincide con las tasas de subempleo visible como se puede observar en el cuadro 15 y gráfico 7.

La inflexibilidad de la redistribución de los trabajos en las familias y la insuficiencia de infraestructura pública de apoyo a las actividades de cuidado afecta de manera desigual a las familias dependiendo de los estratos socio-económicos. Es así que las estrategias adoptadas por las familias y, específicamente por las

mujeres, para conciliar la generación de ingreso y el cuidado de personas dependientes, varían dependiendo del estrato socio-económico.

Cuadro 16
Bolivia – área urbana: población ocupada según total de horas trabajadas por día

	Hombre			Mujer			Total		
	Indígena	No indígena	Total	Indígena	No indígena	Total	Indígena	No indígena	Total
Más de 8 horas	55,4	49,1	52,3	46,8	35,1	41,4	51,5	43,2	47,6
8 horas	26,3	34,3	30,2	20,5	25,8	23,0	23,7	30,8	27,0
4 a 8 horas	12,4	10,0	11,2	21,2	20,3	20,8	16,4	14,4	15,4
Menos 4 horas	5,9	6,5	6,2	11,5	18,7	14,8	8,4	11,7	10,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en MECOVI, 2005

La principal estrategia de las mujeres de los estratos *medio bajo y bajo* consiste en optar por trabajos que les faciliten cumplir con las responsabilidades de cuidado. Esto implica restringir sus alternativas laborales a: (i) ocupaciones fuera del hogar que les posibiliten llevar a los niños y niñas; (ii) actividades que puedan ser desarrolladas en el mismo hogar; (iii) trabajos con horarios flexibles o de medio tiempo. En estos estratos la conciliación requiere la delegación de más responsabilidades a los niños y el apoyo en las redes familiares. Muy pocas cuentan con servicios de cuidado infantil públicos o privados de bajo costo.⁴

4 Wanderley (2003), (2009).

Cuadro 17
Bolivia – área urbana: estrategias de conciliación vida laboral
y familiar por orden de importancia

Estratos medio bajo y bajo	Estratos medio alto y alto
1. Restricción de alternativas laborales a: (i) ocupaciones fuera del hogar que les posibilite llevar a los niños y niñas; (ii) Actividades que puedan ser desarrolladas en el mismo hogar o cerca y (iii) Trabajos con horarios flexibles o de medio tiempo	1. Compra de servicio de cuidado: delegación de responsabilidades –más las domésticas y menos las de crianza– a la trabajadora del hogar
2. Delegación de más responsabilidad a los niños y a los adolescentes y jóvenes	2. Compra de servicio de cuidado en el mercado: guarderías y actividades extra escolares
3. Apoyo de las redes familiares	3. Apoyo de las redes familiares
4. Servicios de cuidado infantil públicos, privados subvencionados.	4. Restricción de alternativas laborales: trabajos con horarios flexibles o de medio tiempo

Fuente: Elaboración propia con base Wanderley 2003 y 2009.

Para las mujeres de los *estratos medio alto y alto*, la principal estrategia de conciliación vida laboral y familiar es la compra de servicio de cuidado a través de: (i) la delegación de responsabilidades –más las domésticas y menos las de crianza– a la trabajadora del hogar y (ii) los servicios privados de guardería. Como en los estratos medio bajo y bajo, el apoyo de redes familiares y el trabajo de medio tiempo también son otras estrategias de conciliación entre la vida laboral y familiar de los estratos socio-económicos más altos.

La centralidad de las trabajadoras del hogar como estrategia de conciliación para los estratos medio alto y alto contribuye a dos tipos de inequidades: la inequidad de género y la inequidad étnico-cultural y de estrato socio-económico. Un porcentaje significativo de las trabajadoras en los hogares familiares es inmigrante del campo que se insertan en un segmento del mercado de trabajo urbano no regulado, pese a la ley de las trabajadoras del hogar de 2003. Este trabajo no obedece a reglas formalmente definidas de horario, de remuneración, de seguridad y beneficios sociales. La relación jerárquica entre los familiares y la trabajadora del hogar es

uno de los mecanismos más efectivos de socialización de los niños y niñas en la cultura de la desigualdad y la discriminación.

Los problemas más recurrentes en este tipo de trabajo son la falta de delimitación en su horario de trabajo; ausencia de respeto a sus descansos, a su tiempo libre y a su privacidad; falta de valoración como personas y como trabajadoras; malas condiciones de vivienda y alimentación en los lugares de trabajo; mayores riesgos como mujeres ante el acoso sexual, limitada privacidad, bajos niveles de control y decisión sobre su vida privada; exclusión del sistema de seguridad social y limitado acceso a educación; desvalorización cultural en el lugar de trabajo (sociocultural y sociolingüística) (CONLACTRAHO, 2001, mencionado por Peredo, 2004).

Estos problemas muestran las condiciones extremas de inequidad y abuso de los derechos humanos que son resultado de la profunda desvalorización y discriminación del trabajo doméstico que se refuerzan con la discriminación étnica. En el proceso de promoción de la Ley de las Trabajadoras en Bolivia, se evidenció la percepción de los y las empleadoras de que la remuneración y las condiciones de trabajo dependen de las posibilidades de las familias empleadoras, y no de la legitimidad de los derechos laborales ni del valor del trabajo realizado (Peredo, 2004).

La ejecución de las actividades de cuidado por las trabajadoras del hogar tiene, además, el resultado de perpetuar la poca valoración social de las actividades dirigidas al bienestar colectivo de la familia, el cual contribuye a su invisibilidad y a amortiguar las presiones por una mayor participación de los varones en las actividades cotidianas de la familia.

Pese a la interdependencia entre las modalidades de inserción de las mujeres en el mercado de trabajo y la distribución del trabajo en el ámbito de los hogares, el tema de los esquemas de conciliación de la vida laboral y familiar no es parte de la agenda del debate público y de las políticas públicas. Dada esta situación, la inclusión del tema de conciliación entre vida laboral y familiar en la agenda pública es central para promover la equidad de género, étnica y de clase en el campo socio-laboral.

Es también importante considerar que la distribución no equitativa del trabajo de cuidado al interior de los hogares y la ausencia de infraestructura pública de apoyo a las actividades de cuidado tiene consecuencias negativas no sólo para las mujeres (remuneraciones más bajas y desprotección social), sino también para las personas que dependen del cuidado debido a la precariedad de la atención que reciben. Los niños y niñas, adolescentes y jóvenes sin atención profesional y adecuada están más expuestos a: (i) actividades delictivas y el consumo de drogas; (ii) ingreso temprano en el mercado laboral en detrimento de la formación educativa; (iii) inseguridad física y emocional como la violencia sexual intra y extra-familiar; (iv) problemas de salud debido a su permanencia en espacios públicos inadecuados; (v) menores niveles de rendimiento escolar debido a la ausencia de educación pre-escolar, entre otros.

IV.3 Las diferencias de remuneración por género y etnicidad

Las diferencias de los ingresos promedio controlando por nivel de instrucción muestra que las brechas de género aumentan cuanto más alto es el nivel de instrucción. Es así que las mujeres con nivel superior reciben en promedio el 71% de lo que reciben los varones con el mismo nivel de instrucción; las mujeres con nivel secundario reciben en promedio el 76% de lo que reciben los varones con el mismo nivel de instrucción. La misma brecha se observa entre mujeres y hombres con nivel primario. Las mujeres sin ningún nivel de instrucción reciben en promedio el 80% de los varones sin ningún nivel de escolaridad.

Las mujeres indígenas son las que reciben los ingresos promedio más bajos controlando por nivel de instrucción en relación a varones indígenas, a varones no indígenas y a mujeres no indígenas. Una vez más las diferencias de ingreso promedio aumentan con el nivel de escolaridad. Es así que las mujeres indígenas con nivel superior reciben en promedio el 49% del ingreso promedio de los

varones no indígenas, el 65% del ingreso de los varones indígenas y el 70% del ingreso de las mujeres no indígenas con este nivel de escolaridad. Las mujeres indígenas con nivel primario reciben el 73% de los ingresos promedio de los varones indígenas, el 74% de los varones no indígenas y el 88% de las mujeres no indígenas con este nivel de escolaridad.

Las brechas de las mujeres no indígenas en relación a los varones no indígenas son menos pronunciadas pero sigue el mismo patrón: cuanto más alto el nivel de instrucción más alta la brecha de ingreso. Es así que las mujeres no indígenas con nivel primario reciben en promedio el 64% del ingreso que reciben los varones con el mismo nivel, mientras que las mujeres no indígenas con nivel superior reciben en promedio el 70% de la remuneración de los varones no indígenas con el mismo nivel de escolaridad.

Cuadro 18
Bolivia – área urbana: ingreso promedio actividad principal
según nivel de instrucción

	Hombre			Mujer			Total		
	Indígena	No indígena	Total	Indígena	No indígena	Total	Indígena	No indígena	Total
Ninguno	756,99	680,12	725,64	621,87	435,71	579,80	644,44	514,22	610,09
Primario	1209,50	1191,78	1202,67	878,67	996,55	912,82	1041,20	1113,22	1065,70
Secundario	1476,65	1471,72	1474,03	1004,38	1206,33	1120,36	1319,30	1372,73	1348,50
Superior	2470,84	3248,00	2907,89	1606,50	2286,87	2051,45	2143,38	2793,50	2534,92
Total	1571,74	1912,29	1738,19	998,49	1511,44	1234,63	1313,63	1743,03	1518,18

Fuente: Elaboración propia con base en MECOVI, 2005

Cuando miramos por categoría ocupacional verificamos que las brechas de ingreso entre hombres y mujeres son más pronunciadas entre obreros, cuenta-propia y cooperativistas. Las obreras mujeres reciben en promedio el 53% del ingreso de los obreros varones, las trabajadoras por cuenta-propia reciben en promedio el 59% del ingreso de los trabajadores en la misma categoría ocupacional y las cooperativistas reciben en promedio el 62% de

sus pares varones. Las empleadas mujeres reciben en promedio el 73% de los empleados varones.

Cuadro 19
Bolivia – área urbana: brechas de ingreso por nivel de instrucción en porcentaje

	Mujer/Hombre	Mujer indígena/ Mujer No indígena	Mujer indígena/ hombre indígena	Mujer indígena/ Hombre no indígena	Mujer no indígena/ hombre no indígena
Ninguno	80	143	82	91	64
Primario	76	88	73	74	64
Secundario	76	83	68	68	82
Superior	71	70	65	49	70
Total	71	66	64	52	79

Fuente: Elaboración propia con base en Mecovi, 2005.

Las trabajadoras indígenas reciben ingresos promedio más bajos que los ingresos de las mujeres no indígenas, hombres indígenas y hombres no indígenas en todas las categorías ocupacionales excepto la de empleada(o) del hogar.

Cuadro 20
Bolivia – área urbana: ingreso promedio actividad principal según categoría ocupacional

	Hombre			Mujer			Total		
	Indígena	No indígena	Total	Indígena	No indígena	Total	Indígena	No indígena	Total
Obrero(a)	946,9	1229,4	1100,9	485,6	701,1	581,2	877,6	1173,9	1035,4
Empleado(a)	1652,5	2270,3	1992,6	1132,4	1628,8	1451,9	1473,4	1990,1	1777,0
Trabajador(a) por cuenta propia	1261,8	1297,1	1274,8	702,4	862,6	758,4	953,8	1066,7	994,3
Patrón, socio o empleador	3843,0	3359,2	3580,2	2547,1	4378,0	3786,8	3582,3	3672,5	3634,5
Cooperativista de producción	2087,8	2019,0	2073,6	1280,7	–	1280,7	1921,6	2019,0	1938,3
Trabajador(a) familiar	2019,5	2570,4	2272,6	2033,3	2690,1	2272,9	2028,6	2637,6	2272,8
Empleada(o) del hogar	–	510,4	510,4	567,8	560,5	564,5	567,8	558,1	563,3
Total	1571,7	1912,2	1738,1	998,4	1511,4	1234,6	1313,6	1743,0	1518,1

Fuente: Elaboración propia con base en MECOVI, 2005

Cuadro 21
Bolivia – área urbana: brechas de ingreso
según categoría ocupacional

	Mujer/Hombre	Mujer indígena/ Mujer No indígena	Mujer indígena/ hombre indígena	Mujer indígena/ Hombre no indígena	Mujer no indígena/ hombre no indígena
Obrero(a)	52,8	69,3	51,3	39,5	57,0
Empleado(a)	72,9	69,5	68,5	49,9	71,7
Trabajador(a) por cuenta propia	59,5	81,4	55,7	54,1	66,5
Patrón, socio o empleador	105,8	58,2	66,3	75,8	130,3
Cooperativista de producción	61,8	–	61,3	63,4	–
Trabajador(a) familiar	100,0	75,6	100,7	79,1	104,7
Empleada(o) del hogar	110,6	101,3	–	111,2	109,8
Total	71,0	66,1	63,5	52,2	79,0

Fuente: Elaboración propia con base en MECOVI, 2005

La distribución de la población ocupada por grupo ocupacional nos permite mirar la segmentación vertical del mercado de trabajo por género y etnicidad. Las ocupaciones que requieren niveles de instrucción más altos e implican un rango jerárquico –como directivos públicos, profesionales, técnicos profesionales y empleados de oficina–, concentran hombres y mujeres no indígenas, mientras las ocupaciones que requieren menos niveles de instrucción y de rango jerárquico más bajo presentan una distribución más pareja por etnicidad aunque con mayor proporción de mujeres en comparación con varones.

Las mujeres que trabajan en cargos directivos reciben en promedio el 54% de lo que reciben los varones en los mismos puestos. La mujeres indígenas en estos cargos reciben en promedio el 36% de lo que reciben los hombres no indígenas y 61% de las mujeres no indígenas en estos puestos. Estos datos indican que las mujeres, especialmente indígenas, reciben en promedio remuneraciones más bajas.

Cuadro 22
Bolivia – área urbana: población ocupada según grupo ocupacional

	Hombre			Mujer			Total		
	Indígena	No indígena	Total	Indígena	No indígena	Total	Indígena	No indígena	Total
Fuerzas Armadas	0,2	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Directivos públicos y privados	1,7	4,2	2,9	,8	2,8	1,7	1,3	3,6	2,4
Profesionales	6,4	9,5	7,9	4,6	11,0	7,5	5,6	10,2	7,8
Técnicos y profesionales de apoyo	7,2	11,0	9,1	4,2	12,5	8,0	5,9	11,6	8,6
Empleados de oficina	2,0	4,8	3,4	4,3	11,3	7,5	3,1	7,5	5,2
Trabajadores en servicio y comercio	13,0	11,5	12,3	41,8	32,8	37,7	25,9	20,5	23,4
Trabajadores en agricultura, pecuaria y pesca	7,6	6,1	6,9	7,1	1,5	4,5	7,4	4,1	5,9
Ind. extractiva, construcción, ind. Manufacturera	36,6	30,2	33,5	15,6	9,1	12,6	27,2	21,3	24,4
Operadores de instalaciones y maquinaria	15,9	15,0	15,5	3	,2	,3	8,9	8,8	8,8
Trabajadores no calificados	9,2	7,4	8,3	21,3	18,7	20,1	14,6	12,2	13,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en MECOVI, 2005

El mismo patrón se observa para el grupo ocupacional de profesionales. Las mujeres profesionales reciben en promedio el 67% de lo que reciben los profesionales varones. Las profesionales indígenas reciben en promedio el 55% de los varones profesionales no indígenas, 65% de los varones profesionales indígenas y 82% de las mujeres profesionales no indígenas.

Entre los técnicos profesionales y de apoyo, las brechas son menores aunque las mujeres reciben una remuneración promedio de 90% de los ingresos de los varones. Las mujeres indígenas reciben en promedio el 83% de los ingresos de los técnicos varones no indígenas y el 84% de las mujeres no indígenas en los mismos puestos.

Entre los operadores de instalaciones y maquinaria, la diferencia es grande con un ingreso promedio de las mujeres de 38% en rela-

ción a sus pares varones. Las operadoras indígenas reciben alrededor del 35% de los ingresos de los operadores varones, indígenas y no indígenas, y 78% de las mujeres operadoras no indígenas.

Entre los trabajadores no calificados, la brecha también es significativa con las mujeres que reciben en promedio el 65% del ingreso de los varones no calificados, el 66% de sus pares varones indígenas, 83% de sus pares mujeres no indígenas y 53% de los varones no indígenas.

Cuadro 23
Bolivia – área urbana: ingreso promedio actividad principal
según grupo de ocupación

	Hombre			Mujer			Total		
	Indígena	No indígena	Total	Indígena	No indígena	Total	Indígena	No indígena	Total
Fuerzas Armadas	2092,2	4367,3	3206,3	–	–	–	2092,2	4367,3	3206,3
Directivos públicos y privados	6884,5	7127,3	7053,6	2582,4	4200,3	3793,7	5696,0	6157,6	6025,1
Profesionales	3046,1	3603,5	3373,2	1975,0	2395,9	2257,8	2649,9	3049,8	2899,1
Técnicos y profesionales de apoyo	1899,7	1666,0	1761,7	1390,2	1660,5	1584,4	1736,9	1663,5	1689,7
Empleados de oficina	1050,4	1683,7	1486,7	1546,1	1608,2	1588,9	1364,9	1635,8	1551,6
Trabajadores en servicio y comercio	2174,6	1559,3	1892,0	1074,1	1269,0	1152,2	1377,1	1363,6	1371,4
Trabajadores en agricultura, pecuaria y pesca	1105,7	1560,5	1306,8	1075,7	7368,8	2016,5	1092,7	2401,4	1543,6
Ind. extractiva, construcción, ind. Manufacturera	1108,7	1406,8	1239,8	699,5	900,3	766,3	1003,0	1315,0	1132,6
Operadores de instalaciones y maquinaria	1479,7	1422,4	1452,6	505,9	646,0	557,8	1463,8	1414,1	1440,4
Trabajadores no calificados	904,5	1116,2	997,0	593,9	715,6	645,9	699,9	855,7	767,1
Total	1571,7	1912,2	1738,1	998,4	1511,4	1234,6	1313,6	1743,0	1518,1

Fuente: Elaboración propia con base en MECOVI, 2005

Cuadro 24
Bolivia – área urbana: brechas de ingreso según grupo ocupacional

	Mujer/Hombre	Mujer indígena/ Mujer No indígena	Mujer indígena/ hombre indígena	Mujer indígena/ Hombre no indígena	Mujer no indígena/ hombre no indígena
Fuerzas Armadas					
Directivos públicos y privados	54	61	38	36	59
Profesionales	67	82	65	55	66
Técnicos y profesionales de apoyo	90	84	73	83	100
Empleados de oficina	107	96	147	92	96
Trabajadores en servicio y comercio	61	85	49	69	81
Trabajadores en agricultura, pecuaria y pesca	154	15	97	69	472
Ind. extractiva, construcción, ind. Manufacturera	62	78	63	50	64
Operadores de instalaciones y maquinaria	38	78	34	36	45
Trabajadores no calificados	65	83	66	53	64
Total	71	66	64	52	79

Fuente: Elaboración propia con base en MECOVI, 2005

Como se puede observar, las brechas salariales por género y etnicidad son significativas. Las mujeres indígenas son las que reciben ingresos promedio más bajos y las brechas más pronunciadas son entre mujeres indígenas y hombres no indígenas controlando por nivel de instrucción, categoría ocupacional y grupo ocupacional.

IV.4 Informalidad medida por regulación estatal y seguridad social

Más allá del debate sobre las limitaciones del concepto de informalidad y la arbitrariedad de los criterios de medición⁵, consideramos

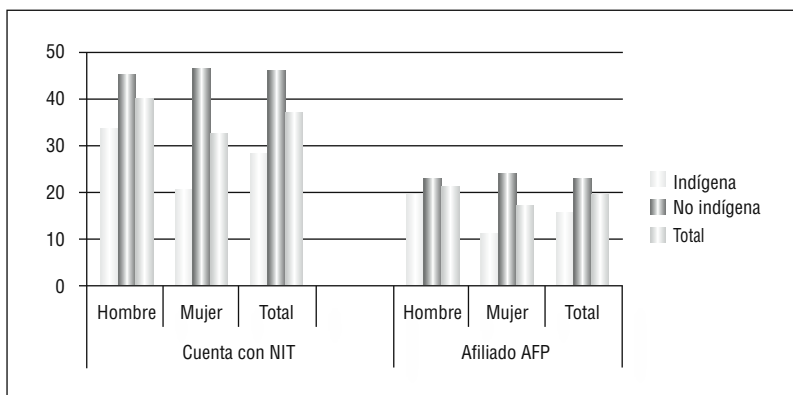
⁵ Peatti (1987), Portes y Schauffler (1993), Wanderley (2002), Yáñez y Landa (2007), Morales (2007), PNUD (2005).

que este concepto es útil para caracterizar y mensurar el universo de los y las trabajadoras que están en empresas que no cumplen con el marco legal y aquellos que están excluidos del sistema de seguridad social.

Los dos principales indicadores que nos aproximan a la condición de formalidad/informalidad externa comprendida como cobertura de la regulación estatal y de la seguridad social, son respectivamente el número de trabajadores ocupados en unidades económicas inscritas en el sistema impositivo (NIT) y el número de trabajadores registrados al nuevo sistema de seguridad de largo plazo –Nuevo Sistema de Capitalización Individual de Contribución Definida– (AFP's).

En 2005, 63% de la población ocupada trabajaba en unidades que no tenían identificación tributaria y 81% no estaban afiliados a una AFP. Se verifica que la informalidad es más alta cuando la definimos según la seguridad de largo plazo que según el registro tributario.

Gráfico 8
Bolivia – área urbana: población ocupada con NIT y afiliación a la AFP



Fuente: Elaboración propia con base en MECOVI, 2005

Al mirar con más detenimiento las características de la población ocupada por género y etnicidad, se verifica que las trabajadoras indígenas se constituyen en el grupo más informal tanto por el

criterio de seguridad social (89%) como por el criterio de registro impositivo (79%).

En relación a la inscripción al sistema tributario, un porcentaje más alto de las trabajadoras mujeres estaban ocupadas en empresas sin NIT (67%) en comparación con los varones (61%). También se observa que un porcentaje más alto de la población ocupada indígena no contaba con NIT (72%) en comparación con la población ocupada no indígena (54%) en 2005.

La misma tendencia de mayor informalidad entre mujeres y entre indígenas se verifica con el registro en las AFP's. Mientras el 83% de las mujeres y el 79% de los varones no estaban registrados a una AFP, el 84% de la población indígena y el 77% de la población no indígena no estaban registrados en 2005.

