

## **El drama de Chapare. La frustración del desarrollo alternativo**

Reinaldo Marconi.

### **PRESENTACION**

La hoja de coca de los Andes ha sido siempre algo sagrado, mágico y virtuoso. En el pasado reciente se desarrolló una tendencia en la comunidad internacional percibiendo a la hoja de la coca como algo delictivo. Esta percepción, mantenida aún en ciertas instancias, ha sido parcialmente modificada merced a los logros de la diplomacia de Bolivia en la Convención de las Naciones Unidas en Viena en 1988 y, la estrategia de "coca no es cocaína". En este contexto, y particularmente en el marco de la Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas (Ley No 1.008 de 19 de Julio de 1988), se ejecutan en Bolivia dos programas que son objeto de este trabajo: la erradicación voluntaria y el desarrollo alternativo.

En la actualidad, la hoja de la coca a mas de sus usos rituales y el acullicu, es motivo de enfrentamientos, de discordias y de violencia. Las causas mayores de esta situación tienen doble origen.

Por una parte, la intencionalidad manifiesta de parte del gobierno en hacer cumplir los términos de la Ley 1.008 respecto la metas de erradicación voluntaria de cultivos de coca (5.000 a 8.000 Has anuales), es interpretada por los productores de coca como una provocación, dadas sus exigencias de despenalización, libre comercialización e industrialización de la hoja de coca.

Por otra parte, la resistencia de los productores de coca a participar en los programas de reducción voluntaria y de desarrollo alternativo, justificando su actitud en el cuestionamiento a la efectividad del programa de desarrollo

alternativo, se contrapone a la voluntad gubernamental de avanzar con la reducción de cocales a fin de cumplir con los compromisos ante la comunidad internacional y de esta manera captar mayores recursos financieros externos.

Estas conductas antagónicas requieren ser analizadas considerando los resultados y el comportamiento de los programas de reducción voluntaria y desarrollo alternativo.

Desde el inicio del programa de reducción voluntaria de cocales (Septiembre de 1986) a diciembre de 1993, Bolivia ha reducido un total de 24.905 Has de cultivos de coca, representando el 41% de la superficie total cultivada de coca estimada en 1987. Para compensar económicamente a los agricultores afectados por el programa de reducción el Estado Boliviano ha erogado más de \$us 48 millones entre 1986 y 1993.

Por otro lado, en base a los recursos financieros provenientes de la cooperación externa y sus respectivas contrapartes locales, durante el último decenio se ha ejecutado más de \$us 183 millones en los programas de desarrollo alternativo. Los cuestionamientos a la efectividad del desarrollo alternativo se encuentran justificados por cuanto hasta la fecha, como se vera en este trabajo, sus resultados son inciertos y sus beneficios muy limitados.

Hasta el presente los productores de coca han sido objeto de acciones diversas para la alteración de su base productiva, mediante la erradicación voluntaria de sus cultivos de coca y la promoción de cultivos alternativos. El objetivo específico de los programas de erradicación voluntaria y desarrollo alternativo ha sido generar una base económica alternativa para los productores de coca de manera a que dejen de producir este cultivo y por consiguiente, dejar sin aprovisionamiento de materia prima al negocio ilícito de la cocaína.

No obstante los avances significativos en la reducción voluntaria de cocales y los niveles de gasto en desarrollo alternativo, hasta la fecha no se ha generado la base económica alternativa para el productor y el narcotráfico parece mantener su sistema de aprovisionamiento de hoja de coca.

El presente estudio plantea la necesidad de efectuar una nueva definición de los programas de reducción voluntaria y de desarrollo alternativo, considerando los resultados alcanzados a la fecha y sus perspectivas.

Las políticas aplicadas hasta el presente se han articulado en base a una relación directa entre ambos programas. Se ha conseguido una importante participación de agricultores en los programas de erradicación sin haberles cumplido en materia de

desarrollo alternativo. En la actualidad, los productores de coca se resisten a participar en los programas de erradicación voluntaria. El flujo de recursos financieros externos ha disminuido como consecuencia de los resultados de la erradicación. Existen cuestionamientos sobre la efectividad de los programas de desarrollo alternativo. En este contexto, la política actual persiste en sus programas de erradicación voluntaria asociados al desarrollo alternativo, situación que genera un clima de enfrentamiento permanente entre gobierno y productores de coca. No hay duda, que esta situación, de seguir su curso actual, originará conflictos sociales que es posible evitar. Por ello, en la hora presente es imprescindible reconceptualizar las políticas sobre la erradicación voluntaria y el desarrollo alternativo.

Este documento se encuentra articulado en cuatro capítulos. Los Capítulos I y II describen detalladamente las características y resultados de los programas de Erradicación Voluntaria y Desarrollo Alternativo respectivamente. Para la obtención de información de ambos programas se ha recurrido de manera directa a las instituciones involucradas en los campos respectivos. El Capítulo III presenta una Evaluación de Medio Tiempo y en el Capítulo IV se formulan planteamientos destinados a reconceptualizar el tratamiento de los programas de erradicación voluntaria y de desarrollo alternativo.

Hago público mi agradecimiento al Lic. Gastón Martinic, a Teresa Sauma y Mariela Loayza en FONADAL; a Flavio Mirella en la UNDCP; al Lic. Armando Mendez Morales por sus valiosos comentarios; al Lic. Juan Brun por sus consejos; al Lic. Juan Carlos Prudencio en DIRECO. De manera especial, debo expresar mi profundo agradecimiento al Dr. J. A. Morales, por sus comentarios y sugerencias. De igual manera debo ponderar el apoyo y la comprensión de mi esposa María y mis hijos, Ernesto, Alejandro, Ana María, Luis Reynaldo y Marcela.

Los términos y contenido de este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y no compromete en absoluto a la personas de quienes recibí apoyo y colaboración.

**La Paz, Septiembre de 1994**

**I. EL PROGRAMA DE ERRADICACION DE CULTIVOS DE COCAI. EL  
PROGRAMA DE ERRADICACION DE CULTIVOS DE COCAI. EL**

**PROGRAMA DE ERRADICACION DE CULTIVOS DE COCAI. EL**  
**PROGRAMA DE ERRADICACION DE CULTIVOS DE COCA**

**A. LA PRODUCCION DE COCA EN BOLIVIAA. LA PRODUCCION DE**  
**COCA EN BOLIVIAA. LA PRODUCCION DE COCA EN BOLIVIAA.**  
**LA PRODUCCION DE COCA EN BOLIVIA**

La producción de la hoja de coca es milenaria. Durante la época precolonial, su uso mayormente se limitaba a fines religiosos y médicos. El desarrollo de la mita en la minería y la consolidación del sistema de la hacienda, durante la época colonial, produjo un incremento en la demanda de la hoja de coca, por cuanto se intensificó su masticación para contrarrestar el hambre y las pesadas jornadas de trabajo.

Según el Censo Agropecuario de 1950, en ese año, la producción de coca ascendía a 2.804 TM, involucrando la participación de alrededor de 2.929 productores agropecuarios, mayormente localizados en los Departamentos de La Paz y Cochabamba, conforme el siguiente detalle:

**CUADRO No 1**  
**PRODUCCION DE HOJA DE COCA 1950**

DEPARTAMENTO	No de PRODUCTORES	PRODUCCION TM
La Paz	1.661	1.869
Cochabamba	1.165	932
Beni	103	3
TOTAL	2.929	2.804

FUENTE: Censo Agropecuario 1950. Ministerio de Hacienda.

Hasta la década de los sesenta, la superficie de cultivos de coca se mantuvo históricamente por debajo de las 4.500 Has. Entre 1950 y 1970 se produjo un incremento moderado, de 2.600 Has estimadas para 1950, subieron a 4.450 Has en 1970. El incremento producido en este período, de 48% en veinte años, obedece principalmente a la demanda generada en las minas de COMIBOL, al haberse incorporado este producto en la canasta de bienes obtenibles en las pulperías de las minas.

A partir de los setenta, se inicia un proceso de alta expansión, subiendo de

4.450 Has en 1970 a 60.710 establecida en 1987. Este incremento espectacular, de 1.264% en un período de 17 años, puede apreciarse en el cuadro siguiente:

**CUADRO No 2**  
**PRODUCCION DE COCA EN BOLIVIA**  
1963 - 1987

AÑO	DEPTO LA PAZ			DPTO COCHABAMBA *			BOLIVIA		
	HAS	TM	TM/HA	HAS	TM	TM/HA	HAS	TM	
1963	1.700	1.377	0.81	1.300	3.445	2.65	3.000	4.822	
1970	1.800	1.458	0.81	2.650	7.003	2.65	4.450	8.480	
1975	1.600	1.292	0.81	9.685	25.665	2.65	11.285	26.961	
1980							6.418	5.199	
							16.370	43.381	
							2.65	22.788	
								48.579	
1985	6.675	5.407	0.81	37.611	101.174	2.69	44.286	106.580	
1987	8.912	8.377	0.94	51.798	143.170	2.76	60.710	151.547	

FUENTE: DIRECO

\* Incluye producción Departamento de Santa Cruz.

Como se aprecia, hasta 1970 se produce un incremento regular, el cual fue originado en los requerimientos del mercado interno, particularmente de la minería. A partir de 1970, se registra una expansión exponencial de la superficie y volumen producido, cuyo incremento sostenido se origina en la demanda internacional, cuyo producto se destina a fines ilícitos. El incremento mayor se registra en el Departamento de Cochabamba, cuyo producto obtiene mejores rendimientos/ha que en La Paz, tiene índices mayores de conversión a droga y, al disponer el área posibilidades efectivas para la expansión de la frontera agrícola.

Este proceso de expansión de la superficie cultivada, involucró cada vez a un mayor número de productores, llegando en 1987 a 61.641 distribuidos en tres departamentos de Bolivia, frente a 2.929 productores registrado en 1950, según el detalle siguiente:

**CUADRO No 3**  
**DISTRIBUCION DE LOS PRODUCTORES DE COCA POR DEPARTAMENTO**  
GESTION 1950 - 1987

DEPARTAMENTO	No de PRODUCTORES 1950	No de PRODUCTORES 1987
La Paz	1.661	23.299
Cochabamba	1.165	35.942
Beni	103	
Santa Cruz		2.400
TOTAL	2.929	61.641

FUENTE: SUBDESAL/DIRECO

R. LASERNA (1993: 7) sostiene que el boom de la coca se inicia en 1980, habiendo incidido en este fenómeno el comportamiento de los precios de la hoja de la coca, que en ese período tuvieron un incremento espectacular, y, las condiciones de crisis de la economía boliviana.

**B. LAS ZONAS DE PRODUCCION DE CULTIVOS DE COCAB. LAS ZONAS DE PRODUCCION DE CULTIVOS DE COCAB. LAS ZONAS DE PRODUCCION DE CULTIVOS DE COCAB. LAS ZONAS DE PRODUCCION DE CULTIVOS DE COCA**

La Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas, Ley No 1008, de 19 de Julio de 1988, en su Artículo No 8, delimita las zonas de producción de coca en Bolivia, las cuales son: a) Zona de Producción Tradicional; b) Zona de Producción Excedentaria en Transición; y, c) Zona de Producción Ilícita.

**1. Zona de Producción Tradicional (ZPT). Zona de Producción Tradicional (ZPT). Zona de Producción Tradicional (ZPT). Zona de Producción Tradicional (ZPT)**

Corresponde a la zona "donde histórica, social y agroecológicamente se ha cultivado la coca, la misma que ha servido para usos tradicionales, (Artículo 9), como el "acullicu y masticación, usos medicinales y usos rituales" (Artículo 4).

Geográficamente comprende las áreas de producción minifundiaría de los subtrópicos de las provincias de Nor y Sud Yungas, Murillo,

Muñecas, Franz Tamayo e Inquisivi del Departamento de La Paz y los Yungas de Vandiola, que comprende parte de las provincias de Tiraque y Carrasco del Departamento de Cochabamba.

En el Artículo 29 se establece que la cantidad de coca necesaria para cubrir la demanda del consumo tradicional, no podrá exceder la producción equivalente a un área de 12.000 hectáreas de cultivo de coca, considerando el rendimiento de la ZPT.

