

## Bolivia: las paradojas de la política de regulación laboral del gobierno del MAS

TANIA AILLÓN GÓMEZ\*  
LUIS F. CASTRO LÓPEZ  
MAURICIO PIEJKO PATIÑO

pp. 17-46

### Resumen

Desde el ascenso del MAS al poder el año 2006 se vive un proceso de reforma al régimen laboral instaurado por los gobiernos neo liberales (período 1985 - 2005). La restitución legal de los derechos laborales conculcados a los trabajadores hace suponer que con el MAS mejoraron sus condiciones laborales. Sin embargo, los actuales estudios sobre el mercado de fuerza de trabajo muestran que, si bien el empleo creció, su calidad hace pensar que una mayor regulación no desembocó en la mejora de las condiciones laborales ¿Por qué la mayor regulación del mercado laboral, puesta en marcha por el gobierno del MAS, no se tradujo en la mejora de las condiciones laborales de la clase obrera y, paradójicamente, se observa un aumento de la precariedad laboral en Bolivia? El presente trabajo busca explicar este resultado de las reformas laborales en la era del MAS.

### Palabras clave

Regulación laboral / Acumulación de capital / Mercado de fuerza de trabajo

### Abstract

Since the M.A.S. party took power in 2006, Bolivia is undergoing a process of reform to the labor regime established by the neoliberal governments (1985-2005). The legal restitution of violated labor rights of workers could seem to imply that with the MAS their working conditions improved. However, current studies of the labor market show that, although employment grew, its quality suggests that more regulation did not result in the improvement of working conditions. Why greater regulation of the labor market, launched by the MAS government, did not result in improved working conditions for workers and, paradoxically, an increase is observed in the precariousness of the labor conditions in Bolivia? This paper seeks to explain this outcome of the labor reform with the MAS government.

### Key words

Labor Regulation / Capital Accumulation/ Labor Market

\* T. Aillón Gómez: Socióloga y Economista, Doctora en Sociología por la Universidad de Nanterre Paris-X. Investigadora del Instituto de Estudios Sociales y Económicos (IESE) de la Universidad Mayor de San Simón-Cochabamba y Miembro del Grupo de Estudios del Trabajo Llink'aymanta. Correo-e: ledaillon@hotmail.com  
L.F. Castro López: Sociólogo, miembro de del Grupo de Estudios del Trabajo Llink'aymanta. Correo-e: luifclopez@gmail.com  
M. Piejko Patiño: Economista, miembro del Grupo de Estudios del Trabajo Llink'aymanta. Correo-e: maury\_p2@hotmail.com

## El planteamiento de la cuestión

Desde el año 2005, con el ascenso al poder del Movimiento al Socialismo (MAS), Bolivia experimenta los efectos de un conjunto de reformas mediante las cuales el nuevo gobierno busca llevar adelante el denominado «proceso de cambio». El espacio laboral no ha estado exento de estas reformas que en el discurso buscan mejorar las condiciones de vida de los asalariados. La orientación de ellas durante los dos gobiernos del MAS se ha dirigido a desmontar la normativa laboral heredada de los gobiernos neoliberales; sobre todo, la referida a la flexibilización laboral.<sup>1</sup> Así, la flexibilización laboral impuesta bajo el criterio de «la racionalidad del empleo», respondió de forma congruente a un escenario de correlación de fuerzas favorable a la patronal. En consecuencia, la política de flexibilización laboral profundizó las contradicciones sociales con el aumento de la sobreexplotación de la fuerza de trabajo, que tuvo como telón de fondo el incremento del subempleo y el desempleo en los mercados de trabajo.

En este sentido, desde la perspectiva del régimen actual, la reforma laboral trataría de romper con el neoliberalismo que impuso, durante dos décadas, la flexibilidad laboral y desmontar la normativa que sustentó a los empresarios en su política, unas veces abierta y otras simulada, de prohibir a los trabajadores la sindicalización si querían mantener su fuente de trabajo. En consecuencia, las reformas del MAS tendieron a una mayor regulación del mercado laboral, con la intención de mejorar las condiciones de trabajo de los asalariados en general; en la medida en que, desde su concepción, la política de libre mercado, aplicada al espacio laboral, habría sido la causante del desempleo y el subempleo en el país. Con estos argumentos y medidas, se podría concluir que existiría una reconfiguración de la relación de fuerzas a favor de los trabajadores en la era del MAS; relación de fuerzas que, en última instancia, se traduciría en mejores condiciones laborales para ellos. Sin embargo, las investigaciones en Bolivia sobre condiciones laborales en los últimos años (Escobar, 2011; Escobar y Rojas, 2010; Muriel y Machicado, 2012) muestran que, si bien en muchos casos la cantidad de empleos aumentó, su calidad hace pensar que una mayor regulación no desembocó en una mejora de las condiciones laborales de los trabajadores. Es aquí donde identificamos el objeto de reflexión de este artículo: *¿Por qué la mayor regulación del mercado laboral, puesta en marcha por el gobierno del MAS, no se ha traducido en la mejora de las condiciones laborales de la clase obrera y, paradójicamente, se observa un aumento de la precariedad laboral en Bolivia?*

Con el objetivo de responder a esta pregunta, en la primera parte de nuestro trabajo, exponemos la perspectiva teórico-epistemológica dentro de la cual situamos el estudio de la

<sup>1</sup> Esta medida en Bolivia se puso en vigencia con el Decreto Supremo 21060 en 1985, dentro de la denominada Nueva Política Económica, implementada por el gobierno del MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario).

regulación laboral, para identificar las dimensiones de la realidad y que nos permite explicar y comprender el comportamiento de nuestro objeto de reflexión. En la segunda parte, nos abocamos a mostrar y analizar el contenido de las medidas de política laboral puestas en marcha por el gobierno del MAS. Por último, se exponen las reflexiones finales que esperan ser un aporte al debate sobre la temática investigada en nuestro grupo de trabajo.

### **La perspectiva epistemológica sobre el mercado de fuerza de trabajo**

En la medida en que todo hecho social es parte de una totalidad histórica, el mercado de fuerza de trabajo y su regulación laboral deben ser estudiados como momento y producto de un complejo proceso de producción y reproducción de la realidad social, cuya auténtica significación sólo puede identificarse desde la concreta historicidad del capitalismo (Kosic, 1967). Desde nuestra perspectiva epistemológica, la regulación de las relaciones labores entre trabajo y capital, lejos de ser tratada como un «dato» para la investigación, debe ser considerada como el «producto» específico de un entramado de relaciones sociales permeadas por la ley del valor trabajo. Es decir que la regulación laboral, como objeto de estudio, no puede ser comprendida ni explicada desde una visión estrechamente jurídica, como una «norma» social o como el «empleo» históricamente «negociado» por los «actores» que intervienen en la movilización social de los trabajadores (García López, 2003; Rolle, 2005).

En consecuencia, el mercado de fuerza de trabajo y su regulación deben ser estudiados considerando la dinámica de acumulación del capital (que en Bolivia responde a los rasgos de un país de capitalismo neocolonial primario exportador) y la lucha entre patronos y trabajadores, quienes, organizados en cámaras de industria y comercio unos y en sindicatos los otros, pugnan por incidir en los espacios decisorios del poder político, a través de sus propias organizaciones. Es decir, que perciben al aparato del Estado como la institución que concentra el poder, capaz de definir la política laboral y luchan entre sí para controlar directamente o influir a la distancia sobre las diferentes áreas del aparato estatal. Se trata de la reconfiguración del mercado de fuerza de trabajo, a partir de una dialéctica permanente, entre las condiciones objetivas creadas por obreros y patronos (bajo determinadas relaciones de producción) y la dinámica de la lucha de clases, de la que son parte los mismos sujetos; dinámica que se expresa en la estructura de poder al interior del aparato estatal, desde donde emanan políticas de regulación laboral que inciden en las formas de movilidad laboral, en las condiciones de trabajo, en las tendencias de formación/cualificación y en las formas de inserción de la fuerza de trabajo en los puestos de trabajo.

Esta perspectiva, acerca del estudio de la regulación laboral en una formación económico-social, nos permite ir más allá de la descripción aparente de la política laboral

y sus efectos, hasta constituirla en indicador de la configuración sociopolítica que impone y sustenta una visión de desarrollo económico-social que, para nuestro caso, se trata de la visión de desarrollo del proyecto histórico del MAS.

### **La política de regulación del mercado de fuerza de trabajo en la era del MAS**

En la primera parte de este acápite, nos detenemos a describir los rasgos fundamentales del proyecto histórico del MAS, proyecto dentro del cual, como mencionamos líneas arriba, se hace inteligible el significado histórico de la regulación laboral emprendida en los últimos años. Luego se muestran y analizan los elementos centrales de la política laboral implementada, para continuar con el análisis de los efectos que la misma tuvo en el mercado de fuerza de trabajo en este período.

### **La reconfiguración del bloque de poder y la nueva visión de desarrollo**

El proyecto histórico del MAS está sustentado por una base social de pequeños productores del campo y de la ciudad, quienes tienen una importante presencia en países de capitalismo neocolonial como Bolivia y que proliferaron como resultado de las políticas neoliberales. Ellos constituyeron la columna vertebral de las movilizaciones que entre los años 2000 y 2005 pusieron en jaque al bloque en el poder, el mismo que los había excluido de las decisiones centrales de conducción del Estado (Orellana, 2006). En este contexto, el ascenso del MAS al poder el año 2005 significó para los sectores populares la recuperación del control del Estado, al mismo tiempo que la posibilidad de realizar sus aspiraciones políticas y económicas. La presencia de indígenas y representantes campesinos le confirió un sentido progresista al ascenso del MAS, en tanto «se vuelve una prueba, por la vía de los hechos, de que un indio puede ser Presidente y, por lo tanto, de que sus votantes podrían salir de su condición de postergados» (Casen y Raveccal, 2008, citado por LLank'aymanta, 2010). Se trata de un hecho importante por su efecto ideológico, que hace inteligible la estructura sobre la cual se asienta el propio Estado y que explica, como veremos más adelante, el contenido de la concepción de desarrollo económico del gobierno del MAS, al mismo tiempo que el contenido de sus lineamientos de política económica y social. No es casual en este sentido, que la aspiración del desarrollo del capitalismo andino amazónico<sup>2</sup> exprese el proyecto histórico de esta base social.

