

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS

CARRERA DE ECONOMIA



TESIS DE GRADO

**LA INEFICIENCIA DEL
PLAN NACIONAL DE EMPLEO DE EMERGENCIA
EN EL NIVEL DEL DESEMPLEO**

POSTULANTE: **Alfredo Chacón Jordán**

TUTOR: **Lic. Sonia Leguía Zuazo**

La Paz - Bolivia

2005

DEDICATORIA

*A mis queridos padres, Mario y Blanca, eterna gratitud
por su constancia y paciencia en todo momento y
a la memoria imborrable de mi Mamá.....
Máxima.*

AGRADECIMIENTO

*A la Lic. Sonia Leguía Z. y a todas las personas
que creyeron en este proyecto,
gracias por su incansable apoyo.*

INDICE DE CONTENIDO

CAPITULO I.

ASPECTOS GENERALES DE LA INVESTIGACION.

1.1	INTRODUCCION.....	1
1.2	ANTECEDENTES.....	4
1.3	DETERMINACION DE OBJETIVOS.....	10
1.3.1	OBJETIVO PRINCIPAL.....	10
1.3.2	OBJETIVOS SECUNDARIOS.....	11
1.4	HIPOTESIS.....	11
1.4.1	EXPLICACION DE LA HIPOTESIS.....	12
1.4.2	VARIABLES.....	12
1.5	ASPECTOS METODOLOGICOS.....	13
1.5.1	METODOLOGIA.....	13
1.5.2	METODO DE INVESTIGACION.....	14
1.5.3	TECNICAS DE INVESTIGACION.....	14

CAPITULO II.

MARCO TEORICO CONCEPTUAL.

2.1	CONCEPCION TEORICA.....	15
2.1.1	INTRODUCCION.....	15
2.1.2	SUSTENTOS TEORICOS PREVIOS.....	16
2.1.2.1	MODELO NORMAL IMPLICITO.....	17
2.1.2.2	MODELO CENTRO-PERIFERIA.....	19
2.1.2.3	MODELO NEOCEPALINO.....	20

2.2	VARIABLES PARA EL PLANTEAMIENTO TEORICO DE TOKMAN.....	21
2.3	CONCEPCION TEORICA SOBRE LA POLITICA DE GENERACION DE EMPLEO.....	22
2.3.1	PLANTEAMIENTO DE VICTOR E. TOKMAN.....	22
2.3.1.1	SECTORES PREVALECIENTES EN LAS ECONOMIAS DE LA REGION.....	24
2.3.1.1.1	SECTORES DE MERCADO.....	25
2.3.1.1.2	SECTOR DE SUBSISTENCIA.....	25
2.3.1.1.3	ACTIVIDAD GUBERNAMENTAL.....	26
2.3.1.1.4	EMPRESA PRIVADA.....	27
2.3.2	CONDICION NECESARIA PARA LAS NUEVAS POLITICAS LABORALES Y DE EMPLEO.....	27
2.4	POLITICA NACIONAL DE GENERACION DE EMPLEO.....	29
2.4.1	RELACION ENTRE CRECIMIENTO Y CREACION DE EMPLEO.....	29
2.4.2	RELACION ENTRE INVERSION Y EMPLEO.....	30
2.4.3	CALIDAD Y EL DESTINO DE LA INVERSION.....	31
2.4.4	INVERSION EN LAS PERSONAS.....	33
2.4.5	PRODUCTIVIDAD Y SU RELACION CON LOS SALARIOS.....	33

CAPITULO III.

MARCO LEGAL.

3.1	EL PLAN NACIONAL DE EMPLEO DE EMERGENCIA "PLANE".....	35
3.1.1	DISEÑO INSTITUCIONAL.....	37
3.1.2	DISEÑO DE PROGRAMAS.....	39

3.2	CARACTERISTICAS GENERALES.....	39
3.3	OBJETIVOS.....	43
3.3.1	OBJETIVOS GENERALES.....	43
3.3.2	OBJETIVOS PRINCIPALES.....	45
3.3.3	OBJETIVOS COMPLEMENTARIOS.....	46
3.4	ESTRUCTURA DEL PLAN NACIONAL DE EMPLEO DE EMERGENCIA “PLANE”.....	46
3.4.1	PROGRAMAS DEL PLANE.....	46
3.4.1.1	PROGRAMA DE EMPLEO EN SERVICIOS (PES).....	47
3.4.1.2	PROGRAMA DE EMPLEO RURAL (PER).....	48
3.4.1.3	PROGRAMA A Gob. Mun. (PAGM).....	49
3.4.1.4	PROGRAMA INTENSO DE EMPLEO (PIE).....	49

CAPITULO IV.

COMPORTAMIENTO DEL EMPLEO URBANO EN BOLIVIA 1990 – 1996.

4.1	INTRODUCCION.....	51
4.1.1	OFERTA Y DEMANDA EN EL MERCADO DE TRABAJO.....	52
4.1.2	ESTRUCTURA DE LA POBLACION OCUPADA Y DESEMPLEO.....	55
4.1.3	EVOLUCION DEL EMPLEO URBANO POR SEGMENTO DEL MERCADO LABORAL.....	58
4.1.4	EVOLUCION DEL EMPLEO POR RAMA DE ACTIVIDAD.....	66
4.1.5	ANALISIS DE LA ESTRUCTURA DEL MERCADO DE TRABAJO URBANO, POR TIPO DE PRODUCCION.....	69

4.2	COMPORTAMIENTO Y EVOLUCION DE LOS INGRESOS LABORALES.....	71
4.3	MERCADO DE TRABAJO, DISTRIBUCION DEL INGRESO Y POBREZA.....	76

CAPITULO V.

ANALISIS DE LOS RESULTADOS DEL PLAN NACIONAL DE EMPLEO DE EMERGENCIA “PLANE”.

5.1	MOVILIDAD OCUPACIONAL.....	80
5.1.1	MOVILIDAD INTER-OCUPACIONAL.....	83
5.1.2	ANALISIS DE LA MOVILIDAD OCUPACIONAL.....	85
5.1.2.1	CATEGORIAS OCUPACIONALES.....	86
5.1.2.1.1	TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA.....	86
5.1.2.1.2	ASALARIADOS INFORMALES.....	88
5.1.2.1.3	ASALARIADOS FORMALES.....	89
5.1.2.1.4	PATRONES O EMPLEADORES.....	90
5.1.2.1.5	DESOCUPADOS E INACTIVOS.....	92
5.1.3	DETERMINANTES DE LA MOVILIDAD.....	93
5.1.3.1	MOVILIDAD INTERSECTORIAL.....	93
5.1.3.2	DETERMINANTES ESPECIFICOS DE LA MOVILIDAD.....	94
5.1.3.2.1	EL ROL DEL CAPITAL HUMANO.....	94
5.1.3.2.2	LAS DIFERENCIAS DE GENERO Y ETNICIDAD.....	97
5.2	EVALUACION Y RESULTADOS DEL “PLANE”.....	99
5.2.1	EVALUACION SOCIOECONOMICA.....	99
5.2.2	CARACTERISTICAS DE LOS BENEFICIARIOS.....	108
5.2.2.1	OBREROS.....	108
5.2.2.2	PROFESIONALES.....	110
5.2.3	EFFECTOS NO MONETARIOS.....	113

CAPITULO VI.

CONCLUSIONES.

6.1 CONCLUSIONES.....116
6.2 RECOMENDACIONES.....118

BIBLIOGRAFIA.....120
GLOSARIO DE TERMINOS.....123
ANEXOS.....124

CAPITULO I.

ASPECTOS GENERALES DE LA INVESTIGACION.

1.1 INTRODUCCION.

La aspiración del presente trabajo consiste en intentar una aproximación analítica de los resultados del Plan Nacional de Empleo de Emergencia "PLANE" en relación a la variable del desempleo.

El PLANE fue implementado en Bolivia luego de la crisis asiática que tuvo efectos negativos en la economía boliviana y que llegó mediante el Brasil y Argentina cuyas políticas comerciales restringieron importantes volúmenes de exportaciones bolivianas principalmente de manufacturas.

Sabemos que el desempleo es una característica predominante en las economías de los países en desarrollo pero también en las naciones industrializadas. En Bolivia este problema se muestra con peculiaridades propias producto de su incipiente desarrollo productivo, social y económico.

Durante los últimos años los índices de desempleo de Bolivia se han incrementado, dando lugar a un deterioro acelerado de la situación ocupacional,

lo que obliga a este grupo poblacional a generar recursos para su subsistencia a través de actividades de carácter informal, que en el largo plazo no tienen efectos reales en sus condiciones de vida ni en la economía.

Bajo estas premisas se efectuará un análisis crítico de los impactos socioeconómicos del PLANE alcanzados durante su aplicación en Bolivia y concretamente los beneficios logrados por los trabajadores. En ese marco el análisis examinará de manera sistemática las externalidades que se generaron en la ejecución del Plan que estuvo en vigencia entre el 2002 y el 2003 como una de las políticas mas importantes de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) del gobierno.

En la primera parte del trabajo, se caracterizan los antecedentes históricos para que el lector pueda identificar la dramática realidad laboral que se configura en nuestro país con las reformas adoptadas en 1985. En este mismo acápite observaremos el conjunto de políticas de Estado aplicadas por los gobiernos de turno para enfrentar el desempleo y en este ámbito el PLANE cuyos objetivos fueron la reducción del desempleo buscando efectos socioeconómicos positivos en consonancia con las necesidades básicas insatisfechas de la población meta.

En la segunda parte, se desarrolla el marco teórico. Se explican conceptos relacionados con el desempleo, la situación de los países subdesarrollados, la

inversión en capital humano, la fuerza de trabajo, el nivel de producción y el rol de la empresa privada como instancia última que determina la calidad del empleo en la economía boliviana de libre mercado. De igual modo, se expone sintéticamente el enfoque teórico que sobre ésta problemática ha desarrollado Victor E. Tokman, quien sustenta la inversión en capital humano y empleo productivo como una alternativa viable para la generación de empleo en la región.

En la tercera parte, presentamos el marco legal correspondiente detallando la estructura, objetivos y composición del Plan Nacional de Empleo de Emergencia PLANE.

La cuarta parte se refiere al comportamiento que tuvo el empleo en nuestro país desde el punto de vista de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que consiste en un análisis efectuado entre 1990 y 1996. este periodo se justifica ya que en estos años se vieron los resultados a mediano plazo de la Nueva Política Económica (NPE) impuesta por los gobiernos de entonces. Asimismo, el comportamiento de los ingresos y la evolución de la productividad laboral, como también la situación de la distribución del ingreso y pobreza.

La quinta parte esta referida al análisis de los resultados socioeconómicos del PLANE, pero también se observa la situación de la movilidad ocupacional en el país, las rigideces del mercado y la participación de la mujer en el contexto laboral.

Este último elemento es importante en los últimos 10 años por cuanto va a determinar la situación laboral de la mujer en Bolivia y que se identifica como una tendencia en los países de la región.

Finalmente, en la parte sexta, se expresan las conclusiones derivadas del presente trabajo de investigación y se proponen algunos lineamientos que nos permitan establecer el redireccionamiento de la inversión pública en el país. Esto nos permitirá diseñar una participación mas equitativa de la masa de desempleados en el mercado laboral, asegurando para aquellos mejores oportunidades laborales desempeñándose en trabajos productivos.

1.2 ANTECEDENTES.

La reforma laboral en Bolivia, se inició con el Decreto Supremo 21060, promulgado en agosto de 1985 en el cual se dispuso que las entidades públicas como privadas (Artículo 55) podían libremente convenir y rescindir contratos de trabajo, en contradicción con la Ley General del Trabajo.

Uno de los objetivos del Programa de Ajuste Estructural acordado con el FMI entonces era normalizar las variables sociales haciendo una reestructuración del mercado laboral en términos cuantitativos, poniendo en práctica la denominada “**Relocalización**” que en los hechos consistió en la ejecución de programas de

despidos masivos especialmente en el sector estatal. Junto a la crisis de la minería por la caída de los precios internacionales de las materias primas. Esta decisión gubernamental deterioró aún mas el mercado laboral, incrementando el desempleo en todos los ámbitos de la economía.

En el sector privado los operadores productivos y de servicios se vieron perjudicados con la eliminación de subsidios y la libre importación, generando de ésta manera el cierre de algunas fábricas que al verse desprotegidas y al no poder competir frente a los productos extranjeros, tuvieron que suspender sus operaciones y despedir personal.

De esta manera se dio origen al debilitamiento progresivo del aparato productivo con bajos niveles en los volúmenes de producción, un mayor desempleo especialmente en las ciudades provocando señales recesivas en la economía boliviana.

En este escenario los efectos mas perversos de las medidas en el corto plazo, se concentraron en los cambios operados en el mercado de trabajo ya que se incrementó el numero de desempleados haciendo que el sector de la microempresa vaya creciendo, logrando acoger a numerosos desempleados pero en condiciones sumamente precarias. A partir de ésta situación se amplio la informalidad laboral con todo su impacto en el nivel de vida de los bolivianos.

El Gobierno de entonces a fin de paliar dichos efectos creó en 1986 el Fondo Social de Emergencia (FSE) como respuesta de corto plazo para que los desempleados tengan los respectivos ingresos a fin de incrementar el consumo interno del país con la realización de proyectos de carácter social. Pero ésta acción del Estado no llegó a beneficiar al universo de la población desempleada, en cambio la población que se acogió este tipo de ocupación solo encontró empleo de emergencia y de bajos ingresos lo que en realidad no contribuyó a generar nuevas actividades ni a resolver los problemas estructurales del desempleo.

Entre 1989 y 1993 el gobierno de Jaime Paz Zamora acentuó el desempleo transfiriendo al sector privado un importante grupo de empresas estatales. Entre estas empresas se cuentan hoteles prefecturales, plantas aceiteras, lecheras y otras empresas que correspondían a la ex corporaciones regionales de desarrollo.

Las ex corporaciones estaban localizadas en las capitales de departamento y administración estas empresas que originalmente habían sido creadas por los gobiernos posteriores a 1952 en el marco de la planificación estatal de la economía y la corriente cepalina de sustitución de importaciones. El empleo creado por el Estado era la plataforma más importante para el crecimiento logrado en ese momento.

Pasado los años ya en el primer periodo de gobierno del Lic. Gonzalo Sanchez de Lozada (1993-1997), se aplicaron importantes reformas las cuales dieron un marco jurídico para que el empleo a través de la inversión sea uno de los principales objetivos.

Los cambios estructurales que se adoptaron en este periodo al influjo del denominado “Consenso de Washington”, tuvieron como norte la atracción de las IED en los sectores estratégicos de la economía. Sánchez de Lozada con la capitalización desmanteló la capacidad de estado en el ámbito de la producción entregando al capital transnacional la responsabilidad de crear empleo y producción.

Con el “Plan de Todos” con el que Sánchez de Lozada se encumbró en el poder proponía a Bolivia un crecimiento del 10 por ciento del PIB y la creación de 500.000 empleos. El Estado se hizo aliado de las transnacionales a las cuales entregó a precio de libros las principales empresas estatales generadores de recursos frescos para el Tesoro Nacional. YPFB transfería anualmente entre 300 a 500 millones de dólares al Tesoro. De ello hoy casi no queda nada.

Las cifras oficiales de la realidad económica y social, se agravaron en extremo en los últimos años por la ausencia de resultados del proceso de capitalización del ex presidente Sánchez de Lozada. En el último trienio, entre 1999 y 2001, mas de 380 mil personas cayeron en la pobreza y la marginalidad, según el recuento de la Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE), que es uno de los principal órganos técnicos del Gobierno, además de formulador y evaluador de políticas en el nivel público.

La indigencia y miseria crecieron vertiginosamente, especialmente en el área urbana, por lo que la proporción de ciudadanos que sobrevive con menos de un dólar al día se ensancho hasta alcanzar a mas de la cuarta parte de la población. Oficialmente se estima que por lo menos cinco de los ocho millones de bolivianos son pobres, mientras que la mitad de ellos permanece en estado de pobreza.

Entre 1998 y 2002, el ingreso per capita tuvo un descenso, según los datos del Ministerio de Hacienda, el ingreso per cápita en 1998 era de un poco mas de 1.100 dólares al año y en el 2002 fue de tan solo 900 dólares.

La evaluación de UDAPE establece que: “los últimos cuatro años han sido de intensa crisis económica en toda Latinoamérica y que en Bolivia se tuvo un crecimiento promedio del PIB de 1,6 por ciento, mientras que el nivel de crecimiento poblacional alcanzó el 2,3 por ciento, lo que significa una tasa

negativa de crecimiento per cápita en ese lapso". Esta situación ha tenido un efecto devastador sobre el sector productivo, particularmente en la industria manufacturera. Uno de los datos que mas impacta de esta situación es que una creciente proporción de la población vive con ingresos por debajo de la línea de pobreza.

La aguda desigualdad en la distribución del ingreso ha convertido a Bolivia en uno de los países con más inequidad económica y social. Bolivia es el prototipo latinoamericano de la desigualdad¹: la mayor parte de la población subsiste en la extrema pobreza, mientras un puñado de personas concentra la mayor parte de la riqueza.

El segmento de la población empobrecida esta asentado básicamente en las microempresas y en la informalidad. El 65 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA) está inmerso en el autoempleo de subsistencia familiar y en la informalidad. Un alto porcentaje de la PEA trabaja en las micro y pequeñas empresas, con bajísimos niveles de productividad y que sobreviven solo por la autoexploración y el sacrificio familiar.

Como ellos, están otros 350 mil bolivianos que carecen de empleo y tienen un ingreso cero. Cerca de otro millón de trabajadores tiene un empleo de baja calidad

¹ Según la CEPAL.

y gana por debajo de lo que necesita para cubrir el costo de una canasta básica de alimentos y servicios básicos.

Las condiciones de vida infrahumanas se constatan al ver que por lo menos uno de cada cinco bolivianos está desnutrido, que una de cada cuatro niñas y niños tiene una estatura baja para su edad, que el cinco por ciento de las niñas y niños nacen con bajo peso y que una de cada cuatro mujeres bolivianas en etapa de gestación sufre de anemia por tener una deficiente alimentación. Estos indicadores son aún mas críticos en las zonas rurales, donde solo se cosecha pobreza, amargura y rebelión social.

Este es el panorama que actualmente vive el país donde podemos identificar problemas de fondo los cuales necesitan una pronta solución ya que la situación del empleo, en cualquier economía, muestra la salud interna de cada país. Naciones como la nuestra necesita de políticas de Estado capaces de identificar y asumir respuestas estructurales y no meramente parches al modelo imperante generador de pobreza y exclusión social.

