Propuesta para la Reactivación Productiva con Empleo Digno

## Lo que debe preocuparnos, porque afectará a nuestros hijos

Para las bolivianas y bolivianos “de a pie”, el mayor temor está, sin duda, en el desempleo que conduce a la pobreza y a la exclusión social. Esta perspectiva constituye una creciente amenaza a la forma de vida, a la familia y a las esperanzas en el futuro. Mientras, hace 70 años, el PIB per cápita en Bolivia era comparable al promedio de América Latina, hoy es la cuarta parte, colocando a nuestro país entre las cuatro economías más pobres de la región. Por ello, si algo caracteriza el “crecimiento” de la economía boliviana, es su incapacidad de ofrecer respuestas concretas a la creciente demanda de los ciudadanos por una oportunidad de empleo, con ingresos dignos.

Los indicadores sociales no muestran que esta realidad esté en proceso de reversión. De hecho, parece más bien deteriorarse: 63% de la población ocupada es no-asalariada y en gran mayoría corresponden al empleo informal, menos del 20% de la PEA está protegida por la Ley General del Trabajo, y la productividad laboral es la más baja del continente. En particular, el empleo fabril, que se caracteriza por sus aportes a la generación de valor y a la calidad del empleo, lejos de haber crecido, en la última década ha descendido en números absolutos. Una de las causas para este descenso es que, ante la incapacidad estructural de la economía para crear oportunidades de empleo digno para todos, bajo el eufemismo de “emprendedorismo”, se fomenta el “cuenta-propismo forzado” en actividades de comercio informal que compiten deslealmente con la producción nacional.

En estas condiciones, son evidentes los crecientes niveles de conflicto que incuba la pobreza, especialmente en las áreas urbanas, y es también innegable que una gran mayoría de los conflictos sociales y políticos se originan en el descontento y en la frustración generados por la insuficiencia de los ingresos en los hogares para llevar una vida digna.

## El Empleo Digno y productivo es el camino hasta ahora ignorado

El desalentador escenario descrito, es una consecuencia directa del modelo extractivista de la economía que, en 200 años de vida económica republicana, es el único rasgo estructural que no ha variado a pesar de todos los cambios pendulares en orientaciones políticas. La economía extractivista genera relativamente poco empleo y, básicamente, depende de factores externos (demanda y precios) por lo que induce un tipo de crecimiento cuyas tasas y ritmos son muy variables, pero tienden a concentrar los ingresos y la riqueza.

En sus ciclos de auge, capta gran cantidad de divisas, y puede adquirir sus insumos y bienes de consumo desde fuentes externas; por ello, lejos de dinamizar la diversificación productiva, conecta sus ciclos con los de la economía real distorsionando el mercado interno en varios aspectos: desde orientar prioridades en políticas macroeconómicas, en las que se privilegian indicadores como la inflación o el tipo de cambio antes que el empleo, hasta cambios en el ingreso de los hogares, en su capacidad y patrones de consumo, y en la cantidad y calidad de las oportunidades de empleo.

En particular, los sectores con altos ingresos en picos de auge, orientan su demanda a bienes y servicios especializados o suntuarios, que el aparato productivo interno no puede satisfacer porque la volatilidad del crecimiento extractivista no ofrece las condiciones de estabilidad que necesitan los emprendimientos productivos internos: no existen procesos de desarrollo que señalen o identifiquen necesidades de largo plazo para orientar la construcción de un tejido productivo y competitivo.

Las distorsiones se acentúan si el Estado es la parte interesada en preservar el extractivismo rentista, porque subordina las políticas a esa prioridad. En tal contexto, el apoyo al crecimiento de los sectores no extractivos, que es la condición necesaria para diversificar las oportunidades de empleo, está condicionada (limitada y distorsionada) por lo que, los grupos de poder dentro y fuera del Estado, consideran ventajas comparativas políticas o corporativas coyunturales.

En consecuencia, el empleo precario, la falta de empleo o la propia pobreza, no son designios económicos inexorables, sino resultados de políticas concretas. No son resultados impuestos: simplemente expresan las consecuencias de políticas adoptadas que, más allá de los discursos y de las promesas, nunca han estado concebidas para avanzar hacia una economía de pleno empleo, que es el medio ineludible para un desarrollo productivo, inclusivo y sostenible.