De esta forma, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), propugnado por el MAS, se inicia planteando la necesidad de cambiar el patrón de desarrollo primario exportador que se

<sup>2</sup> Modelo económico que regula y controla la actividad industrial extractiva, obteniendo sus excedentes para potenciar el desarrollo de formas comunitarias de autosubsistencia, al tiempo de impulsar un desarrollo mercantil en la región andina y amazónica (García Linera, 2006).

caracteriza por la explotación y exportación de recursos naturales sin valor agregado y de constituir un nuevo patrón de desarrollo integral y diversificado, consistente en la agregación de valor y la industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables. La principal función del Estado, dentro del nuevo patrón de desarrollo, pasa a ser la de generar, controlar y distribuir los excedentes producidos por aquellos para una acumulación interna que alimente a largo plazo el desarrollo nacional (PND, 2006). Para alcanzar este objetivo, el PND distingue dos sectores en la matriz productiva: de una parte, el denominado sector estratégico en términos del volumen de excedente generado (subsectores de hidrocarburos, minería, electricidad y recursos ambientales) y de otra parte, el sector generador de empleo, formado por pequeñas y medianas unidades productivas de bienes y servicios dirigidos, principalmente, al mercado interno. Respecto al sector estratégico, la política del gobierno debe maximizar el excedente económico producido en dicho sector, a la vez que optimiza su uso para la diversificación económica y el aumento del bienestar en un contexto de equilibrio con el medio ambiente. Dentro de este sector, la minería y los hidrocarburos, son actividades productivas consideradas como intensivas en el uso de capital que demandan grandes inversiones a largo plazo, tecnología y mano de obra especializada, a la vez que tiene pocos encadenamientos con el resto de aparato productivo del país. En consideración a estas características, en el PND se justifica la alianza estratégica con el capital privado extranjero; alianza dentro de la cual el Estado no asume el control de la producción. La idea central es que, a partir del excedente generado en el sector estratégico por el capital transnacional, se provea de recursos al sector generador de empleo y de ingresos, para contribuir a la diversificación económica y al desarrollo del área social. En este sentido, desde el PND se promueve la redistribución de los ingresos de coparticipación del IDH (impuesto a los hidrocarburos) priorizando el objetivo de diversificación productiva, a la vez que el sector generador de ingresos y de empleo deberá proveer de insumos y bienes finales al sector estratégico, con el fin de impulsar un tejido productivo más denso y cohesionado (PND, 2006).

De acuerdo a esta visión de matriz productiva, el sector de pequeños y medianos productores sería el principal generador de empleo y, por tanto, el sujeto principal de los beneficios del excedente hidrocarburífero y de otros sectores estratégicos, con el fin de que diversifique la economía y cree trabajo; es decir, se trata del proyecto histórico de convertirlos en capitalistas, perspectiva de todo pequeño o mediano productor, la de devenir en gran productor, acrecentando su acervo productivo. Este sector, al que se da en el PND la denominación de generador de ingresos y de empleo, se caracteriza por un bajo desarrollo tecnológico, una baja productividad, una débil organización institucional y dependencia respecto de la dinámica de otros sectores productivos y comerciales, además de estar muy afectado por los

avatares de la demanda del mercado interno. Con este fin, en el mismo PND se establece que el Sistema Nacional de Financiamiento para el Desarrollo Productivo facilite el acceso al crédito por parte de las organizaciones económicas y sociales del campo y la ciudad que fueron excluidas del sistema financiero tradicional, y contribuya a la diversificación económica. Es dentro de esta visión de desarrollo que es pertinente analizar la política de regulación laboral en el periodo actual.

### **La reforma laboral del gobierno de MAS y sus efectos en el mercado de fuerza de trabajo**

La reforma laboral realizada por el MAS consistió en la eliminación de los decretos que sustentaban la libre contratación y restituyó la vigencia de la Ley General del Trabajo (LGT),<sup>3</sup> y en el reconocimiento de la estabilidad laboral<sup>4</sup> y de los beneficios sociales. En materia sindical, restituyó el fuero sindical<sup>5</sup> y los derechos legales de los trabajadores a formar sindicatos (derechos establecidos en la LGT). Además de estas reformas, legalizó la subcontratación, obligando a los intermediarios a cumplir con los beneficios sociales reconocidos a los trabajadores.<sup>6</sup> En síntesis, estas medidas estuvieron destinadas a aumentar el grado de regulación del mercado de trabajo, con el fin de reducir la inestabilidad laboral y restituir los derechos conculcados en la etapa neoliberal.

En cuanto al salario, se estableció un reajuste anual del salario mínimo bajo la fórmula «aumento salarial superior a la inflación»; además, se promovió la reposición salarial inversamente proporcional en las empresas públicas. En cuanto al empleo, se ejecutó el programa «Mi Primer Empleo Digno» destinado a formar e insertar a jóvenes en empleos estables. También se creó Edimo (Empleo Digno Intensivo en Mano de Obra), PAE (Programa de Apoyo al Empleo) y Propaís, programas generadores de empleos en el sector público. Estas reformas tuvieron el objetivo de mejorar la inserción de la población en un puesto de trabajo e incrementar las remuneraciones recibidas en empleos ya existentes. De esta forma, el MAS, al mismo tiempo que buscó fortalecer el tejido productivo compuesto por la pequeña y mediana empresa (en consonancia con su proyecto histórico de desarrollo), trató de brindar mejores condiciones de trabajo a los asalariados mediante la regulación del mercado de trabajo. Encaminado en su proyecto de reforma laboral, el gobierno del MAS

<sup>3</sup> D. S. N° 28699 (2006), que elimina la libre contratación y prohíbe la subcontratación; D. S. N° 861 (2011), que abroga el D. S. N° 21060 y restituye los derechos reconocidos en la LGT; Ley N° 321 (2012), que incorpora a la LGT a los trabajadores manuales y técnicos de los gobiernos y alcaldías.

<sup>4</sup> D. S. N° 0012 (2009), que establece la inamovilidad laboral a padre y madre progenitores; D. S. N° 0110 (2009), que aprueba el pago de servicios y reconocimiento de antigüedad desde los 3 meses de trabajo.

<sup>5</sup> D. S. N° 29539 (2008), que establece la restitución del fuero sindical.

<sup>6</sup> D. S. N° 107, en el que se reconoce la subcontratación y obliga a las empresas intermediarias a cumplir con los beneficios sociales de los trabajadores.

incentivó la generación de empleo; de manera directa, mediante programas de formación y de inserción en empleos, y de manera indirecta a través de políticas tales como el aumento del gasto público (programas de construcción de infraestructura) o promoviendo a través de facilidades crediticias y políticas impositivas, procesos de acumulación en ciertos sectores de la economía.

### *El crecimiento de la población económicamente activa y el incremento de la migración campo-ciudad*

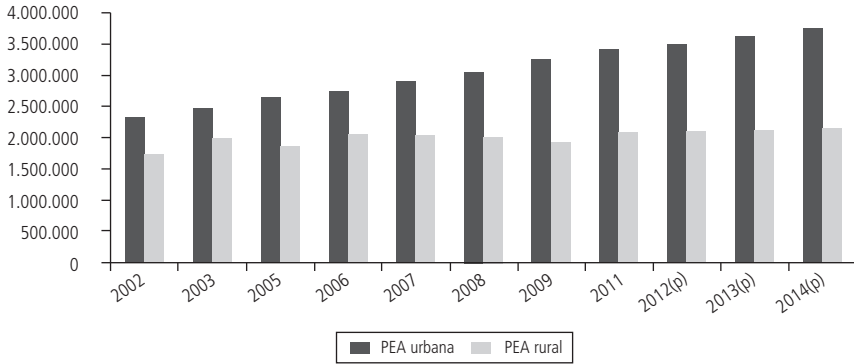
La dinámica económica, incentivada por la política redistributiva del Gobierno, afianzó la migración de fuerza de trabajo del campo a la ciudad; proceso mediante el cual las comunidades campesinas e indígenas pasan a jugar el papel de reservas inagotables de fuerza de trabajo. Esto ocurre en la medida en que comuneros indígenas y campesinos se desligan de las relaciones no capitalistas en sus comunidades para ingresar en el intercambio mercantil y de explotación capitalista; sea como fuerza de trabajo activa o como fuerza de trabajo socialmente superflua, engrosando la sobrepoblación relativa existente en las ciudades.<sup>7</sup> Este proceso se afianza muy en contra de las expectativas del gobierno, que trató de mantener vivas a las comunidades mediante programas dirigidos a rescatar la «producción agropecuaria desde los saberes indígenas» e impulsar el «desarrollo endógeno en las comunidades indígenas», en la perspectiva de su autosustentabilidad. Esta migración campo-ciudad se da, al mismo tiempo, con la creencia, por parte de la población indígena que migra a las ciudades, de que el actual gobierno, su gobierno indígena, abrió posibilidades de progreso en la ciudad.

En el período considerado, en consecuencia, llama la atención, en primera instancia, el crecimiento constante de la PEA (Población Económicamente Activa) en el área urbana, en contraposición a la población rural que prácticamente se mantuvo invariable, como se aprecia en el gráfico 1. Se trata de un indicio de que el crecimiento de la población ocupada, en los últimos años, se concentró en las ciudades.

<sup>7</sup> La sobrepoblación relativa latente es aquel semi-proletariado que tiene un pie en el campo y está en vías de metamorfosearse en población urbana o población obrera urbana. Esta sobrepoblación se manifiesta cuando los canales de atracción de la industria provocan migración de la población campesina o indígena hacia las ciudades para que trabajen en determinados periodos de tiempo (Marx, 1985). Además, la sobrepoblación relativa latente rural puede esconderse también bajo la forma de una multitud de arrendatarios con parcelas demasiado pequeñas para ser productiva (Kabat, 2009); éstos, generalmente, entran en relaciones de producción bajo la forma de "al partido". En el caso de Bolivia esta población se inserta, generalmente, en los mismos empleos precarios de la capa estancada de la sobrepoblación relativa. Esto se debe a su poca formación escolar, su dificultad de hablar el castellano y a la jerarquía que tiene el trabajo del campesino o el indígena en las ciudades, que es considerado como trabajo barato, útil para empleos caracterizados por el uso de fuerza física extrema, jerarquización permeada de valoraciones raciales.