**2. Zona de Producción Excedentaria en Transición (ZPET). Zona de Producción Excedentaria en Transición (ZPET). Zona de Producción Excedentaria en Transición (ZPET). Zona de Producción Excedentaria en Transición (ZPET)**

Corresponde a la zona "donde el cultivo de la coca es resultado de un proceso de colonización espontánea o dirigida, que ha sustentado la expansión de cultivos excedentarios en el crecimiento de la demanda para usos ilícitos... Comprende las provincias Saavedra, Larecaja y Loayza, las áreas de colonización de Yungas del departamento de La Paz y las provincias Chapare, Carrasco, Tiraque y Arani del departamento de Cochabamba" (Artículo 10).

La ZPET se encuentra sujeta a los planes anuales de reducción, sustitución y desarrollo, iniciando la reducción con 5.000 Has anuales hasta llegar a 8.000 Has anuales, cuyo cumplimiento estará condicionado a la disponibilidad de recursos internos y externos destinados para el desarrollo alternativo (Artículo 10).

**3. Zona de Producción Ilícita (ZPI). Zona de Producción Ilícita (ZPI). Zona de Producción Ilícita (ZPI). Zona de Producción Ilícita (ZPI)**

Comprende todo el territorio nacional, exceptuando las ZPT y ZPET. Las plantaciones de coca serán objeto de erradicación obligatoria sin ninguna compensación (Artículo 11).

**C. LA ERRADICACION DE CULTIVOS DE COCA 1987 -1993C. LA**

**ERRADICACION DE CULTIVOS DE COCA 1987 -1993C. LA**  
**ERRADICACION DE CULTIVOS DE COCA 1987 -1993C. LA**  
**ERRADICACION DE CULTIVOS DE COCA 1987 -1993**

**1. La Reducción Voluntaria de Cultivos de Coca. La Reducción Voluntaria de Cultivos de Coca. La Reducción Voluntaria de Cultivos de Coca. La Reducción Voluntaria de Cultivos de Coca**

Según el Artículo 14 de la Ley 1008, se entiende por "reducción voluntaria el proceso por el cual los productores concertan y reducen libremente los volúmenes excedentarios de producción de coca, en el marco del Plan Integral de Desarrollo y Sustitución (PIDYS)".

En la actualidad, la Dirección Nacional de Reconversión Agrícola, DIRECO, dependiente de la Secretaría Nacional de Defensa Social del Ministerio de Gobierno, es la instancia responsable del programa de reducción voluntaria de cultivos de coca. DIRECO administra los recursos proporcionados por el Tesoro General de la Nación para el pago de la compensación monetaria a los productores de coca por la reducción voluntaria de sus cicales. Los gastos de funcionamiento de DIRECO son pagados por la Ayuda Americana, a razón de un promedio de \$us 1.5 millones/año, según la información proporcionada por DIRECO.

Desde 1986 se ejecuta el programa de reducción voluntaria de cultivos de coca. Entre 1986 y 1993, Bolivia ha logrado la reducción de 24.905 Has., conforme el detalle del Cuadro No 4.

El promedio anual de reducción voluntaria para el período 1987-1993 alcanza a 3.558 Has. Durante los tres primeros años, 1987-1989 se reduce a un promedio de 1.753 Has/año. Luego, entre 1990-1992 se registra un promedio de 5.797 Has/año. Debe relievase que en 1990 se alcanza un nivel de reducción superior a las 7,500 hectáreas, fenómeno atribuible a la caída de 60,7% en los precios de la hoja de la coca (\$us 23,9/carga en 1990 respecto \$us 60,85 promedio para 1989 y 1988). En 1993, el volumen de hectáreas

erradicadas cae drásticamente debido principalmente al incremento en los precios de la coca, de \$us 58,7/carga en 1993 respecto \$us 43,5 registrado en los dos años anteriores. En este resultado también afectó la disminución del flujo de recursos financieros y eventualmente a la influencia del período electoral de ese año.

**2. Reducción de Cultivos Ilicitos de Coca. Reducción de Cultivos Ilicitos de Coca. Reducción de Cultivos Ilicitos de Coca. Reducción de Cultivos Ilicitos de Coca**

En aplicación del Artículo 11 de la Ley 1008, se han erradicado un total de 1.647 Has., conforme el detalle del Cuadro No 4.

Durante las gestiones 1987-1988 no se produjo lo que vino a denominarse posteriormente la reducción forzosa. Exceptuando 1991, que registra una cantidad de 859 Has erradicadas de cultivos nuevos, entre 1989 y 1993, el promedio anual es de 197 Has.

**D. LA COMPENSACION MONETARIA POR LA REDUCCION VOLUNTARIAD. LA COMPENSACION MONETARIA POR LA REDUCCION VOLUNTARIAD. LA COMPENSACION MONETARIA POR LA REDUCCION VOLUNTARIAD. LA COMPENSACION MONETARIA POR LA REDUCCION VOLUNTARIA**

La Ley 1008 en su Artículo 25 establece que "la producción excedentaria en las ZPT y ZPET estarán sujetas a reducción y sustitución, para lo cual el Estado concederá a los productores de coca una justa y simultanea compensación. Asimismo, les dará facilidades financieras y asistencia técnica necesaria en el marco del Plan Integral de Desarrollo y Sustitución (PIDYS)".

En aplicación de ésta disposición desde 1987 hasta diciembre de 1993, el Gobierno Boliviano vía el Tesoro General de la Nación ha errogado la cantidad de \$us 48,3 millones en calidad de compensación por las 24.905 hectáreas erradicadas voluntariamente, conforme el siguiente detalle anual:

**CUADRO No 5**  
**COMPENSACION POR REDUCCION VOLUNTARIA DE CULTIVOS DE COCA**  
**1987 - 1993**

AÑO	HAS ERRADICADAS	COMPENSACION \$US
1987	1.345,8	2.117.723,51
1988	1.475,0	2.596.562,51
1989	2.439,3	4.512.588,23
1990	7.806,2	14.763.177,80
1991	4.628,4	9.929.172,49
1992	4.957,6	9.855.349,86
1993	2.252,8	4.500.766,12
<b>TOTALES</b>	<b>24.905,1</b>	<b>48.275.340,52</b>

Fuente: DIRECO

Hasta septiembre de 1987, el Gobierno Boliviano pagaba \$us 350/Ha erradicada. A partir del 26 de septiembre de 1987 se paga el equivalente de \$us 2.000.

El monto involucrado en el pago de la compensación en el periodo 1987/1993 es significativo, alcanzado un promedio de alrededor de \$us 7 millones/año, que representa el 17% del promedio anual de la inversión pública agropecuaria de Bolivia ejecutada en el mismo periodo.

**E. OTRAS COMPENSACIONES POR LA REDUCCION VOLUNTARIAE.**  
**OTRAS COMPENSACIONES POR LA REDUCCION**  
**VOLUNTARIAE. OTRAS COMPENSACIONES POR LA REDUCCION**  
**VOLUNTARIAE. OTRAS COMPENSACIONES POR LA REDUCCION**  
**VOLUNTARIA**

En forma adicional a la compensación de \$us 2.000/Ha, pagados por DIRECO en base a recursos proporcionados por el TGN, el gobierno ha desarrollado un conjunto de mecanismos para conseguir la participación de los agricultores combinando los siguientes instrumentos:

- Construcción de Obras Menores, ejecutadas por DIRECO, como un mecanismo de compensación Ex Ante a la erradicación.
- Obras de Impacto Inmediato, ejecutadas por el Programa de Desarrollo Alternativo Regional, PDAR, como un mecanismo de compensación Ex Post a la erradicación.
- Compensación de \$us 500/Ha, bajo el denominado Fondo de Donación Agrícola, FDA, administrado por la Fundación Privada sin fines de lucro AGROCAPITAL hasta diciembre de 1993.

**1. El Programa Obras Menores. El Programa Obras Menores. El Programa Obras Menores. El Programa Obras Menores.**

El Programa Obras Menores, ejecutado por DIRECO, consiste en la realización de pequeñas obras sociales, culturales, deportivas y, donaciones de equipos como bombas de agua y material escolar, proporcionados como incentivo para promover la participación de los agricultores en los programas de erradicación. Este Programa es conceptualizado como un mecanismo de compensación por erradicación ex-ante.

Este Programa se ha iniciado en la gestión 1992. Desde el inicio de su implementación a diciembre de 1993, el total de recursos financieros aplicados no exceden de \$us 200 mil. Estos recursos provienen de la Dirección de Financiamiento Externo y Monetización, DIFEM, de los fondos originados en la monetización de los programas de apoyo a la balanza de pagos de Bolivia por parte del gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, bajo el Programa denominado "Economic Recovery Program".

**2. El Programa Obras de Impacto Inmediato. El Programa Obras de Impacto Inmediato. El Programa Obras de Impacto Inmediato. El Programa Obras de Impacto Inmediato.**

El Programa Obras de Impacto Inmediato ejecutado por el Programa de Desarrollo Alternativo Regional en Cochabamba, PDAR, consiste en la construcción de obras productivas y sociales de beneficio comunal, para aquellos agricultores que han recibido un Certificado de participación en el programa de erradicación voluntaria emitido



balanza de pagos de parte del Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica. Bajo este programa, entre 1986 y 1993 el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica ha comprometido y desembolsado un total de \$us 183,4 millones, conforme el detalle anual presentado en el cuadro siguiente:

**CUADRO No 6**  
**APOYO A LA BALANZA DE PAGOS Y REDUCCION VOLUNTARIA**  
1986 - 1993

AÑO	HAS ERRADICADAS	APOYO PRE \$US	APOYO/HA \$US
1986		7.177.000	
1987	1.346	7.160.000	5.323
1988	1.475	7.320.000	4.963
1989	2.439	11.750.000	4.818
1990	7.806	23.875.000	3.059
1991	4.628	44.000.000	9.507
1992	4.958	59.800.000	12.061
1993	2.253	22.324.000(*)	9.912
<b>TOTALES</b>	<b>24.905</b>	<b>183.406.000</b>	<b>====</b>

FUENTE: DIFEM

(\*) Incluye desembolso de \$us 10 millones registrado en 1994, correspondiente al PRE/93.

Entre 1986 y 1990, los convenios suscritos anualmente bajo el Programa de Recuperación Económica (PRE), condicionaban la ayuda a la aplicación de programas de ajuste estructural. A partir de 1991, estos convenios condicionan el monto de la ayuda principalmente a los resultados en materia de erradicación de cultivos de coca. Los recursos recibidos bajo el PRE son utilizados por el Gobierno de Bolivia principalmente para honrar sus obligaciones de la deuda externa con organismos multilaterales.

Entre 1991 y 1993, el promedio anual de recursos recibidos bajo el PRE alcanza a \$us 42 millones, el cual equivale referencialmente al 21% del monto pagado por el gobierno de Bolivia en 1993 por amortizaciones, intereses y comisiones (\$us 195 millones) correspondientes a la Deuda Pública Externa de Bolivia con Organismos Multilaterales.

En las gestiones 91 y 92, el Gobierno de Paz Zamora no pudo alcanzar las metas de erradicación planteadas por los Convenios respectivos y por lo tanto no logró captar los niveles programados de ayuda a la balanza de pagos. En el PRE/91 (Convenio 511-0602) de \$us 66 millones convenidos originalmente, el monto de la donación se redujo a \$us 59,8 millones al no haber alcanzado la meta de 7.000 Has exigidas. Bajo el PRE/92 (Convenio 511-0604), de \$us 66 millones convenidos, se recibió \$us 46.3 millones por cuanto de 5.400 Has exigidas, solo se erradicaron 4.626 Has.

El 25 de junio de 1993 se suscribió el Convenio 511-0605 (PRE/ESF 1993), por el cual el gobierno de Bolivia recibiría en apoyo a su balanza de pagos una donación del Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica de hasta \$us 40 millones. Según la Enmienda No 2 de este Convenio, se contempla tres desembolsos, de los cuales ya se ejecutaron dos por \$us 20 millones, restando un desembolso de \$us 20 millones, cuya efectivización se condiciona al cumplimiento de las metas de erradicación de 5.500 Has de cultivos de coca y la destrucción de 15.000 Mts<sup>2</sup> de almácigos, en el período de enero/1993 a septiembre/1994. Según información de DIRECO, al 4 de julio de 1994, se han erradicado 2.753 Has, representando el 50% de lo requerido por el PRE/93.