1.3 DETERMINACION DE OBJETIVOS.

1.3.1 OBJETIVO PRINCIPAL.

El objetivo principal del presente trabajo de investigación es:

- **Identificar y evaluar los resultados socioeconómicos del Plan Nacional de Empleo de Emergencia “PLANE” con relación al desempleo que registra la economía en Bolivia.**

1.3.2 OBJETIVOS SECUNDARIOS.

En cuanto a los objetivos secundarios tenemos los siguientes:

- Establecer las fallas del Plan Nacional de Empleo de Emergencia “PLANE” en su aplicación dentro la realidad boliviana.
- Revisar la problemática del desempleo tanto a nivel económico como social, explicando las implicaciones del mismo en nuestra economía.

1.4 HIPÓTESIS.

El Plan Nacional de Empleo de Emergencia “PLANE”, es una política estatal de empleo que no satisface las exigencias de sostenibilidad y eficiencia de la inversión pública ejecutada en este proceso constituyéndose solamente en una solución de tipo coyuntural y no de empleo productivo.

1.4.1 EXPLICACION DE LA HIPOTESIS.

El Plan Nacional de Empleo de Emergencia “PLANE” es un programa de Gobierno ineficiente para el nivel de desempleo que nuestra economía registra en razón de que:

- No logró resultados relevantes en la generación de empleo productivo.
- Se constituyó en una respuesta coyuntural del Gobierno al problema del desempleo.
- Actuó como mecanismo del Estado en la redistribución del ingreso en aquellos sectores más pobres ocupados en el sector informal.
- Se convirtió en los hechos en un programa de género antes que en una política orientada a encarar estructuralmente el desempleo en la economía nacional.

1.4.2 VARIABLES.

La Variable Dependiente:

- **Ineficiencia del Plan Nacional de Empleo de Emergencia “PLANE” en el nivel de desempleo de nuestro país.**

Las Variables Independientes:

- Empleo Productivo.
- Precarización Laboral.
- Baja Productividad de los empleos generados.
- Insuficiente Capacitación.
- Los proyectos fueron ejecutados sin una evaluación sistemática de sus resultados y sus costos.

Las variables de análisis se refieren principalmente a determinar el grado de ineficiencia que tuvo el Plan Nacional de Empleo de Emergencia en relación al índice de desempleo que registra nuestro país. Para tal efecto se realizará un análisis cualitativo.

1.5 ASPECTOS METODOLOGICOS.

1.5.1 METODOLOGIA.

El desarrollo de la tesis se basará en los planteamientos teóricos ya citados anteriormente ya que éstos abordan principalmente el problema del desempleo y los defectos que genera en el desarrollo y crecimiento de una economía.

La metodología a utilizar será el descriptiva, ya que se realizará una evaluación del comportamiento del empleo en los últimos años, identificando las causas estructurales para su creciente deterioro.

1.5.2 METODO DE INVESTIGACION.

El método de investigación que se empleará para la realización del presente trabajo es el método Lógico – Deductivo. De esa manera podremos contrastar la teoría con la realidad para después establecer la veracidad de las variables de la hipótesis.

1.5.3 TECNICAS DE INVESTIGACION.

Las técnicas utilizadas para este propósito son esencialmente de carácter documental y de entrevistas. La adopción de nociones conceptuales, operacionales y de procedimientos nos permitirán aproximarnos sistemáticamente al objeto de estudio con una visión crítica y analítica, adoptando para ello las siguientes etapas en el proceso de investigación:

- Revisión de lecturas relacionadas al tema en bibliotecas.
- Revisión de la teoría esencial para la extracción de los supuestos.
- Sintetizar la información y contrastar con la realidad.
- Crítica y análisis de los resultados.

CAPITULO II.

MARCO TEORICO CONCEPTUAL.

2.1 CONCEPCION TEORICA.

2.1.1 INTRODUCCION.

Consideremos que los elementos de una teoría de empleo aplicable a los países subdesarrollados debe estar regida por las leyes que actúan en la variable del empleo, es decir, que para poder aplicar un planteamiento teórico a una realidad específica tenemos que tomar en cuenta la interrelación, la absorción o el grado de inserción de la fuerza de trabajo en el proceso de producción dado² .

En consecuencia, estas leyes son específicas para cada sistema económico, de esta manera, una teoría del empleo concreta es aplicable solamente a economías relativamente parecidas u homogéneas que constituyen la expresión concreta de un único tipo de sistema. Este ciertamente no es el caso de los países en desarrollo ya que contienen dentro de si diversos elementos propios de sus economías que impiden la aplicación mecánica y simplista de modelos de desarrollo de países desarrollados.

² TOKMAN, Víctor (1994).

En esta parte del trabajo analizaremos la teoría económica para poder contrastar luego con la realidad, concentrándonos en el aporte teórico y la visión latinoamericana de Victor E. Tokman. El autor es Subdirector General de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) habiendo desarrollado un importante enfoque teórico sobre la problemática laboral de los países subdesarrollados y específicamente los problemas del desempleo dentro de sus economías.

2.1.2 SUSTENTOS TEÓRICOS PREVIOS.

La propuesta teórica de Tokman se nutre en la corriente estructuralista. Se sustenta en diversos enfoques sobre la creación de empleo y funcionamiento del mercado de trabajo desde la perspectiva de la acumulación, es decir, en relación con la expansión del sistema productivo y en particular con el crecimiento económico como resultado de la creación e implementación de empleo productivo.

Los sustentos teóricos previos que a continuación desarrollaremos son la base teórica sobre la que Tokman propone políticas nacionales de generación de empleo como también los factores por los cuales los países de la región se caracterizan por tener una débil absorción de mano de obra.

2.1.2.1 MODELO NORMAL IMPLICITO.

Permite definir el comportamiento de la absorción de fuerza de trabajo, identificando tres tendencias básicas asociadas al crecimiento y desarrollo de una economía³:

- La migración de población de zonas rurales a urbanas.
- Los sectores secundarios como el de la industria manufacturera, se convierte en el sector más dinámico por su absorción de empleo.
- Creciente grado de homogeneización que se deriva de la reducción de las diferencias intersectoriales de productividad.

Pero el marco analítico más influyente es el de Lewis donde el factor principal es **la existencia inicial de oferta ilimitada de mano de obra y su agotamiento paulatino a medida que el proceso de modernización avanza**⁴. Ello se produce gracias a que la gente del área rural se traslada al área urbana presionando de esta manera la oferta de trabajo.

³ Este marco analítico estructural que establece una relación entre modernización y crecimiento con absorción de empleo y homogenización recibe su inspiración teórica del enfoque keynesiano.

⁴ LEWIS, Arthur. (1954).

La existencia de ese excedente de mano de obra permite, en los sectores de destino, generar excedentes con salarios bajos y estables sin que afecte la productividad del sector de origen en este caso el agrícola.

Este análisis permite fundamentar empíricamente la validez de dos de las tendencias esperadas, en efecto, aparece una clara relación entre traslado de mano de obra hacia los sectores no agrícolas y el crecimiento⁵.

El análisis entre países de la región reafirma el modelo *normal*, pues tiene una absorción creciente de empleo en las actividades no agrícolas y, dentro de ellas, principalmente en las secundarias; por lo contrario, el análisis mediante el tiempo indica que los sectores terciarios son los que absorben la mayor proporción de mano de obra desplazada de las actividades agrícolas, mientras que los sectores secundarios muestran un comportamiento asistemático, con expansión en algunos países y contracción de otros, pero en general con crecimiento del empleo menor que en los terciarios.

Lo que deriva que la cantidad de gente que viene de las áreas rurales no necesariamente se emplea en actividades relacionadas al sector productivo.

⁵ KUSNETZ, (1957).

2.1.2.2 EL MODELO CENTRO-PERIFERIA.

La inversión resulta insuficiente, tanto porque los recursos o excedentes generados no llegaba a su destino productivo, ya que se transfería al exterior mediante el deterioro de los términos de intercambio, por las remesas de utilidades de las corporaciones transnacionales, o bien porque se consumía por el efecto imitativo de los estratos medios y altos de la población, que tratan de reproducir de manera constante los patrones de consumo de los países desarrollados⁶.

El análisis de la evolución del empleo en la América Latina se debía efectuar en el contexto de la problemática ya que el carácter periférico de las economías latinoamericanas no permitía una utilización óptima de éstos recursos⁷.

Como resultado de este razonamiento, los puestos de trabajo generados son insuficientes para absorber el explosivo crecimiento de la fuerza de trabajo y en particular al alto número de migrantes que se desplazan de las zonas rurales a las grandes ciudades. De esta manera se generan numerosas ocupaciones de baja productividad que consisten en empleos informales⁸.

⁶ Una completa revisión de la bibliografía sobre este tema se presenta en el trabajo de J.A. Ocampo.

⁷ PREBISCH, Raúl. (1970).

⁸ PREBISCH, Raúl. (1981).

Raúl Prebisch denomina a dicho fenómeno la ineficiencia social del modelo de capitalismo periférico, que no logra incorporar productivamente a toda la población. La esencia de este modelo se refiere a que la razón del retraso económico de los países de la región se debe a que los recursos económicos generados, no fueron invertidos en sectores productivos, es decir no llegaban a su destino productivo.

2.1.2.3 EL MODELO NEOCEPALINO:

El enfoque de la informalidad.

Esta línea de análisis parte de la verificación de que el desempleo es un “lujo” que las familias pobres no pueden darse en los países en desarrollo, y como consecuencia la opción al empleo estable y bien remunerado en los sectores modernos los constituye la producción y el comercio de bienes y servicios, que les permite obtener el ingreso necesario para la sobrevivencia.

En lo conceptual el origen del sector informal se relaciona con la insuficiencia relativa de absorción de mano de obra⁹, en el marco del modelo centro-periferia. La desigual relación internacional y la subordinación ante el progreso técnico son factores clave en cuanto al ritmo de creación de empleo¹⁰. A su vez , el contexto estructural diferente, con una población creciendo rápidamente y con una elevada

⁹ PREBISCH. (1981).

¹⁰ SUNKEL, Oswaldo. (1971).

Concentración de activos¹¹, produce como resultado que un alto porcentaje de la fuerza de trabajo se ocupe en actividades de baja productividad y que las diferencias de productividad y de ingresos sean mayores que en el centro¹².

2.2 VARIABLES PARA EL PLANTEAMIENTO TEORICO DE TOKMAN.

Por lo expuesto líneas arribas extractamos los puntos mas importantes de los tres modelos con los cuales Tokman planteará su enfoque teórico:

- Los países de la región presentan una tendencia de incremento a la demanda de trabajo debido al movimiento poblacional campo-ciudad.
- No existe una reinversión en infraestructura productiva, ya que los recursos generados no son reinvertidos en el proceso productivo.
- Los empleos son de baja productividad.
- La informalidad crece debido a la baja absorción de mano de obra.
- El proceso productivo no está diversificado, se sigue en una economía basada en factores, es decir, se mantiene las exportaciones de materias primas.
- La fuerza de trabajo no está capacitada por ende el empleo de tipo productivo baja y la informalidad sube.
- Salarios bajos y estables por efecto del excedente de mano de obra.

¹¹ TOKMAN, (1982).

¹² Países como Ecuador, Peru y Bolivia con comportamientos similares son los que muestran niveles mas altos y la mayor expansión del empleo informal.

- Desempleo involuntario, resultado de que las políticas estatales sobre el empleo no resuelve el problema principal: la productividad.

Estos elementos son una síntesis de los tres modelos presentados anteriormente, de los cuales extractamos los aspectos mas importantes y que sirven como base para la propuesta de Tokman hace para el tema de generación de empleo y que aspectos son necesarios tomar para generar una política de empleo mucho mas completa.

2.3 CONCEPCION TEORICA SOBRE LA POLÍTICA DE GENERACIÓN DE EMPLEO.

2.3.1 PLANTEAMIENTO DE VICTOR E. TOKMAN.

Tokman considera que una economía no desarrollada, como la que nos ocupa, se compone de varios sectores, cada uno de los cuales se rige de diferentes leyes económicas. Asimismo pretende abordar la pregunta de cómo generar empleo productivo, ésta es una cuestión permanente cuya atención toma importancia como también ha sido objeto de varios trabajos por parte del autor¹³.

¹³ TOKMAN, Victor. “Generación de Empleo en un Nuevo Contexto Estructural”. (1994).

Hay sin embargo nuevos factores que ameritan un examen renovado del tema, entre ellos se destaca dos que en cierta medida están interrelacionados. Por un lado, la economía internacional está experimentando cambios profundos, y por otro, el empleo dejó de ser una preocupación de los países en desarrollo para convertirse en un problema de índole mundial.

La globalización de la economía mundial se produce tanto por la apertura comercial y financiera como por el cambio tecnológico, particularmente en las economías y en el transporte. Este proceso no afecta a todos los países, ni a todas las regiones del mundo de la misma manera,. Tampoco genera una mayor equidad internacional de manera automática¹⁴. Con ello aumentan las tensiones sociales, en un contexto estructural donde se pierde autonomía en el manejo de las políticas nacionales, ya que la internacionalización creciente introduce fuertes condicionamientos en el campo económico y, por ende en el social¹⁵.

En mayor o menor medida, pero de manera casi universal, el proceso de globalización ha tenido lugar en un marco donde las economías de mercado han adquirido importancia creciente. Con diferentes intensidades los países fueron reconociendo un papel más importante de los mercados en la asignación de los recursos, por lo tanto disminuyendo la participación estatal bien o mal. En la

¹⁴ Hay países en el África, que quedan crecientemente marginados de la economía mundial y al interior de los países hay grupos poblacionales que están excluidos del beneficio de la creciente integración de la economía mundial.

¹⁵ PNUD, “Informe sobre Desarrollo Humano” (2004).

actualidad vemos los resultados, tanto mediante un proceso de privatización llegando hasta la esfera productiva¹⁶.

En general se registra una situación con más mercado, más sector privado y menos regulación. De esta manera originando irregularidades, desfases y crisis denominados fallos de mercado como los es desde esa perspectiva el desempleo.

Por lo tanto, el mercado por sí solo no asigna de manera eficiente toda la mano de obra disponible, haciendo que este sector se incremente cada vez más. Las ocupaciones o actividades de carácter informal aparte de ser poco rentables no tienen efectos reales en la economía.

2.3.1.1 SECTORES PREVALECIENTES EN LAS ECONOMÍAS DE LA REGIÓN¹⁷.

Como dijimos anteriormente una economía no desarrollada está compuesta por varios sectores, entonces para poder plantear una propuesta de generación de empleo tenemos que tomar en cuenta a los sectores en cuestión, ya que ellos van a definir en cierta manera el comportamiento de la situación laboral. El mercado define así la estructura laboral.

¹⁶ TOKMAN, (1994).

¹⁷ OIT, (1994).

Desde el punto de vista del análisis del empleo distinguimos en la mayoría de las economías de la región los siguientes sectores:

2.3.1.1.1 SECTORES DE MERCADO INTERNO Y EXTERNO.

Todas las economías mantienen relación con otras, las cuales son de diferente índole como vínculos comerciales, políticos, etc., es decir hoy en día las relaciones bilaterales y multilaterales son muy comunes entre los países desarrollados y no desarrollados, asumiendo que no existen economías cerradas.

2.3.1.1.2 SECTOR DE SUBSISTENCIA.

En la economía de subsistencia, como en todas las economías precapitalistas (talvez en todas las no capitalistas), el empleo siempre corresponde a la oferta total de la fuerza de trabajo.

El individuo se integra a la división social del trabajo, entendida como el grado de especialización que adquiere la mano de obra haciendo de esta manera que sea diversificada, como consecuencia directa del hecho de ser miembro de la sociedad. Esto es posible porque en la economía de subsistencia la finalidad de la producción es el consumo y es obvio que cada nuevo trabajador es un nuevo consumidor. Al existir este sector hace que la mano de obra rural busque mejores

oportunidades en el área urbana, lo que en definitiva generará una presión adicional en la oferta de trabajo.

2.3.1.1.3 ACTIVIDAD GUBERNAMENTAL.

Tiene por finalidad atender ciertas necesidades, cuya naturaleza no permite que puedan ser satisfechas por empresas privadas. Este es el caso de las necesidades de mantenimiento del orden público, la defensa interna del país, la elaboración y aplicación de las leyes, la recaudación de los tributos, etc.

Existen otros casos más controvertidos; la asistencia a la salud y a la educación escolar que son actividades ejecutadas simultáneamente por órganos estatales y empresas privadas en la mayoría de los países, y la determinación del límite existente entre las dos áreas depende de decisiones políticas variables en el tiempo y en el espacio.

De cualquier modo, el empleo en las actividades gubernamentales, cualquiera que sea su extensión, no depende de la producción de un excedente bajo la forma de ganancia, y por eso está sujeto a otras leyes que las que determina el empleo en la economía capitalista.

2.3.1.1.4 EMPRESA PRIVADA.

Finalmente, tenemos la empresa privada, que produce para el mercado pero no emplea trabajo asalariado, ocupando generalmente a sus dueños y eventualmente a miembros de sus familias, explotaciones campesinas, unidades del comercio minorista de prestación de servicios de producción artesanal, etc., ellas constituyen el llamado sector autónomo.

2.3.2 CONDICION NECESARIA PARA LAS NUEVAS POLITICAS LABORALES Y DE EMPLEO.

Para definir esta condición, conviene destacar que la magnitud de los cambios en las formas de generar empleo y en los distintos ámbitos de políticas configuran un nuevo escenario societal.

Se está de hecho en presencia de un sistema de regulación diferente, donde las bases de un nuevo consenso pasan por una redefinición de los papeles del gobierno, el mercado y la sociedad¹⁸.

Se hace necesaria una serie de intervenciones públicas que aseguren menores niveles de pobreza, mejores salarios, mayor estabilidad laboral y relaciones de

¹⁸ OIT, (1992).

trabajo más equitativas¹⁹. Hoy en día existe una interacción más estrecha entre las políticas para combatir la pobreza, las políticas laborales y la creación de empleo; pero todavía no se está apuntando al elemento vital.

Invertir en desarrollo humano es de vital importancia, la capacitación de la mano de obra es una necesidad imperiosa para generar empleos productivos así también lo es invertir en el desarrollo de la sociedad²⁰. Este cambio no es automático, ni es resultado del cambio en la forma de operación del modelo económico. Las sociedades no se autogeneran, nacen por el esfuerzo sistemático y por la acción deliberada de todos los actores, incluyendo el Estado. Los nuevos modelos requieren más sociedad y no solo más sector privado o más empresarios.

