



CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL
DESARROLLO LABORAL Y AGRARIO

Nº 89, Año XI, octubre de 2021

alerta laboral

CONOCIMIENTO AL SERVICIO DE LOS TRABAJADORES

Reactivación económica: medidas insuficientes y precariedad laboral

Viejas recetas para "reactivar" la economía postergan las necesidades de la población

Devolución de aportes: los desocupados pagan la crisis renunciando a la jubilación

La "reactivación económica" no "reactiva" el empleo

Expansión de la frontera agrícola, fin del reparto agrario y conflictos por la tierra

www.cedla.org
info@cedla.org



EDITORIAL

El gobierno del Movimiento al Socialismo viene impulsando en Bolivia la conformación de una gestión autoritaria, continuando la línea marcada en sus anteriores gestiones. Con este propósito, empuja al país a una nueva crisis política que nada bien le hace a la clase trabajadora y a los sectores populares, campesinos e indígenas que sufrieron los duros embates de la crisis económica agudizada por la pandemia.

Bajo el discurso que en 2019 hubo un “golpe de Estado” en el país y que todas las personas y organizaciones que participaron en este supuesto hecho son sus enemigos políticos y a los que debe destruir, el gobierno del MAS ha estado diseñando e implementando un conjunto de medidas destinadas a tener el control absoluto y centralizado de las entidades estatales y de las organizaciones de la sociedad civil.

No basta para el gobierno con suprimir la independencia de los órganos Judicial, Electoral y de otras entidades públicas principales, controlar las organizaciones sindicales y sociales para subordinarlas a intereses políticos del MAS, sino también controlar las actividades privadas económicas, sociales y políticas de personas y de entidades de la sociedad civil que, a simple sospecha de alguna irregularidad, pueden ser investigadas y sancionadas por instancias creadas y manipuladas por el partido de gobierno.

Los proyectos de ley de “creación del Servicio Plurinacional de Derechos Reales”, “contra la legitimación de ganancias ilícitas, financiamiento al terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva o no convencionales” y de “estadísticas oficiales del Estado Plurinacional de Bolivia”, que convierte al Instituto Nacional de Estadística en un ente fiscalizador y penalizador de la producción de estadísticas, son algunas de las normas principales que viene promoviendo el gobierno de Luis Arce para contar con instrumentos legales que le permita perseguir a los opositores políticos y a cualquier dirigente o persona, con el único objetivo de acallar las voces de protesta y reprimir las demandas sociales.

Además de la gravedad de los elementos expuestos, el gobierno viene utilizando tiempo y recursos públicos para su propósito, dejando en segundo plano la atención de los problemas y las demandas sociales que fueron agravadas por la crisis sanitaria de COVID-19. El empleo, la salud, la educación, los derechos laborales, los derechos de los pueblos indígenas en torno a su dignidad y territorio, la creciente violencia contra las mujeres, la inseguridad ciudadana y la urgencia de reactivación y desarrollo de la economía nacional han merecido, hasta ahora, una débil y coyuntural atención. Todo apunta a que, en el futuro, los trabajadores y sectores populares no tienen nada que esperar para la mejora de sus condiciones de vida y de trabajo.

Javier Gómez Aguilar
DIRECTOR EJECUTIVO CEDLA

CAFÉ TINTO



alertalaboral

DIRECTOR:
Javier Gómez Aguilar

ESCRIBEN:
Carlos Arze
Bruno Rojas
Enrique Ormachea

COORDINACIÓN EDITORIAL:
Unidad de Comunicación y
Gestión de Información - CEDLA

DIAGRAMACIÓN:
Rudy Guarachi Cota

ILUSTRACIÓN:
Gonzalo Llanos

FOTOGRAFÍA DE TAPA E INTERIORES:
Álvaro Valero, ABI y EASBA.



CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL
DESARROLLO LABORAL Y AGRARIO

www.cedla.org
info@cedla.org

Achumani, Calle 11 N° 100
entre Av. García Lanza y Av. Alexander
T: 591 2 279 4740 | 591 2 279 9848
La Paz - Bolivia



ECONOMÍA

Viejas recetas para “reactivar” la economía postergan las necesidades de la población

Los objetivos de generación de empleo e ingresos para la población quedan relegados, con financiamiento estatal mínimo y, fundamentalmente, basados en mecanismos de mercado y en soluciones individuales. El ejemplo más dramático es, sin duda, la devolución de aportes de jubilación que podría afectar a casi un millón y medio de personas, quienes podrían perder la posibilidad de acceder a una renta de vejez en el futuro.

El gobierno de Luis Arce viene realizando una profusa propaganda ensalzando los resultados de la reactivación económica que, según las estimaciones del Índice General de Actividad Económica realizadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE), se reflejaría en una tasa de variación de 5,15% para el primer cuatrimestre. En este comportamiento habrían influido de manera determinante la recuperación de la minería (37%), la producción de gas natural (12%) y la reactivación de la construcción (18%). Como era obvio, el oficialismo atribuyó esta situación a la aplicación de sus medidas económicas, consideradas en el marco del discurso de la “reconstrucción” de la economía, aunque cuidándose de aclarar que un crecimiento de esa magnitud todavía nos deja muy lejos de la situación previa a la pandemia, fenómeno que ha sido bautizado por algunos economistas como un “rebote”.

Sin duda, los resultados negativos de la gestión del gobierno transitorio de Jeanine Añez han proporcionado al nuevo gobierno del MAS el pretexto perfecto para eludir la responsabilidad de su gobierno de catorce años en la permanencia inmutable del patrón primario exportador, fundamento de las vulnerabilidades externas de nuestra

economía, de la pequeñez del mercado interno y de la presencia dominante de grupos sociales rentistas, permisivos y abyectos ante el capital extranjero. Desde el inicio de su gestión, Luis Arce no ha dado un paso sin advertir que la efectividad de sus medidas puede no ser la esperada, lo que no puede ser atribuido a su contenido ni a su orientación, sino debido a que la situación de la economía, producto de la gestión del denominado “gobierno de facto”, es verdaderamente catastrófica. Más aún, la comparación de la álgida situación actual de los indicadores económicos con los de la supuesta economía “blindada”, exitosa y en crecimiento, ha servido para hacer apología del “modelo económico social productivo” y retomarlo volviendo a asumir las conocidas recetas del mismo.

