

Foro Económico de la Fundación Vicente Pazos Kanki

(Primera sesión, realizada el 16 de marzo de 2021)

El contexto laboral y la Covid-19 en Bolivia. Un ensayo

Beatriz Muriel H., Ph.D.

**Foro
Económico**

**FUNDACIÓN
VICENTE
PAZOS
KANKI**
KANKI
PAZOS
FUNDACIÓN

Foro Económico de la Fundación Vicente Pazos Kanki

(Primera sesión, realizada el 16 de marzo de 2021)

El contexto laboral y la Covid-19 en Bolivia. Un ensayo

Beatriz Muriel H., Ph.D.

El contexto laboral y la Covid-19 en Bolivia. Un ensayo

Edición: Fundación Pazos Kanki

Diseño y Diagramación: Omar Gabriel Hidalgo R.

La Paz, Bolivia 2021

Contenido

Presentación del Foro Económico de la FVPK	5
I. Introducción	7
II. El contexto laboral antes del Covid-19	7
III. Los efectos de la crisis sanitaria sobre los resultados laborales	9
¿Qué cambios fueron importantes para amortiguar la destrucción de empleos?	13
IV. Conclusiones y recomendaciones de política	15
Bibliografía	18
Debate de los miembros del Foro Económico	19

Presentación del Foro Económico de la FVPK

A comienzos de 2021, la Fundación Vicente Pazos Kanki creó el Foro Económico de la FVPK con la participación de un grupo pequeño y selecto de economistas paceños o que trabajan principalmente en La Paz. Estos son, en orden alfabético, los expertos:

- Lykke Andersen
- José Luis Carvajal
- Samuel Doria Medina
- Luis Carlos Jemio
- Juan Antonio Morales
- Beatriz Muriel
- Armando Ortuño

Este grupo se reúne periódicamente para intercambiar información científica sobre la economía del país y debatir sobre ella. A diferencia de otros espacios de la FVPK, que están sobre todo o en parte orientados a la difusión de las ideas y al encuentro entre intelectuales y público, el Foro Económico pretende animar la producción de estudios y la realización de debates especializados que generen conceptos y propuestas novedosas sobre los problemas económicos del país en la coyuntura. Por tanto, está liberado de las necesidades de vulgarización que suelen tener los ejercicios divulgativos.

Los documentos y una relación de las sesiones del Foro Económico se publican para conocimiento de los interesados en la discusión económica nacional. Las posiciones expresadas en estas publicaciones no necesariamente corresponden con las de la FVPK, así como las posiciones de la FVPK, reflejadas en otros espacios y actividades, no comprometen a los miembros del Foro, que conforman un grupo pluralista en cuanto a sus ideas políticas y las escuelas económicas que representan.

El contexto laboral y la Covid-19 en Bolivia. Un ensayo

Beatriz Muriel H., Ph.D.

I. Introducción

Desde principios del año 2020, el mundo está viviendo la pandemia de la covid-19, de alto nivel de contagio y tasa de mortalidad. Esta crisis sanitaria ha generado una segunda crisis de orden económico, sin un horizonte claro de finalización de ambos problemas. En este escenario, el presente ensayo busca contextualizar el impacto de la covid-19 y las medidas de aislamiento sobre los resultados laborales en Bolivia.

La sección II parte de la descripción del contexto laboral del país antes de la pandemia, el cual es relevante para diferenciar los efectos de la crisis sanitaria y las medidas de aislamiento frente a otros contextos socioeconómicos e institucionales. La sección III analiza los efectos de la crisis sanitaria sobre los resultados laborales, comenzando con la caída de la producción para luego seguir con la evaluación de indicadores laborales disponibles. En este acápite se intenta responder también los cambios que fueron importantes para amortiguar la destrucción de empleos. Por último, en la Sección IV se exponen las conclusiones más importantes.

II. El contexto laboral antes del Covid-19

Como ha sido ampliamente documentado en la literatura, Bolivia experimentó un influjo extraordinario de dinero desde mediados de la década de 2000, proveniente esencialmente del *boom* de los precios internacionales de los principales productos de exportación –hidrocarburos y minerales–, de la significativa entrada de remesas al país y de la condonación de una buena parte de la deuda externa pública por varios organismos multilaterales. Este escenario condujo a un crecimiento económico destacable, principalmente durante 2006-2014 (5,1%); aunque también fue importante entre 2014 y 2019 (3,9%).

En este escenario, se esperaba mejores resultados laborales en el país, tanto estructurales como coyunturales. Por un lado, la teoría económica señala que la dinámica productiva crea más y mejores oportunidades de empleo –en términos de calidad o empleos dignos–, una vez que está, supuestamente, acompañada del crecimiento de las empresas, con mayor escala, eficiencia, productividad y posibilidades de formalización. Por otro lado, los ingresos laborales y ciertos indicadores de empleo –*e.g.* desempleo, subempleo e informalidad– siguen el comportamiento cíclico del Producto Interno Bruto (PIB); deteriorándose en periodos de recesión y mejorando en términos de expansión (ver, para una discusión de la literatura, Muriel, 2020d).

La Tabla 1 presenta indicadores laborales de relevancia para el periodo 2005-2019. Como se señaló anteriormente, la tasa de desempleo tiene un comportamiento contra-cíclico; es decir, cae durante la expansión económica, pero aumenta desde 2014 con la desaceleración. Además, la variable es más alta en las zonas urbanas que a nivel nacional, dado que en las áreas rurales el mercado laboral propiamente dicho –con el encuentro de oferentes y demandantes– es escaso. Con todo, el porcentaje es en todos los años moderado, ya que es menor a un dígito; aunque, como se verá más adelante, no refleja cabalmente la falta de empleos en el país.

Por otro lado, el subempleo visible –i.e. personas que trabajan menos de una jornada completa y desean y pueden trabajar más– cae sistemáticamente hasta 2018, con un ligero aumento en 2019, tanto a nivel nacional como urbano, lo que se asocia justamente con el desempeño del PIB; que promovió una mayor demanda laboral.

TABLA 1. BOLIVIA: INDICADORES LABORALES SELECCIONADOS, 2005-2019

INDICADORES	2005	2006	2009	2013	2014	2018	2019
TASA DE DESEMPLEO ABIERTO (%)							
NACIONAL	5,4	5,1	3,3	2,9	2,3	3,7	4,1
URBANA	8,1	8,0	4,9	4,0	3,5	5,2	6,0
TASA DE SUBEMPLEO VISIBLE (%)							
NACIONAL	9,1	7,8	6,1	4,3	3,7	2,0	2,4
URBANA	10,1	9,3	7,3	4,9	4,4	2,4	2,9
TASA DE EMPLEO INFORMAL (%)							
NACIONAL	81,4	80,8	79,1	74,3	80,6	78,4	79,7
URBANA	70,5	68,8	70,1	63,2	70,8	69,4	71,0
TASA DE PERSONAL DE PLANTA CON ÍTEM (%)							
NACIONAL	N.D.	N.D.	8,0	9,5	6,9	7,9	8,6
URBANA	N.D.	N.D.	11,0	13,5	10,1	10,5	11,9
TASA DE AFILIADOS AL SISTEMA DE PENSIONES (%)							
NACIONAL	N.D.	N.D.	14,0	20,0	15,1	18,7	19,8
URBANA	N.D.	N.D.	19,6	28,6	22,4	25,9	27,6
TASA DE ASEGURADOS AL SISTEMA DE SALUD (%)							
NACIONAL	N.D.	17,0	26,0	33,1	28,3	33,3	66,8
URBANA	N.D.	25,5	31,2	37,2	32,9	36,5	59,9
INGRESOS LABORALES MENSUALES (BS. DE 2016)							
NACIONAL	2.293,5	2.407,1	2.518,5	2.992,0	3.173,7	2.743,8	2.861,6
URBANA	2.832,0	2.925,1	2.917,1	3.449,8	3.568,1	3.207,4	3.237,1
INGRESOS LABORALES POR HORA (BS. DE 2016)							
NACIONAL	13,3	15,0	14,1	17,0	17,7	17,1	17,4
URBANA	16,3	18,2	16,2	19,3	19,7	19,6	19,4

Fuente: elaboración eminpro-inesad, con base en datos del instituto nacional de estadística, encuestas de hogares.

Las siguientes variables de la Tabla 1 aproximan el estado del empleo de calidad. El empleo informal presenta porcentajes elevados en todos los años, sin modificaciones sustanciales entre 2005 (81,4%) y 2019 (79,7%); aunque sigue un comportamiento contra-cíclico con

el mejor año en 2014 (74,3%). Este indicador se contrasta con la baja tasa del personal de planta con ítem en todo el periodo de análisis; con valores en 2019 de 8,6% a nivel nacional y 11,9% para el caso de las zonas urbanas. Ambas variables muestran que los contratos de trabajo de largo plazo son relativamente pocos en el país; lo que implica que, agregado, el mercado laboral es flexible.