En el pasado, el Estado reemplazó a la sociedad; en la actualidad, corremos el riesgo de que el mercado también pretenda reemplazarla, y la sociedad es en el fondo la única garantía de que el resultado del funcionamiento del sistema sea equitativo²¹.

¹⁹ PNUD. (2004).

²⁰ PREALC, “América Latina: Un crecimiento económico que genera más empleo, pero de menor calidad”, (1993).

²¹ OIT, (1972).

2.4 POLITICA NACIONAL DE GENERACION DE EMPLEO²².

El nuevo contexto estructural introduce condicionantes para la creación de empleo que es necesario incorporar a las tasas permanentes, Tokman plantea cinco aspectos que se deben tomar en cuenta para la creación de una política de empleo en la actualidad.

2.4.1 RELACIÓN ENTRE CRECIMIENTO Y CREACION DE EMPLEO.

Es esta relación histórica, particularmente en lo que se refiere a nivel y estructura del crecimiento, por cuanto ambos son determinantes del nivel de empleo. Sin embargo, planteada hoy adquiere nuevas dimensiones.

La primera se refiere al punto de partida que resulta después de una década de ajuste económico, lo que para América Latina en su conjunto significa la ocupación de más de la mitad de la fuerza de trabajo no agrícola en actividades informales y pequeñas empresas y salarios reales que son inferiores a los prevalecientes en 1980 en 10%, en el caso de la industria manufacturera, y en 40% en lo referente a los salarios mínimos.

²² TOKMAN, Víctor. (1991).

A ello debe agregarse que la fuerza de trabajo ya esta mayoritariamente concentrada en las ciudades. Para dar respuesta adecuada a estas demandas se requiere de empleos de mayor productividad, con capacidad de desarrollo profesional y aprendizaje, además que puedan ser acompañados de un cierto grado de protección.

La segunda nueva dimensión se refiere a la mayor globalización, lo que introduce la necesidad de competir internacionalmente. La opción no es la mano de obra barata, pues tenemos que lograr que los salarios se recuperen y por otro, una especialización de ésta naturaleza no respondería a las características y necesidades de la fuerza de trabajo disponible.

2.4.2 RELACION ENTRE INVERSION Y EMPLEO.

Este también es un aspecto permanente de toda política de empleo, más debe hacerse algunas consideraciones importantes: En la nueva forma de funcionamiento económico, el sector privado es mas importante como responsable de la inversión y por ende, de la creación de empleo. Dada la redefinición del papel del Estado, en particular en relación a su carácter de empleador de última instancia, la creación de empleo pasa a ser responsabilidad creciente de la empresa privada.

Ello a su vez, requiere de un clima propicio y estable para incentivar la inversión, la estabilidad se refiere no solo al campo económico, sino también al social; pues difícilmente será estable una situación que no sea percibida por los principales actores sociales como justa. En particular altos niveles de pobreza, salarios muy deprimidos, empleos inestables y relaciones laborales desequilibradas, conspiran contra la percepción de legitimidad y por ello, en la sustentabilidad social de las políticas económicas.

2.4.3 CALIDAD Y EL DESTINO DE LA INVERSION.

Existen dos áreas que requieren atención en especial, la primera se relaciona con la **reconversión productiva**, lo que implica reducir algunos sectores productivos y expandir otros. Esto trae consigo un cambio en las políticas de empleo, ya que cambia la naturaleza del empleo y las características del mercado de trabajo.

Se pasa de trayectoria de empleo estable, en que el progreso se asocia a desarrollo de una empresa o sector determinado, a otra donde la movilidad ocupacional entre sectores, empresas y regiones es inherente al mejoramiento de la productividad.

Esto implica adecuar la política laboral en varias dimensiones, la base de protección se hace más inestable y mas que protección en el trabajo, se requiere proteger la movilidad laboral.

La otra área se refiere al sector informal que, como sabemos, concentra una alta proporción del empleo en la actualidad y puede constituir una oportunidad para generar nuevos empleos y mejorar los ingresos de los ya ocupados que son manos.

Destacamos algunos elementos sobre el sector informal:

- Su orientación debe ser de carácter productivo, evitando que la productividad de los trabajos informales continúe siendo baja.
- La calidad de los trabajos informales los cuales no están regulados ni protegidos.
- La experiencia creciente en materia de programas de acceso al crédito, la capacitación y otras intervenciones directas de apoyo productivo hacia este sector.

2.4.4 INVERSION EN LAS PERSONAS.

Este también es un tema prioritario permanente que adquiere en la actualidad características diferentes. Por un lado, el proceso de transformación productiva afecta la demanda por calificaciones, requiriéndose una mayor versatilidad y creatividad como también una mayor especialización que en el pasado. Asimismo, el cambio en los contenidos demandados abre oportunidades para una nueva alianza entre educación y trabajo.

Como es en el caso de grupos que requieren ser capacitados para poder ser empleados productivamente y que no pueden financiar el costo de la capacitación, como los jóvenes de hogares pobres, este representa un elemento importante ya que si es así la calidad de mano de obra es baja y menos productiva.

2.4.5 PRODUCTIVIDAD Y SU RELACIÓN CON LOS SALARIOS.

El aumento de la productividad en un sistema más globalizado se convierte en un requisito para la competitividad internacional. Los salarios, a diferencia del pasado, no pueden crecer más rápido que la productividad; pero los salarios altos generan mayores incentivos para aumentar la productividad y éstos vinculados a resultados pueden promover ese objetivo y ser más flexibles ante necesidades de ajuste.

Como vemos Tokman propone varios elementos de carácter social para poder mejorar los problemas de desempleo en países de la región, pero con la condición de que dichas propuestas deben regirse a la realidad y situación que cada país atraviesa ya que no se puede adoptar modelos importados que no se adecuen a esa realidad y que en su aplicación sean forzados tanto el modelo como la realidad socioeconómica.

En definitiva, la prioridad para los países de América Latina esta medida en el grado de competencia que tengan sus políticas de empleo; pero que sean elaboradas en el marco de la equidad y democracia para asegurar una transformación productiva positiva.

CAPITULO III.

MARCO LEGAL.

3.1 EL PLAN NACIONAL DE EMPLEO DE EMERGENCIA “PLANE”.

El marco normativo es el siguiente: Promulgación del decreto supremo 26317 en fecha 15 de septiembre del 2001, mediante el cual se declara Emergencia Nacional en Bolivia por causa del desempleo y el subempleo. Con este decreto se crea el marco para que el PLANE pueda contar con normas de excepción, y además se evita que sus financiamientos sean descontados de los recursos del Fondo Productivo y Social (FPS) como lo establece la Ley del Diálogo 2000, dado que la distribución de recursos para el desempleo, no necesariamente obedece a los indicadores de pobreza municipales²³.

Promulgación del decreto supremo 26318 en la misma fecha, que crea el Plan Nacional de Empleo de Emergencia “PLANE”, que deberá ser administrado por una Unidad Coordinadora a ser establecida por el Directorio Único de Fondos (DUF). El PLANE inicialmente comenzó a implementarse en diciembre del 2002 y operaba a través de cuatro programas:

²³ GTZ, “Informe de Actividades al 31 de diciembre/2002”. (2002).

- i. El Programa de Empleo en Servicios (PES), con el que otorgaba empleo a obreros y profesionales en municipios de más de 20000 habitantes realizando actividades que no fueran de inversión pública.
- ii. El Programa de Empleo Rural (PER), a través del cual se daba empleo a la población rural en el mantenimiento de caminos y sendas turísticas.
- iii. El Programa de Apoyo a Gobiernos Municipales (PAGM), a través del cual se daba empleo a profesionales para que apoyen en la gestión municipal; y
- iv. El Programa Intensivo de Empleo (PIE), con el que se financiaban obras de inversión intensivas en el uso de mano de obra, con recursos de crédito concesional administrados por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

El 25 de septiembre de 2001 se presentó la propuesta del PLANE ante la Reunión de Grupo Consultivo que se realizó en La Paz y se solicitó el financiamiento para un programa de \$us. 105 millones. La mayoría de los donantes aprobó la estructura institucional y los criterios del PLANE, mostrando interés por financiarlo según fuera los requerimientos y prioridades del Gobierno. Las posibilidades de financiamiento eran: \$us. 30 millones del nuevo financiamiento PRSC del Banco Mundial, \$us. 20 millones del crédito Sectorial Social del BID, \$us. 4 millones de Gran Bretaña en cofinanciamiento con el BID, \$us. 10 millones de la Cooperación

de Japón, \$us. 17 millones del Reino de los Países Bajos, \$us. 2 millones de Suecia, \$us. 3 millones de USAID y \$us. 3 millones de Bélgica. Los \$us. 16 millones faltantes se gestionarían con otros donantes o en segundos tramos de los países ya comprometidos.

En base a invitaciones directas para conformar la Unidad Coordinadora y gerenciar la administración del PLANE, el DUF invitó a presentar expresiones de interés al PNUD, la GTZ, UNICEF y la OEA; adjudicándole a la GTZ un contrato de administración. Se vio por conveniente adjudicar a un organismo internacional la administración del PLANE para garantizar transparencia y la neutralidad política durante un año electoral, además de poder conseguir recursos que permitieran pagar dicha administración.

3.1.1 DISEÑO INSTITUCIONAL.

Para el diseño institucional del PLANE en septiembre de 2001, cuando recién se había aprobado la Ley del Diálogo dos meses antes, se considero que el Directorio Único de Fondos era la entidad mas adecuada para ejecutar un programa de emergencia como el PLANE. El razonamiento anterior se basaba en la Política Nacional de Compensación (PNC) a través de la cual se iba a ordenar el sistema de trasferencias fiscales a los gobiernos municipales, iba a ser implementada principalmente por el DUF a través de los fondos de desarrollo

(FPS) y de crédito (FNDR), y en consecuencia ninguna institución mejor que el DUF estaría en capacidad de evitar distorsiones o sobreposiciones entre los programas de largo plazo de los dos fondos y un esquema de corto plazo como lo fue el PLANE.

Más aún, la institucionalización del DUF que estaba ya en vías de consolidarse y la amplia representación que se había establecido para la conformación del Directorio en la Ley del Diálogo 2001, hacían que el DUF pudiera ser visto como una entidad con gran potencial participativo en el sistema de transferencias fiscales.

Ahora bien dado que según la mencionada ley, el DUF es solo un directorio y no una entidad ejecutora, y mas aún dicha Ley restringe las funciones del DUF a solo supervisar y coordinar el trabajo del FPS y el FNDR. Se decidió subcontratar desde el DUF a la Unidad Coordinadora del PLANE, de manera que dicha Unidad Coordinadora realizara todas las labores de ejecución del PLANE, sin recargar las labores de la Secretaría Técnica del DUF, tomando en cuenta que dicha Secretaría contaba con un mínimo de personal.

3.1.2 DISEÑO DE PROGRAMAS.

La simplicidad en el diseño de los programas para el PLANE y la facilidad de procedimientos contribuyó a que se lograra una rápida reacción de la demanda. No hubo confusiones en el tipo de proyectos que se podía financiar, no se detectaron dificultades en la preparación de propuestas, y tampoco se produjo distorsiones en las políticas existentes, fundamentalmente la Política Nacional de Compensación.

Por último, por el hecho de que el PLANE no financiaba proyectos de inversión pública, sino solo actividades de mantenimiento, se puede aseverar que el empleo generado fue adicional y no sustantivo, debido a que en tiempos de crisis en países en desarrollo como Bolivia, lo primero que se descuida debido a recortes presupuestarios, son los trabajos de mantenimiento preventivo.

3.2 CARACTERISTICAS GENERALES.

Como respuesta a la desaceleración económica y la consecuente pérdida de empleo, el Directorio Único de Fondos ha puesto en marcha un programa denominado Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE), que consiste en la creación de empleo temporal masivo en las áreas urbanas y rurales, el apoyo a la ejecución de inversión pública en el ámbito municipal y la sensibilización de los

actores de inversión pública para evitar que sustituyan el uso de mano de obra por maquinaria, es decir, que se minimice al mínimo posible en la ejecución de los proyectos el uso equipos o maquinaria y de insumos importados.

El PLANE asumió de esta manera el objetivo de inyectar recursos a la economía para reducir el impacto de la disminución de ingresos ocasionada, a su vez, por la pérdida de empleo de la población más pobre del país²⁴.

El programa se desarrolló en una primera etapa de 14 meses aproximadamente y concluyó en diciembre del 2002, de manera que su impacto y cobertura buscados puedan ser perceptibles no solo a través de la población beneficiaria, sino también mediante el incremento de la demanda agregada en la economía. En este sentido y considerando que para el año 2003 se esperaba que la economía comience a dar señales positivas de recuperación, el gobierno decidió implementar el Plan Nacional de Empleo de Emergencia II²⁵, con una duración aproximada de 10 meses hasta diciembre del 2003.

A objeto de poner en marcha el programa de empleo con la máxima transparencia y celeridad posible y dado el corto periodo previsto para su implementación, se optó por no constituir un aparato burocrático específico ni recargar las tareas de los Fondos de Inversión y Desarrollo, el FNDR y el FPS, que funcionan bajo

²⁴ DUF. “La transformación de los fondos de Inversión y Desarrollo”, (2002).

²⁵ DUF. “Reglamentación de Funcionamiento PLANE 2003”, (2003).

tuición del DUF, sino establecer una Unidad Coordinadora dependiente del Directorio, conformado por un reducido equipo de funcionarios. Los donantes y los países que financiaron el PLANE condicionaron al gobierno la contratación de agencias especializadas internacionales, como gerencadoras independientes del proyecto, a fin de lograr una administración transparente de los recursos. Para la primera etapa fue contratada la agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y en la segunda fase, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Para la administración del PLANE se contrató los servicios de entidades privadas y no gubernamentales como “mayoristas” (Prodem, Sartawi, y el consorcio Eco Futuro, Aned, Fades, Cidre e Idepro) las cuales se encargan de administrar los registros de desempleados, ordenando la asignación de trabajadores para los proyectos previamente aprobados por las organizaciones de la sociedad civil en coordinación con los municipios, prefecturas y otras instancias estatales²⁶. Los proyectos fueron elaborados por las Juntas Vecinales, OTBs, Asociaciones, Clubes, ONGs, Gobiernos Municipales, Prefecturas, COMIBOL, Servicio Nacional de Caminos, y otras), con las cuales las entidades “mayoristas” firman convenios de financiamiento para la ejecución de las obras y de igual manera se suscriben entre partes los contratos de trabajo con los beneficiarios²⁷.

²⁶ GTZ. (2002).

²⁷ GUACHALLA, Edwin. “Diagnóstico y propuestas de solución para el PLANE”. (2002).

La supervisión general de los programas ha sido también subcontratada con empresas privadas (Berthin Amengual, Cahe y Caem), las cuales controlan la asistencia, puntualidad y actividades de los trabajadores y profesionales; además de autorizar los pagos correspondientes. Las entidades ejecutoras como los municipios, prefecturas y otras entidades públicas son responsables de dar seguimiento a las actividades propuestas, garantizando dotación de herramientas para cada proyecto aprobado en el nivel de las “mayoristas”, así como la correcta utilización de la mano de obra solicitada.

Las entidades “mayoristas” realizan los pagos de manera directa a obreros o contratistas, previa aprobación de las entidades supervisoras²⁸. Bajo este esquema de subcontratación de servicios con terceros para la administración y supervisión del Plan, se procura promover la participación de la mayor cantidad posible de entidades u organizaciones sociales, de manera que se pueda aprovechar al máximo las capacidades ya existentes en el país, a la vez que se pueda lograr neutralidad política y transparencia en el manejo y destino de los recursos.

Como se señaló anteriormente, los recursos a emplearse en el PLANE provienen de la Cooperación Internacional y son canalizados a través del Directorio Único de Fondos. La selección de trabajadores y profesionales se efectúa mediante sorteo

²⁸ GALVEZ Claudia, ARGANDOÑA Carlos, (2003).

de listas registradas por las “mayoristas”. La Unidad Coordinadora subcontrata los servicios de auditoría, de manera que se tiene un control de la utilización financiera de los recursos, asimismo, controla también la oportuna y correcta asignación de dichos recursos que son transferidos por la cooperación internacional a las cuentas del Tesoro General de la Nación con conocimiento del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento hasta llegar a los destinatarios finales del Plan.

3.3 OBJETIVOS.

3.3.1 OBJETIVOS GENERALES.

Dada la elevada tasa de desocupación, se hace necesario un programa de empleos de emergencia dirigido a los segmentos de ingresos más bajos. Este programa, que no ha sido originalmente diseñado en Bolivia, fue ejecutado exitosamente en Perú y Argentina además de otros países de la región en periodos de crisis económica aguda. Tiene las características de lo que en economía se define como “Social Safety Net”, es decir, es un “programa o red de protección social”, que podía ser desactivado y reactivado en función de la coyuntura social²⁹.

²⁹ “INFORME DE GESTION”, CISNEROS, Rodrigo (2003).

Para su aplicación efectiva se consideraron básicamente los siguientes criterios:

- Asegurar una buena focalización del programa en la población meta, que son los desempleados. Para esto se utiliza el mejor mecanismo que en nuestro criterio es la auto-focalización mediante el salario ofrecido por el programa que supera el salario mínimo nacional. Con un salario de ese nivel, los empleos ofrecidos por el programa pueden ser atractivos para los pobres y pocos atractivos para los estratos de ingresos superiores.
- Extender el criterio de focalización para asegurar una maximización de los beneficios del programa para los pobres, garantizando, tanto en términos de empleos creados, como de las obras, que las mismas sean en beneficio directo de los pobres.
- Este criterio, ligado con el anterior determina la selección de las obras. Se deben elegir aquellos proyectos que generen más empleos por unidad de inversión, y asimismo, aquellos que beneficien directamente a la población más pobre.
- Los costos de administración deben ser los mas bajos posibles. Por tanto, es preciso pensar en esquemas institucionales que ayuden a reducir y mantenerlos bajos.

- La ejecución del programa debe ser veloz, tanto para su inicio como su ejecución.

- La cobertura geográfica debe estar claramente definida, dirigiendo los principales esfuerzos a los lugares donde se concentre la población objetivo, reduciendo además los costos de transacción (el transporte de los beneficiarios, por ejemplo).

3.3.2 OBJETIVOS PRINCIPALES.

El programa tiene dos objetivos principales y dos complementarios; los objetivos principales son:

- Generar empleos e ingresos de forma temporal para la población desempleada pobre, mediante la ejecución de obras menores.

- Invertir en infraestructura productiva y social en los barrios urbanos y peri urbanos pobres para mejorar sus condiciones de vida y facilitar el desarrollo de las actividades productivas.

