

JOSÉ BLANES

**CRISIS Y AJUSTE
EN EL
MERCADO DE TRABAJO**



Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios

El Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios agradece a la Swedish Agency for Research Cooperation with Developing Countries (SAREC) por el valioso apoyo a su fondo editorial

Primera edición

© 1993 by José Blanes

D.L.: 4 - 1 - 731 - 93

Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM)
Casilla 9205
La Paz - Bolivia

Impresión: HUELLAS SRL.

CONTENIDO

- I. CRISIS Y AJUSTE ESTRUCTURAL EN EL MERCADO DE TRABAJO*
- II. PROGRAMA DE AJUSTE:
TRANSICION EN LAS ORGANIZACIONES DEL MERCADO**
- III. POLITICA DE GUERRA:
EL ESTRECHO ESPACIO DE LAS INSTITUCIONES LABORALES***

* Trabajo presentado en el Seminario sobre Pobreza y Desempleo, organizado por el Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE) del Ecuador y el Consejo Latino de Ciencias Sociales (CLACSO). Quito, 1989.

** Ponencia presentada en el Seminario sobre Reestructuración y Regulación Institucional del Mercado de Trabajo, en julio de 1991 en Buenos Aires, con el título *El mercado de trabajo boliviano: del enfrentamiento directo a la negociación*. Fue publicado con el mismo nombre en: Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL), *Reestructuración y regional del mercado de trabajo en América Latina*, IIEL, Serie de Investigación, 98, Ginebra, 1993.

*** Ponencia presentada en el Seminario Instituciones Laborales Frente a los Cambios en América Latina, con el título *Instituciones laborales y la política de guerra (El difícil espacio de las instituciones laborales)*, llevado a cabo en Santiago de Chile, 24-27 de mayo de 1993, en la sede de PREALC. Este texto será publicado por el Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIES) de Ginebra en una compilación de todas las ponencias presentadas en dicho seminario.

INTRODUCCION

Desde comienzo de los años '80 la estructura del mercado de trabajo se ha venido transformando, en estrecha relación con coyunturas de desequilibrios en los terrenos de lo social, lo económico, lo político, lo ideológico, etc., generalizadas con mayor o menor profundidad en todos los países de América Latina.

A pesar de las diferencias entre países han comenzado a perfilarse algunas de las líneas generales de su nueva fisonomía, éstas están muy relacionadas con la apertura de la economía, la reducción del sector público, el deterioro de las formas de empleo y el consiguiente crecimiento del sector informal y las microempresas.

Algo inevitable hoy día es una referencia en este marco a la problemática de la pobreza generalizada y con insospechadas profundidades, incluso para segmentos antes privilegiados del mercado de trabajo como es el caso del sector público. La relación entre las modificaciones del mercado de trabajo y pobreza urbana empieza a figurar ya como algo estructural para los países de América Latina, lo que se percibe tanto en los discursos políticos como en las agendas de gobierno de todos los países de la región.

Mientras tanto, las instituciones del mercado laboral enfrentan tendencias de intenso debilitamiento y de los asalariados en particular frente a la lógica de mercado. Se ha observado cómo las diferentes formas de protección al trabajador, a su puesto de

trabajo y a su salario pueden llegar a los más bajos niveles. Los sindicatos han sido instituciones fuertes que, en distintos momentos, jugaron un papel importante como mecanismos de mediación dentro de los sistemas democráticos. Hoy se está redefiniendo su relación no sólo con los partidos políticos, sino con la población en su conjunto. En muchos países el sindicalismo ha dejado de ser el eje central de la política, pero también de la sociedad y de su cultura. Ante el crecimiento del sector informal y el debilitamiento de las instituciones del mercado el papel del sindicato en la sociedad y su cultura política ha disminuido en todos los países.

En Bolivia, hace poco más una década, a raíz de los regímenes autoritarios, los principales bastiones de defensa de las libertades sociales, de la defensa del consumo, de las conquistas económicas de sectores importantes de los asalariados, eran los sindicatos. El prestigio es éstos esta ostensible y los partidos pugnaban por penetrarlos ideológica y políticamente. En el momento, actual la situación se ha invertido. Ante la permanencia de más de diez años de la democracia, de los cambios positivos a causa de la misma, la importancia de los sindicatos ha disminuido frente a los partidos políticos.

En el análisis de los temas referidos al mercado de trabajo existe un punto de referencia cercano. Este es el de la crisis de los años '80 y las políticas de ajuste que, con diferentes cronogramas y programas, se han implementado en todos los países de América Latina. Estos hechos se incorporan a otros procesos de larga data que ya venían desarrollándose con ritmos muy diversos en cada uno de los países: la transición demográfica, el tránsito de países rurales a urbanos, la penetración de ondas tecnológicas y reorganización de las formas productivas, globalización de la lógica de mercado y del consumo, así como generalización de la pobreza y exclusión. Al final es muy difícil decir qué impactos actuales se deben a la crisis, cuáles a los ajustes y cuáles a procesos de modificación más estructural que han tomado varias décadas en muchos países. Bastantes publicaciones en nuestro medio, carecen de seriedad y rigurosidad, cuando con frecuencia se atribuyen impactos sociales y laborales a una gestión gubernamental, sin pararse a pensar que muchos de estos son el resultado final de transformaciones de larga duración de las condiciones del mercado tecnológico, de la economía mundial, de la crisis, de las medidas de ajuste.

El Estado, como importante empleador, ya no lo será más y el empleo del sector informal no parece retroceder de los niveles alcanzados durante los últimos años. El discurso anti-neoliberal ha hecho mucho bien al desmitificar la convicción reinante hace 10 años de que el mercado resolvería todos los problemas de pobreza, desempleo, después de un largo período de crisis económica.

Pero las miradas se dirigen, hoy día, no sólo hacia el Estado como empleador y distribuidor de riquezas, que además proporciona el acceso a los servicios urbanos, se dirigen también a la suerte de las organizaciones laborales, a su capacidad para negociar condiciones adversas con el empresariado. La preguntas se dirigen también a temas relacionados con la intervención social del Estado, a las políticas de gasto social, a las políticas de reordenamiento de las políticas de salud, educación y vivienda, particularmente a la oferta estatal de estos servicios. Un tema en crisis en todos los países es el de la seguridad social y otros temas relacionados con el salario social. Estas conquistas fueron y son importantes en países como Argentina, Uruguay, Chile, Brasil ¹.

En el caso de Bolivia y dentro del marco general de América Latina, emergen tres temas como urgentes para salir del estancamiento institucional que se observa en los últimos siete años:

- 1) La necesidad del restablecimiento del sindicato y de los dirigentes sindicales como actores sociales, en su papel de tales, que diferenciándose del actor político partidario le permita jugar un papel positivo e institucional en la negociación de las condiciones del mercado.
- 2) La urgente modernización del Estado y particularmente del Ministerio de Trabajo, constituyéndose éste en un mecanismo técnico de regulación del mercado de trabajo y agente de soluciones integrales al problema del empleo.
- 3) La participación institucional del empresariado en los procesos de flexibilización del mercado, particularmente en la negociación colectiva, así como de las asociaciones y gremios de microempresarios en la búsqueda de soluciones orientadas mejorar el problema del empleo.

1 En el caso Argentino existe un excelente análisis, sobre todo por su carácter primicial. (Marshall, 1988)

En el presente volumen se reúnen tres trabajos presentados en el marco de las discusiones que se vienen desarrollando sobre el tema del empleo y la pobreza y del papel que corresponde a las organizaciones del mercado de trabajo en nuestro países. El en primero de ellos presentamos algunos elementos del contexto mundial y latinoamericano en el que se desarrollan ciertas tendencias, a las que no está ausente el caso de Bolivia.

En el segundo se presenta la situación de transición de las instituciones laborales bolivianas y los desafíos que deberán enfrentar en los próximos años. El tercer capítulo se refiere a los avances y estancamientos que afectan a dichas instituciones, ejemplificando algunos retrocesos en el proceso de institucionalización de las relaciones laborales.

I

CRISIS Y AJUSTE ESTRUCTURAL DEL MERCADO DE TRABAJO

- A: Algunos elementos que definen el marco de referencia y situación actual del mercado
- B: El papel del Estado y el mercado de trabajo
- C: La informalización, una forma precaria de empleo

Anexo Estadístico

Es frecuente confundir los efectos en el mercado de trabajo de la crisis con las tendencias estructurales, de ambas con los impactos de las medidas de ajuste. En el momento actual, en la mayoría de los países de América Latina confluyen los tres y es difícil diferenciar sus impactos diferenciados. De todos modos la tendencia actual más frecuente, particularmente por parte de los grupos de oposición política, es atribuir a los programas de ajuste estructural todo lo negativo del mercado actual: la caída del salario, la pobreza urbana, el crecimiento del sector informal, la migración campo ciudad, la delincuencia, etc.

En este artículo vamos a poner sobre la mesa de discusión algunos de los diferentes factores tanto estructurales como coyunturales que contribuyeron, durante la última década, a cambiar el mercado de trabajo y sobre todo a desfigurar las imágenes que se tenían de su funcionamiento, a cambiar el papel de algunos de sus principales actores más dinámicos.

Nos referimos a las tendencias globales, en el largo plazo y mediano plazo, del empleo y de algunas de sus principales características. También presentaremos algunos de los escenarios que configuraron los cambios más importantes para visualizar algunas de las tendencias más globales del empleo; por ejemplo, las modificaciones ocurridas en el escenario económico y político internacional, así como el papel que desempeña el Estado en relación con el sector privado y con los sectores sociales en el marco de dichos escenarios. Todos estos elementos deben

ser pensados en el marco de la crisis, en primer lugar, y de las medidas de ajuste, en segundo lugar. Los efectos de ambos sobre el empleo se suman y en muchos casos se llegan casi a confundir, peor es muy importante separarlos, al menos ante la hipótesis de que las medidas de ajuste ayuden a salir de la crisis de los años '80.

Dos temas están relacionados con los principales cambios que han venido ocurriendo así como con sus orientaciones: el Estado y el sector informal. Al respecto existe bastante consenso hoy día en que:

La crisis que se manifiesta a comienzos de los '80 profundiza el deterioro del mercado de trabajo. En la mayoría de los países representó una marcha atrás en algunos de los principales logros de las décadas pasadas, al menos para ciertos sectores del sector moderno.

El importante papel desempeñado por el Estado está entrando en una etapa de definiciones muy importantes, tanto en su rol de empleador, como de regulador de las condiciones del empleo en el mercado, en general, y particularmente en la definición de los límites entre el sector formal y el informal.

El sector informal ha estado adquiriendo una importancia muy grande en la década pasada, manifestando tendencias de crecimiento. Sin embargo, su relación con la crisis varía mucho de un país a otro: en unos países una respuesta anticíclica y en otros procíclica, lo que quiere decir que el tema del sector informal no está necesariamente ligado a la problemática de la pobreza.

La racionalidad de mercado se está consolidando sin precedentes de en todo lo relacionado con el empleo y que la incidencia de las ingerencias externas, extra-económicas, están declinando, a pesar de la emergencia social en la mayor parte de los países. Ello implicará un debilitamiento de los elementos institucionales tradicionales de protección del trabajador y un crecimiento de las condiciones de deterioro en las formas de contratación.

A.

ALGUNOS ELEMENTOS QUE DEFINEN EL MARCO DE REFERENCIA Y SITUACION ACTUAL DEL MERCADO

Durante los años '50 se pensaba que el crecimiento económico conducido por la industrialización resolvería el problema del empleo en América Latina, pero las experiencias de varias décadas demuestran que, sobre ese presupuesto, no se podrían cumplir las expectativas sociales. El crecimiento es necesario pero no la única condición, ni suficiente, para resolver los problemas de absorción de fuerza de trabajo en la región.

Este tema ocupa la atención y muchos esfuerzos de parte de los encargados de las políticas sociales, con lo que se observa un permanente esfuerzo por dar soluciones a las temáticas sociales, entre ellas el empleo, de forma paralela a la política económica. Esta última situación se acentúa hoy día a medida que la crisis que azota a la región agranda los problemas del empleo y consiguientemente de la pobreza urbana.

Durante la década de los '70 la economía de los países latinoamericanos crece a una tasa media de 6.1 por ciento en términos reales; el producto interno bruto de América Latina pasó de 430 a 780 mil millones entre 1970 y 1980. Este crecimiento se traduce en un incremento del ingreso medio, lo que se pensaba podría actuar positivamente, por efecto de "goteo", sobre el bienestar de la población. En muchos países ésta se beneficia con el aumento en sus ingresos, al menos en ciertas franjas de las capas medias.

Durante el mismo período la población pasa de 266 a 340 millones cambiando el PIB *per capita* de 1.615 dólares a 2.288,

creciendo éste en un 42% en sólo 10 años. (BID, 1979)

A partir de los '80, la profunda crisis que azota a todos los países de la región está relacionada con el deterioro del sector externo (presente ya en muchos países desde mitad de los '70) y con la deuda externa. Las secuelas de la inflación que se generaliza en diferentes momentos a la mayor parte de los países desde los primeros años de la década de los '80 y la recesión económica emergente de los ajustes introducidos por las políticas de estabilización afecta la estructura crónicamente precaria del mercado de trabajo.

En la mayor parte de los países, el problema del empleo alcanzó el máximo significado político de la historia de América Latina. El tema se constituye en uno de los elementos centrales de los discursos electorales y una de las principales armas de la oferta política. Todo ello se expresa en políticas explícitas orientadas a lo social, todas ellas con la intención de resolver problemas de emergencia, entre los que está el desempleo y del subempleo, como causa principal de la pobreza urbana. Pero al contrario de otros sectores ha sido muy poco lo que ha podido hacer en favor de mejorar las condiciones del empleo. Sin embargo, las dimensiones sociales y políticas del tema pueden ser tomadas como un buen termómetro de las verdaderas dimensiones del tema.

1. Dimensiones demográficas y sociales en la demanda de puestos de trabajo

La cantidad de personas que requieren de un puesto de trabajo es cada vez mayor, tanto en relación con la población total, como con la capacidad de la economía para crearlos. Desde una perspectiva demográfica contribuyen a ello varios factores de orden estructural: cambios en la estructura de edades de la población; cambios en la estructura por sexos de la población económicamente activa; cambios en la relación campo ciudad.

Desde una perspectiva demográfica, se producen fuertes presiones por un puesto de trabajo. Ello se debe entre otras cosas a:

- Un rápido crecimiento relativo de franja poblacional en edad de trabajar;
- Una rápida incorporación de la mujer al mercado de trabajo, partiendo de una baja tasa de participación histórica;
- La pérdida relativa del aporte de la agricultura al empleo;
- La terciarización del mercado de trabajo, y ampliación de las expectativas de empleo urbano.

Sin embargo, existen otros factores que contrarrestan el ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo, entre los que se encuentra la disminución del ritmo de crecimiento de los grupos de edad entre 15-24 años, así como el de 9-15 años, como se observa en el cuadro que sigue. Ello se debe, no sólo a la disminución de la fecundidad sino sobre todo a la incorporación de la niñez y sobre todo de la juventud a la educación. En términos absolutos la tendencia es de reducción del ritmo de crecimiento, pero en términos relativos el sector de la población en edad de trabajar gana importancia (BID, 1987: 116-121).

TASAS DE CRECIMIENTO PROMEDIO DE LA FUERZA DE TRABAJO Y DE LA POBLACION EN AMERICA LATINA

| | 50-60 | 60-70 | 70-80 | 80-90 | 90-2000 |
|-------------------|-------|---------|-------|-------|---------|
| Fuerza de Trabajo | 2.10 | 2.45 | 3.12 | 2.45 | 2.36 |
| Hombres | 1.94 | 2.12 | 2.50 | 2.45 | 2.24 |
| Mujeres | 2.83 | 3.76 | 5.12 | 2.71 | 2.70 |
| Población | | | | | |
| 15-24 años | 2.17 | 3.39 | 3.25 | 1.29 | 1.71 |
| 0-9 años | 3.49 | 2.46 | 1.59 | 1.52 | 0.78 |
| | | 1961-70 | 71-80 | 81-86 | |
| POBLACION TOTAL | | 2.6 | 2.5 | 2.4 | |

Fuente BID. 1987

Entre ambas tendencias predomina el crecimiento de las presiones en el mercado de trabajo, lo que imprime un fuerte dramatismo a nuestros tiempos.

Durante los 20 años que van desde 1960 hasta 1980 la fuerza de trabajo de América Latina pasa de 67,7 a 118,1 millones, es decir se incrementa en 50.4 millones. Entre 1980 y el año 2000 se espera un incremento de 74.1 millones de personas trabajando o buscando trabajo. Es decir, será necesario resolver los problemas que plantea una masa de trabajadores de casi 200 millones de personas. (BID,1979: 93)

Estas estimaciones pueden variar dependiendo de una serie de factores que pueden modificar los actuales procesos de incorporación de la población a la fuerza de trabajo, agravándose aún más las presiones sobre el mercado, lo que se expresa en el incremento de las tasas de participación y de su modificación por sexo y edad. Pero también intervienen situaciones de desincentivo hacia el mercado por el creciente predominio del sector informal, el que resuelve en gran medida las presiones del crecimiento de la incorporación femenina y de los jóvenes, así como de parte de los contingentes de migrantes rural-urbanos. Durante los períodos de crisis se produce una incorporación generalizada de población al trabajo que antes no lo estaba: las mujeres, los niños y los jóvenes, y finalmente los ancianos, retrasando la edad del retiro. De todos modos, las tendencias a nivel mundial y particularmente de los países desarrollados han mostrado una incorporación masiva de la mujer, rápida disminución de las poblaciones rurales y consiguientemente un crecimiento rápido del mercado laboral urbano.

El incremento de la tasa de participación laboral femenina ha sido uno de los principales factores para el incremento del volumen de fuerza de trabajo.

La débil incorporación inicial de la mujer a la fuerza de trabajo se reflejó en el hecho de que la tasa global de participación en A.L. bajara, del 35.2% al 32.9% entre 1950 y 1960 y que entre 1970 y 1980 subiera nuevamente del 32.1% al 34.1%. En efecto, se observa que la tasa de participación de las mujeres pasó del 12.6% en 1950, al 12.7% en 1960; pero el mayor salto se observa entre 1970 y 1980 en que sube de 14.0% al 18.1%. Así, la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo femenina ascendió 5.4 puntos y en el caso de los hombres descendió 7.2 durante el mismo período.

Si en 1950 las mujeres trabajadoras representaban el 17.9% de la población económicamente activa (PEA), en 1960, eran el 19.2%, en 1970 el 21.7%, en 1980 el 26.1%, en 1990 el 26.6% y se estima que en el 2000 llegarán al 27.5%, con un incremento de 10 puntos (BID, 1979:94).

La situación varía de un país a otro, ya que los factores determinantes están cambiando de manera muy diferenciada según países. (BID, 1979:97).

El incremento de la escolaridad y la valoración social y económica de la formación por parte de la población joven pueden hacer bajar la tasa de participación, particularmente de la población femenina. Los bajos niveles de escolaridad en la mayor parte de los países, sobre todo en aquellos donde predomina aún una proporción de población rural muy alta, que es donde la escolaridad femenina es más baja, puede presentarse un freno a las tasas de participación femenina, dadas las tendencias observadas a la incorporación de la mujer adolescente y joven a la escuela y a los sistemas de educación no formal. Sin embargo, la crisis económica actual sobre los ingresos familiares en la mayor parte de las ciudades latinoamericanas, está contrarrestando el fenómeno anterior, acudiéndose a muchas de las formas no tradicionales de incorporación a la fuerza laboral. Es cierto, sin embargo, que están creciendo las tasas de escolaridad, incluidas las poblaciones rurales y al mismo tiempo las tasas de inserción laboral. Las presiones que representa este fenómeno se están resolviendo mediante el incremento del autoempleo en el sector terciario urbano, en condiciones de baja calidad de los empleos.

Otros factores como los cambios operados en la estructura de edad y sexo de la población están incidiendo en el incremento de la población en edad de trabajar.

La proporción de edad adulta aumenta en términos absolutos y también relativos, conforme se consolida la transición demográfica en la mayoría de los países. Por consiguiente, manteniéndose los demás elementos fijos, todo incremento de la población irá acompañado por un incremento más acelerado de la población en edad de trabajar.

En períodos de crisis concurren muchos elementos que conducen al ingreso de población joven, población femenina y po-

blación anciana en el mercado de trabajo, aunque también se observan muchas tendencias de desánimo en la búsqueda de trabajo, lo que se refleja en las tasas de desempleo abierto extrañamente bajas.

El crecimiento de las tasas de subempleo no-agrícola es una característica todavía persistente en la conformación del mercado de trabajo. Esta tendencia lleva aparejada una transferencia del subempleo del sector agrícola a las actividades no-agrícolas, al lado de un sector de empleo asalariado todavía muy estrecho en la agricultura moderna. Aunque se observan procesos de modernización, éstos son todavía muy restringidos en el mediano plazo.

A las características de heterogeneidad por el lado de la demanda, relacionadas con las características demográficas se le suman las tendencias de profundización y complejización de la heterogeneidad por el lado de la oferta de puestos de trabajo.

En la región prevalecen condiciones de alta heterogeneidad, propias de economías basadas en la producción agrícola y exportaciones primarias. Esta condición tiende a cambiar en ciertos niveles y a profundizarse en otros, haciendo extremadamente complejo el problema de la regulación del mercado de trabajo.

Se observa en varios países un crecimiento del empleo en franjas modernas de la economía, y al mismo tiempo una fuerte diferenciación, tanto a su interior, como con respecto a otros sectores, particularmente frente al sector informal de bajos ingresos. Ello conlleva también a una alta concentración de ingresos frente la persistencia de enormes franjas de pobreza, y de diferenciación de las causas de ésta.

La reactivación económica se está produciendo por la modernización parcial y restringida en ciertos sectores del aparato productivo. La informalización de la economía y enormes franjas de pobreza permanecen todavía como enclaves, poco susceptibles de ser modificados por la modernización.

La urbanización está caminando mucho más rápido que la demanda de trabajo en el sector moderno. La participación de la fuerza de trabajo agrícola pasó del 54.1% en 1950 al 32.4 % en 1980, mientras que en el sector manufacturero el cambio fue del 19.3% al 25.8% en el mismo período, igualmente el sector servicios pasó del 26.6% al 41.9% del empleo urbano.

En estas condiciones el crecimiento absoluto de la fuerza de trabajo urbana es superior al crecimiento económico y más aún que la oferta de puestos de trabajo.

Se están produciendo transformaciones en la estructura de la demanda de empleo, como consecuencia de la modernización operada en varias de las actividades económicas, lo que lleva a una creciente inadecuación, al menos en el corto plazo, por parte de la oferta de fuerza de trabajo correspondiente. Ello se expresa fuertemente en algunos países a través de la obsolescencia de los sistemas universitarios estatales.

A lo anterior se añade la fuerte diferenciación dentro del sector manufacturero, el que ha experimentado una tasa de crecimiento en el empleo de 4.1% promedio anual, entre 1950 y 1980, mientras la fuerza de trabajo urbana lo hizo en una tasa del 2.5%. Esta tendencia está fuertemente contrapesada por el volumen de uno y otro universo de referencia, por lo que a comienzos de los 80s el 38% de la fuerza de trabajo estaba todavía empleada en actividades de baja productividad tomando en cuenta el sector urbano y rural. Con respecto a éste último el 60% la fuerza de trabajo estaba ocupada en actividades de baja productividad. En el caso del sector urbano el sector informal absorbía el 28.7% a comienzos de los 80s. En el período de crisis este porcentaje ha mostrado una tendencia a crecer, como se verá más adelante.

En resumen, si en términos demográficos la masa de la fuerza de trabajo tiene a disminuir su ritmo de crecimiento, en términos relativos está creciendo mucho más allá que la demanda.

Desde una perspectiva económica, las grandes tendencias observadas son una reestructuración tanto de la demanda como de la oferta, para las que los sistemas educativos no están adecuados.

2. Impacto de la crisis y tendencias probables del empleo

La crisis experimentada entre 1980 y 1985 estuvo caracterizada por tasas de alta inflación que alcanzaron un promedio para la región del 135%. Durante dicho período se ha estimado que la capacidad de la región para generar nuevos ingresos se ha reducido en aproximadamente en un 20%. Ello afectó al mercado de trabajo, principalmente, de tres formas:

- a) reduciendo la tasa de crecimiento del empleo,
- b) deteriorando la calidad de los puestos de trabajo y
- c) reduciendo el ingreso real por trabajo.

Partimos de la hipótesis de que estas tres tendencias tardarán mucho tiempo en retroceder y que, posiblemente, se profundizarán para grandes proporciones de la fuerza de trabajo, al menos hasta finales de siglo (JATOBA, 1988: 3).

La tasa crecimiento del empleo cayó del 4.6%, registrada entre 1970 y 1980 (BID, 1970: 110), al 3.3% entre 1980 y 1985. Esto último lleva consigo la imposibilidad de absorber el crecimiento de la fuerza de trabajo urbana, resultando en un incremento de la tasa promedio de crecimiento del desempleo urbano del 6.9% al 11.1% entre 1980 y 1985, es decir, se trata de un incremento del 50% del número de desempleados en la región. Entre estos últimos se encuentra el aumento de los trabajadores en edad de trabajar, trabajadores que perdieron el empleo, particularmente cabezas de familia, y trabajadores con niveles de educación universitaria. También se observa que las tasas de desempleo en el caso de las mujeres es el más alto, así como en el de las personas que entraban por primera vez a trabajar. A ello hay que añadir el caso de las personas que desistieron de buscar trabajo (JATOBA, 1988).