MEDIDAS ECONÓMICAS

El gobierno de Luis Arce, en sus diez meses de administración, ha dispuesto una serie de medidas para “reconstruir” la economía nacional, mediante el impulso de la demanda interna por la vía de incrementar ingresos de los sectores sociales y del fisco. En ese sentido, ha determinado las siguientes medidas económicas:

MEDIDAS ECONÓMICAS DEL GOBIERNO DE LUIS ARCE

Medida	Monto (millones de dólares y porcentajes)	Descripción
Bono contra el hambre	571,00	Por única vez: 1.000 bolivianos per cápita a 4,1 millones de personas.
Incremento de Rentas de jubilación	1,95	Incremento de rentas mensuales: 1,49% en SENASIR y 1,59% en SIP.
Reintegro RC-IVA	43,5	Devolución de 5% de facturas a 56.075 consumidores de ingresos menores a 9.000 bolivianos.
Impuesto a las Grandes Fortunas (IGF)	30,00	Gravamen de 1,4%-2,4% a las fortunas mayores a 30 millones de bolivianos.
Rehabilitación de límites de cartera	60% Productivo + Vivienda social (en bancos múltiples) 50% Vivienda social (en entidades financieras de vivienda) 50% para MPYME (entidades PYME)	Obligación de entidades de cumplir porcentajes hasta el 31 de marzo de 2021.
Fideicomiso SI Bolivia + (FOGADIN)	130,00 21,00	Plazo 5/10 años capital inversión; 3 años capital operaciones y 0,5% interés (FOGADIN) de 21 MM para garantías.
PGE2021 Inversión Pública	4.040,00	
- Fondo Concursable de Inversión Pública Productiva (FOCIPP)	215,00 (72,00)	Modificación PGE2021. DS 4587. Para PGE 2022, 500MM de bolivianos financiados por el Tesoro General de la Nación (TGN).
- Fideicomiso de Apoyo a la Reactivación de la Inversión Pública (FARIP)	287,00	DS 4575. Fideicomiso para crédito a ETA con recursos del TGN.
Créditos de BCB a empresas públicas	72,00	Modificación PGE2021: Fideicomiso a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP).

Fuente: elaboración propia con base en leyes y decretos supremos de 2020 y 2021; MEFP, *Bitácora económica*, núms. 1 y 3 de 2021; y página web del SIN.

Como se puede ver, la mayoría de las medidas económicas del gobierno destacan por su insuficiencia para atacar las causas de la crisis y ni siquiera para paliar sus síntomas. En el caso de las medidas tributarias, diseñadas en el marco del mantenimiento de la vieja orientación de la reforma tributaria neoliberal en la que prevalecen los impuestos indirectos y donde está ausente el principio de proporcionalidad, su aplicación ha tenido resultados insignificantes. Se puede afirmar que —precisamente por esa orientación neoliberal— lo que buscan es aumentar la presión tributaria a cambio de irrelevantes beneficios: por ejemplo, el reintegro del RC-IVA podría beneficiar a los consumidores apenas con un máximo de 43,5 millones de bolivianos en un año, siempre y cuando todos los interesados hicieran efectivo el mismo, pero incidiría en la presión sobre los negocios para que emitan facturas y se reduzca la evasión; es decir que la medida está pensada para beneficiar al fisco.

Por su parte, la medida presentada como cuasi “socialista”: la creación del IGF, apenas recaudó 30 millones de dólares, cuando, por ejemplo, sólo los depósitos bancarios mayores al millón de dólares a fines del año 2020 sumaban la friolera de 11.150 millones de dólares¹. Y es que el impuesto ha sido creado pensando no afectar a los grandes capitales o empresas, sino a las personas naturales que posean bienes inmuebles, muebles y dinero, y que estén inscritos a su nombre; adicionalmente, está sujeto a descuento de los montos pagados por concepto de impuestos a la propiedad de bienes y de utilidades. Peor aún, lo que dificulta más su cálculo y su cobro es que, en el país, los registros públicos de derechos reales y los provenientes de las declaraciones juradas (incluidas las de las autoridades) ocultan más de lo que revelan.

Finalmente, sólo como ejemplo de la futilidad de este tipo de impuestos, cabe recordar que en la Ley 065 de Pensiones el aporte nacional solidario debería incluir como base de cálculo los ingresos provenientes de alquileres de inmuebles, los dividendos de acciones, los intereses de capitales, etc., y no sólo los que provienen de sueldos y salarios: a la fecha, no se conoce que el Fondo Solidario haya recibido aporte alguno por esos conceptos en una década de

LO QUE MERECE DESTACARSE ES QUE EL GOBIERNO DE ARCE PERSISTIRÁ, ENCUADRADO EN SU DISCURSO PRETENDIDAMENTE SOCIALISTA, CON LA OTORGACIÓN DE RECURSOS A LAS EMPRESAS ESTATALES, MUCHAS DE LAS CUALES —COMO LO HAN DEMOSTRADO ESTUDIOS REALIZADOS POR LAS PROPIAS INSTANCIAS ESTATALES— SI NO ESTÁN EN QUIEBRA TÉCNICA, TIENEN UNA DELICADÍSIMA SITUACIÓN FINANCIERA.

vigencia, por lo que la solidaridad del sistema descansa únicamente en el aporte de los asalariados.

INVERSIÓN PÚBLICA, FINANCIAMIENTO A EMPRESAS PÚBLICAS Y ENDEUDAMIENTO EXTERNO

Retomando la orientación de la política económica de los últimos cinco años del gobierno de Evo Morales, la actual administración ha optado por el incremento de la inversión pública como “motorcito” del crecimiento económico: el monto del proyecto inicial del Presupuesto General del Estado 2021 (PGE2021), elaborado por el gobierno transitorio, de 3.441 millones de dólares fue elevado en el PGE2021 aprobado mediante la Ley 1356 a 4.011 millones de dólares; posteriormente, mediante una ley modificatoria se incrementó a 4.040 millones de dólares.

Aunque en los últimos cinco años (2015-2019) la ejecución presupuestaria no ha sobrepasado el 75% como promedio, es previsible que el gobierno intensifique el gasto en inversión como principal forma de incidir en la tasa de crecimiento del PIB. El mismo gobierno ha destacado esa intención, aunque, de acuerdo a la última información, de enero a junio

¹ Considerando una alícuota promedio de 1,9%, sobre la escala dispuesta por la Ley 1357, esa recaudación podría corresponder a un monto de “fortuna” total de poco más de 1.500 millones de dólares.

de 2021², se habría ejecutado apenas 999 millones de dólares, lo que da como resultado una inversión de más de 166 millones de dólares mensuales como promedio para ese período, levemente superior a los 134 millones ejecutados como promedio mensual durante el año del gobierno de Jeanine Añez. Ahora bien, la inversión pública proyectada no tendrá mayores diferencias en su orientación respecto a lo que propuso el gobierno transitorio: el grueso de la inversión pública se destinará a la infraestructura (36,2%), especialmente a la construcción de carreteras (34%); le seguirá, en orden de importancia, la inversión en hidrocarburos con 9,2% y en minería con 6,1%.