En línea con el pensamiento económico más ortodoxo, se tiende a privilegiar el rol del capital en los procesos productivos, buscando simultáneamente *invisibilizar* conceptualmente el rol del trabajo humano; los debates políticos, económicos y sociales sobre el empleo se diluyen en la discusión de los medios y no de los fines, de los síntomas y no de las causas, de los costos laborales pero no de la equidad; acompaña esta agenda de falsos debates, la *trivialización* de del serio problema social que implica la precarización del empleo, y la acelerada difusión del concepto de “ocupación” como sinónimo de “empleo”.

Como consecuencia, en los hechos la precariedad del empleo y su baja productividad acentúan la desigualdad en la distribución del ingreso, deprime los salarios, reduce el ingreso disponible y el consumo, y eleva el desempleo formal; en general, mayor desigualdad implica bajas tasas de crecimiento y menor capacidad para mejorar los factores que determinan el bienestar, como la salud y la educación.

Desde esta perspectiva, la agresiva creación de empleo productivo es la primera condición para salir de la encrucijada de la pobreza y el bajo desarrollo. El incremento del empleo digno y productivo, resulta necesariamente en mayor ingreso de los hogares y de la economía en su conjunto, promoviendo un crecimiento social y económicamente sostenible. Vale decir, toda política que resulte en el aumento sostenible de actividades económicas con mayor nivel y calidad de empleo productivo y de los salarios, contribuirá necesariamente al crecimiento de la economía y a la equidad social promoviendo, además, condiciones que otorgan la necesaria sostenibilidad y viabilidad social a los procesos económicos, políticos y sociales.

Involucra, de forma inescapable, objetivos y responsabilidades compartidas entre empleados, empresas y el Estado. Amentar el Valor Agregado en los productos y acceder a mercados de alta capacidad de consumo, es fundamental dado el reducido tamaño del mercado interno y su baja capacidad de consumo. Estas condiciones constituyen un desafío que supera la sola capacidad del Gobierno, por lo que se debe involucrar a toda la sociedad en el proceso de construcción de la nueva base productiva.

Esta inclusión requiere, sin duda, de acordar objetivos comunes y concertar las metas y las acciones entre todos los actores sociales, políticos y económicos que participan en los procesos de creación de valor.

## Construir sobre objetivos comunes: empleo digno y diversificación productiva

En concordancia que el crecimiento “sin norte” que implica el extractivismo, hasta ahora los trabajadores, las empresas y el Estado mantienen relaciones casi siempre confrontacionales, con frecuencia incluyendo episodios de alianzas de dos –excluyentes del tercero, en función de coincidencias coyunturales en las visiones políticas o en los intereses corporativos.

Es decir, las relaciones entre los empleados, las empresas y el Estado (E3), están mediadas por afectos y desafectos vinculados a intereses de corto plazo, nunca a una visión compartida de desarrollo productivo, que es la condición *sine qua non* para que una sociedad pueda diseñar, adoptar y ejecutar estrategias viables de desarrollo.

A diferencia del patrón extractivista, emprender el camino de la diversificación productiva con el objetivo guía de una economía de “pleno empleo”, es un desafío que conviene a todos:

* a los trabajadores y empleados, porque la meta explícita de todas las políticas, es asegurar, como prioridad para toda la ciudadanía, oportunidades de acceso a empleo digno;
* a los emprendedores y las empresas, porque sus aportes a la creación de puestos de trabajo y valor agregado, a la mejora de la productividad, y a la equitativa distribución del ingreso, no sólo son alentados, sino que son expresamente premiados por el Estado y la sociedad;
* y al Estado y sociedad, porque una economía con pleno empleo desarticula la conflictividad social, obliga a la eficiente y transparente administración del gobierno, y genera los recursos necesarios para planificar el desarrollo en condiciones de mayor autonomía respecto a las pugnas geo-políticas globales de poder.