Como hemos visto en el capítulo II, la cobertura del sistema de seguridad social de corto plazo (seguro de salud) no sobrepasó el 15% de la población ocupada nacional en los últimos 60 años. Ni el sistema de reparto simple ni la reforma de pensiones implementado en 1996 logró el objetivo de aumentar la cobertura de la seguridad social de largo plazo (sistema de jubilación) que en 2005 no sobrepasó el 19% de la población urbana.

La cobertura del nuevo sistema de pensiones por género y etnicidad, muestra que las trabajadoras indígenas presentan el porcentaje más bajo de filiación (11%) en comparación al 20% de los trabajadores indígenas y alrededor del 23% de los y las trabajadores no indígenas, según la Encuesta de Hogares de 2005.

Cuando se consulta sobre la razón de no filiación a las AFP's, 63% de las trabajadoras indígenas respondieron que el principal motivo de su no filiación es la falta de información sobre el sistema y 21% apuntó la escasez de recursos económicos como la principal razón. El desconocimiento entre los trabajadores indígenas es también el principal motivo de no filiación (54%) seguido de la baja solvencia financiera (24%). Entre los y las trabajadoras no indígenas, el desconocimiento se mantiene como el principal motivo de no filiación (alrededor del 39%) seguido de la limitación de recursos financieros.

Cuadro 25
Bolivia – área urbana: población ocupada según afiliación a la AFP

	Hombre			Mujer			Total		
	Indígena	No indígena	Total	Indígena	No indígena	Total	Indígena	No indígena	Total
Afiliado a AFP	19,7	22,7	21,2	11,0	23,7	16,9	15,8	23,1	19,3
No afiliado a AFP	80,3	77,3	78,8	89,0	76,3	83,1	84,2	76,9	80,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en MECOVI, 2005

Cuadro 26
Bolivia – área urbana: población ocupada razones para la no afiliación a la AFP

	Hombre			Mujer			Total		
	Indígena	No indígena	Total	Indígena	No indígena	Total	Indígena	No indígena	Total
Su empleador no lo afilió	5,4	12,4	8,8	3,4	7,8	5,3	4,5	10,5	7,2
El contrato de trabajo no contempla afiliación a AFPs	2,6	3,2	2,9	2,7	4,9	3,6	2,6	3,9	3,2
No le alcanza el dinero para aportar	24,1	29,1	26,5	21,3	29,1	24,6	22,8	29,1	25,6
No confía en las AFPs	11,4	12,6	12,0	7,6	16,3	11,3	9,6	14,2	11,7
Desconoce cómo funcionan las AFPs	54,2	39,3	47,1	63,4	38,6	52,9	58,6	39,0	49,7
Otro	2,2	3,5	2,8	1,7	3,3	2,3	1,9	3,4	2,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en MECOVI, 2005

La baja cobertura de la seguridad social se vincula a la estrategia de la compra de inmuebles y al ahorro individual para enfrentar la vejez como se puede observar en el cuadro siguiente.

Cuadro 27
Bolivia – área urbana: población ocupada no asalariada según
estrategias para la vejez

	Hombre			Mujer			Total		
	Indígena	No indígena	Total	Indígena	No indígena	Total	Indígena	No indígena	Total
Guardando o ahorrando dinero para utilizar en su vejez	50,0	63,7	55,7	52,7	62,6	56,7	51,2	63,2	56,1
Tiene o está adquiriendo algún bien	63,2	51,8	58,4	61,5	58,6	60,3	62,4	54,6	59,2
Alguna otra acción	2,6	2,8	2,7	0,8	0,2	0,5	1,8	1,7	1,8
Total	100,0	100,0	100,	100,0	100,0	100,	100,0	100,0	100,

Fuente: Elaboración propia con base en MECOVI, 2005

IV.5 Informalidad medida por la combinación de condiciones ocupacionales

La definición de informalidad adoptada por las estadísticas oficiales (INE y UDAPE) incluye a trabajadores del sector semi-emplearial (asalariados, patrones, socios o cooperativistas que realizan alguna actividad económica en empresas o instituciones donde trabajan menos de 5 personas) y sector familiar (trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares). No incluye servicio doméstico.

En los últimos 20 años, la inserción ocupacional de hombres y mujeres en el área urbana ocurrió mayoritariamente en actividades informales. En promedio, en los últimos 10 años, el 57% de los varones y el 65% de las mujeres son trabajadores informales. En este mismo período, en promedio 69% de trabajadores indígenas y 55% no indígenas son informales.

La principal fuente de trabajo de las mujeres indígenas es indudablemente el sector informal. 78% de las mujeres indígenas se insertaron en ocupaciones no reguladas y no protegidas por el marco socio-laboral en el año 2005. Un porcentaje también alto de varones indígenas (65%) encuentran trabajo en ocupaciones

informales. Es importante no perder de vista que el servicio doméstico remunerado no está incluido en el sector informal según la definición de informalidad de UDAPE e INE, pese a que es una actividad que no cuenta con registro impositivo ni inscripción en la seguridad social. El servicio doméstico remunerado es realizado casi en su totalidad por mujeres, indígenas y no indígenas.

Cuadro 28
Bolivia – área urbana: población ocupada
por condición de empleo 1996-2007

	1996	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2005	2006	2007 (p)
TOTAL										
Población ocupada en sector informal	63,0	60,0	63,3	60,8	61,3	64,1	63,2	59,1	58,1	57,4
HOMBRES										
Población ocupada en sector informal	58,8	54,9	58,1	58,3	57,5	59,9	59,6	55,6	53,8	56,2
MUJERES										
Población ocupada en sector informal	68,1	66,6	69,9	64,0	65,8	69,2	67,8	64,2	62,7	58,9
INDÍGENAS										
Población ocupada en sector informal	71,3	71,2	68,9	68,2	66,3	70,4	67,8	70,6	69,2	69,2
NO INDÍGENAS										
Población ocupada en sector informal	58,2	52,9	56,9	53,3	56,6	58,3	57,6	52,1	49,7	49,7

(p) Preliminar

Fuente: Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas-UDAPE Vol.17 y 18.

Si bien la informalidad es el principal sector de inserción laboral de la población indígena, éste también es un espacio laboral importante para las y los trabajadores(as) no indígenas: más de la mitad de ambos están en el sector informal. En otras palabras, la informalidad es una realidad generalizada para el conjunto de los

trabajadores urbanos en Bolivia, sin embargo, esta condición es más pronunciada primero para las mujeres indígenas y segundo para los varones indígenas.

Cuadro 29
Bolivia – área urbana: población ocupada según sector 2005

	Hombre			Mujer			Total		
	Indígena	No indígena	Total	Indígena	No indígena	Total	Indígena	No indígena	Total
Formal	35,0	47,7	41,2	22,0	48,2	34,1	29,4	47,9	38,2
Informal	65,0	52,3	58,8	78,0	51,8	65,9	70,6	52,1	61,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en Mecovi 2005

IV.6 Las diferencias del nivel educativo entre e intra sectores formal e informal

Las diferencias del nivel educativo entre el sector formal e informal son significativas. Más de la mitad (53%) de la población ocupada en el sector informal tenían hasta el nivel primario en contraposición al 39% de la población ocupada en el sector formal en 2005. De la misma manera, sólo el 11% de la población ocupada en el sector informal tenía nivel superior de educación en comparación con el 50% en el sector formal.

Cuando analizamos el nivel de instrucción de la población femenina en el sector formal, sobresale que más del 50% de las mujeres, indígenas y no indígenas, tiene nivel de educación superior. Esta información sugiere que la educación superior incide positivamente en la probabilidad de las mujeres, independientemente de su condición étnica, de ingresar en ocupaciones formales. De todas maneras, el porcentaje de mujeres no indígenas con nivel superior en el sector formal es más alto que sus pares indígenas.

Cuadro 30
Bolivia – área urbana: población ocupada según sector y nivel de instrucción

		Hombre			Mujer			Total		
		Indígena	No indígena	Total	Indígena	No indígena	Total	Indígena	No indígena	Total
Formal	Ninguno	0,9	0,7	0,8	7,0	1,3	3,3	2,8	1,0	1,7
	Primario	21,3	14,7	17,6	19,6	9,1	12,8	20,7	12,5	15,8
	Secundario	34,0	35,5	34,8	19,4	28,6	25,4	29,3	32,7	31,3
	Superior	43,5	48,7	46,4	53,2	59,2	57,1	46,6	52,9	50,4
	Otros	0,3	0,4	0,4	0,8	1,8	1,5	0,5	1,0	0,8
	No responde	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Informal	Ninguno	2,2	1,7	2,0	11,4	5,6	9,3	6,5	3,2	5,2
	Primario	50,9	37,1	44,9	59,7	35,0	50,8	55,1	36,3	47,5
	Secundario	36,8	49,0	42,1	21,2	38,6	27,5	29,5	44,8	35,6
	Superior	10,1	11,7	10,8	7,5	19,8	12,0	8,9	15,0	11,3
	Otros	,0	,4	,2	,1	1,0	,5	,1	,7	,3
	No responde	,0	,0	,0	,0	,0	,0	,0	,0	,0
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en Mecovi 2005

La educación secundaria abre más oportunidades a las mujeres no indígenas de ingresar al sector formal (29%) en comparación con las mujeres indígenas (19%). En términos proporcionales, más mujeres indígenas con niveles de instrucción más bajos (ninguno y primario) están insertas en el sector formal (27%) que mujeres no indígenas con estos mismos niveles de instrucción (10%).

La situación de los trabajadores varones por condición étnica en el sector formal es diferente. La distribución por nivel de instrucción es más pareja cuando comparamos los indígenas y no indígenas aunque con una mayor proporción de varones no indígenas con niveles de instrucción más altos.

En el sector informal, se observa la concentración de las mujeres indígenas con niveles de instrucción más bajos mientras

que hay una mayor proporción de mujeres no indígenas con más formación educativa. Es así que 71% de las mujeres indígenas y 41% de las no indígenas tienen ningún nivel de instrucción o sólo primaria, 21% de las indígenas y 39% de las no indígenas tienen educación secundaria y 7% de las indígenas y 20% de las no indígenas tienen educación superior.

Entre los trabajadores varones en el sector informal, la diferencia principal por etnicidad está en una mayor proporción de trabajadores indígenas con nivel primario (51%) y una mayor participación de trabajadores no indígenas con nivel secundario (49%).

Es muy importante notar que, pese a que el sector informal está compuesto principalmente por mujeres y hombres con bajos niveles de instrucción, la presencia de trabajadores y trabajadoras con más escolaridad refleja la heterogeneidad de las actividades y de los trabajadores que componen el sector informal.

IV.7 Diferencias de ingreso entre e intra sectores formal e informal

El análisis comparativo de los ingresos en los dos sectores indica que la población ocupada en el sector informal recibe en promedio la mitad de los ingresos de la población ocupada en el sector formal, proporción que se mantuvo en los últimos 10 años.

Las diferencias de remuneración promedio entre los dos sectores por etnicidad se mantienen significativas. En promedio, la población indígena informal (hombres y mujeres) gana el 58% de lo que gana la población indígena del sector formal. De la misma manera, los no indígenas informales ganan en promedio el 53% del ingreso de los trabajadores no indígenas formales.

Al interior de cada sector se verifica que la población indígena recibe en promedio menos que la población no indígena, sin embargo, las brechas de ingreso intra-sector son menores que entre-sectores. En el sector informal, los indígenas reciben en promedio el 88% de los ingresos de los no indígenas. En el sector formal, el ingreso de los indígenas equivale en promedio el 80% de los no indígenas.

Cuadro 31
Bolivia – área urbana: ingreso promedio de la ocupación principal
por etnicidad según sector

		Indígena	No indígena	Total
		Ingreso laboral mensual total ocupación principal	Ingreso laboral mensual total ocupación principal	Ingreso laboral mensual total ocupación principal
Formal	Media	1895,49	2364,12	2175,56
	Máximo	38035,00	25547,00	38035,00
	Mínimo	103,92	66,67	66,67
Informal	Media	1114,34	1259,05	1172,55
	Máximo	29333,33	20307,70	29333,33
	Mínimo	6,25	20,00	6,25
Total	Media	1344,09	1788,49	1556,04
	Máximo	38035,00	25547,00	38035,00
	Mínimo	6,25	20,00	6,25

Fuente: Elaboración propia con base en Mecovi 2005

Las diferencias de ingreso por género entre los dos sectores muestran que las mujeres informales reciben en promedio el 56% del ingreso de las mujeres formales y el 43% de los ingresos promedio de los hombres formales. Los varones informales reciben en promedio el 54% de los varones formales.

Cuando incluimos la condición étnica de hombres y mujeres para analizar las diferencias de ingreso entre sectores, se observa que las mujeres indígenas en el sector informal reciben en promedio el 59% de los ingresos promedios de las mujeres indígenas en el sector formal, mientras que las mujeres no indígenas en el sector informal reciben en promedio el 62% de lo que reciben las mujeres no indígenas del sector formal.

En el análisis de las diferencias de ingreso promedio de hombres y mujeres al interior de cada sector, se ve que las mujeres formales reciben en promedio el 76% de lo que reciben los varones formales y las mujeres informales reciben en promedio el 79% de lo que reciben los varones informales.

Cuadro 32
Bolivia – área urbana: ingreso promedio de la ocupación principal
por sexo y etnicidad según sector

		Hombre			Mujer		
		Indígena	No indígena	Total	Indígena	No indígena	Total
		Ingreso laboral mensual total ocupación principal	Ingreso laboral mensual total ocupación principal	Ingreso laboral mensual total ocupación principal	Ingreso laboral mensual total ocupación principal	Ingreso laboral mensual total ocupación principal	Ingreso laboral mensual total ocupación principal
Formal	Media	2069,67	2618,75	2380,06	1524,40	1988,75	1827,48
	Máximo	38035,00	25547,00	38035,00	12981,87	20200,00	20200,00
	Mínimo	103,92	66,67	66,67	120,00	129,90	120,00
Informal	Media	1303,84	1275,56	1291,57	903,17	1234,27	1023,20
	Máximo	29333,33	20307,70	29333,33	18000,00	15516,67	18000,00
	Mínimo	13,04	43,30	13,04	6,25	20,00	6,25
Total	Media	1571,74	1916,59	1740,03	1039,60	1597,82	1297,15
	Máximo	38035,00	25547,00	38035,00	18000,00	20200,00	20200,00
	Mínimo	13,04	43,30	13,04	6,25	20,00	6,25

Fuente: Elaboración propia con base en Mecovi 2005

Si observamos con más detenimiento, encontramos que la brecha de ingreso entre hombres y mujeres indígenas es igualmente importante al interior del sector informal –en promedio las trabajadoras indígenas reciben el 69% de los trabajadores indígenas– y al interior del sector formal –de cada 100 bolivianos que reciben los trabajadores indígenas las mujeres indígenas reciben 73 bolivianos en promedio–. Estos datos muestran que la condición de mujer e indígena en el sector informal define al grupo de las remuneraciones más bajas. Ya entre la población ocupada no indígena la diferencia principal entre hombres y mujeres se da al interior del sector formal (76%).

Es importante incluir en el análisis de los ingresos las medidas de los ingresos máximos y mínimos para evaluar la importancia de la dispersión o grado de diferenciación entre ingresos. Se verifica una alta dispersión salarial al interior de los dos sectores

indicando el grado de heterogeneidad de las condiciones laborales en ambos sectores del mercado de trabajo. El registro de ingresos altos en el sector informal muestra que, pese a que los trabajadores del sector informal reciben en promedio ingresos más bajos que los trabajadores en el sector formal, no todo empleo informal es precario en términos de ingreso.

IV.8 Los sectores familiar y semi-empresarial

El sector familiar y semi-empresarial son los principales sectores generadores de empleo, principalmente para mujeres en Bolivia. Encontramos que el 59% de la población ocupada en el área urbana está distribuida entre unidades económicas familiares (42%) y semi-empresariales (17%). Observamos que 65% de las mujeres indígenas y 40% de las mujeres no indígenas encuentra trabajo en el sector familiar. La participación de las mujeres indígenas es proporcionalmente menor en los sectores semi-empresarial, empresarial y estatal comparado con las mujeres no indígenas. Ya en el sector doméstico, el 9% de las mujeres indígenas y casi la misma proporción de las mujeres no indígenas (8%) están insertas en actividades de servicio doméstico.

Cuadro 33
Bolivia – área urbana: población ocupada según sector

	Hombre			Mujer			Total		
	Indígena	No indígena	Total	Indígena	No indígena	Total	Indígena	No indígena	Total
Doméstico	0,0	0,3	0,1	8,7	8,3	8,5	3,9	3,7	3,8
Estatad	9,2	8,7	9,0	8,3	13,8	10,9	8,8	10,9	9,8
Familiar	39,9	26,1	33,2	64,7	41,4	54,0	51,1	32,6	42,3
Semi-empresarial	22,0	22,5	22,2	7,4	13,0	9,9	15,4	18,5	16,9
Empresarial	28,8	42,4	35,5	10,9	23,4	16,6	20,7	34,4	27,2
Total	100,0	100,0	100,	100,0	100,0	100,	100,0	100,0	100,

Fuente: Elaboración propia con base en Mecovi 2005

Cuando analizamos la composición del sector por género observamos que el 56% de los trabajadores en el sector familiar y 26% en el sector semi-empresarial son mujeres. La composición por etnicidad muestra que el 63% de la población ocupada en el sector familiar y 48% en el sector semi-empresarial son indígenas. Estos datos indican que el sector familiar es el principal generador de empleo de las trabajadoras indígenas. El sector semi-empresarial está compuesto por indígenas y no indígenas en casi la misma proporción.

Cuadro 34
Bolivia – área urbana: población ocupada por etnicidad

	% mujer / total población	% Indígena / total población	% de mujer indígena / total mujer
Doméstico	97,8	53,8	55,0
Estatatal	48,4	47,2	41,4
Familiar	55,8	63,3	64,7
Semiempresarial	25,8	47,9	39,9
Empresarial	26,7	39,9	35,3
Total	43,7	52,4	54,0

Estos datos indican que las unidades económicas de carácter familiar son la principal forma de incorporación al mercado, principalmente de mujeres y hombres indígenas, en la condición de cuenta-propia, trabajador familiar y patrón o socio-empleador. Es precisamente esto que se observa cuando analizamos la relación laboral. El 50% de las mujeres indígenas son trabajadoras por cuenta propia, 15% es trabajadora familiar y 2% patrón, socio o empleador. El restante 33% se distribuye entre empleado (19%), trabajadora del hogar (9%) y obrera (4%) en 2005. Las mujeres no indígenas en el mismo año son principalmente empleadas (40%) y trabajadoras por cuenta propia (32%).

Cuadro 35
Bolivia – área urbana: población ocupada según categoría ocupacional

	Hombre			Mujer			Total		
	Indígena	No indígena	Total	Indígena	No indígena	Total	Indígena	No indígena	Total
Obrero(a)	20,3	25,6	22,9	4,4	4,1	4,3	13,1	16,5	14,7
Empleado(a)	29,6	38,1	33,8	19,0	40,4	28,8	24,8	39,1	31,6
Trabajador(a) por cuenta propia	33,6	20,6	27,3	50,3	31,8	41,8	41,1	25,4	33,6
Patrón, socio o empleador	7,3	9,2	8,2	2,3	5,6	3,8	5,1	7,7	6,3
Cooperativista de producción	2,5	0,7	1,6	0,8	0,0	0,4	1,7	0,4	1,1
Trabajador(a) familiar	6,7	5,4	6,1	14,6	9,8	12,4	10,3	7,3	8,8
Empleada(o) del hogar	0,0	0,3	0,1	8,7	8,4	8,5	3,9	3,7	3,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en Mecovi 2005

Entre los varones ocupados, la diferencia principal entre indígenas y no indígenas se observa en la mayor participación proporcional de varones indígenas como trabajador por cuenta propia (34%) mientras que una mayor proporción de varones no indígenas son empleados y obreros (38%). Llama la atención el porcentaje más alto de hombres indígenas en la condición de patrón o socio-empleador (7%) que mujeres indígenas patrón o socio-empleadora (2%). Entre los no indígenas también se observa una proporción mayor de patrón-socio empleador varón (9,2%) que mujer no indígena (6%).

IV.8.1 Las razones para el auto-empleo y el empleo asalariado

El debate sobre la segmentación del mercado entre trabajo asalariado y no asalariado ha introducido la cuestión sobre las ventajas y desventajas de ambos trabajos y el grado de elección

de los trabajadores por uno u otro sector efectivamente, una de las preguntas centrales en relación al auto-empleo, compuesto principalmente por los trabajadores por cuenta-propia, patrón-empresarial, se refiere a las “razones” o condiciones para este tipo de actividad, en su mayoría no regulada por las leyes laborales y sin beneficios sociales.

Sabemos que las condiciones para estar en uno u otro trabajo dependen de un conjunto de factores, los cuales no son adecuadamente captados por las encuestas debido a las respuestas precodificadas que impone una única opción. Los estudios cualitativos permiten comprender las dinámicas complejas que estructuran el mercado de trabajo por género, etnicidad y clase. Esto es precisamente lo que buscamos profundizar, en el capítulo siguiente, con un estudio de caso sobre las estrategias de generación de empleo de mujeres migrantes del campo en dos ciudades: La Paz y Cochabamba.

De todas maneras, el análisis de la Encuesta de Hogares de 2005 nos da pistas sobre el conjunto de “razones” tanto de los trabajadores no asalariados como asalariados para estar en sus respectivas actividades. El conjunto de las respuestas muestran la combinación de las restricciones del mercado de trabajo con las expectativas y valor asignados al trabajo independiente.

Entre las mujeres indígenas en actividades independientes y no asalariadas, el 70% respondió que están en estas actividades por cuatro factores principales: la oportunidad ocurrió en estas actividades (24%), la flexibilidad de horario (21%), la continuidad de la tradición familiar (19%) y preferencia por no tener jefe (6,5%). El 30% respondió que no encontró trabajo como asalariada.

Entre las mujeres no indígenas en actividades independientes la situación es similar; 74% respondió que están en este tipo de trabajo por las mismas razones: la oportunidad de ser independiente o establecer un negocio (30%), flexibilidad de horario (19%), tradición familiar (13%) y no tener jefe (9%). Sólo el 26% respondió que no encontró trabajo como asalariada.