Pero lo que merece destacarse es que el gobierno de Arce persistirá, encuadrado en su discurso pretendidamente socialista, con la otorgación de recursos a las empresas estatales, muchas de las cuales —como lo han demostrado estudios realizados por las propias instancias estatales— si no están en quiebra técnica, tienen una delicadísima situación financiera³, y cuyo aporte en términos de utilidades se concentra en más del 90% en cuatro empresas estratégicas de vieja creación: Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), Empresa Metalúrgica Vinto (EMV) y Empresa Nacional de Electricidad (ENDE). Con ese propósito, la modificación del PGE2021 flexibiliza más las condiciones de la otorgación de crédito por parte del Banco Central de Bolivia (BCB) a las empresas públicas, autorizado por la Ley 1356: i) en primer lugar, exime al BCB del cumplimiento de los artículos 22 y 23 de la Ley del Banco Central de Bolivia, que determina que esta entidad “no podrá otorgar crédito al Sector Público ni contraer pasivos contingentes a favor del mismo”, excepto para casos de “calamidades públicas, conmoción interna o internacional”, que deberían ser respaldados por la emisión de títulos de deuda pública emitidos por el Tesoro General de la Nación (TGN) con un plazo máximo de un año; ii) también exceptúa a las empresas públicas del cumplimiento de algunos artículos de las leyes 2042 y 1103, lo que reduce la capacidad de control de los créditos y las responsabilidades de sus máximas autoridades ejecutivas (MAE), pues quedan exentas de

la obligación del registro previo de endeudamiento en el MEFP y del cumplimiento de los límites de endeudamiento y de servicio de deuda (20% y 200% de ingresos corrientes), tampoco requieren autorización de la Asamblea Legislativa, no necesitan demostrar flujo de caja positivo ni generación favorable de indicadores de liquidez y endeudamiento, y no necesitan remitir previamente al MEFP la información necesaria sobre el cumplimiento de condiciones de endeudamiento.

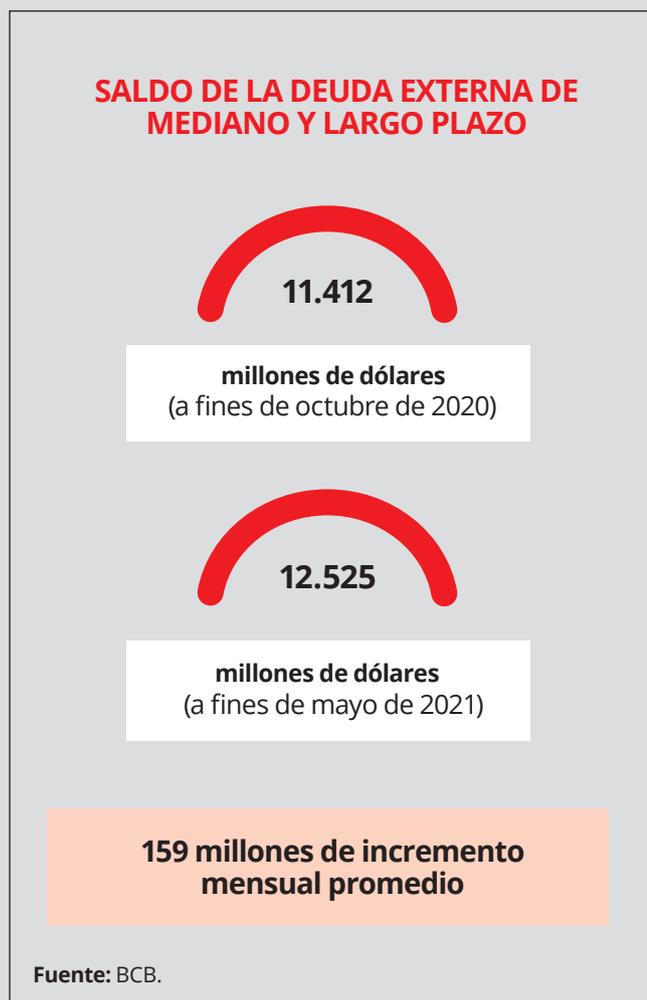
Contrariamente, la otorgación de recursos a los gobiernos autónomos municipales e indígena originario campesinos, a través del Fondo Concursable de Inversión Pública Productiva (FOCIPP), está sujeto a condiciones más fuertes: registro previo de endeudamiento, cálculo previo de capacidad de endeudamiento por parte del MEFP y sanción según reglamento emitido por el MEFP mediante resolución ministerial.

Empero, a la estrategia de financiamiento de la inversión pública con deuda interna a través de créditos del BCB —que provoca un incremento en la masa monetaria y presiona sobre las reservas de divisas—, se suma la decisión de recurrir crecientemente al endeudamiento externo. Aquí, cabe señalar que, desde 2015, en el financiamiento de la inversión pública prevalece la tendencia al incremento de la participación de los recursos externos: mientras que en 2014 esos recursos participaban apenas del 15%, en 2019 habían subido al 29%; es decir, que la inversión se realiza cada vez más con recursos prestados. En esa dirección, el PGE prevé para este año una participación de los recursos externos del orden del 39%, donde destacan el crédito con el 38% del total. En esa línea, se inscribe la autorización al MEFP para la misión de deuda pública en mercados del exterior por valor de 3.000 millones de dólares, que se sumarán a los 326,4 millones recibidos del Fondo Monetario Internacional (FMI) como nueva asignación de Derechos Especiales de Giro (DEG) y que también pasarán a sumar los pasivos del país.

Queda claro que por esa vía, el saldo de la Deuda Externa Pública —amén del aumento de la deuda interna por el señalado papel del BCB como prestamista— seguirá incrementándose a un ritmo extraordinariamente mayor: en los primeros meses de gobierno de Luis Arce, el saldo de la deuda externa de mediano y largo plazo aumentó desde los 11.412 millones de dólares a fines de octubre de 2020, hasta los 12.525 millones para fines de mayo de 2021; es decir, un incremento mensual promedio

² MEFP (2021). *Bitácora Económica*, núm. 4.

³ Chuquimia, Leny (9/8/2021). “Nueve empresas estatales acumularon una pérdida de Bs 475,26 millones hasta 2019”. *Página Siete* [Economía]. Disponible en: <https://www.paginasiete.bo/economia/2021/8/9/nueve-empresas-estatales-acumularon-una-perdida-de-bs-47526-millones-hasta-2019-303395.html>.



de 159 millones, superior al promedio mensual de 75 millones de los doce meses previos, producto de un incremento de los desembolsos de deuda en el mismo período.