3.3.3 OBJETIVOS COMPLEMENTARIOS.

Los objetivos complementarios son:

- Fomentar el uso de tecnologías intensivas de mano de obra y en recursos locales, reduciendo al mínimo posible el uso de maquinaria e insumos importados.
- Fomentar la participación de las organizaciones comunitarias y locales en la identificación e implementación de las obras, asegurando el seguimiento necesario en materia de promoción, uso, mantenimiento y desarrollo.

3.4 ESTRUCTURA DEL PLAN NACIONAL DE EMPLEO DE EMERGENCIA (PLANE).

3.4.1 PROGRAMAS DEL PLANE.

El Plan Nacional de Empleo de Emergencia comprende cuatro programas³⁰ principales que crean fuentes de trabajo tanto en las zonas urbanas, peri urbanas y rurales:

³⁰ DUF, “Memoria 2002”.

- Programa de Empleo en Servicios (PES).
- Programa de Empleo Rural (PER).
- Programa Intensivo de Empleo (PIE).
- Programa de Apoyo a los Gobiernos Municipales (PAGM).

3.4.1.1 PROGRAMA DE EMPLEO EN SERVICIOS (PES).

Este programa financia mano de obra para la realización de proyectos de inversión o actividades de beneficio público en 58 municipios con mas de 20.000 habitantes, lo que representa mas del 70% de la población nacional. Para maximizar la probabilidad de que las personas beneficiadas sean jefes de hogar, solo se aceptan en los ingresos de trabajadores desempleados a entre 25 y 55 años de edad debido a que en este rango de edad están comprendidos la mayoría de los jefes de hogar. En los registros de profesionales desempleados el programa estableció el rango de 30 a 55 años de edad.

Además, sabiendo que los patrones de pobreza se incrementan cuando los jefes de hogar son mujeres, se asegura que el porcentaje de beneficiarios mujeres sea igual al porcentaje de mujeres registradas, o bien que por lo menos un 30% de los beneficiarios sean mujeres.

Las jornadas de trabajo son de 35 horas semanales, en vez de las 48 horas que se trabaja normalmente. En este mismo sentido y con la intención de poder lograr un impacto distributivo mayor, las “cuadrillas” que son los grupos de los beneficiarios trabajan solo por periodos limitados de tiempo sin importar que los proyectos pudieran tener una duración mayor para su ejecución total. Al cabo de ese término, las personas beneficiadas se mantiene en el registro original en espera de poder ser asignadas nuevamente a otros proyectos.

3.4.1.2 PROGRAMA DE EMPLEO RURAL (PER).

Este programa genera empleo temporal masivo en la población rural del país, a través del financiamiento de mano de obra para la realización de proyectos de mantenimiento de caminos. Las entidades proponentes de los proyectos como las organizaciones comunitarias o el Servicio Nacional de Caminos, elaboran propuestas para el mantenimiento vial, sobre la base de la utilización del 100% de mano de obra comunitaria. En el PER, son las comunidades rurales organizadas quienes presentan listas de trabajadores y reciben dentro de su remuneración un porcentaje para la compra de herramientas de trabajo.

Los proyectos a ser financiados bajo esta modalidad son de aplicación exclusiva en caminos en los que la empresa privada no tiene contratos de concesión, incluyendo además las actividades de limpieza y perfilado de cunetas, limpieza de

Alcantarillas, desbroce y limpieza de derechos de vía, estabilización de cortes y taludes y bacheo (reparación de la plataforma de rodaje).

3.4.1.3 PROGRAMA DE APOYO A LOS GOBIERNOS MUNICIPALES (PAGM).

El PAGM se lleva a cabo en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Tiene el objetivo de apoyar a los gobiernos municipales en la ejecución de sus programas de inversión, a través de la contratación de profesionales desempleados para que colaboren en la elaboración y supervisión de planes de desarrollo municipal, en actividades de pre-inversión y en los procesos de licitación y contratación. Si bien el empleo de profesionales no es una de las prioridades del Plan Nacional de Empleo de Emergencia, en la medida en que los gobiernos municipales logren cumplir con sus metas de inversión, se habrá conseguido un impacto adicional importante en la generación de empleo.

3.4.1.4 PROGRAMA INTENSIVO DE EMPLEO (PIE).

Este programa fue establecido en agosto del año 2000 y continua siendo administrado por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Su funcionamiento consiste en operaciones de crédito a Municipios y Prefecturas por un plazo de 10 años, con dos años de gracia y una tasa de interés del 2%, para la

realización de inversiones que tengan un alto contenido de mano de obra. Estas pueden ser empedrado, adoquinado o enlosetado de calles, construcción de muros perimetrales, de defensivos o gaviones, además de cordones y aceras, etc. uno de los principales cambios para mejorar el impacto en la ejecución del Programa, es que la contratación de trabajadores se hace a partir de los registros de desempleados que administran las entidades “mayoristas” que son las encargadas de los registros de trabajadores y profesionales y no a través de las listas municipales las cuales, según la entidad administradora del programa, podrían incluir a personas vinculadas políticamente a las alcaldías.

CAPITULO IV.

COMPORTAMIENTO DEL EMPLEO URBANO EN BOLIVIA 1990-1996.

4.1 INTRODUCCION.

El presente capítulo analiza la situación y las tendencias del empleo urbano en Bolivia entre 1990 y 1996 sobre la base del estudio realizado por la OIT. Este período se justifica ya que en esos años se tuvieron los resultados a mediano plazo de la implementación de la Nueva Política Económica (NEP) del gobierno de Víctor Paz Estenssoro.

Este análisis abarca a las ciudades principales del país, pues la cobertura de la Encuesta Integrada de Hogares (EIH), solo permite constituir series históricas de datos para estos centros urbanos.

Del mismo modo, debe tenerse en cuenta que la Encuesta Integrada de Hogares (EIH) que se levantaba hasta el año 1995 y la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) que se ejecuta a partir de 1996 no son compatibles, pues el levantamiento de información difiere una de otra, lo que impide que todos los datos puedan ser objeto de comparación.

4.1.1 OFERTA Y DEMANDA EN EL MERCADO DE TRABAJO.

La Población Económicamente Activa (PEA) que en el año 1990 era de 993.109 personas pasó a 1.452.806 en 1996, lo que representa un crecimiento promedio anual de 6.5%, superior al crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), que mostró un crecimiento de aproximadamente el 4% anual.

La tasa de participación (TP) presenta un comportamiento decreciente desde el año 1990 hasta 1992, cuando alcanza la cifra de 50.59%, revirtiéndose el comportamiento a partir de 1993, llegando en 1996 hasta el 56.76%. Esta situación podría explicarse por el relativo aumento del ingreso laboral medio por actividad principal en el período 1990 – 1992, lo que permitió a varios sectores retirarse de las actividades productivas, pero una vez que el ingreso laboral medio por actividad principal tendió a disminuir, los hogares tuvieron que incorporar más personas al mercado de trabajo para mantener el poder de compra de los ingresos familiares.

La población ocupada (PO) pasó de 921.338 personas en 1990 a 1.391.354 personas en 1996, o una tasa promedio anual de 7.4%, que demuestra que el mercado del trabajo urbano ha sido capaz de absorber la fuerte presión que han ejercido las personas para acceder a él logrando disminuir la baja tasa de desocupación abierta.

Por otro lado, la tasa de desempleo en el período muestra una leve tendencia de disminución entre 1990 y 1992, elevándose en 1993 hasta el 6%, que marca el final del mandato del Presidente Jaime Paz Zamora (1989-1993), disminuyendo abruptamente, en casi 100% el año 1994, marcando el punto más bajo de la misma en la historia de Bolivia con el 3.14% y mostrando una leve tendencia hacia el alza desde ese momento hasta situarse en 4.23% en 1996.

La tasa bruta de participación, representada por la población económicamente activa sobre la población total alcanzó 42.81% en 1996, estando en el promedio de los países de América Latina.

El cuadro N° 1, nos muestra sintéticamente este escenario laboral:

**CUADRO N° 1
PRINCIPALES INDICADORES LABORALES
EN CIUDADES PRINCIPALES**

DESCRIPCION	AÑO 1990	AÑO 1993	AÑO 1996
PEA	993.109	1.106.524	1.452.806
PO	921.338	1.090.950	1.391.354
TP (PEA/PT)	55.25%	52.63%	56.76%
TDA	7.23%	6.00%	4.23%

Fuente: Encuesta Integrada de Hogares (EIH)
Encuesta Nacional de Empleo (ENE) del INE.

Para visualizar la diferente evolución de éstos indicadores durante las dos mencionadas administraciones de Gobierno que ha tenido la República de Bolivia durante el período de análisis, a continuación se presenta el cuadro n°2:

**CUADRO N° 2
PRINCIPALES INDICADORES LABORALES
EN CIUDADES PRINCIPALES**

PERIODO	PEA promedio	PO promedio	Tas. Crec. PEA	Tas. Crec. PEO	TDA promedio
1990-1993	1.069.664	1.003.985	5.35%	5.82%	6.16%
1993-1996	1.287.881	1.233.566	7.80%	8.47%	4.24%

Fuente: Encuesta Integrada de Hogares (EIH).
Encuesta Nacional de Empleo (ENE).
Instituto Nacional de Estadística (INE).

El cuadro nos muestra la aceleración que se produce en el período 1993-1996 en el crecimiento de la Población Económicamente Activa y de la Población Ocupada, así como la importante disminución del desempleo.

Como se ha señalado, esto puede deberse a la estrategia de los hogares de incorporar más miembros en el mercado de trabajo, como consecuencia del estancamiento de los ingresos laborales medios por actividad principal.

4.1.2 ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN OCUPADA Y DESEMPLEO.

La tasa de participación de los hombres en el mercado laboral de las ciudades principales de Bolivia decrece desde el año 1990 (63.38%), hasta el año 1992 donde alcanza la cifra de 62.40%, revirtiéndose esta tendencia a partir del año 1993 (62.97) hasta alcanzar su máximo el año 1996 con el 65.24%.

Mientras que la tasa de participación de las mujeres en este mercado, tuvo un crecimiento hasta el año 1991 donde alcanza a 40.97%, disminuyendo hasta 39.90% el año 1992, siendo a partir de ese año que muestra tasas crecientes, hasta alcanzar el 49.02% el año 1996.

Si bien el año 1992 se convierte en un punto de inflexión donde ambas tasas alcanzan sus niveles mas bajos, es de resaltar que a partir de ese momento la de las mujeres crece un 22.86% en términos relativos hasta 1996, frente a la de los hombres que lo hace solamente en 4.55%, esto significa que la tasa de las mujeres crece cinco (5) veces mas que la de los hombres, lo que demuestra que el leve crecimiento de la tasa de participación global se ha efectivizado gracias a la incorporación de la mujer en el mercado de trabajo.

Para analizar las tendencias de la Población Ocupada por sexo, se tiene el siguiente cuadro:

CUADRO N° 3
ESTRUCTURA DE LA POBLACION OCUPADA, POR SEXO Y AÑO
EN CIUDADES PRINCIPALES
(En porcentajes)

SEXO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Hombres	58.99	58.35	58.63	56.60	56.53	56.35	54.95
Mujeres	41.11	41.65	41.37	43.40	43.47	43.65	45.05

Fuente: Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO)
con base a datos del INE.

Como se observa en el periodo 1990 – 1996, los hombres disminuyen su participación en el mercado laboral de 58.99% a 54.95% con la única excepción del año 1992, con respecto a 1991, en que asciende a 58.63%.

En este mismo período la tendencia de la participación femenina es creciente, pasando de 41.11% en 1990 a 45.05% en 1996, excepto el año 1992 donde decrece hasta alcanzar una tasa de 41.37%.

Los datos corroboran la tendencia señalada, de una mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo, ya que durante el período de análisis su participación se incrementó en la población ocupada en 9.58%, frente a una disminución de 6.85% de los hombres.

El comportamiento de la tasa de desempleo abierto durante el período, muestra índices mayores en las mujeres, salvo los años 1993 y 1994. A pesar de esto, la TDA femenina pasa de 7.83% en 1990 a 4.45% en 1996, lo que representa una disminución del 43.17%, que incide favorablemente en el aumento de su tasa de participación.

Los hombres presentan durante estos mismos años una caída de su TDA de 6.80% a 4.05, respectivamente, con una disminución del 40.44%, inferior a la de mujeres.

Al analizar la Tasa de Desempleo Abierto por tramo de edad, durante el período analizado se evidencia una vertiginosa disminución del desempleo de los jóvenes, de acuerdo al siguiente cuadro:

**CUADRO Nº 4
TASA DE DESEMPLEO POR GRUPO DE EDAD
EN CIUDADES PRINCIPALES
(En porcentajes)**

GRUPO DE EDAD	1990	1995	DISMINUCION
10 – 14 años	7.60	1.60	78.95
15 – 19 años	15.04	6.40	57.45
20 – 24 años	11.62	6.00	48.36
25 – 29 años	7.56	4.80	36.51

**Fuente: Encuesta Integrada de Hogares (EIH).
Instituto Nacional de Estadística (INE).**

Lamentablemente, la información disponible en la ENE-96, solo nos permite presentar los datos del desempleo para los grupos de edad agregados 10 – 19 años y 20 – 29 años, que alcanzan al 6.0% y 5.7%, respectivamente.

Esta situación descrita y presentada, indicaría que los jóvenes se están incorporando con mayor eficiencia al mercado laboral, y que probablemente lo están haciendo a edades más tempranas, en el marco de la estrategia familiar ya señalada, es aumentar los ingresos familiares vía actividades e ingresos secundarios.

4.1.3 EVOLUCION DEL EMPLEO URBANO POR SEGMENTO DEL MERCADO LABORAL.

Analizaremos la evolución y las principales tendencias del empleo urbano del mercado laboral dividido por segmentos. Para fines analíticos, el empleo urbano se dividirá en dos grandes áreas: **FORMAL** e **INFORMAL**.

El segmento **FORMAL** a su vez se subdivide en:

- **Formal privado** que comprende a los empleadores, empleados y obreros de unidades productivas mayores a cinco (5) trabajadores.
- **Sector público** comprende a los empleadores, empleados y obreros que trabajan para algunas de las empresas o reparticiones del Estado, y

- **Microempresa formal** que considera a todos los empleadores, empleados y obreros de unidades productivas de cinco y menos trabajadores que cuenten con algún beneficio legal como el reconocimiento de vacaciones, permisos de maternidad, pago de beneficios sociales o estén afiliados a un seguro médico.

Mientras que en el segmento **Informal** comprende los siguientes elementos:

- **Trabajo independiente** que comprende a los trabajadores por cuenta propia, así como a los trabajadores familiares no remunerados.
- **Microempresa informal** comprende a los empleadores, empleados y obreros de unidades productivas de cinco y menos trabajadores que no cuenten con los beneficios establecidos para la “microempresa formal”, y
- **Servicio doméstico** que comprende a las empleadas del hogar.

Inicialmente, se debe destacar que la tendencia hacia la informalización del empleo urbano posterior a la aplicación de la política de ajuste estructural sigue en aumento, ya que el sector informal de la economía ha pasado de absorber el 54.33% de la Población Ocupada en 1990 a el 65% en 1996. sin embargo, este dato tiene que ser matizado debido a que por limitaciones de la información disponible no ha sido posible realizar la división entre “microempresa formal” y “microempresa informal” para 1996.

A pesar de ello, si tomamos el dato de 1995, que es el último que nos permite realizar la distinción, se continúa observando la informalización del mercado laboral, pues pasa del 54.33% de 1990 al 56.99% en 1995.

Este aumento se debe principalmente al crecimiento que ha mostrado la microempresa informal durante el período pasando de 8.58% de la PEA urbana en 1990 a 11.91% en 1995, ya que en el segmento de trabajo independiente tiene un leve crecimiento, pasando del 38.73% en 1990 a 39.68% en 1995, y el servicio doméstico una destacable caída, pues del 7.02% desciende a 5.40% en el mismo período.

Durante el período 1990 – 1995, la microempresa informal pasa de ocupar a 79.090 personas en 1990 a 149.656 personas en 1996, lo que representa un crecimiento promedio anual del 13.06%, mas que duplicando la población ocupada urbana, que experimentó un aumento del 6.4% en el mismo período.

Esta situación debe llevar a la reflexión de fondo acerca del mercado de trabajo urbano de Bolivia sobre la calidad o cualificación del empleo que se genera. Los datos muestran que estos contingentes de nuevos trabajadores, fundamentalmente mujeres y jóvenes, se están incorporando de una manera acelerada al mercado y lo están haciendo fundamentalmente en actividades informales.

Esta situación es preocupante, pues si en algún momento se consideraba al aumento del empleo informal como una respuesta rápida de la población a las consecuencias derivadas de la política económica de ajuste estructural, se

observa que esta tendencia se ha institucionalizando. Un dato relevante es el fuerte incremento del trabajo por cuenta propia en 1996 alcanzando 43% de la población ocupada.

Para una mejor comprensión de la evolución del mercado de trabajo por segmentos entre los años 1990 – 1995, extremos que son tomados para fines de comparabilidad, se presenta el siguiente cuadro donde se muestran las tasas de crecimiento de los diferentes segmentos de mercado:

**CUADRO Nº 5
CRECIMIENTO ANUAL DEL EMPLEO
POR SEGMENTOS 1990 - 1995**

SEGMENTO	1990	1995	CRECIMIENTO ANUAL PROMEDIO (%)
TOTAL URBANO	921.338	1.256.576	6.4
FORMAL	420.780	540.466	5.1
Formal Privado: Empresas grandes (1)	187.038	313.546	10.9
Formal Privado: Microempresas Formales	50.879	65.168	5.1
Formal Público	182.863	161.752	-2.4
INFORMAL	500.558	716.110	7.4
Independientes	356.798	498.574	6.9
Microempresa Informal	79.090	149.656	13.6
Servicio Doméstico	64.670	67.880	1.0

Fuente: Encuesta Integrada de Hogares (EIH). Instituto Nacional de Estadística (INE).
(1) Incluye todas las empresas pequeñas, medianas y grandes con más de 5 trabajadores.

Del cuadro anterior se concluye que, a pesar del alto crecimiento del empleo formal (5 por ciento anual), el mismo fue insuficiente para absorber el crecimiento de la PEA urbana. Esto se constata en el aún más alto crecimiento del empleo informal (7.4 por ciento anual).

El elevado crecimiento del empleo formal se explica por la creación de empleo en el sector privado, particularmente el segmento de empresas medianas y grandes (10.9 por ciento anual). Las microempresas formales crean empleos a un ritmo igual al promedio del sector formal, mientras que el Empleo Público registra una reducción (-2.4 por ciento anual) en el período.