En el contexto institucional guiado por el objetivo de una economía de pleno empleo, adquiere su verdadera dimensión el concepto del Empleo Digno. A diferencia del *trabajo* *decente* de la OIT –que puede o no ser remunerado−, el concepto de Empleo implica necesariamente una actividad o trabajo remunerados, condición esencial para que el esfuerzo humano genere a las personas los ingresos que les otorguen un grado de autonomía y de autoestima en todas las relaciones económicas.

Segundo, más allá del respeto a los derechos de las personas frente a los empleadores, la producción de bienes y servicios con los que se satisfacen las necesidades de la sociedad, debe también ser fuente de satisfacción y de realización para los trabajadores, y debe expresar las relaciones de respeto y de equidad entre empleados y empleadores. Es el empleo *deseable* para la sociedad, porque implica conceptos y valores relativos a la satisfacción personal, a la concepción social del desarrollo y, especialmente, porque reconoce el derecho de las personas a optar entre oportunidades de empleo que permitan satisfacer las necesidades materiales, y contribuyan a su realización personal; implica orientar las prioridades sociales y los objetivos de la economía para proteger a las personas contra el “cuentapropismo obligado” que impone la auto-explotación de la fuerza de trabajo en tareas o actividades a las que se ven forzadas por necesidad, y sin opción real a elección.

Y, tercero, conceptualmente considera al esfuerzo y la creatividad humanos, como la fuente primaria para la generación de valor e ingresos en la sociedad: implica la vigencia efectiva de criterios de distribución equitativa del ingreso entre los factores que contribuyen a crearlo, superando enfoques primarios que consideran, en un extremo, al trabajo como una mercancía sujeta a la oferta y la demanda o, en el otro, a la creación de valor simplemente como una fuente de recaudación fiscal.

El concepto del Empleo Digno, en resumen, no sólo establece (cualifica) los rasgos distintivos de las actividades humanas deseables en una sociedad productiva, inclusiva y equitativa, sino que lo considera como la condición necesaria para el crecimiento sostenido −y socialmente sostenible− de la economía, garantizando distribución del ingreso y de la riqueza con equidad, y promoviendo el tránsito desde la cultura rentista centrada en los recursos naturales, hacia la Cultura Productiva que considera al esfuerzo humano como la fuente de la creación sostenible de riqueza para la sociedad, y a las personas y sus hogares como los destinatarios directos y finales de los beneficios del crecimiento de la economía.

## Los principios y condiciones de las nuevas relaciones E3

Para construir una economía de pleno empleo como el objetivo estratégico compartido por los empleados y trabajadores, por emprendedores y empresas, y por la sociedad y el Estado, se requiere adoptar bases también comunes en relación a principios y conceptos que permitan identificar las prioridades a partir de criterios consensuados y derivados de los principios.

En primer lugar, el crecimiento de la economía no es un fin en sí mismo: es un medio para el desarrollo sostenido y sostenible que asegure el bienestar de generaciones, actuales y futuras.

Segundo, la fuente y el origen de la creación de valor en la economía, son la creatividad y el esfuerzo humanos que aportan empresarios y trabajadores; en consecuencia, deben ser las personas y sus hogares, no el Estado ni el capital, los destinatarios primarios, directos y finales de los beneficios del crecimiento.

Tercero, las controversias, debates y conflictos sobre emprendimientos públicos o privados, o las formas capitalistas, socialistas o comunitarias de apropiación del excedente, se refieren específicamente a las formas, principios o criterios que se adoptan para la distribución de los ingresos. Tales debates no existen ni tienen sentido respecto al proceso de creación del valor, cuyo rasgo dominante es esencialmente el mismo en todo proceso productivo: maximizar la eficiencia y la efectividad (la productividad) en el uso de los recursos disponibles con la meta de maximizar el valor agregado –social y económico, en la producción de bienes y servicios.

Cuarto, es innegable que las posiciones ideológicas con las que se identifican los trabajadores o los empresarios son diferentes. Sin embargo, ante el desafío común de superar la crisis, y sin necesariamente abandonar tales posiciones, se requieren acuerdos básicos para establecer puntos de confianza sobre los que se adopten acciones para avanzar a objetivos compartidos.