INVERSIÓN EXTRANJERA

Con todo, la política que cobrará más relevancia en esta administración será, en nuestro criterio, la mejora de condiciones para la atracción de inversión extranjera, ya sea mediante la formación de empresas mixtas sobre la base de empresas públicas nacionales, como Yacimientos de Litio Boliviano (YLB), la COMIBOL y otras; o la asunción de otras medidas destinadas a la ampliación de la frontera agropecuaria, como son el programa de producción de biocombustibles y la producción de carne para la exportación.

Al respecto, ya se ha avanzado con algunas acciones: la otorgación de contrato minero del proyecto Silver Sand a la minera canadiense New Pacific Metals Corp., la

entrega de la explotación de la mina Amayapampa a la estadounidense Phoenix Minig S.A. y la oferta del proyecto Mallku Khota; la incorporación de nuevas áreas para la exploración en la Cuenca Madre de Dios, Madre Selva y la Llanura Chaqueña, como parte del Plan Nacional de Reactivación del Upstream 2021, “para consolidar nuevas oportunidades de negocio con empresas internacionales”⁴; el lanzamiento de la convocatoria y selección de empresas para la aplicación de la tecnología Extracción Directa de Litio (EDL) en la explotación del litio del Salar de Uyuni, en el marco de la nueva orientación del proyecto de 2008; y la introducción de nuevas materias primas para la producción de Aditivos de Origen Vegetal, como el sorgo, tubérculos y otros⁵.

Para concluir, podemos afirmar que la orientación de la política económica del actual gobierno boliviano da continuidad a la orientación que primó en el primer gobierno del MAS y que privilegia la concentración de la inversión pública en la construcción de infraestructura y la creación de empresas públicas deficitarias y de poco impacto, recurriendo para ello a la contratación de mayor deuda externa, a la emisión monetaria y, preferentemente, a la atracción de capitales extranjeros ofreciéndoles prospectos rentables.

Contrariamente, los objetivos de generación de empleo e ingresos para la población quedan relegados, con financiamiento estatal mínimo y, fundamentalmente, basados en mecanismos de mercado y en soluciones individuales. El ejemplo más dramático de esta orientación es, sin duda, la devolución de aportes de jubilación que podría afectar a casi un millón y medio de personas, las que podrían perder la posibilidad de acceder a una renta de vejez en el futuro, todo a cambio de montos muy pequeños e insuficientes para enfrentar la desocupación y la pérdida de las fuentes del ingreso familiar en la presente crisis.

4 AN-YFPB (21/7/2021). “Plan de Exploración de YFPB impulsará reactivación económica con más inversiones”. Disponible en: <https://www.yfpb.gob.bo/es/informacion-institucional/noticias/1386-plan-de-exploraci%C3%B3n-de-yfpb-impulsar%C3%A1-reactivaci%C3%B3n-econ%C3%B3mica-con-m%C3%A1s-inversiones.html>.

5 Ministerio de Hidrocarburos y Energía. *Audiencia de Rendición Pública de Cuentas. Inicial 2021*. Disponible en: <https://www.mhe.gob.bo/wp-content/uploads/2021/04/INFORME-RPCI-2021.pdf>.



DERECHOS LABORALES

Devolución de aportes: los desocupados pagan la crisis renunciando a la jubilación

Con esta medida, el gobierno del MAS ratifica su carácter anti-obrero y su preferencia por defender los intereses del capital, pues la norma se enmarca en la concepción de que sean los propios trabajadores afectados por la crisis económica, quienes encaren la satisfacción de sus necesidades urgentes echando mano a sus miserables ahorros de toda una vida de trabajo, sin ofrecer una solución alternativa.

Después de más de un año de las primeras movilizaciones de ciudadanos que demandaban la devolución de sus aportes a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), el gobierno de Luis Arce ha promulgado el 8 de agosto la Ley 1392. Un año del inicio de movilizaciones de muchas personas afectadas por la crisis económica y la pandemia de COVID-19, y más de diez meses desde que Arce hiciera su promesa electoral¹, intentando sumar su apoyo en las urnas, bajo el argumento de que su situación era culpa del “gobierno de facto”.

Sin embargo, el pedido de devolución de aportes de miles de afiliados se hizo presente en numerosas ocasiones en los veinticuatro años de vida del sistema de capitalización individual, aunque ahora, por la lucha de muchos afiliados, se ha hecho realidad. En ese sentido, es expresión no únicamente de la desesperación de las familias trabajadoras arrojadas a la pobreza, habida cuenta de la pérdida de empleo y/o la reducción extraordinaria de sus ingresos, sino también de la insatisfacción generalizada por los resultados de la reforma neoliberal de 1997, mantenida en lo central por el gobierno de catorce años del MAS.

Se trata de un fenómeno predecible. Para muchas personas fue el momento oportuno de impulsar una norma que les permitiera retirar sus ahorros, porque no esperan que el sistema les otorgue una renta adecuada o, al menos, les garantice una renta. Un razonamiento extendido en varios países de la región, en los que se impuso el mismo tipo de reforma y donde recientemente se ha aprobado la devolución de aportes, bajo distintas modalidades². Y es que, en una economía donde no existe estabilidad laboral, en la que priman la precarización de las condiciones de trabajo y los salarios miserables, es casi imposible ahorrar sostenidamente y por más de tres décadas; además, los mecanismos de jubilación y los parámetros que utiliza, como una esperanza de vida de más de cien años, junto con

los rendimientos reales negativos que otorga la administración de las AFP, condenan a los afiliados a obtener rentas que, en promedio, no superan el 30% de su último salario.

El dramatismo de la lucha de las personas por la aprobación de la ley, de sus testimonios acerca de su situación económica y también de sus expectativas sobre lo que harán con esos recursos retirados, opaca esa realidad del sistema de pensiones³. La urgencia para miles de familias de contar con algunos recursos para encarar sus apremiantes necesidades de alimentación, de salud o para saldar deudas, parece diluir la consideración respecto a la naturaleza del actual sistema de seguridad social, ideado para mejorar el financiamiento empresarial y no para garantizar una vejez digna a los trabajadores. Empero, las propias consideraciones del proyecto de ley y las condiciones y parámetros establecidos para la devolución ratifican la certeza popular de que el sistema genera exclusión, desigualdad y prolonga y acentúa la pobreza de los trabajadores en su edad inactiva.

¿QUIÉNES Y CUÁNTO PUEDEN RETIRAR DE SUS APORTES?