El aún más elevado crecimiento del empleo informal se explica por el aumento del trabajo por cuenta propia (6.9 por ciento anual) y, sobre todo, por el elevado crecimiento de la ocupación en microempresas informales (13.6 por ciento).

En la evolución del período analizado dentro del sector formal resalta la fuerte reducción del tamaño del sector público, pues si bien en 1990 representaba el 19.85% de la población ocupada, en 1996 sólo representa el 12.10%, con una disminución por tanto de 39.04%, como consecuencia de la política de control del gasto público, así como de las medidas de estabilización de mediados de la década pasada, y de las medidas tendentes a disminuir el aparato burocrático

público en el marco de la modernización del Estado, que pasa de ser empresario y ejecutor a normador, regulador y facilitador.

Paralelamente, esta disminución se ha visto favorecida por la municipalización emergente de la Ley N° 1551 de Participación Popular (20 de abril de 1994) y por la Descentralización Administrativa (Ley N° 1654 de Julio de 1.995), que han transferido muchas competencias del Poder Ejecutivo Central a las administraciones descentralizadas regionales, ya sea a Gobiernos Municipales o Prefecturas de Departamento.

En este sentido, de igual manera se ha hecho sentir el impacto de la privatización de las empresas pequeñas y medianas de las Corporación Regionales de Desarrollo (a partir de la Ley de Privatización de 1992) y de la capitalización de las grandes empresas del Estado (Ley de Capitalización, marzo de 1994), que definitivamente dejan en manos de la iniciativa privada las actividades productiva.

La disminución aludida no solo se limita a la disminución del peso relativo del sector público en la población ocupada de las ciudades principales del país, sino que se evidencia que entre 1990 y 1995, este sector pasó de emplear 182.863 personas a 161.752 personas, respectivamente, representando una diferencia de 21.111 personas, o lo que es lo mismo un 2.4% anual, siendo el único segmento del mercado laboral que decrece en términos absolutos durante el período.

Si bien el sector Formal Privado crece en términos absolutos entre 1990 y 1995 pasando de 187.338 personas a 33.546 personas, respectivamente, a una tasa de crecimiento anual promedio de 10.9% y un crecimiento de 40.30% en términos absolutos, no tiene la capacidad de absorber toda la creciente oferta de mano de obra, explicada fundamentalmente a la incorporación de la mujer al mercado del trabajo y a la disminución del desempleo.

A pesar del fuerte crecimiento del segmento formal privado, queda claro que este ha sido insuficiente para absorber a los contingentes de personas que se incorporan anualmente al mercado laboral urbano. Un descenso significativo de la informalidad requeriría tasas de crecimiento mucho más altas, especialmente en las actividades orientadas a productos transables de alto valor agregado.

Finalmente, en el sector formal aparece el segmento de “microempresa formal”, que representa a aquellas pequeñas unidades productivas que están realizando o han realizado esfuerzos para mejorar las condiciones laborales de sus empleados, e incorporarlos a una serie de beneficios. A pesar de que este argumento tuvo un crecimiento de 5.1% anual entre 1990 y 1995, éste es casi tres veces menor que el de la microempresa informal, lo que demuestra la mayor capacidad de absorción y dinamismo de éste último segmento. Además, a lo largo de todo el período observado su proporción fluctúa entre 5.52% (año 1990) y 4.75% (año

1991) de la población ocupada, lo que muestra su poca representatividad, ya que inclusive es menor que el servicio doméstico.

En el siguiente cuadro observamos la evolución tanto del segmento formal. Como del informal entre los períodos 1990 – 1993 y 1993 - 1996:

CUADRO Nº 6
EVOLUCION DE LA POBLACION OCUPADA POR AÑO,
SEGÚN SEGMENTO DEL MERCADO DE TRABAJO
EN CIUDADES PRINCIPALES
(En porcentajes)

SEGMENTO	1990	1993	1994	1996(a)
Total Formal	45.67	45.69	43.0	40.2
Total Informal	54.33	54.31	57.0	59.8

Fuente: Encuesta Integrada de Hogares (EIH). Encuesta Nacional de Empleo (ENE), (INE).

(a) Dada la ausencia de información sobre microempresas formales en 1996, se supuso que en ese año el empleo en microempresas informales representaba el mismo porcentaje del total urbano que en 1995.

El cuadro anterior señala que , a pesar del dinamismo registrado en el empleo formal privado, la tendencia hacia la informalidad se acentúa en 1993-1996, en forma significativa. Esto se explica por el alto crecimiento de la PEA urbana, por el achicamiento y descentralización del aparato burocrático estatal, y por el estancamiento del ingreso laboral medio de la actividad principal, lo que ja obligado a una mayor incorporación de mano de obra al mercado.

4.1.4 EVOLUCIÓN DEL EMPLEO POR RAMA DE ACTIVIDAD.

Las políticas económicas aplicadas en la etapa del post-ajuste estructural, especialmente la apertura de mercados, el achicamiento del Estado y las políticas monetarias implementadas, tuvieron fuertes consecuencias sobre la estructura del mercado de trabajo urbano en sus diferentes ramas de actividad económica.

CUADRO Nº 7a
COMPOSICION SECTORIAL DEL EMPLEO URBANO
1990 - 1996

RAMA DE ACTIVIDAD	1990(%)	1996(%)
Agricultura y Extractivas	3.0	4.2
Industria Manufacturera	16.1	19.0
Construcción	6.7	8.1
Comercio, Restaurantes y Hoteles	25.2	32.5
Transporte y Comunicaciones	7.9	7.1
Finanzas	2.9	4.3
Servicios	37.7	24.2
Otros	0.5	0.6
TOTAL	100	100

Fuente: Encuesta Integrada de Hogares (EIH).
Encuesta Nacional de Empleo (ENE);
Instituto Nacional de Estadística (INE).

CUADRO Nº 7b
TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DE LA
POBLACIÓN OCUPADA POR RAMA DE ACTIVIDAD
EN CIUDADES PRINCIPALES

RAMA DE ACTIVIDAD	1990	1996	CRECIMIENTO ANUAL PROMEDIO %
TOTAL URBANO	921.338	1.391.354	7.1
Agricultura y Extractivas	27.677	58.451	13.3
Industria Manufacturera	148.102	264.034	10.1
Construcción	61.685	113.530	10.7
Comercio, Res. y Hot.	232.056	452.761	11.8
Transporte	72.402	99.122	5.4
Finanzas	27.015	60.216	14.3
Servicios	347.442	336.095	-0.05
Otros	4958	9.144	10.7

Fuente: Encuesta Integrada de Hogares (EIH) y Encuesta Nacional de Empleo (ENE); Instituto Nacional de Estadística (INE).

CUADRO Nº 8
EMPLEO URBANO POR SECTORES
Y GRADO DE INFORMALIDAD 1990 - 1996

Sectores	1990		1996	
	Ocupados	% Informalidad	Ocupados	% Informalidad
Total Urbano	921.338	54.3	1.391.354	59.8(b)
Agricultura y Extractivas	27.677	22.5	58.451	55.0
Industria Manufacturera	148.102	50.6	264.034	64.4
Construcción	61.685	50.2	113.530	68.1
Comercio, Restaurantes y Hoteles	232.056	85.1	452.761	86.2
Transporte y Comunicaciones	72.402	42.0	99.122	72.7
Finanzas	27.015	28.0	60.216	50.4
Servicios	347.442	43.7	336.095	39.1
Otros	4.958	22.4	9.144	10.0

(b) Dado que para 1996 no se dispuso de información desagregada de empleo en microempresas formales e informales, se imputó como empleo formal el mismo porcentaje del empleo urbano que exhibió la microempresa formal en 1995 (5%). Fuente: Cuadro Nº 24 del anexo IV de este documento. Encuesta Integrada de Hogares (EIH) y Encuesta Nacional de Empleo (ENE), Instituto Nacional de Estadísticas.

De los cuadros 7a y 7b se destaca que en 1990-1996 se registra un cambio en la composición sectorial del empleo. Pierde participación relativa en el empleo urbano el Sector Servicios (del 37.7 al 24.2 por ciento) y aumenta significativamente su ponderación el Sector Comercio (del 25.5 al 32.5 por ciento). También aumentan su participación en el empleo urbano los Sectores Agricultura, Industria Manufacturera, Construcción y Finanzas.

Para comprender los cambios expuestos en el párrafo previo, es necesario aclarar que aquellos sectores que aumentan (disminuyen) su participación en el empleo urbano entre 1990 y 1996, registran también un incremento (descenso) en el grado de informalidad en el mismo período. En el cuadro 8 puede constatarse que todos los sectores que según el cuadro 7^a aumentan su participación en el empleo urbano en 1990-1996, (Agricultura, Industria Manufacturera, Construcción, Comercio y Finanzas) son también los que registran un significativo incremento del coeficiente de empleo informal en su interior. Dicho de otro modo, son también los sectores que se informatizan. A la inversa, el Sector Servicios, que registra un descenso en su ponderación en el empleo urbano, exhibe también un declive en la participación del empleo informal en la ocupación del sector.

4.1.4 ANALISIS DE LA ESTRUCTURA DEL MERCADO DE TRABAJO URBANO, POR TIPO DE PRODUCCIÓN.

A partir de la aplicación de la Nueva Política Económica en 1985, uno de los pilares de la recuperación económica y del crecimiento económico es la apertura de mercados y el aumento de las exportaciones.

En este marco de actuación, el sector de la producción exportable debería presentar una evolución favorable y un aumento de participación en la estructura del empleo urbano del país.

Del análisis de los datos de las encuestas de hogares y de la ENE, se desprende que el número de personas ocupadas en el sector de los transables ha pasado de 165.499 en 1990 a 322.629 en 1996, con un aumento de 95% en cifras absolutas, a una tasa promedio anual de 11.8%, comparativamente casi el doble de la tasa de crecimiento de la población ocupada en el período.

Estos datos muestran un comportamiento simétrico entre las medidas globales de política económica y el comportamiento del mercado laboral.

En cuanto a la participación de los transables en la población ocupada, ésta pasó el 19.06% en 1990 al 23.19% en 1996, mostrando una mayor organización de los

segmentos económicos alrededor de las ramas que se ven favorecidas por la producción de productos de exportación, con ciertas ventajas competitivas. Otro rasgo importante es cómo se modifica el origen formal-informal en la producción de transables. En 1990 el 54% de los trabajadores de transables estaban en el sector formal, liderizado por el formal privado, especialmente por la rama de actividad de la industria manufacturera. En 1996 el 37.0% estaba en el sector formal, debido a la fuerte penetración del trabajo independiente y la microempresa informal en la industria manufacturera y otras actividades transables.

El siguiente cuadro muestra las tendencias señaladas:

**CUADRO Nº 9
POBLACIÓN OCUPADA POR TIPO DE PRODUCCION,
SEGÚN SECTOR DEL MERCADO DE TRABAJO
EN CIUDADES PRINCIPALES.**

SECTOR	1990	1993	1996
PO URBANA	921.338	1.090.050	1.391.354
PO TRANSABLE	165.499	234.651	322.629
Sector Formal	89.348	104.425	118.727
Sector Informal	76.151	130.226	203.902
PO NO TRANSABLE	755.839	855.399	1.068.725
Sector Formal	331.703	393.048	368.247
Sector Informal	424.136	462.351	700.478

Fuente: Encuesta Integrada de Hogares (EIH) y Encuesta Nacional de Empleo (ENE); Instituto Nacional de Estadística (INE).

La progresiva, pero decidida, informalización del sector de producción de transables, debe constituirse en una llamada de atención sobre el futuro desarrollo del sector, así como sobre la capacidad del país en continuar ingresando a mercados ya atendidos, pues la situación descrita muestra la debilidad en la que se encuentra la producción de transables urbana.

4.2 COMPORTAMIENTO Y EVOLUCION DE LOS INGRESOS LABORALES.

El siguiente cuadro muestra la distribución del ingreso laboral real medio, por segmento del mercado de trabajo en las ciudades principales para el período 1990-1996:

CUADRO Nº 10
INGRESO LABORAL REAL MEDIO POR SEGMENTO DEL MERCADO
DE TRABAJO EN CIUDADES PRINCIPALES 1990 – 1996
(En Bolivianos de 1990).

SEGMENTO	1990	1993	1996	CRECIMIENTO ANUAL PROMEDIO % 1990-1996
TOTAL URBANO	378	384	467	3.6
Formal Privado	502	587	573	2.2
Microempresa Formal (1)	477	355	368	-5.0
Sector Público	364	527	535	6.6
Trabajo Independiente	284	228	379	4.9
Microempresa Informal	458	399	543	2.9
Servicio Doméstico	123	134	130	0.9

Fuente: Encuesta Integrada de Hogares (EIH) y Encuesta Nacional de Empleo (ENE); Instituto Nacional de Estadística (INE).

1. El dato de 1996 corresponde al año 1995, último disponible.

En primer lugar, se constata que el ingreso laboral en términos reales (a Bolivianos de 1990) en las ciudades principales del país creció de Bs. 378/mes en 1990, a Bs. 384/mes en 1993, alcanzando los Bs. 467/mes en 1996, representando un crecimiento promedio durante el período de 3.6% al año, tasa equivalente al crecimiento del Producto Interno Bruto en el mismo período, lo que refleja el positivo impacto del comportamiento de la economía en general sobre los ingresos laborales.

Todos los segmentos del mercado de trabajo urbano, excepto el de la microempresa formal, tuvieron crecimiento positivo de sus ingresos laborales reales en estos años. Por arriba del promedio el período se sitúan los segmentos de sector público con una tasa de 6.6% y trabajo independiente con el 4.9%.

A continuación aparecen los segmentos de formal privado con el 2.2%, la microempresa informal con el 2.9% y el servicio doméstico con un 0.9%. Finalmente, la microempresa formal que presenta una tasa de crecimiento negativo de -5%, debido a que este segmento no puede ser calculado para el año 1996, por lo que su promedio está calculado hasta 1995, así como los problemas de información en la base de datos, pues al ser la primera vez que se considera este segmento en Bolivia, se podrían presentar problemas en la determinación del mismo, para cada año

El segmento que presenta el mayor crecimiento es el sector público, debido fundamentalmente a la política de achicamiento del mismo, que sin embargo ha mantenido una masa salarial estable, lo que necesariamente lleva consigo el aumento del ingreso laboral. Del mismo modo, este sector se ha beneficiado por un efecto de compensación pues en los momentos iniciales sufrió el congelamiento salarial y se vio afectado al ser la variable de ajuste para el cierre de la brecha fiscal, en los primeros años de los 90 y con la economía por la senda del crecimiento cercano al 4% se le dieron aumentos compensatorios por encima de los niveles inflacionarios proyectados, especialmente a los sectores de los trabajadores de la salud y la educación.

En cuanto al segmento de trabajo independiente, su notable crecimiento del 4.9% se debe fundamentalmente a su recuperación luego del proceso de ajuste, pues a pesar de la mejoría su ingreso, en valor absoluto está por debajo del promedio, aunque mejorando su relación, pues si en 1990 representaba el 75% del ingreso promedio urbano, en 1996 representa el 81%. Otro factor que ha influido es la mejora de los sectores del transporte, comercio y construcción, donde este segmento es predominante, lo que incidió en un positivo comportamiento del ingreso.

Un factor determinante para la mejoría del ingreso laboral en el período de estudio, es la importante incorporación de mano de obra al mercado,

especialmente durante el segundo período (1993 – 1996). A pesar de la disminución del ingreso por actividad principal, la ocupación en actividades secundarias ha beneficiado a los ingresos laborales medio.

Analizando el comportamiento de los ingresos laborales, por rama de actividad se observa que los sectores de transporte con el 5.8%, Comercio con el 5.3% y Finanzas con el 4.8%, están por encima del promedio del mercado de trabajo urbano, seguidos por el de servicios con el 3.5% y el de la construcción con el 0.7%. Es de destacar que los sectores de Agricultura y Extractivas con el -1.5% y de Industria Manufacturera con el -0.9% presenten tasas decrecientes en este período.

CUADRO Nº 11
INGRESO LABORAL REAL MEDIO POR RAMA DE ACTIVIDAD EN
CIUDADES PRINCIPALES 1990 – 1996
(En Bolivianos de 1.990).

RAMA	1990	1993	1996	CRECIMIENTO ANUAL PROMEDIO %
TOT. URBANO	378	384	467	3.6
Agricultura	638	609	583	-1.5
Ind. Manufac.	381	321	360	-0.9
Construcción	389	359	406	0.7
Comercio	338	291	462	5.3
Transporte	473	521	665	5.8
Finanzas	720	875	954	4.8
Servicios	326	384	398	3.4
Otros	777	836	788	0.2

Fuente: Encuesta Integrada de Hogares (EIH) y Encuesta Nacional de Empleo (ENE).

La caída del ingreso en la rama de la industria manufacturera se debe a la progresiva informalización de la misma, con el aumento de la participación de los segmentos de trabajo independiente y microempresa, con el consiguiente aumento de los trabajadores familiares no remunerados, así como por la caída que tiene la microempresa formal debido a las causas antes señaladas.

Las tres ramas de actividad que muestran altos niveles de ingreso en 1996 por segmento del mercado de trabajo son: para el total urbano de Bolivia Finanzas (Bs. 954/mes), Transporte (Bs. 665/mes) y Agricultura-extractivas (Bs. 583/mes), para el Formal Privado Finanzas (Bs. 1.031/mes), Transporte (Bs. 829/mes) y Agricultura-extractivas (Bs. 766/mes), exactamente los mismo que para el total urbano, para la Microempresa Formal, con datos de 1995 Construcción (Bs. 405/mes), Servicios (Bs. 401/mes) y Transporte (Bs. 375/mes), para el Sector Público Finanzas (Bs. 1.786/mes), Agricultura-extractiva (Bs. 978/mes) y Transporte (Bs. 871/mes), los mismos que el Formal Privado y el Total Urbano, para la Trabajo Independiente Transporte (Bs. 824/mes), Finanzas (Bs. 821/mes) y Servicios (Bs. 374/mes) y para la Microempresa Informal Finanzas (Bs. 913/mes), Comercio (Bs. 753/mes) y Transporte (Bs. 455/mes).

Es destacable que las ramas de Transporte y Finanzas, las dos más importantes del sector urbano, lo son igualmente en todos los segmentos del mercado de trabajo excepto en el de la microempresa formal. Igualmente relevante es

constatar que la industria manufacturera no figura entre los que presentan elevados niveles de ingreso, lo que demuestra el pequeño tamaño relativo y la debilidad del sector formal industrial boliviano.