Gráfico 1

**Población Económicamente Activa según área geográfica**

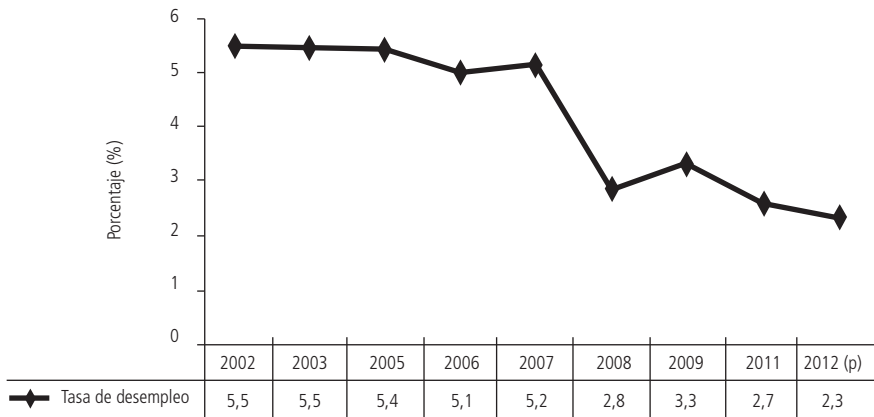


Fuente: elaboración propia con base en datos de Udape (Unidad de Análisis de Política Social y Económica).

Por otra parte, si observamos en el gráfico 2, la tasa de desempleo cayó notoriamente desde el 2008. Es decir, no sólo hay un crecimiento de la población ocupada en las ciudades, sino que los procesos de inserción a empleos son exitosos. Sin embargo, en el gráfico 3 se observa una tasa de asalariamiento moderada que oscila, levemente, por encima y por debajo del 50 por ciento.

Gráfico 2

**Tasa de desempleo en Bolivia**

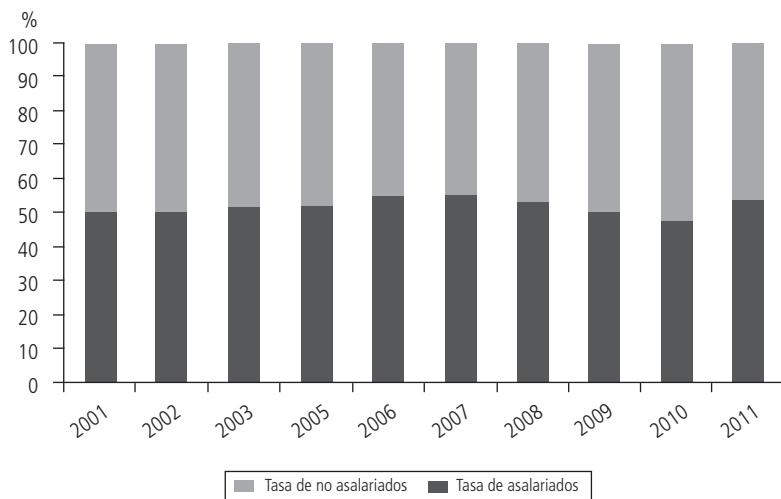


Fuente: elaboración propia con base en datos de Udape.



Gráfico 3

### Tasa de asalariamiento



Fuente: elaboración propia con base en datos de Udape e INE (Instituto Nacional de Estadística).

La conservadora variabilidad de la tasa de asalariamiento puede ser el resultado de dos fenómenos. Por una parte, podría indicar que el crecimiento de la ocupación se da en formas de reproducción de la fuerza de trabajo no capitalista en actividades artesanales, por cuenta propia o insertándose en el amplio espectro de las actividades de servicio (comercio minorista, vendedores ambulantes y el transporte público, etc.) (Dierckxsens, 1982).<sup>8</sup> Por otra parte, podría indicar la existencia de otras formas de ocupación que, si bien no aparecen bajo la forma asalariada, son actividades subsumidas formalmente en la valorización capitalista; tal puede ser el caso de los «talleristas» por cuenta propia que trabajan a domicilio, formando parte de una red de maquila comandada por una empresa, o de trabajadores de talleres de soldadura o cerrajería, relacionados por contrato a procesos de producción de empresas capitalistas.

A partir de estas referencias, cabe preguntarse: ¿dónde se inserta o se concentra la generación de empleo para responder a las expectativas de esta población?, ¿qué papel jugó la política laboral del gobierno en este contexto?

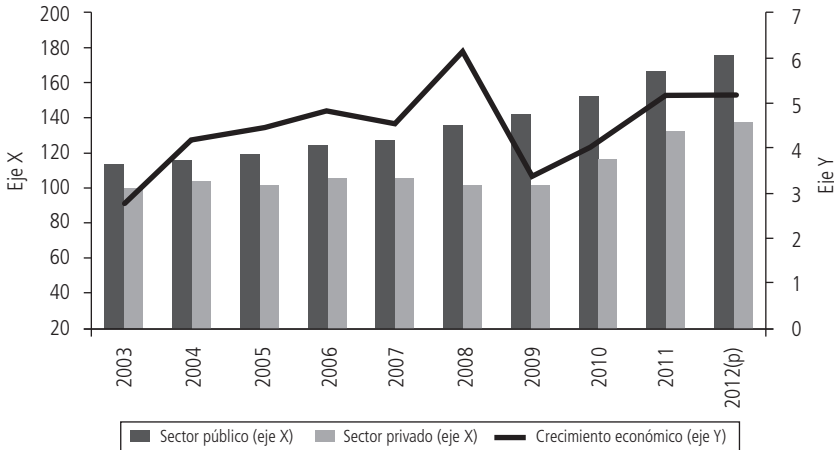
<sup>8</sup> La reproducción ampliada del capital (la acumulación de capital), en sociedades como Bolivia, significa la reproducción ampliada de una superpoblación relativa y la necesidad de ésta de buscar formas alternativas de trabajo como son las actividades organizadas por cuenta propia o de tipo familiar, estrategia de sobrevivencia característica de este tipo de sociedades (lo que muchos autores vinieron a llamar sector informal de la economía).

### *El crecimiento del empleo entrampado en la flexibilidad laboral en el sector público*

Para precisar el contenido del crecimiento del empleo es necesario analizar su generación dividiendo la población ocupada por sectores o situación de empleo. A la vez, esta división permite explicar dónde y cómo se ha producido empleo y de qué manera las políticas laborales (directas e indirectas) incidieron en él. La división de la población ocupada, distinguiendo el sector público del privado, nos permite a su vez ver la dinámica de la población ocupada en las instituciones públicas, en relación a la etapa de gobiernos neoliberales anteriores, que racionalizaron el empleo en el sector público (Orellana, 2006).

Gráfico 4

#### **Índice de la población ocupada en el sector público y privado (1995=100) en relación al crecimiento del PIB**



Fuente: elaboración propia con base en datos de Udape e INE.

El gráfico 4 muestra un crecimiento sostenido del empleo en el sector público, pero además este crecimiento es superior al del empleo en el sector privado. Esta tendencia se explica por la política de redistribución del excedente producido en el sector de materias primas (petróleo, gas, minerales, etc.), redistribución que el gobierno impulsó con programas de construcción de infraestructura pública (los programas: «Bolivia Cambia, Evo cumple»;<sup>9</sup>

<sup>9</sup> El Programa *Bolivia Cambia, Evo Cumple* representa la piedra angular del programa de gobierno de Evo Morales durante sus tres gestiones en la presidencia (2006-2015). Este se refiere a una serie de proyectos municipales en salud, educación, desarrollo productivo e infraestructura social en los nueve departamentos de Bolivia. Existen diversas fuentes de financiamiento a este programa, sin embargo las que más se destacan son el Tesoro General de la Nación, el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social y la cooperación internacional de Venezuela, Cuba, Japón, entre otras.

«Mi agua I y II»,<sup>10</sup> etc.) que crearon empleos en los sectores de construcción, servicios de salud pública y educación; creación impulsada también por la puesta en marcha del régimen de autonomías,<sup>11</sup> que acrecentó la burocracia estatal con la formación de instituciones departamentales y municipales descentralizadas.

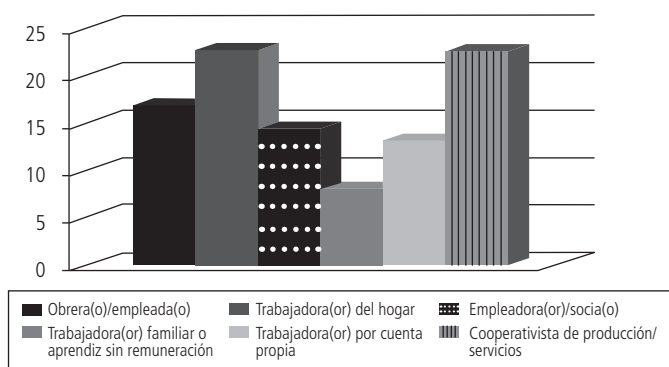
No obstante, el crecimiento del empleo impulsado por el gasto público reprodujo empleos temporales regidos por la Ley del Funcionario Público (contratación de consultores en línea y funcionarios de inserción eventual). Se puede decir, entonces, que el gobierno creó empleos en el sector público, pero a costa de mantener las condiciones de flexibilidad e inestabilidad laboral en el sector. Si bien ensancha la burocracia estatal (en contraste con la etapa neoliberal anterior), lo hace sobre la base del régimen de empleo heredado del neoliberalismo.

### *La generación de empleo con flexibilidad laboral en el sector privado*

En el sector privado, la dinámica de empleo se concentró en cooperativas y en el trabajo doméstico (gráfico 5).

Gráfico 5

#### **Población ocupada por situación de empleo en ciudades capitales (año 2012)**



Fuente: elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INE

<sup>10</sup> Los Programas *Mi agua I y II* constituyen la primera y segunda fase de un conjunto de proyectos ejecutados para la implementación de sistemas de riego y agua potable en los diversos municipios de Bolivia, con el objetivo de mejorar el acceso al agua en la población periurbana y rural. Tuvieron como principal fuente de financiamiento el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social.