**G. NIVELES DE ERRADICACION Y PRECIO DE LA HOJA DE COCAG.  
NIVELES DE ERRADICACION Y PRECIO DE LA HOJA DE  
COCAG. NIVELES DE ERRADICACION Y PRECIO DE LA HOJA DE  
COCAG. NIVELES DE ERRADICACION Y PRECIO DE LA HOJA DE  
COCA**

La información sobre el precio de la hoja de coca corresponde a lo establecido por la Dirección Nacional de Reconversión Agrícola, DIRECO, como producto de su observación y registro en cinco áreas de comercialización de hoja de coca localizadas en el Chapare.

En el período 1987/1993, los niveles de erradicación voluntaria de cultivos de coca han tenido una tendencia inversamente proporcional al comportamiento del precio de la hoja de coca, tal como puede observarse en el Gráfico No 1.

El comportamiento registrado en las gestiones de 1990 y 1992 muestra que cuando baja el precio de la hoja de la coca se verifica una tendencia ascendente del volumen de erradicación (7.806 Has con un precio de \$us

23,9/carga en 1990 y 4.958 Has con un precio de \$us 41,1/carga en 1992). Por el contrario, cuando el precio de la hoja de la coca sube, tal cual ocurrió en las gestiones 1991 y 1993, la erradicación tiene un comportamiento descendente (4.628 Has con un precio de \$us 45,9/carga en 1991 y 2.252 Has con un precio de \$us 58,7/carga en 1993).

Por otro lado, según DIRECO, el comportamiento del precio de la hoja de coca depende directamente de las acciones de interdicción, del control de la comercialización de la hoja de la coca, del control del ingreso de los precursores y de manera general de la lucha contra los narcotraficantes.

En el Anexo No 1 se presenta la información sobre las variaciones mensuales de la erradicación voluntaria, reducción de coca nueva, destrucción de almácigos y los precios de la hoja de coca.

## II. EL DESARROLLO ALTERNATIVOII. EL DESARROLLO ALTERNATIVOII. EL DESARROLLO ALTERNATIVOII. EL DESARROLLO ALTERNATIVO

### A. GENESIS DEL DESARROLLO ALTERNATIVO A. GENESIS DEL DESARROLLO ALTERNATIVO A. GENESIS DEL DESARROLLO ALTERNATIVO A. GENESIS DEL DESARROLLO ALTERNATIVO

Resulta difícil establecer un concepto preciso sobre el Desarrollo Alternativo. El Ing. Oswaldo ANTEZANA (1991: 1), Ministro de Agricultura del Gobierno de Paz Zamora, afirma que los esfuerzos iniciales sobre el desarrollo alternativo, datan de fines de la década de los setenta, en base al Proyecto PRODES, aunque en ese entonces no se hablaba de desarrollo alternativo.

E. MACHICAO (1991: 8) sostiene que el Desarrollo Alternativo emerge como un instrumento y medio de la lucha contra el narcotráfico (LCN). Esta, a su juicio, adquiere importancia primordial en Norteamérica, a partir de los años 80, circunstancia en la que su política de LCN puso más énfasis en la producción de drogas que en su consumo. La guerra contra las drogas, emerge en Norteamérica ante los alarmantes niveles de drogadicción verificados en ese país a partir de los sesenta. Bajo esa óptica, las responsabilidades en el problema del narcotráfico radicaban en los denominados países productores. Con esa concepción se inicia la LCN, proceso en el que predominan las acciones de interdicción y erradicación de cicales. Prosigue E. Machicao, **"la concepción del desarrollo alternativo emerge como una respuesta al fracaso de los métodos de interdicción a campesinos cocaleros, de erradicación y de sustitución de cultivos"**

(págs 391-392).

Hasta mediados de 1986, según E. Machicao, "la LCN se había llevado adelante sin diagnósticos serios ni planes globales. Los esfuerzos en este campo se habían reducido a impetuosas operaciones de interdicción, erradicación y sustitución de cultivos" (p 392). En ese contexto, afirma que para el gobierno de ese entonces era imperativo la formulación de un plan concertado con el campesinado (factor endógeno) y la comunidad internacional (factor exógeno).

En el proceso de concertación con el campesinado, se obtuvo de parte de ellos, el reconocimiento de que en el país existían cultivos excedentarios de coca que no estaban destinados al consumo tradicional, sino más bien a la producción ilícita de droga. Este reconocimiento dio lugar a la conceptualización de dos tipos de cultivos de coca, uno legal, destinado al uso tradicional para fines de masticación, fines medicinales y religiosos, y otro, ilegal dirigido a la fabricación de cocaína. Esta conceptualización, posteriormente es la base para la formulación de la Ley 1008.

Por otra parte, prosigue Machicao, en el proceso de concertación con la comunidad internacional, se establecieron las bases centrales para el futuro, obteniendo su aceptación de respetar el cultivo de coca para fines tradicionales, y, el reconocimiento de que el problema del narcotráfico debía enfrentarse bajo el principio de la **responsabilidad compartida** entre países productores y consumidores.

Es en este contexto que E. Machicao sostiene que el desarrollo alternativo es una opción de lucha contra el narcotráfico sustentado en ocho pilares filosóficos: **1)** Responsabilidad Compartida en la LCN; **2)** Aceptación por la comunidad internacional de la existencia de cultivos legales de coca, cuyo producción se destina al consumo tradicional; **3)** Reconocimiento por el gobierno de Bolivia y los productores de la existencia de cultivos excedentarios de coca, cuya producción se destina a la fabricación de cocaína; **4)** Reducción voluntaria de los cultivos excedentarios de coca, sujeta a programación simultánea a los frutos del desarrollo socio-económico y compensaciones económicas; **5)** Concertación con los productores de coca y la comunidad internacional para la ejecución de los proyectos de desarrollo alternativo y su financiamiento; **6)** Interdicción y control del narcotráfico; **7)** Reconocimiento por la comunidad internacional que la LCN descarta el principio de que la ayuda internacional a Bolivia es caritativa, y que al contrario se ratifica que la LCN es un esfuerzo de socios entre países productores y consumidores de droga; y **8)** Enfoque globalista en la generación de una economía alternativa a la de la coca.

Por su parte, el Gobierno de Paz Zamora basó sus acciones en la denominada Tesis "Coca por Desarrollo". S. DORIA MEDINA (1992: 3) sostiene que "... la Estrategia denominada Coca por Desarrollo, tiene como objetivo fundamental enfrentar la problemática del narcotráfico desde una perspectiva de orden pragmático y operativo, en la que se pretende lograr una coherencia entre lo que significa, por una parte, la erradicación de los cultivos de la hoja de coca y, por otra, el desarrollo de una economía alternativa que conlleve la concepción de integración a nivel sectorial e intrasectorial". Este enfoque, prosigue Doria Medina, distinto al concebido con anterioridad, limitado a la sustitución de cultivos, tiene dos objetivos: " el primero, eliminar la economía de la coca sustituyéndola por actividades que no sólo reemplacen en términos de generación de empleo, ingresos y divisas, sino que posibiliten el crecimiento sostenido de la economía; y el segundo, movilizar recursos para la creación de una infraestructura básica productiva, con énfasis en la vinculación interna, externa y proyectos que fortalezcan la capacidad exportadora del país" (p 66). En esta propuesta, al sector privado le corresponde las tareas propiamente productivas y, al sector público, la creación de la infraestructura económica y financiera.

Para la cooperación americana el desarrollo alternativo tuvo un tratamiento muy dinámico. La primera época, antes de 1984, se caracteriza por el desarrollo de diferentes estudios sobre el área del Chapare y los Yungas, sobre sus suelos, su ecología, potencialidades de producción, perfiles de mercado, y otros estudios de preinversión, impulsados por el Proyecto PRODES. Luego, estas acciones son complementadas por la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo del Trópico Cochabambino, que tuvo una fugaz existencia en base al apoyo proporcionado por USAID/Bolivia. Posteriormente, el segundo período, (1984/1988) fue marcado por una obsesión: la búsqueda, el descubrimiento de cultivos sustitutivos al de la coca. En el período 1990-1992, se razona en términos de economía alternativa y acciones de control del flujo migratorio al Chapare, mediante acciones de retención en las zonas expulsoras de mano de obra al Chapare. Recientemente, en noviembre de 1993, bajo el Convenio AID 511/0617-CORDEP, se introduce el concepto de Desarrollo Sostenible, como una acción de desarrollo de mediano y largo plazo, en contraposición al concepto de Desarrollo Alternativo, al que se lo tipifica como una acción de corto plazo, destinada principalmente a compensar al agricultor involucrado en los programas de erradicación de cacaos.

Como se aprecia, el concepto de Desarrollo Alternativo ha sido objeto de un tratamiento dinámico, por parte del gobierno y la cooperación americana. **Hasta 1988 el concepto y las acciones desarrolladas son marcados**

**por búsqueda de Cultivos Sustitutivos al de la Coca.** Luego, **a partir de 1989 se introduce el concepto de Economía Alternativa a la de la Coca,** que sirve de sustento para las acciones globales, insectoriales, productivas, sociales, deportivas, etc. que se ejecutan sin objetivos precisos. Da lo mismo invertir en las áreas de producción de coca como en las zonas consideradas expulsoras de mano de obra. No se prioriza inversiones, desde un extremo en mejoramiento urbano a inversiones productivas. Bajo este concepto, casi todo es desarrollo alternativo.

Para fines de este trabajo, el concepto de Desarrollo Alternativo debería limitarse al conjunto de acciones e inversiones, ejecutadas con el objetivo de generar específicamente una economía alternativa para los productores de coca que participan en el programa de erradicación voluntaria de cultivos de coca.

**B. EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO ALTERNATIVO. EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO ALTERNATIVO. EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO ALTERNATIVO. EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO ALTERNATIVO**

Entre 1983 y 1993, el financiamiento proporcionado para las actividades de desarrollo alternativo ha ascendido a \$us 183,4 millones según el detalle del Cuadro No 7.

Este financiamiento es diferente del correspondiente al Programa de Recuperación Económica, también de \$us 183,4 millones (Ver Capítulo I Inciso F), el cual constituye un programa de apoyo a la balanza de pagos de Bolivia, estando supeditada su concreción y sus niveles a los resultados de erradicación voluntaria de cocaes, entre otros.

De los \$us 183,4 millones de financiamiento para el desarrollo alternativo, \$us 126,2 millones corresponden a la cooperación externa, representando el 69% del total ejecutado y \$us 57,2 millones provienen de las fuentes de contraparte local, equivalente al 31%, tal como se apreciará seguidamente.

**1. Recursos Externos. Recursos Externos. Recursos Externos. Recursos Externos**

Las fuentes de financiamiento mayor ha sido la cooperación bilateral

de los Estados Unidos de Norteamérica y la de las Naciones Unidas.

En el período 1983-1993, del financiamiento externo recibido, \$us 126,2 millones, el 50,60% corresponden a la cooperación de los Estados Unidos de Norteamérica y, el 49,40% a las Naciones Unidas bajo sus diferentes programas y proyectos. Esta información fue proporcionada por las agencias de ejecución responsables de administrar los recursos proporcionados por la cooperación externa, cuyo detalle por Programa, Proyecto y por año se presenta en el Cuadro No 8.

## **2. Recursos Internos. Recursos Internos. Recursos Internos.**

Los recursos internos para las actividades de desarrollo alternativo provienen de la monetización del trigo donado por los Estados Unidos de Norteamérica bajo el Programa PL 480; de los fondos de contrapartida del Programa de Apoyo a la Balanza de Pagos, también de los Estados Unidos de Norteamérica; y recursos proporcionados por el Tesoro General de la Nación.

Según la información proporcionada por las agencias de ejecución de proyectos, el financiamiento interno canalizado en el período 1983/1993 a las actividades de desarrollo alternativo alcanza a \$us 57,2 millones conforme el detalle por agencia y por año del Cuadro No 9. No ha sido posible identificar la fuente de aportación de estos recursos.

## **C. INVERSION SECTORIALC. INVERSION SECTORIALC. INVERSION SECTORIALC.**

En base a los recursos externos e internos, \$us 183,4 millones, en el período 1983/1993, un total de \$us 146 millones se ejecutaron en inversiones, representando el 80% y \$us 37,4 millones en gastos de operación correspondiendo el 20%.