Otra consecuencia de la crisis económica fue la caída en la calidad de los puestos de trabajo creados, expresándose principalmente en el incremento del sector informal el que creció a una tasa promedio anual del 6.8% entre 1980 y 1985. Este participaba en un 26% de la fuerza de trabajo no-agrícola en 1980, para representar el 30.7% en 1985. El ritmo de crecimiento de este, durante los años de referencia, fue un 80% más rápido que el observado entre 1950 y 1980, contribuyendo a un retroceso de la modernización global del mercado de trabajo de la región. Ello significa un freno extraordinario a las tendencias globales de modernización alcanzada en los treinta años anteriores, lo que significa que la modernización actualmente en curso es mucho más restringida a fracciones del mercado de trabajo y de la economía, agravándose mucho más la heterogeneidad y la segmentación del mercado de trabajo, así como a un deterioro de la movilidad interna dentro del mismo. Todo ello como resultado de la recesión ocasionada por la crisis.

La mayor parte de los puestos de trabajo creados en el sector formal son de mala calidad, en el sentido de que los emplea-

dores lograron más bajos niveles salariales en las nuevas contrataciones.

La tasa de crecimiento del empleo en el sector formal cayó al 2.% promedio anual, cayendo, asimismo, su participación en el empleo del 74% del empleo no-agrícola al 69% durante el período 1980-1985. Al interior del sector formal, el empleo estatal cayó de una tasa de crecimiento anual promedio del 4.6%, de años anteriores, al 1.2%, a pesar de que en muchos países el estado se comportó de manera anticíclica en el período de la crisis.

Por su lado el empleo del sector formal privado, se caracteriza por una fuerte diferenciación interna de acuerdo con el tamaño de las empresas. Las más grandes decrecieron en un 0.5% entre 1980 y 1985, mientras que las pequeñas, muchas de las cuales pertenecen al sector informal, incrementaron el empleo en un 6.6% promedio anual, es decir no se diferenciaron del sector informal en su conjunto. Este sector, salvadas las diferencias entre países, jugaron un papel anticíclico, aliviando las condiciones adversas de desempleo de la recesión.

El panorama general es de una creciente terciarización del mercado de trabajo, lo que trae consigo, salvadas las diferencias provenientes de su heterogeneidad interna, baja general de la productividad.

Por su lado el empleo en las manufacturas cayó en un 10.5%, contrastando con el comportamiento de las tres décadas anteriores (JATOBA, 1988). Es decir, nos encontramos ante una discontinuidad de las tendencias del crecimiento anterior.

En un mediano plazo, el paso adelante probablemente no podrá ocurrir, sino a través de una reconstitución del sector industrial y consiguientemente del mercado de trabajo, en cuyo proceso, indudablemente quedarán grandes distancias entre el sector moderno y el tradicional, tanto en el sector formal como en el informal.

Por último una resultante de todo el proceso descrito es la caída del ingreso real procedente del trabajo.

Los ingresos reales por el salario, para el conjunto de América Latina, han caído entre el 12% y el 18% durante el período, debido principalmente a la inflación, desempleo y las políticas de estabilización orientadas a

reducir los desequilibrios del sector externo, en las que el déficit fiscal jugó un papel importante.

La caída del poder adquisitivo de los salarios acompañada del desempleo, fue el camino para que la fuerza de trabajo asumiera el mayor costo del proceso de ajuste económico. Esta situación ha creado condiciones estructurales difíciles de remontar hacia los logros de las tres décadas anteriores, lo que ha creado dificultades particulares que condicionarán la estructura del mercado a mediano plazo.

La reducción del empleo, utilizada por las grandes empresas como mecanismo de ajuste, despidiendo trabajadores e incrementando la productividad, tan necesaria para la flexibilidad del mercado de trabajo en los países de Europa Occidental, difiere de la situación de América Latina, donde la característica principal de la conformación del capitalismo es el incremento del desempleo como principal mecanismo de ajuste, lo que conlleva a un incremento en la proporción del sector informal, incremento en el empleo público y de las pequeñas empresas. Todas ellas pasaron del 60% del empleo total al 69% (PREALC 1987).

B.

EL PAPEL DEL ESTADO Y EL MERCADO DE TRABAJO

A pesar del importante papel que cumple el Estado, tanto en su calidad de importante empleador y regulador de las condiciones de funcionamiento del mercado de trabajo, no se han producido muchos estudios sobre el tema. En recientes trabajos (Marshall, 1990) se ha detectado la complejidad de su estudio sobre todo por la carencia de información comparable y adecuada.

A continuación nos vamos a referir a las tendencias generales, a pesar de las enormes limitaciones que ello plantea debido principalmente a las particularidades que se observan de un país a otro.

Para 1980, en ocho países latinoamericanos el Estado da ocupación al 27% del sector no-agrícola y al 40% del "sector formal". Su participación se ha incrementado desde los '70 y ha continuado creciendo durante los '80 (Marshall, 1990), a pesar de los esfuerzos realizados en varios países por disminuir el volumen del aparato del Estado en los diferentes procesos de modernización y descentralización.

La crisis económica, que se inicia en los primeros años de la década pasada, lleva a la mayor parte de los países a asumir políticas de austeridad presupuestaria, planificando la reducción del déficit fiscal, principalmente a través de la reducción y racionalización de los gastos del aparato administrativo del Estado. En algunos de ellos estas medidas terminan en simple oratoria ya que era difícil reducir el empleo en tiempos electo-

rales y en otros se introducen importantes reducciones, que podrían llegar a ser mayores en caso de que se implementen los procesos de privatización de las empresas públicas, responsables de una buena parte del empleo del sector público.

En términos generales y para los países de Bolivia, Brasil, Colombia, Argentina, Uruguay, Venezuela, Costa Rica y México, se observa una reducción de la tasa de crecimiento del empleo en el sector público, como se ha señalado anteriormente. Otra de las observaciones recogidas de los trabajos más recientes (ver bibliografía consultada) es que el Estado ha logrado ajustes fiscales en el nivel y en el monto global de los sueldos y salarios, antes que en el número de empleos, lo que es un buen indicador del deterioro del empleo público, en casi todos los países.

Como consecuencia se ha observado, en un primer momento, una caída en el nivel de los servicios destinados a los segmentos menos protegidos de la población en materia de educación, salud y de infraestructura. Generalmente este impacto particular de las medidas de austeridad fueron acompañadas por una disminución de las inversiones sociales y en favor de la pequeña agricultura, lo que agravó mucho más la situación. De esta manera el Estado estuvo siendo el actor central de los procesos de ajuste.

A pesar de las medidas de austeridad se observa la pervivencia de la manipulación del empleo a través de compromisos políticos de patronazgo y de clientelismo en período de elecciones con motivo de la reconstrucción de los gobiernos democráticos. En todos los países el tema del empleo estuvo entre los propósitos centrales de las plataformas electorales.

El comportamiento ha sido muy diversos de un país a otro, por lo que las causas del crecimiento o de la disminución del impacto del Estado en el mercado de trabajo, difícilmente se lo puede globalizar, ya que ha estado relacionado causalmente con procesos sociales, económicos y políticos de muy diverso orden y con cronogramas muy diferentes. Los comportamientos están relacionados con las formas cómo se fue consolidando y cómo evolucionó el estado nacional, cuál es la fuente principal de recursos y cuál su nivel de diversificación, cuáles los sistemas de distribución conducidos por las políticas económicas o sociales. Todo ello ha condicionado las formas y posibilidades de reestructuración del sector público y por consiguiente

las medidas en que ha sido impactado el mercado de trabajo. Estos y otros elementos explican de alguna manera las dificultades que están atravesando diferentes países tanto en la aplicación de medidas neo-liberales, las privatizaciones y las políticas sociales (MARSHALL, 1990).

De gran importancia fue en todo Latinoamérica el papel jugado por el empleo del sector público a raíz de su inserción en las actividades económicas y sociales. Sin el papel jugado por el empleo público difícilmente se podría entender la formación del Estado nacional en Bolivia, la formación, estructura y comportamiento de los partidos, así como la configuración del sector público de la economía y sus crisis generalizada:

- Entre 1952 y 1980 el Estado en *Bolivia* fue el mayor empleador el país.
- En *Chile*, entre 1940 y 1973, el empleo público se incrementó tres veces más rápido que el conjunto de la fuerza de trabajo acelerándose especialmente entre 1970 y 1973.
- En *Costa Rica*, hacia los primeros años de los '70 el Estado expandió sus actividades sociales y económicas, asumidas en 1950, mediante la nacionalización del sector bancario y la expansión del control hacia importantes empresas industriales y agrícolas.
- En *Uruguay* su participación original en actividades sociales y económicas creció a raíz del patronazgo político y posteriormente militar después de 1973.
- En *Brasil* la expansión continua de la participación del Estado en las actividades económicas sirvió para legitimar el aparato estatal particularmente en las regiones pobres del noreste.

Frente a estas tendencias expansionistas de largo alcance el crecimiento del sector público llegó a su tope en los '70 en algunos países como en la *Argentina*, declinando en términos relativos con respecto al conjunto del mercado. Ello era resultado del desarrollo y constitución muy temprana de estos países. Una muestra de ello fue el proceso de descentralización político administrativa (1976-1983) y el nuevo empleo a nivel provincial y local distingue a la Argentina de muchos otros países de América Latina, donde la descentralización es un fenómeno mucho más reciente. Por el contrario, en *Costa Rica* se observa un fuerte proceso de centralización ('80) a expensas de institu-

ciones descentralizadas y desconcentradas, dando con ello marcha atrás a las tendencias de descentralización de larga data. Con todo ello queda de manifiesto que los procesos de centralización y descentralización, así como la situación actual del volumen del empleo público requiere de estudios específicos tanto a nivel de los estados como de las instituciones regionales o locales. (MARSHALL, 1990:3)

El rol del empleo del sector público en el mercado de trabajo no es transparente. Unas veces se crean puestos de trabajo deliberadamente para atenuar el desempleo, otras veces se trataría de un empleo estatal orientado a compensar las dificultades del sector privado para crear empleo. Con respecto a lo último es necesario distinguir el rol del Estado en los procesos de largo alcance, del que juega en el corto plazo, en tiempos de recesión cíclica y de crisis general. La situación descrita es principalmente impactante en períodos de recesión económica. En algunos países la tendencia frecuente fue contra-cíclica en los momentos fuertes de la recesión tratando de compensar la debilidad de la demanda en el sector privado, en otros casos se ha vivido la dureza de medidas pro-cíclicas con despidos masivos en momentos de crisis generalizada.

- En *Colombia*, por ejemplo, la tasa del empleo público ha estado variando en el mismo sentido que el sector asalariado urbano.
- En el caso de *Costa Rica* jugó el mismo papel durante 1981-1982.
- En el caso de *Bolivia* jugó un papel anti-cíclico en un primer momento (1982-1985) para asumir un papel pro-cíclico a partir de 1985.
- En *Brasil* el empleo estatal jugó claramente un papel anti-cíclico entre 1981-1983, observándose recientemente una tendencia anti-cíclica.
- En *Chile* las políticas de reducción del empleo público no estuvieron relacionadas con la crisis de referencia y fueron compensadas con programas (especiales de empleo) orientados a resolver problemas de pobreza generalizada, más que a resolver problemas del mercado propiamente tales.

La relación entre crisis y el empleo del sector público está determinada por condiciones sociales, económicas y políticas que deben ser estudiadas en cada caso y en cada período

(MARSHALL, 1990: 3). Sin embargo, como tendencia general, a pesar de las fluctuaciones mencionadas, pareciera que en el futuro, el rol del sector público sobre el mercado de trabajo disminuirá su importancia en el largo plazo, aunque dicha tendencia es todavía muy débil e imperceptible, no tanto en la intencionalidad de las políticas, cuanto en las posibilidades de efectividad de las mismas.

En muchos casos se ha creado el empleo público, deliberadamente, para reducir el nivel de desempleo: es el caso de programas especiales de empleo en Chile desde 1975, o a raíz de la bancarrota de empresas, como en el caso de la Argentina a mitad de los 70

El papel compensatorio del empleo público es más evidente en mercados laborales locales o regionales, donde el Estado representa la principal y a veces la única fuente de empleo para grupos importantes de la población:

- en algunas ciudades de Costa Rica el empleo estatal alcanza al 70% de los salarios;
- en Recife el 40% de los empleos y el 52% de los salarios del sector formal;
- situaciones similares se observan a nivel urbano en muchas de las ciudades bolivianas.

En esas particulares condiciones, cualquier disminución del empleo en el sector público tiene profundas consecuencias sobre el mercado de trabajo, tanto a nivel nacional y sobre todo regional o local.

Una característica bastante generalizada del empleo en la administración pública es la alta proporción de mujeres en comparación con lo observado en el sector privado.

En 1982, en la región, las mujeres representaban el 39% de los asalariados en el sector público y sólo el 34% en el sector privado. Esta diferencia es particularmente grande en Argentina, México, Uruguay y Venezuela.

Sin embargo, no se ha estudiado profundamente las circunstancias particulares en que se producen estas diferencias. En general y desde el punto de vista de la demanda, la legislación social, que se respeta más en el sector público, ofrece especial atención a las mujeres, lo que podría desanimar el empleo al con el sector privado (ORLANSKI, 1990). La participación de

las mujeres en el empleo público varia extraordinariamente según los niveles o estratos, concentrándose en cierto tipo de actividades de menor nivel de decisión, sin embargo esta tendencia pareciera cambiar en los últimos años.

Otra serie de consideraciones necesarias se refiere a la diferencia que conduce las políticas de empleo, según que nos refiramos a la administración pública o a las empresas estatales. Los estudios han avanzado muy poco, pero la importancia del empleo en estas empresas alcanza niveles muy altos en estos países:

- En Argentina, incluyendo los bancos estatales, el empleo alcanza al 19% del sector público total y al 35% de todo el gasto salarial;
- Las proporciones del sector público en Venezuela representan el 22% y el 68% respectivamente del empleo total y del gasto salarial.

Los impactos de la crisis afectaron al sector público fundamentalmente a nivel de los salarios. Probablemente ha sido en este sector donde la caída del salario real fue mayor, como parece haber ocurrido en Brasil, Argentina, Chile y Venezuela. En muchos países los salarios del sector público habrían servido como señales de referencia para la determinación de los salarios reales en el sector privado. Por otro lado, el deterioro de los salarios en el sector público, en países como Argentina y Bolivia, causó un efecto de abandono masivo, particularmente en niveles de buena calificación, dirigiéndose hacia el sector privado y causando un deterioro grave en la capacidad administrativa del sector público.

Por todo lo señalado, la fuerte presencia del Estado en el mercado de trabajo en América Latina no refleja una expansión de la capacidad y desempeño de las actividades estatales, sino más que nada de la expansión del empleo, reduciéndose en muchos casos la creación de empleos productivos. A pesar de ello, en comparación con los países de Europa y Norteamérica, la participación del empleo del sector público en relación con la población total es todavía mucho menor en el caso latinoamericano.

La reducción del gasto público por la vía del achicamiento del empleo público no parece ser necesariamente la respuesta a la crisis fiscal: pareciera que ésta tendría que resolverse más

bien por el lado de reformas tributarias y por sanciones a las tasas de evasión, como también por una reestruración de la estructura de gastos del sector público, que por el simple despido de personal. Un aspecto importante a discutir será la descentralización privatizadora que viene apareciendo como la panacea para la reducción de la mayor parte de los problemas que atraviesa la administración pública en materia de gasto fiscal.

C.

LA INFORMALIZACION, UNA FORMA PRECARIA DE EMPLEO

La informalización es un rasgo estructural del mercado de trabajo latinoamericano y como tal ha sido objeto de gran atención por parte de la literatura científica especializada a pesar de la ausencia de un aparato teórico que guíe las investigaciones de campo. Debido precisamente a la heterogeneidad del sector, son grandes las dificultades analíticas que impiden particularmente hacer comparaciones a nivel conceptual. A ello se añade el hecho de que las bases de datos actuales carecen de preguntas adecuadas que faciliten la investigación de este sector. Los datos recogidos a través de las encuestas integradas de hogares y los censos demográficos son absolutamente insuficientes para captar la complejidad del sector informal². Esos datos son insuficientes para apoyar a los investigadores a construir una teoría general que permita entender sus orígenes, composición y dinámicas. Sin embargo, la carencia de una teoría, juntamente con la naturaleza de los movimientos sociales de base, iniciados, organizados y desarrollados por poblaciones de las filas de estos grupos, podrían ser un buen incentivo a los científicos sociales para entender el sentido, la naturaleza y el desarrollo del cambio social en esta región del mundo (JATOBÁ, 1988:25).

2 A este nivel se están haciendo desde hace más de dos décadas importantes contribuciones en SEADE y el IBGE de San Pablo, Brasil. Ver la bibliografía de referencia para el caso de Brasil y otros países de América Latina.

De toda la literatura existente y haciendo muchas salvedades, tanto a nivel de países, como de ciudades y sobre todo de franjas dentro del Sector Informal Urbano (SIU) hay que convenir en que se trata de una forma muy precaria de participación en el mercado de trabajo.

El SIU ha crecido en América Latina por razones estructurales diversas hasta alcanzar casi un tercio de la fuerza de trabajo en las tres décadas anteriores a los '80, tendiendo a reducir su ritmo de crecimiento durante la década de los '70. Sin embargo, se ha expandido nuevamente a raíz de la crisis (ocasionada particularmente por el peso de la deuda externa) y finalmente a partir de las medidas de ajuste aplicadas en los diferentes países. Los efectos directos de estos han sido variados, pero en particular han impactado sobre la caída de la producción, el aumento del desempleo abierto, la expansión del subempleo, el descenso del ingreso promedio y particularmente del SIU y la ampliación de los sectores pobres.

No se puede establecer, con total precisión, una relación directa entre la dinámica de la deuda, las medidas de ajuste y el comportamiento del SIU, particularmente en lo que se refiere a la caída de su ingreso promedio y su expansión porcentual dentro de la PEA urbana y total. Sin embargo, toda la información lograda nos lleva a concluir dicha relación, pero no se ha recogido, en ningún país, información adecuada como para establecer explícitamente las causas de dicha relación.

El cambio que se operó en el SIU constituye el tipo de ajuste de mayor importancia del "Ajuste", sobre todo por el número de personas afectadas. Este creció a una tasa acumulativa anual del 6.8%, representando una expansión del orden del 39% entre 1980 y 1985, mientras que el sector formal, durante el mismo período, se expandió alrededor del 10%, significando una tasa anual de crecimiento acumulativo del 2.2%³. Hacia 1980 aproximadamente el 29.0% de la PEA urbana estaba ocupada en actividades informales. A partir de la crisis provocada por la deuda externa, la ocupación del sector informal ha ido creciendo rápidamente, así, el SIU pasa del 23.8% en 1980, al 27.9% en 1985 y del 29.0% al 32.0% en los mismos años según otras esti-

3 De acuerdo a estimaciones efectuadas, el empleo informal para la región en su conjunto se habría expandido en 18.3 por ciento y el ingreso medio se habría reducido en cerca del 21 por ciento entre 1981 y 1983 (PREALC, 1985: 32).

maciones. (Anexo, cuadros 2 y 4) PREALC estima que entre 1981 y 1983 el empleo informal se expandió un poco más del 18% en la región, a la vez que el ingreso medio se redujo casi en un 21% (PREALC, 1985).

Por su lado, entre los años 1980 y 1985 el sector moderno descendió del 71% de la fuerza de trabajo global de América Latina, al 68.0%; el sector estatal y la pequeña empresa absorbieron parte de este desempleo. (Anexo, cuadro 2).

En términos muy generales el sector informal del empleo se ha caracterizado como una forma de deterioro general de las condiciones de empleo, entre otras cosas por sus bajos ingresos.

Se ha afirmado que aloja en su interior ⁴ las poblaciones más pobres, (Anexo cuadro 6). En los cuatro países se observa una mayor tasa de desocupación entre los indigentes y los pobres que entre los no-pobres: en el caso de Chile la desocupación entre indigentes casi se duplica con respecto a la desocupación entre los pobres y casi se quintuplica con respecto a los no-pobres.

Esta misma relación se observa en el caso de Venezuela entre los indigentes y los pobres. Esta observación es válida para otras situaciones. Sin embargo no se puede establecer que la informalidad y la pobreza estén relacionadas íntimamente con una causalidad bien establecida.

A pesar de la heterogeneidad del sector informal urbano, la mayor parte de la población que está ocupada en él está compuesta por sectores de bajos ingresos que no encuentran en el sector formal un puesto de trabajo con el que cubrir las necesidades de sus familias. Desde esta perspectiva el sector informal urbano se entrecruza con los sectores subempleados y con la población pobre. Al interior de los subempleados, se observa en todos los países de los que tenemos información (excepto el caso de Venezuela) que la gran mayoría de ellos pertenecen al sector de más bajos ingresos.

Dada la naturaleza, extensión y profundidad de la crisis, más allá de la coyuntura, todo hace pensar que el sector informal como forma precaria de empleo tiene proyecciones que van más allá del corto plazo.

4 Algunas categorías de trabajadores por cuenta propia agrupan fuerza de trabajo con mayores ingresos que algunos sectores del sector formal.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ARGUELLO, M. y LAVELL A.:

"Estado y empleo público en Costa Rica, 1950-1986" en: MARSHALL, A. (ed.): *El empleo público frente a la crisis: Estudios sobre América Latina*, Ginebra ILS, de próxima aparición.

BENERIA, L.:

"Subcontracting and Employment Dynamics in México City", en: Portes, A.; Castells, M. y Benton, L.: *The Informal Economy, Comparative Studies in Advanced and Third World Countries*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, USA, 1989.

BID,

Progreso económico y social en América Latina. Informe 1987, New York, 1987.

BLANES, J.:

"El Estado y el mercado de trabajo en Bolivia: redefiniciones a raíz de la crisis económica", en: MARSHALL, A. (ed.): *El empleo público frente a la crisis: Estudios sobre América Latina*, Ginebra ILS, 1991.

BLANES, J.,

"Cocaine, Informality and the Urban Economy in La Paz, Bolivia". en: Portes, A.; Castells, M.; Benton, L., *The Informal Economy, Comparative Studies in Advanced and Third World Countries*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, USA, 1989.

CARTAYA Febres, V.

"Venezuela: empleo y condiciones de trabajo en el sector público", en: MARSHALL, A. (ed.): *El empleo público frente a la crisis: Estudios sobre América Latina*, Ginebra ILS, 1991.

CAVALCANTI, C.

Viabilidade do Setor Informal. Recife, JNPS.1978,

CORCHUELO Rozo A. y Urrea Giraldo, F.

"El empleo público en Colombia y su impacto sobre el mercado laboral urbano, 1970-1987" en: MARSHALL, A. (ed.): *El empleo público frente a la crisis: Estudios sobre América Latina*, Ginebra ILS, de próxima aparición 1990.

- COUTOLO dos Santos, S. y dos Santos, C.A.
 "Mercados de trabalho no setor público federal: subsídios para o debate", Brasilia (mimeo), 1988.
- COUTOLO dos Santos, S. y dos Santos, C.A.
 "Empleo y remuneración en el sector brasileño", en: MARSHALL, A. (ed.): *El empleo público frente a la crisis: Estudios sobre América Latina*, Ginebra ILS, 1991.
- De ARAUJO, T.P. y do Vale Souza, A.
 "Empleo y salarios en el sector público del Brasil: Comparaciones interregionales y el caso de la Región metropolitana de Recife", en: MARSHALL, A. (ed.): *El empleo público frente a la crisis: Estudios sobre América Latina*, Ginebra ILS, 1991.
- DE SOTO, H.,
El otro Sendero. Bogotá, Oveja Negra, 1987.
- DORIA M., Samuel
La economía informal en Bolivia. La Paz: Editorial Offset Boliviana Ltda, 1986.
- DURAN, J,
 "La Industria Popular en La Paz". en: CEDLA/FLACSO/ILDIS, *El sector informal en Bolivia*. La Paz, 1986.
- ECHEVERRIA, R.
 "Empleo público en América Latina", en: *Investigaciones sobre empleo*, No. 26, PREALC, Santiago, 1985.
- FORTUNA, J. C.
 "El empleo público en el Uruguay, 1963-1985", en MARSHALL, A. (ed.): *El empleo público frente a la crisis: Estudios sobre América Latina*, Ginebra ILS, 1991.
- JATOBA, J.,
 "Latin America's Labour Market Research: a State of the Art", en: *Labour Market Programme*, Universidade Federal de Pernambuco, ILS, Ginebra, 1988.
- LANZETTA, M. y MURILLO, G.
 "The Articulation of Formal and Informal Sectors in the Economy in Bogotá", en: PORTES, A., CASTELLS, M. y BENTON, L.: *The Informal Economy, Comparative Studies in Advanced and Third World Countries*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, USA, 1986.

MARSHALL, A.

State Employment in the Fiscal Crisis: The Latin American Case. International Institute for Labour Studies, CONICET/IDES, Buenos Aires, 1990.

Políticas Sociales: el modelo neoliberal. LEGASA, Buenos Aires, 1988.

"Empleo temporario y trabajo a tiempo parcial en la Argentina", *DISCUSIÓN PAPER 17*, IILS, Labor Market Programme, Ginebra, 1989.