En particular, desde la perspectiva de los trabajadores, se espera de manera muy especial la transparencia en la gestión de las empresas, en la medida que permita valorar la equidad en la distribución de los ingresos. Los incentivos y beneficios a las empresas y los empresarios que los trabajadores puedan apoyar, estarán en directa relación con los grados de transparencia y de equidad en la gestión empresarial.

La equidad en la distribución del ingreso en las empresas, no es un acto de beneficencia social, sino una condición esencial para el crecimiento de la economía y para el desarrollo sostenible:

“*El crecimiento sostenido de la economía, requiere equilibrio entre oferta y demanda. Implica necesariamente la* ***dis****tribución de la riqueza; no la* ***re-****distribución de la riqueza acumulada, sino la distribución directa conforme los procesos productivos crean valor, para garantizar un nivel de consumo compatible con la capacidad real de oferta del aparato productivo*”.

Implica que la remuneración al empleo digno es la garantía de equidad y de oportunidad en la distribución del ingreso; en tanto persista la severa inequidad en la distribución del ingreso, medidas en el ámbito macroeconómico –como subir la tasa de crecimiento, controlar inflación, acumular reservas internacionales, etc.– o los esfuerzos por “re-distribuir” la renta petrolera a través de los bonos, no podrán llevar a la sociedad al vivir bien. De hecho, sin una distribución más equitativa del ingreso en Bolivia, no se podrá aspirar siquiera a la seguridad alimentaria.

Pero, a diferencia de que sucede hasta ahora, en la que la pugna por la distribución del ingreso enfrenta solamente a empresas y trabajadores, en el nuevo contexto debemos reconocer que el Estado es parte determinante en la inequitativa distribución del ingreso por la naturaleza regresiva de los impuestos, que afectan directamente el ingreso disponible y la capacidad de consumo de las personas.

Como muestran las figuras siguientes, a partir de 2004-05 las recaudaciones tributarias (sin IDH) pasan del nivel de 13,5% del PIB que se mantenía desde los años 1990, al 21,5% en 2014; en el mismo período, la relación entre la recaudación de impuestos respecto al monto total de la remuneración al trabajo asalariado, pasa de 38% a casi el 80%. Esta situación es corroborada por los datos del estudio de la UE-BID (2016), que además establece que Bolivia tiene la menor relación (casi iguales) entre la remuneración a los asalariados y las recaudaciones tributarias. Es pues incuestionable que, para mejorar la equidad en la distribución del ingreso, el Estado tiene de aportar con su cuota-parte.

***La presión fiscal compromete la capacidad de consumo de los hogares***

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |

## El Marco Institucional para iniciar la diversificación productiva

Las múltiples manifestaciones de la crisis afectan de maneras diversas a los sectores. Y si bien todos esperan atención y respuestas a sus problemas puntuales, es evidente que la sociedad debe estar preparada para asimilar impactos, pero el Estado debe tener criterios básicos que orienten la toma de decisiones para la asignación de recursos escasos o limitados.

Muchas de las propuestas que hoy se plantean para mitigar la crisis, se aplicaron en el pasado sin cambiado el rumbo del desarrollo. Así, mayor acceso al financiamiento puede ser necesario para algunas empresas, pero hacerlo sin medidas de protección al mercado interno acentuará la crisis del aparato productivo nacional: aplicar ideas keynesianas para promover la demanda si más del 60% del consumo es importado, ayuda más al resto de los países que a nosotros; en general, la “flexibilización laboral”, entendida como la reducción de costos laborales o la libre contratación, acentúa las desigualdades en la distribución del ingreso, reduciendo el empleo, el ingreso y la capacidad de consumo de las familias.

Debemos partir reconociendo que todas las acciones –necesarias y posibles– destinadas a promover el desarrollo a largo plazo, parten por lograr que la economía empiece a generar los recursos necesarios *de manera autónoma y sostenible.* Como mencionamos, el cimiento sobre el que se construye tal economía es el contexto de nuevas relaciones E3, con mutua confianza y corresponsabilidad entre empleados y empleadores, empresas y Estado y entre Estado y ciudadanía. Lograrlo implica promover el cambio acelerado del paradigma extractivo-rentista.