Del monto total ejecutado en inversiones, \$us 146 millones, el 86,6% se ejecutó en el área del Chapare y 13,4% en los Yungas de La Paz. El detalle sectorial de la inversión se presenta en el Cuadro No 10, donde se aprecia la siguiente distribución sectorial:

SECTOR		PORCENTAJE
Investigación Agropecuaria	4.14	
Agropecuario		26.01
Agroindustria		9.83
Infraestructura de Transporte		21.43
Salud y Educación		3.35
Saneamiento Básico		6.37
Electrificación	6.26	
Otros		22.62
TOTAL		100.00

Entre 1983/1987, las inversiones se ejecutaron a un promedio anual de \$us 2,8 millones. Este nivel se incrementó notablemente con posterioridad a la fecha de promulgación de la Ley 1.008, siendo el promedio anual para el período 1988/1993 \$us 22 millones. En los últimos tres años, 1991/1993, se ha registrado un promedio mayor de \$us 26,2 por año. En el Anexo No 2 se presenta el detalle de ejecución de inversiones por agencia y por año para cada uno de los sectores indicados.

**1. Investigación Agropecuaria. Investigación Agropecuaria. Investigación Agropecuaria.**

Entre 1983/1993, se han ejecutado alrededor de \$us 6 millones en investigación agropecuaria equivalente al 4.14% del total ejecutado en desarrollo alternativo. De este monto, el 16% corresponde a las inversiones que los Proyectos AD/BOL/84/405 y AD/BOL/91/419 han ejecutado en los Yungas de La Paz, y el 84% restante representan las inversiones del IBTA y CORDECO ejecutadas en el área del Chapare. El detalle puede apreciarse en el Anexo 2 A.

En los Yungas de La Paz las actividades de investigación se realizaron principalmente en torno al rubro café y en menor medida con cítricos, frutilla y maracuyá.

En el Chapare, las estaciones experimentales de La Jota y Chipiriri han constituido la base para las acciones de investigación y adaptación tecnológica. Según el Informe de IBTA/CHAPARE, entre 1985/1993 se han ejecutado un total de 501 ensayos con los distintos rubros de producción primaria, de los cuales un 39% se registraron en Fincas y el restante 61% en Estaciones

Experimentales. Dichos ensayos han permitido establecer la siguiente oferta tecnológica:

<b>RUBRO</b>	<b>BENEFICIOS</b>
PIÑA	Mayor densidad de plantación y control de floración.
PALMITO	Mejoramiento y Manejo de mayor densidad de plantación.
BANANO	Variedades alto rendimiento y calidad de exportación.
NARANJA	Variedades tempranas y tardías.
ACHIOTE	Líneas de alto contenido de bixina.
ARROZ	Variedades en líneas de alto rendimiento.
FRIJOL y CAUPI	Variedades con mayor rendimiento en suelos ácidos y suelos con mediana y alta fertilidad.
MAIZ CHOCLERO	Variedad mejorada.
MAIZ DURO	Variedades de alto rendimiento.

Luego de varios años de ensayos y experimentación recién en 1993 el IBTA/CHAPARE ha priorizado los rubros en las siguientes categorías:

**RUBROS DE PRIMER ORDEN:** Piña, Palmito, Banano, Pimienta y Bovinos/Forrajes.

**RUBROS DE SEGUNDO ORDEN:** Arroz, Maiz, Frijol, Caupi, Cítricos, Maracuyá, Porcinos, Coberturas Vivas.

**RUBROS DE TERCER ORDEN:** Achiote, Frutas nativas, Jengibre, Macadamia, Carambolo, Guanabana, Coco, Café, Vainilla, Yuca, Walusa, Camote, Cúrcuma, Ovinos y Caprinos.

No obstante estos logros a nivel de ensayos y experimentación, los agricultores del Chapare mantienen una actitud reticente en relación a los rubros agropecuarios recomendados por el IBTA. Su argumentación principal es que los productos tienen experimentación insuficiente y sus mercados son difíciles de acceder.

**2. Producción Agropecuaria. Producción Agropecuaria. Producción Agropecuaria.**

El monto invertido en el sector agropecuario entre 1983/1993 ha ascendido a \$us 38 millones, de los cuales el 84% se destinó al área del Chapare y el 16% al área de los Yungas. El detalle puede apreciarse en el Anexo 2 B.

En base a estos recursos y el material vegetativo distribuido por el IBTA en el Chapare, durante 1985-1993, se han implantado un total de 7.187 Has, de las cuales el 73.5% corresponden a cultivos anuales, el 19,2% a cultivos perennes y el 7,3% a cultivos forestales. Dentro los cultivos mayoritarios se encuentra el arroz y el maíz con un 41% y 25% del total respectivamente. El detalle anual y por rubro se presenta en el Cuadro No 11.

En base a esta información se concluye que el monto invertido/Ha por el IBTA/CHAPARE para su implantación respectiva es relativamente elevado, \$us 1.634/Ha en promedio en el período 1985/1993. Esta suma aumenta significativamente considerando los montos de crédito otorgado a los productores para sus cultivos sustitutos.

La supremacía de cultivos anuales (5,280 Has) respecto los cultivos perennes (1.377 Has), refleja las enormes dificultades que enfrentaron las instituciones involucradas con el desarrollo alternativo, para impulsar actividades económicas en base a proyecciones de mediano plazo.

Por otro lado, entre 1985/1993 el Programa de Desarrollo Alternativo Regional, PDAR, ejecutó obras en el Chapare y en los valles altos de Cochabamba, en tanto zonas expulsoras de mano de obra. En estas zonas, las obras ejecutadas consisten mayormente en sistemas de riego. En el Chapare, las obras productivas y de comercialización ejecutadas en beneficio directo de los productores comprende lo siguiente:

**INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA Y DE COMERCIALIZACION  
OBRAS EJECUTADAS POR PDAR  
1985 - 1993**

DETALLE DE OBRAS

No DE OBRAS

Modulos Pecuarios		25
Viveros, Huertos Madre,		48
Centros de Acopio de Piña	1	
Centros Refrigerados de Banano	2	
Mini empacadoras de Banano		21

FUENTE: PDAR

Estas obras, aunque pequeñas, tienen la enorme ventaja y potencialidad de impulsar a los productores para encarar de manera más organizada sus actividades de comercialización.

El factor comercialización es determinante para el futuro del desarrollo alternativo, por cuanto de nada sirve fomentar cultivos alternativos que no tengan posibilidades efectivas de venta. Hasta el presente los resultados en este campo son muy limitados. En efecto, en base a la información proporcionada por la consultora Development Alternatives Inc (DAI), contratada por USAID para apoyar las actividades de comercialización del Proyecto CORDEP (Convenio AID 511-0617), se pueden establecer los niveles de "ventas gestionadas" por el Proyecto para la producción primaria impulsada bajo el programa de desarrollo alternativo, conforme el siguiente detalle:

**VENTAS GESTIONADAS CORDEP/DAI**  
**PRODUCCION AGROPECUARIA DEL DESARROLLO ALTERNATIVO**  
1991 - 1993

<b>AÑO</b>	<b>TM</b>	<b>HAS</b>	<b>\$US</b>
1991	371,50	25,79	33.802
1992	563,05	52,82	76.042
1993	5.130,81	375,30	687.734

FUENTE: Development Alternative Inc.  
Ver Anexo No 3.

Por otro lado, el IBTA/CHAPARE ha proporcionado asistencia técnica a un total de 18.664 productores en el período de 1985/1993, con un promedio anual de 2.074 productores, según el detalle anual del

### Cuadro No 11.

En los Yungas, la actividad agropecuaria fue de menor envergadura, concentrándose las acciones en los rubros del café y cítricos. El programa café ha tenido una participación ponderable de los productores, habiéndose ejecutado con relativo éxito las actividades de sombreado de cafetales, control de la broca, etc. Bajo el Proyecto Agroyungas, hasta 1990 se implementaron 8 Centros Mayachasitas, en base a dotaciones de equipo agrícola, herramientas, ganado porcino, insumos agrícolas y pecuarios, muebles de oficina, construcciones civiles. Estos centros se han instalado en terrenos donados por los socios campesinos, con el objeto de constituirse en centros de irradiación tecnológica. Al presente dichos centros presentan la siguiente situación:

#### CENTROS MAYACHASITAS

CENTRO MAYACHASITA	LOCALIZACION	ESTADO ACTUAL
Polo Polo	NOR YUNGAS	FUNCIONAMIENTO
Nueva Belen-Ocobaya	SUD YUNGAS	PARALIZADO
San José/Olivos/Cotapata	SUD YUNGAS	FUNCIONAMIENTO
Carrasco la Reserva	CARANAVI	SEMI PARALIZADO
Taypiplaya	CARANAVI	SEMI PARALIZADO
La Mercedes	SUD YUNGAS	PARALIZADO
La Asunta	SUD YUNGAS	PARALIZADO
Charia	SUD YUNGAS	PARALIZADO

El estado actual de estos Centros, dos en funcionamiento, dos semiparalizados y cuatro paralizados, refleja el descuido y dejadez que ha caracterizado la administración de las acciones de desarrollo alternativo ejecutadas en el sector agropecuario en los Yungas de La Paz.

### **3. Agroindustria3. Agroindustria. Agroindustria. Agroindustria**

En el período 1983/1993, el monto invertido en agroindustria alcanza la suma de \$us 14,3 de los cuales el 81,5% se destinó al área del Chapare y el 18,5% al área de los Yungas. El detalle anual y por

agencia se aprecia en el Anexo 2 C.

En el área del Chapare, las inversiones realizadas corresponden a la Planta Lechera Milka y once pequeñas plantas agroindustriales, para el procesamiento del banano, yuca, citronella, menta y otros. Estas plantas han sido financiadas con recursos canalizados por Naciones Unidas, conforme el detalle del Cuadro No 12.

Con excepción de la planta lechera, las restantes plantas se encuentran con bastantes dificultades para su funcionamiento. Estas plantas se ejecutaron con el propósito de absorber la producción primaria generada por los agricultores del Chapare, que participan en los programas de erradicación voluntaria.

Al presente estas plantas, al no estar en funcionamiento, no cumplen con los objetivos de su implementación. Resta una evaluación minuciosa de los costos de estas plantas y sus perspectivas de funcionamiento como medios para la absorción efectiva de la producción agrícola del Chapare. Según un estudio de valoración promovido por la UNDCP, el valor de las plantas no supera de \$us 2,8 millones en la actualidad, conforme el detalle del Cuadro No 12.

La falta de funcionamiento de las plantas ha agudizado los problemas de comercialización de la producción agropecuaria del Chapare. En efecto, exceptuando el banano y la piña, los restantes rubros carecen de esquemas efectivos y rentables de comercialización. Esta situación produjo de manera automática desinterés para la participación de los productores en los programas de producción.

En el área de los Yungas, se ha apoyado una cadena de plantas de prebeneficiado de café, en las zonas de Caranavi y la Asunta. En primer término se ha concedido financiamiento a cooperativas y centrales de cooperativas del área, para la instalación y/o reacondicionamiento de las plantas. Luego, se ha otorgado fondos de operación para el acopio y exportación de café. El detalle de plantas apoyadas para su instalación física y funcionamiento, vía capital de operación, se presenta en el Cuadro No 13.

#### **4. Infraestructura de Transportes. Infraestructura de Transportes. Infraestructura de Transportes. Infraestructura de Transportes**

Entre 1983/1993, la inversión en infraestructura de transportes alcanza a \$us 31,3 millones que representa el 21,43% de la ejecución total en desarrollo alternativo en el período. De los \$us 31,3 millones, el 84,2% se ha ejecutado en el área del Chapare y el 15,8% en los Yungas. El detalle anual y por agencia se aprecia en el Anexo 2 D.

Las inversiones ejecutadas en los Yungas corresponden a los Proyectos AD/BOL/84/405 y AD/BOL/91/419, que son acreedoras de la ponderación de los agricultores beneficiados.

Por otro lado, es innegable que los trabajos ejecutados en el Chapare y los Valles Altos en materia de infraestructura de transportes, han generado beneficios tangibles y directos para el productor. Tal como puede apreciarse en el Cuadro No 14, entre 1989 y 1993, se ha ejecutado trabajos de mejoramiento de caminos en aproximadamente 1.114 Kms; de mantenimiento de caminos en alrededor de 1.075 Kms; y la construcción de treinta y cuatro puentes con una longitud total de 1.260 ML. Además de estos trabajos cabe mencionar los ejecutados en materia de empedrado de caminos.