Por otro lado, los indicadores de protección social cuentan con una relativa mejora en el tiempo. En el caso de los afiliados al sistema de pensiones, la tasa a nivel nacional aumenta entre 2009 y 2013, cae en 2014 y sube nuevamente hasta llegar, en 2019, al 19,8%. Una volatilidad parecida se observa en las zonas urbanas; pero con una cobertura mayor —que llega al 27,6% en 2019—. En el caso de los trabajadores con algún seguro de salud, público o privado, el porcentaje tiene una tendencia positiva con un salto importante en 2019 —subiendo al 66,8% para todo el país y al 59,9% en las áreas urbanas—, lo cual está asociado con la implementación del registro al Sistema Único de Salud (SUS). Con todo, como se discute en Muriel (2020d), estos datos pueden estar sobreestimados. Primero porque el número de personas que efectivamente cotizan al sistema de pensiones respecto a los afiliados cae en el tiempo. Segundo porque el registro al SUS no implicó mejoras sustantivas en el acceso o la calidad de los servicios de la salud.

Las últimas variables de la Tabla 1 corresponden a los ingresos laborales reales. Los ingresos mensuales presentan un comportamiento pro-cíclico: Muriel y Vera (2015) estiman que, en el corto plazo, un incremento del 1% en los precios agregados o en la producción aumenta los ingresos en 0,5%; mientras que el crecimiento del 1% del componente de la producción de largo plazo los sube en un 0,4%. A nivel nacional, estos ingresos aumentaron a una tasa del 3,7% anual durante 2005-2014 y disminuyeron a una tasa del 2,0% entre 2014 y 2019; mientras que en las zonas urbanas estos porcentajes llegaron a 2,6% y -1,9% respectivamente.

En el caso de los ingresos laborales por hora, el carácter pro-cíclico es menos evidente desde 2014; lo que sugiere que parte de la desaceleración de la producción ha estado siendo compensada con menos horas laborales.

En resumen, la información anterior muestra que si bien el país enfrentó la crisis sanitaria con niveles de desempleo y subempleo visible bajos, los problemas de informalidad, inestabilidad laboral y la caída de ingresos eran importantes al momento de enfrentar la pandemia, e incluso se habían deteriorado desde 2014. Aún más, el país avanzó en el registro de trabajadores con protección social, sobre todo con el SUS; pero la misma crisis expuso las diversas debilidades del sistema de salud, mostrando que el registro a un seguro no es suficiente.

III. Los efectos de la crisis sanitaria sobre los resultados laborales

Desde finales de diciembre de 2019 —cuando China informó oficialmente la existencia de un nuevo coronavirus de alto nivel de contagio— se enfrentó una crisis sanitaria que —junto con

las medidas de aislamiento— llevó a una crisis económica, ambas de orden mundial. Desde finales de marzo hasta mayo de 2020, el país experimentó un “colapso del sistema económico” por la quiebra del mecanismo de compraventa —i.e. los mercados—. Por el lado de la oferta, la implementación de la cuarentena rígida limitó la venta interna de diversos bienes y servicios —e.g. servicios turísticos, de recreación, restaurantes y shoppings— y, con la adición de las políticas de aislamiento en el resto del mundo, restringió fuertemente las exportaciones. La producción cayó también por la prohibición de la movilidad de muchas personas a sus fuentes de trabajo y por las dificultades en la compra de insumos, entre otros. Por el lado de la demanda, la movilidad de la población fue prohibida, a no ser para comprar lo básico y necesario, como alimentos y medicamentos (Muriel, 2020c).

La Tabla 2 presenta el crecimiento de las actividades económicas por meses seleccionados. Entre enero y marzo, el incremento del IGAE (Índice Global de la Actividad Económica) de 2020 con relación a 2019 fue bajo (0,6%), aunque positivo; mientras que en abril-mayo la tasa cayó fuertemente hasta llegar a -25,3%. En los restantes meses —donde se levantó la cuarentena rígida, pero se continuaron con medidas de aislamiento— el indicador se recuperó hasta llegar a -6,4%. Este comportamiento muestra el elevado costo socioeconómico, y posiblemente político, que implicó la medida de cuarentena rígida.

TABLA 2. BOLIVIA: TASA DE CRECIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS, 2020

ACTIVIDADES	ENERO-MARZO	ABRIL-MAYO	JUNIO-NOVIEMBRE	ENERO-NOVIEMBRE
ÍNDICE GENERAL	0,6%	-25,3%	-6,4%	-8,2%
AGRICULTURA, PECUARIO, SILVICULTURA, CAZA Y PESCA	3,9%	1,0%	1,9%	2,2%
PETRÓLEO CRUDO Y GAS NATURAL	4,0%	-20,1%	-5,0%	-5,1%
MINERALES METÁLICOS Y NO METÁLICOS	-12,0%	-84,2%	-19,5%	-29,9%
ALIMENTOS, BEBIDAS Y TABACO	2,0%	-11,4%	-7,9%	-6,1%
OTRAS INDUSTRIAS DE MANUFACTURAS	0,5%	-44,8%	-7,6%	-12,6%
ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	4,3%	-14,8%	-3,1%	-3,6%
CONSTRUCCIÓN	-19,7%	-73,6%	-18,0%	-27,2%
COMERCIO	2,4%	-33,5%	-2,8%	-7,6%
TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO	-1,2%	-39,9%	-15,7%	-16,5%
COMUNICACIONES	4,9%	6,9%	5,4%	5,5%
SERVICIOS FINANCIEROS	1,4%	-2,3%	-1,7%	-0,5%
SERVICIOS A LAS EMPRESAS	0,1%	-30,0%	-10,6%	-12,8%
PROPIEDAD DE VIVIENDA	4,9%	-1,2%	-0,6%	0,8%
SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	4,9%	-3,6%	2,3%	2,0%
OTROS SERVICIOS	2,5%	-36,4%	-15,5%	-14,4%

Fuente: Elaboración propia, con base en datos del Instituto Nacional de Estadística.

Nota: i) Otros servicios incluyen las actividades de restaurantes y hoteles, servicios comunales, sociales, personales y domésticos; ii) el color rojo oscuro hace referencia a las tasas de crecimiento negativas más alarmantes; el rojo claro, a caídas intermedias, y el verde a tasas positivas destacables.

Entre los sectores más afectados están la minería y la construcción, que ya tenían un bajo desempeño en el primer periodo de análisis, y que en abril-mayo llegaron a tasas de -84,2% y -73,6%, respectivamente. Las otras manufacturas, el transporte, el comercio y los otros servi-

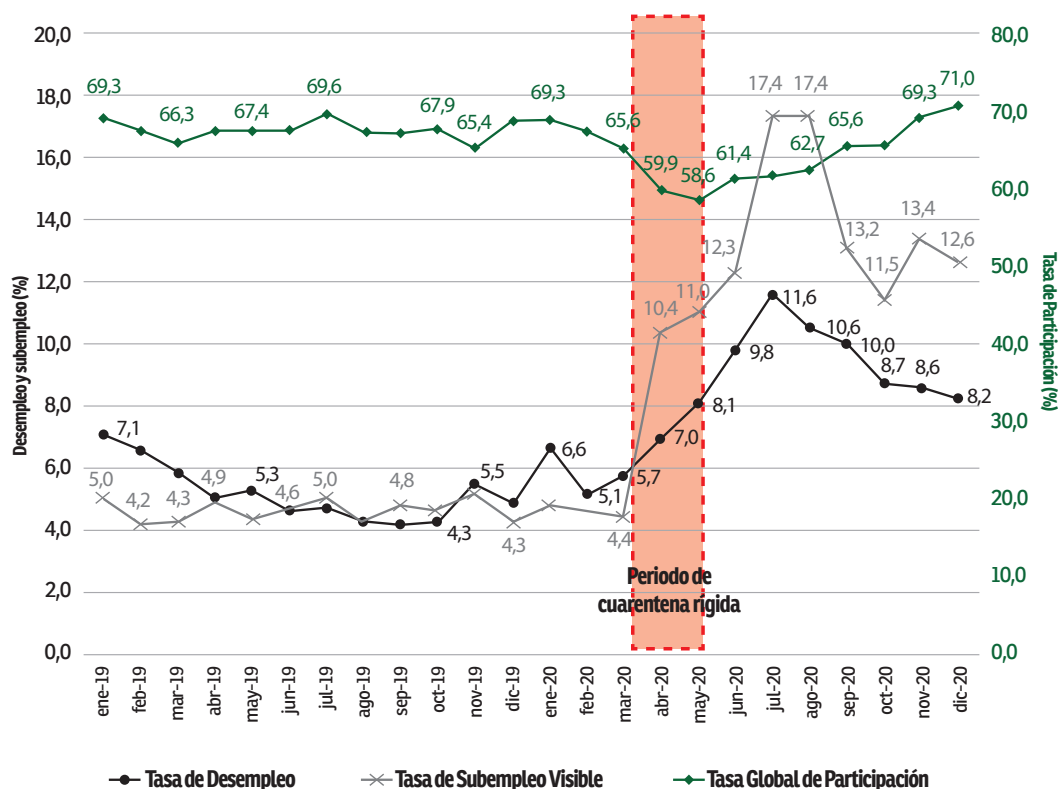
cios, que absorben alrededor de dos terceras partes del empleo urbano, tuvieron también altas caídas en su producción, principalmente durante abril y mayo. En contraste, el rubro agropecuario –que genera algo más de tres cuartas partes del empleo rural– mantuvo incrementos positivos en todos los periodos estudiados; mientras el sector de comunicaciones lideró el crecimiento por el mayor uso de tecnologías de información y comunicación (TIC).