En cuanto a la evolución de los ingresos laborales, por tipo de producción debe resaltarse que el ingreso en la producción de transables tiene una disminución del 1% promedio por año en este período, pasando de Bs. 423/mes en 1990 a Bs. 395/mes en 1996, situándose de la misma manera siempre por debajo del promedio urbano salvo en los años 1990 y 1991.

Esta disminución se explicaría por la progresiva informalización de la producción de transables, por el aumento de la participación de la microempresa informal y por el aumento de los trabajadores familiares no remunerados (incluidos en el Trabajo Independiente), que habría provocado una caída de la productividad de este sector y su impacto consiguiente en los ingresos.

4.3 MERCADO DE TRABAJO, DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y POBREZA.

La pobreza constituye un problema central en Bolivia, que está íntimamente asociada con las oportunidades de empleo y generación de ingresos de la población.

Sin embargo, entre 1990 y 1995, los índices de pobreza en las ciudades principales de Bolivia presentó una leve mejoría, pasando del 53% de la población en 1990 al 48% en 1995. Este comportamiento, en gran medida, obedece al incremento del ingreso familiar per cápita en un 17% durante el período analizado, esto es, ha pasado de Bs. 210 (en Bolivianos de 1990) en 1990 a Bs. 245 en 1995.

La expansión del ingreso familiar per cápita, a su vez, está asociada a la reducción del tamaño medio de los hogares, que han pasado de 4.6 miembros en 1990 a 4.5 en 1995, y al notable incremento del promedio de ocupados por hogar, de 1.48 en 1990 a 1.78 en 1995, representando un crecimiento del 20.3%.

Es decir, las familias adoptaron estrategias de generación de ingresos a partir de la decisión de “lanzar” a más miembros del hogar al mercado de trabajo. Dichas estrategias constituyen una respuesta a la desigualdad distribución del ingreso, que mostró un incremento persistente en el período analizado.

El siguiente cuadro nos muestra las variables señaladas anteriormente identificando su comportamiento:

CUADRO Nº 12
INDICADORES DE POBREZA E INGRESOS FAMILIARES DE LOS HOGARES EN CIUDADES
PRINCIPALES. 1990 - 1995

DESCRIPCION	1990	1993	1995
Incidencia de Pobreza	53%	49%	48%
Ingreso Familiar mensual real (Bs. De 1.990)	967	1.108	1.113
Ingreso Familiar per cápita mensual real.	210	242	245
Ingreso medio de la actividad principal	516	491	490
Tamaño del hogar	4.60	4.59	4.55
Promedio de ocupados por hogar	1.48	1.67	1.78

Fuente: UDAPSO en base a datos del INE.

Las tendencias presentadas, relativas a la mayor participación laboral de los miembros de los hogares urbanos, se asocian al hecho de que en el período de análisis la economía ingresa por una senda de crecimiento modesto, pero sostenido, incidiendo positivamente sobre la ampliación de mayores oportunidades de trabajo, situación que facilitó el incremento de la participación de fuerza de trabajo secundaria, destacándose principalmente el rol de la mujer como fuente de aporte de los ingresos familiares.

De igual manera, se ha visto que el efecto de la concentración de ingresos y la relativamente baja tasa de crecimiento de la economía, afectan principalmente a aquellos hogares: a) cuyo jefe presenta un bajo nivel de formación académica y/o técnica, b) a los migrantes provenientes del campo y c) a los hogares con alta dependencia económica.

A lo largo de estos últimos años, se ha podido evidenciar que la formación del jefe de hogar es el factor más importante para explicar la pobreza, ya que una elevada proporción de hogares en los cuales la escolaridad del jefe es relativamente alta, se hallan en un nivel de ingreso, por encima de la línea de pobreza.

CAPITULO V.

ANALISIS DE LOS RESULTADOS DEL “PLAN NACIONAL DE EMPLEO DE EMERGENCIA”.

5.1 MOVILIDAD OCUPACIONAL.

Es importante abordar este punto ya que la movilidad ocupacional ayuda a evaluar el grado de flexibilidad y/o rigidez del mercado de trabajo, vale decir, la capacidad de respuesta del trabajador frente a cambios en la oferta y demanda. La forma más popularizada de analizar la rigidez laboral es a través de un enfoque dualista que identifica y analiza la dinámica de dos sectores: un sector “formal” asociado a mejores y más estables oportunidades de empleo y un sector “informal” caracterizado por empleo de baja productividad, bajos ingresos y alta vulnerabilidad económica, elementos que se identificaron posteriormente en el análisis del PLANE.

La literatura sobre el desempleo del mercado de trabajo supone que la **rigidez** provoca formas ineficientes de asignación del empleo, en un mercado laboral **flexible**, la movilidad inter ocupacional da lugar a una mejor asignación de mano de obra (“matching” entre empleos y trabajadores). Una rápida readecuación de la

oferta laboral a los cambios en la demanda, provee adecuados incentivos a la inversión en capital humano y garantiza un eficiente comportamiento del mercado de trabajo.

En un mercado flexible, la movilidad ocupacional depende de las características productivas individuales de la mano de obra y los requerimientos específicos de capital humano asociados a cada sector ocupacional. Por el contrario, un mercado inflexible tiende a estar segmentado y restringe la movilidad y rotación ocupacional, desincentiva la apropiada inversión en capital humano y dificulta las posibilidades de adaptación a los cambios en la estructura productiva y ocupacional.

Estudios recientes han identificado un incremento significativo de la participación femenina y un incremento de las ocupaciones en el sector semi-empresarial durante la primera mitad de la década de los años noventa³¹. Estos cambios estuvieron propiciados por el incremento de actividades en sectores de comercio, servicios y la pequeña manufactura que se beneficiaron del crecimiento económico. Otros estudios confirman la tendencia al incremento de ocupaciones en el sector semi-empresarial y empresarial asociados a ganancias de ingresos, mayores niveles de producción y productividad a lo largo de 1990 y 1997. Estos estudios concuerdan en identificar el importante rol que desempeñan las

³¹ BANCO MUNDIAL. (1996).

pequeñas unidades familiares y la necesidad de reconsiderar el rol del sector informal en Bolivia. Sin embargo, y a pesar de identificar cambios significativos en la estructura del empleo en Bolivia, ninguno de los trabajos mencionados presenta evidencia empírica sobre el grado de flexibilidad del mercado laboral medido en términos de movilidad inter ocupacional.

Para identificar el grado de flexibilidad del mercado laboral se requiere determinar la movilidad ocupacional e identificar las variables que facilitan y/o restringen la transición entre ocupaciones.

- Cuáles son los factores que determinan la transición de trabajos inestables y precarios a empleos estables y protegidos.
- Cuáles son los determinantes de la “formalización” de los trabajadores informales.

Las respuestas a estas preguntas permiten evaluar el rol de los factores que facilitan y/o restringen la transición ocupacional tales como el capital humano, la experiencia de trabajo y la edad entre otros, así como factores no relacionados estrictamente con la productividad de la mano de obra, como el género y la etnicidad que juegan un rol importante y todavía poco estudiado en el mercado laboral boliviano.

La más importante transición en un mercado de trabajo es la movilidad entre el desempleo y la ocupación, asimismo determinar la manera como se realiza la transición del desempleo y/o la inactividad al empleo, identificar las variables que determinan la transición del desempleo a las diferentes ocupaciones dentro de la estructura ocupacional. En el caso del desempleo es importante examinar la relación en ambas direcciones, es decir identificar los factores que determinan la transición del desempleo hacia la estructura ocupacional, así como aquellos que incrementan la probabilidad de quedarse desempleado.

5.1.1 MOVILIDAD INTER-OCUPACIONAL:

El Debate Entre Formal Vs. Informal.

La forma más común de examinar la movilidad ocupacional en países en desarrollo es a través –como lo dijimos- de un enfoque dualista, que identifica y diferencia entre dos sectores caracterizados como “formal / informal” y/o “moderno / tradicional”³². Desde esta perspectiva el sector moderno formal concentra los “*buenos trabajos*”, asociados con altos salarios, posibilidades de movilidad ocupacional hacia arriba y con frecuencia protegidos bajo normas de regulación laboral.

El empleo en el sector informal o tradicional reúne todas las características opuestas, concentrando así a los empleos mal remunerados, caracterizados por

³² FIELDS, Gary. “Labor Markets in America Latina” (1990) y MAZUNDAR, Dipak. “Segments Labor Markets” (1983).

altos niveles de rotación ocupacional, ausencia de una escala ocupacional y ausencia de protección bajo normas laborales que sólo alcanzan al sector moderno / formal.

En períodos de estabilidad y de expansión económica el empleo en el sector informal tiende a ser transitorio y se reduce a medida que la fuerza laboral empleada adquiere destrezas y experiencia de trabajo facilitando la inserción en el sector informal. En períodos de desaceleración y recesión económica, el sector tradicional tiene el rol de absorber mano de obra desplazada del sector formal y proveer oportunidades alternativas en la generación de ingresos.

Las fuentes comunes de rigidez son: la presencia de salarios mínimos que afectan la demanda laboral, el rol de las instituciones de negociación colectiva (sindicatos) sobre los salarios y el empleo, y el grado de inflexibilidad hacia debajo de los salarios durante épocas de crisis. Las implicaciones de política son claras: a mayor flexibilidad en el mercado de trabajo, menor rigidez institucional y menor presencia de distorsiones en el mercado, facilitando la integración de estos dos sectores.

El empleo en el sector informal / tradicional es una “opción” en muchos casos más productiva que el empleo en el sector formal, donde la burocracia y la rigidez institucional no dan espacio a mejorar la productividad. Este enfoque enfatiza el rol

de la micro y pequeñas empresas y de los trabajadores por cuenta propia que representan un gran porcentaje del empleo en el sector informal en la mayoría de los países en desarrollo.

5.1.2 ANALISIS DE LA MOVILIDAD OCUPACIONAL.

Definidos anteriormente la situación de la movilidad ocupacional pasamos a identificar los sectores por los, en nuestro mercado de trabajo, esta estructurado. Identificamos sectores ocupacionales en base a determinadas características de empleo diferenciado entre: *trabajadores asalariados, por cuenta propia y empleadores.*

Este análisis sigue la forma de análisis dualista, y por lo tanto examina el grado y determinantes de movilidad inter ocupacional observados entre el desempleo (e inactividad) y cuatro categorías ocupacionales generalmente utilizadas en el análisis de la estructura del empleo urbano en Bolivia:

5.1.2.1 CATEGORIAS OCUPACIONALES EN BOLIVIA.

5.1.2.1.1 TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA INCLUYENDO A LOS FAMILIARES NO REMUNERADOS.

Los trabajadores por cuenta propia se agrupan en unidades familiares que trabajan en forma independiente y/o emplean mano de obra familiar no remuneración. Este sector es equivalente al sector “familiar” identificado en varios estudios³³.

Este el sector donde se observa la mayor participación femenina (61%) y de la población que ha sido caracterizada como indígena³⁴ (47%). Las menores barrera a la entrada a este sector hacen que sea más fácil la llegada de inmigrantes del área rural que tienen generalmente bajos niveles de calificación.

Los trabajadores por cuenta propia tienen una media de 36 años de edad lo que refleja que no es un sector que atrae exclusivamente mano de obra juvenil. Los trabajadores de este sector tienen un promedio de 7 años escolaridad, reflejando que apenas concluyeron la educación primaria, lo que confirma que se trata de ocupaciones con baja intensidad en el uso de capital humano. Este sector se

³³ UDAPSO (1997).

³⁴ Se ha identificado a la “población indígena” como aquella que durante la encuesta manifestó hablar por lo menos un idioma nativo.

constituye en una forma de inserción ocupacional de la población con baja calificación y no presenta límites de edad.

Dos tercios de los trabajadores por cuenta propia se encuentran en el sector comercio particularmente como pequeños comerciantes y vendedores de calle, por lo que éste sector se constituye en el mayor empleador de trabajadores independientes. Otro tercio de los trabajadores por cuenta propia se encuentra en el sector industrial (18.5%) e incluye pequeños artesanos que producen diversos productos para el mercado local y externo.

En promedio los trabajadores por cuenta propia tienen 8 años de experiencia de trabajo en la ocupación que desempeñan. La experiencia de trabajo para estos trabajadores se manifiesta en las destrezas adquiridas en los procesos de producción y comercialización. Los trabajadores por cuenta propia en el sector de construcción y de transporte –por ejemplo- tienen los más altos niveles de experiencia de trabajo (11.4 años y 9.3 años, respectivamente), sin embargo, inclusive los empleados en el sector comercio en promedio cuentan con 7 años de experiencia laboral, lo que demuestra el rol importante asignado a la experiencia adquirida en el puesto de empleo.

5.1.2.1.2 ASALARIADOS INFORMALES.

Esta categoría se incluyen los trabajadores dependientes de establecimientos económicos con menos de 5 trabajadores, incluyendo aquellos que tienen contratos eventuales y los que reciben salario a destajo (de acuerdo a porcentaje o comisión). Este es uno de los sectores, con una mayor participación de mujeres y de mano de obra indígena (46% y 36% respectivamente). Los asalariados informales tiene un promedio 28 años de edad, 8 años de escolaridad y los mas bajos niveles experiencia de trabajo (4.6 años) observados en las cuatro categorías ocupacionales identificadas. Esta característica probablemente esté asociada a la preferencia que tienen los empleadores de contratar jóvenes con niveles medios de calificación, mayor disposición de aceptar empleos temporales, bajos salarios y sin protección social.

Los asalariados informales se encuentran dispersos en varios sectores, principalmente servicios (35%), comercio (19%), transporte (16%), industria (13.3%) y construcción (11%). El sector de servicios incluye trabajadores domésticos (trabajadores del hogar), pintores y plomeros entre otros, que llegan a constituir más de un tercio de la fuerza asalariada informal. Un gran parte de estos trabajadores tienen empleos eventuales, salarios sujetos a fluctuaciones, no están protegidos por la legislación ni protección laboral y generalmente no tienen contratos formales de trabajo.

5.1.2.1.3 ASALARIADOS FORMALES.

Estos trabajan bajo contratos formales de mediano y largo plazo y una parte importante de ellos goza de protección social. Estos trabajadores se encuentran en el sector público y generalmente en establecimientos de 5 o más trabajadores de acuerdo a la definición convencional. En esta categoría se encuentran los asalariados de establecimientos de mayor tamaño (más de 5 trabajadores) incluyéndose también los empleados del sector público. Alrededor del 40% de los ocupados de este sector está concentrado en el sector de servicios (educación, salud y otros) mientras que un 20% se concentra en el sector industrial.

La participación de personas que hablan idiomas nativos es menor respecto a los grupos anteriores (29%). La escolaridad promedio de los asalariados formales es de 11.5 años, significativamente más alta con relación a los trabajadores de las otras tres categorías, lo que demuestra que tienen substancialmente mayores niveles de capital humano.

Los asalariados formales tienen en promedio 33 años de edad, mayores niveles de educación (11.4 años) y también mayores niveles de experiencia de trabajo (6.8), más altos que los alcanzados por los asalariados informales. La participación femenina en este sector es más baja que en los dos anteriores sectores, llegando a alcanzar un 30% de la mano de obra total.

5.1.2.1.4 PATRONES O EMPLEADORES.

Finalmente los Patrones o Empleadores incluyen a propietarios de unidades económicas que contratan mano de obra asalariada. En esta categoría se observan los menores niveles de participación de mujeres (21%). En promedio, los patrones o empleadores tiene 10 años de escolaridad y un número igualmente aproximado de años de experiencia de trabajo. Los niveles de experiencia de trabajo en esta ocupación, son los más altos observados a lo largo de la estructura ocupacional, lo que manifiesta un elevado requerimiento de destrezas para alcanzar estas posiciones.

Los Patrones o Empleadores se encuentran principalmente en los sectores de comercio, construcción e industria manufacturera, que en conjunto congregan a aproximadamente 70% de las ocupaciones en este sector. Este sector agrupa a las ocupaciones con los más elevados ingresos y con una menor propensión a cambiar de posición ocupacional.

El siguiente cuadro muestra las características de las cuatro categorías ocupacionales identificadas usando la información correspondiente a la EIH³⁵.

³⁵ INE, "Encuesta Integra de Hogares" (1994).

**CUADRO Nº 13
PERFIL DE CARACTERISTICAS INDIVIDUALES EN
LAS CATEGORIAS OCUPACIONALES, 1994**

	Cuenta Propia	Asalariado Informal	Asalariado Formal	Patrón o Empleador	Desocupados e Inactivos
Edad (años)	36	28	33	40	22
Porcentaje De Mujeres	61	46	3	21	64
Porcentaje De Indígenas	47	36	29	31	21
Escolaridad (años)	7.2	7.9	11.4	10.9	8.1
Experiencia De Trabajo	7.7	4.9	6.8	10.9	8

En el caso de los ocupados (Exp. De Trab.), la experiencia de trabajo se refiere a la permanencia en la ocupación, en cambio, en el caso de los desocupados e inactivos se refiere a la experiencia potencial (=edad-escolaridad-6).
Fuente: Encuesta Integrada de Hogares 1994.

La forma apropiada de caracterizar y diferenciar el sector informal del formal ha sido tema de un amplio debate, todavía no concluido. Para fines de este estudio, se considera la forma convencional de identificar “informalidad” como una función del grado y características de “protección” asociadas con el empleo. De esta forma, el sector informal congrega empleos que carecen de protección y seguro social que en el caso boliviano incluirían a los trabajadores por cuenta propia y a una gran parte de los asalariados informales que trabajan en pequeños establecimientos que, en general, están fuera de las regulaciones del mercado de trabajo. Esta definición del sector informal podría incluir a las micro o pequeñas

empresas que normalmente tienen pocos empleados y no contribuyen a las cotizaciones del seguro social. Por el contrario, el sector formal incluye a los asalariados que trabajan en establecimientos de mayor tamaño y los empleadores que trabajan bajo normas establecidos por la legislación laboral.

5.1.2.1.5 DESOCUPADOS E INACTIVOS.

Los inactivos y desocupados representan un grupo heterogéneo de personas donde se destaca la alta participación de mujeres (64%) y un promedio de edad relativamente joven de este sector de la fuerza laboral (22 años).

Una proporción relativamente baja de los inactivos (21%) habla idiomas nativos y por lo tanto se puede concluir que la que menos de un tercio de lo que se caracteriza como “población indígena” en el área urbana esta desocupada y/o desempleada. Los inactivos y/o desempleados tienen aproximadamente un promedio de 8.1 años de educación que es más elevado que el promedio de los trabajadores por cuenta propia (7.2) y de los asalariados informales (7.9), pero menor a los que tienen los asalariados formales (cerca de 11 años).