Dadas las características vigentes, propiciar el cambio demandará el desarrollo de una agenda transformadora, con acciones posibles a corto plazo en el actual contexto social, económico e institucional, para mitigar los impactos de la crisis en el empleo y los ingresos. Implica acordar lineamientos para institucionalizar mecanismos de diálogo social que permitan consensuar los objetivos y metas de desarrollo a mediano y largo plazo.

Estas tareas deben ser parte de unas políticas de Estado a ser implantadas a partir del gobierno recientemente electo. Para iniciar la salida del extractivismo, la meta mínima para 2025 sería haber establecido las condiciones institucionales necesarias para iniciar el tercer siglo de la nación con una clara visión social compartida sobre el desarrollo sostenible. Para ello, el gobierno tendría tareas inescapables que cumplir.

De inicio, cimentar una institucionalidad “pro-producción y empleo” confiable, porque, diversificar el aparato productivo, demandará profundas reformas estructurales en la institucionalidad: establecer un Estado de Derecho, con separación de poderes y un sistema judicial que inspire confianza; una profunda reingeniería del proceso autonómico que logre privilegiar el desarrollo desde lo local, pero con mecanismos idóneos para la subsidiaridad, la coordinación y la cooperación entre los niveles de gobierno; adoptar criterios para valorar y promover transparencia total en la conformación de poderes electos y designados, guiados por la función y las metas, no la prebenda; y establecer marcos de eficiencia, de productividad y de transparencia que rijan en la administración pública.

La credibilidad de la nueva institucionalidad es la condición necesaria tanto para eliminar costos de transacción (causa de la baja competitividad), como para devolver “funcionalidad a los semáforos de calles y avenidas”: el respeto a las normas. A su vez, sus principios orientarían las reformas necesarias sobre la economía, el desarrollo local y las competencias autonómicas para sustituir, con visiones claras de desarrollo, las pugnas discursivas ideologizadas.

Dadas estas condiciones, la tarea del equipo de gobierno será adoptar las medidas pertinentes para dinamizar la economía, partiendo por destrabar la capacidad creativa y productiva que, los bolivianos, muestran fuera del país. Significa romper los preceptos y dogmas dominantes en la teoría y la práctica económica, para repensar la economía “más allá de los indicadores macro (PIB, déficit fiscal o tasa de interés)”, desde la creación de valor, la productividad, el empleo digno y la equitativa distribución del ingreso.

## Propuestas para la reactivación de la industria manufacturera

La Confederación General de Trabajadores Fabriles de Bolivia, consciente de la urgencia y complejidad de las tareas necesarias para superar la crisis, pero con la voluntad y el optimismo de poner en marcha la diversificación productiva, propone, como base para una reflexión compartida con la que se inicie la reconfiguración de las relaciones E3, un conjunto de medidas que contribuyan a recuperar la industria nacional, con acciones de aplicación inmediata en tres niveles:

1. el total de la industria manufacturera boliviana, que incluye desde las microempresas, hasta las empresas de mayor tamaño en empleo, valor bruto de la producción, y en ingresos operativos;
2. las empresas en rubros prioritarios por sus aportes simultáneos al valor agregado, la generación de empleo, el valor bruto de su producción, el consumo intermedio de origen nacional, la distribución del ingreso (participación de las remuneraciones en la distribución del valor agregado), y la cantidad de empresas en el mercado (evitar monopolios); y
3. empresas que se incorporen voluntariamente a la categoría de “empresas privadas con compromiso social”, las que estarían protegidas por normas específicas que les garanticen condiciones de plena estabilidad normativa a largo plazo, a cambio de transparencia contable en la gestión, y de equidad en la distribución del ingreso.