La caída de la producción se relacionó con el deterioro de varios indicadores laborales, que tuvo características propias dado el contexto laboral particular del país –ya descritas anteriormente–. En primer lugar, la Tasa Global de Participación (TGP) urbana –que mide la Población Económicamente Activa (PEA) en proporción a la Población en Edad de Trabajo (PET)– se redujo del 67,8% en febrero al 58,6% en mayo; lo que muestra la salida de las personas de la fuerza laboral –i.e. personas que trabajaban pero que en el periodo de la cuarentena rígida no realizaron actividades laborales ni siquiera una hora a la semana– (ver Gráfico 1). Este impacto parece ser común a los países que implementaron la cuarentena rígida; sin embargo, en el caso de Bolivia cabe notar dos peculiaridades. Por un lado, los altos niveles de informalidad están asociados con muchos auto-empleos y con procesos productivos de bajo uso de TIC –i.e. alta informalidad–; lo que implica que la salida de personas de la PEA habría sido más fácil y rápida que, por ejemplo, en los países desarrollados, donde priman los contratos laborales;¹ con impactos negativos más altos sobre la caída de los ingresos laborales. Por otro lado, la misma flexibilidad laboral habría permitido también que, de manera rápida, muchas personas cambien de actividades económicas hacia las permitidas en la cuarentena, por ejemplo, hacia la venta de alimentos o de productos de biodiversidad, lo que habría limitado la caída de la TGP. A pesar de que no se cuenta con información para las zonas rurales, ninguna de estas dinámicas parece haber sido importante en estas, una vez que el sector agropecuario –que absorbe la mayor cantidad del empleo rural– comenzó las actividades de cosecha en el periodo de cuarentena, y los productos tuvieron menos limitaciones para su venta.

La caída de la TGP se debió también a que muchas personas prefirieron no ingresar al mercado laboral y buscar empleo, principalmente en las zonas urbanas, dado el adverso escenario social, económico y de salud generado por la covid-19. Entre junio y diciembre, la TGP fue mejorando paulatinamente hasta llegar a porcentajes parecidos a los de febrero.

En segundo lugar, la tasa de desempleo urbana subió del 5,1% en febrero al 8,1% en mayo, y continuó con una tendencia ascendente hasta julio (11,6%), pero cayó hasta llegar, en diciembre, a un porcentaje similar al de mayo (ver Gráfico 1). Aparentemente, la tasa continuó aumentando en el periodo post-cuarentena rígida, tanto porque la fuerza laboral se incrementó con las mayores expectativas de encontrar empleo, como porque muchas empresas aplicaron reajustes después de la cuarentena –i.e. hubo un efecto rezago en la destrucción del empleo–. Cabe resaltar que el seguro asociado a los contratos laborales de largo plazo –pagados por los empleadores del sector público y privado– se activó de manera importante, y en favor de los trabajadores, en los periodos de baja o nula producción.

¹ Los contratos laborales pueden realizarse a partir de una negociación sobre los salarios, donde la rigidez implica un seguro adicional del empleador al trabajador frente a periodos de riesgo, principalmente en crisis o recesión. La negociación en un escenario de altos costos de despido –como en el caso de Bolivia– limita también el desempleo, pero promueve la informalidad o los trabajos al margen de estos tipos de contratos (ver, e.g., Layard et al., 1991).

GRÁFICO 1. INDICADORES DE EMPLEO, ENERO 2019 – DICIEMBRE 2020 (EN PORCENTAJE)

Fuente: Elaboración propia, con base en datos del Instituto Nacional de Estadística, Encuesta Continua de Empleo.

Por último, la cuarentena rígida llevó a una reducción drástica de las horas de trabajo por semana. De acuerdo a Muriel (2020b), “en el mes de febrero, los datos muestran que los trabajadores urbanos destinaban, en promedio, 39,6 horas a la semana para realizar sus actividades laborales; mientras que en abril dichas horas bajaron a 31,1”. Este efecto se corrobora con el aumento de la tasa de subempleo visible; que pasó del 4,6% en febrero al 11,0% en mayo. Sin embargo, los siguientes meses hasta agosto también fueron críticos, ya que la tasa llegó al 17,4%; lo cual muestra que –frente a la alternativa de mayor desempleo– muchas personas prefirieron ser, o quedaron como, subempleadas.

Lastimosamente no se cuenta con datos sobre los ingresos laborales; sin embargo, Muriel (2020a) realiza un ejercicio de simulación sobre la reducción de estos ingresos considerando a los trabajadores urbanos “que viven al día”,² a partir de la Encuesta de Hogares 2018 del INE. Las estimaciones muestran que las familias más pobres –primer cuartil– fueron las más afectadas; sus ingresos mensuales del hogar –que incluyen los laborales– cayeron en 53,6% durante los primeros 25 días de la cuarentena, aunque los bonos limitaron parcialmente esta dismi-

² La autora identifica a los trabajadores que no contaron con ingresos laborales como aquellos que –en la ocupación primaria– no tuvieron ningún contrato firmado ni tampoco recibieron aguinaldo. En contraste, los restantes ocupados son los que tuvieron alguna estabilidad laboral; es decir, contaron con ítem, con contrato de trabajo firmado con fecha de vencimiento, o no tuvieron ningún contrato firmado pero recibían aguinaldo (como el caso de las trabajadoras del hogar).

nución. Este escenario se mantuvo, aparentemente, en todo el periodo de la cuarentena; pero fue amortiguado también por la movilidad laboral que se observó en el sector informal.

En los meses posteriores –entre junio y agosto–, la información del Gráfico 1 sugiere que los ingresos del hogar comenzaron a aumentar –la TGP subió–; y que fueron las familias de ingresos medios y altos las que empezaron a tener mayores dificultades – se incrementaron el desempleo y el subempleo que concentran a la fuerza laboral calificada–, dada la aparente respuesta tardía del sector formal establecida por las mismas normas laborales.³

¿Qué cambios fueron importantes para amortiguar la destrucción de empleos?

Los indicadores relativos a los resultados laborales son el resumen de una serie de decisiones que han tomado los trabajadores, empleadores y el Estado para amortiguar los efectos de la crisis sanitaria. Un primer factor recae en la alta informalidad; ya mencionada anteriormente. A diferencia, posiblemente, de los países desarrollados, Bolivia pudo amortiguar, en alguna medida, las políticas de aislamiento cambiando relativamente rápido de actividades laborales; por ejemplo, de la venta de artesanías a la venta de materiales de bioseguridad o del transporte de pasajeros al transporte de alimentos.

La informalidad se asocia también con unidades productivas de pequeña escala; algunas de las cuales se instalan en las propias casas de los trabajadores. Aún más, si bien en las zonas urbanas la población más pobre enfrentó una mayor reducción de sus ingresos laborales, esto no fue necesariamente cierto en las áreas rurales, dado que el sector agropecuario concentra la mayoría de los trabajadores extremadamente pobres. Así, la premisa de que la población más vulnerable fue la más afectada por la covid-19 solo es parcialmente cierta en el país.