<sup>11</sup> Durante la Asamblea Constituyente, llevada a cabo en el periodo 2007-2009, se aprobó el Nuevo Régimen de Autonomías, a partir del cual se crean asambleas legislativas a nivel departamental, sub-alcaldías y comunas, además de un nuevo Ministerio de Autonomías; instancias estatales que no existían en el marco de la Ley de Descentralización Administrativa inscrita en la Ley de Participación Popular puesta en vigencia en el año 1995. Esta creación de nuevas instancias ejecutivas y legislativas dentro del régimen de autonomías impulsó el crecimiento de la burocracia estatal.

El aumento de las trabajadoras del hogar nos muestra (confirmando nuestras anteriores afirmaciones) que la ocupación creciente de la fuerza de trabajo en el área urbana, en la etapa actual, se da bajo formas no capitalistas de reproducción de fuerza de trabajo (Dierckxsens, 1982), es decir, como fuerza de trabajo que no es aprovechada directa, sino indirectamente, para la valorización de capital. El creciente empleo en servicios, bajo formas no capitalistas de producción, se da por la incapacidad del sector industrial para absorber toda la fuerza de trabajo que migra a la ciudad y que es expulsada del sector rural por la misma dinámica de acumulación capitalista. Pero, ¿por qué una gran parte de la población fue absorbida en el servicio del trabajo doméstico? Una posible explicación se encuentra en el crecimiento del empleo y de los ingresos disponibles en capas medias urbanas que, generalmente, contratan servicios domésticos.

El crecimiento de la pequeña y mediana empresa convirtió a este sector en importante generador de empleo. El año 2010, el INE estimaba que los empleadores comprendían el 7 por ciento de la población ocupada; para el 2012, según los datos del Censo, el grupo de empleadores creció al doble (gráfico 5). El incremento del número de medianas, pequeñas y micro empresas (gráfico 6) es coherente con el significativo crecimiento del número de empleadores; crecimiento que no es casual, sino que, como mencionamos, es parte del proyecto del gobierno expresado en el PND. Como precisa Orellana:

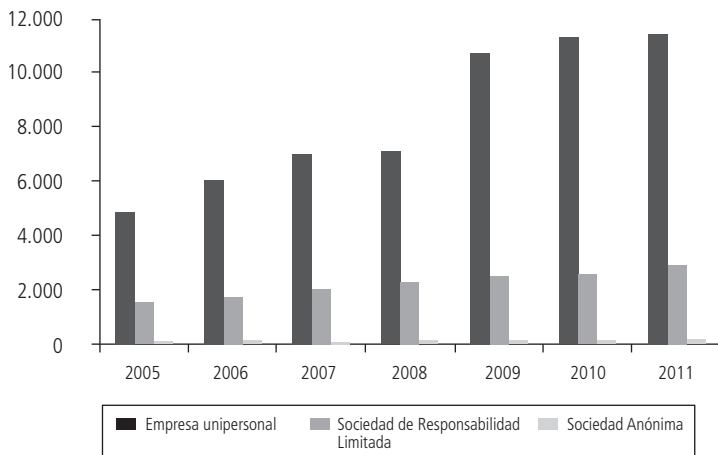
[El gobierno del MAS] apuntala al Estado como promotor y protagonista del desarrollo nacional, cuya participación sería indispensable en la producción y el comercio de los sectores estratégicos que garanticen la acumulación interna (como el sector de hidrocarburos); protegiendo y al mismo tiempo alimentando al resto de los sectores productivos, donde los pequeños productores son los mayores generadores de empleo e ingresos, pero que necesitan del apoyo estatal para competir en los mercados internos y externos (Orellana, 2006: 28).

Este proyecto se operativizó mediante una política fiscal expansiva que dinamizó el mercado interno y una política crediticia, bajo la denominación de «Crédito Productivo» (con la otorgación de fideicomisos), dirigida a pequeños y medianos emprendimientos a través del Banco de Desarrollo Productivo e instituciones financieras mixtas o públicas Nafibo (Nacional Financiera Boliviana), Fondesif (Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero), FNDR (Fondo Nacional de Desarrollo Regional) y FPS (Fondo Nacional de Inversión Productiva Social).

En consecuencia, en el periodo considerado, estos pequeños y medianos productores afianzan su papel de generadores de la mayor proporción del empleo. Como se aprecia en el gráfico 7, existe una relación positiva, entre el crecimiento de empresas medianas y pequeñas y la generación de empleo.

Gráfico 6

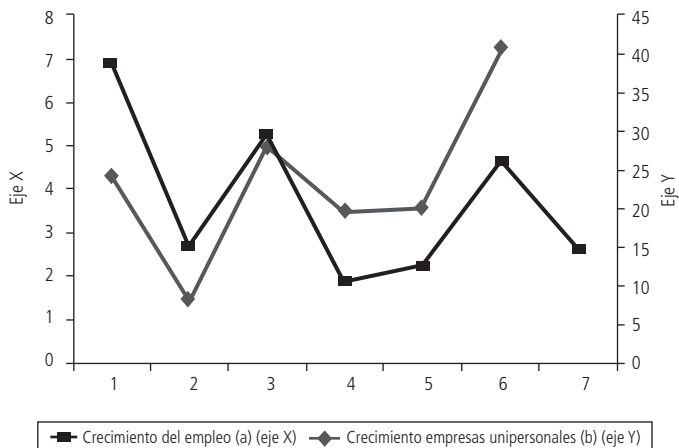
**Número de nuevas empresas registradas por tipo societario**



Fuente: elaboración propia con datos de Udape.

Gráfico 7

**Relación entre el crecimiento del empleo y crecimiento de empresas unipersonales**  
(en porcentaje)



Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos del INE y estadísticas de Fundempresa (Registro Nacional de Empresas).

Es necesario precisar que en este contexto se articuló la dinámica del empleo a la asumida por las pequeñas empresas subcontratistas, a través de las fluctuaciones de su

actividad económica; por ejemplo, es el caso de empresas pequeñas articuladas a procesos de producción de empresas grandes por medio de relaciones de tercerización o de subcontratación, que se ven sujetas a los tiempos fijos de contrato y que subsumen a sus trabajadores a estos tiempos cortos de operación, y dejan de operar en periodos de licitación o cambian el personal, debido a que migran a otro rubro con empresas-clientes de otras características. De esta manera, las empresas subcontratistas o tercerizadas se convierten en el mecanismo elástico mediante el cual se ensancha la población ocupada por cortos periodos y se vuelve a contraer, expulsando otra vez a obreros que viven una trayectoria de trabajo de inserción fluctuante. Son la capa *fluctuante*<sup>12</sup> de la sobrepoblación de fuerza de trabajo en las ciudades (Marx, 1985). El propio gobierno fue rebasado por estas estrategias empresariales de uso de la fuerza de trabajo; de ahí que, de prohibir en 2006 la subcontratación, en 2009 pasó a legalizarla, imponiendo a los intermediarios y a las empresas que subcontratan el cumplimiento de los beneficios sociales contemplados en la Ley del Trabajo. Además, con la legalización de la subcontratación conservó la estructura jerárquica empresarial vigente, en la que un gran puñado de micro y pequeñas empresas de servicios viven articuladas a las prácticas flexibilizadoras de las empresas de capital transnacional, como Unilever, Ilsa (Industrias Alimenticias Sociedad Anónima), Coca Cola, Gloria, etc.).

Por otra parte, una gran cantidad de empresas pequeñas, dispersas en las áreas periurbanas, que a veces alquilan viviendas para convertirlas en instalaciones de producción y cuya pequeñez y dispersión las hace difíciles de ubicar, son las que absorben una importante proporción de la oferta de empleo actual; empresas que tienen un proceso productivo intensivo en fuerza de trabajo, con muy poca tecnología y que recurren a reducir por varias vías los costos en fuerza de trabajo. Estas empresas, por su frágil existencia, no brindan condiciones de estabilidad laboral a sus obreros; al contrario, son las que absorben a la capa *latente*<sup>13</sup> y *estancada*<sup>14</sup> de la sobrepoblación relativa de fuerza de trabajo (Marx, 1985).

<sup>12</sup> La sobrepoblación relativa fluctuante comprende aquella población joven de hombres y mujeres que logra llevar una trayectoria laboral caracterizada por su constante inserción y expulsión de empleos eventuales. La característica de esta población es que mientras son jóvenes encuentran posibilidades de inserción en empleos temporales, pero cuando llegan a la edad adulta pierden la posibilidad de insertarse fácilmente a un empleo temporal y pasan a formar parte de la sobrepoblación relativa estancada (Kabat, 2009). En este sentido Marx decía que la sobrepoblación relativa fluctuante se acrecienta a medida que aumenta el volumen de la industria. Una parte de esos obreros emigra; en realidad, no hace más que seguir los pasos del capital emigrante (Marx, 1985: 799).

<sup>13</sup> La sobrepoblación relativa latente es aquel semi-proletariado que tiene un pie en el campo y está en vías de metamorfosearse en población urbana o población obrera urbana. Esta sobrepoblación se manifiesta cuando los canales de atracción de la industria provocan migración de la población campesina o indígena hacia las ciudades para que trabajen en determinados periodos de tiempo (Marx, 1985). Además, la sobrepoblación relativa latente rural puede esconderse también bajo la forma de una multitud de arrendatarios con parcelas demasiado pequeñas para ser productiva (Kabat, 2009); éstos, generalmente, entran en relaciones de producción bajo la forma de «al partido». En el caso de Bolivia esta población se inserta, generalmente, en los mismos empleos precarios de la capa estancada de la sobrepoblación relativa. Esto se debe a su poca formación escolar, su dificultad de hablar el castellano y a la jerarquía que tiene el trabajo del campesino o el indígena en las ciudades, que es considerado como trabajo barato, útil para empleos caracterizados por el uso de fuerza física extrema, jerarquización permeada de valoraciones raciales.

<sup>14</sup> La sobrepoblación relativa estancada pertenece al ejército obrero activo, pero su ocupación es sumamente irregular y por ello ofrece al capital una masa de trabajo latente o disponible. Sus condiciones de vida están por debajo del medio normal de la clase obrera, pues

Finalmente, las cooperativas de producción o servicios son las unidades productivas que han absorbido a la cuarta parte de la población ocupada (gráfico 5). En el cuadro 1 se puede apreciar que el número de cooperativas creadas va en aumento en una tasa del 50 por ciento, entre el 2003, el 2007 y el 2012.