Cuadro 36
Bolivia – área urbana: población ocupada no asalariada
según razones de esa actividad

	Hombre			Mujer			Total		
	Indígena	No indígena	Total	Indígena	No indígena	Total	Indígena	No Indígena	Total
No encuentra trabajo como asalariado	33,7	24,3	29,9	30,0	25,9	28,5	31,7	25,2	29,1
Tradición familiar	19,1	16,7	18,1	19,2	13,0	16,9	19,2	14,7	17,4
Horario flexible	11,3	15,0	12,8	20,6	19,3	20,1	16,5	17,3	16,8
No quiere tener jefe	16,4	16,3	16,4	6,5	9,2	7,5	10,9	12,6	11,6
Tuvo la oportunidad de ser independiente o establecer un negocio	25,2	31,9	28,0	24,7	30,3	26,8	24,9	31,1	27,3
Otra razón	10,2	14,6	12,0	13,4	11,8	12,8	12,0	13,1	12,4

Fuente: Elaboración propia con base en MECOVI, 2005

Entre el universo de los asalariados, el 56% de las trabajadoras indígenas respondieron que están en esta actividad porque “fue lo que consiguieron”, 17% porque “no ha tenido la oportunidad de ser independiente”, el 10% porque “ganan más que el trabajo independiente” y 10% porque “el trabajo independiente es inestable”. Entre las mujeres no indígenas asalariadas el 44% respondió que es “lo único que consiguió”, 25% porque “no ha tenido la oportunidad de ser independiente”, el 10% porque “ganan más que por su cuenta” y 6% porque “el trabajo independiente es inestable”.

Se puede observar que “las razones” para uno u otro tipo de relación laboral son complejas y su interpretación como indicador de falta de oportunidad u opción no es evidente. Por ejemplo, la respuesta del horario flexible para estar en actividades independientes puede indicar, por un lado, la necesidad de conciliación entre el trabajo de cuidado y el trabajo remunerado y, por lo tanto, restricción de oportunidades o, por otro lado, una preferencia personal y, por lo tanto, opción. De todas maneras, estas razones indican la combinación tanto de la presencia de restricciones de

oportunidades como del valor que se otorga a ambas relaciones laborales (asalariado y no asalariado).

Cuadro 37
Bolivia – área urbana: población ocupada asalariada
según razones de esa actividad

	Hombre			Mujer			Total		
	Indígena	No indígena	Total	Indígena	No indígena	Total	Indígena	No Indígena	Total
Es lo único que consiguió	61,6	54,9	57,9	56,2	44,4	48,9	60,1	51,4	55,1
El trabajo independiente es inestable	10,2	7,7	8,8	9,7	6,4	7,7	10,1	7,3	8,5
Gana más que trabajando por su cuenta	7,1	10,4	8,9	10,7	10,3	10,4	8,1	10,3	9,4
No ha tenido la oportunidad de ser independiente o poner un negocio	14,1	22,5	18,7	16,9	24,8	21,8	14,9	23,3	19,7
Otro	18,3	16,5	17,3	22,4	24,1	23,4	19,4	19,1	19,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en MECOVI, 2005

Sin embargo, estas respuestas no indican que la entrada en uno u otro tipo de trabajo implique la “opción” por trabajos con o sin seguridad social. Nos parece importante desarrollar algunas consideraciones sobre esta discusión, recientemente actualizada en el Informe del Banco Mundial “*Informalidad – escape y exclusión*” de 2007, porque implica conclusiones que informan el diseño de políticas de protección social.

Este informe clasifica a los trabajadores informales entre aquellos que “optan por ingresar voluntariamente” a trabajos o actividades fuera del marco de regulación y seguridad estatal y aquellos “excluidos de trabajos protegidos”. Las trabajadoras mujeres independientes o asalariadas informales (incluyendo las trabajadoras del hogar) son clasificadas como sigue grupo de “escape”, esto es, entre los que voluntariamente han elegido los

trabajos sin seguridad social, y llegan a esta conclusión con base en las razones declaradas por las mujeres para estar en estas actividades como la flexibilidad de tiempo para compatibilizar los trabajos dentro y fuera del hogar y el bajo porcentaje de las que declaran haber buscado y no encontrado un trabajo formal. La interpretación de los autores es que estas otras “razones” indican beneficios más valorados por las mujeres en detrimento del valor otorgado a la seguridad social pública o a mejores salarios.

Como enfatizamos en el presente documento, la necesidad de compatibilizar el trabajo familiar y el trabajo remunerado es una realidad que restringe las oportunidades de trabajo para las mujeres y limita el goce de beneficios sociales en igualdad de oportunidades. La mayoría de las mujeres con hijos pequeños no pueden evadir la necesidad de compatibilizar las dos actividades debido a la carencia de alternativas más equitativas de las actividades de cuidado (en la sociedad y en la familia). Además, la “opción” por trabajos independientes no significa priorizar otros beneficios antes que la seguridad social.

Los autores se anticipan a esta crítica y nos dicen *“De ninguna manera esta evidencia busca validar la división del trabajo en los hogares, solamente quiere sugerir que los patrones de empleo de las mujeres son consistentes con la necesidad de balancear trabajo y familia, sea o no esto grandemente un rol de género socialmente definido”* (Pág. 70). Sin embargo, anticipar la crítica pero sin cambiar la estructura del análisis y las conclusiones no resuelve el problema.

En este sentido, concluir que la flexibilidad para atender el hogar es una “elección” para las mujeres es, de todas maneras, no problematizar y, por lo tanto, validar la doble jornada, la división inequitativa del trabajo en el hogar y la ausencia de servicios públicos de cuidado pre-escolar, condiciones que constituyen obstáculos importantes para avanzar en la equidad de género en el trabajo y en la sociedad.

IV.8.2 Las expectativas de los auto-empleados

Otro tema importante sobre el sector independiente se refiere a su heterogeneidad en términos de: (i) grados de consolidación de

las unidades económicas; (ii) inserción en mercados nacionales e internacionales; (iii) condiciones de trabajo y (iv) niveles de remuneración. Este sector está compuesto por actividades de subsistencia, actividades en proceso de expansión y actividades consolidadas. La comprensión de las diferentes necesidades al interior del sector independiente es central para la definición del marco institucional y el diseño de políticas orientadas a mejorar las condiciones de empleo.

La heterogeneidad del sector independiente está reflejada en las diversas expectativas de los que generan sus propias fuentes de trabajo. Entre las unidades de menos de cinco personas, las expectativas de los trabajadores por cuenta-propia y patrón-empendedor son ampliar el negocio (45%) y continuar con el negocio en el mismo nivel (43%). Sólo el 11% indicó que quisiera abandonar esta actividad. Se observa que las mujeres y los indígenas son los más optimistas con expectativas de ampliación, 61% y 67%, respectivamente.

Entre las unidades de 5 a 10 personas, la tendencia cambia indicando que las condiciones se ponen más adversas cuando se logra la ampliación del negocio, principalmente para las mujeres emprendedoras. El 68% de las mujeres por cuenta-propia y patrón-empendedora en negocios de 5 a 10 personas indicaron que están pensando abandonar esta actividad en comparación con el 25% de los varones. El 52% de los varones esperan continuar con el negocio en el mismo nivel, mientras que no se incorporó a ninguna mujer patrón o cuenta-propia con esta expectativa en la muestra de la encuesta. En el otro extremo está el restante, 32% de las mujeres socio empleadoras o trabajadora por cuenta-propia, que se muestra optimista sobre la ampliación del negocio en contraposición al 23% de los varones.

Estos datos parecen indicar que el punto crítico de las unidades lideradas por mujeres, en el cual se define la expansión o cierre del negocio, es precisamente cuando el negocio ya cuenta con 5 a 10 trabajadores. Es muy importante profundizar el conocimiento sobre las condiciones determinantes para el abandono o la conti-

nidad de las actividades en sus diferentes etapas y lideradas por mujeres. Entre los que tienen unidades de más de 10 personas las expectativas de continuación del negocio y su ampliación son predominantes.

Cuadro 38
Bolivia – área urbana: trabajador por cuenta-propia y patrón-empleador según tamaño del establecimiento donde trabaja

		Total	Hombres	Mujeres	Indígenas	No indígenas
< = 5 personas	Ampliar el negocio, empresa o actividad	45,2	34,9	61,5	67,0	33,2
	Continuar con el negocio en el mismo nivel	43,3	56,1	23,0	21,4	55,3
	Abandonar su actividad	11,5	9,0	15,5	11,5	11,5
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
5-10 personas	Ampliar el negocio, empresa o actividad	24,0	23,1	32,4	47,5	8,9
	Continuar con el negocio en el mismo nivel	47,0	51,8	0,0	28,3	60,0
	Abandonar su actividad	29,0	25,1	67,6	26,0	31,1
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
10 y + personas	Ampliar el negocio, empresa o actividad	35,8	39,3	29,1	42,7	25,5
	Continuar con el negocio en el mismo nivel	44,6	42,0	49,5	44,7	44,4
	Abandonar su actividad	19,6	18,7	21,4	12,6	30,1
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en MECOVI, 2005

IV.8.3 Las unidades económicas y la exportación

Pese a las barreras estructurales de la economía (los costos de infraestructura, bajos niveles de capital humano, institucionalidad

adversa al crecimiento)⁶, muchas unidades familiares, micro y pequeñas que componen el sector informal están insertas en mercados externos. En un estudio reciente del Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE), se calcula que de cada 10 empresas que venden sus productos en mercados externos, 8 son unidades micro, pequeña o mediana. Pese a la importancia de la participación de las unidades de pequeño porte en la exportación formal, el valor de sus exportaciones es poco significativo llegando al 3% del total de exportación nacional y al 10% del comercio exterior no tradicional. El estudio advierte, sin embargo, que no se cuenta con información sobre el gran número de emprendimientos que están exportando ilegalmente, esto es, sin registros.

El bajo conocimiento de las dinámicas económicas de establecimientos informales es un serio problema para el diseño de políticas de promoción de estas unidades y, consecuentemente, de políticas orientadas a mejorar la calidad del empleo en este sector. Una de las características de los eslabonamientos de las unidades micro y pequeñas, principalmente aquellas menos consolidadas, es su baja capacidad de control de los precios y los mercados en que están insertas, resultando en relaciones de explotación de los intermediarios hacia los y las productores(as). Igualmente importantes son las limitaciones en los eslabonamientos “hacia atrás”, esto es, en la provisión de insumos, materia prima y servicios para la producción. Estos “cuellos de botella” limitan la capacidad de los productores para poner sus productos en mercados nacionales e internacionales en condiciones competitivas.

IV.8.4 Las fuentes de capital

Los ahorros propios son la principal fuente de capital para las actividades independientes, tanto para hombres y mujeres, como para indígenas y no indígenas. En segundo lugar, están los préstamos de parientes y amigos, herencia y préstamo bancario. El ahorro

6 Para un análisis sobre los pesos relativos de las barreras estructurales sobre las MYPES, consultar Gray Molina y Wanderley (2007).

propio se mantiene como la fuente principal independientemente del tamaño de las unidades y de la rama de actividad, principalmente entre las mujeres indígenas.

Cuadro 39
Bolivia – área urbana: población ocupada no asalariada
según origen del capital

	Hombre			Mujer			Total		
	Indígena	No indígena	Total	Indígena	No indígena	Total	Indígena	No indígena	Total
Indemnización recibida	4,1	5,8	4,8	0,8	3,5	1,8	2,4	4,7	3,3
Herencia	9,5	12,0	10,5	5,9	7,5	6,5	7,7	9,8	8,5
Venta de bienes o inmuebles	1,7	2,6	2,0	0,8	0,8	0,8	1,2	1,7	1,4
Ahorros propios	61,5	59,8	60,8	68,5	61,0	65,7	65,1	60,4	63,2
En sociedad con otras personas	4,3	3,2	3,8	2,0	1,8	1,9	3,1	2,5	2,9
Préstamos de parientes o amigos	11,2	11,8	11,5	12,9	8,6	11,3	12,1	10,3	11,4
Préstamo bancario	8,7	13,9	10,8	6,0	10,0	7,5	7,3	12,0	9,2
Otro	8,7	5,9	7,5	9,1	13,4	10,7	8,9	9,5	9,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en MECOVI, 2005

Aunque el bajo acceso a crédito es una limitación para los emprendimientos en Bolivia, es cuestionable el enfoque que privilegia la limitación de capital como el principal problema que enfrentan las personas que generan sus propias fuentes de empleo. Este enfoque financiero desestima la complejidad de los problemas de desarrollo del tejido económico boliviano. Es importante priorizar acciones dirigidas a los problemas de organización productiva como, por ejemplo, los costos de transacción que imponen el marco legal y de regulación; los “cuellos de botella” en los eslabonamientos productivos (los problemas con los mercados de insumos y servicios para la producción) y los obstáculos para el incremento continuo de eficiencia y productividad.

Para que la oferta de crédito favorezca el desarrollo de las unidades económicas de diversos tamaños, ésta no puede responder únicamente al principio de rentabilidad o ser concebida primordialmente como medidas asistenciales y de reducción de la pobreza. Se sabe, además, que la oferta de micro-crédito, que consolidó una industria financiera importante en el país, ha favorecido principalmente el comercio y los servicios sin vinculación con la producción. También es conocido que el impacto del micro-crédito en la calidad de vida de los clientes y en el desarrollo productivo no es positivo.

En vista de estos resultados, es importante considerar seriamente los efectos que esta modalidad de oferta de capital genera en términos de capitalización y competitividad para las actividades productivas, los resultados indirectos y negativos para el sector productivo, así como de reducción de la situación de pobreza y vulnerabilidad de los beneficiarios, sus familias y el entorno en general. El análisis crítico de la experiencia nacional en esta materia es el primer paso para nuevos diseños institucionales de oferta de capital adecuados al sector productivo.

IV.9 La terciarización del mercado de trabajo

Cuando miramos el conjunto de la economía popular urbana formada por unidades familiares, micro y pequeñas, se observa la concentración del total de la fuerza laboral en actividades no transables, de servicio y comercio minorista, atrapadas en una dinámica de pulverización de ganancia en un mercado crecientemente saturado. Esta dinámica se caracteriza por la proliferación de cientos y miles de unidades económicas sin capacidad de ofertar productos y servicios competitivos en nuevos nichos del mercado nacional e internacional (Wanderley 2004 y PNUD, 2005). Este es el sector en que están la mayoría de las mujeres, principalmente de estratos socio-económicos más bajos y de ascendencia indígena.

El análisis de la inserción de hombres y mujeres por rama de actividad muestra que la principal actividad para mujeres indígenas y no indígenas es la venta y reparaciones, el 37% y el 26%, respectivamente. La venta incluye un abanico muy amplio de productos

como abarrotes, prendas de vestir, ferretería, dulces, comida, adornos, bebidas, refrescos, entre otros. La segunda actividad de mayor concentración de mujeres indígenas y no indígenas es la industria manufacturera (esto es, producción de algún producto para el mercado), el 14% y el 12%, respectivamente.

Cuadro 40
Bolivia – área urbana: población ocupada según rama de actividad

	Hombre			Mujer			Total		
	Indígena	No indígena	Total	Indígena	No indígena	Total	Indígena	No indígena	Total
Agricultura, ganadería y caza	8,6	7,0	7,8	7,0	1,8	4,6	7,9	4,8	6,4
Silvicultura y pesca	0,1	0,5	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,2
Explotación de minas y canteras	3,6	2,1	2,9	0,9	1,0	0,9	2,4	1,6	2,0
Industria manufacturera	20,8	18,2	19,6	13,8	12,2	13,1	17,7	15,7	16,7
Producción y distribución de electricidad, gas y agua	0,4	1,2	0,8	0,3	0,3	0,3	0,3	0,8	0,6
Construcción	14,8	14,9	14,8	1,8	1,4	1,6	8,9	9,2	9,1
Venta y reparaciones	16,4	16,0	16,2	37,1	26,4	32,2	25,7	20,4	23,2
Hoteles y restaurantes	2,2	3,2	2,7	11,3	11,0	11,2	6,3	6,5	6,4
Transporte, almacenamiento, comunicaciones	14,6	14,8	14,7	1,3	3,3	2,2	8,6	9,9	9,2
Intermediación financiera	0,2	0,4	0,3	0,3	1,5	0,8	0,2	0,9	0,5
Servicios Inmobiliarios, empresariales y de alquiler	3,5	5,7	4,6	1,7	5,8	3,6	2,7	5,8	4,2
Adm. Pública, defensa y seguridad social	4,3	3,9	4,1	1,7	3,4	2,5	3,2	3,7	3,4
Educación	4,8	4,2	4,5	5,8	10,3	7,9	5,2	6,8	6,0
Servicios sociales y de salud	1,3	1,4	1,3	1,8	4,8	3,2	1,5	2,8	2,2
Servicios comunitarios y personales	4,3	5,7	4,9	6,2	8,1	7,0	5,1	6,7	5,9
Hogares privados	0,1	0,3	0,2	8,9	8,8	8,8	4,1	3,9	4,0
Organismos extraterritoriales	0,0	0,6	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en MECOVI, 2005

Es importante considerar que la estructura por rama de actividad no capta la estrategia de diversificación de actividades realizadas por hombres y mujeres de estratos socio-económicos menos favorecidos.⁷ Se observa que la mayoría de las mujeres que están en producción también se encargan de la venta de sus productos, siendo probable que parte de las que están incorporadas en ventas también estén dedicadas a la producción o vice versa.

Una cifra que nos llama la atención se refiere a la agricultura, ganadería y pesca en el área urbana con un 7% de mujeres indígenas y 2% de mujeres no indígenas. El estudio de caso que analizamos en el capítulo V encontró que las mujeres migrantes del campo, insertas en actividades independientes de producción, también desarrollan actividades agrícolas en sus comunidades de origen, el comercio y servicios diversos.

Las actividades terciarias que requieren niveles de instrucción más altos presentan mayor proporción de mujeres no indígenas como en las ramas de educación, servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler, servicios de salud y sociales y administración pública. En relación a los varones, se puede observar que la condición étnica no establece diferencias proporcionales significativas en ninguna de las ramas de actividad.

El incremento del empleo en actividades de comercio y servicios al consumidor sin articulaciones con el sector productivo en el área urbana es una limitación estructural tanto para el crecimiento sostenible de la economía boliviana como para la generación de empleos de calidad. En este sentido, es importante la articulación entre políticas económicas y políticas de empleo en la promoción de actividades que posibiliten mejoras de productividad y salario. La priorización de las actividades y tipos de empleo por las políticas públicas es central para lograr el crecimiento sostenible de empleos de calidad.

De esta manera, y pese a que la mayoría de las mujeres están en los sectores de servicios y comercio, es importante evaluar las

7 Algunos estudios que exploran las estrategias de diversificación de actividades económicas son PNUD (2005), Zoomers (2002) y Dandler (1987).

posibilidades de mejora de los niveles de productividad y remuneración en los distintos nichos de actividades. En este sentido, es importante preguntarse cuáles son las acciones adecuadas distinguiendo ocupaciones y ramas de actividad. Para esto hay que diferenciar entre las *actividades de producción, servicio y comercio* que tienen potencial de incremento de productividad e ingreso y, por lo tanto, de generación de empleo de calidad, y aquellas que están entrampadas en una dinámica viciosa de bajos ingresos y expuestas a mayores niveles de inseguridad.

Queda en la agenda de investigación un análisis focalizado de las actividades de servicio y comercio, distinguiendo entre el comercio y servicios articulados a la producción, servicio y comercio al consumidor directo y servicios y comercio públicos. El conocimiento en detalle de las condiciones de trabajo y los problemas y potencialidades de este sector en sus diferentes nichos, permitirá el diseño de políticas específicas orientadas tanto a mejorar las condiciones de empleo en sus diferentes nichos, como también a potenciar y superar limitaciones en el servicio y comercio asociados a la producción o dirigidas al consumidor final que componen el tejido económico boliviano.

V. Las estrategias familiares e individuales de generación de ingreso y bienestar en el sector del empleo independiente – un estudio de caso¹

Como se analizó en el capítulo IV, la mayoría de la población económicamente activa genera sus ingresos en actividades de auto-empleo. El universo del empleo independiente urbano presenta una gran heterogeneidad de organización del trabajo, de la propiedad de los recursos, de la gestión y distribución de los ingresos. Están las unidades familiares, empresas de diversos tamaños, asociaciones y cooperativas con niveles y modalidades diversas de posicionamiento en los mercados locales, nacionales e internacionales. Mientras algunas logran consolidar sus actividades e incrementar los volúmenes de sus transacciones y de los flujos de ingreso, otras se mantienen en dinámicas de sobrevivencia.

El nivel de remuneración de mujeres y hombres que trabajan como cuenta-propia, trabajadoras familiares y propietarias de negocios familiares, micro y pequeñas empresarias es también muy diverso. Mientras muchos se encuentran atrapados en actividades de baja productividad y baja remuneración, sin alternativas de transitar a trabajos de mejor calidad o potenciar sus actividades, otros logran consolidar sus actividades, insertarse a mercados nacionales e internacionales y generar ingresos más elevados.

1 El equipo del estudio estuvo constituido por Fernanda Wanderley, Carmen Sánchez, Teresa Reinaga, Felipa Huanca, Nestor Araujo, Daniela Camacho y Porfirio Cochi.

Las diferencias de acumulación de riqueza y de bienestar social entre individuos y familias en actividades de auto-empleo y con la misma ascendencia social y cultural, incluyendo los migrantes del campo o de las minas, son notorias aunque poco estudiadas y conocidas. El concepto de “burguesía chola” hace referencia a estos procesos de movilidad social de estratos populares y de ascendencia indígena en espacios urbanos que escenifican su acumulación en fiestas como la del Gran Poder en la ciudad de La Paz, mostrando la posibilidad de conciliación entre la diferenciación socio-económica intra-étnica y la actualización de fronteras simbólicas y socio-territoriales inter-étnicas.

También se advierte gran inestabilidad del conjunto de las actividades con aperturas y cierres de iniciativas económicas así como la baja proporción de las actividades exitosas. Los datos indican que el punto crítico de definición para la expansión o cierre del negocio, liderados por mujeres, es precisamente cuando el negocio ya cuenta con entre 5 y 10 trabajadores.

Aunque la acumulación de conocimientos sobre el tejido productivo boliviano es importante y ofrece insumos valiosos para el diseño e implementación de políticas de promoción productiva y de calidad del empleo, todavía no conocemos muchos aspectos de las dinámicas de las unidades económicas familiares y semi-empresariales como, por ejemplo, las condiciones determinantes para el abandono o la continuidad de las actividades en sus diferentes etapas, los tipos y condiciones de inserción en nichos de mercados nacionales e internacionales y las dinámicas microeconómicas de los negocios.

El insuficiente conocimiento del tejido económico que alberga la mayoría de los y las trabajadoras es un serio obstáculo para el diseño de políticas diferenciadas orientadas a: (i) la sostenibilidad de los casos exitosos; (ii) la creación de condiciones para que un número creciente de unidades que están en el umbral de los casos exitosos logren consolidarse y (iii) el fortalecimiento de las actividades más rezagadas y precarias.