Un segundo factor se asocia con la protección laboral. A diferencia de los países desarrollados, Bolivia tiene pocos empleos permanentes y no cuenta con un seguro de desempleo. A esto se adiciona el hecho de que el Estado limitó cualquier posibilidad de flexibilización laboral en este pequeño nicho formal y, así, incentivó la destrucción de los pocos empleos cubiertos por la norma. Con todo, los empresarios y trabajadores parecen haber negociado acuerdos más consistentes con la situación productiva y laboral que enfrentaba el país. De acuerdo con Eróstegui (2020), a partir de un sondeo no-aleatorio a finales de mayo, la mitad de las empresas instruyó vacaciones en el periodo de cuarentena, el 35% redujo la jornada laboral y el 12,5% modificó los contratos laborales. La percepción de las empresas fue más realista que la del Estado; ya que solamente el 19% pensó que la recuperación de la producción y ventas se daría en los siguientes tres meses –i.e. formando una trayectoria en V–. En este escenario, el 44% de los empresarios estimó que los salarios se reducirían. Además, el 94% consideró que los créditos de corto plazo no eran suficientes para mantener el empleo. Esto sugiere que la crisis ha sido enfrentada con menores jornadas laborales y con ajustes en los salarios; amortiguando, en alguna medida, la aceleración del desempleo. Un tercer factor estuvo asociado al uso de TIC. Por un lado, la venta de todo tipo de productos vía *delivery* se masificó, como una alter-

³ De hecho, la norma laboral prohíbe el despido, por lo que se tuvo que negociar la desvinculación laboral con incentivos adicionales.

nativa a los mecanismos de compraventa, a partir de páginas web o llamadas telefónicas; y continúa siendo importante hasta la fecha. Por otro lado, el teletrabajo aumentó.⁴

Domínguez (2020) señala que el teletrabajo requiere que los trabajadores tengan una serie de habilidades; siendo las más importantes la competencia digital o uso de TIC, y la adecuación laboral en materia de disciplina, cumplimiento de obligaciones y gestión de tiempos. El autor clasifica las actividades que pueden realizarse por teletrabajo como aquellas “en las que interviene el intelecto, creación, producción, transformación, toma de decisiones y gestión del conocimiento por el hombre, entre otras” y las que no se ajustan a esta modalidad como las “que interviene directamente la mano del hombre”.

Dingel y Neiman (2020) clasifican la facilidad de trabajar en casa para todas las ocupaciones a partir del mapeo de dos encuestas de O*NET. La primera incluye preguntas destinadas a conocer las relaciones interpersonales, las condiciones físicas y las características estructurales del trabajo, y la segunda captura los tipos de procedimientos laborales en las ocupaciones —e.g. realización de actividades físicas, uso y control de maquinarias y procesos, reparación de maquinarias y equipos, interacción con el público—. Los autores encuentran que el 37% de los trabajos en Estados Unidos pueden realizarse completamente en casa y, aplicando la clasificación ocupacional para 85 países, hallan que las economías de ingresos más bajos tienen una menor proporción de trabajos que se pueden realizar en casa; en particular, en Bolivia este porcentaje llega a aproximadamente el 15%. Bajo esta categoría, la cuarentena rígida fue más costosa en el país, en términos económicos, que en los países desarrollados.

La Tabla 3 presenta los resultados del mapeo Dingel y Neiman (2020) sobre el porcentaje de trabajos que se pueden hacer en casa de acuerdo a las ramas económicas. En su momento —abril del año 2020, cuando se publicó— esta información pudo ser fundamental para entender mejor los efectos de las medidas de cuarentena y diseñar políticas públicas focalizadas, como promover un mayor uso de TIC en los servicios educativos o reinventar la oferta de actividades de entretenimiento y recreación.

TABLA 3: PORCENTAJE DE TAREAS QUE SE PUEDEN REALIZAR EN CASA POR ACTIVIDAD ECONÓMICA

ACTIVIDADES	PORCENTAJE
SERVICIOS EDUCATIVOS	0,83
SERVICIOS PROFESIONALES, CIENTÍFICOS Y TÉCNICOS	0,80
GESTIÓN DE EMPRESAS	0,79
FINANZAS Y SEGUROS	0,76
INFORMACIÓN	0,72
COMERCIO AL POR MAYOR	0,52
INMOBILIARIA, ALQUILER Y ARRENDAMIENTO	0,42
GOBIERNO FEDERAL, ESTATAL Y LOCAL	0,41
EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS	0,37

⁴ El teletrabajo se refiere a aquellas tareas laborales que no requieren la presencia física del trabajador en algún lugar físico y se realizan a través de computadoras, teléfonos inteligentes y drones, entre otros, mediante las diversas redes y productos virtuales en línea o fuera de línea (Domínguez, 2020).

OTROS SERVICIOS (EXCEPTO LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)	0,31
SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y DE GESTIÓN DE RESIDUOS	0,31
ARTE, ENTRETENIMIENTO Y RECREACIÓN	0,30
MINERÍA, CANTERAS Y EXTRACCIÓN DE PETRÓLEO Y GAS	0,25
ASISTENCIA SANITARIA Y SOCIAL	0,25
MANUFACTURAS	0,22
TRANSPORTE Y ALMACENAJE	0,19
CONSTRUCCIÓN	0,19
COMERCIO AL POR MENOR	0,14
AGRICULTURA, SILVICULTURA, CAZA Y PESCA	0,08
SERVICIOS DE ALOJAMIENTO Y ALIMENTACIÓN	0,04

Fuente: Extraído de Dingel y Neiman (2020).

Con todo, como señala Domínguez (2020) el teletrabajo enfrenta barreras de implementación en la práctica: las empresas prefieren el trabajo presencial como mecanismo de control y productividad sobre sus trabajadores; la cultura organizativa todavía está focalizada a la gestión de personas; y los trabajadores pueden enfrentar problemas psicológicos y sociales al trabajar desde casa.

IV. Conclusiones y recomendaciones de política

La crisis sanitaria ha llevado a una serie de problemas económicos a nivel mundial, los cuales han significado el deterioro de varios indicadores laborales. En el caso de Bolivia, el periodo de cuarentena rígida, desde finales de marzo hasta mayo de 2020, ha ido acompañado de una reducción drástica en los ingresos del hogar –vía ingresos laborales–, principalmente en los estratos más pobres de las zonas urbanas que no acceden a empleos formales y prácticamente “viven al día”. En ese periodo, la TGP también cayó como resultado de la salida de personas de la PEA y el desincentivo a entrar al mercado de trabajo; pero aumentó posteriormente hasta llegar, en noviembre, a porcentajes parecidos a los meses previos a la pandemia.

Por otro lado, el desempleo y el subempleo fueron aumentando desde marzo, llegando a sus niveles más altos en julio-agosto, para después disminuir; pero registrando tasas, en diciembre de 2020, todavía altas.

La dinámica laboral en Bolivia tuvo sus propias particularidades. Por un lado, los altos niveles de informalidad permitieron una movilidad laboral relativamente rápida de algunos trabajadores hacia tareas demandadas en la coyuntura; mientras que en otros casos el traslado a fábricas u oficinas no fue un problema porque éstas estaban instaladas en el propio domicilio. Aún más, las zonas rurales parecen haber sido menos afectadas, dado que la mayoría de los trabajos están en el sector agropecuario –que tuvo un crecimiento positivo–. Sin embargo, esta misma característica impidió que la mayoría de los ocupados se beneficien de la estabilidad de los ingresos laborales –seguro implícito en los contratos laborales permanentes–, en contraste con los países desarrollados; además se debe notar que el país no tiene seguro de desempleo.

Por otro lado, el uso de TIC permitió amortiguar, en alguna medida, la destrucción del empleo, a partir de la venta de todo tipo de productos vía delivery y la realización de actividades laborales a través del teletrabajo. Sin embargo, por el grado de desarrollo de las TIC en el país, su uso habría sido menor que en los casos de los países desarrollados.

La disminución de los ingresos labores y el aumento del desempleo tiene un componente coyuntural, derivado de la crisis sanitaria; pero también estructural, dada la desaceleración de la economía desde 2014, asociada a la cada vez menor producción y ventas de gas natural. En este escenario se hace clave promover medidas de corto, mediano y largo plazo que permitan la reactivación de la economía y, al mismo tiempo, un desarrollo productivo generador de más y mejores empleos.

En el corto y mediano plazo es posible trabajar en medidas tales como las políticas activas de empleo, la permisibilidad temporal de contrataciones de trabajo a media jornada, la reactivación focalizada, y las políticas de apoyo del teletrabajo internacional.

En materia de políticas activas, el gobierno de Bolivia creó el Plan Nacional de Empleo de Emergencias (PLANE) en el año 2001, como una forma de contrarrestar los efectos negativos de la recesión económica que vivía el país, principalmente sobre las familias más vulnerables. El programa, de haberse ejecutado, pudo generar 197 mil empleos de corto plazo, que posibilitaron reactivar la dinámica laboral (ver, *e.g.*, Landa, 2003; Landa y Lizárraga, 2007). Esta iniciativa puede ser replicada con un mejor diseño en términos de costo-efectividad; por ejemplo, generando empleos que permitan reactivar directamente la producción, promover un mayor cuidado al medio ambiente y/o limitar una mayor propagación de la pandemia.