La Ley 1392 establece tres condiciones básicas para la devolución parcial: i) quienes tengan acumulados en su cuenta personal hasta Bs 100.000, independientemente de su edad, pueden retirar hasta el 15%; ii) los que tengan un saldo mayor a los Bs 100.000, independientemente de su edad, pueden retirar hasta Bs 15.000; y iii) quienes tengan en su saldo Bs 10.000 o menos y tengan una edad igual o mayor a 50 años, pueden retirar el 100% de su ahorro. Asimismo, excluye a las personas que: i) estuviesen cobrando o tramitando una pensión de cualquier tipo; ii) estén percibiendo una remuneración del sector público o privado; o iii) hubieran aportado desde diciembre de 2019, como dependientes del sector público. La exclusión se amplió con el decreto reglamentario

1 En septiembre de 2020, Luis Arce anunció que presentaría una propuesta de ley para la devolución del 10% de los aportes acumulados a todas las personas que tuviesen un ahorro de hasta Bs 100.000, estuviesen o no desocupados (*El Deber*, 14/9/2020).

2 En Perú, el Congreso de la República promulgó en abril de 2020 una ley que permite el retiro de hasta el 25% de los fondos privados. En Chile, se aprobaron tres normas que permiten el retiro del ahorro previsional: la primera ley aprobada en julio de 2020, la segunda en diciembre de 2020 y la tercera en abril de 2021. Todas determinan retiros de 10% y un plazo de un año calendario para efectivizarlo.

3 Algunos ejemplos de esta dramática situación: Gonzalo Melgar, que realizó una huelga de hambre prolongada y posteriormente una sacrificada caminata desde la ciudad de Santa Cruz hasta La Paz solicitando la devolución de sus aportes, cuenta ilusionado que los cerca de Bs 15.000 que recibirá los destinará a la compra de maquinaria e insumos para instalar una pequeña empresa de embutidos (*Bolivia Tv*, 9/9/2021); J.O. “fantasea con comprar un par de máquinas que le faltan para equipar su carpintería, pero no tiene certeza de lo que puede recibir, ya que solo tiene cinco años de aportes”; y J.B., cesante desde 2020, invertirá sus Bs 15.000 en la tienda de abarrotes instalada con el finiquito recibido de su anterior trabajo (*El Deber*, 21/9/2021).

4582 a las personas que tuviesen 58 años o más y al menos 120 aportes, y a quienes hubiesen realizado al menos 8 aportes —como dependientes o independientes— entre marzo de 2020 y julio de 2021⁴.

Por otra parte, la norma establece que el Estado no restituirá el monto de la devolución parcial o total, por lo que los afiliados que se acogieran a la misma deberían reponer la suma total de los aportes retirados más los rendimientos que dichos fondos hubiesen generado de haber permanecido en el fondo previsional, antes de solicitar una prestación o beneficio del Sistema Integral de Pensiones (SIP). La penalización por el incumplimiento de la reposición se traduciría en la pérdida del derecho a acceder a la pensión solidaria.

Sobre la base de esas condiciones, el gobierno ha estimado en 1.464.375 el número de personas que estarían habilitadas para solicitar la devolución de aportes y en 30.647 millones de bolivianos el monto de sus ahorros; es decir, el 33% de los recursos de las cuentas previsionales y el 60% de los afiliados⁵. El grupo de afiliados con aportes acumulados iguales o menores a Bs 10.000 sumaría, según estimaciones del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP), 219.436 personas; las que poseerían entre Bs 10.001 y Bs 100.000 serían 1.186.448 y quienes tienen ahorros mayores a Bs 100.000, 58.491 personas.

UN SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL PERVERSO

Así, la lógica con la que se han establecido los requisitos de elegibilidad expresa consecuentemente la perversidad del sistema. En primer lugar, la diferencia abismal entre el número de asegurados a las AFP —es decir, personas con registro— y el número potencial de afiliados que podrían retirar sus aportes deja ver la reproducción de la desigualdad social que la reforma de pensiones trasladó al interior del sistema y que liquidó la naturaleza social con la que había nacido en 1956: esas 970.186 personas, que equivalen a un tercio de los asegurados, serían

4 En Perú, el derecho al retiro de fondos aprobado por las normas mencionadas antes alcanza a personas desocupadas y a trabajadores que perciben salarios bajos; en Chile alcanza a todos los afiliados y no excluye tampoco a los afiliados que perciben rentas de vejez, invalidez o sobrevivencia.

5 MEFP (4/9/2021). “Ley sancionada garantiza los recursos económicos para la devolución de aportes” [Noticia]. <https://www.economiafinanzas.gob.bo/ley-sancionada-garantiza-los-recursos-economicos-para-la-devolucion-de-aportes.html> (acceso: 9/9/2021).

¿CUÁNTAS PERSONAS ESTÁN HABILITADAS PARA SOLICITAR LA DEVOLUCIÓN?

1.464.375 afiliados/as están habilitados/as



con aportes menores a Bs. 10.000



con aportes entre Bs 10.001 y Bs 100.000



con aportes mayores a Bs 100.000

Fuente: MEFP.

el grupo minoritario de afiliados que permanecen ocupados percibiendo una remuneración o que, estando retirados, reciben una renta jubilatoria⁶. En CEDLA denunciemos esa situación desde el inicio de la reforma, como un resultado espurio de la misma que contradecía el discurso oficial acerca del incremento del universo de asegurados⁷: sólo una

6 *El Diario* (5/9/2021). “Tres fuentes de financiamiento para devolución de aportes de AFP”. <https://www.eldiario.net/portal/2021/09/05/tres-fuentes-de-financiamiento-para-devolucion-de-aportes-de-afp/> (acceso: 27/9/2021).

7 En el mismo sentido, este resultado desmiente la “universalidad” de las pensiones determinada por la OIT sobre la base de la introducción de la Renta Dignidad, como pensión no-contributiva (en “Pensiones universales para los adultos mayores”, OIT [Notas de país], septiembre de 2016). Disponible en: https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action;jsessionid=EQko3y-MdmjLjR2YNlpleq6ja0s-PL3fxNrBF_6JK0HCIRuG75Te!-1491252213?id=53996.

fracción minoritaria de los asegurados podía cotizar regularmente⁸.

Otro aspecto que revela el carácter nefasto del actual sistema de seguridad social es su desconocimiento de la realidad del mercado laboral, que provoca la exclusión definitiva de un número importante de afiliados del acceso a una renta de jubilación: más de 200.000 personas, con ahorros menores a Bs 10.000, son el ejemplo más patente de la inestabilidad laboral y de los miserables salarios vigentes, que impide a la mayoría de los trabajadores formar un ahorro suficiente para acceder, al menos, a una renta de vejez de supervivencia⁹. Este enorme grupo de personas será excluido sin ninguna contemplación; son los afiliados insolventes, “prescindibles” para el mercado y, por tanto, para el sistema de seguridad social, pues su reducida capacidad de ingresos no es atractiva como fuente del enorme capital dinerario puesto a disposición de los empresarios.