Una de las formas de integración al universo laboral y, en específico, al universo del auto-empleo es por la vía asociativa.

El universo de las asociaciones alberga todo tipo de colectivos desde los gremios de comerciantes, las asociaciones de productores, los sindicatos de trabajadores asalariados, la asociación de desempleados, entre una infinidad de organizaciones sectoriales y territoriales. El entramado organizacional que resulta del conjunto de asociaciones es complejo, con vinculaciones diversas entre entes matrices y continuamente cambiantes en el tiempo y en el espacio socio-territorial nacional.

También contamos con trabajos que ofrecen aproximaciones valiosas al universo de las asociaciones y cooperativas en Bolivia. Sin embargo, todavía nos falta comprender en más detalle la heterogeneidad de las características de las organizaciones por detrás del denominativo de “asociación”, principalmente en el área urbana.

Proponemos los siguientes criterios para analizar las unidades económicas en general y las asociaciones económicas en particular: (i) tipo de propiedad y gestión; (ii) objetivos y áreas de actuación; (iii) ramas de actividad; (iv) integración a mercados; (v) nivel de formalidad externa (cumplimiento de los requisitos legales de funcionamiento) y (vi) formalidad interna (sofisticación en la gestión y administración). Veamos estos criterios en relación a las asociaciones.

Según *el criterio de tipo de propiedad y gestión*, se puede tipificar dos principales grupos de asociaciones. Un primer grupo está formado por asociaciones que, en realidad, funcionan como una micro o pequeña empresa donde el presidente actúa como el propietario concentrando la gestión y administración, en una relación vertical con las(os) trabajadores. En estas “asociaciones”, la contabilidad no es socializada entre las “asociadas(os)”, quienes no se enteran de los costos de administración, de las ganancias ni del porcentaje que significa la remuneración de la mano de obra. Muchas de estas asociaciones están lideradas por familias o por un varón.

Un segundo grupo está formado por socios en una relación horizontal donde son al mismo tiempo propietarios, administradores y productores. En estas asociaciones se verifica la rotación de los

cargos, contabilidad abierta y gestión y gerencia más participativa entre todas(os) las(os) asociadas(os). Estas son las asociaciones que estudiamos en esta oportunidad. Muchas de ellas surgen de la insatisfacción de las productoras con las asociaciones del primer grupo, que funcionan como micro o pequeña empresas, en términos de transparencia y justicia en la distribución de las ganancias.

Si elegimos *el criterio de objetivos y áreas de actuación* podemos clasificar las asociaciones en tres grupos. Un primer grupo está compuesto por asociaciones cuyo objetivo principal es la comercialización de los productos de los y las asociadas en el mercado nacional. Un segundo grupo está compuesto por asociaciones que nacieron para facilitar el relacionamiento con autoridades públicas, instituciones privadas, organismos no gubernamentales y cooperación internacional. Un tercer grupo de asociaciones tiene como objetivo principal la producción conjunta entre socios a través de la coordinación para la compra de materia prima, su transformación y venta. Muchas asociaciones combinan los diferentes objetivos en lógicas políticas, económicas y sociales diversas.

Según *el criterio de rubros*, las asociaciones de productores están en los diferentes rubros: agrícolas, pecuarios, piscicultura, minería, forestal, industria de alimentos, prendas de vestir, cerámica, tejido, cestería, joyas, comercio, entre muchos otros.

Según *el criterio de integración a mercados*, también se observa una gran heterogeneidad de las asociaciones como de las unidades económicas que las componen. Mientras algunas lograron un ritmo de producción y venta sostenible a lo largo del año, otras presentan una producción estacional concentrada en algunos meses del año. De la misma manera, algunas tienen una inserción combinada en mercados locales e internacionales, mientras otras su inserción es únicamente en mercados nacionales o internacionales. No menos importante es la sostenibilidad de las exportaciones: mientras algunas exportan todo el año, otras presentan volúmenes muy bajos y discontinuidad de las exportaciones.

Según *el criterio de formalidad externa*, que comprende el cumplimiento del marco legal y de regulación del Estado,

encontramos fronteras difusas debido a que la mayoría de las unidades económicas cumple con, por lo menos, uno de los requerimientos establecidos por el Estado y pocas son las que lo hacen con todos los procedimientos definidos por ley, como se analizó en el capítulo anterior. Se nota además una relación inversa entre el tiempo de existencia de la unidad y el cumplimiento de la normativa: cuanto más reciente, más informal. Sin embargo, la expectativa dominante es avanzar en el cumplimiento de algunos requisitos. Es importante enfatizar la inadecuación del marco regulatorio y de las políticas que generan incentivos negativos a su cumplimiento e, inclusive, imposibilidades de cumplimiento por las unidades económicas, principalmente las de pequeño porte.

Según *el criterio de formalidad interna*, que abarca el grado de formalización de procedimientos gerenciales, administrativos y financieros al interior de las unidades económicas, se observa deficiencias significativas en la mayoría de las unidades económicas y las asociaciones de productores de pequeño porte. Esta es una dimensión importante de la “governancia corporativa o cooperativa” que todavía no recibió la atención adecuada en las políticas de promoción productiva.

Estos criterios pueden ayudar a tipificar las unidades económicas en toda su heterogeneidad para una mejor comprensión de las dinámicas y necesidades específicas al momento de diseñar e implementar políticas dirigidas al desarrollo productivo.

El estudio de caso que analizamos a continuación busca contribuir a la comprensión de la vía asociativa para la inserción laboral de mujeres, indígenas y no indígenas, en el área urbana. El estudio utilizó dos instrumentos metodológicos: entrevistas en profundidad y grupos focales. La elección de las asociaciones para el estudio respondió a un criterio de partida: la organización de mujeres en actividades de auto-empleo en artesanía en espacios urbanos. Las asociaciones están compuestas por mujeres que, en su mayoría, son migrantes, de ascendencia aymara o quechua, y que están en una situación de vulnerabilidad socio-económica, pero que vislumbran oportunidades para mejorar sus condiciones

de vida a través del empleo auto-generado. Mientras algunas asociaciones son más homogéneas en su composición socio-cultural, otras son heterogéneas con socias en diferentes situaciones sociales y culturales. Sin embargo, el denominador común entre las socias es ser mujer artesana.

Pese a que estas asociaciones promovidas y lideradas por mujeres presentan una gran variación en términos de su nivel de consolidación interna y de su inserción en los mercados nacionales e internacionales, el modelo de gestión y administración de todas las asociaciones estudiadas es horizontal y transparente, aunque esto implique un proceso de construcción difícil y no lineal.

El estudio de las asociaciones de artesanas en las ciudades de El Alto y Cochabamba estuvo orientado a comprender: (i) las estratégicas de inserción ocupacional; (ii) las estrategias de conciliación entre trabajo remunerado y no remunerado; (iii) las redes sociales y las lógicas organizativas tanto de generación de ingreso como de bienestar familiar. El objetivo es profundizar el conocimiento sobre las oportunidades y obstáculos para generar ingresos, mejorar las condiciones de trabajo y enfrentar situaciones de vulnerabilidad ocasionadas por enfermedad, muerte, desempleo y desastres naturales.

Es importante recalcar que los casos analizados en el presente estudio no cubren el conjunto de situaciones, condiciones y modalidades del auto-empleo en las ciudades de El Alto y Cochabamba. Sin embargo, el estudio permite una caracterización de las condiciones y alternativas socio-laborales existentes para avanzar algunas pautas para el diseño de políticas públicas y privadas orientadas a la promoción del empleo y de la seguridad social en el marco de la equidad.

V.1 La vía asociativa de inserción laboral

El estudio analizó 12 asociaciones, 6 en cada ciudad, a través de grupos focales y entrevistas en profundidad con 6 productoras de cada asociación. En total se entrevistaron 72 mujeres en las dos ciudades.

En la ciudad de El Alto, las seis asociaciones estudiadas están orientadas a la producción y comercialización de prendas de tejido de alpaca, formadas en su mayoría por mujeres aymaras, migrantes del campo. Algunas de las asociaciones combinan actividades de capacitación con producción. El número de asociadas en producción varía entre 10 y 13 en cinco asociaciones, y de 25 en una de ellas. Todas las asociaciones de productoras de prendas de vestir en alpaca están insertas en el mercado interno y/o externo.

En la ciudad de Cochabamba las asociaciones incluidas en el estudio son más diversas. Cuatro son asociaciones de producción y comercialización y dos son asociaciones exclusivamente para la comercialización de los productores de unidades económicas familiares y micro empresariales en ferias locales. Los productos también son diversos: cerámica, prendas de vestir, tejido y cestería. Algunas asociaciones venden toda su producción al exterior, otras están insertas en el mercado local e internacional y otras sólo venden en el mercado interno.

Como indicamos anteriormente, las asociaciones se caracterizan por tres tipos de inserción en los mercados: (i) inserción en mercados locales; (ii) la inserción en mercados externos y (iii) la combinación de ambos.

(i) La inserción en mercados locales

Muchas asociaciones están orientadas únicamente a la colocación de sus productos en mercados locales a consumidores finales o a intermediarios, mientras otras combinan ventas locales y exportación directa. Los principales mercados locales son ferias regulares u ocasionales. En la ciudad de El Alto los principales lugares de venta son ferias semanales como, por ejemplo, la Feria 16 de julio, ferias barriales y la feria de las mañaneras en la calle Tumusla. También participan en ferias eventuales como la Feria de la Quinoa, ferias organizadas por las alcaldías y prefecturas. En la ciudad de Cochabamba los principales lugares de venta son también ferias regulares organizadas por la prefectura y ferias ocasionales.

Cuadro 41
Características de las asociaciones estudiadas

Asociaciones	Actividad principal	Ciudad	Año de fundación	Número de afiliadas	Productos	Mercados Nacionales	Mercados Internacionales
Pachamama	Producción y comercialización	El Alto	1992	25 (producción)	Artesanías de Alpaca	Ferias locales	Pedidos diversificado: (Italia ...)
Jawas Panqarita	Producción y comercialización	El Alto	2005 (producción)	10	Artesanías de Alpaca	Ferias locales	Pedido exterior (Estados Unidos)
Kullakas	Producción y comercialización	El Alto	2000	12	Artesanías de Alpaca	Ferias locales	Pedido exterior (Estados Unidos)
CEPROMA	Producción y comercialización	El Alto		12	Artesanías de Alpaca	Ferias (16 de julio)	Vía Intermediarios en la feria 16 de julio
16 de Noviembre	Producción y comercialización	El Alto	2000	10	Artesanías de Alpaca	Ferias locales	Pedido exterior (Estados Unidos)
Uma Jalsu	Producción y comercialización	El Alto	2006	13	Artesanías de Alpaca	Ferias locales	Pedido exterior (Estados Unidos)
Comunidad Wiñay	Producción y comercialización	Cbba.	2002	9	Ceramica	No	Exportación: Alemania, Italia, Estados Unidos
Asociación Ayni Warmis	Producción y comercialización	Cbba.	2003	12	Medias, mantillas, gorros, Guantes	Ferias mensuales	No
Asociación Warmis	Producción y comercialización	Cbba.	2000	25	Vestidos, chalinas, Bolsones, Cinturones	No	Exportación: Totalidad a Estados Unidos
Asociación Musoq L'ankay	Producción y comercialización	Cbba.		12	Canasta, Cofre, Casas en base a papel reciclado	Ferias artesanales	No
Asociación Mi Llaña	Comercialización	Cbba.	2005	40	Textiles, curtiembre, bisutería, platería, Carpintería, Macramé Modelado, Cerámica, Tejido en lana de acrílica Tejido en hilo	Ferias mensuales en las plazas	No
Asociación Concordia	Comercialización	Cbba.	2008	16	Pomadas medicinales, Carteras de cuero, Chompas de lana, Joyeros	Ferias mensuales en las plazas	No

La participación en las ferias locales presenta dos modalidades: individual y colectiva. Cuando la participación es colectiva, las socias se organizan para producir conjuntamente, lo que implica la definición colectiva de las prendas que serán producidas por cada una de ellas y la compra de materia prima. Cuando la participación es individual, cada una compra sus propios insumos, definen sus diseños y se encargan de la producción. En este caso la asociación sólo asegura el espacio de venta.

(ii) La inserción en mercados externos

Las asociaciones que dirigen toda su producción a mercados externos son aquellas que producen todo el año a demanda de clientes fijos que colocan los productos en sus respectivos mercados. Una de ellas es la Comunidad Wiñay de producción de cerámica y la Asociación Warmis de producción de prendas de vestir. La asociación Comunidad Wiñay está orientada principalmente a mercados europeos y americanos a través de 6 clientes, mientras la Asociación Warmis vende para el mercado americano a través de un cliente. El conjunto de las asociaciones no tiene información más allá de la entrega de sus productos a los clientes, desconociendo los mecanismos de distribución y los precios finales. Ambas asociaciones están exportando por más de 3 años consecutivos y expresan la expectativa de ampliar el número de clientes e incrementar el volumen de exportación. Ellas no expresan interés por la venta en el mercado local debido a la insuficiencia de compradores y a los bajos precios.

(iii) La combinación de ambos mercados

Las asociaciones que actúan en mercados nacionales e internacionales son aquellas que tienen una inserción todavía incipiente en mercados internacionales. La mayoría exporta una o dos veces al año y en cantidades reducidas. Aunque el ingreso actual proviene principalmente de las ventas en ferias locales, ellas encuentran que la exportación es la vía que les permitirá aumentar sustancialmente

los niveles de ingreso debido a que el precio de sus mercancías en los mercados externos es significativamente más alto en comparación con el mercado nacional.

Los casos estudiados ilustran experiencias primarias de exportación a través de intermediarios extranjeros, muchos de ellos en trabajos voluntarios de apoyo a la población más vulnerable. Estos intermediarios contactan a dueños de tiendas en el extranjero o compradores finales. Las productoras explican que lo más importante de estas experiencias es el proceso de aprendizaje y acercamiento a mercados más exigentes, aunque la exportación todavía no signifique un ingreso significativo ni garantice la sostenibilidad de la producción a lo largo del año. Las productoras enfatizan los procesos de aprendizaje sobre calidad, organización de la producción, diseño y técnicas de producción, definición de precios, mecanismos de envío al exterior, entre otros.

Igualmente importante es el proceso de aprendizaje sobre las dinámicas diferenciadas de los mercados nacional e internacional. Como ellas explican, el nicho del mercado nacional para sus productos funciona exclusivamente en base a precio, mientras que el nicho del mercado internacional combina calidad y precio, definiendo retornos más altos por prenda en comparación con el mercado local. Por esto ellas apuestan al incremento de la exportación de sus productos.

La principal fuente de capital de las asociaciones proviene de sus ahorros personales y de las ventas anteriores. Muchas también señalan el apoyo financiero recibido de misioneras u otras personas extranjeras dedicadas al apoyo económico de grupos vulnerables. Una de las asociaciones mencionó el crédito recibido por el Banco de Desarrollo Productivo para la compra de maquinarias. Ninguna de las productoras recibió otro tipo de crédito bancario.

V.1.1 La formalización interna y externa – gestión y legalidad

El grado de formalización de las unidades productivas y de las asociaciones depende de un conjunto de factores: el cumplimiento del marco normativo estatal, la sofisticación de los instrumentos

de gerencia, la utilización de sistemas de información para la toma de decisiones y la implementación de buenas prácticas de gobierno corporativo o cooperativo. La formalización externa (el grado de legalidad) y la formalización interna (el grado de sofisticación de la gerencia) son igualmente importantes en la estructuración de la capacidad de las unidades productivas para aumentar sus niveles de producción y, por lo tanto, mejorar las condiciones de empleo y de ingresos.

En relación a la formalización externa (el grado de legalidad), se conoce que el cumplimiento de las normas legales por las unidades económicas en Bolivia es irregular, se cumplen unas normas y no otras, dificultando la clasificación de las unidades que cumplen con todos los requisitos y aquellas que no cumplen con ninguno. Esto debido a que una de las estrategias de las unidades económicas es cumplir con, por lo menos, uno de los requerimientos establecidos por el Estado y pocas son las que lo hacen con todos los procedimientos definidos por el marco legal (Wanderley, 2004 y PNUD, 2005).

Entre las asociaciones estudiadas ninguna cumple con el conjunto de los requerimientos estatales para su funcionamiento: Personería Jurídica, NIT, FUNDEMPRESA, Ministerio de Trabajo, registro sanitario, tarjeta empresarial. Pocas son las que cumplen con más de tres de los requerimientos y muchas están realizando los trámites para contar con algunos de los documentos. Una vez más se observa la directa relación entre el grado de consolidación de las unidades y el nivel de cumplimiento de los requisitos legales.

El bajo nivel de formalización externa de las unidades económicas responde, en gran medida, a deficiencias del mismo marco legal y de políticas públicas que no ofrecen incentivos para la formalización de las unidades. Se reconoce actualmente que el grado de formalización de las empresas y unidades económicas en cualquier economía refleja la eficiencia, transparencia y adecuación del marco legal y de las políticas económicas.

En relación a la formalización interna, se observa grados diferenciados de sofisticación gerencial. No todas las asociaciones

cuentan con la documentación base –acta de constitución, estatutos, libro de actas, libro de contabilidad, balances, registro de asistencia, registro de ventas, registro de producción e inventario de bienes–, aunque conocen todos los documentos y tienen prevista su elaboración. Muchos de estos registros son realizados a mano sin un sistema de computación que facilite la actualización, seguimiento y consulta. La debilidad de gerencia es un problema que amerita más atención de las políticas de fomento productivo.

En términos de estructura organizacional de las asociaciones, la mayoría cuenta con Presidenta, Vice-Presidenta, Secretaria de Actas y Secretaria de Hacienda. Se observa una fuerte dependencia de las líderes de la organización, las cuales asumen el cargo de presidenta o encargada del grupo. Estas son las mujeres que asumen la mayor parte del trabajo de gerencia de la asociación, aunque no siempre con toda la formación y la capacitación necesarias.

V.1.2 Los beneficios de la asociatividad

Antes de abordar la vía asociativa, es importante resaltar que una de las principales razones mencionadas por las mujeres para generar sus propias fuentes de trabajo es la necesidad de conciliar el trabajo de cuidado en sus hogares y el trabajo remunerado.

Las razones para asociarse son diversas. Las mujeres que dieron el paso hacia la asociación para la producción encuentran que la producción individual en pequeña escala no les permite economías de escala e incremento de calidad para posicionarse en mercados más exigentes. La experiencia en asociaciones de producción les enseña que esta alternativa permite ofertar cantidad y calidad a nichos de mercado que les pagan mejores precios por sus productos. Por lo tanto, ellas encuentran que esta es una vía posible para lograr mejores remuneraciones por sus trabajos.

Sin embargo, la elección de la vía asociativa no se basa exclusivamente en las expectativas de mayores retornos financieros. La asociación horizontal, transparente y participativa ofrece beneficios sociales y personales igualmente valorizados por las mujeres. La asociación es un espacio de convivencia y apoyo

mutuo muy importante. Muchas relatan cómo la afiliación a la asociación les permitió romper una situación de aislamiento y soledad en el espacio del hogar y contar con un espacio social para hablar, compartir tristezas y alegrías, contar sus problemas y recibir apoyo. La producción asociada, además, les permite la continuidad de relaciones de trabajo y formas de vida que conocen y valoran. El control del proceso de producción, los acuerdos mutuos de respeto, la distribución de responsabilidades y de los ingresos son parte de una forma de organización del trabajo muy apreciada. Son recurrentes las experiencias en otras “asociaciones” o en micro/pequeñas empresas donde su trabajo no era adecuadamente remunerado y donde la relación de autoridad les oprimía y desvalorizaba su trabajo.

Ellas entienden que la asociación es un espacio de aprendizaje integral y continuo a través de apoyos brindados por otras asociaciones e instituciones. Ellas relatan que la asociación les facilitó el acceso a cursos de formación y capacitación en diversas áreas, abriendo la posibilidad de aprender sobre sus derechos y perfeccionar los conocimientos técnicos y de mercadeo. La mayoría de las mujeres pasaron cursos de capacitación y formación con el apoyo de ONG's, alcaldía, prefectura e instancias del gobierno central. Entienden que la asociación les brindó la oportunidad de desarrollar nuevas habilidades como expresarse mejor, perder el miedo de hablar, conocer nuevas instancias y perfeccionarse técnicamente.

Para las mujeres migrantes de primera generación, la participación en este tipo de asociación también les permite la integración al nuevo espacio urbano, con la generación de una comunidad de iguales que les otorga pertenencia y les facilita una red de relaciones con otras asociaciones e instituciones. De este modo, la asociación se convierte en un medio para fortalecer las redes de relaciones personales entre mujeres productoras, a la vez que les permite expandir los contactos externos con instituciones y organizaciones públicas, privadas, no gubernamentales y otras asociaciones de productores. La participación en la asociación significa, por lo tanto, el acceso a nuevos recursos materiales (mo-

netarios) y no materiales (conocimientos, habilidades y destrezas) y la ampliación de los espacios de circulación social y física en las ciudades.

La red externa de las asociaciones incluye varias instituciones gubernamentales (nacional y subnacionales), no gubernamentales e instituciones privadas. Los principales contactos de las asociaciones estudiadas son con ONG's, parroquias eclesiásticas y otras asociaciones de productoras. Las alcaldías y prefecturas fueron mencionadas principalmente por la promoción de ferias y, en el caso de Cochabamba, por la promoción de cursos de capacitación y formación. El Banco de Desarrollo Productivo fue la única instancia gubernamental nacional mencionada por las asociaciones estudiadas.

En El Alto sobresalen las parroquias eclesiásticas en la formación de las asociaciones y en la oferta de cursos de capacitación. Muchas de las asociaciones se fortalecen con el apoyo de Iglesias que abren cursos de capacitación en los barrios de la ciudad de El Alto. Estos cursos permiten la aproximación de vecinas, su familiarización y la generación de confianza mutua.

V.2 La organización del bienestar y del trabajo

V.2.1 Estrategias para enfrentar situaciones de riesgo y vulnerabilidad

Pese a que la mayoría de las entrevistadas encuentran que sus vidas mejoraron en relación a las vivencias de sus padres, se observa un alto grado de vulnerabilidad para enfrentar situaciones de riesgos como la subida de precios, la pérdida de empleo, accidentes, enfermedades y muerte.