Las políticas de media jornada laboral se han aplicado en varios países en periodos de crisis o recesión y, de hecho, se están implementando en Bolivia de manera informal. Varias empresas están enfrentando bajos niveles de producción y bajas ventas y todavía queda latente la posibilidad de que se destruyan más fuentes laborales, y se creen menos, a causa de la rigidez en la duración de la jornada laboral. Así, la medida se constituye en una alternativa que limita tanto el aumento del desempleo como de los empleos precarios. Con todo, cabe reglamentarla de tal manera que no se produzcan abusos por parte de los empresarios (*e.g.* se disminuyan los salarios a media jornada, pero no las horas laborales).

La reactivación focalizada se refiere al apoyo especial que deben tener las actividades más afectadas. Por ejemplo, la reactivación del turismo requiere de mayores medidas de bioseguridad en las actividades y mayor confianza por parte de la población (sobre todo del turismo interno) que a la fecha no existe; o los bares y clubes nocturnos podrían transformarse en restaurantes en un corto plazo, mientras dure la pandemia. Esto implica abrir un fondo con recursos públicos de tal manera que el gobierno y los actores afectados implementen medidas creativas que mitiguen, en alguna medida, los efectos perversos de la pandemia.

Por último, el teletrabajo puede ser una oportunidad para que los profesionales que pueden exportar directamente sus servicios laborales lo hagan de manera más efectiva. Esta medida

requiere un impulso inicial del gobierno para promover el empleo de los trabajadores bolivianos en el resto del mundo, en una especie de posicionamiento de la marca país.

En el mediano y largo plazo es imprescindible promover el desarrollo productivo, sobre todo en los sectores intensivos en mano de obra. Esto implica revertir el adverso clima de inversiones en el país, lo cual requiere desde el desarrollo de la infraestructura y los servicios para la producción hasta la creación de instituciones públicas de mayor calidad. Sin embargo, es posible avanzar de manera relativamente rápida en la reducción de los costos asociados a la formalización (disminución de los procedimientos de pago de impuestos, reducción de cargas laborales como el impuesto pro-vivienda, etc.) y en el apoyo a las micro y pequeñas empresas dinámicas para su crecimiento (asistencia técnica, acceso a mercados, financiamiento, etc.) (ver, *e.g.*, Muriel, 2018; Muriel, 2020e).

Sin embargo, la lectura del gobierno actual se asienta, aparentemente, en promover la economía limitando las medidas de aislamiento –lo que posiblemente masificará los contagios en zonas menos urbanas– y promoviendo la inversión pública; lo cual no será suficiente para reactivar la producción y, así, mejorar los resultados laborales.

Bibliografía

- Dingel, I. J. , Neiman, B. (2020). How Many Jobs Can be Done at Home? Working Paper 26948. Cambridge, Estados Unidos: National Bureau of Economic Research.
- Domínguez, Ch. J. (2020). *Entendiendo el teletrabajo*. Aragua, Venezuela: Universidad Politécnica Territorial.
- Eróstegui, T. R. (2020). *Crisis sanitaria en Bolivia: Sondeo a empresarios y dirigentes sindicales*. Manuscrito no publicado. La Paz, Bolivia.
- Landa, C. V. (2003), “Transferencia de recursos hacia los más pobres. Un análisis del PLANE-I con escenarios contrafactuales”, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, mimeo.
- Landa, C. F. y S. I. Lizárraga (2007), “Evaluación de impacto del PANE III: Un programa que permitió adquirir experiencia laboral a los obreros”, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, *Análisis Económico* 22: 109-142.
- Layard, R., Stephen, N., y Jackman, R. (1991). *Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labor Market*. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.
- Muriel, H. B. (2018). *El círculo vicioso entre alta informalidad y baja productividad en Bolivia*. Boletín Agenda Inteligente #4. La Paz, Bolivia: INESAD. Recuperado de: <https://www.inesad.edu.bo/2018/08/08/boletin-4-el-circulo-vicioso-entre-elevada-informalidad-y-baja-productividad-en-bolivia>.
- Muriel, H. B. (2020a). *El coronavirus y la extrema pobreza: el caso de las zonas urbanas de Bolivia* [blog]. Desarrollo sobre la Mesa. La Paz, Bolivia: Fundación INESAD. Recuperado de <https://inesad.edu.bo/dslm/2020/04/el-coronavirus-y-la-extrema-pobreza-el-caso-de-las-zonas-urbanas-de-bolivia>.
- Muriel, H. B. (9 de julio de 2020b). “¿Cómo está afectando el Covid-19 al empleo en Bolivia?” En: *Página Siete*. Recuperado de <https://www.paginasiete.bo/opinion/2020/7/9/como-esta-afectando-el-covid-19-al-empleo-en-bolivia-260741.html>.
- Muriel, H. B. (3 de septiembre de 2020c). “¿Cómo está afectando el coronavirus al sistema económico?” En: *Página Siete*. Recuperado de <https://www.paginasiete.bo/opinion/2020/9/3/como-esta-afectando-el-coronavirus-al-sistema-economico-266628.html>.
- Muriel, H. B. (2020d). *Empleos verdes y crecimiento económico de calidad en Bolivia*. Manuscrito no publicado. La Paz, Bolivia: Fundación INESAD y Fundación KAS.
- Muriel, H. B. (2020e). *El desafío de contar con trabajos dignos para todos*. Cartilla Informativa N° 1, Proyecto Debate Inclusivo. La Paz, Bolivia: Fundación INESAD. <https://www.inesad.edu.bo/2020/10/23/el-desafio-de-contar-con-trabajos-dignos-para-todos>.
- Muriel, H. B., y Vera C. H. (2015). *Cycles versus Trends: Effects of Economic Growth on Earnings in Bolivia*. Documentos de Trabajo sobre Desarrollo #08. La Paz, Bolivia: Fundación INESAD. Recuperado de file:///C:/Users/Beatriz/Downloads/Working%20Paper%20N%C2%BA%2008_2015%20(1).pdf.

Debate de los miembros del Foro Económico

Luis Carlos Jemio

El tema del empleo es uno de los más importante de la economía. Es importante saber y entender qué está pasando y qué ha pasado con el empleo y los ingresos de las personas, más aún durante todo este periodo de la pandemia. Es interesante e importante ver las relaciones que existen entre los ingresos y el empleo en los diferentes grupos que participan en el mercado laboral. Los datos que Beatriz presentó apuntan a mostrar y entender esta relación.

La economía se mueve a través de ciclos. Los ingresos, tanto del sector formal, como del informal, tienden a ser pro-cíclicos. Cuando la economía está en alza, los ingresos tienden a aumentar, tanto en los sectores formales como en los informales. Lo hemos vivido durante los 14 años de bonanza, donde hubo un aumento importante del empleo y los ingresos en el país. Hubo un aumento generalizado de los ingresos de todos los sectores, incluso de los sectores con menor capital humano o menor nivel educativo. Más bien, estos han sido, en relación a los sectores con mayor calificación, los que se han beneficiado con una tasa de crecimiento más alta. Esto ha tenido un efecto sobre el mercado laboral, que en algún momento valdría la pena investigar, como es el caso del desincentivo que esta situación podría haber generado sobre los incentivos a educarse y capacitarse por parte de la población económicamente activa.

Durante el ciclo económico, los ingresos se han movido en forma procíclica. Aumentaron durante los años de bonanza y se redujeron ahora que la economía se ha desacelerado. Se ha desacelerado la actividad económica y la generación de ingresos, agravada esta situación por los efectos de la pandemia. Como dice Beatriz, esta desaceleración se veía venir desde 2014 y 2015, pero en este momento se ha hecho más crítica, pero es un proceso que ya venía de atrás.

Sucede lo mismo con el empleo del sector formal. Este también tiende a ser procíclico: Conforme aumenta la actividad, se contrata más personas en las actividades formales, y lo contrario ocurre cuando el ciclo entra en su parte baja. Es interesante ver lo que sucede con el empleo en el sector informal, pues éste, en general, tiende a ser contracíclico: Cuando viene una crisis, mucha gente que estaba trabajando en actividades formales las pierde y se emplea en el sector informal. Si antes había un comerciante que desempeñaba sus actividades en una cuadra de una ciudad, con la desaceleración de la economía aparecen dos o tres comerciantes por cuadra. Lo que se ajusta en el mercado laboral del sector informal son los ingresos promedio de las personas, que tienden a disminuir en la medida que aumenta el empleo informal y caen los ingresos totales del sector.

Por tanto, hay un doble efecto de caída de los ingresos promedio para los trabajadores informales. Por un lado, cae la demanda de sus servicios, de los productos que venden. Por el otro lado, aumenta el número de oferentes y, por lo tanto, los ingresos que recibe este sector informal tienden a dividirse entre un número mayor de personas.