Cuadro 1

**Número de cooperativas nuevas, gestión 2003, 2007, 2012**

	2003		2007		2012	
	Número	Variación (por ciento)	Número	Variación (por ciento)	Número	Variación (por ciento)
Total	58	n/d	101	57	207	49

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos del INE y el OTEB (Observatorio de Trabajo y Empleo en Bolivia).

Las cooperativas mineras entre 2004 y 2009 crecieron de forma paralela a la elevación del precio internacional de los minerales, con breves oscilaciones en los años posteriores. La política del gobierno en este sector tendió a incentivar su expansión mediante una serie de medidas, como la de eximir a las cooperativas de pagar la alícuota referida al Impuesto a la Utilidad de las Empresas (IUE), crear un Fondo de Financiamiento para la Minería Cooperativizada (Fofim) e incluir a las cooperativas en el régimen de tasa cero en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), entre otras. Las políticas de incentivo a la producción cooperativista minera, no sólo coadyuvaron a su crecimiento, sino también al incremento de la fuerza de trabajo insertada en el sector, ya sea como socio de cooperativa o como obrero al servicio de un socio-patrón.

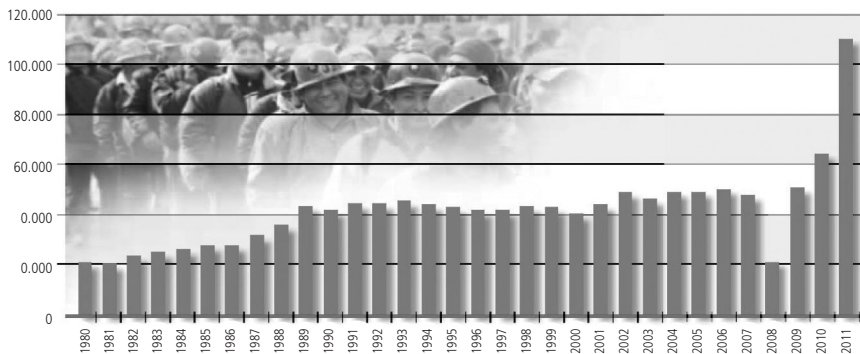
En el gráfico 8 se ve el vertiginoso crecimiento en los últimos años de trabajadores ocupados en la producción cooperativa en el sector minero. No obstante la importante capacidad de absorción de fuerza de trabajo, al interior de éstas cooperativas existe un grupo que se destaca entre el conjunto de socios; grupo que ocupa los órganos de dirección de las cooperativas y que contrata a una masa de trabajadores asalariados que no tienen el status de socios y que son la mayoría. Estos trabajadores asalariados, constituyen una fuerza de trabajo no especializada, que periódicamente es absorbida o expulsada de las cooperativas según las demandas de estas (Francescone y Díaz, 2012). En las minas de Oruro se ha

llega sólo a insertarse en trabajos precarios caracterizados por la alta rotación de trabajadores, pero además es estancada porque esta población tiene muchas dificultades para cambiar su situación de precariedad y vive reproduciendo su existencia en la inserción constante a trabajos precarios. Su figura principal es la industria domiciliaria. Recluta sus integrantes entre los supernumerarios de la gran industria y la agricultura (Marx, 1985; Kabat, 2009).

estimado que el 23 por ciento de los trabajadores de las cooperativas mineras son obreros asalariados; en el caso de las minas de Potosí se estima que el 80 por ciento de la fuerza de trabajo inserta en las cooperativas mineras proviene de las comunidades colindantes con los centros mineros; «obrerros indígenas» que mantienen su relación económica con la comunidad, pero que en ciertos periodos de su vida se dedican a la producción minera, reproduciendo su existencia como fuerza de trabajo latente que es movilizadada desde las comunidades y desprendida de la producción comunal por ciertos periodos de tiempo.<sup>15</sup>

Gráfico 8

### Número de trabajadores ocupados en la producción cooperativa minera



Fuente: Francescone y Díaz, 2012.

Además de los «obrerros indígenas», las cooperativas mineras absorben a la fuerza de trabajo fluctuante (Dierckxsens, 1982) de la sobrepoblación relativa, asentada en las ciudades mineras (Potosí y Oruro); se trata generalmente de obreros jóvenes que oscilan entre la actividad minera y otras actividades comerciales de la ciudad. A veces se trata de adolescentes y niños que realizan tareas de recolección de desmontes, concentración de minerales y preparación de la dinamita; en este caso, un informe de la OIT ha identificado que el 5 por ciento de la fuerza de trabajo empleada en la minería corporativizada son niños o adolescentes (Francescone y Díaz, 2012).

<sup>15</sup> La existencia de estas formas no capitalistas de producción en el agro, al reproducirse simultáneamente a los procesos de acumulación de capital, abre la posibilidad a mecanismos de extracción de plusvalor; estos, basados en la explotación estacional de fuerza de trabajo, tienen garantizada su reproducción por las formas no capitalistas de producción que integran a esta en procesos de semi-proletarización. De esta manera, las formas no capitalistas de producción son un prerrequisito del capital para extraer, no sólo una plusvalía proveniente del empleo de fuerza de trabajo durante el proceso productivo; sino también, para obtener un plusvalor extraordinario al depositar parte de la reproducción de la fuerza de trabajo en el sector no capitalista, lo que se expresa a nivel de los precios, en los bajos salarios que perciben los obreros.

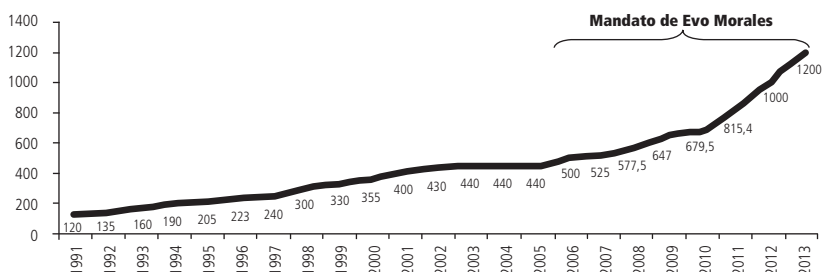


### *La paradoja entre una política salarial expansiva y la caída del salario real*

Uno de los pilares del régimen de acumulación neoliberal fue el congelamiento del salario como mecanismo de control de la inflación, de ahí su irrisorio crecimiento, como se puede apreciar en el gráfico 9. Al contrario de la etapa neoliberal anterior, el gobierno del MAS buscó impulsar un crecimiento del salario mediante su ajuste al salario mínimo nacional (ajuste que es negociado entre el gobierno y la Central Obrera Boliviana, ente sindical que representa a los sindicatos de asalariados). Este reajuste anual al salario mínimo nacional generó un crecimiento constante del mismo, en términos nominales, sobre todo en la era del MAS, que se inicia el 2006 (gráfico 9).

Gráfico 9

#### **Salario mínimo nacional, período 1991 - 2013**



Fuente: elaboración propia en base a datos de Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE)

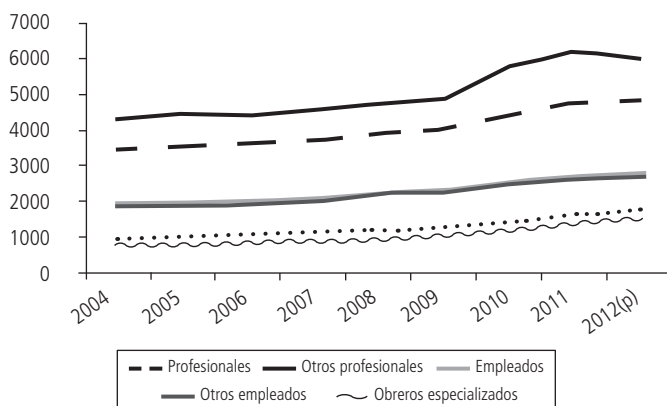
Es notorio que entre el 2012 y 2013, el reajuste del salario fue significativo (20 por ciento); sin embargo, este reajuste salarial se restringió para ser aplicado sólo a los trabajadores que reciban un monto salarial, igual o inferior al mínimo nacional. Esta restricción no obstaculizó, no obstante, el crecimiento nominal del salario en los diferentes grupos ocupacionales; ni siquiera, en los que tienen escalas salariales altas, como se puede observar en el gráfico 10.

Sin embargo, el crecimiento significativo y constante del salario nominal debe evaluarse en relación a la capacidad de compra del salario de bienes y servicios, para la subsistencia de la familia del trabajador (salario real); o en palabras de Marx, es necesario examinar el «valor de cambio de la fuerza de trabajo» en relación a «la masa de medios de subsistencia» que el obrero y la obrera necesitan para reproducir su fuerza de trabajo y la de su familia. Partiendo de esta perspectiva, se observa en el cuadro 3 que a pesar de que existan incrementos nominales al salario mínimo nacional, éste tiende a sufrir un proceso

de devaluación real en el transcurso de los meses de cada año. Si se evidencia con mayor detenimiento se constará que entre enero y diciembre del 2012 el salario mínimo real cayó en 23 ítems; para el año 2013 esta caída se torna más dramática —a pesar de que existió un incremento nominal del 20 por ciento— ya que se experimenta una reducción entre enero y diciembre de 46 ítems en el poder de compra. Sin embargo, para el año 2014, el incremento salarial propuesto por el gobierno, bajo la fórmula: «incremento salarial superior a la tasa de inflación», supera la devaluación sufrida por el salario mínimo real durante el año 2013.

Gráfico 10

**Salario medio nominal por grupo ocupacional en Bs.**



Fuente: elaboración propia con base en datos del INE.