El alto nivel de vulnerabilidad de las mujeres y sus familias está directamente asociado a las condiciones de trabajo de los adultos de las familias. Se identifica tres grupos de mujeres en términos de riesgo y vulnerabilidad. Dos grupos se caracterizan por un alto nivel de vulnerabilidad: (i) las jefas de hogar que no cuentan con

otros adultos en el hogar y (ii) las mujeres casadas cuyo esposo u otros adultos de la familia están insertos en trabajos eventuales con frecuentes períodos de ausencia de ingresos (desempleo) y sin seguridad de corto y largo plazo. En estas familias, las principales ocupaciones de los esposos son cargador, artesano, comerciante informal, albañil, chofer, sereno, chapista, plomero y ayudante de movilidad. En ambos grupos, los ingresos percibidos por el conjunto de la familia son bajos y no siempre les alcanza para cubrir los gastos corrientes o gastos de emergencia. Las situaciones de enfermedad, muerte o desempleo son críticas debido a que implican la suspensión de ingresos familiares y la necesidad de solventar nuevos gastos. El tercer grupo está compuesto por mujeres en una situación de baja vulnerabilidad debido al empleo estable, formal y con seguridad social de sus esposos o de un familiar adulto.

Entre las mujeres con niveles altos de vulnerabilidad (jefas de hogar y mujeres en familiares con trabajadores precarios) y que, además, son migrantes de primera generación, una de las estrategias centrales para garantizar la provisión de alimentos en el hogar es la manutención de chacras en sus comunidades y la cría de animales tanto en la ciudad como en el campo. Ellas viajan periódicamente para sembrar y cosechar y, con esto, garantizan la provisión de chuño y papa en el hogar que, en los momentos de escasez de ingresos, se convierten en la base alimentaria de la familia.

Las redes familiares y de vecindad también son importantes para la provisión de alimentos cuando los ingresos no alcanzan. El préstamo de padres, madres, tíos, sobrinos, suegros, primos, vecinos o de la tienda cercana es una práctica continua. El ahorro en los períodos de mayor ingreso es otra estrategia para solventar los períodos de escasez.

La diversificación de actividades es una estrategia importante principalmente para las mujeres que no exportan de manera sostenida a lo largo del año. Muchas mujeres que producen para el mercado local realizan otras actividades regulares en servicio y comercio. Otras diversifican sus trabajos en períodos de menos venta de sus productos o cuando se presenta la oportunidad para generar ingresos.

Para las mujeres, los gastos relacionados a la educación de los hijos(as) son prioridad en el presupuesto familiar. Pese a que la mayoría de las mujeres tienen hijos(as) en escuelas públicas, su permanencia en la escuela requiere de recursos propios para la compra de material y vestimenta, el pago de celebraciones o eventos así como de los recreos y transporte. Ellas indican que el Bono Juancito Pinto es un apoyo importante en sus presupuestos.

En situaciones de enfermedad o accidente, estas trabajadoras utilizan principalmente medicina natural y el servicio de curanderos debido al acceso fácil y los costos bajos. Cuando la situación es grave y la visita a un médico o la internación en el hospital o clínica son ineludibles, estas familias enfrentan momentos de gran angustia y sufrimiento frente a las cuentas de hospitales y la necesidad de comprar medicinas. En general, ellas dependen de la ayuda de familiares y de vecinos/amigas así como de la colaboración de las clínicas y hospitales para bajar las deudas.

En situaciones de muerte, las redes de relaciones personales es también importante, específicamente el apoyo de las familias, vecinos, amigos y compañeras de la asociación para pagar los gastos del entierro. La iglesia surge como una organización accesible para apoyarlas en estas situaciones.

La situación de vejez es una vez más enfrentada con el apoyo de familias y con recursos propios, dado que muy pocas cuentan con seguridad social de largo plazo (estas pocas cuentan a través del empleo del esposo) obligando a que las personas de la tercera edad sigan desarrollando actividades de generación de ingreso.

Como se puede ver, la familia y las redes de relaciones personales son las esferas principales de provisión de servicios y bienes de primera necesidad en la vida cotidiana y en situaciones de crisis. Es en estas esferas que funcionan la reciprocidad y el intercambio no monetizado. También es el principal espacio de préstamo de dinero para solventar gastos corrientes o excepcionales.

V.2.2 La conciliación entre trabajo remunerado y trabajo de cuidado

Como hemos visto, las mujeres asumen como su responsabilidad el cuidado de los hijos e hijas. Para ellas la prioridad está en garantizar el futuro de los hijos(as) y asumen como su responsabilidad velar por su seguridad y desarrollo. La carencia de servicios públicos o subsidiados de cuidado infantil explica por qué los niños menores de seis años son en su mayoría cuidados en el seno de las familias. Por esto, las mujeres encuentran que su cercanía al hogar es necesaria para prevenir una serie de riesgos que enfrentan los(as) niños(as) y jóvenes: las malas influencias, el abandono de la escuela, la inseguridad ciudadana (robos, asaltos, violaciones), la exposición a enfermedades y accidentes. De esta manera, la entrada al mercado de trabajo está condicionada por las alternativas de cuidado de personas dependientes.

Ellas explican que las actividades de comercio o servicio alejadas del hogar tienen la desventaja de obligarlas a llevar a los hijos pequeños y tenerlos a la intemperie por jornadas largas en puestos de venta. En estos espacios de trabajo, los niños y niñas se enferman más y están expuestos a más peligros. Las actividades como trabajadora del hogar u otros tipos de trabajos de servicio no siempre les posibilitan llevar a los niños al trabajo o tener horarios flexibles.

En este contexto, la asociación para la producción se convierte en una vía que les permite conciliar la vida laboral y familiar a través de los siguientes mecanismos: (i) la combinación entre la producción en el hogar y la producción conjunta fuera del hogar; (ii) la flexibilidad de los horarios de trabajo en el taller; (iii) la posibilidad de llevar a los hijos al taller y (iv) la provisión de guardería en el taller de una de las asociaciones.

Sobresale la situación de una de las Asociaciones en Cocha-bamba en términos de infraestructura y conciliación del trabajo de cuidado y el trabajo remunerado. La comunidad Wiñay cuenta con una guardería y escuela al lado de su taller de producción. En esta asociación, las productoras trabajan ocho horas al día en el taller,

mientras sus hijos(as) e inclusive nietos(as) están en la guardería o la escuela. Allí reciben alimentación y atención sanitaria. Ellas indican que están muy satisfechas con esta situación y ninguna realiza otras actividades adicionales a la producción. El resultado es la exportación a clientes fijos a lo largo del año con una productividad más alta en comparación con las otras asociaciones y, consecuentemente, con niveles de remuneración superiores.

V.2.3 La diversificación del trabajo

Como mencionamos anteriormente, la diversificación de actividades es una de las estrategias para enfrentar los bajos e inestables ingresos tanto propios como de sus esposos. Ellas realizan actividades regulares (dedicación de medio tiempo a la venta de comida, servicio de limpieza, comercio de abarrotes o refrescos, cuidado infantil, entre otras) o temporales (manutención de la chacra en el campo, venta en ciertas ocasiones, la limpieza eventual en oficinas y hogares, apoyo a las actividades del esposo, entre otras). Las mujeres que no diversifican sus actividades son aquellas que cuentan con ingresos estables que provienen de pedidos de compradores a lo largo del año.

A la vez que la diversificación de actividades les posibilita responder mínimamente las necesidades propias y de sus familias, ésta es un obstáculo para consolidar las actividades de producción y responder puntualmente a los compromisos con compradores. La falta de rutina de trabajo a lo largo del año dificulta, además, la organización de las actividades en los momentos de mayor demanda, resultando en la entrega no puntual y sin los requerimientos de calidad exigidos por clientes que podrían renovar y aumentar los pedidos.

V.2.4 Organización del trabajo

La producción en las asociaciones estudiadas presenta dos modalidades: el trabajo individual en sus casas y el trabajo conjunto con las asociadas. El trabajo individual en las casas se realiza en

los intervalos de las actividades en el hogar con continuas interrupciones. Como nos relata una de las entrevistadas: *“En la casa estamos cocinando, estamos recogiendo y de rato en rato tejemos. En la mañanita y en la noche es cuando más tejemos”*. A lo largo del día, las mujeres también realizan otras actividades como la venta en ferias y otras actividades eventuales de generación de ingresos. Según las productoras, la modalidad de trabajo individual en sus casas no es la adecuada y preferirían, si se dan las condiciones, la producción conjunta en un taller propio para la corrección oportuna de errores, el incremento de productividad y la continua capacitación.

El trabajo conjunto se organiza de diversas formas: algunas se reúnen todos los días ocho horas en el taller y otras se reúnen de tres a cuatro horas algunos días de la semana. El trabajo colectivo continuo en un espacio común ocurre entre las asociaciones que cuentan con un taller propio y que tienen regularidad y continuidad de pedidos a lo largo del año. El trabajo conjunto, algunas veces a la semana, caracteriza a las asociaciones que no cuentan con un taller propio y que sus mercados son estacionales.

Aquellas asociaciones que no cuentan con un espacio físico de trabajo enfrentan una seria limitación para la producción y para la seguridad laboral. En estos casos, las mujeres se reúnen pocas veces a la semana para trabajar conjuntamente en canchas, plazas y terrenos baldíos. Esta es la situación de todas las asociaciones estudiadas en la ciudad de El Alto. El trabajo a la intemperie presenta muchos inconvenientes: la suciedad, la no protección contra la lluvia y el sol, la falta de asientos adecuados y de otras facilidades mínimas para el trabajo, la falta de seguridad laboral y ciudadana, la interferencia de otras personas, la dificultad para llevar a los niños pequeños, entre muchos otros. Ellas explican que se ensucian las prendas y las materias primas (lana), el sol quita el color de la lana y la lluvia les interrumpe el trabajo y les moja la materia-prima y las prendas. En caso de lluvia, las alternativas son buscar un lugar con alguna protección o trasladarse a la casa de la presidenta. Esta última alternativa presenta problemas asociados a la negativa del esposo de recibir a las asociadas y la interferencia de las actividades del hogar.

V.2.5 Seguridad laboral y seguridad social

La ausencia de medidas de seguridad laboral es común entre las asociaciones estudiadas. En el caso específico de prendas en lana de alpaca, ellas indican los problemas de salud ocasionados por la ausencia de mascarilla para prevenir la inhalación de los polvos de lana. Algunas asociaciones manifestaron la necesidad de implementar medidas de seguridad. Para esto requieren, en primer lugar, infraestructura adecuada, capacitación sobre estas medidas y, finalmente, recursos para implementarlas.

Como mencionamos anteriormente, la mayoría de las productoras no cuentan con ningún tipo de seguro social propio de salud o de vejez. La única excepción es la Asociación Comunidad Wiñay en la que los hijos e hijas cuentan con un seguro de salud proporcionado por la guardería. Algunas productoras cuentan con el seguro social de los esposos que son obreros o empleados de planta. La posibilidad de contar con el apoyo de las asociadas se convierte en una modalidad parcial de protección social, dado que la ayuda de sus compañeras es limitada.

V.2.6 Horas e ingreso laboral

Es muy difícil contabilizar las horas dedicadas a la actividad de producción cuando esta se realiza en el hogar, cuando se combinan diversas actividades de generación de ingreso y cuando la producción es estacional. El único caso excepcional del estudio es la Asociación Comunidad Wiñay donde las mujeres están de 8:00 a 18:00 en el taller. Sin embargo, un cálculo con base en sus agendas diarias indica que las productoras en ambas ciudades dedican entre 4 a 10 horas por día a las actividades de producción.

En términos de ingreso, el cálculo es aún más difícil cuando las prendas son vendidas en el mercado local y estacionalmente en mercados internacionales debido a la inestabilidad de los ingresos y el registro precario de los costos. Además el precio de las prendas en las ferias locales varía, dependiendo de la disponibilidad de clientes y de la necesidad financiera del momento. Lo importante

para ellas es contar con dinero para solventar los gastos urgentes y, por esto, los precios se acomodan a la demanda; algunos días éstos no llegan a cubrir los costos de producción.

En el caso de las ventas a clientes fijos y, más específicamente, a los clientes extranjeros, el cálculo de las prendas y el porcentaje de retorno del trabajo es más visible y controlado. Una de las asociaciones nos proporcionó los criterios en la definición de los precios de las prendas: el 50% está destinado al pago a las productoras y 50% al pago de materia prima, envío y administración.

No fue posible obtener información sobre el ingreso laboral de las productoras de la ciudad de El Alto. Las productoras de la ciudad de Cochabamba fueron más abiertas e indicaron rangos de ingreso. En la Asociación Comunidad Wiñay con producción sostenible a lo largo del año para la exportación y realización del trabajo en el taller, los ingresos varían entre 300 a 600 bolivianos mensuales. Las otras productoras indican que los ingresos provenientes de la producción varían entre 200 a 400 bolivianos.

V.3 Identidades, historias y perspectivas

V.3.1 Identidad de trabajadoras

La mayoría de las mujeres entrevistadas se asociaron para generar ingresos para sus familias. Una minoría indica otras razones antes que la generación de ingresos. Estas últimas tienen una situación socio-económica más acomodada debido: (i) a los ingresos estables y suficientes del esposo o de otro familiar; (ii) ingresos provenientes de otras actividades remuneradas o (iii) ingresos de jubilación. El análisis que sigue se centrará en la situación de la mayoría de las asociadas que están realizando un trabajo remunerado porque necesitan el ingreso.

Debido a la inestabilidad laboral de los esposos, a sus ausencias y/o los bajos ingresos que reciben, el trabajo remunerado de la mayoría de las mujeres es vital para sus familias. Sin embargo, la mayoría de las mujeres no reconocen la importancia de su rol

de proveedoras en sus familias, identificando sus ingresos como “ayuda” a los esposos. Es así que la mayoría de las productoras se auto-identifican como amas de casa y como tejedoras que apoyan al esposo. Para estas mujeres, ser ama de casa significa realizar los trabajos cotidianos al interior de la familia como la preparación de la comida, la limpieza y el cuidado de niños y jóvenes. La participación en actividades remuneradas no cambia la identidad de ama de casa.

Se confirma que la división tradicional de roles, donde el varón es el proveedor y la esposa la ama de casa, está muy arraigada incluso cuando la realidad no corrobora esta distribución de responsabilidades y trabajos. Para la mayoría de las entrevistadas, mujeres aymaras y quechuas, la responsabilidad del cuidado al interior de la familia es parte de la condición natural de ser mujer y su participación en la provisión de recursos monetarios para la familia sólo se justifica como ayuda al esposo o como obligación en caso de su ausencia.

Todo indica que la identidad de ama de casa se refuerza cuando el trabajo es realizado en sus propios hogares. Las productoras que trabajan integralmente en un taller separado del hogar se identifican principalmente como productoras/artesanas y proveedoras.

V.3.2 Formación y Capacitación para la producción

El nivel de instrucción de las productoras de las Asociaciones estudiadas en la ciudad de El Alto es en general bajo: algunas no entraron al sistema escolar y otras abandonaron la escuela en el nivel básico. Un grupo más reducido cuenta con nivel medio de escolaridad. Las mujeres entrevistadas explican, con dolor y pesar, las razones para la interrupción de los estudios: la falta de recursos económicos de la familia y el poco valor otorgado a su educación por los padres y las madres. El nivel de instrucción de las productoras de las Asociaciones estudiadas en la ciudad de Cochabamba es más variable: algunas sólo llegaron a segundo básico y otras son bachilleres o licenciadas.

El acceso a cursos de capacitación en ocupaciones tradicionalmente femeninas es amplio. La tercera parte de las entrevistadas asistió a cursos de tejido y costura ofrecidos por organizaciones no gubernamentales, iglesia, institutos privados, gobiernos subnacionales y también por las mismas asociaciones. Todas indicaron que estos cursos de formación y capacitación fueron importantes para mejorar sus técnicas y la calidad de sus productos.

Un número más reducido tuvo acceso a cursos de gerencia y de especialización en la producción. Se observa una demanda por capacitación más especializada en temas técnicos como, por ejemplo, el diseño para la producción. Una vía importante de capacitación es ofrecida por los compradores externos en temas de estructuración de precios, diseños y colores y en temas de calidad en general. Ellas indican que este conocimiento implicó un proceso de aprendizaje importante sobre el valor del trabajo, la organización del proceso productivo y las exigencias del mercado.

Muchas también tuvieron acceso a otras formas de capacitación en temas de desarrollo personal y social. Se verifica que la capacitación en otros rubros les permitió diversificar sus actividades de generación de ingreso.

Cuadro 42
Formación y capacitación en las asociaciones estudiadas

Asociaciones	Capacitación en producción o temas afines	Instituciones	Capacitación otras actividades	Instituciones
Pachamama	Tejido a mano Pollería Chamarería Tejido a máquina Tejidos en dos colores	Pachamama Club de Madres	Imprenta Auxiliar contable Peinadora	Don Bosco ECO Instituto Berlin
Jawas Panqarita	Tejido a mano, hilar Tejido a máquina Costura y tranzado de manta Pollería Tranzado en manta	Madre Jawas Panqarita Parroquia Santiago de Huata Pachamama Iglesia Nazareno Club de madre	Salud Alfabetización	Plan Internacional Parroquia Magdalena
Kullakas	Tejido a mano Corte y confección Chamarería Pollería Tejidos Macramé	Parroquia Achacachi Instituto Berlin Con las compañeras en Kullakas Alianza Noruega Mi cuñada		

Continuación del cuadro 42

Asociaciones	Capacitación en producción o temas afines	Instituciones	Capacitación otras actividades	Instituciones
CEPROMA	Tejidos Macramé Tejido máquina Pollería	Gregoria Apaza Pachamama Misión Noruega	Curso de Radio	Institución Española
16 de Noviembre	Macramé Tejidos Pollería Confección de mandiles	Gregoria Apaza DIMUSA KULLAKAS Misión Noruega	Liderazgo Nutrición Salud Salud sexual Educación a los niños	CISTEM DIMUSA INTERVIDA
Uma Jalsu	Tejidos Macramé Tejido a mano	Kullakas Misión Alianza Noruega Grupo Mi mama		
Comunidad Wiñay	Cerámica Costura Tejido en Chompas Bordado Carpintería Cómo cumplir con clientes Embalaje Calidad	INFOCAL Club de Madres – Iglesia de Cloquera CADESCO		
Asociación Ayni Warmis	Tejido a máquina Administración Pintura Tejer carteras Tejido	CECAMISPE – IFFI CADEPIA PROMUJER La casa de la Juventud	Peinado Auxiliar de Enfermera	CENAFI Cruz Roja
Asociación Warmis	Pintura Costura Repostería Macramé Manejo de máquina de coser Repostería Confección de prendas de vestir de modo industrial	CECAMISPE Alcaldía Warmis CECAMISPE Instituto Eli Colegio en Villazón IFFI	Secretariado Asistencia Integral Infantil Actualización de impuestos	CEICON INFOCAL Camara de Industria
Asociación Musoq L'ankay	Reciclaje Origami Repostería y gastronomía Goma Eva Pintura y reciclado de papel Artesanías Cestería con papel	Alcaldía Casa de la Juventud CEA Instituto María Cristina		
Asociación Mi Llajta	Control de Calidad Exportación Procesamiento de material Tejido Porcelana Fría	Prefectura FEICOBOL CADEPIA TALLER IMPROTEC Tienda de pintura	Relaciones Humanas Etiqueta y Protocolo	No recuerda
Asociación Concordia	Pintura en Tela Tejido Medicina Natural Decorado en Cerámica Pintura en cerámica Artesanía Macramé Cerámica Soft	Instituto Americano Alcaldía Iglesia Católica Acritel Kolping Instituto Maria Cristina	Derechos Humanos Nutrición	INFOCAL Alcaldía

V.3.3 Identificación étnica y de clase social

En las entrevistas en profundidad, se les preguntó sobre su auto-identificación étnica y su estrato social de manera abierta, sin categorías pre-definidas. También se les consultó sobre las razones para las respuestas.

En las asociaciones de la ciudad de El Alto, todas las productoras se auto-identifican como aymaras o indígenas y explican esta identificación a partir de tres principales criterios: idioma, procedencia del campo e identificación de padres/madres y abuelos(as). Ser aymara o indígena está asociado al idioma aymara, a la cultura campesina y/o a la ascendencia familiar. El idioma principal al interior de la asociación es el aymara y pocas se desenvuelven bien en castellano. Por esta razón las entrevistas y grupos focales en la ciudad de El Alto fueron realizadas en su totalidad en el idioma aymara.

En las asociaciones de la ciudad de Cochabamba, pese a que muchas de las mujeres entrevistadas son quechua y aymara hablantes y migrantes, la pregunta sobre su identificación étnica no les hizo mucho sentido. Las que contestaron que son indígenas y quechuas explican esta auto-denominación porque han nacido en un ambiente quechua, porque vivieron en el campo, porque sus papás son indígenas o porque todos los bolivianos son indígenas. Muchas no dieron una respuesta directa a la pregunta explicando que son cochabambinas y bolivianas antes que todo.

En términos de posicionamiento en la estratificación social boliviana, las productoras de El Alto y Cochabamba se definieron como pobres y de clase media. Ser pobre para ellas está asociado a las siguientes condiciones de vida: ausencia de vivienda, falta de recursos económicos, baja escolaridad, desempleo en la familia y origen campesino. Ser de clase media significa estar en mejores condiciones en comparación con otras personas que pasan privaciones más serias. Por lo tanto, los principales criterios para estar en este estrato social son: tener vivienda propia en la ciudad, contar con un trabajo, tener “algo

de plata” para solventar la educación de los hijos(as) y para no dejar que falten alimentos.

Las respuestas en relación a la posición social fueron muy diferentes en ambas ciudades. Mientras en Cochabamba las entrevistadas no elaboraron la respuesta, en la ciudad de El Alto ofrecieron respuestas más complejas. Ser pobre significa: no ser rico, no tener las oportunidades, los recursos y el poder de los ricos, karas (criollos) y empresarios. Ellas apuntan a relaciones de explotación entre clases y etnias. Es muy interesante notar la ausencia de una explicación más individualista de la pobreza. Ninguna explica la pobreza por la ausencia de capacidades, de esfuerzo y de trabajo individual; al contrario, acusan a los ricos de robar y explotar en el proceso de acumulación.

V.3.4 Trayectoria laboral

Las productoras de la ciudad de El Alto incluidas en el estudio son en su mayoría migrantes de primera y segunda generación. Las migrantes de primera generación son todas del campo. La trayectoria típica de estas mujeres se inicia en actividades de chacra, hilandería y tejidos, posteriormente incursionan en la venta de sus productos agrícolas y vitivinícolas en las ferias en sus comunidades y cercanías. La llegada a las ciudades se da por la vía del comercio de sus productos, la ayuda a un pariente o conocido para trabajar en hogares privados o directamente como tejedoras.