Lykke Andersen

Siempre hemos sabido que el mercado laboral en Bolivia es demasiado rígido y que esta es una de las causas del alto nivel de informalidad, porque es muy costoso y riesgoso ser formal en Bolivia. Creo que la situación creada por la pandemia y los grandes cambios estructurales que esta está causando son una buena oportunidad para reformar y simplificar todos los trámites y todas las regulaciones del mercado laboral. Los trámites de cierre de empresas, por ejemplo. Yo he tenido una y fue una pesadilla cerrarla; algo que debería ser mucho mas sencillo, especialmente en estas condiciones en las que necesitamos que la gente pueda dedicar todo su esfuerzo a nuevos emprendimientos más adecuados a la nueva situación después de la covid. Esta sería una de mis sugerencias de política. Aprovechar la pandemia para simplificar y reducir las rigideces en el mercado laboral, que no le convienen a nadie: ni a los trabajadores ni a los empleadores ni al Estado.

Samuel Doria Medina

Es importante poner en el contexto que en los últimos años hubo una disminución de la producción boliviana como efecto de la caída de la demanda internacional. Además, un problema que explica algunos de los ajustes en el empleo que se han visto en el último año es el exceso de inversión o la sobreinversión que han realizado tanto el sector privado como el sector público bolivianos. No me cansó de contar mi experiencia en la industria del cemento. Yo he salido hace seis años y medio de la industria del cemento.

En ese momento, en diciembre de 2014, se producía cuatro millones de toneladas de cemento. Al mismo tiempo, la demanda nacional estaba alrededor de los 3,9 millones de toneladas. Después, el gobierno y también el sector privado han hecho inversiones, así que en la actualidad estamos llegando a los ocho millones de toneladas de capacidad instalada de producción de cemento, mientras que la demanda ha caído a 3,4 millones de toneladas. Obviamente, en estas circunstancias, cuando se produjo el problema de la covid-19 y la paralización de la producción, la industria del cemento despidió a gran cantidad de gente. Los empresarios vieron la oportunidad de hacer este ajuste no tanto por la covid como por la sobreinversión en el ramo. Ni qué decir otros sectores. En Santa Cruz hay diez nuevos hoteles que se construyeron los dos años previos a la pandemia. Y así sucesivamente. En una gran cantidad de sectores había un exceso de inversión antes de la crisis. Este es otro elemento más de los varios que complican la situación económica de las empresas.

Por supuesto, el sector privado es más flexible que el sector público. En el sector público no han dejado de contratar; la disminución de empleo, si existe en algunas instituciones, es mínima.

Entonces, tenemos que el exceso de inversión, la caída de ventas desde 2016 y, sumada, la covid, han generado un incremento importante del desempleo, que José Luis Carvajal, en un trabajo reciente, estimaba en un 19% en el último año. Tomando una serie de indicadores, José

Luis llegó a esa cifra, que es realmente significativa. Obviamente, al mismo tiempo el empleo informal ha crecido, como ha dicho Luis Carlos Jemio.

Quisiera complementar el buen documento que ha hecho Beatriz Muriel con lo siguiente: creo que en Bolivia hay nomás cierta clase de “seguro contra el desempleo”: las familias. En todos los estamentos económicos y sociales, la persona que pierde su trabajo es cobijada por su familia. Un estudio decía lo siguiente: La gente que llegó del campo a la ciudad de El Alto no tenía ninguna preparación, ningún capital, y no recibía apoyo del Estado o de alguien más. Pero algún pariente les compraba limones para que lo vendieran, los llevaban al mercado, en fin... Entonces, hay un cierto “seguro de desempleo” que lo dan las familias, especialmente las de los sectores populares e informales. Creo que esta observación es importante y que hay que tenerla en cuenta.

No hay duda de que este año la economía va a “rebotar” respecto de los indicadores del año pasado. No hay suficientes datos de lo que ha sucedido en la economía el año pasado, porque las autoridades han dejado de dar información. Pese a ello, con la última información que he visto, estimo que la caída de la economía en 2020 ha sido del 7% del producto. Beatriz menciona que de enero a noviembre hubo una caída del 8%; si se considera diciembre también, creo que la disminución total debe haber sido de alrededor del 7%. En 2021 seguramente va a haber un crecimiento de 4 a 5%, tal vez un poco más, solo por el solo hecho de que vamos a trabajar los meses que no se trabajaron el año pasado. Entonces, la preocupación fundamental es el empleo. Tenía un profesor en la universidad que me decía que luego de que hay una crisis el producto se recupera y sube por el ascensor; en cambio, el empleo tarda mucho más en recuperarse, sube por las gradas. Creo que vamos a ver esto este año: la recuperación del producto va a ser interesante, pero como todas las empresas que han reducido empleo y han visto que pueden trabajar con menos gente, que el teletrabajo les permite una reducción de empleados, etc., entonces no van a volver a contratar, especialmente con los niveles de incertidumbre que hay en el país. Si hubiera la expectativa de un crecimiento futuro interesante, seguramente se animarían a contratar, pero no es el caso.

El único dato que las autoridades han estado publicando es el de las divisas. Vi el dato de las divisas al 1 de marzo de 2021. Las reservas han caído a 4.670 millones de dólares. Esto significa que estamos tocando un punto muy complicado. Todos sabemos que las crisis de los países, de las empresas o de las personas no se dan por falta de patrimonio, de activos, sino por falta de liquidez. Me temo que en pocos meses van a llegar las restricción de las divisas, generando un momento crítico. En febrero tomé un avión. En el aeropuerto de Viru Viru, pasando Migración, había un coronel de policía con un perro y frente a él una fila para hacer revisar los equipajes de mano. Alguien dijo: “¡Ah! Piensan que hay droga”. Y el coronel dijo: “No, no. Estamos buscando dinero; este es un perro especialista en detectar dinero”. Yo había leído que cuando hubo una gran fuga de capitales en Argentina tuvieron que entrenar a los perros de la aduana para que detecten dinero. Pues bien, en el aeropuerto de Viru Viru hay perros entrenados para eso. Y, como les digo, no fue un policía raso, sino un coronel el que dirigía ese operativo. Esto muestra que se está produciendo una salida importante de dólares, especialmente a causa de las medidas económicas del gobierno. Claro que la gente no saca los dólares en maleta... pero, bueno, ellos lo creen así.

Entonces, si a un nivel elevado de desempleo le sumamos una situación de iliquidez, de falta de dólares en la economía, en los próximos meses vamos a tener momentos complicados, por lo menos hasta que las autoridades se animen a tomar decisiones. Como ustedes saben, cuando lo que he descrito sucede no queda otra que devaluar. Ahora bien, conociendo a este gobierno, la economía va a tener que sufrir mucho antes de que tome una decisión así, de esa magnitud. Por eso veo que se vienen uno, dos, tres años complejos. En ellos se tendrá que superar o disminuir el déficit comercial. Sabemos que por venta de gas hoy no percibimos más que 1.500 millones de dólares anuales. No hay ninguna información que nos permita pensar que ese ingreso vaya a aumentar. Entonces, lo que me preocupa es que, posiblemente, la crisis de divisas pueda generar aún más desempleo.

El panorama que veo para el empleo en los próximos años no es muy alentador. Concurdo con lo que decía Likke: hay que ir pensando en una reforma laboral para facilitar y hacer más flexible el mercado laboral, porque de lo contrario podemos llegar a una situación muy complicada.

Armando Ortuño

Hay muchas cosas que el texto de Beatriz plantea que nos obligan a pensar. Yo quisiera concentrarme en una de ellas: la adaptación o la capacidad de adaptación del sector informal.

¿Es cierto que el nivel de informalidad de la economía boliviana es un defecto? Sí, pero al mismo tiempo no podemos ver como un defecto a un sector que, en crisis como ésta, muestra una enorme capacidad de adaptación y resiliencia frente a eventos como la pandemia y tiende a reconstituirse, a establecer nuevos equilibrios. Quiero resaltar esto. Es decir, como la informalidad es tan hegemónica en la economía boliviana, por lo menos en términos de empleo, puede adaptarse a choques, a situaciones como la pandemia. Esta es la hipótesis de Beatriz y me parece muy interesante. Obviamente, estoy hablando de equilibrios imperfectos, que implican, por ejemplo, en este caso, reducciones del ingreso.

En alguna parte Beatriz menciona cómo el sector informal va modificando los rubros en los que se mueve. Esto también muestra esa adaptabilidad de la informalidad.