MORALES, R.

"La Nueva Política Económica y el S.I.U. en Bolivia". en: CEDLA/FLACSO/ILDIS, *El Sector Informal en Bolivia.* La Paz, 269-281, 1986.

OIT,

Employment, Incomes and Equality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya. Ginebra, OIT, 1972.

ORLANSKY, D.

"Empleo público y condiciones de trabajo. Argentina 1960-1986", en MARSHALL, A. (ed.): *El empleo público frente a la crisis: Estudios sobre América Latina*, Ginebra IILS, 1991.

PORTES, A.

"The Informal Sector: Definition, Controversy and Relation to National Development", en: *Population and Development Review.* New York, Population Council, 1983.

PREALC

"Contenido, alcance y organización de un programa de empleo de emergencia para Bolivia". Documento de trabajo 293, Santiago, Chile. PREALC, 1987.

Deuda externa y empleo. Documento de Trabajo/317. Santiago, Chile, 1988.

Empleo y salarios. Santiago, Chile, 1983.

El perfil del desempleo en una situación recesiva. Serie Documentos de Trabajo No. 248. Santiago, Chile, 1984.

Más allá de la crisis. Santiago, Chile, 1985.

Ajuste y deuda social: un enfoque estructural. Santiago 1987.

STEPICK, A.,

"Miami's Two Informal Sectors", en: PORTES, A., CASTELLS, M. y BENTON, L. *The Informal Economy, Comparative Studies in Advanced and Third World Countries*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, USA, 1989.

TOKMAN, V.

El sector informal hoy: el imperativo de actuar. PREALC/314, 1987.

"The Informal Sector: Fifteen Years Later", en: Conference The Comparative Study of Virginia, 1976.

VARIOS

El sector informal urbano en los países andinos. Quito, Ildis, 1985.

VELAZQUEZ P.,M.

"Evolución del empleo público en Chile, 1974-1985", en: MARSHALL, A. (ed.): *El empleo público frente a la crisis: Estudios sobre América Latina*, Ginebra ILS, 1990.

WELLS, John

Empleo en América Latina: una búsqueda de opciones. PREALC, Santiago de Chile 1987.

ZAPATA, F.

"Evolución del empleo público en el estado en México", en: MARSHALL, A. (ed.): *El empleo público frente a la crisis: Estudios sobre América Latina*, Ginebra ILS, 1991

ANEXO ESTADISTICO

CUADRO 1

POBLACION TOTAL Y TASAS DE CRECIMIENTO, POR PAISES, 1960-1986

| País | Población (Miles de personas) | | | | | Tasas de crecimiento anual (Porcentajes) 1/ | | |
|-------------|----------------------------------|--------|---------|---------|---------|--|---------|---------|
| | 1960 | 1970 | 1980 | 1985 | 1986* | 1961-70 | 1971-80 | 1981-86 |
| Argentina | 20.611 | 23.748 | 28.127 | 30.564 | 31.030 | 1,4 | 1,7 | 1,7 |
| Bahamas | 119 | 176 | 224 | 253 | 254 | 4,0 | 2,4 | 2,1 |
| Barbados | 230 | 240 | 249 | 253 | 253 | 0,4 | 0,4 | 0,2 |
| Bolivia | 3.294 | .295 | 5.600 | 6.429 | 6.611 | 2,7 | 2,7 | 2,8 |
| Brasil | 72.325 | 93.139 | 119.056 | 134.621 | 137.987 | 2,6 | 2,5 | 2,5 |
| Colombia | 15.557 | 20.907 | 25.933 | 28.650 | 29.058 | 3,0 | 2,2 | 1,9 |
| Costa Rica | 1.320 | 1.726 | 2.217 | 2.523 | 2.530 | 2,7 | 2,5 | 2,2 |
| Chile | 7.596 | 9.363 | 11.104 | 12.081 | 12.271 | 2,1 | 1,7 | 1,7 |
| Ecuador | 4.429 | 5.960 | 8.051 | 9.378 | 9.647 | 3,0 | 3,1 | 3,1 |
| El Salvador | 2.661 | 3.539 | 4.575 | 4.772 | 4.867 | 2,9 | 2,6 | 1,0 |
| Guatemala | 3.921 | 5.206 | 6.913 | 7.963 | 8.195 | 2,9 | 2,9 | 2,9 |
| Guyana | 604 | 716 | 756 | 790 | 797 | 1,7 | 0,5 | 0,9 |

| | | | | | | | | |
|-----------------|---------|---------|---------|---------|---------|-----|------|-----|
| Haití | 3.575 | 4.231 | 5.016 | 5.355 | 5.427 | 1,7 | 1,7 | 1,3 |
| Honduras | 1.988 | 2.709 | 3.707 | 4.369 | 4.514 | 3,1 | 3,2 | 3,3 |
| Jamaica | 1.682 | 1.869 | 2.133 | 2.304 | 2.340 | 1,1 | 1,3 | 1,6 |
| México | 37.073 | 49.941 | 67.167 | 77.415 | 79.563 | 3,0 | 3,0 | 2,9 |
| Nicaragua | 1.503 | 1.970 | 2.767 | 3.272 | 3.384 | 2,7 | 3,5 | 3,4 |
| Panamá | 1.220 | 1.544 | 1.955 | 2.180 | 2.227 | 2,4 | 2,4 | 2,2 |
| Paraguay | 1.778 | 2.290 | 3.168 | 3.691 | 3.807 | 2,6 | 3,3 | 3,1 |
| Perú | 10.385 | 13.413 | 17.325 | 19.696 | 20.207 | 2,6 | 2,6 | 2,6 |
| Rep. Dominicana | 3.441 | 4.059 | 5.527 | 6.383 | 6.560 | 1,7 | 3,1 | 2,9 |
| Surinam | 290 | 369 | 357 | 394 | 404 | 2,4 | -0,3 | 2,1 |
| T. y Tobago | 842 | 955 | 1.094 | 1.167 | 1.181 | 1,3 | 1,4 | 1,3 |
| Uruguay | 2.538 | 2.706 | 2.859 | 2.931 | 2.932 | 0,6 | 0,6 | 0,4 |
| Venezuela | 7.963 | 11.148 | 15.024 | 17.355 | 17.914 | 3,4 | 3,0 | 3,0 |
| América Latina | 206.945 | 266.219 | 340.904 | 384.789 | 393.960 | 2,6 | 2,5 | 2,4 |

FUENTE: BID, 1987: 445.

1/ Crecimiento acumulativo.

* Estimación preliminar.

CUADRO 2

**AMERICA LATINA: DISTRIBUCION PORCENTUAL
DE LA FUERZA DE TRABAJO URBANA, 1980, 1985**

| | 1980 | 1985 |
|-----------------------------|-------|-------|
| PEA no agrícola | 100,0 | 100,0 |
| Desempleo | 6,4 | 7,5 |
| Empleo | 93,6 | 92,5 |
| Sector moderno | 71,0 | 68,0 |
| Empresas grandes y medianas | 42,0 | 37,0 |
| Servicio público | 23,0 | 24,0 |
| Pequeña empresa | 6,0 | 7,0 |
| Sector informal | 29,0 | 32,0 |

FUENTE: Victor Tokman, 1987: 134.

CUADRO 3

**AJUSTES DEL MERCADO DE TRABAJO EN
AMERICA LATINA
(1980-85)**

(Tasas anuales acumuladas)

| | Empl. no Agrí. | Des empl. | Sector Infor. Urban. | Sector Públic. | Formal Total | Privado Gran. | Peq. |
|----------------|----------------------|--------------|----------------------------|-------------------|-----------------|------------------|------|
| América Latina | 3.3 | 8.1 | 6.8 | 4.6 | 1.2 | -0.5 | 6.6 |
| Argentina | 0.5 | 21.8 | 3.2 | 1.0 | -0.5 | n.d. | n.d. |
| Brasil | 4.3 | -0.8 | 9.3 | 4.9 | 2.2 | -0.7 | 11.6 |
| Chile a/ | 1.2 | 9.5 | 1.2 | -4.6 | 0.8 | n.d. | n.d. |
| Colombia | 3.3 | 11.6 | 5.4 | n.d. | 2.5 | n.d. | n.d. |
| Costa Rica | 2.4 | 9.6 | 2.2 | 2.3 | 2.5 | n.d. | n.d. |
| Guatemala | 0.4 | 47.5 | 1.6 | 7.7 | -1.2 | n.d. | n.d. |
| México a/ | 3.6 | 6.6 | 8.4 | 7.4 | -0.7 | -1.6 | 0.3 |
| Perú a/ | 0.9 | 18.5 | 6.5 | 2.4 | -3.4 | n.d. | n.d. |
| Venezuela | 1.7 | 20.4 | 2.2 | 0.9 | 1.8 | 1.6 | 2.8 |

Fuente: Tokman V., 1986: 11.

a/ Se refiere a 1981-85.

b/ Incluye empleo formal público y privado.

CUADRO 4

AMERICA LATINA (1): EMPLEO FORMAL,
INFORMAL Y DESEMPLEO, 1980-1985
(Porcentajes)

| Año | PEA Urbana | Empleo Formal | Empleo Informal | Desocupados |
|------|---------------|------------------|--------------------|-------------|
| 1980 | 100,0 | 69,9 | 23,8 | 6,4 |
| 1981 | 100,0 | 67,2 | 25,3 | 6,7 |
| 1982 | 100,0 | 65,8 | 26,6 | 7,2 |
| 1983 | 100,0 | 64,3 | 26,0 | 8,8 |
| 1984 | 100,0 | 63,6 | 27,2 | 8,7 |
| 1985 | 100,0 | 64,0 | 27,9 | 7,7 |

(1) Promedios simples a base de 9 países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Guatemala, México, Perú y Venezuela.

FUENTE: PREALC, citado en BID, 1987: 130.

CUADRO 5

AMERICA LATINA: VARIACIONES ANUALES EN LAS TASAS DE DESOCUPACION URBANA Y CATEGORIZACION SEGUN GRADO DE DESEMPLEO, POR PAISES, 1978-1986 (Porcentajes)

Países con desempleo moderado
(tasas de desocupación inferiores al 7%)

| | 1978-1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|-----------------|-----------|------|------|------|------|------|------|
| Argent. | 2,8 | 4,7 | 5,3 | 4,7 | 4,6 | 6,1 | 5,2 |
| Bolivia | 6,5 | | | | | | |
| Ecuador (1) | 5,6 | 6,0 | 6,3 | 6,7 | | | |
| Brasil | 6,5 | | 6,3 | 6,7 | | 5,3 | 3,6 |
| C. Rica | 5,7 | | | | 6,6 | 6,7 | 6,7 |
| Guatem. (2) | 2,2 | 2,7 | 4,7 | | | | |
| México | 5,7 | 4,2 | 4,2 | 6,8 | 6,0 | 4,8 | 4,8 |
| Paraguay | 4,6 | 2,2 | 5,6 | | | 5,2 | |
| Perú | | 6,8 | | | | | |
| Uruguay | | 6,7 | | | | | |
| Venezuela | 5,8 | 6,8 | | | | | |
| Total de países | 9 | 8 | 6 | 4 | 3 | 5 | 4 |

Países con desempleo alto
(tasas de desocupación iguales o superiores al 7%)

| | 1978-1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
|-----------------|-----------|------|------|------|------|------|------|
| Colombia | 9,2 | 8,3 | 9,1 | 11,7 | 13,4 | 14,1 | 13,8 |
| Bolivia | | 9,7 | 9,4 | 12,1 | 12,6 | 15,0 | |
| Chile | 12,8 | 9,0 | 20,0 | 19,0 | 18,5 | 17,0 | 13,1 |
| Brasil | | 7,9 | | | 7,1 | | |
| Hond. (2) | 8,8 | 9,0 | 9,2 | 9,5 | 10,7 | 11,7 | |
| C. Rica | | 9,1 | 9,9 | 8,7 | | | |
| Ecuad. | | | | | 10,5 | 10,4 | 12,0 |
| Nicar. (2) | 18,3 | 15,8 | 19,9 | 15,2 | 16,3 | | |
| Guatem. | | | | 7,6 | 9,7 | 12,9 | 16,3 |
| Panamá | 10,3 | 11,8 | 10,4 | 11,2 | 11,1 | 15,2 | 14,2 |
| Perú | 9,5 | | 7,0 | 9,2 | 10,9 | 11,8 | 10,8 |
| Uruguay | 8,6 | | 11,9 | 15,5 | 14,0 | 13,1 | 10,7 |
| Venez | | | 7,8 | 10,5 | 14,3 | 14,3 | 11,8 |
| Parag. | | | | 8,4 | 7,4 | | |
| Total de países | 7 | 8 | 10 | 12 | 13 | 10 | 8 |

(1) Promedio 1979-1980. (2) 1980.

FUENTE: BID, 1987: 126

CUADRO 6

TASAS DE DESOCUPACION DE LA FUERZA DE
TRABAJO SEGUN ESTRATO DE INGRESO FAMILIAR (1)
EN CUATRO PAISES
(Porcentajes)

| País/año | Total | Indigentes | Pobres | No pobres |
|-------------------|-------------|-------------|-------------|------------|
| Costa Rica | | | | |
| 1982 | 9,9 (8,7) | 14,2 (13,2) | 8,9 (6,8) | 3,5 (2,9) |
| Chile | | | | |
| 1969 | 7,6 (5,9) | 23,0 (19,3) | 12,5 (10,3) | 4,5 (3,3) |
| 1976 | 15,1 (10,7) | 30,6 (22,4) | 15,3 (11,0) | 5,2 (3,1) |
| 1979 | 11,5 (8,3) | 32,2 (25,3) | 16,5 (12,2) | 5,9 (3,8) |
| 1980 | 10,4 (7,6) | 30,1 (22,9) | 12,6 (9,6) | 5,0 (3,3) |
| 1982 | 19,4 (16,3) | 53,2 (49,7) | 27,6 (22,2) | 11,6 (9,2) |
| 1984 | 16,3 (12,7) | 32,0 (26,2) | 18,7 (14,4) | 8,2 (5,9) |
| Venezuela | | | | |
| 1978 | 4,7 (4,0) | 11,0 (3,5) | 1,9 (1,4) | 5,0 (4,4) |
| 1982 | 10,0 (7,5) | 17,4 (5,8) | 14,6 (5,9) | 8,9 (7,8) |
| Perú | | | | |
| 1982 | 6,6 | 13,5 | 7,1 | 5,0 |

(1) Las cifras entre paréntesis indican tasas de cesantía.

FUENTE: PREALC, citado en BID, 1987: 134

II

PROGRAMA DE AJUSTE: TRANSICION EN LAS ORGANIZACIONES DEL MERCADO

- A. Mercado y regulación laboral
- B. Crisis fiscal, acción sindical e institucionalidad del mercado de trabajo
- C. Perspectivas de una nueva institucional del mercado de trabajo

Bibliografía

La crisis y las posteriores medidas de ajuste han introducido en el mercado de trabajo una serie de impactos que lo han colocado en una situación de transición. Su imagen está todavía perfilándose débilmente, aunque dicho perfil puede dibujarse, provisionalmente, sobre la base de algunos de sus componentes. Estos se refieren a la estructura de la economía y al perfil de su futura expansión, así como a las características de las instituciones del mercado: la legislación laboral, las normas, los procedimientos, el sindicalismo y las pautas de comportamiento que regulan los mercados. Estos procesos de reestructuración constituyen todavía un fenómeno nuevo y demorarán un tiempo para consolidarse (García, 1991).

En el caso de Bolivia, la crisis económica y las medidas de ajuste llegaron en circunstancias de profunda debilidad de las instituciones de regulación del mercado de trabajo. Esta situación condicionará profundamente las circunstancias para adecuarse al nuevo modelo de economía, de sus instituciones y de los comportamientos de los actores.

Las circunstancias que condicionarán el comportamiento del mercado pueden resumirse en las siguientes:

1. El tamaño restringido y el fraccionamiento de la fuerza de trabajo que compone el sector regulado del mercado de trabajo. Esta situación tiende a agravarse a raíz de la crisis y de la reestructuración operada a través de las políticas de ajuste.

2. La regulación del mercado se ha llevado a cabo, tradicionalmente, a través de acciones directas de imposición al gobierno, por parte de los sindicatos. La tradicional beligerancia del sindicalismo boliviano ha sido la principal defensa institucional de ciertas conquistas de la masa asalariada, lo que ha impedido el desarrollo de otras formas institucionales.
3. La frondosa legislación laboral existente y su reglamentación extremadamente puntual, reflejo de la extraordinaria diferenciación ocupacional, ha profundizado la debilidad institucional, al prestarse a la expansión de la burocracia. Tanto a nivel de la legislación general, como en el discurso de los principales organismos sindicales, se observan importantes conquistas en favor del colectivo de los trabajadores, sin embargo en la práctica real esta capacidad de representación de los intereses globales ha sido mucho más pequeña.
4. La flexibilización del mercado de trabajo, que se expresó en términos de racionalidad económica (costos), ha sido más importante en términos de reducción de la capacidad del sindicato por interferir en el mercado. Este aspecto ha reducido extraordinariamente la importancia institucional de la Central Obrera Boliviana (COB) en la regularización del mercado.
5. La situación actual de debilidad de las instituciones de protección del colectivo de los trabajadores, así como también de los núcleos más protegidos, demorará el proceso de adaptación a las nuevas tendencias del mercado, ya avizoradas en otros países.

A la disminución de la importancia del sindicalismo como principal regulador del mercado, a raíz de las medidas de ajuste y de la crisis del propio sindicalismo, le ha sucedido un gran vacío institucional, quedando la fuerza de trabajo mucho más desprotegida de que lo que estaba. En estas circunstancias el resultado final ha sido la desorganización, en el corto plazo, del mercado, en momentos en que se busca su reestructuración en función de la reactivación.

En el presente artículo se presentan, primeramente, algunas reflexiones orientadas a visualizar la situación actual del mercado de trabajo en Bolivia, sus dimensiones y tendencias a raíz de las medidas de ajuste. En segundo se tratará del rol histórico de

los sindicatos y la situación actual en relación con la institucionalidad del mercado de trabajo y en tercer lugar se presentarán algunas reflexiones respecto a las perspectivas post-ajustes del mercado de trabajo en Bolivia.

A.

MERCADO Y REGULACION LABORAL

La importancia que se le ha concedido a la COB en el contexto latinoamericano se ha debido probablemente más a su rol político que a su capacidad real de representar los intereses del colectivo de los trabajadores. Su importancia política no se correspondió con su capacidad de regulación de las condiciones del trabajo, ni a nivel del salario, ni tampoco de las condiciones del contrato, de la estabilidad laboral, etc. Tampoco puede hacer mucho en el momento actual para enfrentar las reformas necesarias en función de mercado de trabajo en profunda modificación. Muchas razones han intervenido en esta debilidad institucional y entre ellas: el restringido tamaño del sector regulado y el impacto excluyente de los efectos de las medidas de ajuste.

1. El mercado de trabajo regulado de forma institucional es muy restringido en Bolivia.

De las 1.900.956 personas que componían (1986) la PEA, sólo 947.458 eran urbanas; de éstas 438.153 pertenecen al sector formal, es decir, el 23% de la PEA; de este porcentaje el 9.8% pertenece al sector público y el 13% al sector privado. (Blanes, 1990) De éste último habría que descontar una gran proporción de los que pertenecen a empresas con menos de 20 trabajadores (número requerido para registrarse como sindicato) y que, consiguientemente, están bajo una relación de empleo débil.

CUADRO 1

SECTORES DE MERCADO FORMAL URBANO EN RELACION CON LA PEA GLOBAL Año 1986

| Sectores | Población | % |
|-------------------------------|----------------|-------------|
| Minería públ. y priv. | 12.000 | 0.2 |
| Petróleos | 4.000 | 0.2 |
| Manufacturas | 42.000 | 2.2 |
| Construcción | 15.000 | 0.8 |
| Servicios no financieros | 7.000 | 0.4 |
| Trans. y comunicaciones | 40.000 | 2.1 |
| Comercio | 19.000 | 1.0 |
| Finanzas | 25.000 | 1.3 |
| Servicios públicos y privados | 255.000 | 13.2 |
| TOTAL | 419.000 | 21.7 |

Estimado a partir de Blanes, J. 1990: 59.

Los grupos más importantes en el mercado, por su capacidad de movilización, tendrían las siguientes dimensiones, en una estimación muy aproximada:

- el sector público;
- una porción pequeña del sector fabril y otros pequeños grupos como los empleados de la banca.

Los grupos más importantes no lo son tanto por su dimensión cuantitativa, cuanto por su poder sindical: ellos son los mineros, que representan el 0.6% de la PEA; los petroleros, que representan el 0.2%, y los fabriles, que representan el 2.2%, de los cuales menos de la mitad pertenecen a las grandes fábricas. (cuadro 1) ⁵ *La masa asalariada es pequeña y ha venido descen-*

5 A pesar de la Reforma Agraria y del desarrollo de la agroindustria desde la década de los años 70, el trabajo agrícola asalariado no ha sido objeto de atención legislativa ni normativa, estando marginada, en la práctica, de la ley laboral de 1942. La norma más importante y excepcional es el D. S. 20255 del 24 de mayo de 1984 que reglamenta el trabajo asalariado para la zafra del algodón y de la caña, gracias a años de apoyado de Iglesia Católica y ONGs.

diendo desde hace más de una década y, dentro de éste último, sólo algunos grupos relacionados con las empresas públicas, con la administración estatal y de los servicios de ésta, y con los grupos empresariales más importantes en los diferentes sectores. De los 419.000 trabajadores de mercado formal urbano, que representan el 21.7% de la PEA total. (cuadro 1), sólo el 54% son asalariados. (cuadros 2 y 3).

Este mercado se restringe, en su mayor proporción, a las tres ciudades del eje central del país. Ya que las otras ciudades cuentan sólo con algunos grupos de trabajadores, cuya "importancia" depende de la medida en que están ligados al sector de la minería, a hidrocarburos o al sector estatal (cuadro 4).

CUADRO 2
DISTRIBUCION DE LA PEA URBANA POR CATEGORIAS
OCUPACIONES, 1976-1987-1989
%

| | 1976 (1) | 1987 (2) | 1989 (3) |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|
| TOTAL | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Asalariados | 68.2 | 54.5 | 53.9 |
| Obreros | 16.8 | 11.0 | 10.4 |
| Empleados | 40.3 | 38.6 | 36.8 |
| E.Domésticos | 11.1 | 4.9 | 6.7 |
| No asalariados | 31.8 | 45.5 | 46.1 |
| Patrones | 1.7 | 4.5 | 3.2 |
| Prof. Indep. | 1.6 | 1.4 | 1.1 |
| Trab. p/cuenta propo. | 27.6 | 35.3 | 37.9 |
| Trab. Fam. no Rem. | 0.9 | 4.3 | 3.9 |

Reproducido de GRANADO, 1991: 58

Fuente: (1) INE. Censo Nacional de Población y Vivienda. 1976

(2) INE. Encuesta Permanente de Hogares. 1987

(3) INE. Encuesta Integrada de Hogares. 1989.

CUADRO 3
DISTRIBUCION DE LA PEA URBANA POR SECTORES
1976-1987-1989
 %

| | 1976 (1) | 1987 (2) | 1989 (3) |
|------------------------|-------------|-------------|-------------|
| TOTAL | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Sector Formal | 44.2 | 41.2 | 32.9 |
| Estatal | 34.0 | 23.4 | 18.3 |
| Empresarial | 10.3 | 17.8 | 14.0 |
| Sector Informal | 44.5 | 54.6 | 60.6 |
| Sector semiempresarial | 16.1 | 18.1 | 18.2 |
| Familiar | 28.4 | 36.5 | 42.4 |
| Ser. Doméstico | 11.2 | 4.2 | 6.5 |

Reproducido de GRANADO, 1991: 58

Fuente: (1) INE. Censo Nacional de Población y Vivienda. 1976

(2) INE. Encuesta Permanente de Hogares. 1987.

(3) INE. Encuesta Integrada de Hogares. 1989.

CUADRO 4
EMPLEO FORMAL EN CIUDADES DEL EJE CENTRAL
 (En porcentajes)

| | Estatal | | | Empresarial Privado* | | |
|------------------|---------|------|------|----------------------|------|------|
| | 1985 | 1987 | 1989 | 1985 | 1987 | 1989 |
| Ciudades del Eje | 23.5 | 20.6 | 16.5 | 14.5 | 18.1 | 19.7 |
| La Paz | 26.8 | 23.0 | 17.6 | 13.2 | 18.0 | 20.0 |
| Cochabamba | 22.2 | 22.4 | 18.6 | 12.6 | 13.4 | 15.3 |
| Santa Cruz | 17.2 | 4.8 | 12.9 | 18.4 | 21.4 | 22.1 |

* Se excluyen los sectores familiar y semiempresarial.

Fuente: Elaborado a partir de Escobar, 1990)

El resto se rige por sistemas de regulación microsociales, fragmentados y compartimentados, pero que en muy poco representan un mercado de trabajo nacional, donde funcionen normas y regulaciones legales e instituciones que hagan funcionar dichas normas y regulaciones.