5.1.3 DETERMINANTES DE LA MOVILIDAD.

5.1.3.1 MOVILIDAD INTERSECTORIAL.

Generalmente, la rotación ocupacional no está asociada con cambios substanciales dentro de la escala ocupacional. El cambio muy frecuente de empleadores o empleos es generalmente observado dentro de ocupaciones inestables y precarias, donde altos niveles de movilidad no están asociados a cambios significativos en salarios, estabilidad laboral y status de empleo.

Dentro de la perspectiva del modelo dualista se establecen algunos patrones de movilidad entre sectores. En primer lugar, la entrada al sector informal debería estar determinada por las características individuales asociadas al capital humano y generalmente expresadas en la inversión en educación formal y en los niveles de experiencia de trabajo.

En segundo lugar, y para el caso de trabajadores con bajos niveles de capital humano, el sector informal se considera un sector de transición entre el desempleo (y/o la inactividad) y el empleo en el sector formal. La permanencia en el sector informal tiene el objetivo de acumular experiencia de trabajo, adquirir destrezas y habilidades que constituyen medios para incrementar la productividad de la mano de obra no calificada, lo que en el mediano y largo plazo incrementa

Las probabilidades de transición al sector formal³⁶. En el cuadro a continuación resume la información sobre las transiciones observadas entre los cuatro sectores de actividad³⁷.

**CUADRO Nº 14
PROBABILIDAD DE MOVERSE DE UN SECTOR A OTRO.
SECTOR DE DESTINO (1994)**

	Cuenta Propia	Asalariado Informal	Asalariado Formal	Patrón o Empleador	Desocupado e Inactivo
Cuenta Propia	75.2	10.5	1.4	0.2	12.7
Asalariado Informal	3.5	86.6	4.3	0.3	5.3
Asalariado Formal	1.8	1.2	73.5	0.5	23.1
Patrón o Empleador	1.3	0.3	1.3	97	0.2
Desocupado e Inactivo	4.7	4.2	4.8	0.3	86.1

Fuente: Encuesta Integrada de Hogares 1994.

5.1.3.2 DETERMINANTES ESPECIFICOS DE LA MOVILIDAD.

5.1.3.2.1 EL ROL DEL CAPITAL HUMANO.

El capital humano juega un rol importante en la transición del desempleo (y/o la inactividad) a la ocupación. Sin embargo, la forma del capital humano determina

³⁶ PEREZ, Ernesto (1997).

³⁷ JIMENEZ y POZO. (UDAPE).

la probabilidad de llegar al sector formal o al sector informal. Así, la acumulación de capital humano formal (años de escolaridad) y experiencia de trabajo son variables que determinan la entrada a ocupaciones en el sector formal, mientras que solamente la experiencia de trabajo determina la entrada al sector informal. La influencia de la experiencia sobre la probabilidad de moverse fuera del desempleo y hacia cualquiera de los sectores de ocupación crece pero a una tasa decreciente, por lo que su importancia disminuye a medida que la experiencia de trabajo se incrementa.

Los resultados de las probabilidades condicionales reflejan que la acumulación de capital humano tiene diferentes roles en la movilidad ocupacional. Estos resultados permiten identificar y distinguir a los “buenos empleos” en contraposición a aquellos caracterizados como “malos” y conocidos como empleos que no llevan a ninguna parte³⁸. Los buenos empleos no solamente tienen mayores niveles de ingreso pero también están asociados a una escala ocupacional con retornos positivos a la educación y la adquisición de experiencia de trabajo.

Un análisis del rol del capital humano en la determinación de las probabilidades condicionales de movilidad demuestra que hay dos categorías ocupacionales substancialmente diferentes: los trabajadores por cuenta propia y los asalariados

³⁸ En la literatura se conoce como “dead-end Jobs”

informales, ambas en lo que se ha caracterizado como el sector informal. En el caso de los trabajadores por cuenta propia, la acumulación de capital humano no parece jugar un rol en la transición hacia este sector y en la posible movilidad de esta ocupación hacia fuera. A mayor escolaridad la probabilidad de moverse a otras ocupaciones incluyendo la posibilidad de realizar la transición al sector formal (como asalariados formales, por ejemplo) es negativa.

Considerando que la categoría Trabajadores por Cuenta Propia incluye ocupaciones con mayores ingresos, mayor independencia económica y flexibilidad, es probable que esta categoría incorpore “mejores” empleos que los que se encuentran en la categoría de “asalariados informales”. Se explica entonces por qué a mayor escolaridad, la probabilidad de moverse al sector asalariados informales, relativa a no moverse, es negativa.

Un resultado menos esperado es el que se observa entre los trabajadores por cuenta propia, donde la acumulación de escolaridad no facilita la transición al sector formal, como se hubiese esperado. Esto podría interpretarse como un reflejo de que en realidad, algunas ocupaciones dentro de la categoría Trabajadores por Cuenta Propia son más atractivas que ingresar al sector formal, y que por tanto el mantenerse de cuenta propias es una “decisión voluntaria”³⁹.

³⁹ Estas observaciones coinciden con recientes estudios en Bolivia que demuestran que, en relación a los obreros y empleados, los trabajadores por cuenta propia tienen mayores ingresos (Morales, 2000).

Por otro lado, ni la escolaridad ni la experiencia de trabajo incrementan la probabilidad de moverse del sector asalariados informales a cualquiera de los otros sectores de ocupación. Lo que refleja que es este sector esta compuesto por “malos trabajos” o “empleos que llevan a ninguna parte” constituyéndose así en el típico ejemplo de lo que se conoce como “dead-end Jobs”.

Es importante notar los diferentes efectos que causan estas dos variables en la integración del mercado de trabajo. La inversión en capital humano formal, tiene un rol determinante en asegurar la transición del desempleo al sector formal. Pero en este caso, la transición tiende a ser directa, y sin el “paso” transitorio a través del sector informal. Por otro lado, la acumulación de experiencia de trabajo es importante en la medida en que las transiciones se presenten dentro del sector informal, pero deja de ser importante para las transiciones del sector informal al sector formal. Así, la acumulación de experiencia de trabajo es importante para la transición de asalariados informales a trabajadores por cuenta propia, pero no cuenta para pasar la berrera del sector informal e integrarse al sector de asalariados formales.

5.1.3.2.2 LAS DIFERENCIAS DE GÉNERO Y ETNICIDAD.

Con relación a los valores, los resultados revelan que las mujeres tienen mayor probabilidad de quedarse desempleadas y/o inactivas. Esto se refleja en el hecho

de que partiendo de cualquier de los sectores de ocupación identificados, ser mujer incrementa la probabilidad de moverse al desempleo con relación a quedarse en el mismo sector.

La forma en que las mujeres salen del desempleo y/o la inactividad es a través de la vía informal y convirtiéndose en asalariadas informales. En relación a los hombres, las mujeres tienen menor probabilidad de integrarse al empleo a través de la vía formal. Partiendo del asalaramiento informal, las mujeres tienen una alta probabilidad de pasar a ser Trabajadores por cuenta propia, reflejando que el empleo como asalariadas informales pueden servir para la adquisición de experiencia de trabajo e información facilitando su transición a la categoría a trabajadores por cuenta propia.

Los indígenas, identificados como aquellos trabajadores que hablan idiomas nativos, también tienen mayores probabilidades de integrarse al mercado de trabajo por la “vía informal”. Sin embargo, para los indígenas esta integración se realiza por las dos formas: como trabajadores asalariados y como trabajadores por cuenta propia. Aquellos que se integran como cuenta propias tienden a mantenerse como tales y tienen menos probabilidad de convertirse en asalariados informales.

Por un lado, y como lo observado en el caso de las mujeres, el empleo como trabajadores por cuenta propia parecería ser considerado superior al empleo como asalariados informales. Esto se refleja en que la probabilidad de pasar trabajadores por cuenta propia al asalariamiento informal es negativa y altamente significativa. Por otro lado, la transición de trabajadores por cuenta propia a desempleados y/o inactivos es también negativa y significativa para el caso de los indígenas. Esto demuestra que los indígenas no tienden a realizar esa transición, y como alternativa “crean” sus propias formas de continuar como trabajadores por cuenta propia (como pequeños vendedores callejeros, por ejemplo).

5.2 EVALUACIÓN Y RESULTADOS DEL PLAN NACIONAL DE EMPLEO DE EMERGENCIA “PLANE”.

5.2.1 EVALUACIÓN SOCIOECONÓMICA.

En la realidad boliviana vemos un incremento significativo de la participación laboral femenina, aspecto que no tomó en cuenta originalmente el PLANE, ya que casi el 90% de los trabajadores son mujeres, lo que significa que el programa de empleo representa una alternativa para la participación femenina en el sector

laboral⁴⁰. De una forma no prevista este Plan fue convirtiéndose en una respuesta para la problemática de género que nuestra sociedad atraviesa, dignificando el trabajo de la mujer, abriendo espacios ocupacionales dentro la sociedad. El PLANE le brinda a las mujeres ese espacio.

El programa de empleo es uno de los instrumentos para reducir los impactos de los niveles de desaceleración económica, es parte integrante de los denominados Programas Públicos de Trabajo. Es un sistema de auto selección de los mas pobres y aquellos que no tenían trabajo, demuestra que en promedio hubo una mejora de los ingresos laborales sólo para las mujeres que participaron, en tanto que el impacto para ambos sexos sobre la posibilidad de encontrar trabajo, no fue el esperado.

Bolivia ya tuvo experiencia en la aplicación de uno de los componentes de las redes de seguridad, señalados anteriormente, nos referimos a los Programas Públicos de Trabajo, (que hoy se conocen también como la Red de Protección Social) con el Fondo Social de Emergencia⁴¹ (FSE) entre 1986 y 1992 y este último denominado PLANE.

A partir de 1998 la tendencia positiva que se había observado en los indicadores macroeconómicos se vio afectada por factores externos e internos que dio como

⁴⁰ PEREZ, Ernesto (1997).

⁴¹ LARRAZABAL, Erick y LUPO, José Luis (1978).

resultado una contracción de la demanda durante los últimos cuatro años. Este comportamiento tuvo su influencia directa en el nivel de empleo, es así que la tasa de desempleo abierto en las principales ciudades de Bolivia se incrementó de 4% en 1997 a 9.4% en 2001⁴².

A medida que el PLANE marchaba se veía un claro impacto positivo medido en términos de los ingresos así como la probabilidad de encontrar empleo. Estos aspectos fueron estadísticamente significativos sólo para las mujeres, en este sentido resaltamos dos resultados importantes que sin prever el PLANE en su concepción de partida evidentemente los tuyos y que en este capítulo comprobaremos a través de los registros de las entidades denominadas “mayoristas” y el comportamiento de las personas inscritas a lo largo de la duración del PLANE⁴³.

1. El PLANE es una alternativa de ingreso económico para el conjunto de mujeres que presionaban el mercado laboral, convirtiéndose sin proponérselo en un programa para la problemática de género que atraviesa nuestra sociedad donde se dan pocos espacios de trabajo

⁴² INE-UDAPE (2002).

⁴³ En fecha 20 de noviembre de 2002 fue promulgado el DS 26489 que tiene como objetivo la ampliación del PLANE hasta diciembre de 2003, previsto que la economía aún no se estaba recuperando y urgía la inyección de más recursos destinados a los más pobres. El PLANE II tenía estimado destinar alrededor de \$US 30 millones para a gestión 2003, distribuidos en sus programas PES (40%) \$US 10.56 millones en 1320 obras de impacto urbano, PER (60%) \$US 15.84 millones en 3000 Km. Caminos rurales y otras obras. Se estimó emplear alrededor de 25 mil obreros y 500 profesionales empleados.

para las mujeres, abriendo espacios en su participación en el proceso productivo.

2. Asimismo busca asegurar la transferencia de recursos públicos y de la cooperación internacional a los más pobres, mientras no existan señales claras de recuperación de la economía y sin que ello signifique elevar los niveles de productividad que el país necesita.

Con el propósito de que el Programa no se convierta en una alternativa de empleo para gente ocupada, los salarios tanto para trabajadores como para profesionales desempleados son más bajos que los del mercado⁴⁴. Con la finalidad de mantener las posibilidades de reinserción en el mercado laboral, las jornadas de trabajo son de 35 horas semanales, en vez de las 48 horas que establece la ley.

En este sentido y con el propósito de lograr un impacto distribuido mayor, las cuadrillas trabajaban sólo por períodos limitados de tiempo sin importar que los proyectos pudieran tener una duración mayor, eso quiere decir que las obras que se comenzaban a realizar no tenían como prioridad su finalización, ni su potencial para favorecer la competitividad local ni regional. Este aspecto es muy importante para poder observar el grado de improvisación en la ejecución de los diferentes proyectos propuestos por los municipios en coordinación con diversas entidades

⁴⁴ LANDA, Fernando (2002).

de la sociedad civil como las juntas vecinales y las Organizaciones Territorial de Base (OTB).

Otro aspecto importante y que muestra el poco alcance del Plan para generar trabajo en la población desempleada, es que la contratación de trabajadores se hace a partir de los registros de desempleados que administran las entidades “mayoristas”⁴⁵, y no a través de los registros municipales. Tomando en cuenta información sobre las personas inscritas en las sucursales de las mayoristas, se tiene las siguientes características identificadas en el cuadro 1.

- 93.8% de los inscritos son obreros.
- 36.3% de los profesionales inscritos son mujeres.
- 53.6% de los obreros son mujeres.
- En total, 65% de los inscritos son mujeres.
- El 50.7% de los profesionales tiene entre 25 y 35 años.
- El 44% de los obreros tienen entre 25 y 35 años.
- 93% de los profesionales tiene menos de 3 hijos.
- 60% de los obreros tiene menos de 3 hijos.
- 36% de los obreros tiene entre 4 y 7 hijos.

⁴⁵ Con el fin de terciarizar algunas de las actividades del PLANE, se contrataron a las mayoristas que entre otras cosas debían: administrar registros de obreros y profesionales desempleados, recibir propuestas de actividades o proyectos de inversión para la utilización de la mano de obra disponible, informar a las personas seleccionadas sobre las funciones asignadas, las condiciones y plazos del empleo, pagar a los obreros semanalmente y a los profesionales una vez al mes.

Todas estas características, en especial en los obreros, confirman la idea que el PLANE esta dirigido hacia las personas más pobres que en general son mujeres, jóvenes y que tienen más de 3 hijos. En el caso de los profesionales, los registros muestran que se inscribieron aquellas personas que esencialmente se encontraban desempleadas, a diferencia de los obreros que tienen una alta participación de Población Inactiva, como es el caso de las amas de casa⁴⁶.

**CUADRO Nº 15
PERSONAS INSCRITAS AL PLANE**

Descripción	TOTAL	Profesionales	Obreros
TOTAL	86820	5340	81480
Sexo			
Femenino	48064	1940	46124
Masculino	38756	3400	35356
Edad			
< 25	5595	4	5591
25-35	38524	2706	35818
35-45	29870	1932	27938
> 45	12831	698	12133
Hijos			
< 3	54388	4987	49401
4-7	29637	348	292289
> 7	2795	5	2790

Fuente: DUF – PLANE.

Los pobres que se encuentran en los departamentos con mayores niveles de pobreza⁴⁷, coinciden con los mayores contingentes de personas que se inscribieron para participar en algunos de los Programas del PLANE. Es así que en el caso de los obreros, resalta la participación de los departamentos de

⁴⁶ Según información de la encuesta MECOVI (2002), las personas que trabajaron alguna vez en el PLANE fueron consideradas como Ocupadas (85%), Desocupadas (5%) e incluso Población Económicamente Activa (PEA) (10%).

⁴⁷ INE-UDAPE (2002).

Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, y Santa Cruz. Lo propio ocurre para los profesionales, a pesar que en el departamento de La Paz posea un mayor registro de profesionales desempleados.

La Administración del PLANE contrató a una empresa privada para realizar el seguimiento al mismo, siendo seleccionada para tal efecto MKT-Marketing SRL⁴⁸. El estudio de la firma privada establece que alrededor del 75% de las personas encuestadas fue contratado, además que del total de encuestados 88% fueron identificados en el grupo de obreros, cifra significativa. La razón por la que no trabajó el restante 25% de los inscritos al PLANE, fue la selección aleatoria que desarrollan los mayoristas.

**CUADRO Nº 16
POBLACIÓN QUE SE INSCRIBIÓ Y TRABAJO O NO EN EL PLANE**

Descripción	TOTAL	Trabajó	No Trabajó
TOTAL	1029	775	254
Obreros	906	682	224
Profesionales	123	93	30

Fuente: MKT – Marketing.

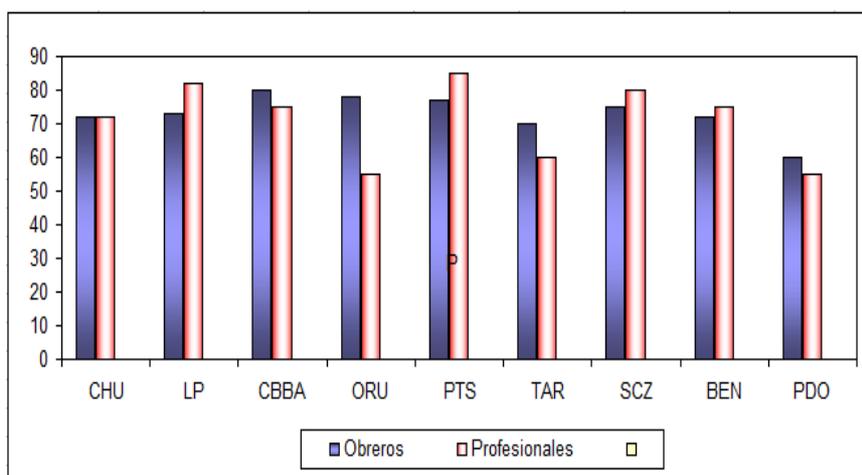
La mayoría de los departamentos tuvo una participación mayor al 70% de obreros que se inscribieron y trabajaron en alguno de los Programas del PLANE, solo en el caso de Pando se tiene un porcentaje de 60% de personas contratadas. Entre

⁴⁸ Dicho seguimiento fue plasmado en una encuesta realizada entre el 15 y 17 de julio de 2002.

tanto, para el caso de los profesionales, a excepción de Oruro, Tarija y Pando, todos los restantes departamentos tuvieron una participación mayor al 70%⁴⁹.