Creo que es interesante reflexionar sobre esto porque una gran discusión en Bolivia ha sido “qué hacemos con la informalidad”. Los datos de Beatriz muestran que incluso en periodos de expansión la informalidad sigue siendo muy grande, y en periodos de recesión ni qué se diga. Por eso la idea de considerar la informalidad a priori como una anomalía creo que es problemática; es decir, en buena medida en nuestra economía es lo normal. Creo que habría que tratar de entenderla así. Tal vez no sea la normalidad que deseamos, pero es la normalidad en la que muchos de los actores económicos funcionan. Esto permite flexibilidades, adaptaciones y adecuaciones –finalmente informales también– a situaciones de crisis.

Esto también nos ilustra sobre cómo la economía ha reaccionado a las restricciones a la movi-

lidad. El mensaje del documento de Beatriz es que también ahí ha habido una adecuación informal a la cuarentena. Es decir, la formalidad dijo “estamos en cuarentena rígida o dinámica”; pero, de facto, la sociedad boliviana adaptó sus instituciones informales a una pseudo-cuarentena flexible. Esto explica por qué ese dilema de otros países entre economía y salud no funciona en la informalidad boliviana.

Todo esto para decirles que me parece que lo interesante del enfoque de Beatriz es justamente eso: cómo una economía tan informal enfrenta una crisis grave, se adapta de manera muy imperfecta y con muchos problemas, pero finalmente puede seguir funcionando. Creo que analizar estas dinámicas ha de ser interesante para pensar cómo ajustar esta misma economía en el futuro.

Beatriz plantea un tema interesante: después de esta crisis, ¿qué viene?, ¿volver a la normalidad informal en la que estábamos o transitar hacia otra nueva normalidad tal vez menos informal? Sospecharía que, en el corto y mediano plazo, va a ser de todas maneras una normalidad con un alto contenido informal. Por esta razón, y creo que este es el mensaje del texto, tenemos que prestarle más atención a las dinámicas y lógicas de funcionamiento de la economía informal, porque al final estas son las que cuentan, más allá de lo que se diga desde la política o desde los niveles más formalizados.

El otro tema importante en este debate es que las opciones de política en el corto plazo no deben ser tanto empleo de emergencia, sino bonos y transferencias no condicionadas. En este tipo de contexto, frente a situaciones donde muy poco se puede hacer por el alto grado de informalidad, no se puede actuar sobre la regulación laboral. Tampoco, claro, por el rechazo ideológico del gobierno. Pero hay que recordar que el gobierno anterior, que no tenía prejuicio ideológico, de todas maneras no pudo mover nada en la legislación laboral. Hay rigideces que van más allá de posición ideológica del gobierno de turno. Entonces, en este tipo de escenarios, con informalidad muy amplia y dificultad de actuar en el ámbito regulatorio, en los que la informalidad combate el desempleo aunque generando ingresos más bajos, son finalmente las transferencias no condicionadas y los bonos los principales instrumentos de política pública con que se cuenta, en el corto plazo, para sostener ciertos niveles de ingresos. Esto es lo que agregaría a la paleta de sugerencias que plantea Beatriz en el corto plazo frente a este tipo de crisis.

Y un tema más de corto plazo: Todos sabemos que por lo menos este año y tal vez incluso parte del próximo la economía va a seguir viviendo al ritmo de la pandemia. Por tanto, la pregunta sobre cuánta restricción puede ponerse sin dificultar la actividad económica va a seguir estando ahí. La restricción sanitaria parece adecuarse mejor a los mundos formales. Por eso creo que se debe pensar en nuevos instrumentos para gestionar la tensión entre lo sanitario y la economía.

Ya en el mediano plazo, la gran pregunta es cuál es la prioridad de los siguientes dos años: ¿volver al punto de partida que es súper imperfecto o pensar en vías para avanzar una nueva normalidad que ayude a resolver algunos problemas que vienen de antes de la crisis? Seguramente la combinación de políticas será diferente, dependiendo de qué opción se elija. Me da la impresión de que la apuesta del gobierno es volver a la normalidad antigua, pero el reto

es ver cómo podría ser una otra o una nueva normalidad, que, insisto, creo que va a ser en buena medida igualmente informal. Eso es lo realista que hay que combinar con instrumentos de innovación.

José Luis Carvajal

Concuerdo con todos los que me han antecedido en que, en el caso boliviano, la economía informal ha sido un colchón que ha permitido, digamos, sobrellevar la situación que vivimos por la pandemia, particularmente para los sectores de menores ingresos. Creo que esto es interesante y valdría la pena profundizar en qué sentido el tener una economía informal ha ayudado al país. Beatriz ha lanzado ya algunas posibles respuestas al mencionar la flexibilidad que tiene la economía informal, que ha permitido que haya cierta movilidad y evitado la caída brusca de los ingresos laborales de las familias de menores ingresos. Entonces, la informalidad ha ayudado a sectores de bajos ingresos a subsistir y sobreponerse de mejor manera a la crisis.

Otro aspecto que creo importante es la afirmación de Beatriz de que antes de la pandemia ya habían problemas en el mercado laboral. Como lo mencionaba Likke, la rigidez del mercado laboral es un problema que ya veníamos teniendo en los últimos 20 o 25 años. Hemos tenido que lidiar con la pandemia con un mercado laboral rígido. Es cierto que la pandemia es una oportunidad para modificar esto. En otros sectores se han dado cambios y mucha innovación. Sería, en efecto, muy importante aprovechar la posibilidad que tenemos hoy de reducir la regulación laboral, las rigideces de esta, que según creo son principalmente formales. Sin embargo, me parecen muy difíciles de superar. Aquí me animo a responder a algo que planteaba Armando en su intervención, cuando decía que la rigidez del mercado laboral no necesariamente está asociada a la ideología del gobierno. Lo que pasa es que la dificultad de modificar los problemas que tiene el mercado laboral se debe a que un gran sector de la población ve los cambios que se han dado en los últimos años, que han hecho más rígido el mercado laboral, como conquistas sociales. Entonces, quitarle a este sector estas conquistas sociales es como quitarle un bono. No es un asunto sencillo para lidiar con él. Cuando los gobiernos últimos han introducido mejoras laborales las han clasificado como conquista sociales. Entonces, hay que ser creativo para modificar esto.

Otro problema que antecedió a la crisis es el de la productividad laboral. Hemos oído diagnósticos previos a la pandemia que nos decían que la productividad laboral era un serio problema en Bolivia y que necesitábamos atenderlo. Para avanzar en la productividad laboral se requiere la introducción de tecnología e innovación y mejores prácticas. Me temo que una de las cosas que vamos a heredar de la pandemia es que los avances en adquisición de tecnología van a tener un efecto negativo sobre el empleo. Concuerdo con Samuel cuando dice que no hay incentivos para que los empresarios vuelvan a recontratar, por más que la situación económica mejore. Es decir, si mañana el PIB vuelve a crecer, si la actividad económica retorna, no hay incentivos suficientes como para que se vuelva a contratar a quienes han perdido sus empleos durante la pandemia. Por lo tanto, también hay que determinar qué tipo de incentivos requiere el mercado laboral para volver a contratar a toda esa gente. En un escenario en el que las

empresas van a invertir mucho más en tecnología porque no quieren depender tanto del empleo formal como han estado dependiendo hasta la fecha, y obviamente van a tratar de reducir costos fuertemente, ya que saben que la pandemia no es un problema pasajero ni coyuntural sino uno con el que vamos a tener que lidiar por mucho tiempo, los incentivos para el empleo son más importantes que nunca.

Finalmente, la formalización de la economía. Si vamos a ver la formalización de la economía desde el lado de las pocas cifras estadísticas a las que tenemos acceso, como las de Fundem-presa, podría decirse que en el periodo de la pandemia no hubo crisis, pues aumentó la cantidad de empresas, lo cual es una contradicción. Sabemos que si hay un montón de empresas es, justamente, por la rigidez de la normativa. Muchas empresas no pueden ser cerradas a pesar de que probablemente ya no tiene ninguna actividad. Un grueso de las empresas no se ha depurado. Por otro lado, si uno ve el registro de contribuyentes de impuestos, igual. Se ha tenido un pico hasta 2019: llegamos a 450.000 contribuyentes, de los cuales 120.000 pertenecían a los regímenes especiales y el resto al régimen general, que es el que más contribuye. No tenemos cifras precisas a 2020 todavía: se estima que ha habido un descenso a 430.000 contribuyentes. Llama la atención que todavía sea un número tan grande, pero se debe, una vez más, a que cerrar el NIT, la condición de contribuyente, es un calvario, por decir lo menos, en especial para las empresas.

Juan Antonio Morales

A mí me llama la atención la caída en la minería, que según algunos datos que nos ha mostrado Beatriz sería de un 84%; el sector minero prácticamente habría desaparecido, siendo que, dos meses después de la pandemia, los precios de los metales comenzaron a subir y ahora estamos con precios superiores a los de diciembre de 2019. Entonces la pregunta es qué ha pasado con la minería; por qué ha habido esa caída tan brutal en la actividad y en el empleo. Es cierto que una empresa grande como San Cristóbal estuvo parada como unas cinco semanas por el temor al contagio del coronavirus, pero un tercio de la producción minera proviene de la pequeña minería, de las cooperativas, de la minería de subsistencia, así que me llama la atención que no hayan seguido produciendo (si no hay un problema con los datos).