El sector de *mercado formal urbano* creció muy rápidamente durante la década de los '70, principalmente a raíz del importante papel del sector público, pero restringiéndose a las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. En el resto de las ciudades capitales el sector público es de importancia relativa, aunque en términos absolutos es poco significativo en relación con la PEA total. Uno de los sectores del mercado moderno de trabajo, más regulado, es el industrial; la industria experimentó una expansión importante hasta mediados de los '70. Sin embargo, la industria grande (100 empleados y más) no representó nunca más allá del 1.1% de los establecimientos, ni sobrepasó el 41.2% del empleo del sector (al rededor de 1978 año, pico importante de la industria). Todavía predomina la figura de la micro y pequeña empresa (5-49 trabajadores), en la que más de la mitad de los establecimientos no sobrepasa la cantidad promedio de 15 trabajadores por empresa, condición de sindicalización y de relativa capacidad de defensa de condiciones de trabajo (Granado, 1987).

La masa asalariada en el sector público ha estado creciendo durante los últimos 20 años. Según Delons (DELONS, 1988:15) el Gobierno Central pasó de 52.000 funcionarios en 1971 a 129.000 en 1985, representando, entonces, aproximadamente el 23% de la PEA urbana (Cuadro 3 del Anexo). Este porcentaje comenzó a descender posteriormente para volver a alcanzar un volumen similar en 1990. Este tamaño estuvo siempre contrarrestado por altísimos niveles de circulación, lo que indica una regulación relativamente baja, al menos en lo referido a la estabilidad del empleo.

Entre las empresas estatales más importantes destacan la Corporación Minera de Bolivia, COMIBOL, la Empresa Nacional de Ferrocarriles, ENFE, y Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, YPFB. Otro grupo de empresas está compuesto por las empresas de la Ex-Corporación Boliviana de Fomento CBF, que en este momento pertenecen a las Corporaciones Regionales de Desarrollo, muchas de las cuales entrarán pronto en un proceso de privatización.

CUADRO 5

AJUSTE EN EL EMPLEO ESTATAL (Mayo 1986 - octubre 1987)

| | N. Despidos | % |
|-----------------------------|---------------|--------------|
| Presidencia de la República | 43 | 0.2 |
| Ministerios de Estado | 1.946 | 8.3 |
| Instituciones Públicas | 1.362 | 5.8 |
| Empresas Públicas | 20.166 | 85.7 |
| Total despidos | 23.517 | 100.0 |

Fuente: Granada, 1991:38.

Resumiendo: el sector privado de tamaño grande y mediano (empresarial), sólo es responsable de un porcentaje pequeño del empleo. En el caso de las principales ciudades éste oscila entre el 20% del empleo formal (cuadro 4).

- 2. A raíz de la crisis y de las medidas de ajuste de finales de 1985 la fuerza de trabajo, base de regulación laboral, se ha reducido y se reducirá aún más debido el incremento del sector informal, acentuándose los impactos excluyentes.**

Frente a la imagen de crecimiento de mediados de los '70,⁶ en los que se consolida un importante sector de mercado de trabajo urbano, la de los '80 está sellada por la crisis económica y los ajustes estructurales.

El 29 de agosto de 1985 se dicta el D.S. 21060, dirigido a producir cambios estructurales en la economía, orientándola hacia una regulación generalizada desde el mercado, a través de una serie de medidas monetarias de corto plazo (orientadas al control inflacionario) y otras de largo aliento para su reestructura-

6 Entre 1971 y 1976 el PIB se expande a la tasa de 6% anual acumulando un 34% de crecimiento, el empleo creció 16%. En la industria el PIB creció un 45%, el petróleo un 34%, en la agricultura un 30%, en servicios 35% y en construcción 36%. (DELONS, 1988, 26)

ción. En relación con el mercado de trabajo el D.S. desregularizó las relaciones obrero patronales, se congeló las inversiones en las empresas estatales; las empresas de la Corporación Boliviana de Fomento (CBF) fueron transferidas a las Corporaciones Regionales de Desarrollo; congeló los salarios de los trabajadores de las empresas públicas; eliminó todos los mecanismos de compensación y ajustes al ingreso fijo; y determinó la "libre contratación" en las relaciones obrero-patronales mediante el artículo 55.

El principio de libre contratación, reforzado con el D.S. 21137 y el D.S. 22407 del 11 de enero de 1990, definió un comportamiento, no sólo de libre contratación (despidos), sino de fijación de salarios y condiciones de trabajo por parte de los empresarios privados. Como resultado, se estima que, hasta 1988, de los 41.000 trabajadores "permanentes" en la industria fabril habrían quedado sólo 17.000, por su conversión en trabajadores "eventuales"⁷ El resultado inicial ha sido de fuerte impacto desregularizador de la masa laboral más protegida.

CUADRO 6

TRABAJADORES MINEROS SEGUN EMPRESAS

| Tipode Empresa | 1985 | 1987 | Variación | Difer. Porcent |
|-----------------|--------|--------|-----------|----------------|
| COMIBOL | 27.566 | 4.560 | - 23.006 | - 83,40 |
| Min. Mediana | 7.435 | 4.300 | - 3.135 | - 42,21 |
| Min. Chica | 12.000 | 5.000 | - 7.000 | - 58,31 |
| Sub Total | 47.001 | 13.866 | - 33.131 | - 62,10 |
| Cooper. y otras | 40.649 | 71.176 | + 30.529 | + 75,00 |
| Total | 87.650 | 85.041 | - 2.609 | + 2,98 |

FUENTE: Federación Nacional de Cooperativas Mineras FEDECOMIN.

El comportamiento de la *PEA asalariada* en las principales ciudades es un buen indicador de la reducción de la masa de trabajadores sujeta a regulación (cuadro 2).

7 Cita en DEL GRANADO, 1991, sobre la IV Jornada de Derecho de Trabajo, de enero de 1989.

En el caso de *La Paz*, según el Censo de 1976, el 65.7% de la PEA urbana era asalariada; las encuestas de los años siguientes muestran un cambio del porcentaje: del 58.2% en 1980, 49.0% en 1986 y 50.1% en 1989.

En el caso de *Santa Cruz*, en 1976, alcanzaban el 61.5%; en 1980 el 58.2%, en 1986 el 49.0%; en 1989 46.8%⁸.

Ha disminuído la masa del mercado sujeto a la regulación. Esta disminución se ha debido a la crisis y también a la reducción de la ocupación formal a raíz de las medidas de ajuste. El principal ajuste ha ocurrido en el sector estatal, como lo muestran los cuadros 3, 4 y 5, donde el empleo público desciende del 23.5% al 16.5% de la PEA urbana durante los años 1985-1989.

El impacto de las medidas de ajuste en el empleo ha sido muy diverso. Una tendencia global fue la reducción de la masa de PEA formal protegida y el crecimiento de la informalización del mercado de trabajo (cuadro 4).

El sector más afectado fue el de la *minería*. Aunque no cayó el empleo global de forma dramática debido al crecimiento del sector informal, sí fue afectada la estabilidad y la protección reguladora del empleo, produciéndose un fuerte impacto informalizador (cuadro 6).

En términos de la estructura del empleo, las tendencias post-medidas parecen indicar el fortalecimiento de algunos sectores empresariales y sobre todo la disminución del sector público. Tomando como referencia las ciudades del eje central (*La Paz* y el Alto, Cochabamba y *Santa Cruz*), en 1985 el sector empresarial privado representa el 14.5%, en 1987; el 18.1% y en 1989 el 19.7; por su lado el sector estatal pasa del 23.5% en 1985 al 20.6% en 1987 y al 16.5% en 1989. Así, el sector formal del mercado pasó del 38.0% en 1985 al 38.7% en 1987 y al 36.4% en 1989, debido sobre todo a la permanente reducción en el sector público, (ver cuadros 3 y 4).

En términos generales las empresas públicas han seguido una tendencia anticíclica y no parecen haber provocado desempleo, debido principalmente al comportamiento autónomo de la administración de estas empresas: empleaban 51.994 trabajadores en 1980, 58.347 en 1985, para descender a menos de

8 Las cifras han sido ajustadas a partir de las EPH y datos del Ministerio de Trabajo. (DELONS, 1988: anexos)

41.000 en 1986 debido principalmente a la COMIBOL (DE-LONS, 1988).

Durante el período de referencia (1985-1989) en las principales ciudades la PEA creció con una tasa del 6.0% (no incluye aspirantes), la población ocupada lo hizo con una tasa del 4.81% y la población desocupada lo hizo en un 23.8% (Escobar, 1990: 101-103).

Durante los últimos cinco años se ha reducido la masa global del mercado bajo regulación y en general la masa salarial es menor y más inestable. Después de 1989 la tendencia es de normalización y crecimiento del sector formal de acuerdo con información reciente del Ministerio de Finanzas relacionadas con el sistema de seguridad social.

3. En Bolivia está bastante desarrollada la legislación laboral, pero de ella se benefició tradicionalmente un sector muy reducido de la fuerza de trabajo: el sector público y algunas empresas industriales.

La institucionalización reguladora del mercado ha nacido a la sombra del Estado y se ha expandido muy poco fuera de él. Durante las primeras décadas del presente siglo, el núcleo central estuvo constituido por los trabajadores de los ferrocarriles, a los que se sumaron posteriormente los trabajadores gráficos y desde los años '40 los trabajadores fabriles. Los trabajadores mineros comienzan a ser importantes después de los '50 y los petroleros a partir de los '70.

A partir de estos núcleos se fueron conformando los principales sindicatos, los que impulsaron en favor de su sector conquistas, que, en ciertos aspectos, se fueron haciendo extensivas a los demás trabajadores, beneficiando a la gran masa trabajadora. Pero la tendencia dominante fue el desarrollo de las particularidades de estos restringidos grupos de la masa trabajadora. A pesar de que en lo sindical la imagen de Bolivia es de unidad, en el terreno laboral-legal se desarrollaron extraordinariamente los particularismos, y la capacidad de inclusión de mejoras al colectivo de la masa trabajadora fue débil.

Los orígenes de la reglamentación se establecen en torno a 1920, abriendo su abanico de acuerdo con las conquistas inter-

nacionales, que los primeros núcleos laborales lograron incorporar en Bolivia. Desde entonces, pasando por los años de la Revolución Nacional, hasta la actualidad en que se está planteando su reformulación de la Ley General del Trabajo, el desarrollo institucional de las regulaciones del mercado ha sido restringido, dependiendo ello de la capacidad relativa de las instituciones sindicales para hacer respetar las normas conquistadas. La estructura normativa se caracterizó, así, por ser inacabada y fragmentaria, como lo fue el papel de la clase obrera en el seno de la sociedad boliviana.

La Ley General del trabajo data de 1939 y de 1943 su Decreto Reglamentario. 40 años más tarde se han llegado a registrar 2.500 disposiciones complementarias, ampliatorias y modificatorias de la Ley, expresadas en, al menos 500 Leyes, Decretos Supremos y Resoluciones Ministeriales (Granado, 1991:21), mostrando dicho desarrollo la multiplicidad concurrente de las parcialidades que han intervenido en su elaboración.

Un hito importante fue el reconocimiento de muchos aspectos centrales de esta legislación en la Constitución Política del Estado vigente (1967), donde se establece el principio de intervención y tutela gubernamental en torno a condiciones mínimas para los trabajadores en las relaciones productivas. Entre las principales: salario justo, jornada mínima, contratos, trabajo de mujeres y menores, descansos, ocupación y estabilidad laboral y beneficios colaterales, declaración en comisión de los representantes sindicales, etc. La Constitución Política del Estado reconoce el derecho colectivo al garantizar y proteger la sindicalización y del derecho a la huelga. (Granado, 1991: 21)

Sin embargo, se observa una debilidad institucional en la regulación del mercado, expresándose aquella en la ausencia de una línea, establecida, de acción legislativa o reglamentaria. Esta acción se redujo a complementar vacíos, diversificándose éstos en la medida en que se diversificó y diferenció la fuerza de trabajo sobre la base de la acción sindical. Las desigualdades y profunda diferenciación en la fuerza de trabajo boliviana se expresa así, en la reglamentación laboral. La capacidad normativa y reguladora de la legislación no se funda sobre un sistema institucional, en el que todos los trabajadores tienen garantizados sus derechos, sino sobre el desarrollo de particularidades sectoriales y de grupos, basándose éstas, repetimos, sobre el poder sindical particular. De aquí procede la ausencia de

una normatividad laboral, generalizable, armonizada y concordante con la realidad del mercado de trabajo. Así, la regulación del mercado se ha expresado en avances y retrocesos, en nuevas reglamentaciones y olvido de las mismas, en restablecimiento del poder sindical y contramarchas⁹.

Un ejemplo de lo anterior es *el contrato colectivo*, explícito ya en las primeras leyes laborales de 1942, pero que en realidad sólo se implementó en los trabajadores mineros y en los de ferrocarriles, en cuyos sindicatos se suscribieron convenios sobre temas económicos y sociales. El mismo caso se observa en ciertas empresas privadas grandes, como fue el de los trabajadores de la empresa de calzados de Cochabamba. (ILDIS, 1990: 85).

La diversidad de normas legales referidas a aspectos puntuales y a sectores particulares, no se ha visto contrapesado por una sistemática jurídica, existiendo todavía una serie de vacíos legislativos, los que han sido llenados únicamente por la acción obrera en sus momentos de mayor poder sindical.

La secuela de esta situación es la ausencia de institucionalidad estable y generalizable al conjunto del mercado de trabajo: ausencia de un seguro de desempleo, proliferación del empleo eventual, etc.; son una muestra de esta gran debilidad y de lo restringido de las conquistas.

Otro ejemplo de la debilidad institucional se expresa en el sistema de seguridad social. Debido a que cada sector de acuerdo a su capacidad luchó por conquistas sectoriales de grupo, el resultado a nivel del seguro social fue la proliferación de cajas de salud y de fondos complementarios por sectores. Esta dispersión fue una de las principales causas de la debilidad del sistema de seguridad social tanto en los servicios de corto como de largo plazo.

A ello se le suman otros dos aspectos: la evasión de las imposiciones y debilidad del sistema de control estatal, y la descapitalización ocurrida a raíz de la política monetaria durante el período de la UDP, 1982-1985.

Según información obtenida de la Caja Nacional de Seguro, (cuadro 7) en el momento actual figuran en Bolivia 34.888 em-

9 El sector regulado por excelencia durante los últimos 40 años fue el de la minería estatal. Un indicador de ello es la estructura altamente compleja del salario minero, así como de las abundantes y diversificadas conquistas de los trabajadores de la mina.

presas registradas en el Registro la Renta Interna, de las cuales sólo 11.077 están cotizando en la Caja Nacional del Seguro y 5.184 están cotizando al Fondo de Pensiones Básicas. El sistema de seguridad social, es una de las instancias en que las conquistas laborales son generalizables al colectivo del mercado de trabajo.

CUADRO 7

RELACION DE EMPRESAS POR REGIONES SEGUN LA RENTA, LA CAJA NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL Y EL FONDO DE PENSIONES BASICAS

| Departamentos | Empresas registradas en la Renta | Empresas que cotizan En C.N.S. | Empresas que cotizan En F.P.B. |
|---------------|----------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| La Paz | 12,678 | 3,558 | 2,394 |
| Sucre | 1,106 | 459 | 124 |
| Santa Cruz | 7,478 | 2,819 | 1,247 |
| Oruro | 2,246 | 682 | 288 |
| Tarija | 1,101 | 321 | 123 |
| Potosi | 1,147 | 949 | 42 |
| Cochabamba | 7,234 | 1,954 | 914 |
| Beni-trinidad | 426 | 295 | 47 |
| Cobija | 115 | 40 | 5 |
| Total General | 33,531 | 11,077 | 5,184 |

FUENTE: A partir de Información del Fondo de Pensiones Básicas.

La Caja Nacional de Seguro atiende apenas el 21% de la fuerza laboral, expresándose así un aspecto importante del carácter excluyente de la protección laboral. Este aspecto, muy importante a discutir, en función del futuro, muestra el impacto negativo que ha tenido el desarrollo sindical boliviana en la fragmentación y debilitamiento de las bases del seguro social, de su nula capacidad de inclusión generalizada.

Otro ejemplo importante puede ser lo ocurrido con los fondos de vivienda. Estos proliferaron de manera similar en sus beneficios de núcleos laborales, pero a raíz de las medidas de

ajuste se consolidó un fondo único, el Fondo Nacional de Vivienda, el que funciona para la masa de los aportantes. Paralelamente el gobierno ha creado el Plan Nacional de Vivienda Popular, el que pretende resolver la demanda de vivienda para los sectores de bajo ingresos no aportantes.

4. Desarrollo estrategias informales en mercado

Una masa cada vez mayor de trabajadores elige hoy día la alternativa de la informalidad. No se trata sólo de que en la reorganización del mercado hayan sido excluidos, por diversas de razones (educativas, desinversión, etc.), sino que, en muchos casos se trata de una verdadera elección: es el caso de las cooperativas mineras, particularmente las auríferas y el sector del contrabando, por ejemplo. El crecimiento del sector informal de la economía no es un simple resultado de la crisis del sector formal. Está expresando una etapa de transición de la economía y consiguientemente del mercado de trabajo hacia otra "formalidad" que todavía no conocemos ni percibimos.

El fenómeno del crecimiento de la economía no regulada es rápido, no sólo en Bolivia, sino en todo el mundo. (Portes, 1989) Esta ofrece ventajas importantes como es, por ejemplo, el juego de la oportunidad, la rapidez de la acción, el retorno rápido y con altas tasas de retorno, etc. Todo ello compensa sobradamente los beneficios del mercado regulado.

Esta situación tiene además su correlato a nivel político en el surgimiento de neo-populismo de muy diverso carácter el que de una manera u otra ofrece una "institucionalidad" bastante precaria al sector informal.

De todos modos será difícil entender la crisis de la institucionalidad del mercado de trabajo, si es que no se estudia a fondo el papel político que se está jugando en el marco de la informalidad. Y no estamos asumiéndola en los términos restringidos de PREALC, sino en un sentido más amplio, el desarrollo no regulado de la economía, de la acción social, de la política, de la cultura, es decir, de la institucionalidad de la sociedad en general (Mansilla / Toranzo, 1991).

En este sentido, la institucionalidad que regula el mercado de trabajo, en el mercado de Bolivia, está dejando de ser un es-

ajuste se consolidó un fondo único, el Fondo Nacional de Vivienda, el que funciona para la masa de los aportantes. Paralelamente el gobierno ha creado el Plan Nacional de Vivienda Popular, el que pretende resolver la demanda de vivienda para los sectores de bajo ingresos no aportantes.

4. Desarrollo estrategias informales en mercado

Una masa cada vez mayor de trabajadores elige hoy día la alternativa de la informalidad. No se trata sólo de que en la reorganización del mercado hayan sido excluidos, por diversas de razones (educativas, desinversión, etc.), sino que, en muchos casos se trata de una verdadera elección: es el caso de las cooperativas mineras, particularmente las auríferas y el sector del contrabando, por ejemplo. El crecimiento del sector informal de la economía no es un simple resultado de la crisis del sector formal. Está expresando una etapa de transición de la economía y consiguientemente del mercado de trabajo hacia otra "formalidad" que todavía no conocemos ni percibimos.

El fenómeno del crecimiento de la economía no regulada es rápido, no sólo en Bolivia, sino en todo el mundo. (Portes, 1989) Esta ofrece ventajas importantes como es, por ejemplo, el juego de la oportunidad, la rapidez de la acción, el retorno rápido y con altas tasas de retorno, etc. Todo ello compensa sobradamente los beneficios del mercado regulado.

Esta situación tiene además su correlato a nivel político en el surgimiento de neo-populismo de muy diverso carácter el que de una manera u otra ofrece una "institucionalidad" bastante precaria al sector informal.

De todos modos será difícil entender la crisis de la institucionalidad del mercado de trabajo, si es que no se estudia a fondo el papel político que se está jugando en el marco de la informalidad. Y no estamos asumiéndola en los términos restringidos de PREALC, sino en un sentido más amplio, el desarrollo no regulado de la economía, de la acción social, de la política, de la cultura, es decir, de la institucionalidad de la sociedad en general (Mansilla / Toranzo, 1991).

En este sentido, la institucionalidad que regula el mercado de trabajo, en el mercado de Bolivia, está dejando de ser un es-

labón hacia otro tipo de mercado, debido al papel exclusivo y, en algunos casos excluyente, del sindicalismo en su etapa actual.

Pero queda mucho por investigar en este campo, particularmente sobre la capacidad de la fuerza laboral de incorporar experiencias ancestrales de organización y de defensa de sus condiciones de vida tradicionales, de tipo comunitaria. Un campo importante de investigación sería el papel que puede jugar este tipo de organizaciones en el marco de la funcionalidad un mercado de trabajo moderno.

Este campo de la informalidad no fué nunca un aspecto considerado en las tesis políticas y sindicales de la COB, como tampoco se incorporaron los grandes temas del campesinado.

B.

CRISIS FISCAL, ACCION SINDICAL E INSTITUCIONALIDAD DEL MERCADO DE TRABAJO

Los sindicatos prefirieron históricamente la acción directa, por lo que la institucionalidad referida a la regulación del mercado de trabajo fue muy débil y bastante restringida a ciertos núcleos centrales de la COB. Esta circunstancia histórica ha impedido el desarrollo de mecanismos de regulación más generalizados e incluyentes del colectivo laboral.

Distinguimos dos etapas importantes:

La primera va hasta septiembre de 1985 en que se emite el decreto 21060 por el que se flexibiliza el contrato de trabajo y se permiten todos los despidos que favorezcan la racionalización de las empresas. Esta etapa va desde el mayor momento del poder sindical y del enfrentamiento directo, como forma de resolución de conflictos, hasta el máximo debilitamiento histórico del sindicalismo. El estado regulaba todo conflicto laboral, debido a la oposición de los sindicatos a la negociación directa. En 1985 se llegó a una cifra récord de movilizaciones laborales¹⁰ y el sindicato era simultáneamente un actor social y político, predominantemente este último. El carácter político de las negociaciones con el estado llegó a su punto máximo.

10 En 1985 se registraron aproximadamente 180 acciones sindicales de enfrentamiento por mes.

Debido a esta dinámica y otros factores más, en menos de tres años (1982-1985) el sindicalismo cayó a sus más bajos niveles institucionales tanto frente al estado como frente a la sociedad y a los partidos, incluidos los de izquierda.

La *segunda* etapa, de septiembre de 1985 hasta ahora, se refiere a la puesta en marcha de la desregulación, en contexto de máxima debilidad sindical, con lo que se inician las negociaciones directas entre trabajadores y empresarios: bajan extraordinariamente las movilizaciones y éstas son menos políticas y más salarialistas; comienzan los mecanismos de negociación entre empresarios y trabajadores; la negociación es cada vez más sectorial y fragmentada, a pesar de que se habla más de negociación y de convenios colectivos. Ello tiene su base en la fragmentación del poder sindical, el que tiene orígenes estructurales y socio-políticos.

En este período en que la base institucional para que el estado medie en las negociaciones está muy poco desarrollada, los sindicatos ejercen fuertes presiones frente a la COB para regresar al juego político y a la acción directa ¹¹.

Por otro lado, el sindicalismo va comenzando, si nos atenemos a algunas de las más recientes expresiones, a desarrollar incipientemente su condición de actor social. Sin embargo, para ello se requiere de un institucionalidad que aún está débil, en parte debido también a la débil existencia del mercado de trabajo.

1. 1982-1985: EL SALARIO Y EL CARACTER POLITICO DEL SINDICALISMO

La lucha sindical durante los primeros años de la actual crisis se caracterizó por concentrarse fundamentalmente en torno al salario, lo que limitó su carácter político tradicional. El gobierno, por su parte, en su relación con el movimiento sindical, se concentró en la defensa de la estabilidad económica conquistada.

11 A ello están recibiendo alientos de parte de los partidos políticos actualmente de oposición.

En 1982 se perfilaban las condiciones para una toma del poder por parte de las organizaciones sindicales, a raíz del prestigio conseguido con las fuerzas de izquierda. Hacia 1982 el movimiento sindical boliviano estaba en la plenitud de su influencia política y de su máximo prestigio social, siendo sus actos considerados de gran significancia tanto para los partidos de la izquierda como de la derecha. No ocurría lo propio con los diferentes gremios empresariales, por lo que éstos veían, con gran preocupación, el alto nivel de las demandas, cada vez más radicales y sus ansias de poder. (Mansilla, 1989: 65)

El sindicalismo se había desarrollado dentro de una "lógica militar" (Mayorga, 1987), aspecto que permeaba todas las acciones de la COB, sustituyendo, "por su bondad innata", a las demás instituciones de la sociedad civil, particularmente en el campo de la regulación del mercado de trabajo, ya que el objetivo ideológico era la liberación del proletariado. Ello se basaba en la larga historia de éxitos frente a la debilidad del estado en resolver los problemas de la profunda desorganización de la economía. "Los sindicatos mineros y luego la COB lucharon con cierto éxito y con admirable tenacidad por el restablecimiento de las libertades esenciales" [...] "Con esta contribución vital de las organizaciones sindicales se logró recuperar (en 1969, en 1978 y, sobre todo, a partir de 1982) el Estado de derecho y un amplio espacio para la articulación de las demandas más diversas." (Mansilla, 1989: 69)

Lo que ocurre durante 1982-1985 en la sociedad boliviana está en estrecha relación con lo sucedido con el sindicalismo pieza fundamental de la misma. La sociedad boliviana se caracterizó por una baja estabilidad política: numerosos golpes de Estado, sociedad arisca e indómita e irreverente frente al estado, etc. Sus "formas de lucha, los métodos de hacer política entre 1982-1985 correspondían a las clásicas modalidades de solución de conflicto correspondientes a los instantes autoritarios. En efecto, la COB, la Federación de Mineros, las regiones, etc., apelaban a huelgas, manifestaciones, paros, bloqueos, formas utilizadas, usualmente contra las dictaduras, pero ahora conviviendo con una democracia emergente y con un gobierno que no respondía con represión". (Toranzos, en ILDIS, 1990 b: 119).