Los principales obstáculos que enfrentan estas mujeres para una mejor integración al contexto urbano son el bajo dominio del castellano, la baja escolaridad y las responsabilidades familiares. Para estas mujeres, la ciudad se convierte en un ambiente hostil y de difícil acceso. Como ellas mismas explican, la asociación se convierte en un espacio importante en el proceso de resocialización, a través del cual se adquiere un conjunto de informaciones y “saberes ciudadanos”.

Las migrantes de primera generación incluidas en el estudio en la ciudad de Cochabamba provienen tanto del campo como

de las minas u otras ciudades. La trayectoria laboral típica de las mujeres migrantes de primera y segunda generación incluye actividades agropecuarias, como trabajadora del hogar, lavandera, ayudante de limpieza y de cocina, vendedora, mesera, obrera y artesana. Sólo una minoría de mujeres con nivel de escolaridad más alto presenta una trayectoria como empleadas asalariadas formales y como micro y pequeñas empresarias.

La trayectoria laboral típica entre las migrantes de segunda generación en la ciudad de El Alto se inicia principalmente como trabajadora del hogar, ayudante familiar en las actividades de los padres/madres, pasando por actividades como portera, cuidadora, peinadora, vendedora y tejedora.

V.3.5 Edad y estado civil y expectativas en relación a sus hijos

Las edades de las trabajadoras asociadas varían entre 25 y 65 años con una fuerte presencia de mujeres entre treinta y cuarenta años. La mayoría de las mujeres son casadas mientras que una minoría es separada, viuda o madre soltera. Todas tienen hijos e hijas que viven con ellas con edades que varían entre menos de 1 año a 27 años. Una característica que llama la atención es la presencia de la totalidad de sus hijos e hijas en edad escolar en el sistema educativo y muchos en la Universidad o la Normal (escuela de profesionalización de profesores), indicando el valor que se otorga a la educación.

Efectivamente y a diferencia de sus propias experiencias de vida, la totalidad de las mujeres tienen como prioridad principal mantener a sus hijos e hijas en el sistema educativo. Su principal temor es no contar con suficientes recursos financieros para que sus hijos(as) concluyan el bachillerato. Todas anhelan que sus hijos/as ingresen a la Universidad o a la Normal y encuentran que la educación es la vía principal para lograr una vida mejor. Manifiestan el temor de que el ingreso temprano al mercado de trabajo les desincentiven a terminar los estudios debido a que *“cuando conocen el dinero, ya no quieren estudiar”*.

V.3.6 Percepciones de cambio a lo largo de sus vidas y en relación a sus hijos/hijas

En la reflexión sobre sus historias de vida, la mayoría encuentra que sus condiciones de vida mejoraron principalmente porque sus hijos/as están estudiando, porque viven en la ciudad y porque sienten que hay menos discriminación hacia las mujeres. Una medida concreta para evaluar positivamente sus condiciones de vida es la vivienda propia en la ciudad. Las productoras de El Alto enfatizan que la discriminación contra los indígenas también disminuyó con la llegada de Evo Morales a la presidencia.

También expresan gran satisfacción y optimismo con los cambios que perciben entre su generación y la de sus hijos. Recalcan el hecho de que sus hijos(as) son más “vivos” que ellas a su edad, significando que ellos(as) están más preparados en términos cognitivos y de conocimientos para enfrentar la vida y alcanzar una mejor situación en el futuro. También perciben con alegría que ellas no reproducen las prácticas de sus padres/madres con las hijas mujeres como, por ejemplo, el poco interés, esfuerzo e incentivo a su entrada y permanencia en la escuela.

V.3.7 Evaluación de la coyuntura política

Cuando son consultadas sobre la evaluación de los últimos 6 años, las respuestas de las productoras de Cochabamba y de El Alto son muy diferentes. En Cochabamba la mayoría respondió que no hubo cambios significativos. En El Alto todas sin excepción están muy optimistas con el nuevo gobierno de Evo Morales. Éste representa para ellas la esperanza de inclusión social, política y económica de los indígenas, la superación de la exclusión social y cultural y la redistribución de los recursos naturales en el país. Entienden que Evo Morales enfrenta mucha resistencia de los ricos, poderosos y k'aras (criollos, descendientes de los españoles). La experiencia del Presidente se convierte en el espejo de sus propias vivencias de discriminación.

Las productoras de Cochabamba señalaron la inflación² como un problema muy serio que disminuye su calidad de vida. Las que exportan de manera sostenida expresaron su preocupación con la caída del dólar y el deterioro de los precios de sus productos, pero no desarrollaron una explicación sobre la inflación o la caída del dólar.

Las productoras de El Alto profundizaron más sobre la coyuntura y explicaron que la sociedad boliviana está dividida en dos grupos contrapuestos y en situación de “guerra”. Evo Morales representa la defensa de sus intereses frente a las clases dominantes que son las responsables por su situación de pobreza y exclusión social. También, para ellas, el principal problema en la coyuntura es la inflación e interpretan el alza de precios como resultado de las acciones de los ricos y opositores del gobierno de Evo Morales. Se observa un apoyo incondicional al gobierno y una coincidencia entre sus discursos y los discursos oficiales difundidos en los medios de comunicación.

Los estudios de caso sobre las dinámicas concretas de inserción socio-ocupacional, como el analizado en el presente capítulo, busca articular las oportunidades y barreras que enfrentan grupos específicos para ingresar al mercado de trabajo y desarrollar el empleo auto-generado que posibilite mejoras sostenibles de las condiciones de vida de los y las trabajadoras y sus familias. Estos estudios ofrecen insumos importantes para el diseño de políticas y acciones concretas para fomentar la inserción en nichos de mercados más exigentes y, de esta forma, mejorar los ingresos y ampliar la cobertura de la seguridad social. Las lecciones del estudio son discutidas en el capítulo siguiente y muestran que los desafíos de las políticas orientadas al auto-empleo implican la coordinación entre políticas económicas, sociales y laborales en los diferentes niveles gubernamentales –nacional y subnacional- y entre el sector público y privado.

2 La investigación fue realizada entre mayo y junio de 2008, una coyuntura de subida de precios.

VI. Conclusiones

En el centro de la nueva agenda política está la superación de las exclusiones políticas, sociales, económicas y culturales persistentes a lo largo de la historia boliviana y la mejora sostenible de las condiciones de vida de las mayorías inmersas en una situación de pobreza y desigualdad.

El estudio aporta a la reflexión sobre los mecanismos de estructuración de la desigualdad socio-económica y la pobreza en la sociedad boliviana, así como las condiciones para promover el bienestar social a partir de tres ejes de análisis: (i) los cambios y continuidades en el patrón de crecimiento, el régimen laboral y el régimen de bienestar a lo largo de los últimos 60 años; (ii) las características de la estratificación socio-laboral por género y etnicidad en el área urbana y (iii) las dinámicas, barreras y oportunidades en el heterogéneo mercado laboral urbano, con especial énfasis en la organización del trabajo independiente. A continuación resumimos las principales conclusiones y proponemos lineamientos de acción para la promoción de la equidad social y económica.

VI.1 La arquitectura político-institucional de la estructuración de las desigualdades

El libro argumenta que el cambio sustancial y sostenible de la desigualdad requiere de la articulación de dos vías de redistribución

de recursos y oportunidades: (i) la recomposición del mercado de trabajo y, por lo tanto, de los flujos de ingreso laboral y (ii) la distribución directa vía políticas sociales de las riquezas generadas en el país. Mientras la distribución directa de recursos es necesaria para corregir la acumulación desigual de la riqueza y acelerar los procesos de inclusión social, la reestructuración del mercado de trabajo es central para lograr la movilidad social ascendente de la mayoría de los y las bolivianas en sintonía con el crecimiento de la riqueza nacional. Las dos vías están estrechamente articuladas al patrón de crecimiento económico, la manera en que se vinculan, funcionan, cooperan u obstruyen los factores de producción de una economía, en un contexto de ventajas o desventajas competitivas que dinamizan o no dicho entramado productivo.

Bajo este prisma, el estudio propone una lectura sobre los cambios y continuidades tanto de las políticas económicas y sociales como de sus resultados a lo largo de tres períodos de la historia boliviana: durante el capitalismo de estado (1952-1985), el neoliberalismo (1985-2005) y el postneoliberalismo (2006-2009). El documento enfatiza importantes continuidades estructurales entre 1952 y 2009 pese a los cambios de modelo: *con más o menos Estado*.

La primera continuidad estructural se refiere al patrón de especialización productiva en el sector primario de exportación de recursos naturales y la falta de articulación entre sectores generadores de riqueza y sectores generadores de empleo. Mientras la exportación de minerales y gas natural ha sido durante todo este tiempo el principal “motor” del crecimiento económico boliviano, la producción en pequeña escala de bienes y servicios de primera necesidad destinados al mercado nacional se ha mantenido como el principal sector generador de empleo e ingreso (PNUD, 2005); (Wanderley, 2008).

La segunda continuidad, estrechamente relacionada a la primera, se refiere a la composición del mercado laboral a lo largo de los tres modelos de desarrollo. El mercado laboral boliviano ha estado compuesto por un número reducido de trabajadores con relaciones formales de empleo y cobertura de seguridad social y

una mayoría ocupada en el sector informal y excluido de las políticas de bienestar social. Como referencia, se puede mencionar que la cobertura del sistema de seguro social de corto plazo (salud y maternidad) no sobrepasó el 14% de la población ocupada a lo largo de los últimos 60 años. En contraste con otros países de la región, Bolivia presenta una fuerte segmentación del mercado de trabajo con muy baja permeabilidad entre los sectores formales e informales (Banco Mundial, 2007). Se estima que 87% de los trabajadores formales permanecen en este sector y el 94% de los trabajadores en el sector informal tampoco transitan hacia la formalidad (UDAPE, 2007).

La tercera continuidad se refiere a la distancia entre las intenciones expresadas en los marcos jurídicos y las políticas sociales y sus resultados concretos. En el período estatista (1952-1985), los marcos legales se caracterizaron por expresar intenciones universalistas de protección social que, sin embargo, en la práctica sólo llegaron a cubrir un reducido número de trabajadores con relaciones formales de empleo. La mayoría de los trabajadores y familias contaba principalmente con sus redes familiares y su propia capacidad de generación de ingresos para garantizar su reproducción social. La denominación, acuñada por Barrientos (2007), de modelo conservador-informal es adecuada para describir el período estatista en Bolivia. Pese a que la protección social estatal estuvo dirigida a un selecto grupo de trabajadores, especialmente empleados públicos, es durante este período que se consolida la fuerte expectativa de parte de la población en general en relación al rol del Estado como canalizador de las rentas provenientes de los recursos naturales a actores corporativos.

En el período neoliberal (1985-2005) se produce un giro significativo hacia un enfoque centrado en el mercado tanto en el ámbito del empleo como de la seguridad social. Si bien en el período del capitalismo de Estado las relaciones de trabajo asalariado formal no estaban generalizadas en el país, en el período neoliberal se profundiza esta situación. Las nuevas fuentes de trabajo fueron generadas principalmente en actividades de auto-empleo en el sector familiar y se amplió la modalidad de la

contratación eventual o por plazo definido, con la reducción de los costos laborales indirectos y de los salarios de los trabajadores no calificados. Asimismo, aumentaron los obreros a domicilio, la subcontratación sin beneficios sociales y la diferenciación entre los trabajadores asalariados con y sin seguridad social.

Además, este período se caracterizó por el divorcio entre las políticas económicas y sociales. Junto a las reformas macroeconómicas y financieras, las políticas económicas se concentraron en los sectores intensivos en capital como hidrocarburos, telecomunicaciones, transporte, electricidad y alcantarillado. Se esperaba que la liberalización de los mercados, la creación de entes reguladores y la privatización de las empresas públicas propiciaran las condiciones necesarias para dinamizar la economía y generar empleo. No se articularon políticas consistentes para otros sectores intensivos en mano de obra como, por ejemplo, el sector agropecuario, la producción de alimentos y la incipiente industria textil boliviana. Al final, las reformas estructurales terminaron reforzando un patrón de crecimiento concentrado en la explotación de recursos naturales, inhibiendo el desarrollo del sector privado productivo generador de empleo. El resultado fue el aumento de las ocupaciones en el sector informal, en actividades como el contrabando, la producción de hoja de coca, el comercio y el servicio minorista.

Paralelamente y de manera descoordinada con las políticas económicas, las políticas sociales promovieron la expansión del acceso de la población a los servicios públicos en educación y salud, la implementación de programas de protección social de corte universal como el Bono Solidario –una pensión básica para los mayores de 65 años– y otros programas focalizados en los más pobres a través de fondos de inversión social. Además, durante este período, hubo reformas institucionales ambiciosas –leyes de descentralización y participación popular– que dieron reconocimiento jurídico y político a actores sociales de larga tradición en la sociedad boliviana y ampliaron los espacios de participación en el diseño e implementación de las políticas sociales.

El tercer período empieza con el gobierno del Movimiento al Socialismo presidido por Evo Morales en enero de 2006. El

nuevo programa de gobierno muestra una reorientación hacia una mayor intervención estatal en la economía, particularmente en la administración de los recursos naturales del país a través de la reversión de los procesos de privatización implementados durante la década de los noventa. La derogación del artículo 55 del decreto 21060, que estableció la libre contratación laboral, dio a su vez una señal de restauración de una mayor regulación estatal sobre las relaciones obrero-patronales.

El Plan Nacional del Gobierno presenta propuestas contrarias al ideario neoliberal que enmarcó las políticas económicas en los últimos 20 años en el país, entre las que cabe destacar: (i) la diversificación productiva es la clave del desarrollo económico y social; (ii) el Estado a través de políticas económicas, industriales y socio-laborales, tiene una función central en el proceso de transformación productiva; (iii) la heterogeneidad de las unidades económicas en el territorio nacional no constituye un obstáculo en sí mismo para el desarrollo y (iv) se mantiene el rol del sector privado, nacional y extranjero, como generador del excedente, aunque supeditado a un esquema de control monopólico del Estado.

No obstante el hecho de que estas ideas constituyen un nuevo marco de referencia conceptual, principalmente el énfasis sobre la diversificación productiva y el fomento de la economía plural, en la práctica de las políticas públicas aún persisten las continuidades señaladas anteriormente. No se advierte una mayor coordinación entre las políticas económicas y sociales. Como en el pasado, la política macroeconómica, las reformas en el sector de hidrocarburos, la política laboral, para mencionar las más importantes, obedecen a sus objetivos y lógicas internas, con bajo nivel de conexión con las políticas sociales. Asimismo y pese a los objetivos de superación de la visión asistencialista de las políticas sociales, se observa la continuidad de programas y proyectos de protección social focalizados en las poblaciones con mayores niveles de exclusión social con la profundización de políticas de transferencia directa de recursos (Renta Dignidad, Bono Juancito Pinto, Bono Juana Azurduy, Bono para los funcionarios públicos y Bono para los beneméritos de la Guerra del Chaco) y programas de empleo de emergencia (Plane y Propaís).

Son grandes los desafíos para concretizar las medidas conducentes al cambio sustantivo y sostenible de las condiciones sociales y económicas de la población. Uno de los problemas centrales, analizado en el estudio, es la dificultad para articular un proyecto propio de modernización económica con el respeto y fomento de la pluralidad del tejido económico. Se observa además importantes dificultades para garantizar la sostenibilidad de la generación de excedente hidrocarburífero, base económica y prerrequisito para la viabilidad de las políticas redistributivas insertas en los planes de gobierno, en un contexto de profundización de la cultura rentista y la continuación de las prácticas corporativas que estructuran la toma de decisiones del sector público.

En relación a las políticas microeconómicas de promoción de la diversificación productiva, preocupa, por un lado, la ampliación de la participación directa del Estado en la producción y comercialización, antes que alternativas de política industrial y económica para el apoyo de las organizaciones y dinámicas productivas existentes y, por el otro, la baja coordinación con los distintos actores económicos para la formulación e implementación de las políticas.

Además de la distancia entre las intenciones y las acciones concretas, están las dificultades de gestión pública como la baja coordinación entre las políticas económicas y laborales, características persistentes a lo largo de los diferentes modelos de desarrollo implementados en Bolivia. En este sentido, si la agenda de política pública no coordina más estrechamente las políticas económicas y sociales como ocurrió en las últimas décadas, no estaremos en la ruta correcta para mejorar el empleo, erradicar la *pobreza monetaria* y avanzar en la equidad social en el marco del crecimiento económico sostenible y del reconocimiento y respeto de la diversidad cultural.

Aunque es indiscutible que el país vive hoy un proceso de cambio –simbólico, político y económico– la profundidad de estas transformaciones aún está por verse, en especial, en lo que compete a los regímenes de empleo y de bienestar social. La persistencia de problemas de fondo –bases precarias de crecimiento económico,

baja productividad, escasos recursos financieros, fuerte segmentación del mercado de trabajo, baja cobertura de los sistemas de seguridad social, niveles altos de desigualdad y pobreza— define los desafíos futuros del nuevo modelo social.

VI.2 La estructura socio-ocupacional por género y etnicidad

La estratificación social es un concepto que describe la distribución diferencial de recursos y oportunidades así como de los niveles de legitimación/aceptación otorgadas por la sociedad a esta distribución diferenciada. Esta definición orienta la atención sobre las interacciones sociales asimétricas en diferentes esferas sociales que acumulan ventajas en un grupo o en otro grupo, las cuales se van consolidando con la construcción de categorías sociales (que implican creencias, valores y prácticas), y que justifican y sostienen las *ventajas desiguales* entre individuos y/o grupos de personas.

La estratificación del mercado de trabajo por género, etnicidad y clase es uno de los principales espacios de estructuración de las desigualdades socio-culturales y económicas. El estudio ofrece un retrato de los resultados agregados de la distribución diferenciada de recursos y oportunidades producidas en una multiplicidad de espacios y relaciones sociales asimétricas que se cristalizan en la estructura socio-ocupacional.

Pese a que las condiciones estructurales de la economía boliviana imponen restricciones comunes al conjunto de trabajadores, éstas no afectan de igual manera a hombres y mujeres, indígenas y no indígenas, quienes están insertos en proporciones diferenciadas en actividades, sectores y relaciones laborales.

Si bien la informalidad es el principal sector de inserción laboral para el conjunto de la población ocupada, se observa una mayor participación de las mujeres, especialmente las indígenas, en actividades informales, esto es, no reguladas y no protegidas por el marco socio-laboral. Este sector incluye una proporción

mayor de trabajadoras, principalmente indígenas, con menores niveles educativos en comparación con el sector formal.

Se observa que la mayoría de la población económicamente activa en Bolivia, principalmente mujeres e indígenas, genera sus propias fuentes de trabajo a través de unidades familiares y actividad semi-empresarial. El análisis de la inserción de hombres y mujeres por rama de actividad en el área urbana muestra que la principal actividad tanto para mujeres indígenas como no indígenas es la venta y reparaciones y la segunda actividad de mayor concentración de mujeres indígenas y no indígenas es la industria manufacturera.

Las actividades terciarias que requieren niveles de instrucción más altos presentan mayor proporción de mujeres no indígenas como en las ramas de educación, servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler, servicios de salud y sociales y administración pública. En relación a los varones, se puede observar que la condición étnica no establece diferencias proporcionales significativas en ninguna de las ramas de actividad.

La población ocupada en el sector informal recibe en promedio la mitad de los ingresos de la población ocupada en el sector formal. Las diferencias de remuneración promedio entre los dos sectores por etnicidad se mantienen significativas. Al interior de cada sector se verifica que la población indígena recibe en promedio menos que la población no indígena, sin embargo, las brechas de ingreso intra-sector son menores que entre-sectores. El análisis muestra que la condición de mujer e indígena en el sector informal define el grupo con las remuneraciones más bajas.

La exclusión de las mujeres de los trabajos regulados, de los puestos de mayor jerarquía y responsabilidad y las brechas de ingreso se debe, en gran medida, a dinámicas de discriminación anteriores al ingreso al mercado de trabajo y a mecanismos que operan al interior del mercado de trabajo, dinámicas y mecanismos asociados directa o indirectamente al inadecuado contexto institucional de arbitraje de la interacción entre vida familiar y laboral, sobrecargando a las mujeres con la responsabilidad del trabajo de cuidado.

El cambio en la composición familiar y el incremento de las mujeres al mercado de trabajo conllevó la pérdida de importancia

del modelo clásico de familia nuclear en el cual el hombre asumía el rol de proveedor y la mujer el rol de proveedora de cuidado. Las transformaciones en los roles de género en las diferentes esferas sociales, incluyendo la familia y el mercado de trabajo, no fueron acompañadas por rupturas significativas en las concepciones predominantes en la sociedad sobre las responsabilidades del cuidado de personas dependientes.

Es así que, pese a la creciente corresponsabilidad entre hombres y mujeres en la provisión de ingresos al interior de las familias, no se verificó un proceso de redefinición de la distribución de las responsabilidades y del trabajo doméstico entre los miembros de las familias ni en la sociedad en general. Esta situación viene produciendo tensiones con altos costos sociales no sólo para las mujeres y las personas que requieren cuidado (niños, niñas, adultos mayores, discapacitados) sino también para el desarrollo económico y social del país. Es así que los nuevos retos del bienestar social pasan por gestar un nuevo modelo de protección social asentado sobre el concepto del cuidado como un derecho social que debe ser garantizado por el Estado en coordinación con los diferentes sectores y actores sociales: familias, empresas, sindicatos y la sociedad en general.

VI.3 El empleo independiente y la equidad de género

Además de la creciente importancia del universo del empleo independiente, éste presenta una gran heterogeneidad de organización del trabajo, de la propiedad de los recursos y de la gestión y distribución de los ingresos. Están las unidades familiares, empresas de diversos tamaños, asociaciones y cooperativas con niveles y tipos diversos de posicionamiento en los mercados locales, nacionales e internacionales. Mientras algunas lograron consolidar sus actividades e incrementar los volúmenes de sus transacciones y de los flujos de ingreso, otras se mantienen en dinámicas de sobrevivencia.

Los análisis sobre las condiciones de inserción ocupacional en sectores económicos específicos, sus potencialidades y obstáculos

desde una perspectiva que integre las relaciones de género, étnicas y de clase son importantes para evaluar las posibilidades reales de dignificación del empleo y mejoras en las condiciones de vida (la movilidad social ascendente) de los y las trabajadores(as) desde las condiciones específicas en que se encuentran y desde sus propias aspiraciones y expectativas. En este sentido, es importante identificar tanto las potencialidades de mejoras de las condiciones socio-laborales de actividades económicas específicas (rutas abiertas) así como los obstáculos para que la mayoría de los y las trabajadoras en estas actividades transiten por esta ruta de incremento de los retornos económicos y sociales.