## **5. Salud y Educación. Salud y Educación. Salud y Educación. Salud y Educación**

El monto ejecutado en materia de salud y educación ha sido relativamente bajo, \$us 4,9 para el período 1983/1993, representando el 3,35% del total ejecutado en inversiones en el período. En el Chapare se han ejecutado una cuarentena de centros educativos, una veintena de miniproyectos de salud y una quincena de centros comunales. Recientemente en la gestión 1994, FONADAL ha construido en el Chapare 4 centros de capacitación en directa coordinación con las representaciones sindicales de los productores.

En los Yungas, la mayor inversión realizada en este sector corresponde a lo ejecutado en el área de Coroico, donde se ha financiado la construcción y equipamiento de un hospital. El detalle anual y por agencia se aprecia en el Anexo 2 E.

## **6. Saneamiento Básico. Saneamiento Básico.**

## **Saneamiento Básico. Saneamiento Básico**

La ejecución financiera en el período 1983/1993 ha alcanzado el nivel de \$us 9,3 millones. Según la información proporcionada por la UNDCP y el PDAR, en base a estos recursos se ha permitido que 5 poblaciones del Chapare cuenten con sus sistemas de alcantarillado, 59 comunidades dispongan de agua potable y 2 poblaciones se hayan beneficiado con el empedrado de sus calles. El detalle anual y por agencia se aprecia en el Anexo 2 F.

### **7. Electrificación. Electrificación. Electrificación. Electrificación**

Entre 1983/1993, el monto invertido en electrificación alcanza a \$us 9,1 millones, que representa el 6,26% del total ejecutado en inversiones de desarrollo alternativo en el período. De este monto, casi la integralidad de los recursos se han ejecutado en el Chapare.

Según la información proporcionada por el PDAR y la UNDCP, en base a estos recursos se han ejecutado trabajos de tendido de Líneas Primarias en 394 Kms; de Líneas Secundarias en 110 Kms; y la instalación de 24 transformadores (línea trifásica). El detalle anual de los gastos ejecutados se presenta en el Anexo 2 G.

### **8. Otros. Otros. Otros. Otros**

Bajo este concepto se han agrupado aquellos gastos que no pudieron ser identificados sectorialmente, sumando un total de \$us 33 millones. Este monto que representa el 22,62% del total ejecutado en inversiones en el período 1983/1993, incluye \$us 21,4 millones imputables a USAID/PDAR, que probablemente corresponden a los gastos directos ejecutados por USAID como pagos de consultorías y otros contratos administrados por dicha institución, bajo el Convenio 511-0617.

## **D. EL CREDITO PARA EL DESARROLLO ALTERNATIVOD. EL CREDITO PARA EL DESARROLLO ALTERNATIVOD. EL CREDITO PARA EL DESARROLLO ALTERNATIVOD.EL CREDITO PARA EL DESARROLLO ALTERNATIVO**

Las actividades crediticias desarrolladas en el Chapare y los Yungas de La Paz han sido desarrolladas en base a los recursos financieros asignados para la Producción Agropecuaria (Ver Capítulo III, Inciso C, Numeral 2). Vale decir que los recursos referidos al crédito no son adicionales a los ya mencionados sobre la inversión ejecutada.

**1. Chapare y Valles Altos de Cochabamba. Chapare y Valles Altos de Cochabamba. Chapare y Valles Altos de Cochabamba. Chapare y Valles Altos de Cochabamba.**

Entre 1988 y 1991 la Secretaría Ejecutiva de PL 480 ha ejecutado el Programa de Crédito Chapare, habiendo colocado un total de \$us 6,3 millones para un total de 1.269 préstamos.

A partir de enero de 1992, AGROCAPITAL (Fundación Privada sin Fines de Lucro) es responsable de implementar el programa de crédito para el Chapare, habiendo colocado al 31 de Diciembre de 1993, \$us 3,8 millones, para un total de 405 préstamos, conforme el siguiente detalle:

**CUADRO No 15  
CREDITOS CONCEDIDOS EN CHAPARE Y VALLES ALTOS  
1988 - 1993**

AÑO	MONTO \$US	NUMERO DE PRESTAMOS
<b>CARTERA COLOCADA POR PL 480</b>		
1988	81.225	12
1989	4.138.672	723
1990	1.071.640	294
1991	1.044.350	240
<b>SUBTOTAL</b>	<b>6.335.887</b>	<b>1.269</b>
<b>CARTERA COLOCADA POR AGROCAPITAL</b>		
1992	1.224.998	173
1993	2.547.067	232
<b>SUBTOTAL</b>	<b>3.772.065</b>	<b>405</b>

**TOTALES 10.107.952 1.674**

Fuente: PDAR y AGROCAPITAL.

De los \$us 10,1 millones colocados en el Chapare y Valles Altos del Departamento de Cochabamba, al 31 de Diciembre de 1993 resta una cartera por recuperar de \$us 8 millones conforme la estructura presentada en el Cuadro No 16.

A partir de la información del Cuadro No 16 se puede establecer que, en el caso de la cartera colocada por PL 480, la cartera vigente es solo del 4%, estando en distintos grados de morosidad y ejecución en restante 96%. La cartera colocada por AGROCAPITAL, presenta una morosidad al 31 de diciembre de 1993 del 4%, merced a que la mayor parte de los préstamos fueron reprogramados en sus calendarios de repago.

**2. Crédito en los Yungas de La Paz. Crédito en los Yungas de La Paz. Crédito en los Yungas de La Paz. Crédito en los Yungas de La Paz**

El financiamiento se utilizó para poner en funcionamiento 7 plantas de prebeneficiado y dos plantas de beneficiado de propiedad de los productores vías sus cooperativas. Los créditos fueron colocados por el Proyecto AGROYUNGAS y el AD/BOL/91/419 para financiar inversiones fijas y capital de trabajo. El estado de cartera incluido en el Cuadro No 16 corresponde a los créditos colocados por los Proyectos AD/BOL/88/405 (AGROYUNGAS) y AD/BOL/91/419 a nivel de Cooperativas y Centrales Cooperativas. El nivel de morosidad de esta cartera, 62% al 31 de Diciembre de 1993 es alto y las posibilidades de recuperación de una parte significativa de esta cartera en distintos estados de ejecución son inciertas.

Este estado no incluye la información sobre los préstamos individuales, por aproximadamente \$us 4,7 millones, cuya responsabilidad de cobranza corresponde al ExMACA.

**E. GASTOS DE OPERACIONE. GASTOS DE OPERACIONE. GASTOS DE OPERACIONE. GASTOS DE OPERACIONE.**

Durante el período de 1983/1993 se han ejecutado un total de \$us 37,5 millones en gastos de operación de los diferentes programas y proyectos, conforme el detalle del Cuadro No 17. Entre 1983/1988, el promedio anual ha sido de \$us 1,4 millones. Luego, el promedio sube a \$us 5,8/año para 1989/1993. Este nivel de gasto ha financiado la burocracia administrativa de los diferentes programas y proyectos. En el Cuadro 18 se muestra una relación simple entre los gastos de operación incurridos respecto el nivel de inversiones ejecutado por año, observando que dicha relación se encuentra alrededor del 25%, nivel considerado alto.

**CUADRO No 18**  
**RELACION GASTOS DE OPERACION/INVERSION 1983/1993**  
**MILES DE \$US**

AÑO	GASTOS DE OPERACION	GASTOS DE INVERSION	RELACION %
1983		255	
1984	17	406	4.30
1985	1.542	1.846	83.55
1986	290	3.171	9.15
1987	3.274	8.417	38.90
1988	3.367	11.970	28.13
1989	4.784	21.577	22.17
1990	5.842	19.860	29.41
1991	5.018	21.810	23.01
1992	7.076	27.902	25.36
1993	6.268	28.748	21.80
<b>TOTALES</b>	<b>37.479</b>	<b>145.960</b>	<b>25.68</b>

FUENTE: AGENCIAS DE EJECUCION DE PROYECTOS

El indicador anterior solo tiene importancia referencial sobre la eficiencia administrativa; no obstante esta limitación, es indiscutible que los programas y proyectos de desarrollo alternativo se han ejecutado con gastos de operación elevados. Un factor explicativo para este comportamiento corresponde a la dispersión y duplicidad institucional.

La existencia de instituciones cuyas funciones se encontraban duplicadas (Ejem. PDAR, FONADAL), en lugar de ampliar la cobertura de los programas ha generado distorsiones en la

implementación de los proyectos, encareciendo los costos de administración de los programas y provocando una disminución real de recursos destinados a los planes de inversión. Otro efecto de esta duplicación se ha manifestado en la atomización de programas y proyectos, que motivaron una respuesta pasiva de los agricultores. Esta atomización tuvo como consecuencia el desarrollo de aproximadamente treinta cinco líneas de producción agrícola primaria, cuya atención fue insuficiente. Ello produjo en ciertos casos una atención limitada a las tareas de extensión agropecuaria y desatención de las actividades de apoyo a la comercialización.

### **III. LA EVALUACION DE MEDIO TIEMPOIII. LA EVALUACION DE MEDIO TIEMPOIII. LA EVALUACION DE MEDIO TIEMPO**

#### **A. RESULTADOS GLOBALES DE LOS PROGRAMAS DE ERRADICACION VOLUNTARIA Y DESARROLLO ALTERNATIVO. RESULTADOS GLOBALES DE LOS PROGRAMAS DE ERRADICACION VOLUNTARIA Y DESARROLLO ALTERNATIVO. RESULTADOS GLOBALES DE LOS PROGRAMAS DE ERRADICACION VOLUNTARIA Y DESARROLLO ALTERNATIVO. RESULTADOS GLOBALES DE LOS PROGRAMAS DE ERRADICACION VOLUNTARIA Y DESARROLLO ALTERNATIVO**

Este trabajo sostiene que el programa de erradicación voluntaria ejecutado en Bolivia en el período 1986/1993 ha registrado avances encomiables para el país respecto el cumplimiento de sus compromisos con la comunidad internacional en relación a la reducción de los cultivos de coca. En este mismo contexto, los productores de coca han participado activamente en los programas de erradicación voluntaria. Por el contrario, en el período analizado en este documento, 1983/1993, los programas y proyectos de desarrollo alternativo han generado beneficios limitados. Estas conclusiones se fundamentan en cuatro factores:

- Grado de Erradicación Voluntaria;
- Relación Sustitución/Erradicación;
- Relación Créditos/Erradicación y;
- Relación Comercialización/Sustitución.

#### **1. Grado de Erradicación Voluntaria respecto la Ley 1.008 y Resultado General del Programa de Desarrollo Alternativo.1. Grado de Erradicación Voluntaria respecto la Ley 1.008 y Resultado General del Programa de Desarrollo Alternativo.1.**

**Grado de Erradicación Voluntaria respecto la Ley 1.008 y Resultado General del Programa de Desarrollo Alternativo.1.**

**Grado de Erradicación Voluntaria respecto la Ley 1.008 y Resultado General del Programa de Desarrollo Alternativo.**

Al 31 de Diciembre de 1993, el programa de erradicación voluntaria de cultivos de coca ha alcanzado el resultado de 24.905 Has erradicadas, que representa el 41% de la superficie total de cultivos de coca estimada para 1987 (60.710 Has). Este resultado no incluye la reducción de los cultivos ilegales de coca (1.647 Has).

Considerando la información del Cuadro No 4, de las 60.710 Has estimadas para 1987, deduciendo la reducción de cicales registrada hasta diciembre de 1993, restarían en el país un total de 34.157,5 Has de cultivos de coca.

De esta última cantidad, 7.943 Has se encuentran localizadas en el departamento de La Paz, en las Zonas de Producción Tradicional, restando consiguientemente un total de 26.214,5 Has sujetas a erradicación. Obviamente, estas cantidades son diferentes a las estimadas por la embajada americana, que según las observaciones vía satélite la superficie actual de cultivos de coca sería mayor, estimaciones que a todas luces son respetables.