Sin embargo, durante este período el nivel de institucionalización del conflicto fue el más bajo de toda la historia del sindicalismo boliviano. Al concentrarse el conflicto en torno al sa-

lario, la contrapartida fue el máximo nivel de atomización de las luchas sindicales y las más bajas oportunidades de establecer criterios mínimos normativos, que contemplarán, por un lado, las condiciones reales de las empresas en la determinación del salario, y por otro, las condiciones económicas y políticas globales del país. A una máxima institucionalización de la determinación del salario correspondió el más bajo nivel de institucionalización del conflicto. En estas condiciones cada elevación del nivel salarial fue seguido de una fuerte caída del salario real, lo que ahondó la ya profunda insatisfacción laboral.

La frecuencia de la intervención, tanto estatal como sindical, hizo que la existencia de las relaciones de mercado fueran muy débiles. Así mismo, se dificultó la capacidad para generar instituciones capaces de "crear mercado" en términos sociales y económicos.

Los resultados de este corto período fue la hiperinflación y la ineficacia del estado para resolver demandas y conflictos, la invalidez de los organismos existentes para crear espacios de soluciones a los conflictos en un marco democrático representativo. Era el agotamiento de un modelo de la relación entre el Estado y la sociedad civil.

La sociedad civil había estado supeditada básicamente a esta dinámica sindical de acción directa y de confrontación. La propia legislación laboral había quedado reducida al ejercicio de las Cortes del Trabajo y la frondosidad de bufetes laborales alimentó a litigantes aislados y sus abogados.

2. QUIEBRA DEL SINDICALISMO Y MERCADO DE TRABAJO

La sociedad comenzó a tener miedo, a nivel de todos sus actores, ante la hiperpolitización sindical, basada en ideas maximalistas.

Las elecciones se adelantaron un año y se tomaron las medidas económicas y sociales entre las que se incluyó el desmantelamiento del sector más importante de la COB, la Federación de Mineros. Se despidieron 27.000 mineros, quedando la COMIBOL funcionando con apenas 6.000.

A través del D.S. 21060 se liberó el mercado de trabajo de todo tipo de intervención proteccionista, enfrentándose el salario y el contrato al libre juego de la oferta y la demanda.

El Estado congeló los salarios del sector público (D.S. 21060 y 21137), eliminó todos los bonos colaterales al salario fusionándolos al básico y sometió a tributación. El bono de antigüedad fue rebajado y se eliminaron las retribuciones patronales en especie.

De forma similar a la minería estatal, la privada despidió aproximadamente 10.000 y lo propio ocurrió en el sector industrial y en la administración pública (cuadro 5).

El proceso de desregulación del mercado coincidió, así, con la pérdida de prestigio del sindicalismo en la solución de conflictos, viéndose obligada la fuerza laboral a discutir condiciones de trabajo y de salarios con la empresa privada de forma individual, mientras que el Estado regula a sus propios empleados de acuerdo a los límites del presupuesto público. Este no podía ser siendo un elemento inflacionario, por lo que se propone cada año un límite a la masa salarial.

En un marco de expansión del desempleo y del subempleo, que alimentaron a su vez el ya abultado sector informal, y de la consiguiente caída del poder adquisitivo de los salarios reales, así como de las fuertes restricciones por parte del gobierno para negociar salarios, se carecía de instituciones capaces de regular desde la sociedad civil el mercado de trabajo.

a) La situación actual es altamente compleja debido, por un lado, al margen presupuestario del gobierno en sus negociaciones con las instituciones laborales y, por el otro, a la baja capacidad de negociación de éstas, acostumbradas a ejercer acciones de presión e imposición antes que de negociación.

No se han producido aún los cambios en las formas de acción tradicionales de los sindicatos, manteniéndose aún en éstas posiciones maximalistas, impuestas en parte por la intransigencia de ciertos sectores, defensores de la utopía socialista por la que han luchado desde hace más de 40 años.

El sindicalismo sigue aún en posiciones de confrontación, condicionado ello por el bajo nivel de los salarios, los que aún no han alcanzado el nivel de satisfacción de las necesidades

básicas; y por el profundo contenido político que persistía en la acción social.

Los sindicatos no han negociado nunca y tampoco lo pueden hacer ahora, no existiendo tampoco tradición por parte del gobierno y de los propios empresarios. Los primeros habían delegado esta tarea al gobierno, el que imponía condiciones a los empresarios, por lo que no se crearon nunca instancias institucionales. Para presionar al gobierno el sindicalismo usó la presión ante cualquier problema por vanal que este fuera.

La COB carece de sindicalistas profesionales y difícilmente los podrá lograr, principalmente por razones económicas. A raíz del S.D. 21060 de septiembre de 1985 la COB tiene que ser asistida por profesionales externos al carecer de capacidad económica para crear su propio equipo de profesionales.

Por su lado, la política del Estado se centra en la creación de empleo y en el crecimiento económico. Las políticas salariales deberán estar en relación con la capacidad de crecimiento económico, por lo que se trata de evitar condiciones inflacionarias, manteniendo así la estabilidad monetaria, conquistada con tan altos costos sociales y políticos. Para paliar los problemas de desempleo y subempleo se implementaron programas de empleo masivo.

Paralelamente a estos propósitos de política general, no se han implementado sistemas de conciliación, arbitraje ni mejoras en el sistema judicial del trabajo.

El Estado ha asumido la negociación salarial en términos globales, manteniendo el equilibrio del gasto fiscal a raíz de la aprobación anual del presupuesto. A ello se añaden las negociaciones sectoriales en el caso del sector educación (magisterio y universidades), de los trabajadores de salud, petróleo y minería. Este ejercicio mantiene al Ejecutivo como el principal actor social del país, con escasos efectos institucionales a futuro. El papel del Ministerio de Trabajo se ha centrado en la solución de conflictos aislados y puntuales.

En cuanto al sector privado, el Ministerio de Trabajo ha delegado a la empresa privada toda negociación salarial. Tal delegación es de carácter obligatorio y con escasos mecanismos fiscalizadores y de control. No existen indicios de institucionalización en este campo.

En el momento actual se está trabajando en la revisión de la

legislación laboral existente ¹² con el propósito de elaborar una nueva Ley General del Trabajo que recoja los cambios operados a través de la nueva política económica, por lo que todavía existe una gran provisionalidad e improvisación en materia de legislación laboral, aspecto que se presta a la corrupción del sistema jurídico, postergándose así cualquier tipo de institucionalización acorde con la nueva situación del mercado de trabajo. Sin embargo la única institución de referencia es el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, al que ni los trabajadores ni la empresa privada conceden gran credibilidad: los primeros lo consideran un instrumento de las clases dominantes y los empresarios ven todavía en él un peligro para la caramente conquistada racionalidad del mercado.

b) La institucionalización democrática y la recuperación del poder de intermediación por parte de los partidos ha obligado al sindicalismo a ubicarse más en el campo de lo social, no sin hacer importantes esfuerzos por seguir jugando un papel político.

El movimiento sindical ha perdido gran parte del apoyo institucional que recibía de la izquierda, la que a su vez quedó bastante mermada en su capacidad de mediación política.

La COB lucha hoy día por recuperar su fuerza apoyándose en sectores nuevos como el caso de los cocaleros de los Yungas de La Paz y del Chapare en Cochabamba (regiones productoras de hoja de coca), enfrentando una política de diferenciación interna, debido a la modalidad de negociación sectorial utilizada e impulsada por los últimos gobiernos. El período actual se caracteriza por un intento de consolidar el carácter social de las reivindicaciones, las que se han reducido a la discusión salarial.

El nivel de influencia sindical sobre el mercado de trabajo, más reducido que nunca en su fracción formal, obligará a la COB a concentrarse en una dinámica para la que nunca estuvo preparada, la negociación. Todavía no ha enfrentado una dinámica real de inclusión socio-laboral seria.

En esta negociación no existen criterios de costos y productividad, ni el caso del sector público ni del privado, que permitan el punto de partida de una nueva regulación. El resultado

12 En 1989 se presentó un Código del Trabajo con el apoyo del PNUD y la OIT, el que está en fase de revisión.

es la reducción aun mayor de la negociación en torno al problema salarial, no existiendo parámetros para regular las formas de contratación, quedando abierta la puerta para las diferentes formas de empleo precario. Sobre ellas ni la COB ni sindicatos individuales tienen una clara idea de la situación. Aunque es de esperar que éstas estén predominando, no existen un Bolivia indicios de sistemas de subcontratación como forma generalizada, tal como se observa en varios países de América Latina.

c) La empresa privada ha entrado en la escena con mayor poder e instrumentos institucionales tanto a nivel económico como político.

No se observa aún un cambio positivo sustancial en el empresariado del país, que se exprese en un gran incremento de las inversiones. Su posición aún conservadora y defensiva obstaculiza los esfuerzos requeridos en materia de institucionalización de las relaciones obrero patronales.

La tendencia observada durante los últimos años ha sido el uso del contrato temporal y eventual. Estos trabajadores son excluidos del sindicato, lo que significa una ampliación de las franjas no reguladas de la fuerza de trabajo y un impulso a la informalización del "sector formal".

La institucionalización de la empresa privada es todavía muy incipiente en muchos aspectos. La afiliación de la empresa a sus organizaciones es voluntaria: apenas el 10% de las empresas están afiliadas a sus correspondientes federaciones o confederaciones. En este sentido es impensable que se puedan considerar niveles importantes de institucionalización de los conflictos más allá del nivel de empresa. Incluso éstos no pueden ser impuestos a no ser de forma individual, empresa por empresa, frente al Ministerio de Trabajo y sus trabajadores¹³. Estas instituciones sectoriales o regionales no tienen absolutamente ninguna capacidad para inducir a sus afiliados a negociar condiciones laborales o niveles salariales con sus trabajadores. No se podría impulsar convenios colectivos, por ejemplo, los que impulsarían un importante nivel de regulación interna del mercado de trabajo. Si no se puede negociar salarios, con menos posibilidades se puede tratar producción y productividad, salud ocupacional, seguridad social, etc.

13 Ver Javier Lupo en: ILDIS, 1990: 95)

La heterogeneidad del empresariado boliviano es otro fuerte obstáculo a su institucionalización a nivel sectorial o regional. Cualquier tipo de negociación colectiva es prácticamente imposible en esta situación.

C.

PERSPECTIVAS DE UNA NUEVA INSTITUCIONAL DEL MERCADO DE TRABAJO

En la medida en que se consolide el proceso de crecimiento y se vayan produciendo los cambios esperados en la economía, los impactos que se prevén en el mercado de trabajo deberán estar relacionados con los siguientes resultados durante la fase de transición actual:

El mercado de trabajo en los fragmentos más jóvenes y urbanos se beneficiará de mejores niveles salariales, en los sectores más modernos de la economía (yacimientos, minería, industria moderna, y parte de la agroindustria), los que se diferenciarán profundamente del resto en los próximos años, en términos tecnológicos y consiguientemente y de productividad.

Se prevé que la fragmentación del mercado, la estratificación y diferenciación salarial se profundizarán extraordinariamente en beneficio de los sectores de mayor nivel de educación y destreza.

El sector informal crecerá a un ritmo algo superior al del crecimiento de la población, debido sobre todo a la incorporación de población joven y mujeres. Dado que el crecimiento económico estará inevitablemente asociado todavía al crecimiento de la pobreza, la incorporación al mercado será una necesidad más extendida.

Las intervenciones en el mercado, en la etapa actual, pueden dividirse en dos tipos, aquellas de adaptación en la fase de

transición y otras de reestructuración en función de la nueva economía, que se va perfilando débilmente.

La situación actual no es la mejor para enfrentar institucionalmente este momento de transición, dado que los impactos mayores han ocurrido precisamente sobre el nivel institucional. Resumiendo algunos aspectos, se ha constatado:

- * Abandono del principio de tutela y protección estatal de los sectores más protegidos, particularmente la minería estatal y la administración pública, sin que le sigan formas alternativas de protección.
- * Debido al deterioro de la situación económica en general, la inevitable centralidad del salario está yendo en detrimento de aspectos cualitativos del derecho laboral como: salario justo y suficiente, salario mínimo, jornada máxima de trabajo, estabilidad laboral, carrera funcionaria, etc.
- * Liberación de la fuerza de trabajo al enfrentamiento negociador ante la empresa privada, debilitándose todo lo relacionado con el derecho colectivo, por lo que la flexibilización (ablandamiento) de las condiciones de contrato y de las relaciones laborales ha causado un deterioro del ingreso y de los beneficios sociales.
- * Eliminación de los parámetros económicos conquistados durante largos años de lucha sindical y que mediatizaron las leyes del mercado. La incidencia de la acción del estado se reduce al salario, desapareciendo muchos aspectos de negociación, que podrían evitar, en la actual situación, el enfrentamiento directo y al mismo tiempo podrían constituir bases para una nueva institucionalidad.
- * En lo legal se observa el debilitamiento de los tribunales de conciliación a cargo del Estado y el incremento de la ineficiencia burocrática de su administración. El uso que está haciendo la empresa de la libre contratación ha debilitado el fuero sindical y la capacidad reivindicativa del sindicalismo, sin dar tiempo a que éste se oriente en función de los nuevos tiempos.

Se requiere de una nueva Ley General del Trabajo que incorpore no sólo los requerimientos de una economía abierta, sino también los impactos que ella va producir sobre la actual

estructura del mercado: procesos de exclusión social. De permitirlo la situación institucional, debería favorecerse un proceso de discusión de la ley en torno a la cual pudieran ir estableciéndose nuevos parámetros de comportamiento y de estructuración institucional.

En este sentido vamos a referirnos a algunos de los obstáculos que se deberían allanar en la perspectiva de adaptación y de transición hacia una nueva institucionalidad del mercado de trabajo en Bolivia.

1) Incrementar el nivel de información sobre el mercado de trabajo que favorezca su flexibilidad, particularmente en lo referente a una mayor movilidad laboral.

La fragmentación y segmentación del mercado son algunos de los principales obstáculos a salvar. A ello se agrega el bajo nivel de calificación general del mercado lo que profundiza aún más la rigidez del mercado.

Al mismo tiempo que se requiere de extensos programas de formación de mano de obra, de acuerdo con las demandas empresariales, se requiere también de información que alimente los mecanismos de toma de decisiones. Estos dos aspectos son elementales ante la necesidad de resignación de mano de obra a nivel sectorial y regional. Incluso la mano de obra que entra al mercado llega con la rigidez propia de un mercado con baja movilidad.

Al respecto, a pesar de los esfuerzos emprendidos por el INE, durante los últimos años, la cobertura de la información sobre el mercado de trabajo en Bolivia, tanto a nivel sectorial como regional, es deficiente. Por el momento, es imposible evaluar correctamente el impacto de las medidas de política económica con el objeto de diseñar políticas de corto y mediano plazo. No existe información adecuada sobre oferta y demanda de trabajo en términos específicos para cada uno de los sectores productivos.

Es prácticamente imposible, por el momento, obtener información sobre subutilización de la fuerza de trabajo, así como tampoco de la posibilidad de recursos humanos para las nuevas inversiones económicas en sectores como minería, hidrocarburos, agricultura moderna, industria, etc.

No existe una sola institución con bases de datos adecuadas que permitan un sistema global y permanente de información sobre la situación y evolución del mercado de trabajo a nivel regional y sectorial (Delons.1988: 107), tanto en los estratos de baja calificación como en los estratos de técnicos y profesionales. Esta es una urgencia de primer orden en las principales ciudades del país.

Desde hace unos años existen fuentes estadísticas, las que, fortalecidas de forma sistemática, serían de gran importancia: censos y encuestas demográficas, encuestas de hogares, encuestas de establecimientos, registros estadísticos del sector público (todavía muy elementales), y registros empresariales con coberturas muy poco completas. La utilización de estas fuentes de información es todavía muy incipiente y poco adecuada a los fines de modificación del mercado.

Con tan bajos niveles de conocimiento básico, buena parte de los mecanismos de calificación de la fuerza laboral corren grave peligro de fracasar.

2) La adaptación del mercado mediante un proceso en el que intervengan todos los actores, el Estado, los empresarios y los trabajadores.

Este es un campo en el que se deberían establecer mecanismos interinstitucionales conjuntos para el aprendizaje de la negociación.

El perfil de las nuevas inversiones, al tiempo de responder a los requerimientos de la apertura de la economía, debería considerar un período de transición y concertación entre el estado, en su asignación de recursos, los empresarios, en su capacidad de inversión, y los trabajadores, en la negociación sobre la base de costos de producción y salarios.

Muchos aspectos de la legislación vigente son todavía de actualidad y deberían servir para evitar las acciones de hecho que crean desconfianzas mutuas e impiden que las reglas de juego se cumplan por ambos lados.

Deberían funcionar comisiones permanentes de discusión sobre las bases de una nueva legislación laboral que facilite la flexibilidad en la localización de la oferta de fuerza de trabajo, pero sin menoscabar la situación de los trabajadores, tanto en

relación con el ingreso, como con el conjunto de las relaciones laborales.

¿Cómo hacer para que la flexibilidad de la relación laboral (que significará menores costos fijos para las empresas y que podría facilitar un incremento del empleo, a raíz de mayor inversión) no implique necesariamente una precarización laboral y un debilitamiento de los derechos laborales reconocidos nacional e internacionalmente? (García, 1991: 45) Es necesario para ello repensar la situación actual a partir de parámetros menos contaminados por la crisis y las políticas de ajuste. Los análisis comparativos del proceso en otros países de fundamental.

Es necesario que la nueva institucionalidad incorpore las diferentes responsabilidades y aportes específicos de los tres actores implicados. En el sistema se deberá incorporar a los sectores no incorporados al mercado formal, en orden a que las decisiones se caractericen por la inclusión de los sectores excluidos de los beneficios sociales.

3) Necesidad de políticas orientadas a la institucionalización del mercado.

Las políticas laborales serán de gran importancia en los próximos años debido a la importancia que tendrá el mercado laboral en relación con el resto de la sociedad, sobre todo ante la necesidad de revertir los procesos de exclusión social que caracterizan la etapa actual de transición. Se deberá pensar sobre la posibilidad de que, desde el mercado, se puedan conducir políticas de inclusión social y de reducción de las grandes brechas sociales y económicas.

Los intentos de política más importantes se han orientado a resolver el problema de la creación de puestos de trabajo, los que no deberán excluirse debido a los impactos sociales de la recomposición de la economía. Se carece aún de políticas específicas institucionalizadas y dotadas de mecanismos operativos en materia de recursos humanos, orientadas a resolver desequilibrios que permitan enfrentar las dimensiones formal/informal, sector rural/urbano.

El mercado laboral urbano sufre de rigidez y falta de flexibilidad, lo que es un problema para la estrategia de apertura económica con crecimiento del empleo. Es prácticamente im-

posible, en estas condiciones, desarrollar políticas de reasignación de recursos humanos.

No existen políticas que orienten una desregulación ordenada y consensual de la economía en beneficio de una necesaria interacción entre el sector público y el privado, por lo que se requiere apoyar a ciertos sectores económicos que permitan incorporar de forma selectiva nuevas ocupaciones y calificaciones en sectores modernos.

Se carecen de mecanismos de organización de un mercado tan heterogéneo y segmentado como el boliviano, para lo que se requiere de políticas explícitas y sustentadas con mecanismos operativos de información adecuados.

Una política institucional deberá fortalecer la constitución y puesta en marcha de un mecanismo, diseñado ya en el D.S. 21060, el Consejo Nacional de Política Social y su mecanismo operativo asesor, con la misión de investigar y elaborar propuestas para resolver la problemática del empleo y de los recursos humanos.

En el caso boliviano es urgente una política de recalificación de la fuerza de trabajo en función de las nuevas demandas provenientes de la modernización de algunos sectores empresariales. Este problema no sería tan grave si se tiene en cuenta que el proceso de modernización aún no ha generado demandas insolubles, por su volumen, en el mercado actual y sobre la base de las actuales instituciones. De todos modos el Instituto de Formación y Capacitación Laboral, INFOCAL, requiere de profundos ajustes como punto de partida. Las otras instituciones que trabajan en este terreno no coordinan sus actividades y sobre todo se orientan a la capacitación de pequeños empresarios, sector artesanal y de autoempleo. Este último si bien no se debe descuidar, no es el prioritario en la perspectiva de una modernización de la producción.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BLANES, J.

"El Estado y el Mercado de Trabajo en Bolivia: redefiniciones a raíz de la crisis económica", en Marshall Adrina, comp. *El empleo Público frente a la Crisis. Estudios sobre América Latina*. OIT, Ginebra, 1990.

CACCIAMALI M.C.

1980, "*Algumas considerações metodológicas para pesquisas de emprego e renda (Apreensão do mercado do trabalho em espaços urbano)*", en Anais do VIII Encontro Nacional de Economia (ANOEC), Nova Friburgo, RJ.

1982. *Políticas de emprego e renda: possibilidades para o setor informal*. FEA/FINEP. Sao Paulo (mimeo). Ed. Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidades de Sao Paulo, Sao Paulo. 1993.

1989. "*A expansão do setor informal e do mercado de trabalho não regulamentado no Brasil*". Estudos Econômicos, vol. 19, especial number. Faculdade de Economia e Administração da Universidade de Sao Paulo, Sao Paulo.

1991a. "*As economias informal e submersa: conceitos e distribuição de renda*". CAMARGO, J.M. y F. GIAMBAGI. *A distribuição de renda no Brasil*. Ed. Paz e Terra. Rio de Janeiro.

CACCIAMALI, M.C. y R. FERNANDES. 1992.

"*Origem e diferenciais de salários entre os setores regulamentado e não-regulamentado do mercado de trabalho*" Seminário Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidades de São Paulo, 20/92 de 22 de outubro de 1992, São Paulo.

CARLEIAL, L.M.C. 1987

"*Acumulação capitalista, emprego e crise*", Ed. IPE. São Paulo.

CUNHA, P.V. 1979.

"*A organização dos mercados de trabalho: três conceitos alternativos*". Revista de Administração de Empresas, vol. 19, n.1 Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

- DELONS, Jacques R. y BOUR, Juan Luis,
Empleo, recursos humanos e ingresos en Bolivia: una propuesta para la acción. Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE), Proyecto USAID/Harvard Institute for International Development (HIID), La Paz 1988.
- ESCOBAR de Pavón, Silvia,
Crisis, política económica y dinámica semiempresarial y Familiar. La Paz / Cochabamba / Santa Cruz. 1985-1989. CEDLA, La Paz, 1990.
- GARCIA, Norberto E.
 "Reestructuración económica y mercado de trabajo", en: IIEL-OIT, *Seminario: Reestructuración y Regulación Institucional del Mercado de Trabajo en América Latina*. Buenos Aires, julio de 1991.
- GERRY, C. 1974.
 "*Petty Producers and the Urban Economics: The Case of Dakar*". World Employment Program, Research Working Paper, 2/19. Ginebra. (mimeo).
- GRANADO, Juan del,
 "El movimiento sindical fabril (Los fabriles de La Paz como punto de referencia)", en: ILDIS, *Crisis del Sindicalismo en Bolivia*. La Paz, 1987.
 "Legislación del Trabajo en Bolivia (Un intento de caracterización)", en: ILDIS, *Evaluación de la Ley General del Trabajo de 1942*. La Paz, 1991.
- ILDIS,
La negociación colectiva: consenso sin propuesta, Debate Laboral, #1, La Paz 1990.
El difícil camino de la democracia. La Paz, 1990.
Evaluación de la Ley General del Trabajo de 1942. La Paz, 1991.
- HUGON, P. y ALLI. 1977.
 "*La petite production marchandet et emploi dans le secteur informel: le cas africain*" IEDES, Paris.
- MANSILLA, H.C.F.,
 "Apogeo y declinación del movimiento sindical boliviano 1982-1985". Una nota sobre la cultura política del autoritarismo, en FLACSO, *Estado y Sociedad*. No. 5, La Paz, 1989.

- MANSILLA, H.C.F. y TORANZO ROCA, Carlos F.,
Economía informal y narcotráfico. La Paz: ILDIS 1991.
- MAYORGA, René Antonio (compilador):
Democracia a la deriva. Dilemas de la participación y concertación social en Bolivia. La Paz: CLACSO/CERES 1987
- MORSER, C.O.N. 1978.
"Informal sector or petty Commodity Production: Dualism or Dependence in Urban Develepment". en: *World Development*, vol. 6, Nr. 9/10, The World Bank. Washington.
- NUNURA, J. 1992.
"Ajustamento e informalidade no mercado de trabalho peruano: 1950-89" Doctor's Thesis presented in the Faculdade de Economia e Administração of the Universidade de São Paulo, 1992.
- PORTES, Alejandro,
La economía informal en los países desarrollados y en los menos avanzados. Buenos Aires: Planeta, Política y Sociedad 1989.
- SOUTO, J.O. y R.P. SANTOS 1976.
"O vicateiro como uma categoria de trabalho: uma análise antropológica". Sistema de informações para Políticas de Emprego. IPEA, Brasília.

III.