En segundo lugar, los trabajadores mayores de 58 años y desocupados, al estar excluidos de esta medida, se verán obligados a jubilarse y aceptar una renta de vejez que, con seguridad, estará en los escalones más bajos de la escala de la pensión solidaria. Aunque el decreto gubernamental es presentado como muestra de la preocupación oficial por quienes estarían cercanos a obtener una renta, no representa ninguna alternativa para sus necesidades urgentes, agravadas por la actual crisis que los ha conducido a engrosar las filas del ejército de desocupados.

En la devolución de aportes, otro aspecto aberrante es que sobre los afiliados que retiren sus aportes obligados por la necesidad penderán las amenazas de perder definitivamente la posibilidad de jubilarse y también el seguro de salud, o reducir su renta de vejez por la disminución de su densidad de aportes —condición ya contemplada en el Decreto Supremo 822 de 2011— y, al mismo tiempo, ser excluido del derecho a la “fracción solidaria” —que permite mejorar

LOS TRABAJADORES MAYORES DE 58 AÑOS Y DESOCUPADOS, AL ESTAR EXCLUIDOS DE ESTA MEDIDA, SE VERÁN OBLIGADOS A JUBILARSE Y ACEPTAR UNA RENTA DE VEJEZ QUE, CON SEGURIDAD, ESTARÁ EN LOS ESCALONES MÁS BAJOS DE LA ESCALA DE LA PENSIÓN SOLIDARIA.

las miserables rentas calculadas sólo en función del ahorro individual¹⁰— si no reponen su ahorro retirado durante esta contingencia.

En conclusión: el gobierno del MAS ratifica con esta medida su carácter anti-obrero y su preferencia por defender los intereses del capital, pues la norma se enmarca en la concepción de que sean los propios trabajadores afectados por la crisis económica —propiciada por el modelo económico oficial y agravada por la pandemia— quienes encaren la satisfacción de sus necesidades urgentes echando mano a sus miserables ahorros de toda una vida de trabajo, sin ofrecer una solución alternativa a su cargo. Por el contrario, preocupado por la estabilidad financiera de bancos y el financiamiento conveniente de las empresas privadas, se ha preocupado porque el retiro de ahorros afecte lo menos posible al enorme fondo previsional y han previsto utilizar poco más de Bs 3.900 millones, provenientes de los recursos de liquidez del SIP, de los vencimientos de cartera de inversiones del SIP y de la recaudación mensual del SIP de aportes de los asegurados; una suma equivalente al 4,2% del saldo en las cuentas previsionales¹¹.

8 El número de aportantes correspondía sólo al 46,9% de los afiliados en 2002; en 2003, apenas al 34% (Arze, Carlos [2003], “La privatización de la seguridad social: una reforma financiera fracasada”, en *Debate Social* N° 3, CEDLA; y Hurtado, Giovanna [2017], “Protección social y calidad de vida en la vejez”. *Revista del Grupo sobre política fiscal y desarrollo*, núm. 19, CEDLA).

9 Según autoridades del gobierno, estas personas tendrían como promedio 2 o 2 ½ años de aportes (entrevista en Bolivia Tv de 9/9/2021).

10 De acuerdo a cálculos personales basados en información del *Boletín Económico*, núm. 11, del MEFP y en las estadísticas publicadas por la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS), ambos correspondientes a 2020, la fracción solidaria habría constituido más del 49% de las pensiones solidarias de vejez pagadas ese año.

11 Comparativamente, un monto similar al valor del Bono contra el hambre pagado por el mismo gobierno y lejano, en términos relativos, al 20%, aproximadamente, retirado de los fondos de pensiones en Chile.

DERECHOS LABORALES

Menos desempleo a costa de más empleos informales y precarizados

La “reactivación económica” no “reactiva” el empleo

Las medidas de reactivación económica no sólo no tuvieron incidencia en la recuperación de todos los empleos perdidos durante la pandemia, sino que tampoco influyeron en la creación de nuevas fuentes laborales y menos en la mejora de la calidad del empleo.

El presidente Luis Arce anunció en las últimas semanas que la tasa de desempleo urbano en el país habría descendido a julio de este año, de 11,6% registrado en el mismo mes del 2020, a 6,4%, como resultado de las políticas de reactivación económica implementadas por su gobierno frente a los impactos provocados por la crisis económica, profundizada por la pandemia de COVID-19.

Considerando la intrascendencia de las medidas implementadas por el gobierno actual del MAS, por ser parciales, de corto plazo y de bajo impacto en la creación de nuevos y mejores empleos, resulta poco o nada creíble que la disminución del desempleo sea expresión de las medidas implementadas durante su gestión. Es más, considerando que el gobierno retomó el modelo social comunitario productivo, que profundizó el extractivismo a favor de empresas extranjeras; promovió la agroexportación en el país y consolidó la precarización laboral, como un medio de mayor acumulación de ganancias, no es posible afirmar que la baja de la tasa de desocupación sea efecto de las políticas que vienen ejecutándose.

La simple observación de la realidad laboral en las calles y en ferias comerciales atestadas de vendedores, que no son más que personas en busca de ingresos para subsistir, alienta la idea de que el descenso del desempleo se produjo, entre otras razones, por un incremento de la ocupación en el sector informal urbano, que cobija generalmente a empleos muy precarios, sin derechos y bajo condiciones de subempleo.

MÁS EMPLEOS DE MALA CALIDAD

Según el CEDLA, el 2020, año crítico de la pandemia en Bolivia, la tasa de desempleo abierto fue del 11,9%, equivalente a 477.661 personas desocupadas, resultado de los despidos masivos y de la paralización de varias actividades económicas por efecto de la cuarentena. Según información del Instituto Nacional de Estadística (INE), a julio del mismo año, casi 700 mil personas estuvieron desempleadas e inactivas, para dar cuenta del gran impacto provocado por la crisis sanitaria en el empleo. Entre los desocupados, los jóvenes de 15 a 24 años llevaron la peor parte, con una tasa del 25%, al igual que la población con mayor nivel educativo (15%) y las mujeres (14,8%), evidenciando que el desempleo afecta de manera diferente a la población.

Si bien las tasas de desempleo promedio y por tipos de población fueron descendiendo en el 2021, este comportamiento refleja una parcial recuperación de los empleos perdidos entre los



trabajadores asalariados, muchos bajo condiciones de mayor flexibilidad de las condiciones de trabajo impuesta por los empleadores para hacer frente a los efectos económicos de la pandemia, y no la creación de nuevos empleos. En tal sentido, la disminución del desempleo parece explicarse más por la mayor autogeneración de fuentes de trabajo en el sector informal, dada la lenta recuperación de las actividades económicas de los sectores estatal y empresarial. En otras palabras, el descenso de la desocupación se viene dando a costa de más empleo informal y precario y por la reposición de empleo asalariado bajo condiciones de trabajo más adversas.