Cuadro 3

**Salario mínimo de los años 2012, 2013 y 2014**

Año/Mes	Salario Mínimo Nacional (Bs.) (1)	Índice de Precios al Consumidor (IPC* Base=2007) (2)	Salario Mínimo Real (en cantidad de Unidades físicas, Ítems) (1)/(2)
2012-Enero	1000	1,33	752
2012-Junio	1000	1,35	741
2012-Diciembre	1000	1,39	719
2013-Enero	1200	1,4	857
2013-Junio	1200	1,43	839
2013-Diciembre	1200	1,48	811
Propuesta tentativa del gobierno de incremento del SMN para el 2014	1440	1,55	929

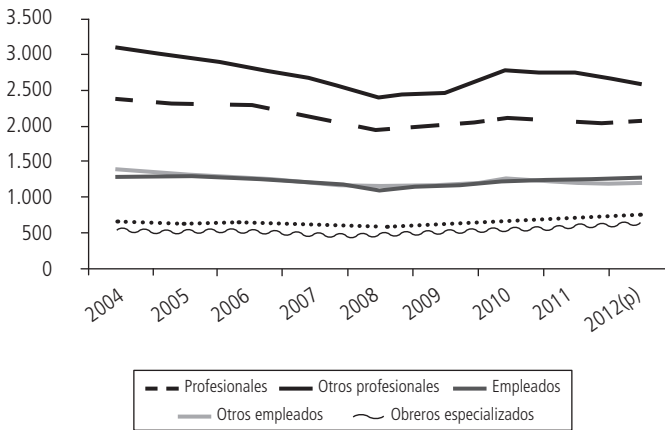
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística 2013

(\*): El estimado del IPC según el crecimiento promedio anual de anteriores gestiones.

Pese al incremento real interanual del salario mínimo nacional, la tendencia a la caída del salario real ha sido un aspecto común en los distintos grupos ocupacionales, como se puede ver en el siguiente gráfico 11.

Gráfico 11

**Salario medio real por grupo ocupacional (1995=100)**



Fuente: elaboración propia con base en datos del INE.

El efecto de esta caída continua del salario real sobre la capacidad adquisitiva de las familias es significativo. Se puede observar claramente en el cuadro 4, que el salario medio real apenas cubre la mitad de los productos básicos de la canasta normativa alimentaria<sup>16</sup> en los grupos de empleados y obreros; considerando que en este cálculo, no se han incluido todos los servicios y bienes que la familia obrera debe pagar, como el alquiler de la vivienda, la vestimenta y los servicios relacionados a la educación y la salud.

En consecuencia, la política gubernamental de reajuste salarial, basada en la fórmula «un incremento salarial por encima de la tasa de la inflación», no tiene el impacto positivo que se esperaría. Si bien la política del gobierno no se basó en el congelamiento temporal del salario, buscó otras medidas para controlar su crecimiento como el reajuste retardado del salario mínimo nacional, que consiste en negociar casi a mediados de año un aumento

<sup>16</sup> Un conjunto de bienes alimentarios básico, que es estimado con base en los cálculos de los ítems (bienes alimentarios) mínimamente necesarios para la reproducción familiar de cuatro personas. Esta canasta normativa excluye todos aquellos servicios y bienes (no alimentarios), que igual se constituyen como primera necesidad para la reproducción familiar.

salarial con base en cifras desactualizadas que, sobre todo, responden al porcentaje registrado en diciembre del año anterior. Este mecanismo le permitió al gobierno, negociar con los sindicatos obreros sobre la propuesta de incrementos salariales ya superados por la tasa de inflación actual; por otra parte, los incrementos salariales significativos del 20 por ciento solo se aplican a los salarios menores o iguales al mínimo nacional; mientras que el porcentaje de aumento del salario en sectores ocupacionales de profesionales u obreros especializados se estancó. En consecuencia, la paradoja de la política salarial es que; por una parte, el gobierno aplica una política expansiva del salario nominal, pero al mismo tiempo, aplica una política fiscal expansiva de bonos y subsidios que provoca procesos inflacionarios, frente a los cuales no introduce medidas que neutralicen la caída del salario real (control de precios).

Cuadro 4

**Capacidad de compra del salario medio real del año 2012, según grupo ocupacional y el salario mínimo nacional propuesto por el Gobierno para el 2014**

	Gerentes y administ.	Profesionales	Otros Profesionales	Empleados	Otros Empleados	Obreros especializados	Otros obreros	Propuesta del gobierno de SMIN
Salario medio real (1)	6197	2052	2609	1278	1220	764	647	836
Cantidad de items alimentarios (2)				1462				
Proporción de compra alimentaria (en porcentaje) (1)/(2)	423	140	178	87	83	51	44	57

Fuente: elaboración propia según datos obtenidos del INE y CEDLA (Centro de Estudios del Desarrollo Laboral y Agrario).

En relación a otros beneficios que incrementan el salario, como mencionamos, una de las acciones del gobierno fue restituir la LGT, como marco legal de referencia, para regular la relación obrero-patronal; esto significaría, la restitución de una serie de beneficios sociales considerados como salario indirecto. Sin embargo, esta medida no parece ser eficiente para mejorar la cobertura de los trabajadores con estos beneficios. El cuadro 5 muestra la cobertura de dichos beneficios, antes del gobierno de Evo Morales (año 2004) y el alcance de la misma, durante su primer mandato (2006-2010).

Cuadro 5

**Participación porcentual de beneficios sociales por categoría ocupacional**

Beneficios sociales	2004			2007			2009		
	Obreros %	Empleados %	Población asalariada %	Obreros %	Empleados %	Población asalariada %	Obreros %	Empleados %	Población asalariada %
Aguinaldo	21	55	43,2	24,3	62	51	21	52,7	45,5
Bonos o primas	4	15	10,6	7,9	15,6	12	4,2	13	13,8
Pagos horas extras	4	2,7	2,9	7	5	5	4,2	6	5,6
Pago transporte	5	6	6	12	7,6	9,3	5,7	8,5	8

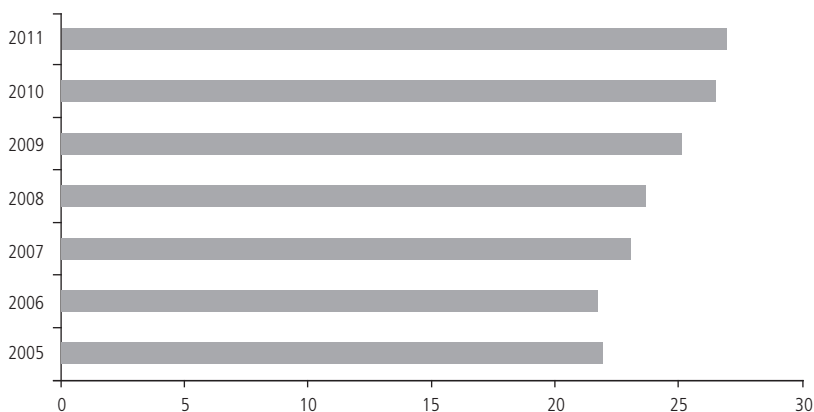
Fuente: elaboración propia según datos obtenidos del Instituto de Estudios Avanzados del Desarrollo - Inesad.

Como se puede apreciar, la cobertura de estos beneficios no aumentó sustancialmente, esto se debe sobre todo, a dos fenómenos: primero, a la incapacidad institucional del mismo Estado, para hacer efectivo el cumplimiento de las normas que aprueba. La otra causa es que el empleo creció en el sector de la pequeña y mediana empresa, en rubros de servicios y construcción que, por su pequeñez o su corta existencia, esquivan el cumplimiento de estos beneficios. Como dijimos, también las cooperativas mineras crecieron en número y absorbieron una cantidad considerable de la fuerza de trabajo; cooperativas que operan con el privilegio de no registrarse a la LGT (Ley General del Trabajo) para contratar fuerza de trabajo.

Gráfico 12

**Cobertura del seguro a largo plazo o seguro de jubilación**

(en porcentajes)



Fuente: elaboración propia con base en datos del INE.

La misma tendencia se observa en el salario diferido. El seguro de jubilación, hasta el año 2011, luego de 6 años de reformas, sólo llega a una cuarta parte de la población asalariada, como se puede ver en el gráfico 12.

### *La ineficacia de la restitución de la Ley General del Trabajo frente al deterioro de las condiciones de trabajo*

Como se comprobó, el empleo se creó, en gran parte, en cooperativas y en pequeñas y medianas unidades productivas caracterizadas por su difícil control del cumplimiento de las normas de regulación laboral. En este acápite, se trata de redondear nuestro análisis, con la valoración de las condiciones de trabajo en estos espacios laborales. En primer lugar, nos detenemos en la valoración de la jornada laboral; en el cuadro 6, se puede observar dos tendencias sobre el total de horas trabajadas a la semana. Por un parte, los trabajadores menores a 24 años trabajan menos horas a la semana de las establecidas en la LGT. Por otra parte, hay una tendencia entre los trabajadores adultos, a la extensión de su jornada de trabajo, más allá de lo establecido en la LGT, ¿a qué se debe esta diferencia?

Cuadro 6

#### **Promedio de horas de trabajo por edad de los asalariados**

	2008	2009	2010
Total	47,4	46,8	45,6
10 a 14 años	27,1	30,9	21,4
15 a 19 años	36,3	34,2	34,9
20 a 24 años	43,4	43,2	42,8
25 a 34 años	50,2	47,2	46,7
35 a 44 años	50,4	50,5	47,4
45 + años	49,1	50,0	49,5

Fuente: Base de datos de la Encuesta de Trabajo del Cedula del año 2010.

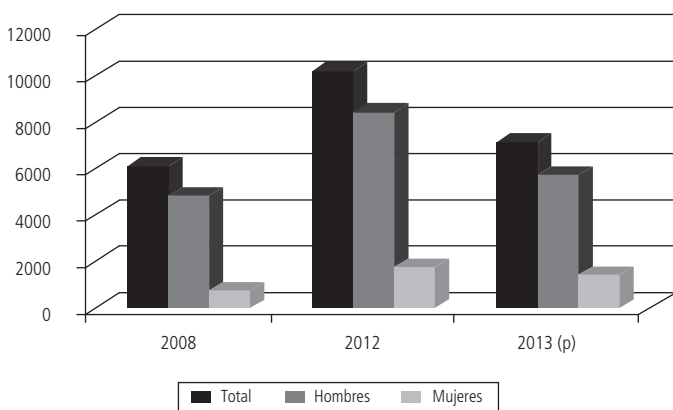
Esta diferencia generacional en el número de horas se debe al distinto tipo de trabajo en que trabajadores adultos y trabajadores jóvenes se insertan. Los trabajadores jóvenes, de poca experiencia laboral, se insertan en trabajos eventuales y de medio tiempo, muchas veces como practicantes o aprendices; en general, son los trabajos de servicios o trabajos eventuales en empresas pequeñas de bebidas o alimentos, que absorben fuerza de trabajo en temporadas de demanda alta de sus productos. Otra parte importante de la población

joven es absorbida en el trabajo a jornal en empresas de construcción o en empresas de servicios comerciales. En suma, se trata de trabajadores subempleados, eventuales, a medio tiempo, sin reconocimiento de ningún beneficio social, más allá del salario básico. En contraposición a esta situación de subempleo, entre los trabajadores adultos con estabilidad laboral, que trabajan en empresas grandes de la industria manufacturera, se carga el peso de la producción para responder a la demanda creciente de productos en el mercado. Para esto, se aplican diferentes mecanismos de alargamiento de la jornada de trabajo (fijación de tasas de producción o bajos salarios para motivar a los obreros a trabajar horas extra); así, mientras un polo de la población es mandada al subempleo y a ser inserta en empleos eventuales, una proporción relativamente pequeña de trabajadores es expuesta a extenuantes jornadas de trabajo (Alaluf, 2005). En este sentido, pese a los decretos que restituyen la vigencia de la LGT, las horas semana fijadas para el trabajo asalariado no se respetan o en todo caso, las mismas empresas buscan mecanismos de extensión de la jornada laboral.