POLITICA DE GUERRA : EL ESTRECHO ESPACIO DE LAS INSTITUCIONES LABORALES

- A. Medidas de ajuste e institucionalidad laboral
- B. La práctica de la negociación salarial
- C. Los pliegos de la COB 1990-1993
- D. Consideraciones generales sobre la institucionalización del mercado laboral

Anexo estadístico

A ocho años de iniciadas las políticas de ajuste, orientadas a la liberación del mercado laboral, quedan aún pendientes muchas preguntas, ausencias y vacíos en las instituciones laborales. No existe aún capacidad para enfrentar los principales problemas que afectan el deterioro del salario y del contrato de trabajo, aunque sea de la pequeña proporción de trabajadores en condiciones de protección, negociación colectiva, capacidad de representación de los empresarios, etc. A ocho años de políticas de liberalización, paradójicamente las relaciones de negociación en el mercado de trabajo siguen igualmente estatistas como hace 50 años. La negociación colectiva, aunque sea sólo a nivel de empresa, no es una práctica adquirida, ni siquiera bajo la modalidad impuesta por el Ministerio de Trabajo. El empresariado no ha tomado este tema como algo importante y se sigue dentro de la inercia de las indefiniciones del Artículo 134 de Decreto Reglamentario a la Ley General del Trabajo de 1943¹⁴.

14 "Las federaciones o confederaciones deberán obtener la personería jurídica, en las mismas condiciones establecidas para los sindicatos y, en tal caso, gozarán de los mismos derechos que éstos, agregándose el de representar a los sindicatos adheridos". Decreto Reglamentario, Art. 134, 1993. Como se observa no se hace ninguna alusión, en relación con la negociación colectiva, a las federaciones o confederaciones empresariales. Ni se prohíbe ni se alienta nada. Pero, por su lado, a la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, en sus estatutos, se le prohíbe negociar salarios y otras condiciones de trabajo a nombre de los asociados.

Las instituciones sindicales y particularmente la Central Obrera Boliviana (COB), que siguen siendo la base de la protección de los diferentes sectores laborales, requieren de cambios en la orientación de su papel y en su práctica; ésta se circunscribe en realidad a los trabajadores del Estado y a unos pocos sindicatos importantes.

Por su lado las instituciones laborales del Estado enfrentan aún debilidades para poder cumplir con sus funciones normativas. Los esfuerzos para adecuar los viejos mecanismos legales (Ley General del Trabajo) a la nueva situación creada por una economía más abierta. Se requiere de una legislación menos protectora y más abierta a la concertación. Por su lado las instituciones de los empresarios necesitan descubrir su rol en la regulación de las relaciones laborales.

¿Cuáles son las principales dificultades que están encontrando estos tres sectores (El Estado, los trabajadores y los empresarios) y cuáles son los desafíos para alcanzar nuevos conceptos y desarrollar prácticas institucionales renovados? Durante los primeros años de las políticas de ajuste, 1985-1989, las instituciones parecían orientarse hacia la práctica de la negociación, sin embargo, durante la etapa 1989-1993, particularmente durante 1992 y 1993, este comportamiento se invirtió, profundizándose los niveles de enfrentamiento entre trabajadores y Gobierno.

En el presente trabajo nos referimos a la institucionalidad del mercado laboral, analizando las prácticas observadas en las negociaciones de los últimos 4 años y particularmente de 1993, rescatando las principales lecciones aprendidas y concluyendo sobre los vacíos actuales en las instituciones del mercado de trabajo.

Dividimos el trabajo en cuatro capítulos:

En el *primero* se describe, por un lado, las principales modificaciones institucionales que se operaron con motivo de las políticas de ajuste y, por otro, las limitaciones observadas en la Ley General del Trabajo (LGT) de 1942, así como la necesidad de un nuevo cuerpo legal, actualmente en discusión.

En el *segundo* capítulo describimos la práctica de la negociación y defensa del salario de los trabajadores del Estado y del sector privado que se ha venido imponiendo desde hace varios años.

En el *tercer* capítulo y para ejemplificar lo anterior y los problemas que de ahí emergen, se describe la lucha por el salario y otras condiciones del mercado de trabajo en el sector público, así como sus consecuencias para el sistema institucional, realizada entre enero y marzo de 1993.

En el *cuarto* capítulo de consideraciones generales nos referimos a las posibles alternativas que le quedan al sindicalismo en el mercado de trabajo en Bolivia, al estado y al empresariado.

A.

MEDIDAS DE AJUSTE E INSTITUCIONALIDAD LABORAL

Desde 1985, en que se inicia un programa de ajuste, Bolivia entra en un proceso de estabilidad económica, política e institucional; logra estabilizar su economía, reducir la inflación desde niveles hiperinflacionarios, alcanza una gran estabilidad política, encarando con muy buenas perspectivas un cuarto período democrático, logra la aprobación de leyes que generan confianza en varios niveles: sector bancario, minero, exportaciones. Se logran importantes compromisos de cooperación internacional y asistencia técnica. Es decir, durante los ocho años transcurridos entre 1985 y 1993 se han sentado las bases para construir un equilibrio macroeconómico.

A nivel social quedan todavía muchos vacíos, particularmente en lo que se refiere a la estructura institucional. En el mercado laboral la situación es de un gran rezago con respecto a otros niveles: se ha incrementado la tensión social hasta niveles peligrosos; la asincronía entre el comportamiento de la economía y el problema del empleo e ingreso urbanos se ha ampliado, así como entre las demandas potenciales de la economía y la capacidad del mercado para responder a ellas. La situación económica global y la social van por caminos y a ritmos muy distantes.

La precariedad institucional está mencionada en la propia Estrategia Nacional de Desarrollo. Este reciente documento señala algunos de los principales puntos referidos a los aspectos legales de la institucionalidad del mercado de trabajo (Mi-

nisterio de Planeamiento y Coordinación, 1992) resume algunas de las principales debilidades de las instituciones laborales, tanto a nivel del Gobierno como de los trabajadores y de los empresarios; asimismo, señala la urgencia de una adecuación legal en función de las nuevas condiciones del mercado.

- En el marco de una sociedad democrática es necesario buscar espacios de concertación y mecanismos de administración del conflicto.
- "La regulación de las relaciones obrero-patronales se rigen hasta el momento por la Ley General del Trabajo de 1942, por su Decreto Reglamentario de 1943, por más de 2.500 disposiciones complementarias, modificatorias o ampliatorias expresadas en más de 500 decretos ley, decretos supremos, resoluciones supremas y ministeriales, dirigidas a cubrir las lagunas de la Ley General del Trabajo, referidas a los trabajadores del sector público, maestros, Fuerzas Armadas (FF.AA.), Policía, trabajadores agrícolas, y otros sectores laborales."
- En este conjunto de cuerpos legales persisten contradicciones que resultan en conflictos adicionales a los laborales. La mayor parte de las disposiciones modificatorias y ampliatorias se orientan a modificar la normatividad individual, no la colectiva, basándose en el contrato de trabajo y no en la relación de trabajo.
- Desde un andamiaje protectorio y no de concertación regulada, se termina generalmente en la solución de los conflictos por la fuerza o con intermediaciones de terceros. Entre 1982 y 1986 se produjeron 1.332 huelgas ¹⁵, de las cuales 766 fueron de carácter reivindicativo salarial y 566 por conflictos de derecho, generalmente exigiendo que se aplique la ley.
- No existe una normativa ni ningún mecanismo para la administración de los conflictos, lo que hace que generalmente la salida de los mismos ocurra después de largas y profundas confrontaciones entre partes.
- "Otra limitación de la ley es que sólo otorga la posibilidad de negociación a los sindicatos" y no a las organizaciones de empleadores, siendo los primeros los únicos con personería para representar a sus afiliados. Esta situación "alien-

15 Registradas en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

ta el ausentismo y limita la capacidad empresarial para resolver problemas internamente, acrecentando la búsqueda del Estado para la solución del conflicto".

- La Ley General del Trabajo protege sólo a quienes establecen relaciones de trabajo contractuales formales, "excluyéndose a la mayor parte de la fuerza de trabajo que desarrolla sus actividades en el sector informal urbano y en el sector agrícola tradicional".

Las medidas de "ajuste estructural", iniciadas por el Gobierno boliviano a partir de 1985, incluyeron modificaciones al mercado de trabajo, entre las que destaca la libre contratación establecida mediante el D.S. 21060, así como la libre fijación del precio de la fuerza de trabajo y los reajustes por incrementos salariales.

La flexibilidad del mercado de trabajo en relación con las nuevas condiciones requeridas por las medidas de ajuste no ha recibido la atención adecuada por parte de los sectores implicados, el Estado, los sindicatos y las organizaciones empresariales; las únicas medidas fueron la desregulación del contrato de trabajo y del salario en favor del sector privado y la regulación estricta del salario en el sector público, habiéndose mantenido un mercado de trabajo extremadamente rígido y poco adecuado al crecimiento esperado después de las medidas de ajuste.

La desregulación sólo se circunscribe al sector privado regulándose, por el contrario y de forma muy estricta, el sector estatal a través del D.S. 21137¹⁶. Este decreto, refiriéndose al sector privado establece que "se aplicarán únicamente las disposiciones que le sean expresamente conferidas" y éstas son: el pago de 12 sueldos mensuales y aguinaldo, el bono de antigüedad sobre la nueva escala y el bono de producción.

Todas las disposiciones posteriores a estos dos decretos se refieren exclusivamente al sector estatal, convirtiéndose éste en el protagonista social más importante, dejándose al sector privado que concerte libremente con el trabajador sobre la base de

16 D.S. 21137, complementario del 21060 reglamenta la nueva modalidad de la asignación del incremento salarial a los trabajadores y empleados del sector público, conteniendo disposiciones relacionadas con la estructura salarial, con los recursos del Tesoro General de la Nación (TGN), la restricción del gasto público y la racionalización del personal.

dos aspectos centrales: el salario mínimo y 12 sueldos, más un aguinaldo al año.

El D.S. 22407, de enero de 1990, en su artículo 5o. se refiere a la política salarial en el sentido de que "debe ser compatible con los objetivos de estabilidad, sin la cual no es posible el crecimiento económico sostenido y el desarrollo social". Con respecto al sector privado, se sigue sosteniendo que los aumentos salariales serían concertados entre empleados y empleadores. En relación con las organizaciones sindicales se expresa un reconocimiento explícito de las mismas y de su estabilidad económica e institucional.

Surge, así, una institucionalidad dual que eleva la importancia social y política del sector público en momentos en que, este sector dejaba de tener importancia económica. Esta situación no ha sido aún asimilada plenamente por la COB, al mismo tiempo que deja nuevamente fuera de la escena principal al sector empresarial.

Sindicalmente, el sector estatal ha perdido la unidad y centralidad que tenía, cuando la importancia de la minería en el país dio la hegemonía y conducción a la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB), al interior de la Central Obrera Boliviana (COB). Ahora, la situación es muy diferente. A partir de 1985 la disgregación y dispersión es una característica de estos últimos 8 años. Disgregación y dispersión que no sólo separan a las clases medias de los obreros, sino mucho más compleja, que demarcan las diferencias y distancias entre fabriles, mineros, constructores; maestros, comerciantes, campesinos, exacerbando diferencias entre departamentos; es decir, se potencian las racionalidades sectoriales. (Ver MOLINA, 1993) Por las mismas razones el sector privado asume un comportamiento más sectorial y desarrolla sus negociaciones con los empresarios, empresa por empresa.

En la gestión de 1991, con la cooperación del Programa OIT-PNUD el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MTDL) elabora un anteproyecto de Ley General del Trabajo y que trata de incorporar la legislación dispersa. Este proyecto en sus VII títulos y 299 artículos propone una codificación moderna, susceptible al enriquecimiento del diálogo entre el Estado, los empresarios y los trabajadores.

Destacan los siguientes aspectos: (GUTIERREZ, 1992)

- Incorporación a la LGT a los trabajadores de la agricultura de la ganadería y afines.
- Incorporación de la "suspensión del contrato de trabajo" con doce causales, frente a la legislación vigente que sólo establece la suspensión motivada por la prestación del servicio militar.
- Establece que el derecho a indemnización por retiro voluntario o causal justificada se adquiere a un año del contrato y no a los cinco que establece la legislación vigente.
- Para la fijación del salario mínimo se establece un sistema tripartito paritario entre el Estado, los trabajadores y los empleadores.
- Se da importancia al convenio colectivo, al trámite de negociación y procedimientos de solución de los conflictos colectivos de trabajo, incorporándose instrumentos institucionales modernos como el "contrato ley" y el "arbitraje voluntario".

La reacción de la COB al Proyecto señala que "las pretendidas reformas de la LGT constituyen una imposición del neoliberalismo" acordándose, en su IX Congreso de marzo de 1992, "rechazar categóricamente el anteproyecto de LGT por ser atentatorio a los derechos de los trabajadores". Por su parte los empresarios privados no han hecho ningún esfuerzo por analizar ni respaldar dicho proyecto de LGT.

Como ocurrió con otros instrumentos legales orientados a la modernización del Estado, se requiere un proceso de discusión y concertación. Este aspecto no se ha alcanzado aún debido a la falta de interés de parte de los sectores implicados y la debilidad todavía persistente del Ministerio de Trabajo. Pero, sobre todo, esta apatía se debe a que la práctica del conflicto y del enfrentamiento sustituye, en los hechos, el mecanismo regulador.

El conjunto de instituciones y figuras de la legislación laboral sólo sirven, en la práctica, para la resolución de problemas vía la legislatura del trabajo, lo que no es poco. Estos instrumentos tienen escasa vigencia para la solución de conflictos reguladores del mercado en el desempeño cotidiano de éste. La regulación del mercado ocurre por la vía de la práctica sindical y de la negociación con el Estado.

Hasta la dictación de la nueva Ley de Organización Judicial del 18 de febrero de 1993 (ley 1455), la Corte Nacional del Tra-

bajo era el tribunal especial sobre la base de las competencias que le asigna la Constitución Política del Estado y a lo reglamentado en el Código de Procesal del Trabajo. A partir del 18 de febrero se modifica la estructura especial de la "judicatura del trabajo" incorporándola a la judicatura ordinaria, junto con las "judicaturas de minería, administrativas, fiscal y tributaria" en una sola sala denominada la "Sala Social, de Minería y Administrativa". A juicio de expertos del Tribunal del Trabajo, esta nueva situación impedirá el tratamiento especializado que se debe dar a los litigios en materia laboral. (Claure, 1993).

B

LA PRACTICA DE LA NEGOCIACION SALARIAL

¿Cuál es la práctica de la negociación laboral en el sector público y el sector privado?.

1 En el sector público

La práctica de los últimos años se restringe a la definición, por parte de los Ministerios de Finanzas y El Consejo Nacional de Planificación (CONEPLAN), de la masa salarial y su incremento para el año en curso. Los trabajadores de las diferentes instituciones públicas intervienen sólo en la definición de la distribución porcentual del monto salarial, es decir, en la definición de la curva salarial, con excepción de los empleados de la administración central que no participan en nada.

Los actores principales de estas negociaciones suelen ser generalmente los trabajadores de la educación, de la salud y los mineros de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL).

En estas negociaciones se definen, por ejemplo, el incremento salarial global y los incrementos sectoriales, el monto del salario mínimo¹⁷ y el incremento que servirá como referencia al

17 El gobierno fija periódicamente el monto del salario mínimo mensual. Este define los montos mínimos, por debajo de los cuales no se puede contratar a nadie; al mismo tiempo sirve de base para la determinación de las rentas del sector pasivo y para la percepción del bono de antigüedad, según se establece en el D. S. 21060, Artículo 60.

sector privado. Otros puntos del pliego anual de la COB, que se negocian conjuntamente con éstos, se refieren a aspectos muy particulares de la política del Gobierno con respecto a las empresas públicas, a la estabilidad de los dirigentes sindicales, etc.

Esta negociación y regulación salarial afecta aproximadamente a unos 185.000 trabajadores, sin contar al personal de las FF.AA. y la Policía.

Durante los últimos años se ha producido una recuperación paulatina del salario real, el que había experimentado una caída en los primeros años de aplicación de las medidas de ajuste (1985-1987). Esta recuperación contrasta con el argumento de la COB referida a la pérdida del salario real. El Gobierno se refiere a su gestión y la COB, probablemente, al período de los ocho años de ajuste ¹⁸.

CUADRO 1

INDICE TRIMESTRAL DE REMUNERACIONES SECTOR PUBLICO Y PRIVADO

Base: 1987=100

| Períodos | Sector Público | | | Total | Sector Privado | | |
|-----------------------------------|----------------|--------------|-----------------|-------|----------------|----------------|---------|
| | Total | Admi. Centr. | Empres. Públic. | | Miner. | Indust. Manuf. | Servic. |
| Dic. 88 | 120.8 | 124.7 | 132.2 | 127.1 | 126.2 | 116.8 | 114.1 |
| Dic. 89 | 110.1 | 111.2 | 127.3 | 128.6 | 117.4 | 115.2 | 131.0 |
| Dic. 90 | 117.1 | 111.4 | 122.4 | 132.3 | 117.5 | 119.7 | 28.6 |
| Dic. 91 | 125.2 | 120.4 | 153.3 | 133.8 | 142.9 | 117.4 | 130.9 |
| Mar. 92 (p) | 133.8 | 132.0 | 159.8 | 134.2 | 149.6 | 123.3 | 135.5 |
| Jun. 92 (P) | 138.5 | 134.7 | 159.8 | 142.1 | 149.3 | 123.3 | 135.5 |
| T. crecim. Dic. 88/ Jun. 92 | 14.6 | 8.0 | 20.8 | 11.8 | 18.3 | 5.6 | 18.8 |

FUENTE: INE-DES/Div. Empleo y Salarios. Boletín No. 7 Nov. 1992.

Citado en Gobierno, 1992, pág.8 ; (p) Datos preliminares.

18 COB, Pliego de la Central Obrera Boliviana, diciembre de 1992; Gobierno, Respuesta del Gobierno al pliego de la Central Obrera Boliviana. Estos salarios han sido calculados por Müller & Asociados, 1992, 311-321.

Las negociaciones llevadas a cabo durante los últimos años tuvieron como mete, no sólo el equilibrio de los sueldos con respecto a la tasa de inflación, sino de la recuperación de la caída del salario, como se puede observar por el **cuadro 1**.

El sector de las empresas públicas, particularmente las productivas descentralizadas, al contar con ingresos propios y no depender tan estrictamente de las determinaciones salariales del Gobierno Central, eleva el salario real de forma significativa con respecto al observado en la administración central, la que depende en su presupuesto del los aportes del Tesoro General de la Nación (TGN).

A pesar de las restricciones establecidas por las políticas de ajuste, es importante reconocer una leve y muy lenta recuperación del salario. Las diferenciaciones al interior de la administración central se comprenderán mejor a raíz de la práctica de la negociación consistente en negociar sector por sector, frente a la práctica defendida por la COB de negociar para todo el conjunto de la masa laboral.

2. El sector privado

Desde 1990 se regulan los incrementos salariales del sector privado, a través de la realización de convenios entre la patronal y los trabajadores. La firma de estos convenios son obligatorios. El reglamento elaborado por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MTDL) se refiere a:

- La forma directa y obligatoria de realizar los convenios.
- Establece un plazo máximo para la firma de un convenio.
- Los sindicatos tienen el reconocimiento para realizar la negociación. En aquellos casos en que no existe un sindicato, por no contar al menos con 20 afiliados, se puede constituir una comisión elegida, respaldada por el fuero sindical.
- En caso de no llegarse a acuerdos el MTDL interviene de acuerdo con las disposiciones de la Ley General del Trabajo.
- El incremento acordado será retroactivo.
- Es obligatorio presentar el convenio acordado ante el MTDL para su homologación.

- Se establece una base referencial de incremento salarial para efectos de concertación.

La respuesta de los empresarios a esta norma ha sido positiva, en la medida en que el MTDL no exige sino una declaración escrita de los niveles salariales supuestamente pactados. Sin embargo, la desobediencia al D. Ministerial ha sido importante en 1993, último de la actual gestión gubernamental. La iniciativa en la declaración suele ser del empleador, ya que los trabajadores carecen de suficiente información y apoyo para el manejo de este mecanismo en beneficio de los afiliados sindicales.

La práctica de los últimos años ha convertido los "convenios colectivos" en simples comunicados de parte de los empresarios de los aumentos ofrecidos a los trabajadores. Sin embargo, se puede señalar esta práctica como un avance institucional en la relación obrero patronal, como se puede observar por el cuadro 2, a pesar de la disminución durante este último año.

CUADRO 2

EMPRESAS CON CONVENIOS COLECTIVOS DE INCREMENTOS SALARIALES

| AÑO | Empresas Registradas (*) | Numero de Convenios | Tasa de Part. % |
|------|--------------------------|---------------------|-----------------|
| 1990 | ---- | 78 | --- |
| 1991 | 4.795 | 2.487 | 62.0 |
| 1992 | 5.296 | 3.065 | 58.0 |
| 1993 | ---- | 2.361 | 44.6 |

Fuente: MTDL, Consejo Nacional del Salario. (*) Se refiere a las empresas que registran en el MTDL los contratos de personal.

Los cuadros 2 y 3 muestran cómo las empresas más grandes contribuyen con mayor número de respuestas positivas a la iniciativa del MTDL. Los resultados en materia salarial también muestran un leve incremento del salario real durante los últimos años (cuadro 1).

CUADRO 3

TRABAJADORES BENEFICIADOS CON CONVENIOS COLECTIVOS DE INCREMENTOS SALARIALES

| AÑO | Trabajadores Registrados (*) | Total beneficiados | Tasa de Part. % |
|------|------------------------------|--------------------|-----------------|
| 1990 | ---- | ---- | ---- |
| 1991 | 106.486 | 58.446 | 55.0 |
| 1992 | 137.486 | 93.962 | 68.0 |

Fuente: MTDL, Consejo Nacional del Salario; (*) Se refiere a los trabajadores registrados en el MTDL mediante los contratos de personal.

Así se ha consolidado un doble comportamiento en el sector público y en el privado: el pragmatismo de negociación, empresa por empresa, en el caso del sector privado y la práctica de conflicto y enfrentamiento en el caso de los trabajadores del sector público. Comportamiento dual que afecta negativamente la constitución y fortalecimiento de las instituciones laborales. Estas no van mucho más allá del tratamiento salarial, no encontrándose instancias para tratar problemas tanto o más importantes como, por ejemplo, las condiciones del trabajo.

3 Alcances y cobertura de la negociación laboral

¿A quiénes beneficia esta práctica de negociación?

La población económicamente activa (PEA) estimada para 1991 alcanza la cifra de 3.255.000, es decir el 51.3% de la población total del país. Según el INE, la tasa de desempleo en 1991 alcanza al 7.3%, por lo que la población ocupada se estima en 3.017.400. La PEA urbana de las principales ciudades del país representa el 28% del total de la PEA del país. (Anexo, A-1).

En 1976 el mayor empleador era el Estado con el 34% de los empleados y en 1989 se estima que alcanzaba al 18.6%; en 1992 se mantiene cercano a esta proporción. (MPC, 1992: 323).

Aunque la población asalariada mostró una caída hasta 1989, se estima que su participación ascendió a partir de 1989

pasando del 46.4% al 50.3% en 1992 ¹⁹. (Anexo A-2). Esta caída inicial de la población asalariada se debió al impacto inicial de las medidas de ajuste, las que afectaron principalmente al sector minero. En este sector se produjo una reestructuración, descendiendo el empleo en el sector estatal y subiendo en el sector de la minería chica y de las cooperativas. Las primeras ocupaban, en 1985, 8.500 trabajadores y en 1992, se estima alcanzaba a 12.000. Las cooperativas, que en 1985 ocupaban aproximadamente 28.660 trabajadores, en 1992 ocupaban aproximadamente 53.500. (Anexo C-3).

Por todo lo anterior, se calcula que la población sujeta a la protección de las instituciones es una pequeña parte de la población ocupada. Si nos referimos a la población ocupada urbana, el sector estatal representa el 20,4% ²⁰. En el caso del sector privado de un total de 137.486 trabajadores registrados en 1982 en el MTDL, de 93.962 se registraron sus convenios salariales, lo que representa el 68% de los mismos. Esta fracción de la población ocupada representa el 10.6% de la población ocupada en las ciudades capitales del país. (Anexo C-1).

Es decir, que la institucionalidad laboral del país protege aproximadamente al 31% de la fuerza laboral. Ello se debe al pequeño tamaño de los asalariados en la PEA y particularmente al alto porcentaje de ocupación informal. La población rural todavía representa un porcentaje muy alto de la población total (42%).

19 Otras estimaciones muestran una caída: 68.2% en 1976, el 54.5% en 1987 y el 53.9% en 1989. INE, *Censo Nacional de Población y Vivienda de 1976*, y el INE, *Encuesta Permanente de Hogares de 1987* y la *Integrada de Hogares de 1989*.

20 Están excluidos el personal de las FF.AA. y de la policía. Se parte del supuesto de que el total del sector público se beneficia de los ajustes salariales, a pesar de que sólo una parte de dichos ajustes han sido comunicados al MTDL.

C.

LOS PLIEGOS DE LA COB 1990-1993

Con el propósito ilustrar la forma de actuación de las organizaciones laborales en el marco institucional del país, ofrecemos a continuación algunos de los principales rasgos del conflicto laboral que se desarrolló entre febrero y marzo del presente año por su valor ilustrativo de una práctica indudablemente degradada.