Por otro lado, considerando el Artículo 10 de la Ley No 1.008, que establece un mínimo anual de 5.000 Has de cultivos de coca sujetas a reducción, Bolivia en el periodo 1988/1993 ha reducido bajo el programa de erradicación voluntaria un total de 23.559,3 Has respecto 30.000 Has exigidas mínimamente mediante Ley, cuya cobertura representa un 78,53%, resultado que es aceptable, tal como se aprecia en el cuadro siguiente:

**CUADRO No 19**  
**RELACION ERRADICACION VOLUNTARIA RESPECTO LEY 1.008**  
1988- 1993

AÑO	ERRADICACION HAS	LEY 1.008 HAS	COBERTURA %
1988(*)	1.475,0	5.000	29,50
1989	2.439,3	5.000	48,79

1990	7.806,2	5.000	156,12
1991	4.628,4	5.000	92,57
1992	4.957,6	5.000	99,15
1993	2.252,8	5.000	45,06
<b>TOTALES</b>	<b>23.559,3</b>	<b>30.000</b>	<b>78,53</b>

(\*) Se considera las hectareas erradicadas en toda la gestión no obstante que la Ley 1.008 fue promulgada en julio de 1988.

El resultado anterior es considerado aceptable, por cuanto los niveles de reducción, según el mencionado Artículo 10, se encuentran supeditados a la aplicación del Plan de Desarrollo y Sustitución y la disponibilidad de recursos financieros internos y externos.

En suma, considerando los compromisos asumidos por Bolivia ante la comunidad internacional y las estipulaciones de la Ley 1.008, puede afirmarse que en el periodo 1988/1993, Bolivia ha cumplido al igual que los productores de coca en relación a la disminución de cocales, bajo el programa de erradicación voluntaria.

Por el contrario, en el campo de desarrollo alternativo los resultados en beneficio de los productores afectados por la reducción de cocales, son inciertos y requieren mayor análisis.

De manera general, las acciones exitosas en desarrollo alternativo corresponden a los sectores de infraestructura de transportes y electrificación, en base a los trabajos de mejoramiento y mantenimiento de caminos, construcción de puentes, y, tendido de líneas primarias y secundarias de electrificación. En el área social, salud-educación y saneamiento básico, se han ejecutado obras de importancia, aunque sin incidencia directa inmediata en los ingresos de la población involucrada en los programas de erradicación y desarrollo alternativo.

Los resultados en el sector agroindustrial en el área del Chapare son francamente inciertos, al persistir la situación de once plantas agroindustriales que no cumplen con los propósitos de absorber la producción primaria generada en los programas de desarrollo alternativo.

En el sector agropecuario en el área del Chapare los resultados son aún poco significativos, con excepción de los rubros de la piña y el banano, cuyos resultados aunque en pequeña escala comienzan a visualizarse. En la zona de los Yungas, los resultados son aceptables en el sector agroindustrial, rubro café.

**2. Relación Sustitución/Erradicación. Relación Sustitución/Erradicación. Relación Sustitución/Erradicación.**

Esta relación mide en términos de hectáreas, el grado de implantación de cultivos alternativos (sustitución) respecto los niveles de erradicación voluntaria alcanzados. El valor de este índice para ser satisfactorio debería ser mayor o igual a la centena.

De manera general, en el período 1987/1993 en el departamento de Cochabamba, como se aprecia en el Cuadro No 20, **la relación sustitución/erradicación** presenta una cobertura del 26,15% de cultivos de sustitución respecto las superficies de erradicación voluntaria.

Este resultado, sumamente bajo, evidencia que los esfuerzos realizados en términos de erradicación voluntaria de cocaes no han tenido una respuesta similar en el desarrollo de las actividades sustitutivas, tal como se aprecia seguidamente:

**CUADRO No 20  
RELACION SUSTITUCION VERSUS ERRADICACION  
DEPARTAMENTO DE COCHABAMBA  
1987 - 1993**

AÑO	ERRADICACION HAS	SUSTITUCION HAS	COBERTURA %
1987	1.345,8	629,8	46,80
1988	1.475,0	1.060,5	71,90
1989	2.439,3	905,0	37,10
1990	7.806,2	817,8	10,48

1991	4.628,4	890,0	19,23
1992	4.957,6	1.130,0	22,79
1993	2.252,8	1.080,3	47,95
<b>TOTALES</b>	<b>24.905,1</b>	<b>6.513,4</b>	<b>26,15</b>

FUENTE: DIRECO e IBTA/CHAPARE.

Entre 1987/1993, el promedio de sustitución de cultivos alternativos al de la coca es de 930 Has/año cuando el promedio de erradicación voluntaria es de 3.557 Has/año.

Entre 1987/1989, los niveles de cobertura son relativamente altos debido a que los niveles de erradicación son bajos. Entre 1990/1992, al aumentar las cantidades erradicación y mantenerse los niveles de sustitución, la cobertura baja críticamente. En la gestión 1993, el índice aumenta a 49,58% porque el nivel de erradicación baja respecto el registrado en años anteriores.

De manera general, los resultados presentados bajo la relación sustitución/erradicación muestran que el programa de desarrollo alternativo tal cual se implementa hasta la fecha no esta generando las actividades sustitutivas en las proporciones correspondientes a los resultados de erradicación, circunstancia sobre la cual los productores de coca formulan reclamos reiterados y airados.

### 3. **Relación Créditos/Erradicación.. Relación Créditos/Erradicación.. Relación Relación Créditos/Erradicación.**

La **relación créditos/erradicación** expresa el grado de cobertura del número de productores a quienes se les otorgó crédito respecto el número de productores participantes en el programa de erradicación voluntaria. Esta relación para ser satisfactoria debería ser superior o igual a la centena.

En el período 1988/1993 también en el departamento de Cochabamba, como se aprecia en el Cuadro No 21, la **relación crédito/erradicación** presenta un nivel de cobertura del 6,91% resultado que es considerado alarmantemente bajo.

**CUADRO No 21**  
**RELACION CREDITOS VERSUS ERRADICACION VOLUNTARIA**  
**DEPARTAMENTO DE COCHABAMBA 1988 - 1993**  
**(NUMERO DE PRODUCTORES)**

AÑO	ERRADICACION		CREDITO	COBERTURA
	No Casos	No Casos		%
1988	2.062	12		0,58
1989	2.147	723		33,67
1990	2.781	294		10,57
1991	6.145	240		3,91
1992	7.021	173		2,46
1993	3.486	232		6.66
<b>TOTALES</b>	<b>23.638</b>	<b>1.674</b>		<b>6,91</b>

Fuente: DIRECO, PDAR y AGROCAPITAL

Dos causas han incidido en este resultado: 1) la falta de recursos financieros; y 2) las limitaciones de la base de intermediación financiera.

Como se mencionó anteriormente, en el período 1988/1993 se han otorgado 1.674 préstamos con un total de aproximadamente \$us 10 millones a un promedio de \$us 6.000/crédito. El financiamiento para la colocación de los préstamos ha tenido origen interno. Para la concesión de créditos en el Chapare no se contó con financiamiento externo. Asumiendo el tamaño promedio de crédito otorgado, \$us 6.000, para tener una cobertura aceptable en atención crediticia, se requerían algo más de \$us 130 millones, monto difícil de constituir en base únicamente a recursos internos.

Otro factor explicativo para el bajo nivel de la relación crédito/sustitución ha sido la falta de mecanismos institucionales interesados en la intermediación financiera en el Chapare, vacío que no pudo ser llenado por la Secretaría Ejecutiva PL 480 ni AGROCAPITAL. Similar situación se ha presentado en los Yungas de La Paz, donde el Proyecto AGROYUNGAS y el Proyecto AD/BOL/91/419, tuvieron que asumir el rol de intermediarios

financieros, con los riesgos y limitaciones para el prestatario y las posibilidades de recuperación.

Al margen de los bajos niveles de cobertura, es necesario relieves que las tasas de morosidad de los programas de crédito en el Chapare y los Yungas son altas, 62% al 31 de Diciembre de 1993. De manera adicional en forma reiterativa se ha hecho pública la actitud de los prestatarios manifestando sus resistencias al repago de los créditos. Bajo estas circunstancias no habrá intermediario financiero interesado en realizar operaciones en ese área.

**4. Relación Comercialización/Sustitución. Relación Comercialización/Sustitución. Relación Comercialización/Sustitución. Relación Comercialización/Sustitución.**

La **relación comercialización/sustitución** refleja el nivel de apoyo registrado en comercialización para la producción agropecuaria proveniente de los cultivos sustitutos. El índice compara el número de hectáreas cuya producción fue apoyada en su comercialización respecto la superficie implantada como cultivos alternativos. Para ser satisfactoria esta relación, su valor debe ser superior o igual a la centena.

En el período 1991/1993 en el departamento de Cochabamba, el apoyo a la comercialización de la producción proveniente de los cultivos sustitutos fue proporcionada por la Consultora Americana Development Alternatives Inc, (DAI). bajo un contrato directo con USAID/Bolivia, en el marco de las actividades denominadas Ventas Gestionadas. Los resultados se aprecian en el cuadro siguiente:

**CUADRO No 22  
RELACION COMERCIALIZACION VERSUS SUSTITUCION  
DEPARTAMENTO DE COCHABAMBA 1991 - 1993**

AÑO	SUSTITUCION		COMERCIALIZACION	
	HAS	HAS	COBERTUR A	%

1991	10.848	25,8	0,2
1992	14.736	52,8	0.4
1993	18.664	377,3	2,0

FUENTE: IBTA/CHAPARE y CORDEP/DAI.

El resultado de la relación muestra que de 10.848 Has implantadas como cultivos sustitutivos hasta 1991, en ese año, el equivalente a la producción de 25,8 Has tuvieron apoyo directo para su comercialización, representando solo el 0.2%. Para la gestión 1993, esta relación sube al 2%, que a todas luces es críticamente irrelevante.

El Talón de Aquiles de los programas de desarrollo alternativo ha sido la comercialización de la producción primaria generada.

Desde todo punto de vista, si la limitación para encarar el apoyo a actividades de comercialización se originaba en la falta recursos, hubiera sido totalmente preferible posponer acciones en el campo de desarrollo social, como mejoramiento urbano, sedes sociales y otros, a fin de liberar recursos destinados para programas de comercialización.

## 5. Conclusión General

El programa de erradicación voluntaria ejecutado en Bolivia en el período 1987/1993 ha obtenido avances significativos al haber reducido en un 41% la superficie de cultivos de coca estimada en 1987. Así mismo, en el mismo periodo, se ha erradicado de manera voluntaria un total de 23.559 Has respecto 30.000 Has exigidas mínimamente mediante Ley, cuya cobertura representa un 78,53%. Por el contrario, en el período 1983/1993, el desarrollo alternativo han generado beneficios limitados. En efecto, la relación cultivos sustitutivos respecto erradicación presenta una cobertura del 26,15%, nivel considerado muy bajo. El número de productores a quienes se les otorgó crédito respecto el número de productores participantes en el programa de erradicación voluntaria presenta una cobertura del 6,91%, resultado también bajo. La relación que

compara el número de hectáreas cuya producción fue apoyada en su comercialización respecto la superficie implantada como cultivos sustitutivos presenta un valor del 0.2% para 1991 y 2% para 1993.

## **B. INCONGRUENCIA DE LA COMPENSACION POR ERRADICACION VOLUNTARIA**

Entendemos que la intencionalidad original del mecanismo de la compensación era cumplir con las siguientes funciones: 1) Otorgar un ingreso opcional hasta que el agricultor genere ingresos alternativos provenientes de sus cultivos sustitutivos; 2) Resarcir al agricultor por la pérdida de su cocal; 3) Inducir al agricultor a participar en el programa de erradicación voluntaria; 4) Motivar al agricultor a participar en el programa de desarrollo alternativo. En suma, la aplicación del pago compensatorio buscaba buenos resultados en los niveles de reducción de cocales.

Hasta 1993 se han alcanzado importantes niveles de erradicación. No obstante estos logros, es sumamente preocupante los resultados de una estimación reciente efectuada por la Embajada Americana, estableciendo que la superficie cultivada de coca en Bolivia en 1993 es de 47.200 Has. Esta cantidad difiere substancialmente de las cifras manejadas oficialmente por DIRECO, de 34.157 Has, representando un 38% de diferencia.

La estimación de la Embajada Americana merece el respeto debido, y asumiendo su validez, corresponde formularse la interrogante sobre las causas que han generado el incremento en la superficie cultivada de coca.