Las condiciones de seguridad laboral, reguladas por la LGT, tampoco son cumplidas por la patronal, incumplimiento que se refleja en el aumento de los accidentes laborales en el período considerado, como se puede apreciar en el gráfico 13.

Gráfico 13

**Accidentes laborales registrados por el Ministerio de Trabajo**



Fuente: elaboración propia con base en datos del Cedla y la OTEB.

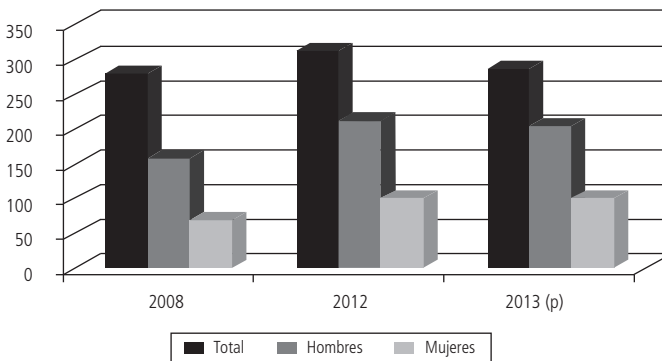
Los accidentes laborales ocurren, generalmente, en los sectores más dinámicos de la economía, como en el sector de la construcción que está conformado, en su mayoría, por

empresas pequeñas, muchas de ellas con tiempos cortos de operación y que no tienen maquinarias ni implementos de trabajo idóneos. Similar es el caso de las cooperativas mineras que hacen uso intensivo de fuerza de trabajo, por no contar con tecnología moderna, para la extracción del mineral. Muchas de estas cooperativas operan con muy pocas previsiones técnicas y, en consecuencia, la explotación indiscriminada de los cerros provoca derrumbes, a este peligro están expuestos obreros y socios de las cooperativas mineras.

Las empresas subcontratistas son otro caso a resaltar porque, al no poder cubrir los altos costos de operación con el presupuesto fijado en la prestación del servicio, deciden racionalizar los gastos en dotación de implementos de protección a sus trabajadores o en la renovación de máquinas y herramientas. Las malas condiciones de trabajo también llevan a los obreros a trabajar en condiciones de riesgo ergonómico, provocando a mediano plazo enfermedades.

Gráfico 14

#### Enfermedades ocupacionales registradas en el Ministerio de Trabajo



Fuente: elaboración propia con base en datos del Cedla y la OTEB.

En el gráfico 14, se observa que en estos últimos años, hubo un crecimiento continuo de las enfermedades laborales. Uno de los problemas en las pequeñas empresas, es que sus procesos son predominantemente manuales y obligan a los obreros a realizar operaciones físicas repetitivas, que a mediano plazo les provocan problemas de movilidad en las articulaciones. Es de resaltar la situación de los trabajadores de las empresas medianas, que operan en ambientes con altas vibraciones acústicas, quienes a mediano plazo, contraen problemas auditivos. En el caso de las empresas medianas de crianza de pollos o en las empresas pequeñas de producción de helados o embutidos, el contacto con altas y bajas temperaturas



produce dolores constantes en las articulaciones de los obreros; en ellos las enfermedades de artritis y de bronco neumonía son constantes. Estas empresas, por la cantidad de capital con el que operan, no tienen las condiciones para prevenir las enfermedades provenientes de la forma en que configuran sus procesos productivos.

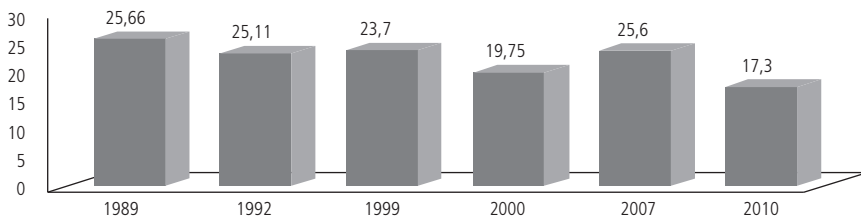
### *Una alta conflictividad laboral con una sindicalización restringida*

El análisis previo muestra que la regulación laboral del gobierno no ha sido efectiva; en la medida en que no mejoró sustancialmente las condiciones de trabajo de los sectores asalariados; pero ¿cuál ha sido la reacción de las organizaciones frente a los resultados paradójicos de estas reformas?

En la medida en que el Gobierno impulsó la sindicalización, restituyendo este derecho mediante la puesta en vigencia de la LGT, los primeros años de Gobierno del MAS (2007 - 2009) se caracterizan por un proceso creciente de sindicalización, alcanzando el año 2007 la tasa más alta de 23,6 por ciento (gráfico 15).

Gráfico 15

#### **Tasa de sindicalización en ciudades capitales (1989-2010)**



Fuente: elaboración propia con base en datos de Montero, 2003; Escobar, 2011; Escobar y Rojas, 2010.

Sin embargo, en el año 2010 la tasa de sindicalización baja notoriamente; esta tendencia puede explicarse, porque como demostramos, la generación de empleos en este periodo, se centró en unidades productivas medianas y pequeñas, que por sus características, crean empleos precarios bajo diferentes formas de flexibilidad laboral. Como se trata de empresas pequeñas, gran parte de ellas cuenta con menos de 20 trabajadores (requisito legal para formar un sindicato). Este requisito para la formación de un sindicato es el principal obstáculo legal que impide que trabajadores de empresas pequeñas formen un sindicato. Con el tiempo este requisito se convirtió en una estrategia patronal para contratar fuerza de trabajo en el sector manufacturero, mediante la formación de empresas de servicios pequeñas, tratando de controlar la resistencia y capacidad combativa de los trabajadores.

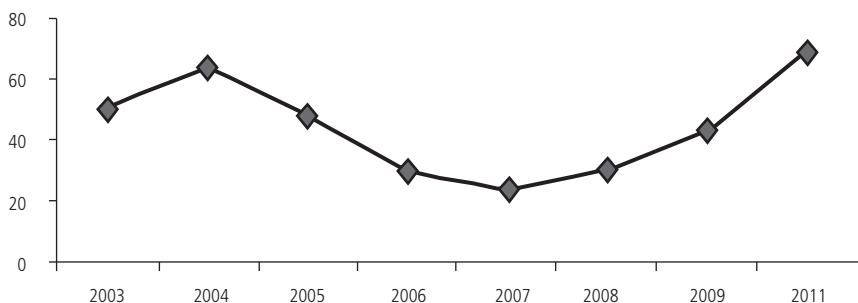
Pero esta caída de la tasa de sindicalización no sólo se debe a esta traba legal, sino también a la impostura del gobierno respecto al problema sindical; si bien en un primer momento impulsó la sindicalización, lo hizo porque trató de consolidar su poder político con el apoyo de las organizaciones sindicales (obreros, trabajadores del sector público, campesinos, transportistas, etc.), en una etapa de lucha por la hegemonía contra la oligarquía empresarial y terrateniente (fracción de clase desplazada del Estado). Después que esta lucha se definió a favor del MAS, la conflictividad entre el gobierno y los sectores de asalariados aumentó, en la medida en que el gobierno era incapaz de cumplir con las demandas laborales. Frente a este escenario de conflictividad, el gobierno empezó a tomar medidas de control de las organizaciones de los trabajadores, una de las cuales fue la de intentar frenar la sindicalización, ya sea mediante la flexibilización laboral, la violación al fuero sindical de los sindicatos del sector público o la creciente burocratización del proceso de sindicalización en el sector privado.

Por otra parte, el gobierno buscó reducir la conflictividad laboral al corporativizar a los sectores asalariados. Pero su búsqueda de corporativizar a los sindicatos encontró límites en la incapacidad de responder a las exigencias de estos sectores; exigencias consistentes en elevar los salarios, mejorar las pensiones de jubilación, generar empleos estables, etc. Esta incapacidad perpetuó una relación relativamente conflictiva entre el gobierno y los sindicatos. Como alternativa, el gobierno impulsó la burocratización de las organizaciones sindicales, incorporando a los dirigentes sindicales a su partido a cambio de respaldar la gestión sindical. Esta burocracia sindical le permitió al MAS frenar, por ciertos periodos, las manifestaciones de descontento de los asalariados. Pese a ello, en la era del MAS, los conflictos laborales abiertos (Edwards, 1982), protagonizados por organizaciones sindicales, se elevan después de un periodo de relativo declive en años anteriores (gráfico 16). La subida de la conflictividad registrada no fue sólo contra el gobierno, sino también, contra los patrones. La política de incentivo a la sindicalización fortaleció a las organizaciones tradicionales de asalariados (Federación de Trabajadores y trabajadoras fabriles, Federación sindical de trabajadores mineros, Federación de trabajadores de la construcción, etc.) y con ello mejoraron sus condiciones políticas para la defensa de sus derechos laborales. También influyeron las reformas laborales implementadas por el gobierno, que desde la visión de los sindicatos, les dio un respaldo legal que mejoró las condiciones de lucha por derechos laborales.

El sector público sindicalizado fue un importante protagonista de las protestas dirigidas al Estado (el empleador), en la medida en que el gobierno trató de frenar la sindicalización o reducir el número de trabajadores, mediante reformas que amenazaban ciertos derechos adquiridos por ellos. Lo paradójico es que el gobierno se valió de las mismas estrategias de flexibilización laboral que él mismo intentó de neutralizar mediante la regulación.