El ejercicio de negociación salarial se presentan una vez al año, cuando el Congreso aprueba el Presupuesto General de la Nación. Establecida por éste la masa salarial global del sector público, de acuerdo a las previsiones financieras y los posibles impactos en la inflación, el Ministerio de Finanzas deja a criterio de cada institución la distribución del monto que le corresponde. Aunque existen ciertos criterios para su distribución, aquí es donde empieza la "guerra":

Por parte del gobierno se argumenta la insuficiencia de los recursos y la defensa de la estabilidad y la lucha contra la inflación.

Por parte de la COB, se defiende sectorialmente una mayor cantidad del "trozo de la torta", a lo que se añaden una serie de reivindicaciones de carácter general, que se refieren a la conducción del modelo económico en función de las impugnaciones provenientes del IX Congreso. Sin embargo los conquistas se restringen generalmente, en un 90%, al tema salarial.

1. El escenario de las negociaciones y las reglas de juego

El tema central y eje de las negociaciones entre los trabajadores y el Estado es el salarial y donde la COB desempeña el papel de mediador, jugándose, así, el primer trimestre de cada año, todas sus cartas para mantener su legitimidad y prestigio.

Todo depende del grado de astucia de los jugadores y de la correlación de fuerzas entre la oposición y el Gobierno; para ello pareciera no requerirse de ninguna legislación que pauté o institucionalice las negociaciones. Todo depende de genialidades y escaramuzas personales de ambos bandos.

Un esquema de acción ya standarizado (institucionalizado) es el siguiente, la COB plantea al Gobierno el pliego referido al sector público sobre la base del costo de la canasta familiar, estimada y aprobada en el CEN de la COB. A ello el Gobierno contrapone los límites del Presupuesto, en su papel de garante de la estabilidad económica y del poder adquisitivo del salario. A partir de ahí, en un verdadero diálogo de sordos, se producen argumentos y contraargumentos, hasta que, por el cansancio y desgaste general, se pacta, siempre algo superior a lo ofrecido por el Gobierno y menor de lo esperado por la COB. Por la institucionalidad sufrió un deterioro progresivo durante los cuatro últimos años, tanto a nivel del sindicalismo como del Estado.

Una vez terminado el pliego del sector público, establecido el salario mínimo nacional y el incremento general de sueldos y salarios, el MTDL impulsa la negociación entre trabajadores y empresarios, empresa por empresa, práctica a la que se suele llamar negociación colectiva, firma de convenios colectivos.

2 Las demandas de la COB en 1993

El pliego de la COB en relación con el sector público se dividió en dos grandes capítulos: las consideraciones generales y los planteamientos específicos. Con variaciones en el énfasis de un año a otro el esquema es el siguiente. (GOBIERNO, 1993)

Consideraciones generales que se refieren a: la economía, la pobreza, las consecuencias de las políticas de ajuste sobre los trabajadores, sobre las actividades económicas más destacables, sobre el gasto público, sobre le com-

portamiento del sector privado en relación al empleo y su calidad, sobre el destino de los recursos del país, sobre la estabilidad, económica y financiera.

Los planteamientos, que se refieren al crecimiento de la producción, a la situación de las empresas estatales más importantes, a la industria nacional, al sector agropecuario y los trabajadores campesinos, a la hoja de la coca, al empleo, a los salarios, al fuero laboral y otros temas también laborales, a los servicios sociales, a los cooperativistas mineros y agropecuarios, a los gremios y artesanos.

Los pliegos más completos, en cuanto a temas incluidos fueron los de 1990 y 1993; ambos años se caracterizaron por un período muy largo de movilizaciones y enfrentamientos sociales de gran magnitud, sobre todo por su radicalismo, particularmente en la ciudad de La Paz, sede del Gobierno Central.

El pliego de 1993 coincide con una nueva situación en la COB. Después de muchos años en que la COB estuvo bajo la misma dirección y sistema de mando altamente cupular y con una práctica de democracia controlada personalmente por el Secretario General, en 1990 se procede a nombrar un Secretario Ejecutivo nuevo que fue renovado posteriormente en marzo de 1992. Ello es importante teniendo en cuenta que desde 1952 la COB ha tenido una dirección monolíticamente gobernada por el sindicalista Juan Lechín y ha celebrado durante casi 40 años sólo 7 congresos.

Otro elemento nuevo es el período electoral de 1993, en el que se elige la totalidad de los senadores y diputados, así como al presidente y vicepresidente de la República. En este contexto las negociaciones estuvieron condicionadas a terminar lo más pronto posible debido a que una buena parte de los dirigentes sindicales se incorporaban en la campaña electoral, la que se inició el mes de enero. La presencia de representantes obreros en el Parlamento fue disminuyendo hasta reducirse a unos 5 representantes entre todos los partidos. En 1993, todo parece indicar que la representación será menor y además muy dispersa entre los diferentes partidos.

En la gestión de 1993 la situación se caracteriza también por el hecho de que quienes ganaron en el IX Congreso la tesis maximalista, que se aprobó, perdieron la representatividad en

el CEN. Esta situación hizo más difícil la gobernabilidad del movimiento sindical, permitiéndole al Gobierno negociar y lograr acuerdos con sectores como Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), los bancarios, los trabajadores de la salud, entre otros, dividiendo, así, las fuerzas sindicales. Mientras tanto los trabajadores de la educación y los mineros llevaron el conflicto salarial a límites inmanejables para el Gobierno y la propia COB, por estar entre los que perdieron la dirección del CEN de la COB. Así, el CEN de la COB estuvo a punto de perder su legitimidad por las dificultades en mantener la negociación unitaria con el Gobierno y los sectores más radicales, encontrándose la COB entre dos fuegos.

Veamos cómo se presentaron los hechos durante el mes de marzo, con bastantes similitudes a los observado en años anteriores. Los puntos centrales del Pliego fueron señalados en el IX Congreso, de marzo de 1993 y se trasladan con pocas variaciones a marzo de 1993.

a) Consideraciones generales

Repitiéndose la condena al modelo neoliberal de un año para otro y denunciándose el fracaso del mismo, los puntos centrales de 1993 argumentan de la siguiente forma: (COB, 1992)

- Se caracteriza la situación del país como grave tanto a nivel social como político.
- Las medidas de ajuste estructural han incidido negativamente en rubros fundamentales de la producción nacional (minería, hidrocarburos, industria manufacturera y pecuaria).
- La libre importación ha liquidado la industria orientada al consumo interno.
- La política salarial y del empleo está cada vez más sometida a las leyes del mercado, lo que implica el incremento del trabajo eventual, la subcontratación y el trabajo infantil.
- Tendencia a la baja de los salarios reales, particularmente en el caso de la empresa privada.
- La carga del pago de la deuda externa afecta gravemente al financiamiento de las necesidades nacionales.
- La alta dependencia de los flujos financieros, condicionados al cumplimiento de las indicaciones de política económica

de organismos extranjeros, contribuyen a la vulnerabilidad del modelo económico del país.

- El centro del modelo actual está en el crecimiento de los sectores exportadores, gran debilidad del modelo económico ya que el saldo comercial del país es negativo desde 1989 y con tendencia a empeorar debido al retroceso de algunas actividades productivas no tradicionales.
- El actual proceso de privatización de empresas públicas, además de ser una política con graves consecuencias para el país por el traspaso de lo fundamental del aparato productivo a manos de empresas privadas, interesadas sólo en un rápido beneficio, está concentrando en pocas manos el patrimonio del país.

Estas consideraciones generales incluyen, no sólo los elementos ideológicos del enfrentamiento, sino también las bases para sustentar los puntos que requieren de solución de acuerdo a la correlación interna de fuerzas de la COB.

b) Los Planteamientos específicos sectoriales

Las empresas estatales han sido un tema central durante los últimos años y particularmente durante 1993, en que se han privatizado algunas de las más importantes.

A nivel general

- Rechazar la desregulación y privatización de las empresas estatales de producción y servicios, demandando el fortalecimiento de las mismas a través de una mayor inversión estatal. Exigir la estabilidad laboral de los trabajadores y demandar la despartidización de los cargos jerárquicos en especial de las empresas de las Corporaciones Regionales de Desarrollo.

Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL)

- Cumplimiento del convenio firmado entre la COB, la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSMTB)
- Rechazar los contratos de riesgo compartido y alcanzar el fortalecimiento de COMIBOL a través de la inversión estatal para sus operaciones, sobre la base de los planes elaborados por la FSTMB y sus sindicatos.

- Estabilidad de los trabajadores de COMIBOL.

Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

- Rechazar la Ley de Hidrocarburos y sus reglamentaciones.
- Anulación de los contratos de "recuperación mejorada".
- Mejora del presupuesto y cumplimiento de los convenios suscritos con al Federación.

Ferrocarriles

- Modernización de la Empresa Nacional de Ferrocarriles y construcción del tramo que falta para lograr la conexión entre Cochabamba y Santa Cruz.
- Subrogación de la deuda de Administración de Aeropuertos y Servicios Auxiliares a la Navegación Aérea (AASANA) a cargo del Tesoro General de la Nación (TGN).

Transporte Aéreo

- Rechazar la privatización del Loyd Aéreo Boliviano (LAB) exigir el cumplimiento de convenios suscritos con el Gobierno.

Caminos

- Cumplimiento de los convenios firmados entre el Gobierno y el Servicio Nacional de Caminos (SENAC), así como rechazar cualquier tipo de privatización en el sector. Mejorar el presupuesto.

Telecomunicaciones

- Mantener el monopolio de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones ENTEL, expandiendo su acción al área rural.

Sector agropecuario

- Reversión de las tierras improductivas y dotación de tierra y territorio a comunidades originarias y pueblos indígenas, así como pequeños productores campesinos.
- Crédito de fomento para el pequeño productor agropecuario.
- Inmediata solución al problema de la deuda de los pequeños prestatarios.
- Que el 10% de los recursos del Tesoro General de la Nación (TGN) se invierta cada año en favor del pequeño productor

agropecuario y el 1% para compensar a los afectados por los desastres naturales.

- Titulación sin costo de las parcelas asignadas por el Instituto Nacional de Colonización.
- Recursos necesarios para la producción biodiversificada.
- Estudio y planificación de nuevos asentamientos.
- Incorporación de sirigueros, castañeros y zafreros a la Ley General del Trabajo.

Defensa de la hoja de la coca

- Cese de la erradicación forzosa de las plantaciones de la hoja de coca.
- Derogatoria de la Ley 1008, separando el régimen de la coca del sustancias controladas.
- Exigir el cumplimiento de los programas de desarrollo alternativo bajo los principios de reconversión agrícola, desarrollo regional y reactivación económica.

Empleo

- Derogatoria del Art. 55 del D.S. 21060 que dispone la libre contratación.
- Exigir al Gobierno nuevas fuentes de trabajo con carácter permanente que abarque a toda la PEA.

Salarios

- Demanda de aumento general de sueldos y salarios para el sector público y privado, tomando como base la canasta familiar, de Bs 1.462,40.
- Exigir la negociación colectiva en el sector privado, entendiéndola ésta como la negociación entre la COB, la organización patronal del sector y de los sectores; estos resultados deberán ser homologados por el Ministerio de Trabajo.
- Exigir el pago del bono de antigüedad bajo la modalidad existente hasta 1985 y del Laudo Arbitral de 1979 en el sector privado.
- Reposición del Bono de Frontera al 50% del haber básico para todos los trabajadores.
- Incremento a Bs 1.000 de la pensión de indigencia anual para los ciegos del país.

Fuero sindical y problemas laborales

- Demandar el respeto irrestricto al fuero sindical.
- Vigencia, respeto y cumplimiento por parte de los empresarios de toda resolución ministerial referidos a la reincorporación y declaratoria en comisión de los dirigentes sindicales.

Servicios sociales

- Rechazar la privatización de los servicios de la seguridad social y cumplimiento de los convenios firmados con los trabajadores del sector en octubre de 1992.
- Ampliar la cobertura de la seguridad social a todos los trabajadores no cubiertos, abriendo agencias provinciales, mejorando la dotación de equipo e insumos a los hospitales y policlínicos.
- Institucionalización del Sistema y recuperación de la deuda en mora del sector privado y estatal con la Caja Nacional de Seguridad social.
- Rechazar al descentralización y privatización de la *educación*, cumpliendo con las conclusiones y recomendaciones del Congreso Nacional de Educación de octubre de 1992, particularmente con la constitución del Consejo Nacional de Educación; apertura de las normales rurales, incremento del presupuesto para la educación en todos sus niveles y creación de un gravamen al capital financiero para la adquisición de materiales y medios educativos.
- En *salud*, rechazar la descentralización y privatización del servicio, incremento del presupuesto de salud pública e institucionalización de los cargos jerárquicos.
- En *vivienda*, exigir la construcción de viviendas acordes a las posibilidades de pago de los trabajadores; abolición de las Instituciones de Crédito Intermediarias ICIs; eliminación de la obligatoriedad de entrega de obras a empresas constructoras; viabilizar los proyectos habitacionales y construcción de la vivienda social que fueron presentados por los trabajadores.

Cooperativistas mineros y agropecuarios

- Creación del Banco Nacional de Crédito Cooperativo.
- Generación de una política y comercialización que tienda a disminuir los efectos de la libre importación de alimentos.

Gremios y artesanos

- Rechazo a la doble y múltiple tributación, preservando el régimen simplificado sobre las bases y escalas con que fue calculado.
- Aprobación de la ley artesanal.
- Establecimiento de líneas de crédito y fomento, mediante fondos rotativos para programas de crédito en el Fondo de Inversión Social (FIS) destinados a los pequeños productores que no cuentan con garantías patrimoniales.

La pretensión de abordar todos estos puntos en una negociación, cuyo principal escenario están en las acciones de presión callejera, es, en si mismo, una manifestación del grado de locura y desajuste institucional imperante. Es imposible llegar a un acuerdo, simultáneamente, sobre puntos al mismo tiempo tan diferentes y dispersos, generales y particulares, etc. Todo se concentra en un núcleo, el salario, quedando el resto condenado al incumplimiento de los propios compromisos asumidos por el Gobierno. Esta situación muestra finalmente la poca seriedad que merecen los otros puntos. Estas representan un rezago de las viegas glorias de la COB, cuando esta institución era un actor social importante en el País.

3 Respuesta del Gobierno

La respuesta del Gobierno pone el énfasis en problemas de información de parte de la COB, referidos sobre todo a indicadores de calidad de vida y aspectos centrales del modelo económico y político. (GOBIERNO, 1993)

- No puede discutirse la estabilidad económica que es "un patrimonio nacional" basado en la aplicación de una disciplina fiscal de adecuación de los gastos del gobierno a sus ingresos y que reduzca la incertidumbre de los actores económicos.
- Dentro del modelo económico del país, la privatización constituye uno de los elementos centrales, orientado a la reconstrucción del Estado en favor de la atención a las necesidades básicas de la población (educación, salud y saneamiento básico) y a una mayor participación del sector privado en las actividades productivas.

- El relación al empleo e ingresos, éstos "serán el resultado del mismo crecimiento económico en el que el Estado como tal no genera empleo más allá de sus estrictas necesidades". En este sentido "la política social enfatiza en acciones tendientes a mejorar las condiciones de la oferta de trabajo mediante el mejoramiento del capital humano e inversiones en infraestructura económica y social".

En relación con los indicadores centrales que fundamentan el pliego en lo laboral el Gobierno puntualiza los siguientes aspectos:

- La masa de asalariados no descendió entre 1989 y 1992 sino que pasó del 46% al 50%, frente a un descenso de los trabajadores por cuenta propia.
- El salario real no sufrió una caída sino que, por el contrario, entre el '88 y el '92 creció globalmente en un 14.6%. En el caso de las empresas públicas subió en un 20.8% y en el sector privado en un 12%.

En relación con la petición de un salario mínimo de 1.462 Bs, equivalente al costo de la canasta familiar, el Gobierno anota los siguientes aspectos:

- El salario mínimo (Bs 135) lo ganan sólo entre el 2% y el 4% de la población. El 60% de la población gana entre 2 y 4 salarios mínimos. El salario líquido promedio del sector público es de 660 Bs.
- Pagar a todo el sector público 1.462 de salario mínimo significaría un gasto adicional de 3.121 millones de Bs, lo que corresponde aproximadamente a los ingresos totales de 1992. Para financiar dicha "masa" el Gobierno podría recurrir a varios escenarios:
 - * Incrementar el IVA del 13 al 50.5%, ya que cada punto del IVA equivale a 80 millones de Bs, lo que produciría un gran impacto inflacionario.
 - * Incrementar el precio de los carburantes en un 156%, con lo que el precio de la gasolina pasaría de 1.8 a 5 Bs, lo que acarrearía una serie de efectos multiplicadores, todos ellos hacia la inflación.
 - * Emisión inorgánica de billetes de forma progresiva, lo que reduciría el poder adquisitivo, hasta fin de año, en un 48%.

- * Reducción de un total de 111.000 empleos, lo que significa el 55% del total del sector público incluidas las FF.AA.
- * Reducir los gastos corrientes en un 67%, para lo que habría que dejar de pagar la deuda externa, a rentistas y a beneméritos.
- * Reducir a cero la inversión social y la inversión paralela.
- * Gastar la reserva de 236 millones de dólares y vender el oro del Banco Central, lo que dejaría un stock de reservas negativo de \$us 500 millones.

Sólo nos hemos referido a los principales puntos relacionados con el tema central que es el incremento a la masa salarial y el establecimiento del salario básico en torno a 180 Bs.

4 Las negociaciones en la "guerra"

Ante la inevitable negativa al Gobierno ante tal pliego, se inicia el ataque de parte de los sindicatos a la tranquilidad y libre circulación de la población se han llamado a la huelga general e indefinida, comienzan las crucifixiones en edificios públicos, a las huelgas de hambre se generalizan, se produce el asalto a las comisarías de la policía, etc. son éstas algunas de las formas de presionar social y políticamente al Gobierno.

La lógica del Gobierno consiste en esperar y resistir lo más posible para que el movimiento de fuerza se desgaste frente a la opinión; mientras tanto va negociando con algunos sectores por separado, dividiendo y aislando a los dirigentes más radicales.

Los hechos

Un resumen muy apretado de la guerra de las negociaciones durante 1993 podría ser como sigue.

En diciembre de 1992.

Se presenta el pliego de la Central Obrera Boliviana al Gobierno, respondiendo con ello a los planteamientos aprobados en favor de cada uno de los diferentes sectores en el IX Congreso Nacional de la COB, en Sucre, de marzo de 1992.

El 8 de enero de 1993

El Gobierno responde con un documento extenso de 90 páginas, contestando a cada uno de los puntos y extendiéndose en las consideraciones generales de defensa del modelo económico y político.

Del pliego de 83 puntos, sólo 8 se refieren a salarios y empleo, 23 a planteamientos relacionados con las actividades de las empresas públicas, 14 con el sector agropecuario, 5 con gremiales y artesanos, 5 con el fuero sindical y 3 demandas vinculadas a las actividades de las cooperativas.

Un 50% de las peticiones están ya cumplidas, un 25% no se adecuan a las condiciones económicas del país y resultan improcedentes porque vulneran los principios básicos de la economía social de mercado; un 10 % de las peticiones no se especifican y quedan a nivel de objetivos. El debate se restringe al 15% de los peticiones.

La respuesta inicial del Gobierno es un incremento del 12% para educación y salud y un 10% para los restantes sectores. Ello garantiza la permanencia del salario real y evita la inflación. La inflación de 1992 fue inferior al 10%.

Cronología de las escaramuzas

8 de enero

En un voluminoso documento el Gobierno, en reunión presidida por el Ministerio de Planeamiento, anuncia un incremento de salarios del 12% al magisterio y el sector salud mientras el resto de la administración pública percibirá el 10%.

El Ministro de Planeamiento señala que el 77% del pliego de la COB puede ser atendido por el Gobierno y que el 23% no es negociable porque modificaría sustancialmente la política económica vigente desde 1985. (La Razón, 9 de enero 1993, 16).

14 de febrero

El Gobierno emite un decreto supremo estableciendo aumentos salariales que van del 9% para los empleados de la administración central, hasta el 17% para los maestros.

24 de febrero

La COB define para los primeros días de marzo, la realización de una huelga de hambre nacional, en cumplimiento de las resoluciones de su último ampliado.

Los trabajadores fabriles de La Paz declaran estado de emergencia en protesta por la exclusión del sector privado en el tratamiento salarial. (La Razón, 24 de febrero de 1993).

18 de febrero

La Ministro de Educación ofrece el 18% de aumento a los maestros, lo que equivaldría a un aumento de 19 centavos más de sueldo por día. La Ministro dijo que es "determinante", " es definitivo". El dirigente nacional de magisterio urbano expresa su desacuerdo con este incremento por considerarlo insuficiente y mantiene la exigencia de un salario equivalente al costo de la canasta familiar, de Bs 1.462.

El dirigente del magisterio urbano paceño afirma que "tampoco aceptaríamos el 20% de incremento; exigimos un salario acorde a la canasta familiar. Si nuestras organizaciones nacionales aceptaran estas ofertas, sería una derrota y una traición, son menores a los incrementos del año pasado y ahora estamos en proceso electoral". (La Razón 26 de febrero de 1993).

2 de marzo

Gobierno insiste en diferenciar nuevos sueldos de los médicos: 16% para los empleados del Ministerio de Salud y 9% para los de las cajas. Los médicos exigen un incremento único del 30%. Las negociaciones se reiniciaron el 1 de marzo, mientras los médicos cumplían un paro de 24 horas.

Los maestros de La Paz inician huelga de hambre dura (sólo agua) por un asalaro mensual de 1.462 Bs. Según una dirigente se pretende, asimismo, terminar con cualquier forma de doble tributación y la erradicación forzosa de los cocales, lucha por la entrega de toda la tierra a los campesinos, una mejor comida para los soldados, la defensa de las minas y empresas estatales, en contra del pago por el recojo de basura y por trabajo para todos. (La Razón, 2 de marzo, 1993).

3 de marzo

Se cumplen las primeras 48 horas de huelga y aumenta el número de huelguistas de hambre de la COB: funcionan 13 piquetes en todo el país con 77 huelguistas. Dirigentes rechazan

la acusación del Gobierno de que intenta desestabilizar la democracia. Trabajadores en salud y de la educación apoyan a la COB pese a mayores aumentos ofrecidos por el Gobierno. "No volveremos a dialogar (con el Gobierno) mientras el Gobierno no demuestre una verdadera voluntad de negociar honestamente", señala Oscar Salas, máximo dirigente de la COB. Se resuelve la realización de movilizaciones en todo el país y que la huelga de hambre se masificará día a día.

El Ministro de Finanzas afirma que no escuchará ningún pedido salarial: "no podemos aumentar más de lo que ya está establecido por restricciones económico financieras, tendríamos que justificar recursos mayores a los que ya hemos presentado y están contenidos en la Ley Financial los que existen." El Gobierno está dispuesto a discutir la privatización de las empresas estatales, la descentralización y las reformas de la educación fiscal, la salud pública y la seguridad social, la situación de los productores de coca y el régimen simplificado de tributación, que significa el 2% de las recaudaciones. (*La Razón*, 3 de marzo de 1993, 11A).

4 de marzo

Comienzan acciones de apoyo al ayuno de la COB: 21 piquetes de huelga y 124 huelguistas. Se mantiene la interrupción de las conversaciones COB-Gobierno.

Los maestros y trabajadores en salud marchan y hacen bloqueos el 3 de marzo. El día 4 salen los rentistas y otra vez los maestros. La COB para el 5 convoca. El lunes 9 los maestros salen con cacerolas. (*La Razón*, 4 de marzo, 1993, 11A).

5 de marzo

Quinto día de huelga de hambre. La COB vuelve al diálogo y declara huelga indefinida "escalonada". El Gobierno, por recomendación del Presidente de la República acepta discutir inclusive el tema salarial. La huelga de hambre continúa. Los primeros en parar sus actividades son los maestros y los mineros: "Maestros rurales y urbanos son el eje de la movilización". Continuarán las marchas y bloqueos mientras se esté negociando.

Paro de 24 horas de los maestros rurales.

El candidato electoral a la vicepresidencia, Oscar Zamora Medinacelli y ex-Ministro de Trabajo, sugiere la posibilidad de un incremento del 20%.

Jubilados salen a las calles.

6 de marzo

Discrepancias dentro de la COB y del Gobierno sobre discusión salarial: el Ministro de Planeamiento dice que no se discutirá más sobre sueldos del magisterio; el Ministro de Trabajo es más amplio. El dirigente de la COB, Oscar Salas, plantea abandonar las conversaciones, mientras que otro dirigente, Carlos Camargo, impulsa el funcionamiento de tres comisiones de negociación.

Siguen las manifestaciones callejeras en la ciudad de La Paz.

Se anuncia para el 9 de marzo la incorporación progresiva de los piquetes de huelga por todo el país.

7 de marzo

Tres dirigentes laborales se autocrucifican en la ciudad de El Alto por "el abandono y la burla permanente que sufre la población alteña del Gobierno Central".

COB y Gobierno tratan asuntos colaterales referidos a las empresas estatales, a la privatización y se crea una comisión para estudiar con detalle el tema de la COMIBOL.

En relación con salud, tras informes de la comisión respectiva, el Gobierno se compromete a no tomar ninguna determinación mientras no se alcancen puntos de consenso. El Gobierno ofrece 10.5% de incremento a los médicos.

8 de marzo

Ruido de ollas en el día de la Mujer para exigir la atención al pliego de peticiones de la COB.