Consideramos, que a ademas de los beneficios limitados del desarrollo alternativo, el principio de la compensación no esta cumpliendo con sus objetivos originales, generando distorsiones en la respuesta del agricultor respecto la erradicación y el desarrollo alternativo. El pago compensatorio esta operando en la práctica como un medio de protección para circunstancias de falta de liquidez por parte del agricultor, y, eventualmente como una fuente potencial de financiamiento para nuevos cultivos de coca. En efecto, como sostiene J. Justiniano (1991: 5), el pago compensatorio

funciona como un precio sostén (mínimo) para el cultivo de coca cuando los otros productos agropecuarios están sujetos a las fluctuaciones del mercado. Prosigue Justiniano, "... el método de compensar económicamente al agricultor por dejar de producir, utilizado en Europa y Estados Unidos de América, es hábilmente utilizado por los campesinos bolivianos para protegerse en las épocas de precios muy bajos"... "Al igual que cualquier otro empresario del mundo, el campesino boliviano hace una adecuada selección de opciones económicas y en determinado momento, ya sea por el bajo precio de la coca, para atenuar las presiones del gobierno, o para acceder a algunos beneficios de los programas de desarrollo alternativo, decide reducir parte de sus cultivos de coca porque sabe que podrá reponerlos posteriormente".

Consiguientemente, a nivel microeconómico, considerando las finanzas del agricultor, **el pago compensatorio** de \$us 2.000/Ha, incrementado a \$us 2.500 con el plus administrado en el pasado por AGROCAPITAL y en el presente por FONADAL, una vez descontado el equivalente para los costos de operación (entre \$us 600 y \$us 650 por año), le deja un margen suficiente para la reposición de la misma hectárea. Esto implica que el mecanismo de compensación, esta funcionando como una fuente potencial de financiamiento para la reposición de cultivos de coca.

A nivel macroeconómico, en aplicación a la Ley 1.008, el Gobierno Boliviano vía el TGN, en el período 1987/1993, ha erogado la cantidad de \$us 48,3 millones en calidad de compensación por la erradicación voluntaria de 24.905 hectáreas. Para honrar este pago, el TGN prevé anualmente en el Presupuesto General de la Nación entre 10 a 14 millones de dólares para encarar el gasto respectivo.

Al margen de la lucha frontal emprendida por el gobierno contra el narcotráfico, parece ilógico que conociendo la existencia de una relación inversamente proporcional entre el precio de la hoja de coca y la erradicación voluntaria, el gobierno encare acciones para bajar el precio de la hoja de coca, cuando se sabe que su inmediata repercusión se traducirá en una mayor demanda de recursos al TGN para compensar económicamente a los agricultores que erradican voluntariamente sus cocales. La explicación a esta conducta pareciera estar en que tras un incremento en las superficies erradicadas podrá captar mayores ingresos externos en apoyo a la balanza de pagos que el esfuerzo que demanda el pago de la compensación. Es obvio que en estas circunstancias, la ejecución de la operación Nuevo Amanecer además de responder al objetivo de lucha frontal al narcotráfico, también permitirá bajar el precio de la hoja de coca y promover condiciones favorables para la erradicación

voluntaria y de esta manera, optar por la captación de la mayores recursos financieros en apoyo a la balanza de pagos proveniente del ESF/93 (Convenio 511-0605), cuya plazo final expira el 30 de septiembre de 1994.

**En conclusión, el mecanismo de compensación insume una cantidad significativa de recursos, proporcionados en base a los impuestos de los bolivianos y privilegia a un número limitado de agricultores que cuentan colateralmente con otros beneficios. Por otro lado, el mecanismo de compensación pareciera no estar cumpliendo con su intencionalidad original de promover la reducción de cicales, sino que por el contrario, podría estar funcionando como una fuente potencial de financiamiento de nuevos cultivos de coca. Por ello y por su costo para la economía nacional es necesaria su revisión.**

### **C. LA RECUPERABILIDAD DEL CREDITO**

Entre 1988/1993, los programas de crédito al agricultor que participa en la erradicación voluntaria en el Chapare, se han ejecutado en base a la formación de oficinas exclusivas para esta actividad, frente a la ausencia de una base de intermediación financiera. Además estos programas han operado con tasas de interés subsidiadas, en contraposición a las regulaciones para las líneas de refinanciamiento, cuya fijación de intereses se efectúa por el mecanismo de la subasta y los términos de intermediación bancaria.

Aunque los niveles de cobertura del programa de crédito respecto la erradicación voluntaria, 6,91% entre 1988/1993, son bajos, se han utilizado más de \$us 10 millones, otorgando créditos en promedio de \$us 6 mil por agricultor.

La cartera colocada a los productores de coca del Chapare y a los prestatarios de los Yungas de La Paz, presenta niveles de morosidad muy elevados, 62% al 31 de diciembre de 1993 y sus posibilidades de recuperación son inciertas. En ambas regiones, la cartera en ejecución es del orden del 40,6% y la cartera en cobranza judicial representa el 17,5%, del total. La garantías constituidas en la cartera colocada por la Secretaría Ejecutiva PL 480 en el Chapare, y el Proyecto AD/BOL/84/405 en los Yungas, tiene bastantes limitaciones para su recuperación.

Esta situación de morosidad y recuperabilidad es preocupante y debe conducir a la reflexión sobre la pertinencia de continuar con programas de

crédito dirigido en el ámbito del desarrollo alternativo. Debe considerarse que los recursos involucrados no solo corresponden al monto de la cartera, sus costos de colocación y recuperación, sino y principalmente al precedente de programas de crédito donde los prestatarios manifiestan muestras evidentes de resistencia al repago de sus obligaciones contraídas.

No parece razonable que el agricultor que ya cuenta con un mecanismo de protección vía el pago compensatorio, acceda a créditos con tasas de interés subsidiadas, sobre cuyas obligaciones financieras asume muestras evidentes de resistencia al repago.

**D. EL ESPEJISMO DE LA RENTABILIDAD DEL CULTIVO DE LA COCAD. EL ESPEJISMO DE LA RENTABILIDAD DEL CULTIVO DE LA COCAD. EL ESPEJISMO DE LA RENTABILIDAD DEL CULTIVO DE LA COCAD. EL ESPEJISMO DE LA RENTABILIDAD DEL CULTIVO DE LA COCA**

Se ha generalizado la idea que el agricultor del Chapare tiene una clara preferencia por el cultivo de coca debido a su alto nivel de rentabilidad. Igualmente, se ha repetido una y otra vez que, los programas de desarrollo alternativo enfrentan enormes dificultades para el éxito, debido a que los cultivos alternativos no alcanzan los niveles de rentabilidad del cultivo de la coca. Estas dos acepciones han dado lugar a una especie de mito que engecece frecuentemente en la definición de prioridades para el desarrollo alternativo.

Según el INE, en su estudio "Impacto de la Hoja de Coca y sus Derivados en la Economía Boliviana" elaborado en base a información del período 1988, 1989 y 1990, (INE: 1992: 6), la Tasa Interna de Retorno para el cultivo de coca, considerando un período de catorce años, es del orden del 22,97%, considerando un precio de \$us 30 por carga de 100 libras. Esta tasa no es significativamente diferente de los niveles de rentabilidad de otros productos agropecuarios de la zona. Consiguientemente, la rentabilidad de la hoja de coca, no parece ser el factor que induce al agricultor a mantener cultivos de coca.

**Este documento sostiene que la preferencia del agricultor del Chapare para la conservación de sus cultivos de coca, no se origina tanto en su reputación sobre sus niveles de rentabilidad, sino en sus virtudes asociadas a su comercialización.** Concretamente, existen cuatro factores

que en la actualidad inducen al productor a mantener su preferencia por el cultivo de la coca:

- Frecuencia en la generación de liquidez.
- Facilidad en la comercialización.
- Disponibilidad de un mecanismo de precios mínimos de protección.
- Acceso a los beneficios del desarrollo alternativo.

Los canales y márgenes de comercialización de la hoja de coca, son diferentes según su destino final. Tal como señala el estudio del INE, "..la parte destinada como insumo para su transformación en la industria "legal", así como los volúmenes para el consumo final...están sujetos a la participación de una intermediación y de determinados canales de comercialización... En relación a los volúmenes que son utilizados como materia prima para su transformación en la producción de derivados de carácter "ilegal"... estos no entran en los canales normales de comercio ni cuentan con una intermediación comercial por el hecho de la interdicción. En consecuencia la transacción a que da lugar esta producción excedentaria de coca se la efectuaría en la misma finca" (INE; (6) :p.10).

Es obvio que los márgenes de comercialización que percibe el agricultor no son comparables de los niveles asociados a las operaciones con derivados de la coca. Empero comparativamente a otros rubros agrícolas, que conllevan aún ciertos riesgos de producción o que no tienen las facilidades de comercialización que caracterizan a la hoja de coca, la opción del agricultor es obviamente de prudencia frente a los cultivos alternativos.

Contrariamente a esta situación, **los programas de desarrollo alternativo han enfatizado mayormente sus acciones en la fase de producción y no así a la fase de comercialización, originando automáticamente una actitud de prudencia frente a las acciones de desarrollo alternativo interesada en la diversificación.** Prueba de esta aseveración es la relación comercialización/sustitución que ha reflejado niveles de apoyo de las denominadas "**Ventas Gestionadas**" ejecutadas por el Proyecto CORDEP (Convenio AID 511-0617) bajo la responsabilidad de la firma americana Development Alternatives Inc (DAI), consideradas irrelevantes respecto la magnitud del esfuerzo requerido.

Por otro lado, las actividades ejecutadas en el área de comercialización estuvieron y están imbuidas de un enfoque paternalista. En Cochabamba,

se ha conformado una Unidad de Comercialización dependiente de un Proyecto, cuando era probablemente más efectivo y práctico impulsar, fortalecer y desarrollar los mecanismos propios de los productores desde el inicio, que tienen una esencia netamente privada. Como se sabe las acciones de los Proyectos tienen una duración efímera. Por el contrario, un mecanismo propio de los productores, con asistencia de carácter empresarial constituye una alternativa para resolver el problema de la comercialización con un horizonte de mediano plazo.

#### **E. LA RELACION BENEFICIO-COSTOE. LA RELACION BENEFICIO-COSTOE. LA RELACION BENEFICIO-COSTO**

A nivel macro, la implementación de los programas de erradicación voluntaria y de desarrollo alternativo, han generado costos y beneficios directos, cuya valoración desde una óptica estrictamente económica, permite concluir a este documento que es necesario reconsiderar los términos de su implementación actual. Ello es absolutamente necesario por cuanto en el período 1988/1993, es decir desde la emisión de la Ley 1.008, los beneficios directos emergentes de la implementación de los programas de erradicación voluntaria y desarrollo alternativo son menores a los costos en que incurre para su aplicación.

Para el cálculo de la relación beneficio-costo, **se considera como costos** directos de estos programas los siguientes conceptos:

**Compensación Monetaria por la Erradicación Voluntaria:** Corresponde a los montos pagados anualmente por las superficies de cultivos de coca erradicados a razón de \$us 2.000 por Ha.

**Fondo de Donación Agrícola:** Este Fondo funciona desde octubre de 1992 bajo la administración de AGROCAPITAL y partir de 1994 depende de FONADAL. Con recursos de este Fondo, se otorga un plus en favor de los agricultores que participan en la erradicación voluntaria a razón de \$us 500 por Ha.

**Valor de la Producción de los Cultivos de Coca de la Erradicación Voluntaria:** Se ha establecido una proyección consignando el valor de la producción de las hectáreas de cultivos de coca erradicadas, considerando las cantidades de hectáreas erradicadas anualmente, una vida útil de ocho años de las plantas, rendimientos adoptados por el INE, que son menores a

los indicados por DIRECO, y, los precios de la hoja de coca para cada uno de los años de la proyección. Los resultados de la proyección se presentan en el Cuadro No 23.

**Fondos en Fideicomiso para USAID/Bolivia:** Corresponde a las transferencias que el gobierno de Bolivia vía DIFEM efectúa a USAID/Bolivia, en el marco del Programa de Recuperación Económica (ESF). Estos recursos sirven para cubrir ciertos costos operativos de USAID en Bolivia.

**Recursos Internos para el Desarrollo Alternativo:** Bajo el concepto de costo de oportunidad de los recursos, se considera los recursos locales aportados por el TGN, DIFEM y PL 480, para los programas y proyectos de desarrollo alternativo.

Por otro lado, **se considera como beneficios directos** asociados a la implementación de los programas de erradicación y desarrollo alternativo los siguientes conceptos:

**Apoyo a la Balanza de Pagos de Bolivia:** Corresponde a las donaciones directas recibidas por el gobierno de Bolivia de su similar de los Estados Unidos de Norteamérica, bajo el Economic Recovery Program (ESF).