Aportamos a esta agenda con un estudio cualitativo sobre la inserción socio-ocupacional de mujeres que generan su propia fuente de trabajo en las ciudades de Cochabamba y El Alto. El estudio cualitativo buscó analizar la organización de las actividades cotidianas de mujeres migrantes de ascendencia aymara y quechua que generan sus propias fuentes de trabajo. A partir de la comprensión de las realidades cotidianas de las mujeres, analizamos la interrelación entre las actividades de generación de ingreso y las actividades de cuidado del hogar y de la familia, los arreglos socio-laborales y de protección social así como la organización de la producción, sus potencialidades y dificultades para lograr sus objetivos.

Los trabajadores por cuenta propia, los propietarios de unidades familiares, micro, pequeña y mediana empresa, los socios en asociaciones de producción y comercio y los cooperativistas, enfrentan retos en el encadenamiento de sus negocios, en la gestión, organización y condiciones laborales así como en la conciliación entre (i) actividades de cuidado a personas dependientes; (ii) las actividades de generación de ingreso y (iii) actividades para enfrentar situaciones de riesgo y vulnerabilidad asociada a los bajos e inestables ingresos propios y de sus familias y a la exclusión de los sistemas de seguridad social (de corto y largo plazo).

Se puede organizar estos retos en tres dimensiones: nivel macro, nivel meso y nivel micro. El nivel macro se refiere al entorno institucional y de políticas públicas. El nivel meso se refiere al

tejido económico y el encadenamiento productivo y el nivel micro está relacionado a la organización de la producción al interior de las unidades económicas y la conciliación entre vida laboral y familiar. Por supuesto que todos los niveles están estrechamente articulados y la solución de los problemas implica cambios en los diferentes niveles.

En el *nivel macro*: Bolivia no cuenta con un marco consistente y amplio de políticas dirigidas al desarrollo productivo y la generación de empleo de calidad. La inadecuación del marco regulatorio y de políticas es particularmente agudo para las unidades de pequeño porte y lideradas por mujeres. Este entorno institucional es el principal obstáculo para los y las trabajadores(as) que generan sus propias fuentes de trabajo y para aquellos que son contratados por estos trabajadores.

La alta informalidad medida por el registro impositivo de la economía boliviana responde en gran parte a deficiencias del marco legal y de las políticas públicas que no ofrecen incentivos para la formalización de las unidades económicas. Se reconoce actualmente que el grado de formalización de las empresas y unidades económicas en cualquier economía refleja la eficiencia, transparencia y adecuación del marco legal y de las políticas económicas. Cuando la formalidad genera beneficios que superan los costos asociados tanto a la formalidad como a la informalidad, las empresas, unidades productivas y asociaciones responden positivamente a la formalización.

Para enfrentar los desafíos de la promoción de la calidad del empleo auto-generado en el marco de la equidad, se requiere de la coordinación entre políticas económicas y sociales así como de un andamiaje institucional que propicie la coordinación: (i) entre los diferentes órganos rectores de política en el gobierno nacional; (ii) entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales y (iii) entre sector público y privado para dar respuesta a la complejidad de los problemas que enfrentan los que generan sus propias fuentes de trabajo.

El establecimiento de marcos legales y de políticas consistentes y adecuados a la heterogeneidad del universo económico y laboral

boliviano y con enfoque de género es central para la promoción de más y mejores empleos. Pese a esfuerzos en esta dirección desde el gobierno central y de los gobiernos subnacionales en la última década¹, esta es una tarea pendiente en Bolivia. Para esto es importante revisar las experiencias internacionales y los estudios que sistematizaron criterios para avanzar cambios en el entorno institucional.²

En el *nivel meso* se observa limitaciones importantes en los eslabonamientos “hacia atrás”, esto es, en la provisión de insumos, materia prima y servicios para la producción como en los eslabonamientos “hacia adelante”, esto es, en los encadenamientos con los intermediarios y consumidores finales. En relación a los encadenamientos “hacia atrás”, se verifica que la mayoría de los insumos utilizados por los y las productoras son importados con una baja capacidad de producción interna como, por ejemplo, de lana de calidad, de tijeras y palillos de calidad, botones, hilos, entre otros insumos. Además la importación está controlada por pocos importadores que organizan la distribución interna a través de miles de pequeños comerciantes. La dificultad para encontrar los insumos a tiempo y con la calidad requerida es una seria limitación para posicionar los productos en mercados nacionales e internacionales en condiciones competitivas.

En el eslabonamiento “hacia adelante”, las unidades menos consolidadas presentan baja capacidad de control sobre los precios y los mercados en que están insertas, resultando en relaciones de explotación de los intermediarios hacia los y las productores(as). No contar con un espacio de exposición continua para contactar nuevos clientes es uno de los problemas centrales de las unidades menos consolidadas.

En el *nivel micro*: los principales problemas que enfrentan los y las trabajadoras que generan sus propias fuentes de trabajo se refieren a la gestión y organización de la producción. Se verifica

1 Para más detalle sobre estos esfuerzos ver el Programa de Innovación en la Gestión Pública (2007).

2 Un interesante trabajo sobre el tema es Mayoux (2001).

que las dificultades de control de calidad y de incremento del ritmo de producción resultan en el incumplimiento con los clientes.

En relación a la gestión, se observa niveles diferenciados de sofisticación de la gestión, aunque la mayoría no cuenta con instrumentos de gerencia, no utiliza sistemas de información para la toma de decisiones y no implementa buenas prácticas de gobierno corporativo. Esta es una limitación importante para aumentar sus niveles de producción y, por lo tanto, mejorar las condiciones de empleo y de ingresos.

En relación a la organización de la producción, las productoras enfrentan dos principales problemas, ambos asociados a la ausencia de una institucionalidad adecuada de conciliación entre vida laboral y familiar y a la vulnerabilidad social. El primero está asociado a la estrategia de diversificación de actividades. Debido a la situación de vulnerabilidad asociada a los bajos e inestables ingresos propios y de sus familiares y a la exclusión de los sistemas de seguridad social (de corto y largo plazo) para enfrentar situaciones de enfermedad, muerte y vejez, la diversificación de actividades de generación de ingreso se convierte en una estrategia que dificulta la consolidación de las actividades productivas.

El segundo problema es la ausencia de rutinas de trabajo en el espacio del hogar. El trabajo individual en los hogares está intercalado con las actividades de reproducción. Además las mujeres realizan otras actividades a lo largo del día como la venta en ferias y trabajos eventuales de generación de ingresos. Aunque la realización del trabajo de producción en el hogar es una solución para la necesidad de conciliación entre vida laboral y familiar, éste dificulta la calidad y la entrega de los productos a tiempo. El resultado es remuneraciones menores y la manutención del status quo de las unidades productivas.

Otra consecuencia de la realización intercalada del trabajo de cuidado y el trabajo remunerado en los hogares es la continuidad de la identidad tradicional de las mujeres como responsables del hogar y ayudante del esposo en detrimento de su importante rol como proveedoras en la familia. El bajo reconocimiento de la im-

portancia de su trabajo remunerado tiene efectos negativos sobre la consolidación de sus actividades de generación de ingreso.

No menos importante es la precariedad de infraestructura para el trabajo productivo y la inseguridad laboral. El estudio de caso encontró que muchas asociaciones de productoras en la ciudad de El Alto no cuentan con un espacio propio para la producción conjunta, obligando a que las asociadas trabajen más en sus casas y que el trabajo conjunto se realice en canchas, plazas y calles. La ausencia de infraestructura limita los encuentros para el trabajo conjunto, el cual les posibilitaría corregir errores a tiempo e incrementar el ritmo de producción. Además, la ausencia de infraestructura dificulta la exhibición continua de mercaderías y la ampliación de los compradores.

Sobresale positivamente la experiencia de una de las Asociaciones estudiadas, en la ciudad de Cochabamba, en términos de solución al problema de infraestructura, conciliación del trabajo de cuidado y el trabajo remunerado y a la diversificación de actividades. Las productoras trabajan ocho horas al día en el taller propio mientras sus hijos(as) son atendidos por una guardería y escuela con almuerzo incluido y seguro de salud. Ellas indican que contar con infraestructura, un servicio de guardería y seguro de salud, les posibilita dedicación exclusiva a la producción, horario integral en el taller y tener a sus hijos e hijas bien atendidos. El resultado es la exportación de la totalidad de sus productos, producción continua a lo largo del año, alta productividad y remuneraciones promedio más altas en comparación con las otras asociaciones que no cuentan con estas condiciones.

Aunque el bajo acceso a crédito es una limitación para los emprendimientos en Bolivia, es cuestionable el enfoque que privilegia la limitación de capital como el principal problema que enfrentan las personas que generan sus propias fuentes de empleo. Este enfoque financiero desestima la complejidad de los problemas de desarrollo del tejido económico boliviano. En este sentido, el bajo acceso a fuentes de capital acordes al sector productivo es un problema que debe ser abordado de manera integral con el conjunto de dificultades para mejorar la producción y los niveles de remuneración.

VI.4 Consideraciones finales sobre las políticas de promoción de la equidad en el ámbito laboral y de la seguridad social

De cara a las políticas públicas de promoción de la equidad, enfatizamos, por un lado, la urgencia de avanzar la coordinación entre las políticas económicas y sociales y, por el otro, la articulación entre una plataforma común de políticas para la promoción de la equidad socio-laboral y políticas diferenciadas por grupos de trabajadoras.

Sin la pretensión de ser exhaustivos, puntualizamos algunos temas que consideramos centrales y profundizamos lineamientos de políticas de cuidado con corresponsabilidad social.

VI.4.1 Plataforma común de políticas de equidad para la promoción de la equidad socio-laboral

El cuidado como derecho social

El primer problema común que enfrentan las mujeres en el ámbito socio-laboral se refiere a la conciliación del trabajo de cuidado y el trabajo remunerado. Las condiciones de inserción ocupacional de las mujeres dependen, en gran medida, de la distribución de las responsabilidades del cuidado a personas dependientes al interior de la familia y entre el Estado, el mercado y la familia. Hoy enfrentamos el desafío de repensar la protección social como un derecho social que debe ser garantizado por el Estado y así gestar políticas orientadas a la corresponsabilidad entre el Estado, las familias, las empresas, las organizaciones no gubernamentales como esferas institucionales proveedoras de bienestar social.

La agenda del cuidado con corresponsabilidad social es amplia e incluye: (a) la sensibilización sobre el tema de conciliación de vida familiar y laboral con la participación y diálogo del conjunto de los actores: empleadores, sindicatos, estado y sociedad; (b) la adecuación de la legislación laboral, de seguridad social y asociadas a la familia, a los principios de la nueva Constitución

Política del Estado e implementación de mecanismos de seguimiento y control de su aplicación; (c) la visibilización y valorización de las actividades de cuidado dentro de los hogares; (d) la inclusión del concepto de parentalidad en términos de la responsabilidad compartida de ambos miembros de la pareja en el cuidado de los hijos e hijas; (e) la oferta de servicios públicos o subvencionados de guarderías y alternativas para el cuidado de los niños menores de seis años, adultos mayores y personas discapacitadas para hombres y mujeres con responsabilidades familiares; (f) la extensión del horario escolar con actividades extra-curriculares y alimentación y (g) políticas de recursos humanos en las empresas y en el sector público que promuevan la conciliación de las responsabilidades familiares y laborales de los trabajadores y trabajadoras.

Esta agenda reorienta la gestación de un nuevo modelo de protección social asentado sobre el concepto del cuidado como un derecho que debe ser garantizado por el Estado en coordinación con los diferentes sectores y actores sociales: empresas, sindicatos, las personas y la sociedad en general. Por lo tanto, el rol del Estado no se restringe al reconocimiento y visibilización del trabajo doméstico no remunerado de las mujeres y su contabilización en las cuentas nacionales. De la misma manera, el problema de la redistribución de las responsabilidades de la protección social no se limita al ámbito de las familias, al contrario, pasa por la redistribución de estas responsabilidades y deberes entre el Estado, el mercado y la familia/comunidad.

En términos más específicos puntualizamos los siguientes lineamientos de políticas en materia de cuidado:

Universalización de la educación pública a edades tempranas –guarderías y educación pre-escolar– con calidad y profesionalismo.

- Priorización de la inversión social en los diferentes niveles gubernamentales para la provisión pública de servicios de cuidado reconociendo la universalización del servicio público o subvencionado de guardería y educación pre-escolar.

- Desarrollo de sistemas público-privado y de esquemas de incentivos para la provisión de servicios de cuidado por las empresas y otras entidades.
- Fiscalización de la aplicación de la disposición legal sobre centros infantiles y salas cunas en las entidades públicas y privadas con más de 50 trabajadores/as.

Ampliación de los horarios escolares y del año escolar con la provisión de alimentación y atención de salud en las escuelas.

- Evaluación de los costos y efectos de la ampliación de los horarios escolares y pre-escolares y del año escolar.
- Priorización de la inversión social en los diferentes niveles gubernamentales para la ampliación de los horarios escolares.
- Establecimiento de convenios público estatal, no estatal y privado para la ampliación de los horarios escolares.
- Oferta de clases extra-curriculares en artes, deportes, apoyo escolar en el segundo turno escolar.

Ampliación de la oferta de servicios de atención a personas discapacitadas y a adultos mayores y promover la integración de ellos en la sociedad y en el mercado de trabajo.

- Identificación de las necesidades de cuidado de personas con discapacidad y adultos mayores.
- Priorización de la inversión social en los diferentes niveles gubernamentales para la oferta de servicios de atención a las personas con discapacidad y adultos mayores.
- Servicios y alojamiento para cuidados de larga duración, sobre todo para necesidades que están fuera de las cubiertas por el sistema de salud.
- Servicios comunitarios/municipales que presten atención por horas, media jornada o jornada completa en los domicilios.
- Subsidios para contratación de cuidadores a domicilio, o cuidadores que sean empleados municipales y acudan por períodos cortos de tiempo, en función de demandas específicas, a los hogares de la población adulta mayor.

- Promoción de las vinculaciones de las personas discapacitadas y los adultos mayores a la sociedad con medidas de inserción ocupacional en actividades que pueden realizar y de-construcción de los prejuicios existentes sobre sus capacidades.

Generación de espacios de debate y construcción de consenso que culminen en la adopción de una política nacional integrada sobre conciliación de vida laboral y familiar:

- Sensibilización sobre el tema de la conciliación de vida laboral y familiar como un tema de interés estratégico para el conjunto de los trabajadores, las trabajadoras y las empresas y no sólo como una serie de beneficios orientados a las mujeres en los sindicatos, empresas y entes públicos.
- Fortalecimiento de la capacidad de análisis y elaboración de propuestas de los sindicatos y empresas desde el enfoque de género y en el ámbito de la conciliación.
- Apoyo a la inclusión de las cláusulas relacionadas con las responsabilidades familiares en la negociación colectiva.
- Constitución de comisiones tripartitas de igualdad de oportunidades en el empleo para que realicen un seguimiento de la aplicación de las políticas nacionales y los acuerdos, monitoreen los aspectos pactados y el tratamiento de nuevos temas.

Generación y difusión de conocimiento.

- Promover estudios sobre los beneficios relacionados con las medidas conciliatorias como el aumento de la productividad y la motivación de los trabajadores.
- Promover estudios que recojan y sistematicen las experiencias y buenas prácticas en materia de conciliación de vida laboral y familiar implementadas a nivel nacional y regional.
- Promover estudios para identificar la demanda actual de cuidado insatisfecha y estimar el potencial de creación de trabajo decente, público o privado, asociado a la ampliación de servicios en distintos momentos del ciclo vital.

Políticas de apoyo al cambio cultural en materia de cuidado.

- Difusión de los derechos y deberes definidos por las leyes laborales y en específico sobre los conceptos rectores de

las políticas de conciliación con corresponsabilidad social: el derecho social del cuidado respaldado por el Estado, la parentalidad y el trabajador con responsabilidad social, entre otros en diferentes espacios sociales:

- i. Programas de capacitación para cambiar los conceptos de “trabajador ideal” como el hombre sin responsabilidades familiares y de “la mujer como fuerza de trabajo secundaria” en los sindicatos, empresas y entes públicos y privados.
 - ii. Programas de formación sobre nuevos modelos alternativos de maternidad, paternidad y masculinidad en escuelas, universidades, sindicatos, empresas y entes públicos.
 - iii. Programas masivos en los medios de comunicación sobre el tema de la conciliación de vida laboral y familiar con corresponsabilidad social.
- Difusión de buenas prácticas de conciliación con corresponsabilidad social, niveles nacional y subnacionales y sus efectos sobre la productividad, los ingresos, el bienestar familiar y social:
 - i. Premiaciones públicas a las organizaciones que impulsaron iniciativas de conciliación con amplia cobertura en los medios de comunicación con la otorgación de sellos de calidad a las instituciones que cumplan con la normativa vigente y avancen más allá de las leyes existentes.
 - ii. Programas de sensibilización con los ejemplos de buenas prácticas en los sindicatos, empresas y entes públicos.
 - iii. Sensibilización y capacitación sobre los beneficios relacionados con las medidas conciliatorias como el aumento de la productividad y la motivación de los trabajadores en los sindicatos, empresas, entes públicos y sociedad en general.

Estas políticas apuntan a de-construir los roles tradicionales de género, de manera que todos los adultos, hombres y mujeres, puedan desarrollar sus actividades laborales y familiares y las personas dependientes, niños, adolescentes, jóvenes, personas mayores y con discapacidad reciben el adecuado cuidado. Su importancia se funda en la integralidad de los problemas que son

resueltos con su implementación. Las políticas de cuidado con corresponsabilidad social no sólo son un mecanismo fundamental para mejorar la inserción laboral de las mujeres, principalmente de los estratos sociales menos favorecidos y así incrementar el ingreso de los hogares como también para romper la transmisión inter-generacional de la pobreza y desigualdad social, garantizando mayores niveles de rendimiento escolar y previniendo los riesgos de exposición de los niños(as), jóvenes y adolescentes a: (i) actividades delictivas y el consumo de drogas; (ii) ingreso temprano en el mercado laboral en detrimento de la formación educativa; (iii) inseguridad física y emocional como la violencia sexual intra y extra-familiar; (iv) problemas de salud debido a su permanencia en espacios públicos inadecuados, entre otros. Además los servicios públicos de atención a los niños (as), adolescentes, jóvenes, personas con discapacidad y personas mayores generan nuevas fuentes de empleo. En este sentido, las políticas públicas de conciliación y corresponsabilidad están orientadas a reforzar las trayectorias de crecimiento económico con equidad social.

El acoso laboral y sexual

El segundo problema que enfrenta el conjunto de las trabajadoras se refiere a las prácticas de acoso laboral y sexual que son un obstáculo importante para las mujeres. Las experiencias internacionales indican que el tratamiento de este problema debe combinar su judicialización con políticas y prácticas específicas en los espacios de trabajo. En relación a esta segunda línea de acción, se enfatiza acciones en el marco de las políticas de recursos humanos tanto en el sector público como en el privado que pueden ser más efectivas e involucrar costos personales más bajos para las víctimas en comparación con la vía judicial.

La seguridad social universal y de calidad

El tercer problema general se refiere a la inclusión del conjunto de los y las trabajadoras al sistema de seguridad social con medidas de

fortalecimiento de la calidad de la atención. Pese a las iniciativas de expansión de la cobertura del sistema de seguridad de corto plazo (salud) y los cambios propuestos en la Ley de Pensiones, todavía estamos frente a un desafío institucional para alcanzar la universalización sostenible y de calidad de la seguridad social como un derecho ciudadano. Esto implica la priorización de la seguridad social de corto y largo plazo en los presupuestos nacional y subnacionales, con una mayor participación del Estado en el financiamiento de los beneficios sociales, especialmente para las trabajadoras excluidas de la seguridad social.

La discriminación por razones de género, etnicidad, opción sexual, religión, entre otros

El cuarto problema de la plataforma común de políticas se refiere a las prácticas de discriminación en el mercado de trabajo. Las políticas para enfrentar este problema deben dirigirse a la demanda y a la oferta de trabajo. Por el lado de la demanda, están políticas dirigidas a sensibilizar y actualizar a los empleadores sobre las capacidades de los diferentes grupos sociales. Las oficinas de orientación e intermediación laboral en el marco de la equidad de género y étnica constituyen un instrumento importante para de-construir los prejuicios de los empleadores, abrir nuevas oportunidades laborales para las mujeres e informar a las mujeres sobre sus derechos sociales y laborales.

La carencia de políticas de recursos humanos en las empresas públicas y privadas es otro serio problema que enfrenta el país y que dificulta la inclusión de la perspectiva de género en ellas. Políticas claras de recursos humanos en el marco de la equidad permiten la definición y el monitoreo de criterios transparentes y mecanismos objetivos de evaluación, de selección del personal para la capacitación, promoción y remuneración de los(as) trabajadores(as), garantizando la imparcialidad de la competencia y disminuyendo la interferencia de consideraciones subjetivas sobre los individuos en la definición de las oportunidades ocupacionales en todo el universo económico boliviano.

Para cerrar las brechas de ingreso, son necesarios marcos de regulación y fiscalización de las políticas de recursos humanos en el sector público y privado con la creación de escalas de equivalencia entre las ocupaciones que posibiliten la comparabilidad de las remuneraciones entre las empresas y unidades económicas, construyendo parámetros para todas(os) las(os) trabajadoras(es) y para políticas dirigidas a garantizar igual pago por trabajo equivalente.

Por el lado de la oferta, está la formación y capacitación en el sistema educativo formal y no formal. En este ámbito, están las acciones dirigidas a los institutos de formación y capacitación laboral para: (i) adecuar la oferta de cursos acordes a las necesidades del mercado de trabajo; (ii) promover la participación de las mujeres en los programas de formación en las ocupaciones no tradicionalmente femeninas, principalmente en los cursos de formación dual (convenio entre institutos y empresas); (iii) facilitar la presencia y permanencia de las mujeres en estos cursos a través de la provisión de servicios de cuidado –guarderías y centros infantiles– mientras están en proceso de formación y capacitación y (iv) incidir en los procedimientos de intermediación entre oferta y demanda de trabajo.

Los Programas de Certificación laboral son importantes en la valorización de los conocimientos laborales adquiridos fuera del sistema formal de enseñanza, situación en que se encuentran muchas mujeres. La priorización de los trabajos para la certificación debe ser cuidadosamente elegida tomando en consideración que los efectos de la certificación varían dependiendo de las ocupaciones.