Antes de la pandemia, Bolivia ya mostraba una crisis del empleo debido a la creciente precarización de las condiciones de trabajo, alta informalidad y subempleo, crisis que tocó fondo con la crisis sanitaria. En 2019, 8 de cada 10 ocupados en el área urbana tenían empleos precarios y 6 de ellos, empleos precarios extremos, es decir, temporales o eventuales, con ingresos que no alcanzaban para cubrir una canasta alimentaria (estimada en 3.100 bolivianos) y sin aportes a la seguridad social de largo plazo. Asimismo, alrededor de 8 de cada 10 ocupados trabajaban en el sector informal urbano, más como trabajadores por cuenta propia, de los cuales, el 97% contaba con empleos pobres.

Si bien no se cuenta con datos oficiales acerca del estado de la calidad del empleo y de la informalidad durante la pandemia, no es difícil inferir que la situación crítica preexistente se habría ahondado considerablemente, tomando en cuenta los fuertes impactos de la crisis económica derivada de la pandemia, en las condiciones laborales y de vida de los trabajadores.

EL EMPLEO NO SE REACTIVA

Un reciente boletín del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (*Bitácora Económica*, núm. 4, 08/2021) refirió que el gobierno de Arce habría inyectado 2.742 millones de dólares entre noviembre de 2020 y junio de 2021 para “reconstruir” la economía nacional a través de seis medidas principales, destacando la inversión pública con el 61% de este monto (1.676 millones de dólares). Las otras medidas fueron el Bono contra el hambre (588 millones de dólares), los gastos para la atención de la pandemia (381 millones de dólares), el aumento de las rentas de jubilación (36 millones), los créditos SIBOLIVIA (30 millones de dólares) y el reintegro al impuesto al valor agregado (1,2 millones de dólares).

Con excepción de la inversión pública, que podría incidir en la recuperación parcial del empleo perdido, las demás medidas fueron destinadas a fortalecer la demanda agregada con un impacto incierto en la creación de empleos, tomando en cuenta el fuerte debilitamiento de la industria y de la producción nacional. Es muy probable, más bien, que una parte de los recursos económicos que llegó a los bolsillos de la población beneficiaria, a través de bonos y otros, hayan sido canalizados a la generación de emprendimientos familiares, engrosando de esta manera el sector informal con empleos precarios y sin derechos.

Con relación a la facilitación de créditos para dinamizar la producción y la actividad económica en general y, por ende, la recuperación y generación de empleos, el gobierno desembolsó apenas 30 millones de dólares en los últimos ocho meses, lo que habla de la insignificante incidencia en la creación de empleos.

Por lo señalado, las medidas de reactivación económica (“reconstrucción” en palabras del presidente Arce) no sólo no incidieron en la recuperación de todos los empleos perdidos durante la pandemia, sino que tampoco influyeron en la creación de nuevas fuentes laborales y menos en la mejora de la calidad del empleo que, en suma, debe ser el objetivo principal de las políticas públicas si se busca atender, en serio, los graves impactos en el empleo y el trabajo de la población boliviana.



PROBLEMÁTICA AGRARIA

Expansión de la frontera agrícola, fin del reparto agrario y conflictos por la tierra

Con la promoción de la expansión de la frontera agrícola para incrementar la producción agrícola y ganadera de exportación, el gobierno del MAS ha desatado otro factor de presión por el acceso a las mejores tierras, acrecentando tanto intereses de empresarios y campesinos ricos ávidos de acumular tierras, así como de otros —relacionados al poder político— claramente vinculados con el tráfico de tierras.

Como se sabe, los conflictos por la tierra en el país se concentran, por el momento, en el departamento de Santa Cruz, específicamente, en la zona de expansión de la frontera agrícola que viene siendo promovida por el gobierno del MAS, es decir, en la Chiquitania; territorio donde habitan pueblos indígenas que reclaman por el avasallamiento de sus territorios y de las reservas forestales, por la titulación de sus tierras y que exigen la aplicación de la ley agraria que prioriza la repartición de tierras a gente del lugar que no la tiene o la tiene en forma insuficiente.

Estas poblaciones indígenas están sufriendo las consecuencias de dos procesos que han desatado intereses para acceder a tierras fiscales en esta región. Por un lado, la proximidad del fin del reparto de la tierra en el país, y especialmente en Santa Cruz; y por otro, la propuesta gubernamental de incrementar la producción agropecuaria de exportación a través de la expansión de la frontera agrícola en las tierras bajas.

EL FIN DEL REPARTO AGRARIO

La reforma agraria, vista como el largo proceso de distribución y redistribución de tierras que se inició en 1953 y que aún sigue en curso, permitió a campesinos e indígenas acceder a la posesión de la tierra por la vía de la propiedad privada, la propiedad comunal o tierras comunitarias de origen, restituyéndose en parte tierras o fragmentos de territorios que les fueron despojados a los mismos.

Sin embargo, tal como señala el propio gobierno del MAS, en el "Plan del sector agropecuario y rural con desarrollo integral para vivir bien 2016-2020" del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT), "el ciclo benéfico de ese proceso tiende a agotarse en la medida en que no todo el territorio es económicamente explotable, que los productores carecen de seguridad sobre su propiedad, que se han producido distorsiones de concentración y fragmentación de la propiedad y que la tierra se ha convertido en un bien escaso".

En otras palabras, a tiempo de reconocer que el gobierno del MAS no ha sido capaz de frenar las tendencias propias del capitalismo agrario hacia la concentración de la tierra y de superar el masivo minifundio en las tierras altas, anuncia también la proximidad del fin del gran ciclo del reparto agrario iniciado hace más de medio siglo, avizorando que, en el futuro próximo, será el mercado el mecanismo a través del cual los campesinos pobres podrán acceder a la tierra.