FIGURA 1.

Porcentaje de personas inscritas que participaron en el PLANE.



Fuente: MKT – Marketing.

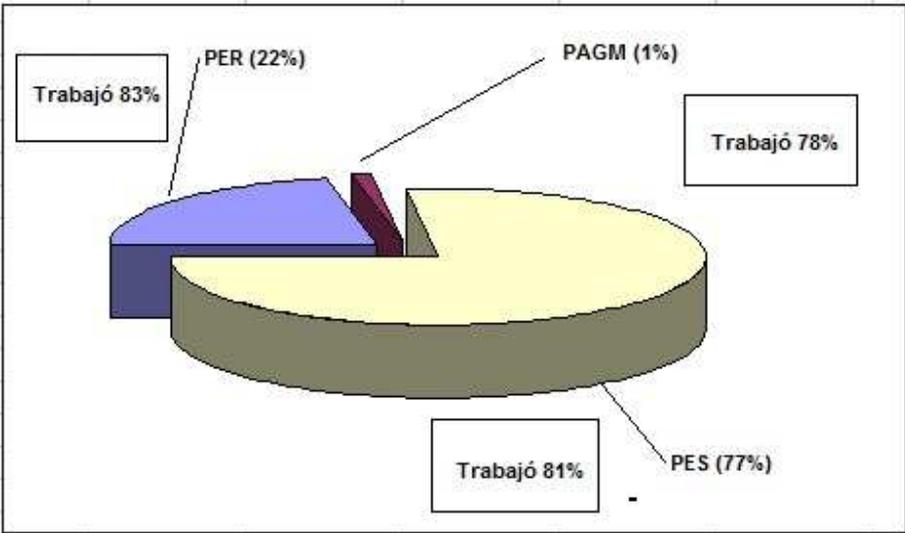
Más de tres cuartas partes de las personas encuestadas por la firma privada correspondían al Programa PES, lo cual tiene coherencia con el grupo focalizado por el Plan al dirigirse hacia 58 municipios con más de 20000 habitantes, vale decir los conglomerados en los que hay un mayor número de personas, con lo cual se dedujo de que habría mayor probabilidad de participación de los desempleados.

⁴⁹ GOBIERNO DE BOLIVIA (2001) y UDAPE (2002).

En los tres tipos de Programas del PLANE, mas del 80% de los inscritos fueron contratados para desarrollar alguna labor en las obras solicitadas por las instituciones proponentes.

FIGURA 2.

Distribución de las personas inscritas al PLANE.

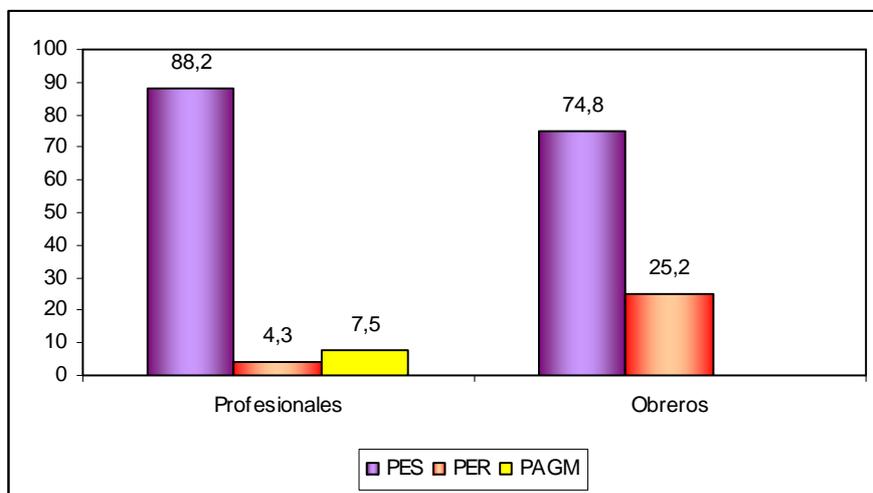


Fuente: MKT – Marketing.

Desagregando la composición de los tres programas, alrededor del 88% de todos los profesionales trabajaron en el PES. En tanto que este porcentaje es menor para el caso de los obreros que tienen una mayor participación en el PER. (Véase Figura 3).

FIGURA 3.

Porcentaje de participación en los Programas.



Fuente: MKT – Marketing.

A continuación profundizaremos algunas de las características que poseen los beneficiarios, desagregando para el caso de los obreros y empleados inscritos al PLANE.

5.2.2 CARACTERÍSTICAS DE LOS BENEFICIARIOS.

5.2.2.1 OBREROS.

- Se observó que el 75% de los obreros trabajaron en algunos de los proyectos del PLANE, quienes estaban interesados en particular en este grupo fueron las mujeres, personas menores de 35 años con

menos de 7 hijos y finalmente resaltan aquellas que tenían ingresos menores al salario ofrecido por el PLANE.

Algunas características que llaman la atención de los obreros son:

- ✓ Más del 60% son mujeres.
- ✓ 51% de los obreros que trabajaron son mujeres, pero además el 59% de quienes no trabajaron también corresponden a éste grupo poblacional.
- ✓ Alrededor del 72% de todas las mujeres inscritas trabajó en el PLANE.
- ✓ 39% de los obreros inscritos se encontraban en el tramo de etáreo de 26 a 35 años de edad.
- ✓ La mitad de los obreros tenía como máximo 3 hijos así como 41% tenían menos de 7 hijos. Vale decir que agregando ambos grupos, alrededor del 91% de los obreros tenían en promedio 5 hijos por familia.
- ✓ El 78% de los obreros se inscribieron ya que percibían un ingreso inferior a Bs. 500 al mes. El restante 22%, corresponde a trabajadores que se dedicaban a ocupaciones informales donde tenían ingresos no seguros.

**CUADRO Nº 17
OBREROS INSCRITOS QUE TRABAJARON O NO EN EL PLANE**

Descripción	TOTAL	Trabajó	No Trabajó
TOTAL	906	682	224
Sexo			
Femenino	424	333	91
Masculino	482	349	133
Edad			
< 25	92	68	24
26-35	353	266	87
36-45	309	229	80
46-55	136	104	32
56 +	16	12	4
Hijos			
< 3	449	337	112
4-7	379	279	100
8-12	78	63	15
Ingreso Mensual			
< 200	245	140	105
201-500	465	379	86
> 500	196	160	36

Fuente: MKT – Marketing.

En el caso de los obreros, se confirma la idea que la participación de este grupo correspondía en su mayoría a mujeres y a aquellas personas más necesitadas de ingresos las cuales son identificadas como pobres.

5.2.2.2 PROFESIONALES.

- En cuanto a los profesionales, alrededor del 76% de los inscritos trabajó en el PLANE. Las características de este grupo, como es lógico, son distintas a la de los obreros.

Es así que:

- ✓ Alrededor del 57% de los profesionales son hombres.
- ✓ 50% de los profesionales son hombres, de los cuales trabajaron alrededor de 62%.
- ✓ Llama la atención que, alrededor de 83% de las mujeres profesionales trabajaron en el PLANE.
- ✓ Más de la mitad de los profesionales, tenían entre 26 y 35 años de edad.
- ✓ El 89% de los profesionales tienen como máximo 3 hijos.
- ✓ 73% de los profesionales tenían un ingreso familiar mayor a Bs. 1550. Algunos de los que participaron en el PLANE y recibieron un salario de Bs. 1600 ya fueron incluidos en el último tramo de ingresos, en tanto que 33% de los que no participaron tenían ingresos que se igualaban al ofrecido por el Plan.

El grupo de profesionales es minoritario en relación a todos los participantes en el PLANE. La mayoría de ellos decidió inscribirse al encontrarse desempleado por largo tiempo, como se dio en el caso de las mujeres de este grupo.

CUADRO Nº 18
PROFESIONALES INSCRITOS QUE TRABAJARON O NO EN EL PLANE

Descripción	TOTAL	Trabajó	No Trabajó
TOTAL	123	93	30
Sexo			
Masculino	83	60	23
Femenino	40	33	7
Edad			
< 25	1	1	0
26-35	62	46	16
36-45	43	34	9
46-55	15	11	4
56 +	2	1	1
Hijos			
< 3	108	84	24
4-7	14	9	5
8-12	1	0	1
Ingreso Mensual			
< 200	10	1	9
201-500	7	4	3
501-1550	16	8	8
> 1550	90	80	10

Fuente: MKT – Marketing.

Concentrando la atención en las personas que fueron llamadas para trabajar en alguna de las obras del PLANE, alrededor del 78% informaron que dejaron el último empleo porque renunciaron o nunca trabajaron, en el caso de los obreros, lo que demuestra que no eran desempleados potenciales sino personas que tenían trabajo anterior y lo dejaron viendo que el PLANE ofrecía un tipo de trabajo tal vez mejor o en todo caso igual. Para los profesionales, la razón principal fue “otros” con el 32% del total de este grupo.

CUADRO Nº 19

Razones por las que dejaron de trabajar las personas antes de ingresar al PLANE

Razón	Obrero	Profesional	Total
Nunca trabajo	158	20	178
Renunció	153	6	159
Otros	151	30	181
Lo despidieron	82	20	102
Trabajo eventual	81	15	96
Agricultura	38	1	39
Comerciante	14	0	14
No responde	5	1	6
Total	682	93	775

Fuente: MKT – Marketing.

Estos valores muestran que en el caso de los hombres la principal razón por la que dejaron el anterior trabajo fue que “nunca trabajaron” (21%) para el caso de los obreros y “otros” (25%) para los profesionales. En tanto que las mujeres respondían a la misma razón con (28%) para las obreras y “otros” (45%) para los profesionales.

5.2.3 EFECTOS NO MONETARIOS.

En cuanto a la medición de los beneficios no monetarios, hay que considerar que el PLANE está circunscrito tal como los señaláramos anteriormente como parte del Componente de Red de Protección Social, transfiriendo ingresos a las familias más necesitadas a través de empleo precarios, no calificados y que no

contribuyen en ningún sentido en el nivel de productividad del país. Al contrario los efectos del Plan pueden ser agrupados en otras dimensiones como ser:

- ✓ Utilización del salario recibido para el consumo.
- ✓ Relativo aprendizaje de “nuevos oficios” gracias al PLANE.
- ✓ Relativa probabilidad de obtención de empleo al finalizar el contrato.
- ✓ Un empleo de poca productividad.
- ✓ No se necesita nivel de instrucción, para ser contratado.

Con estos elementos vemos que el impacto que debería tener el PLANE no llegó tan lejos, talvez éste Plan sirvió para poder generar ciertos recursos económicos y como mecanismo de redistribución del ingreso, en beneficio de familias que estaban en la indigencia externa que no necesariamente pertenecían a conjunto de desempleados que actualmente el país soporta, lo que nos conduce a indicar que desde el punto de vista social el Plan si tuvo un impacto positivo pero no el que se esperaba o con los cuales había sido concebido.

Por otra parte como pudimos ver en los cuadros precedentes la participación de la mujer se ve de manera importante, siendo esta la protagonista en todo el desarrollo de las dos etapas de aplicación del programa. En este sentido las

mujeres desde el punto de vista de la problemática de género entran en escena con un trabajo que no les significa importantes recursos económicos pero que las dignifica dentro del círculo familiar, demostrando que ellas también pueden ser protagonistas al obtener recursos dentro de sus familias.

CAPITULO VI.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

6.1 CONCLUSIONES.

La crisis económica que actualmente atraviesa nuestro país no se podrá superar solamente con programas de asistencia social. El Plan Nacional de Empleo de Emergencia “PLANE” pese a contar con importantes recursos del Tesoro y de la Cooperación internacional obtuvo resultados muy modestos cuando la crisis que enfrenta Bolivia necesita un crecimiento sostenido del Producto Interno Bruto (PIB) de 5.5% como mínimo para absorber la creciente oferta laboral de su Población Económicamente Activa (PEA).

Por tanto, el país necesita que el Estado como uno de los principales actores del desarrollo económico y social promueva una profunda recomposición sectorial de su producción para dinamizar la generación de empleos en los sectores de mayor productividad, principalmente en la producción de bienes con mayor valor agregado.

Consecuentemente, el presente trabajo ha establecido que:

1. El PLANE se constituyó en un programa de Gobierno de carácter asistencialista, ya que no generó empleo productivo a partir de la plataforma de subprogramas que ejecutó durante su vigencia.
2. El PLANE incrementó la precarización del trabajo en el mercado laboral porque fue temporal, no capacitó a las personas mas bien las ocupó en proyectos menores y actividades sencillas sin desarrollar nuevos adiestramientos.
3. El PLANE por su diseño estructural impidió a sus beneficiarios alcanzar niveles de capacitación para que éstos puedan encontrar nuevas fuentes de ocupación en otros sectores del mercado laboral.
4. El ingreso que percibían los beneficiarios fue de subsistencia, lo que hizo que la posibilidad de ahorro familiar sea nulo, pues todo lo percibido se destinó al consumo de alimentos.
5. Las mujeres tuvieron mayor participación que los hombres en el programa, lo que dignificó su trabajo dentro el círculo familiar.

6. El PLANE se constituyó en un mecanismo de redistribución del ingreso para un importante grupo social del sector informal de la economía.

Por lo expuesto anteriormente podemos concluir que el PLANE se constituyó en un programa de Gobierno ineficiente que no obtuvo resultados relevantes en el marco de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), ya que arrojó resultados exigüos en el mercado de trabajo que no explican satisfactoriamente sus sostenibilidad en el ámbito social ni económico y que por tanto no contribuye a que a partir de esa experiencia se convierta en una Política de Estado.

6.2 RECOMENDACIONES.

El PLANE no ha logrado los resultados esperados de una política de Estado pese a que fue aplicado de manera continua por los gobiernos democráticos de Hugo Banzer Suárez (1997 – 2002) y Gonzalo Sánchez de Lozada (2002 – 2003) con una inversión de 60 millones de dólares.

Si bien la cooperación internacional otorgó parte de los recursos para su financiamiento, el gobierno debe asegurar hacia adelante la administración de los mismos de manera eficiente. Por ello es importante que focalice su accionar en el

mejoramiento de la condiciones de competitividad del sector productivo considerando que solamente la producción podrá generar empleo de mejor calidad.

Por otro lado, lamentablemente pese a haberse contratado a una entidad administradora (GTZ y el PNUD) y a tres “mayoristas” los indicadores de eficiencia hacen ver que el “PLANE” ha destinado, por lo menos en la gestión 2003, cerca del 25% de los recursos comprometidos en los costos de su administración, lo que muestra claramente su inviabilidad y la ausencia de sostenibilidad financiera.

Es también pertinente señalar que pese a que el referido período se logró disminuir la influencia política en la asignación de los trabajadores a los proyectos, muchos alcaldes aprovecharon el programa para obtener beneficios políticos desvirtuando los objetivos del programa.

Finalmente, podemos indicar que si bien el gobierno nacional instauró el PLANE como respuesta a fallos en el mercado respecto del desempleo, sin embargo la estructura del programa no atacó las causas del deterioro del desempleo en el país constituyéndose en un mecanismo de subsidio sin mayores alcances en el sector productivo.

BIBLIOGRAFIA.

- OIT. *“Trabajo, hacia una globalización justa”*, revista de la OIT, 12 de mayo de 2004.
- OIT. *“Informe sobre el empleo en el mundo 1998 – 1999. Empleabilidad y Mundialización, papel fundamental de la formación”*. Primera edición 1998.
- OIT. *“Programa Global: Inversión en empleo para la reducción de la pobreza y el crecimiento económico local”*. Documento del Área Programa de Inversiones Intensivas en Empleo 2003-2007, febrero de 2003.
- Ministerio de Desarrollo Económico. *“Diálogo Nacional 2000 Conclusiones”*. La Paz, diciembre de 2000.
- FURTADO Celso, ROJO Luis Ángel. *“El Retorno de la Ortodoxia”*. Pensamiento Iberoamericano: Revista de Economía Política. Enero – Junio 1982.
- PNUD. *“Informe sobre Desarrollo Humano 2004”*. Ediciones Mundi-Prensa 2004.
- BID. *“Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1987, tema especial: Fuerza de Trabajo y Empleo”*. Capítulos del VI al VIII.
- GTZ. *“Plan Nacional de Empleo de Emergencia, Informe de Actividades al 31 de diciembre/2002”*. 10 de marzo de 2004.
- DUF. *“Reglamento de Funcionamiento del Plan Nacional de Empleo de Emergencia”*. La Paz, enero del 2003.

- DUF. *“Transformación de los Fondos de Inversión y Desarrollo”*. La Paz, enero del 2002.
- TOKMAN, Víctor E. *“La influencia del sector informal sobre la desigualdad económica”*. EL TRIMESTRE ECONÓMICO, vol XLVIII, No 192, octubre – diciembre, (1981).
- TOKMAN, Víctor E. (1982). *“Desarrollo desigual y absorción de empleo. America Latina (1950-1980)”*. Revista de la CEPAL, No 17 publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- TOKMAN, Víctor E. *“Mercados de trabajo y empleo en el pensamiento económico latinoamericano”*. Santiago de Chile 1989.
- TOKMAN, Víctor E. *“Generación de Empleo en un Nuevo Contexto Estructural”*. Oficina Regional de la OIT. Lima, diciembre de 1994.
- LEWIS, A. (1954). *“Economic development with unlimited supplies of labour”*. Manchester School of Economic and Social Studies. Manchester University.
- SUNKEL, O. (1971). *“Capitalismo Transnacional y desintegración nacional en la América Latina”*. EL TRIMESTRE ECONÓMICO, vol XXXVIII, No. 150, abril-junio, México.
- PREALC (1978). *“Sector Informal: Funcionamiento y políticas”*. PREALC, Santiago.
- PREBISCH, Raúl (1976). *“Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina”*, CEPAL, Santiago.

- ABC Economía y Finanzas. No. 30. Págs. 8 al 11.
- FIELDS, Gary. *“Labor Markets in America Latina”* (1990) y MAZUNDAR, Dipak. *“Segments Labor Markets”* (1983).
- FEBOPI, VELASCO R., Enrique. *“Hacia el pacto social por la producción y al empleo”*. Documento resumen de descripción de *“La función de empleo”*.
- JIMENEZ, Wilson, JIMENEZ, Elizabeth. *“Movilidad ocupacional y desempleo en el área urbana de Bolivia”*. Análisis Económico UDAPE.
- LANDA, Fernando. *“Análisis de los resultados del Plan Nacional de Empleo de Emergencia en la economía boliviana”* (2002).
- INE – MECOVI (2002).
- INE. *“Encuesta Integrada de Hogares”*. (1994).