*Para el sector manufacturero en general:*

* + Reducción (o eliminación) de los impuestos que se trasladan a los precios (IVA, IT, ICE, etc.) para la producción nacional
  + Ajuste al IUE con alícuotas vinculadas al empleo, consumos intermedios de origen interno/externo, y a la participación de remuneraciones en el valor agregado (curva salarial)
  + Tipo de cambio “pro-producción y empleo”, para bajar competencia desleal a la industria nacional
  + Reducción del “spread” para créditos de inversión con líneas de financiamiento en moneda nacional

*Para los Rubros de Alta incidencia en empleo, valor agregado y equidad:*

“Gasto público directo” mediante contratos de compras del sector público para empresas en rubros con alto impacto simultáneo en cantidad de empleo, valor agregado, distribución del ingreso, consumo intermedio, aporte al VBP, y en cantidad de empresas:

* Mediante programas articulados a nivel nacional, departamental y municipal en ámbitos de salud, educación, defensa y medio ambiente, garantizar la demanda (por 3 o más años) de productos en rubros de producción nacional en alimentos, confecciones, madera, turismo, etc., bajo criterios de mejora permanente de calidad y productividad
* Ampliar los beneficios de los “bonos” a grupos vulnerables, mediante sistemas de billetera móvil para “paquetes” de productos de la industria nacional entregados a domicilio, o en puntos de entrega que permitan selecciones personalizadas de productos.

*Para Empresas Privadas con Compromiso Social, EPCS:*

* Ley de Garantía de Estabilidad Normativa (10 años), que asegura a las empresas la vigencia de las reglas de juego pactadas, su modificación directa en caso de ampliar los incentivos, o cambios consultados con compensaciones en caso de necesidad de modificar condiciones que pudieran afectar los beneficios inicialmente garantizados
* Compromiso jurado de transparencia administrativa y confidencialidad, aplicable tanto a las empresas privadas, como a instancias públicas que accedan a información empresarial
* Contabilidad homologada de manera que el cálculo de los indicadores de productividad, valor agregado y distribución del ingreso, por ejemplo, sean transparentes y accesibles y las instancias involucradas
* Considerando que actualmente, en promedio, la participación de las remuneraciones en el valor agregado es del orden del 30%, las empresas que se acojan al programa EPCS deberán asumir compromisos para aumentar esta participación de acuerdo con la naturaleza de sus procesos productivos; los avances y los valores alcanzados en cada gestión, establecerán los niveles de incentivos y de beneficios para la gestión siguiente
* En las EPCS, el Estado convalidará los acuerdos privados específicos de participación laboral en los beneficios y, eventualmente, en las pérdidas que pudiera tener la empresa por algún factor de mercado, no atribuible a mala fe o engaño doloso por parte de la empresa
* El Estado garantizará a las EPCS un piso de rentabilidad (10 años para emprendimientos productivos nuevos o con menos de tres años de funcionamiento, y 6 años para el resto) que no podrá ser afectado por impuestos a las utilidades
* El Impuesto a la utilidad de las empresas (IUE) se aplicará a partir del piso de rentabilidad garantizada, con alícuotas vinculadas a la participación de la remuneración al trabajo en la distribución del ingreso
* El Estado establecerá, para las EPCS, líneas públicas de financiamiento pública con fondos de garantía, sin spread “por riesgo crediticio” y con plazos compatibles con la maduración de los proyectos empresariales
* El Estado promoverá el desarrollo de programas integrales de capacitación, de asistencia técnica, y de mejora continua de la calidad y la productividad, como parte de una sólida oferta de servicios de desarrollo empresarial (SDE) para trabajadores y empresarios, y que podrán ser pagados a cuenta de los impuestos de las empresas
* La historia de capacitación de cada trabajador incidirá en las promociones y para el cálculo de los aumentos salariales

Los detalles operativos y los alcances específicos de las medidas propuestas deberán, primero, ser consensuadas con las entidades empresariales privadas, la Cámara Nacional de Industrias y las cámaras departamentales de industria; posteriormente, en caso de lograrse los acuerdos básicos sobre las metas específicas, las organizaciones laborales y empresariales convocarían a las autoridades pertinentes (de los órganos ejecutivo y legislativo), con la meta de acordar una agenda compartida para la reactivación de la economía nacional en el marco de una “Estrategia para la diversificación productiva en una economía de pleno empleo”.