Un segundo punto es que creo que hay que desagregar más los datos de algunos sectores, por ejemplo, el sector de servicios. Hay servicios que exigen un contacto muy cercano con los clientes. Estos servicios, no solamente por las disposiciones concernientes al confinamiento, sino simplemente por el propio temor de la gente, no han contado con la demanda suficiente. Este es un punto también importante.

Tercer punto (y con este voy a terminar): La unidad de análisis, como dice mi amigo y colega Miguel Fernández, debe ser la familia. Esto se relaciona con el tema que Samuel mencionó del “seguro familiar”. Es indudable que los gastos se distribuyen entre varios miembros de la familia. Entonces, la unidad de análisis debería ser la familia y no los individuos. Este me parece un abordaje interesante.

Reconozco que el sector informal es extremadamente versátil en el sentido de que sus miembros pueden cambiar de ocupación muy fácilmente. Una de las razones que mencionó Beatriz es que tienen muy poco capital invertido. Entonces, no tienen costos hundidos que recuperar, por lo que se pasan de una actividad a la otra con gran facilidad. Además, el grado de cumplimiento de las normas por una parte importante del sector informal fue muy bajo, tanto que se habla de que habían barrios enteros de la ciudad de La Paz donde nadie cumplía con la cuarentena. Yo vivo en Cota Cota. Un poquito más arriba, en Chasquipampa, nadie cumplió con la cuarentena ni en el momento de la cuarentena más rígida, y lo mismo se reportaba de varios barrios de Santa Cruz y Cochabamba. Entonces, es difícil saber lo que pasó exactamente. Ahora, creo que la versatilidad y los equilibrios que se ven en el sector informal merecen muchísima más atención.

Termino mencionando que el problema más grave de la economía boliviana es a mi entender el problema de escala. Por un minuto voy a ser anecdótico. Con un grupo de colegas hacíamos estudios del sector industrial del Alto. Fuimos a una fábrica de metal mecánica que fabricaba cosechadoras de quinua. ¿Saben cuántas cosechadoras de quinua fabricaban por año? Una cosechadora. Entonces, aquí hay claramente un problema de escala. Y en gran parte la escala también está limitada por el acceso al crédito. Las empresas no pueden crecer más porque no tienen acceso al crédito. Las medidas que se han tomado para aliviar la pandemia que han penalizado sobre todo a las instituciones financieras que atienden a esa clientela, como son las Instituciones Financieras de Desarrollo, son preocupantes. Estas instituciones, como no reciben depósitos, tienen que hacer rotar su capital, y no lo han podido hacer. Con eso han dejado de atender a muchísima gente. Entonces, creo que también hay que pensar en flexibilizar las reglas del mercado financiero junto con las reglas laborales.

Sobre la creación y muerte de las empresas: abandonar un NIT es sumamente complicado y sumamente difícil cerrar una empresa. Esto no es de este gobierno, viene de mucho antes. Lo que debería ser simplemente una acción civil o una acción administrativa se convierte en un delito penal.

Quiero terminar con un comentario respecto a la situación de las divisas: Samuel, la situación es más grave todavía. Las reservas no son de 4.800 millones de dólares; la mitad de eso es oro. El oro es muy poco líquido por las rigideces de nuestra legislación. El artículo 19 de la Ley del Banco Central dice que para vender el oro se necesita autorización del Congreso; no se puede dar el oro ni en garantía, mucho menos venderlo. Entonces, las reservas líquidas son de algo así como 2.300 millones de dólares. Eso es bastante bajo y hay que prestarle atención.

Beatriz Muriel

Los comentarios han sido complementarios con mi documento. El asunto laboral realmente es un resultado de todo lo que sucede en un escenario productivo, así como de las características institucionales y, obviamente, sociales de una economía.

Como decía Luis Carlos, los últimos meses estamos viendo una caída de la tasa desempleo, pero, obviamente, con un aumento de la cantidad de gente que está trabajando menos horas. El desafío es analizar los ingresos de estas personas. Es una pena que el INE no haya publicado la base de la Encuesta Continua de Hogares en los que basa sus datos. Los datos a 2020 de mi documento son datos que ha procesado el INE, pero tengo la esperanza de que, además, este pase las encuestas y se pueda hacer un análisis mucho más profundo.

Sobre la desaceleración previa a la pandemia, estoy completamente de acuerdo. Hubo una burbuja. La pandemia obviamente ha acelerado el estallido de la burbuja. La sobreinversión – que significa una sobreoferta, también– está teniendo un impacto en la desaceleración que es bien importante y que va a afectar la situación laboral.

Por otra parte, lo que aquí se requiere es un cambio de paradigma. El sector privado es el más importante para la generación de empleo: es más intensivo en uso de empleo en relación al sector público. Entonces, cabe considerar al sector privado como el generador de empleo más importante. La formalización que se ha mencionado podría hacer que las empresas crezcan y generen más y mejores empleos. Pero el actual paradigma es una apuesta por el capitalismo de Estado. Y, al parecer, es poco probable que cambie. Personalmente, no creo que haya mejoras; pienso que este deterioro estructural de las condiciones laborales, que se ha visto desde el año 2014, va a continuar. No va a haber mejoras mientras no se promueva verdaderamente el desarrollo productivo.

En cuanto a los comentarios sobre los datos: Hablar de este tema es complejo. Hay que preocuparse, por una parte, de las decisiones dentro del hogar y, por otra parte, de hacer un análisis individual. A veces la agregación de unidades familiares no te permite hacer un análisis estructurado, aunque obviamente es importante analizar ciertas cosas usando como unidad la familia. El problema es que realmente son muchos datos, son muchas cosas para analizar. Pero creo que sí es importante, sobre todo ahora, que las estrategias gubernamentales se enfoquen a los hogares y no a los individuos.

Una cosa adicional es que hemos destruido riqueza. Ha habido una destrucción de riqueza, de la demanda, del ahorro, todos los costos hundidos del capital; ha habido destrucción de actividades económicas, etc. Esto nos está cobrando y en el futuro todavía nos cobrará factura.

Finalmente, sobre la informalidad: esta siempre ha sido un salvavidas de la economía. De hecho, yo quisiera que la Fundación Inesad, a la que pertenezco, fuera informal por los elevadísimos costos de la informalidad que desincentiva la formalización y crea inequidad. En Bolivia es altamente atractivo ser informal, porque ser formal es realmente muy complicado. El sector que suele dinamizarse es el comercio informal, porque está al margen del Estado. Sin necesidad de hacer el análisis de matrices para calcular qué sectores influyen sobre qué sectores, creo que si solamente se redujeran los costos asociados a la formalidad, ya sería un impulso para el desarrollo productivo del país, para que más gente se dedique a producir y para aumentar la escala y así generar mejores empleos. Porque hay que tomar en cuenta la limitación estructural del sector informal. Este sector ayuda mucho frente a los problemas de desempleo. Pero cuando las unidades productivas, las que pueden, quieren crecer, ahí ya tienen

pasar de informales a formales, lo que implica un salto en términos de costo. Como no pueden afrontarlo, entonces se quedan chiquitas, de baja escala y, como mencionaba José Luis, obviamente con una productividad laboral baja y sin poder generar empleos de calidad. De hecho, las empresas medianas y grandes son como seis veces más productivas que las chiquititas informales. Hay un límite institucional que hace que no puedan crecer; este es el problema de la informalidad, no tanto el ser informal en sí, que, considerado aisladamente, trae ventajas.

A comienzos de 2021, la Fundación Vicente Pazos Kanki creó el Foro Económico de la FVPK con la participación de un grupo pequeño y selecto de economistas paceños o que trabajan principalmente en La Paz. Estos son, en orden alfabético, los expertos:

**Likke Andersen
José Luis Carvajal
Samuel Doria Medina
Luis Carlos Jemio
Juan Antonio Morales
Beatriz Muriel
Armando Ortuño**

Este grupo se reúne periódicamente para intercambiar información científica sobre la economía del país y debatir sobre ella. A diferencia de otros espacios de la FVPK, que están sobre todo o en parte orientados a la difusión de las ideas y al encuentro entre intelectuales y público, el Foro Económico pretende animar la producción de estudios y la realización de debates especializados que generen conceptos y propuestas novedosas sobre los problemas económicos del país en la coyuntura. Por tanto, está liberado de las necesidades de vulgarización que suelen tener los ejercicios divulgativos.