9 de marzo

El Gobierno declara que sólo modificará el aumento salarial de los maestros.

La COB informa que los piquetes ascienden a 40 y los huelguistas alcanzan el número de 371. Se producen 16 bajas.

10 de marzo

Se anuncian acuerdos en borrador para resolver el conflicto social: el Ministro del Interior es el coordinador de las negociaciones, notándose el bajo liderazgo del MTDL.

Se anuncia el aumento del 18% para el magisterio, principal obstáculo para la firma de un acuerdo. Un aumento a la masa

salarial requeriría de una autorización congresal, por tener que modificarse el Presupuesto General de la Nación.

Los maestros queman muñecos de los candidatos presidenciales para las próximas elecciones del 6 de junio.

Maestros y vecinos concentrados en la Plaza San Francisco de la ciudad de La Paz, manifiestan su repudio al sistema tarifario del servicio de aseo, vinculado éste a la facturación por electricidad.

Maestros preocupados por la posiblemente larga duración de la huelga de hambre, lo que pondrá en peligro la vida de los huelguistas. (La Razón, 11 de marzo de 1993,10A).

Fracasa reunión entre mineros y autoridades de COMIBOL.

Se anuncia para el 12 un ampliado de sindicatos para discutir las condiciones, que permitan llegar a un arreglo.

La Universidad paceña acepta el ofrecimiento de un incremento del 10% de su presupuesto.

12 de marzo

Ministro del Interior descarta la dictación del estado de sitio. Se logran avances en las negociaciones, excepto en el caso de los mineros. Los trabajadores camineros firman un convenio salarial, por el que se establece el incremento del 12%, similar al de las empresas estatales productivas. Los maestros se reúnen con el Ministro del Interior. Los maestros mantienen la beligerancia.

18 de marzo

El Gobierno ratifica su oferta de aumento del 20% a los maestros, de incremento del bono de frontera de 20 a 50 Bs, el bono único de 400 a 440 y el bono pro libro de 50 a 70.

La COB rechaza los términos del convenio y aumenta presión. Los puntos de conflicto son: aplicación de contratos de riesgo compartido e incrementos salariales inclusive del 20% para los maestros.

En la comisión de los mineros se rechaza la propuesta del gobierno que promete considerar las alternativas de los trabajadores en relación con los convenios de riesgo compartido.

La salud de los huelguistas se agrava.

Los ferroviarios paran por 48 horas demandando la exclusión de este sector del pago del Impuesto a la Renta Presunta a las Empresas (IRPE).

19 de marzo

En manifestación masiva contra las elecciones, los maestros queman ánforas simbólicas en protesta contra "la falsedad de los políticos". Portando pequeñas cajitas que simbolizan las ánforas electorales, hacen con ellas una gran fogata. Se llama a todos los maestros de base a incorporarse a la huelga de hambre.

La Confederación Sindical de Trabajadores Campesinos de Bolivia censura a sus dirigentes por haber firmado un convenio con el Gobierno sin consultar previamente con las bases, dejando sola a la COB. El convenio contiene logros positivos tales como, la coparticipación paritaria con el Gobierno en la intervención al Instituto Nacional de Colonización y al Consejo Nacional de Reforma Agraria y la revisión de la Ley 1008 del régimen de la coca, entre los puntos más importantes.

El Ejército sale a las calles. El Gobierno rompe el diálogo con la COB y opta por la coerción. El Presidente instruye la acción combinada de la policía y las FF.AA. para impedir manifestaciones y desórdenes. Es posible el estado de sitio y la intervención de los piquetes de huelga, pero el Ministro del Interior considera prioritario el control de las protestas masivas. La policía desaloja un piquete de huelga en Santa Cruz.

Los maestros realizan dos manifestaciones masivas en La Paz.

20 de marzo

La COB decide continuar con las huelgas y las protestas.

Los manifestantes callejeros asaltan e incendian en Potosí el Batallón de Tránsito de la Policía, con lo que el Gobierno justifica el control militar de las ciudades.

El Ministro de Trabajo califica de incapaces a los dirigentes sindicales de la COB porque "dejaron que grupos minoritarios impongan sus criterios en el último ampliado de los trabajadores". Todos los huelguistas que no se presenten a su lugar de trabajo serán despedidos.

Los maestros urbanos de La Paz amenazan con hacer masiva la huelga de hambre e instruyen a todos los distritos su incorporación a la huelga y a las manifestaciones callejeras.

21 de marzo

La iglesia católica pide a la COB y al Gobierno reanudar el diálogo. La COB quiere diálogo "sin condiciones previas".

El Ministro del Interior responsabiliza del conflicto a grupos minoritarios que "viven del enfrentamiento". Los dirigentes también critican a estos grupos (mineros y maestros) pero dicen que tienen que respetar la democracia sindical.

El Ministro de Finanzas señala que el incremento salarial a los maestros determinará recortes en el Presupuesto, niega las acusaciones del MNR en el sentido de que se vaya a recurrir a una emisión inorgánica.

Más de 100 huelguistas son dados de baja, reduciéndose a 700 el número de los mismos.

Según dirigentes de la COB se ampliará la huelga de la COB a otros sectores laborales. Los maestros de La Paz convocan a una movilización para el día 22.

24 de marzo

El Ministro de Finanzas asegura que el Estado tiene liquidez para aumentar a los sueldos a los maestros en un 20%.

Un ampliado sindical autoriza a los dirigentes de la COB a firmar el convenio discutido con el Gobierno, "pero mejorándolo". El objetivo del sindicato del magisterio es lograr un incremento del 21% para los maestros; se aumenta el bono pro libro de 75 a 100 Bs.

25 de marzo

COB y Gobierno firman de madrugada el convenio final.

5 Los resultados

Han pasado 25 días de conflicto agudo, particularmente para la ciudad de La Paz, la que sufrió interrupciones de la circulación vehicular en las horas punta. Las manifestaciones fueron las que más inquietud causaron en la población, particularmente cuando la violencia llegó a las calles: se incendió el Batallón de Tránsito en la ciudad de Potosí, se saqueó e incendió una comisaría de la policía en la ciudad de La Paz y finalmente el ejército tomó con tanquetas las calles de todas las ciudades capitales del país.

Al final de los 25 días de huelga, la situación era difícil para ambos lados:

- El Gobierno recibía duras críticas por parte de la ciudadanía, los partidos y los medios de prensa. Para unos el Estado dio imagen de debilidad para "poner orden"; para otros, el Estado presentaba una imagen de insensibilidad ante los pedidos de los trabajadores. Ambos aspectos dañaban seriamente la imagen del Gobierno, particularmente en un período preelectoral.
- Los trabajadores llegaron a una situación extrema, de peligro de la dispersión total:
 - * Existía ya un número muy grande de huelguistas que estaban en situación de extrema debilidad y no podían resistir varios días más. Esta era particularmente la preocupación del magisterio, por lo que éste pedía endurecer la guerra ya que, según ellos, estaban favorecidos en la correlación de fuerzas y el gobierno no podía resistir más.
 - * Otros dirigentes de la COB veían que era ya el final y existía el peligro de quedarse solos, ya que el Gobierno había negociado y firmado acuerdos con varios sectores. Por otro, lado la posición intransigente y extrema de mineros y magisterio, coincidente con la fórmula perdedora del último Congreso de la COB, quería arrinconar a los dirigentes más moderados.
- Muchas de las fuerzas políticas influyentes en el movimiento obrero se oponían a la firma del acuerdo porque ello favorecería a la imagen del Gobierno, en período electoral. Sin embargo, la mayoría de los partidos pensaban que era necesario la firma de un convenio para evitar que se pierda todo al final de la larga lucha de más de 25 días.
- La Iglesia, a pedido de partidos de la oposición, fue convocada a intermediar en el conflicto, aspecto que no sucedió, debido a las declaraciones, tanto del Gobierno como de la COB, de llegar a un acuerdo.

Por primera vez en la historia se llegaba a la firma de un convenio y no un simple acuerdo, con una agenda de tareas que llevaran la relación de negociación más allá de la simple firma de un acuerdo salarial.

El Convenio

En la madrugada del 25 se firma el convenio que, en resumen, incluye los siguientes aspectos:

- No se produce ningún aumento superior del anunciado al sector público, quedando en el 12%.
- El bono de antigüedad en el sector productivo subirá de dos a tres salarios mínimos nacionales (495 Bs o \$us 119). Este subía de 270 a 495. Su escala será estudiada por una comisión mixta.
- El "bono de frontera" se extiende a otros sectores que no gozaban de este beneficio.
- Los incrementos salariales del sector privado tendrán como referencia el 12%.
- Se garantiza la estabilidad laboral en los distritos mineros dependientes de COMIBOL. Asimismo, se garantizan los servicios de educación y salud bajo la responsabilidad de la empresa estatal y ninguna otra concesión.
- La COB suspende todas las medidas de presión, la huelga indefinida y la de hambre.

Los principales logros benefician a los maestros, quienes consiguieron del Gobierno un aumento de sueldos del 17% al 20%.

Los mineros, a cambio de su exigencia de que el Gobierno suspenda los contratos de riesgo compartido, sólo consiguieron una promesa de que "COMIBOL no se privatizará", prometiendo, asimismo, no despedir a ningún obrero. Para el Gobierno, los contratos de riesgo compartido no implican privatizar, pero para los trabajadores sí. Esta diferencia lleva a que los mineros no firmen ningún convenio con el Gobierno. La retirada de los mineros implica declarar enemigos a los dirigentes de la COB y responsables de la firma del Convenio.

Salas, dirigente máximo de la COB, señala que los resultados no son las deseables, aunque, sin duda, hay sectores que discrepan con la firma del convenio, pero que lo que manda es "la correlación de fuerzas". (*La Razón*, 25 de marzo, 1993, 10 A). De todos modos los dirigentes de la COB quedaron solos, sin el apoyo de los mineros ni de los maestros.

D.

CONSIDERACIONES GENERALES

A ocho años de las políticas de ajuste la situación actual de las instituciones del mercado de trabajo se caracteriza por un deterioro y empantanamiento de su desarrollo institucional. Este deterioro se evidencia en las relaciones existentes entre las organizaciones laborales sindicales y el Estado, las que se expresan en un retroceso a la práctica del enfrentamiento en lugar de la negociación, al enfrentamiento entre el Estado y los trabajadores en lugar de llegar a las relaciones tripartitas, como en otros países. Tampoco se han dado pasos sólidos para establecer ni consolidar las relaciones bipartitas, empresarios/trabajadores, situación más acorde con las medidas de ajuste. No, en Bolivia hemos retrocedido más de 50 años, cuando todo se resolvía entre la COB y el Gobierno, No pasa nada en relación con los demás actores de la sociedad. Como consecuencia de ello las relaciones entre los actores se caracterizan por la ausencia de consensos básicos, así como de normas o reglas de juego para lograrlos, es decir son relaciones de enfrentamiento y de guerra. El empantanamiento que de allí emana se expresa, a su vez, en dificultades crecientes para el establecimiento de reglas de juego básicas que regulen las relaciones de negociación. Estas dificultades se originan, no sólo en el *enfrentamiento Estado / sindicatos*, sino también en la *ausencia de participación por parte del empresariado en cualquier tipo de negociación* ²¹.

21 Al contrario de lo ocurrido en otros países, como en el caso reciente del Uruguay, el Estado no se retiró totalmente de las regulaciones del mercado, ni dejó los mecanismos de regulación en manos de éste, ni del empresariado.

A continuación algunos de los principales puntos referidos a los grandes obstáculos que interfieren en la construcción de una institucionalidad en el mercado de trabajo.

Aspectos estructurales

1. El Decreto 21060 de la desregulación y los posteriores que ratifican y consolidan la libre contratación, reivindicación central del empresariado, llenan las expectativas de éste. El tema salarial es secundario, por lo que aquél sostiene sus relaciones con los trabajadores sin conflictos de importancia.
2. Se notan ausencias importantes en referencia a la generación de un mercado de trabajo flexible. El deterioro de la estabilidad laboral afecta la productividad del trabajo, sobre todo teniendo en cuenta la rigidez proveniente de un mercado extremadamente compartimentalizado.

Se experimentan dificultades como movilidad laboral y sobre todo de reciclaje del sector minero en otras actividades económicas. La mayor parte de los mineros relocalizados a raíz del decreto 21060, se han dedicado al sector informal y muy pocos han ingresado a las actividades de la mediana y gran minería. Ello debido, en parte, al rechazo de parte de los empresarios hacia los dirigentes mineros.

3. Por las políticas de ajuste estructural el Estado no participa en la determinación de los salarios del sector privado. Sin embargo, define la masa salarial del sector público procurando que ésta no se constituya en un elemento reactivador de la inflación y permita seguir reduciendo el déficit fiscal. Al mismo tiempo el incremento salarial promedio se propone como indicador para las negociaciones en el sector privado, donde intervienen exclusivamente empresarios y trabajadores a nivel de cada empresa.
4. Aunque el Estado no define un nivel salarial, en la práctica, esta comunicación ante el MTDL funciona indirectamente como una fijación del salario por parte del Estado, estableciéndose cada año un ajuste levemente superior al nivel de la inflación (aproximadamente un 2%), mejorando, así, el nivel del salario real de los trabajadores. En la medida en que esta práctica se está generalizando, el salario también está mejorando.

5. Las regulaciones del Estado, a partir de 1985, no sólo no resolvieron los grandes vacíos institucionales existentes, sino que contribuyeron, como efecto perverso de las mismas, al debilitamiento del sistema institucional, quedando éste liberado a la confrontación de los principales agentes y defectos del mercado en Bolivia.
6. La ausencia de instituciones en el campo laboral que representen al empresariado es la deficiencia más importante desde el punto de vista de la institucionalidad del mercado de trabajo. El sector empresarial no puede participar sino sólo a nivel de empresa, dado que no existen sistemas de representación y delegación de la misma en el sector empresarial; por ello, no se pueden realizar negociaciones por rama y menos globales.
7. A lo anterior se añade la pequeñez del mercado y la alta heterogeneidad, incluso al interior de cada rama. Ello hace poco menos que imposible establecer negociaciones para conjuntos más o menos homogéneos. En realidad nunca hubo presiones significativas en pro de una negociación por rama o sector.
8. Persiste la exclusión de grandes porciones del mercado laboral de la regulación salarial, aspecto que profundiza la segmentación del mismo. Los actores centrales son los sindicatos de maestros, mineros y trabajadores de la salud.

Aspectos coyunturales

9. El tema de las negociaciones se constituye en una práctica con un alto contenido político de guerra. Lo social pasa a segundo plano, debido a que los sectores involucrados representan una porción pequeña de la fuerza de trabajo y al mismo tiempo profundamente politizados.
10. La práctica negociadora de los últimos años entre el Estado y el Sector Público se ha tornado un movimiento social y político fuerte y ha regresado nuevamente a los esquemas de enfrentamiento, agudizándose nuevamente los efectos perniciosos de desinstitucionalización de las relaciones entre el Estado y los trabajadores.
11. La práctica de la negociación en el sector público se reduce a un ejercicio de lucha político-sindical, sin reglas estableci-

das y la dependiente de la correlación de fuerzas y de la habilidad de la COB para mantener la unidad de sus sectores en pugna interna. Por su parte el Estado acentúa el enfrentamiento con el sindicalismo al que considera, por lo general, un enemigo político tratando de fragmentarlo para ganarle algunas batallas.

12. La práctica de la negociación debilita a las instituciones sindicales y resta prestigio al Estado en su papel de mediador de los conflictos. De cada conflicto el Estado sale más desprestigiado y disminuido en su autoridad ante los trabajadores, ante la opinión pública y el empresariado. El sindicalismo, en lugar de fortalecerse en su papel protagónico, sale también más débil de cada uno de los conflictos.
13. Estos aspectos, junto a otros muchos no menos importantes, hacen que lo avanzado en la cultura democrática a nivel del país, no haya sido asimilado aún por las instituciones sindicales en el campo del mercado de trabajo, retrocediéndose desde la lógica de la negociación hacia la del enfrentamiento y de la guerra frente al Gobierno, deshaciéndose aparentemente el camino supuestamente avanzado en la perspectiva de una institucionalidad de mercado, más negociadora y en busca de establecer reglas de negociación, más acordes con el momento político de democracia en que vive el país.
14. Esta lógica de guerra y de enfrentamiento está implícita, en gran medida, en la práctica y en el comportamiento del Gobierno, quien, a sabiendas de que tiene que llevar despojos que abandonar en la guerra, juega con reservas ocultas de financiamiento, con cartas de negociación, que saca en el último momento. Esta es una práctica muy conocida por los trabajadores y se trata de un comportamiento típicamente informal. Esta lógica es el principal enemigo de la institucionalización que se requiere en una etapa de consolidación de instituciones democráticas.
15. Probablemente esta débil preocupación por la legislación laboral se deba a que los principales temas laborales se resuelven en la práctica de manera informal, por fuera de los marcos legales establecidos; para ell basta con normas ambiguas y desactualizadas. Los trabajadores arguyen que es preferible mantener una ley desactualizada que una nueva donde se consagren los principios del neoliberalismo (ARRIETA/BLANES, 1993).

16. Por su parte, el empresariado se ha hecho presente con mayor interés en la negociación salarial, como lo muestra la respuesta a la reglamentación del MTDL, siempre y cuando el Gobierno no interfiera en la fijación del salario y mantenga el principio de libre contratación y despido. Sin embargo, persisten aún muchas reticencias a dicho registro.

Algunas puertas de salida del empantanamiento

17. A nivel del sindicalismo, la figura del dirigente sindical se ha devaluado extraordinariamente al depender su prestigio y poder de su militancia política.

Actualmente se reserva una extraordinaria dispersión política del sindicalismo con excepción de algunos sectores manejados por el MBL, especialmente en la CSUTCB, concentrándose sus principales líderes en torno a los partidos de izquierda, sin chance de ingresar al Parlamento. Esta situación podría llevar a dos situaciones contrapuestas:

- a) La búsqueda de otras vías de institucionalización frente a los mecanismos del poder ejecutivo y, así, mantener su legitimidad como movimiento social. Es decir, la consolidación de su condición de actor social y no político.
- b) Buscar el espacio político, como está ocurriendo y legitimarse por la vía de un ejercicio de oposición política, en su doble papel de actor político y social, al más viejo estilo del sindicalismo boliviano.

El peligro de la segunda alternativa es grande. Para evitarlo, el sindicalismo deberá procurar, en primer lugar, que la problemática laboral sea abordada por los partidos; sin embargo, éstos carecen de interés, por lo que las propuestas tienen que ser asumidas por el sindicalismo, alcanzando éste un carácter político. Ello se ha expresado claramente en las últimas negociaciones donde la presión política era el elemento central. Muchos temas, principalmente aquellos relacionados con el modelo de desarrollo social y económico, deberían ser abordados por los partidos, de manera que el sindicalismo pueda asumir la defensa y negociación de aspectos estrictamente laborales, resaltándose así, el papel del dirigente sindical como tal; con ello se lograría la recuperación del carácter social del sindicalismo,

del dirigente sindical, para que la fuerza negociadora de éste no dependa de su vinculación política, ni se confunde lo social y lo político.

18. *A nivel del Estado*

Existe una disociación entre las instancias administrativas del mercado de trabajo y la problemática actual. El MTDL carece de recursos para dar respuesta a problemas que deberán ser resueltos por la vía tripartita. Al no existir un mecanismo de tratamiento permanente y sistemático de la problemática laboral, su acción se concentra en momentos y temas puntuales. Las negociaciones laborales son emprendidas por un consejo *ad hoc* de ministros, entre los que, además del MTDL, se encuentran el Ministerio de Planeamiento y Coordinación y el de Finanzas; en 1993 ha intervenido incluso el Ministerio de Asuntos Urbanos, todo ello opacando el papel que debería desempeñar el MTDL. Resalta el bajo nivel de institucionalización que existe en el tratamiento del conflicto, aspecto grave, sobre todo si se tiene en cuenta que se trata de una actividad anual. La modernización del MTDL es un primer paso, necesario, para adecuarse a las demandas institucionalizadas.

Los pasos más importantes deberán orientarse a:

- a) Modernización de las instancias (direcciones) de salario, el empleo, trabajo y seguridad industrial. Ello requiere del establecimiento y funcionamiento de sistemas normativos, hasta ahora altamente precarios, que permitan dirimir conflictos y diseñar políticas.
- b) Realización de estudios básicos (sobre condiciones de trabajo) que permitan dar asesoramiento en las negociaciones obrero patronales, contratos de trabajo, etc.
- c) Reformas en la legislación laboral que compatibilicen la nueva situación económica con las relaciones laborales, tomando en cuenta el consenso necesario para su respeto posterior. Ello deberá incluir:
 - Adecuación de los mecanismos de conciliación y arbitraje y reglamentación de la huelga.
 - Reconocimiento de la personalidad jurídica de las organizaciones empresariales.
 - Creación de un consejo tripartito que favorezca la información de las partes involucradas en las negociaciones.

- Reglamentación de la concertación entre sindicatos y empresarios.

19. *A nivel del empresariado*

Las instituciones empresariales han delegado la solución del conflicto al arbitraje del Estado, por lo que se deberán generar condiciones para la negociación colectiva.

- a) Apoyar la práctica de la negociación colectiva y reglamentarla en consenso con los trabajadores.
- b) Establecer niveles de negociación sobre condiciones de trabajo de forma diferenciada según cada tipo de empresa.
- c) Analizar conjuntamente las posibilidades de negociaciones por rama entre los empresarios, tomando en cuenta los aspectos de productividad.

20. *La negociación colectiva*

Se requiere información adecuada que permita sentar las bases para una negociación colectiva con posibilidades y criterios objetivos de concertación.

Se deberá facilitar todos los mecanismos para una negociación, empresa por empresa, de forma libre y voluntaria, en torno a todos los temas, no sólo de conflicto, sino que mejoren la actual rigidez del mercado.

ANEXO ESTADISTICO

CUADRO A-1

INDICADORES BASICOS (Circa 1992)

| | | |
|--|---------|---------------|
| Población total del país | | 6.344.396 (1) |
| P. Urbana (58%) | | 3.660.396 (1) |
| P. Rural (42%) | | 2.684.000 (1) |
| Población Económicamente Activa (1991) | | 3.255.000 (2) |
| Ciudades capitales (1991) | | 1.042.400 (3) |
| Población Ocupada (ciudades capital: 1991) | | 981.900 (3) |
| - Población Asalariad (obreros más empleados) | | 493.206 (3) |
| - Cuentas propias + empl. hog. + trab. fami. | | 437.830 (3) |
| Distribución del empleo por categorías (1991) | | |
| Asalariados | 50.23 | |
| Trab. Familiares | 5.89 | |
| Empleador | 4.40 | |
| Cuenta Propia | 32.62 | |
| Empleados domésticos | 6.08 | |
| Prof. Independiente | 0.78 | |
| Total ocupados en las ciud. capit. | | 100.00 (3) |
| Empresas registradas en el MTDL | | 5.296 (6) |
| Empresas que registraron convenios en el MTDL | | 3.065 (6) |
| Trabajadores registrados en el MTDL | | 318.370 (6) |
| Sector público (1992) | 180.884 | |
| Sector privado (1992) | 137.486 | |
| Trabaj. beneficiados por los convenios en el MTDL | | 93.962 (6) |
| Sector público (1992) | 153.215 | |
| Sector privado (1992) | 93.962 | |
| Censo Nacional de Establecimientos Económicos 1992 | | |
| Establecimientos fijos | | 107.476 |
| Personas ocupadas en los establecimientos fijos | | 492.222 |

(1) CNPV, Resultados Provisionales

(2) Estimado por el autor

(3) Murillo/Padilla

(6) Consejo Nacional del Salario, MTDL

(e) Estimado

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ARRIETA, BLANES y otros,
Foro Político 93: los programas de los partidos. CEBEM/
ILDIS, La Paz, julio de 1993.
- BLANES, José,
"El mercado de trabajo boliviano: del enfrentamiento di-
recto a la negociación", en: Instituto Internacional de Es-
tudios Laborales, *Reestructuración y regulación Institucional
del mercado de trabajo en América Latina*. IIEL, Serie de In-
vestigación, 98, Ginebra, 1993: 302-323.
- CLAURE, Nancy de Gutierrez,
Principales problemas de la judicatura del Trabajo, Documen-
to inédito, 1993.
- COB,
IX Congreso Nacional: documentos y resoluciones. CEDOIN,
LaPaz, 1992.
- COB,
Pliego de la Central Obrera Boliviana, diciembre de 1992.
- GOBIERNO,
*Respuesta del Gobierno al pliego petitorio de la Central Obrera
Boliviana*, La Paz, enero de 1993, 90 págs.
- GUTIERREZ S., José Luis,
*Cambios institucionales y en las políticas relacionadas con el
mercado laboral*, La Paz, 1992, documento inédito.
- MULLER & ASOCIADOS,
Estadísticas Socio-Económicas 1992, Honorable Cámara de
Diputados, 1992, pp. 311-321.
- MOLINA Monasterios, Fernando,
" La COB en la Postmodernidad", en: *La Razón, Ventana -
Debate*, págs. 16-17, marzo de 1993.
- MPC,
Estrategia Nacional de Desarrollo, Ministerio de Planea-
miento y Coordinación, La Paz, 1992.
- Murillo D. y Padilla,
Estadísticas de Empleo. Documento de Trabajo 04/93,
UDAPSO, 1993