VI.4.2 Políticas diferenciadas por grupos de trabajadoras

Los problemas que afectan la calidad del empleo no son los mismos en todas las ocupaciones y sectores. Por lo tanto, la dignificación del empleo y, específicamente, la equidad de género y étnica requiere de acciones diferenciadas en el seno de un marco común de derechos sociales y económicos. Los estudios nacionales indican

la pertinencia de diferenciar políticas de promoción de la calidad del empleo para los siguientes grupos:

Trabajadoras del área rural –independientes y cooperativas–. Al interior de estos grupos, las políticas deben focalizar sobre las necesidades específicas por ramas de actividad. Uno de los temas centrales se refiere al acceso y control de la tierra (propiedad) y el rol de las mujeres en las políticas de seguridad alimentaria.

Trabajadoras del área urbana que generan sus propias fuentes de trabajo – trabajadoras por cuenta propia e independientes en unidades de pequeño porte (MYPES). Dado que este universo es muy amplio se debe diseñar políticas orientadas a los sectores de comercio (minoristas y mayoristas), servicio (articulados con el sector productivo y los no articulados con el sector productivo) y manufactura.

Trabajadoras del hogar asalariadas. La Federación de las trabajadoras del hogar logró la aprobación de la Ley específica para las trabajadoras del hogar en 2003. Sin embargo, todavía no se promulgó las reglamentaciones correspondientes y, consecuentemente, no se avanzó en su cumplimiento.

Trabajadoras asalariadas con relaciones laborales formales. Las recomendaciones de políticas dirigidas a este grupo son las más desarrolladas y se inscriben en el marco de la promoción de la igualdad de oportunidades en el seno de los entes y empresas formales –públicos y privados–. Estas medidas se orientan al acceso (contratación), procesos de desarrollo laboral y políticas de remuneración.

Finalmente, no podemos menoscabar las limitaciones institucionales del Estado boliviano para implementar satisfactoriamente los mandatos establecidos por la normativa legal y, más específicamente, la normativa laboral referida a la protección contra la

discriminación hacia las mujeres. El incumplimiento de la obligatoriedad de los centros infantiles y las salas cunas en las entidades públicas y privadas con más de 50 trabajadores(as) establecido en la Ley General del Trabajo, el retraso en la reglamentación de la Ley de las Trabajadoras del Hogar aprobada en 2003 y la persistencia de las diferencias salariales por trabajo equivalente son algunos ejemplos de la debilidad institucional para implementar concretamente los principios y derechos establecidos por el marco legal y de políticas públicas.

Las limitaciones del Ministerio de Trabajo para ampliar la cobertura de la regulación laboral, que se estima llega sólo al 20% de la población ocupada nacional, se deben a un conjunto de factores: (i) una estructura fuertemente orientada a la regulación de conflictos laborales en las relaciones obrero-patronales formales; (ii) *discontinuidad* de las políticas con los *continuos* cambios de autoridad y de técnicos(as) capacitados(as) entre e intra gobiernos, resultando en pérdida de memoria institucional e incapacidad de aprendizajes *cumulativos* de gestión pública; (iii) baja articulación entre los ministerios para la generación de políticas económicas, sociales y laborales orientadas al cambio del sistema de protección social y de las condiciones de generación sostenible de empleo de calidad; (iv) baja articulación entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales (prefecturas y municipios) para consolidar estructuras ministeriales de carácter nacional con la implementación de políticas socio-laborales en los niveles departamentales y municipales.

Se advierte además que, pese a las importantes reformas introducidas en la nueva Carta Constitucional y en el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades, el tema de la equidad de género ha entrado tangencialmente en la agenda pública, situación que se manifiesta en la pérdida de jerarquía del ente rector en la estructura del gobierno nacional y en las limitadas medidas concretas para promover la equidad de género.

Referencias bibliográficas

APONTE, G. *et al*

2006 *La inversión prudente –Impacto del bonosol sobre la familia, la equidad social y el crecimiento económico.* La Paz, Fundación Milenio.

ARAUCO, Isabel

2000 “Las Políticas Sociales” en *Las políticas sobre la pobreza en Bolivia – dimensiones, políticas y resultados (1985-1999).* La Paz, Instituto Prisma, Plural editores.

1989 “La COB ante el neoliberalismo” en *Sindicalismo y Democracia.* Santiago de Chile, CLACSO.

1987 *Crisis del sindicalismo en Bolivia – Los trabajadores del Estado y del Banco Central de Bolivia (1982-1985).* Documento de Trabajo, Santiago de Chile, CINTEFOR.

ARCE VARGAS, Carlos

2000 *Crisis del sindicalismo boliviano – Consideraciones sobre sus determinantes materiales y su ideología.* La Paz, CEDLA.

BANCO MUNDIAL

2007 *Informalidad- escape o exclusión.* Washington, Banco Mundial.

BARRIENTOS, Armando

2007 “Labour markets and the (hyphenated) welfare regime in Latin America”, draft version, IDS, University of Sussex.

CALLON, Michel

1998 *The Laws of the Markets.* Oxford, Blackwell Publishers.

CÁRDENAS, Marina

2004 *Cuentas Nacionales de Financiamiento y Gasto en Salud*. La Paz, DFID.

CARDOSO y Foxley (eds)

2009 *América Latina Desafíos de Democracia e do Desenvolvimento –Governabilidad, globalización e políticas económicas para além da crise*. Sao Paulo, Editora Campos e Instituto Fernando Henrique Cardoso.

CEPAL

2006 *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL.

COMUNA

2002 *Democratización plebeyas*. La Paz, Muela del Diablo Editores.

2001 *Tiempos de rebelión*. La Paz, Muela del Diablo Editores.

CONTRERAS, Manuel

1998 “La Reforma Educativa” en *Las reformas estructurales en Bolivia*, Tomo I. La Paz, Fundación Milenio.

CONTRERAS, Manuel y TALAVERA, María Luisa

2003 *The Bolivian Education Reform 1992-2002*. The World Bank, Countries Studies, Education Reform and Management Publication Series, vol II, n.2, November.

CHÁVEZ A., Gonzalo

2005 “Impacto económico y social de los sistemas de reparto de pensiones: análisis de estrategias de financiamiento”, documento de trabajo de Maestrías para el Desarrollo, Universidad Católica Boliviana. La Paz, Universidad Católica Boliviana.

DANDLER, Jorge

1987 “Diversificación, procesos de trabajo y movilidad espacial en los Valles y Serranías de Cochabamba” en *La Participación indígena en los mercados surandinos –estrategias y reproducción social– Siglos XVI a XX*. Cochabamba, CERES.

DE SOUZA SANTOS, Boaventura

2007 *Reinventar la Democracia, Reinventar el Estado*. Madrid, Sequitur editores.

ERÓSTEGUI, Rodolfo

1996 *Economía, Sindicato y Conflicto Laboral*. La Paz, ILDIS.

- ESCÓBAR DE PABÓN, Silvia
2003 “Trabajo y Género en Bolivia: 1992-2001” en *Inequidades, Pobreza y Mercado de Trabajo, Bolivia y Perú*, ed. Silvia Berger, Lima, OIT.
- ESCÓBAR DE PABÓN, Silvia y MONTERO, Lourdes
2003 *La industria en su laberinto –reestructuración productiva y competitividad en Bolivia*. La Paz, CEDLA.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta
2002 *Why we need a New Welfare State*. Oxford, Oxford University Press.
2000 *Fundamentos sociales de las economías industriales*. Ariel, Barcelona.
1993 *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Alfons el Magnanim, Valencia.
- EVA VISCARRA, José Luis y FERNÁNDEZ, Miguel
2004 “Reforma de Pensiones y Valoración del Seguro Social de Largo Plazo en Bolivia”, documento de trabajo n.02/04. La Paz, IISEC, UCB.
- FARAH, Ivonne
2006 “La problemática de la ciudadanía socioeconómica en Bolivia” en Zegada, Farah y Albó *Ciudadanías en Bolivia*. Corte Nacional Electoral, La Paz, Bolivia.
2004 “Rasgos de la pobreza en Bolivia y las políticas para reducirlas” en *Trabajo y Producción de la Pobreza en América Latina*, ed. Lourdes Montero, La Paz, CEDLA.
- FIGUEIRA, Fernando
2007 “Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina”, División de Desarrollo Social, CEPAL, Naciones Unidas.
2005 “Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social Status” paper prepared for the UNRISD Project on Social Policy and Democratization.
- FURTADO, Celso
1965 “Capital Formation and Economic Development” en Agarwala, A.N. (org.) *The Economics of Underdevelopment*. New York, Oxford University Press.

GOBIERNO NACIONAL DE BOLIVIA

2001 *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza –diálogo 2000*. La Paz, Bolivia.

GRAY MOLINA, George y WANDERLEY, Fernanda

2007 “Explaining pockets of growth in a low – growth economy (mimeo) Cambridge, CID Harvard University.

GREBE LÓPEZ, Horzt

2007 “Rasgos básicos de la economía boliviana” en *Propuesta para la Asamblea Constituyente –Régimenes económico, social y territorial del Estado con autonomías*. La Paz, Instituto Prisma y Plural Editores.

HASENBALG, Carlos and DO VALLE SILVA, Nelso (eds)

2003 *Origens e Destinos – Desigualdades sociais ao longo da vida*. Rio de Janeiro, IUPERJ y FAPERJ, Topbooks editores.

HUMPHREY, John

1995 “Industrial Organization and Manufacturing Competitiveness in Developing Countries”. Special Issue of World Development, 23 (1).

INSTITUTO PRISMA

2000 *Las políticas sobre la pobreza en Bolivia – dimensiones, políticas y resultados (1985-1999)*, La Paz, Instituto Prisma, Plural editores.

INSTITUTE OF SOCIAL STUDIES

2003 “Bolivia: Evaluación y monitoreo de Estrategias de Reducción de la Pobreza – 2003”, www.sida-se/publications, Países Bajos, La Haya.

JEMIO, Luis Carlos y ANTELO, Eduardo (eds)

2000 *Quince Años de Reformas Estructurales en Bolivia: Sus impactos sobre Inversión, Crecimiento y Equidad*. La Paz, CEPAL y Universidad Católica Boliviana.

JIMÉNEZ, Elizabeth

2009 “La economía de la comunitaria: una reflexión sobre comunidades y acción colectiva en la región del norte de Potosí” en *Debates sobre desarrollo e inserción internacional*, Alfredo Seoane y Elizabeth Jiménez (Coordinadores). La Paz, CIDES-UMSA.

JIMÉNEZ, María Julia

2007 “Un primer acercamiento al plan sectorial de la “revolución rural, agraria y forestal desde la óptica de las OECAS” en *UMBRALES*, n. 14. La Paz, CIDES-UMSA.

KARAMESSINI, María

2007 “Changes in the Southern European social model over recent decades: the resilience of labour market segmentation and familialism in an era of transformation”, revised paper for publication, *International Labour Review*.

KUZNETS, Simon

1965 “Underdeveloped Countries and Pre-industrial Phase in the Advanced Countries” en Agarwala, A.N. (org.) *The Economics of Underdevelopment*. New York, Oxford University Press.

KRUSE, Tom

2005 “¿Acaso eres trabajador? Reestructuración productiva, procesos de trabajo y la construcción cotidiana de lo social”. Documento de Trabajo, PIEB, La Paz, Bolivia.

LASERNA, Roberto

2004 *La democracia en el ch'enka*. La Paz, Fundación Milenio.

MAYOUX, Linda

2001 “Jobs, Gender and Small Enterprises: Getting the Policy Environment Right”, SEED WORKING PAPER No. 15, Series on Women’s Entrepreneurship Development and Gender in Enterprises – WEDGE, OIT.

MARCO NAVARRO, Flavio

2007 *El cuidado de la niñez en Bolivia y Ecuador: derecho de algunos, obligación de todas*. Santiago de Chile, CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo, 2007.

MEDINA, Javier

2001 *Manifiesto Municipalista por una democracia participativa municipal*. La Paz, Garza Azul.

MERCADO LORA, Marcelo

1998 “La reforma del sistema de pensiones de la seguridad social” en *Las reformas estructurales en Bolivia*, Tomo I. La Paz, Fundación Milenio.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

2004 *La Educación en Bolivia – Indicadores, cifras y resultados*. La Paz, UNICOM.

MOLINA, Ramiro

1987 “La tradicionalidad como medio de articulación al mercado:

una comunidad pastoril en Oruro” en *La Participación Indígena en el Mercado Surandino*. Cochabamba, CERES.

MOKRANI, Leila

2009 “Impacto de las recientes reformas estructurales en Bolivia, en el modelo de gestión del sector de hidrocarburos” en *UMBRALES*, n. 20. La Paz, CIDES-UMSA. (en imprenta)

MOKRANI, Leila y MEDINACELLI, Mauricio

2009 “Impactos de los bonos financiados por la renta petrolera” en *UMBRALES*, n. 20. La Paz, CIDES-UMSA. (en imprenta)

MONTAÑO, Gary; MUÑOZ, Diego y SORIANO, Rodolfo

2007 *Facilitando el acceso de pequeños productores a mejores mercados – una experiencia de políticas en Bolivia*, La Paz, Plural Editores.

MORA SALAS, Minor

2004 “Hacia una visión sociológica de la acción económica: desarrollos y desafíos de la sociología económica” en *La Sociología Económica: una lectura desde América Latina*. Costa Rica, FLACSO

MORALES, Juan Antonio

2009 “Microeconomía del Desarrollo”. Ponencia 5º Congreso AEB, Sucre.

1994 “Hiperinflación y Políticas de Estabilización”, documento de trabajo 01/94, La Paz, IISEC, UCB.

1990 “El Ajuste Macroeconómico Boliviano de 1985 a 1989”, documento de trabajo 09/90, La Paz, IISEC, UCB.

1989 “La Transición de la Estabilidad al Crecimiento Sostenido en Bolivia”, documento de trabajo 04/89, La Paz, IISEC, UCB.

MUNGER, Frank

2002 *Laboring below the line*. New York, Russell Sage Foundation.

NARVÁEZ GUZMÁN, Rory

1998 “Inequidades en el Estado de Salud, Acceso y Uso de los Servicios de Salud – Bolivia”, documento de trabajo.

NEE, Victor y SWEDBERG, Richard

2005 *The Economic Sociology of Capitalism*. Princeton, Princeton University Press.

NORTH, Douglas

1993 *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México, Fondo de Cultura Económica.

PEATTI, Lisa

1987 “An idea in good currency and how it grew: the informal sector” en *World Development*, vol. 15, n. 17.

PEREDO, Elizabeth

2004 “Una aproximación a la problemática de género y etnicidad en América Latina” en CEPAL, *Unidad Mujer y Desarrollo*. Santiago de Chile, CEPAL.

POLANY, Karl

2001 *La Gran Transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México, Fondo de Cultura Económica.

1992 “The economy as instituted process” en *The sociology of economic life*, Westview, Westview Press.

PNUD

2007 *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano – El estado del Estado en Bolivia*, La Paz, Bolivia.

2005 *Informe temático sobre Desarrollo Humano – La economía más allá del gas*. La Paz, Bolivia.

2004 *Informe sobre Desarrollo Humano 2004*. Barcelona, PNUD.

2002 Informe de Desarrollo Humano 2002. La Paz, Bolivia.

PORTES, Alejandro y SCHAUFFLER, Richard

1993 “Competing Perspectives on the Latin American Informal Sector” en *Population and Development Review*, 19, 1.

ROSTOW, Walt Whitman

1960 *The tages of Economic Growth*. Cambridge, Cambridge University Press.

RUTHERFORD, Malcolm

1996 *Institutions in Economics – The old and the new Institutionalism*. Cambridge, Cambridge University Press.

SÁNCHEZ, Carmen, ROJAS ORTUSTE, Gonzalo, FARAH, Ivonne, WANDERLEY, Fernanda, SEOANE, Alfredo, FUENTE, José y SALAZAR, Coraly

2007 *Régimen socio laboral, tierra y territorio – propuesta de texto constitucional*. La Paz, CIDES-UMSA/CIPCA y FBDM.

SCOTT, W. Richard

1995 *Institutions and Organizations*. New York, Sage Publications.

SCHMITZ, Hubert

1995 “Collective Efficiency: Growth Path for Small-Scale Industry” en *The Journal of Development Studies*, vol. 31, n. 4.

- SEEKINS, Jeremy y NATTRASS, Nicoli
 2005 “Historical causes of contemporary inequality in South Africa”, draft chapter for Development Bank of South Africa’s 2007 South Africa Development Report.
- SKINNER, Emmeline
 2005 *Social Protection in Old Age- A Bolivian Case Study*. University College London and Oxford Institute of Ageing.
- SMELSER, Neil y SWEDBERG, Richard
 1994 “The Sociological perspectiva on the Economy” en *The Handbook of Economic Sociology*. New York, Princeton and Russel Sage Foundation.
- SVALLFORS, Stefan
 2005 *Analyzing Inequality- Life chances and Social Mobility in Comparative Perspective*. Stanford, Stanford University Press.
- TAYLOR, Charles
 1994 The politics of recognition. In: TAYLOR, C. (Org.). *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*. Princeton, Princeton University Press.
- TEMPLE, Dominique
 2003 *Teoría de la Reciprocidad*. La Paz, PADEP-GTZ
- TERRAZAS SALINAS, Rolando
 1979 “Evolución de la Población y Fuerza de Trabajo en Bolivia, 1950-1976”, documento de trabajo 01/79, La Paz, IISEC, UCB.
- THISTLE, Susan
 2006 *From Marriage to the Market – The transformation of Women’s Lives and Work*. Berkeley, University of California Press,.
- TILLY, Charles
 2001 “Relational origins of inequality” in *Anthropological Theory*, volume 1 número 3. New York, Sage Publications.
- 1998 *La desigualdad persistente*. Buenos Aires, Manantial.
- TILLY, Louise y SCOTT, Joan
 1987 *Women, Work and Family*. Methuen, New York.
- TORRES GOITIA, Javier
 2000 “La reforma de salud en Bolivia” en *Las reformas estructurales en Bolivia*, Tomo II. La Paz, Fundación Milenio.

TORRES GOITIA, Javier

2000 “La reforma de salud en Bolivia” en *Las reformas estructurales en Bolivia*, Tomo II. La Paz, Fundación Milenio.

UDAPE

2008 *Dossier estadístico* volumen 18. La Paz, UDAPE. La Paz, UDAPE.

2007 *Dossier estadístico* volumen 17. La Paz, UDAPE. La Paz, UDAPE.

2002 *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza: Informe de Avance y Perspectivas*. La Paz, Gobierno Nacional de Bolivia.

UDAPE-UNICEF

2006 “Bolivia: Evaluación de Impacto de los Seguros de Maternidad y Niñez en Bolivia, 1989-2003, La Paz, UDAPE-UNICEF.

VAN DER VEEN, Hans

1993 “La fuerza de Bolivia está en nuestras manos? El rol de las organizaciones artesanales”. Disertación de maestría, Universidad de Amsterdam.

VICEMINISTERIO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA

2001 *Micro y Pequeña Empresa Urbana*. La Paz, Bolivia.

1999 *Encuesta de Industria Manufacturera*. La Paz, Bolivia.

VON GERSDORFF, Hermann

1997 “The Bolivian Pension Reform – Innovative Solutions to Common Problems”, Financial Sector Development Department, The World Bank.

WANDERLEY, Fernanda

2009 “Bolivia: entre el cambio y la inercia – régimen de empleo y de bienestar en los últimos veinte años –” en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 128, núm. 3. Ginebra, OIT.

2008 “Beyond Gas: Between the Narrow-Based and Broad-Based Economy” en John Crabtree and Laurence Whitehead *Unresolved Tensions Bolivia past and present*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

2008 “Las múltiples vías de articulación productiva para la exportación” en UMBRALES, n. 17, marzo. La Paz, CIDES-UMSA

2005 “La construcción de ciudadanía económica: el desafío del nuevo modelo de desarrollo” en *Tinkazos*, año 8, n. 18. La Paz, PIEB.

2004 *Solidarity without cooperation – small producer networks and political identity in Bolivia*, tesis de doctorado, Columbia University.

- 2003 *Trabajo no mercantil e inserción laboral – una mirada de género desde los hogares*. La Paz, CIDES-UMSA y Plural editores.
- 2002 “Pequeñas empresas, sector informal e industrialización local. La sociología económica del desarrollo” en *Tinkazos* año 5, n. 11. La Paz, PIEB.
- WFP, NACIONES UNIDAS
- 2006 *Diagnóstico de la aplicación del desayuno escolar en Bolivia*. La Paz, Programa Mundial de Alimentos.
- YÁÑEZ, Patricia y LANDA, Fernando
- 2007 “Informe Especial, Informalidad en el Mercado de Trabajo”. La Paz, UDAPE.
- ZAVAleta MERCADO
- 1987 *El poder dual. Problemas de la teoría del Estado en América Latina*. La Paz, Los Amigos del Libro.
- ZERDA, Mercedes
- 2004 *Véjez y Pobreza en Bolivia: La visión de las personas de edad*. La Paz, HelpAge Internacional
- ZOOMERS, Anheléis
- 2002 *Vinculando estrategias campesinas al desarrollo – Experiencias en los Andes bolivianos*. DFID, La Paz, Plural Editores.

Documentos oficiales consultados

- La anterior Constitución Política
- La nueva Constitución Política del Estado
- La Ley General del Trabajo y sus reglamentos
- La Ley de las Trabajadoras del Hogar
- El Código de Seguridad Social y sus reglamentos
- La Propuesta de Ley de Pensiones aprobada en diputados
- El Estatuto del Funcionario Público
- El Plan Nacional de Desarrollo y sus políticas específicas
- El Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades
- Planes sectoriales – salud, educación, seguridad social, empleo y género

Fichas de Proyecto del Ministerio de Trabajo

Dirección General de Empleo (en archivo magnético)
Certificación de Competencias Laborales
Implementación del Comité Nacional de Empleo y Consejo Nacional de Empleo.
Programa de Empleo Sostenible para desocupados
Programa Piloto de Fortalecimiento de las Microempresas y Empleo
Proyecto Piloto de Capacitación y pasantías “Mi Primer Empleo Digno”
Remesas: Inversión productiva y empleo
Fortalecimiento del Observatorio Laboral
Elaboración Política Nacional de Empleo
Elaboración de propuesta de producción agrícola ecológica y empleo
Implementación del Registro Nacional de Empresas
Regulación de bolsas o agencias de empleo privadas
Transferencia de experiencias exitosas en el sector del apoyo a la producción
Unidad de de Monitoreo de la Política Nacional, Consejo y Comité
Unidades Promotoras de Empleo (UPE)