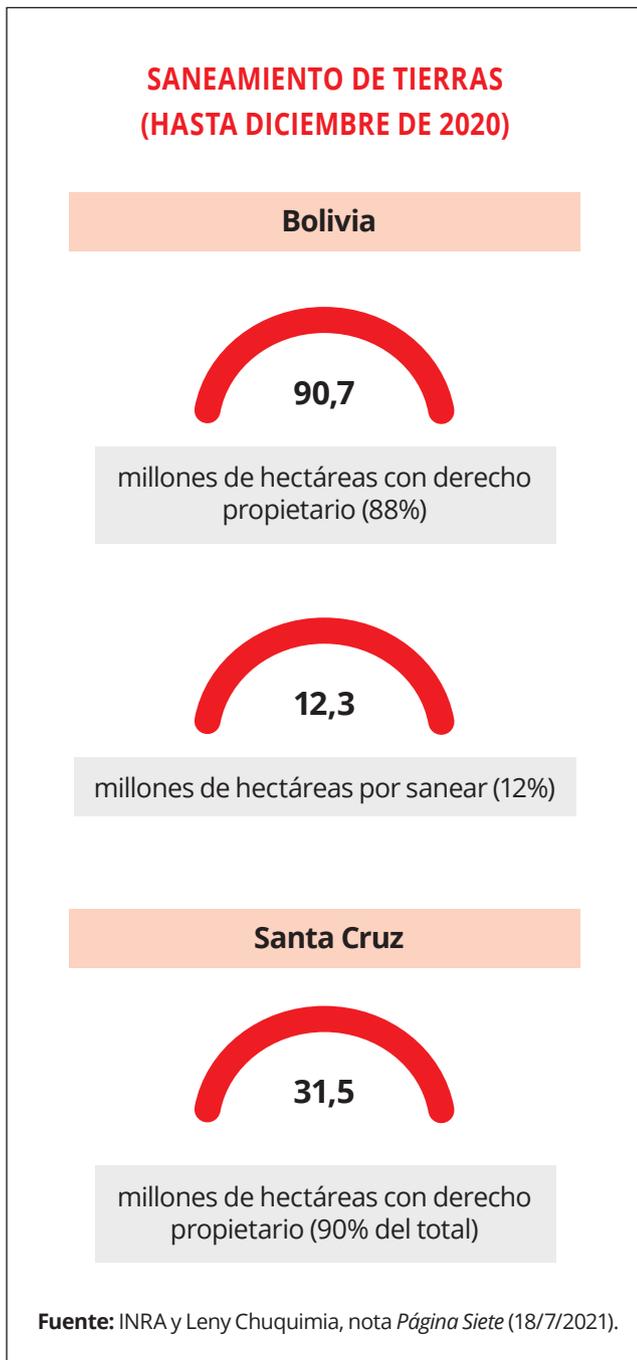
EL MODELO AGROEXPORTADOR NO SÓLO TIENE COMO BASE DE SUSTENTO LA PRODUCCIÓN PRIMARIA DE MEDIANOS Y GRANDES EMPRESARIOS NACIONALES Y EXTRANJEROS, SINO TAMBIÉN SE NUTRE CON EL APOORTE DE LOS LLAMADOS "CAMPELINOS INTERCULTURALES", QUE DE CAMPELINOS TIENEN MUY POCO O NADA, PUES PRODUCEN HABITUALMENTE CON EL CONCURSO DE FUERZA DE TRABAJO ASALARIADA.

Según información brindada por el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), hasta el 31 de diciembre de 2020 ya se habían saneado 90,7 millones de hectáreas (88% del total de tierras sujetas a saneamiento) quedando por sanear 12,3 millones de hectáreas. En el caso de Santa Cruz, donde se están concentrando los conflictos por la tierra, ya se han saneado 31,5 millones de hectáreas con derechos propietarios (90% del total)¹.

Según datos proporcionados por la Fundación Tierra, en este departamento existen 6 millones de hectáreas de tierras fiscales para su redistribución, de las cuales solamente 2 millones presentan características que las hacen apetecibles². Estos datos anuncian, ciertamente, que el proceso de distribución de tierras en Santa Cruz está muy cerca de finalizar y que, además, son muy

1 Chuquima, Leny (18/7/2021). "Hay testafellos y asentamientos fantasmas tras pugnas por tierras". *Página Siete* [Sociedad]. Disponible en: <https://www.paginasiete.bo/sociedad/2021/7/18/hay-testafellos-asentamientos-fantasma-tras-pugnas-por-tierras-301323.html>

2 Fundación Tierra (4/7/2021). "Gonzalo Colque: 'Se está incubando un conflicto muy grande por la tierra en Santa Cruz'". Entrevista realizada por Mery Vaca y publicada en *Página Siete* [Sociedad]. Disponible en: <https://ftierra.org/index.php/tema/tierra-territorio/987-gonzalo-colque-se-esta-incubando-un-conflicto-muy-grande-por-la-tierra-en-santa-cruz>



pocas las tierras con valor presente y futuro susceptibles de ser obtenidas a través del reparto agrario.

TRÁFICO DE TIERRAS FISCALES Y LA EXPANSIÓN DE LA FRONTERA AGRÍCOLA

Al promover la expansión de la frontera agrícola como medio para incrementar la producción agrícola y ganadera de exportación, el gobierno también ha desatado otro factor de presión por el acceso a las mejores tierras, acrecentando tanto intereses de empresarios y campesinos ricos ávidos de acumular tierras, así como

de otros —relacionados al poder político— claramente vinculados con el tráfico de tierras.

Recientes investigaciones de campo dan cuenta que, a partir de 2011, el INRA empezó a autorizar asentamientos en la región de la Chiquitania y se estima que actualmente existen alrededor de 1.400 “comunidades” en su mayoría fantasmas, pues, aunque existen efectivamente en la documentación oficial, en realidad no son habitadas por los supuestos beneficiarios. Se trata de “comunidades campesinas” conformadas mayoritariamente en centros urbanos —como Yapacaní, San Julián, Santa Cruz de la Sierra, Villa Tunari y Quillacollo, entre otros— con el objetivo de acceder a tierras fiscales y obtener lucro de las mismas a través del mercado de tierras³.

Mucho antes que se diera la publicidad que hoy tiene el tráfico de tierras fiscales en Santa Cruz, ya se tenían evidencias que indicaban que una buena parte de los beneficiarios de tierras fiscales vendían y alquilaban las mismas a empresarios agropecuarios y campesinos ricos articulados a las cadenas agroindustriales.

Es importante señalar que el modelo agroexportador no sólo tiene como base de sustento la producción primaria de medianos y grandes empresarios nacionales y extranjeros, sino también se nutre con el aporte de los llamados “campesinos interculturales”, que de campesinos tienen muy poco o nada, pues producen habitualmente con el concurso de fuerza de trabajo asalariada. Estos pequeños capitalistas, o en muchos casos capitalistas plenos nacidos de los procesos de diferenciación social en las zonas de colonización, son generalmente la punta de lanza del avance de la frontera agrícola que con el beneplácito del gobierno avasallan territorios indígenas, reservas forestales y áreas protegidas.

Mientras tanto, los campesinos e indígenas con poca tierra o sin ellas que viven en la región chiquitana van quedando al margen del proceso distributivo de tierras con el argumento gubernamental —falso, por cierto— de que se estaría entregando tierras a campesinos pobres del occidente del país.

³ Al respecto véase *El Deber* (4/4/2021). “Alcides Vadillo: ‘Nuestros agroindustriales cruceños coinciden con los colonizadores o interculturales en la forma de desarrollo’”. Disponible en: https://eldeber.com.bo/santa-cruz/alcides-vadillo-nuestros-agroindustriales-crucenos-coinciden-con-los-colonizadores-o-interculturales_226812