Gráfico 16

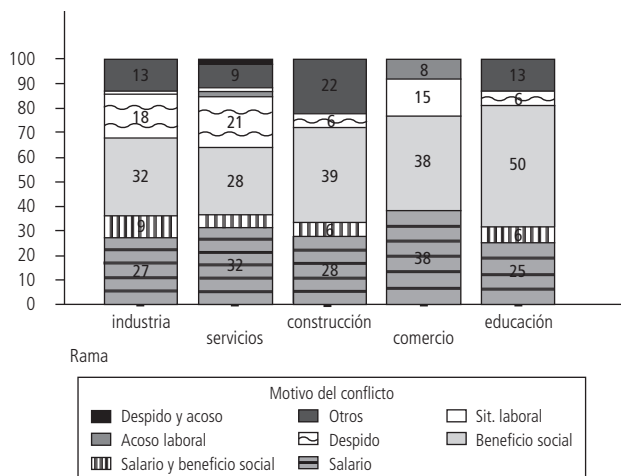
**Conflictos laborales y salariales abiertos registrados en la prensa  
(periodo 2003 - 2011)**



Fuente: Quiroga et al., 2012

Gráfico 17

**Conflictos laborales registrados por el Ministerio de Trabajo según rama de producción,  
año 2011**



Fuente: Elaboración propia con base en libros de conciliación del Ministerio de Trabajo

En el sector privado, la principal causa que promueve estos conflictos laborales se relaciona con el incumplimiento, por parte de la patronal, al pago de los beneficios sociales, lo que corrobora la ineficacia de la vigencia de la LGT como mecanismo persuasivo, para que los patrones cumplan con el pago de beneficios sociales (gráfico 17).

### Consideraciones finales

Partimos de preguntarnos: *¿Por qué la mayor regulación del mercado laboral, puesta en marcha por el gobierno del MAS, no se ha traducido en la mejora de las condiciones laborales de la clase obrera y paradójicamente, se observa el aumento de la precariedad laboral en Bolivia?* La reflexión de nuestra evidencia empírica nos permite visualizar el contexto explicativo, dentro del cual, es posible dar una respuesta a dicha pregunta: el proyecto histórico de desarrollo del capitalismo andino-amazónico en Bolivia, que identifica como sujetos de este desarrollo a los pequeños y medianos productores encaminados mediante una política económica a convertirse en sujetos de dicho desarrollo.

En la medida en que el crecimiento del empleo es fruto de la política económica del gobierno, dirigida a generar las condiciones para la acumulación de capital en el sector de pequeños y medianos productores (redistribución del excedente para ampliar el mercado interno, democratización del crédito productivo, etc.), la regulación laboral encuentra sus límites en las propias características de este sector, que basa la acumulación de capital no en la innovación tecnológica y organizacional de sus procesos productivos, sino en mantener las condiciones de sobreexplotación de la fuerza de trabajo: evadiendo el cumplimiento de la Ley General del Trabajo, aplicando diferentes formas de flexibilización laboral para ello, al mismo tiempo que pone en marcha mecanismos de intensificación y alargamiento de la jornada laboral en espacios de trabajo caracterizados por la falta de implementos y condiciones de seguridad industrial. Es decir que el sector reproduce a escala ampliada, un rasgo histórico de la acumulación de capital en los países neocoloniales como Bolivia, el de la sobreexplotación de la fuerza de trabajo (Marini, 1970) como principal fuente de competitividad, frente a la producción de países con un mayor desarrollo tecnológico. Ante esta situación, la capacidad institucional del Estado se encuentra neutralizada, no sólo en términos técnicos, para hacer el seguimiento a esta pléyade de emprendimientos evasivos, sino también, en términos políticos, en la medida en que estos medianos y pequeños productores son una importante base social del proyecto histórico del MAS y, como en el caso de las cooperativistas mineras, se encuentran directamente implicados en el diseño de políticas económicas y sociales dirigidas al sector.

La caída permanente del salario real es el indicador de una contradicción entre la necesidad de expandir el mercado interno, mediante la democratización del crédito, la otorgación de bonos y subsidios, etc., provocando fuertes presiones inflacionarias, y la necesidad de responder a los requerimientos de mejora salarial de los trabajadores asalariados. La contradicción se resuelve cargando sobre los asalariados el costo de generar las condiciones para la acumulación del capital entre estos pequeños y medianos productores, en la medida en que la inflación constituye un importante mecanismo de transferencia de recursos desde el bolsillo de los trabajadores al de los patrones, que ante una subida de los

salarios, responden reajustando los precios de sus productos. En esta situación, el gobierno no controla a los empresarios en relación a la subida de sus precios, sino que, como vimos, contiene el crecimiento del salario, afianzando la consecuente caída del salario real. Esta situación se mantiene hasta hoy dentro de un relativo equilibrio, favorable al gobierno y a la patronal, en la medida en que la conflictividad, que emana de las malas condiciones laborales, ha sido controlada por una burocracia sindical afín al gobierno.

Son evidentes las limitaciones que encuentra el proyecto de reformas laborales del MAS en una formación económico-social como la de Bolivia, dónde no se tienen las bases materiales para impulsar reformas como las que consiguieron los trabajadores en los países centrales; estas reformas encuentran sus límites en las características estructurales del capitalismo periférico. En este sentido, si se compara la situación actual de los trabajadores asalariados en relación a la etapa de auge del neoliberalismo, se puede concluir que, si bien las reformas del MAS no mejoraron sustancialmente las condiciones de compra venta de la fuerza de trabajo, sirvieron para animar, en una primera etapa, la reorganización sindical, reorganización que significa, para los trabajadores, la restitución de espacios de lucha por mejores condiciones laborales. Las propias reformas del MAS, que como vimos, promovieron el desarrollo de medianos y pequeños emprendimientos, explican la caída del desempleo en relación a la etapa neoliberal ortodoxa; al mismo tiempo que la reproducción de la condición de precariedad laboral en estos empleos creados.

Para finalizar, es importante puntualizar que explicar *¿Por qué la mayor regulación del mercado laboral, puesta en marcha por el gobierno del MAS, no se ha traducido en la mejora de las condiciones laborales de la clase obrera y paradójicamente, se observa el aumento de la precariedad laboral en Bolivia?* sólo ha sido posible superando una visión estrechamente jurídica de la regulación laboral ( como una «norma» social o como el «empleo» históricamente «negociado» por los «actores» que intervienen en la movilización social de los trabajadores) (García López, 2003; Rolle, 2005), refiriéndonos a ella como momento y producto de un complejo proceso de producción y reproducción de la realidad social, lo que nos ha permitido ir más allá de la descripción aparente de los efectos de la política laboral del MAS, hasta establecer sus limitaciones y alcances como indicador de la configuración sociopolítica que impone y sustenta un proyecto de desarrollo económico-social.

## Referencias bibliográficas

**Alaluf, Mateo** (2005). «Concepciones del trabajo, estrategias de empleo y evolución de la clase obrera», en Jorge García et al: Alberto, ed., *Lo que el trabajo esconde*, Madrid, Traficantes de Sueños.

**Dierckxsens, Win** (1982). *Capitalismo y población*, San José, Educa.

**Edwards, P. K. y Hugh Scullion** (1982). *La organización social del conflicto laboral*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

**Escobar, Silvia y Bruno Rojas** (2010). *Mas asalariados, menos salario*, La Paz, Cedla.

**Escobar, Silvia y Bruno Rojas** (2011). *¡No hay derecho! Situación de los derechos laborales en Bolivia*, La Paz, Cedla.

**Francescone, Kirsten y Vladimir Díaz** (2012). «Cooperativas mineras: entre socios, patronos y peones», *Revista Petropress*, n° 30, pp. 32-41, Cochabamba, Cedib.

**García Linera, Álvaro** (2006). *El capitalismo andino-amazónico*, La Paz, Ed. Cono Sur.

**García López, Jorge** (2003) «La fuerza de trabajo es una mercancía...», *Revista Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 21, n° 2, pp. 43-66, Madrid.

**Kabat, Marina** (2009). «La sobrepoblación relativa. El aspecto menos conocido de la concepción marxista de la clase obrera», *Revista Anuario Ceics*, n° 3, pp. 109-127, Buenos Aires, Razón y Revolución.

**Kosic, Karel** (1967). *Dialéctica de lo concreto*, México, Editorial Grijalbo, Colección Teoría y Práctica.

**LLank'aymanta** (2010). «Estructura política del MAS-IPSP en el período 2005-2010, una aproximación sobre las tendencias generales de su evolución», (mimeógrafo).

**Marx, Karl** (1985). *El Capital*, vol. 1, tomo 1, México DF, Siglo XXI.

**Marini, Ruy M.** (1970). *Subdesarrollo y revolución*, México DF, Siglo XXI.

**PND -Plan Nacional de Desarrollo-** (2006). Ministerio de Planificación del Desarrollo, La Paz.

**Montero, Lourdes** (2003). *Los nuevos mundos del trabajo. El empleo asalariado en Bolivia*, La Paz, Cedla.

**Muriel, Beatriz y Carlos Machicado** (2012). *Empleo y regulación laboral: análisis empírico de las firmas manufactureras bolivianas, 1988-2007*, La Paz, Inesad.

**Orellana, Lorgio** (2006). *El gobierno del MAS no es ni nacionalista ni revolucionario*, La Paz, Cedla.

**Rolle, Pierre** (2005). «El trabajo y su medida», en García, Jorge; Lago, Jorge; Meseguer, Pablo y Riesco, Alberto, ed., *Lo que el trabajo esconde*, Madrid, Traficantes de Sueños.

**Quiroga, María, Cristián León, Oscar Meneses, Huáscar Pacheco y Pablo Ríos** (2012). *Perfiles de la conflictividad social en Bolivia (2009-2011). Análisis multifactorial y perspectivas*, La Paz, Fundación UNIR.

## Páginas electrónicas consultadas

<http://www.cedla.org/>

<http://www.inesad.edu.bo/>

[www.udape.gob.bo](http://www.udape.gob.bo)

[www.ine.gob.bo](http://www.ine.gob.bo)

[www.fundempresa.org.bo](http://www.fundempresa.org.bo)

<http://www.miprimereempleodigno.gob.bo/>