**Recursos Externos para el Desarrollo Alternativo:** Se consideran los recursos externos recibidos de la cooperación externa cuyo destino es específico para los programas y proyectos de desarrollo alternativo.

El cálculo de la **relación beneficio-costos**, bajo los conceptos de costos y beneficios directos retenidos, pretende establecer la pertinencia para la economía boliviana de ejecutar los programas de erradicación voluntaria y de desarrollo alternativo, bajo las condiciones actuales.

En ese entendido, según los resultados presentados en el Cuadro No 24, se concluye que en la implementación de los programas de erradicación y desarrollo alternativo, requieren una revisión, a fin de que en términos económicos, dichos programas sean favorable a la economía boliviana.

**La relación beneficio-costos establecida para el período 1988/1993, presenta un valor de 0.97 mostrando que bajo las condiciones actuales de ejecución y financiamiento de los programas de erradicación voluntaria y de desarrollo alternativo, los términos para la economía boliviana son desfavorables. Esta situación podría mejorar en base a mayores contribuciones de la cooperación externa en el**

**marco del principio de la responsabilidad compartida adoptada en la lucha contra el narcotráfico.**

#### **IV. LA BUSQUEDA DE NUEVOS RUMBOSIV. LA BUSQUEDA DE NUEVOS RUMBOSIV. LA BUSQUEDA DE NUEVOS RUMBOSIV. LA BUSQUEDA DE NUEVOS RUMBOS**

No obstante el reconocimiento público de autoridades de gobierno, admitiendo el fracaso del desarrollo alternativo, la política sectorial del gobierno persiste en sus programas de desarrollo alternativo condicionados a la erradicación voluntaria. Por su parte, la posición de los productores de coca del Chapare, de resistencia a participar en los programas de erradicación, planteando por el contrario, la despenalización, libre comercialización e industrialización de la hoja de coca, pareciera no considerar que la casi totalidad de la coca producida en el Chapare tiene como destino final la producción de drogas. Estas posiciones antagónicas han generado un clima de enfrentamiento que es necesario evitar.

Las políticas aplicadas hasta el presente se han articulado en base a una relación directa entre erradicación voluntaria de cultivos de coca y desarrollo alternativo. Se ha conseguido una importante participación de agricultores en los programas de erradicación sin haberles cumplido en materia de desarrollo alternativo. El flujo de recursos financieros proveniente de la cooperación externa, particularmente de los Estados Unidos de Norteamérica, ha estado fuertemente condicionado a los avances en la erradicación. En la actualidad, los productores de coca se resisten a reducir sus cocales. El flujo de recursos financieros externos ha disminuido como consecuencia de los resultados de la erradicación. Existe un cuestionamiento casi generalizado sobre la efectividad de los programas de desarrollo alternativo.

En este contexto es necesaria una nueva definición de los programas de erradicación voluntaria y de desarrollo alternativo. En este trabajo se plantean algunas pautas para dicha redefinición.

##### **A. EL PUNTO DE PARTIDA**

La búsqueda de nuevos rumbos para el desarrollo alternativo y reducción de cocales, debería considerar como punto de partida las siguientes situaciones de hecho:

- En el pasado reciente, los beneficios del desarrollo alternativo en favor de los productores de coca del Chapare han sido limitados

mientras que los resultados en la reducción de cicales han registrado un comportamiento satisfactorio respecto las estipulaciones de la Ley 1.008.

- La casi totalidad de la coca producida actualmente en el Chapare tiene como destino final la producción de drogas. La eventual legalización de las drogas y su adopción por Bolivia de manera aislada al margen del contexto internacional, no constituye una alternativa de aplicación inmediata.
- La población de la provincias Chapare, Carrasco, Arani, y Tiraque del departamento de Cochabamba (Zona de Producción Excedentaria en Transición de cultivos de coca, según la Ley 1.008) presenta niveles de pobreza extremos (Mapa de la Pobreza, 1993). La situación de pobreza y la falta de alternativas efectivas de generación de ingresos diferentes al de la coca es la que impulsa a los campesinos del Chapare y de otras zonas de Bolivia a producir coca, cuyo comportamiento no se modificará entre tanto prevalezca dicha situación.
- La eliminación de los cicales del Chapare en un periodo relativamente corto, sin la generación de opciones económicas efectivas para el productor de coca actual, es una opción poco realista por cuanto el desarrollo de las actividades económicas alternativas requieren acciones de mediano plazo.

Considerando las apreciaciones anteriores, este documento sostiene que la búsqueda de nuevos rumbos para el desarrollo alternativo y la reducción de cicales debe mantener el objetivo de forjar la base económica alternativa para el agricultor que actualmente produce coca. Esta condición es imprescindible así como la consideración del ámbito generado por la política económica de desarrollo de la economía de mercado y la Ley de Participación Popular.

La búsqueda de nuevos rumbos para el desarrollo alternativo y la reducción de cicales, identifica en primer término los problemas mayores que han obstaculizado su desenvolvimiento (Punto B de este Capítulo). Luego, se plantean pautas para una nueva definición de políticas que redunden en la oferta de la hoja de coca y los cultivos sustitutos (Punto C). Finalmente, se plantea un requisito en el control de la demanda de la hoja de coca

(Punto D). Esta situación plantea la delimitación del ámbito de acción del Estado, el rol de los productores agropecuarios, las ONGs y la cooperación internacional.

**B. PROBLEMAS MAYORES DEL DESARROLLO ALTERNATIVO Y LA ERRADICACION VOLUNTARIA. PROBLEMAS MAYORES DEL DESARROLLO ALTERNATIVO Y LA ERRADICACION VOLUNTARIA. PROBLEMAS MAYORES DEL DESARROLLO ALTERNATIVO Y LA ERRADICACION VOLUNTARIA. PROBLEMAS MAYORES DEL DESARROLLO ALTERNATIVO Y LA ERRADICACION VOLUNTARIA. PROBLEMAS MAYORES DEL DESARROLLO ALTERNATIVO Y LA ERRADICACION VOLUNTARIA**

Los productores de coca de las zonas de producción excedentaria en transición del Chapare, hasta el presente han sido objeto de acciones diversas para la modificación de su base productiva, mediante la erradicación voluntaria de sus cultivos de coca y la promoción de cultivos sustitutivos.

El objetivo específico de los programas de erradicación voluntaria y desarrollo alternativo ha constituido generar una base económica alternativa para los productores de coca de manera a que dejen de producir este cultivo y por consiguiente, dejar sin aprovisionamiento de materia prima al negocio ilícito de la cocaína. En el período reciente se ha erradicado una cantidad significativa de cultivos de coca. No obstante haberse ejecutado niveles de inversión elevados para el desarrollo alternativo, no se ha generado la base económica alternativa para el productor y los narcotraficantes parecen mantener su sistema de aprovisionamiento de hoja de coca.

Que ha fallado ?. Este trabajo sostiene que **han existido cuatro problemas mayores.**

Por una parte, **la condicionalidad de desarrollo alternativo por erradicación voluntaria** se ha constituido en un obstáculo que ha afectado a ambos programas. Para entender esta situación, en primer lugar debe indicarse que la erradicación voluntaria tiene un comportamiento muy errático, condicionado mayormente a las fluctuaciones del precio de la hoja de coca. Luego, la participación del agricultor interesado en el desarrollo

alternativo exige que él haya cumplido previamente con el requisito de reducir al menos parcialmente su cocal. La conducta adoptada por el productor de coca para ambos programas ha sido ambivalente y, la condicionalidad establecida entre desarrollo alternativo previa reducción de cicales, ha generado retrasos y y desfases afectando principalmente al desarrollo alternativo.

Por otra parte, **el pago compensatorio** por erradicación recibido por el productor ha funcionado en la práctica como un mecanismo de generación de liquidez y de protección para periodos de caídas en los precios de la hoja de coca y, probablemente como fuente de financiamiento para nuevos cultivos de coca.

En tercer término, el desarrollo alternativo adoptó un **enfoque de Estado Benefactor** con una doble implicación: por un lado, merced a la condicionalidad entre desarrollo alternativo y reducción voluntaria, el gobierno dió lugar a que se le formulen solicitudes variadas a fin de atender los requerimientos más diversos del productor; por otro lado, el gobierno con el objeto atender las demandas de los productores incursionó en actividades muy diversas a rótulo de desarrollo alternativo, desde la habilitación de canchas deportivas a la construcción de plantas agroindustriales. Esta situación convirtió al desarrollo alternativo en deudor de los productores de coca que erradicaban sus cicales, impulsando a que el gobierno diversifique el ámbito de sus acciones.

Finalmente, debido a la lenta maduración del programa de desarrollo alternativo se ha producido un **relegamiento de facto de las actividades de apoyo a la comercialización** de la producción de los cultivos sustitutos. Esta situación persiste en la actualidad al mantenerse un esquema paternalista para la comercialización. Las acciones en este campo se respaldan en las actividades de un Proyecto Temporal cuya duración es efímera, en lugar de impulsar las iniciativas privadas de carácter empresarial de los propios productores vía sus asociaciones o sus cooperativas.

### C. LAS PAUTAS PROPUESTASC. LAS PAUTAS PROPUESTASC. LAS PAUTAS PROPUESTASC. LAS PAUTAS PROPUESTAS

Este documento plantea las siguientes pautas para una nueva definición de los programas de erradicación y de desarrollo alternativo.

**1. Eliminación de la condicionalidad Desarrollo Alternativo por Erradicación Voluntaria.**

Esta condicionalidad se ha originado en el convencimiento de que la erradicación infringe daño económico al agricultor que reduce sus cosechas y que en justicia corresponde coadyuvarle en el desarrollo de su economía alternativa en base a cultivos sustitutos. En la realidad, el programa de erradicación se ha implementado casi independientemente del desarrollo alternativo, situación que es perceptible en los resultados de cada uno de los dos programas.

Por otro lado, varios de los programas y proyectos de desarrollo alternativo, con conceptos como las acciones en zonas expulsoras de mano de obra al Chapare, ó, inversiones en áreas sociales que no inciden de manera directa e inmediata en las finanzas del agricultor, han abandonado parcialmente en la práctica la condicionalidad de referencia.

Bajo el enfoque de la condicionalidad, se han desarrollado proyectos imbuidos de fuertes corrientes paternalistas, dando lugar a la ejecución de proyectos, cuya identificación y diseño se efectuaba prescindiendo del beneficiario. El principio adoptado en la práctica ha supuesto que el desarrollo alternativo debía cumplir con los agricultores afectados por la erradicación, proporcionándoles algo, sin que necesariamente la inversión ejecutada tuviese relación con el desarrollo inmediato de su economía alternativa, como las sedes sindicales, canchas de fútbol y otros ejemplos. En otros términos, el principio de la condicionalidad ha dado lugar a una ampliación del concepto de desarrollo alternativo impulsando inversiones en áreas y sectores muy diversos.

Por otra parte, desde un concepto de resarcimiento individual se ha ampliado el principio de la compensación a un grupo organizado, la comunidad, el sindicato, la asociación, etc. De ahí que una

proporción significativa de recursos se han aplicado en proyectos de agua potable, postas sanitarias, refacción de escuelas, cuya exigencia se formula a nivel comunitario.

La condicionalidad también ha apoyado el enfoque de "Estado Patrón" principio por el que debía ejecutar y administrar inversiones de desarrollo alternativo en beneficio de los agricultores, tales como plantas agroindustriales, proyectos de comercialización, etc. Este enfoque ya no es compatible con la política actual de fomento a la iniciativa privada.

En definitiva, en base a los antecedentes expuestos se plantea eliminar la condicionalidad de Desarrollo Alternativo por Erradicación Voluntaria, circunstancia que ya se ha dado en la práctica. Pero más que ello, la eliminación debe efectuarse con el convencimiento de que el desarrollo alternativo surgirá por su propia fuerza y lógica, para lo cual este no debe estar supeditado a restricciones.

## **2. Supresión del pago compensatorio por erradicación voluntaria.**

El pago compensatorio ha podido justificarse en su momento, por cuando su otorgación significaba un ingreso temporal de resarcimiento hasta tanto el agricultor afectado perciba los beneficios de sus cultivos sustitutivos. De manera indirecta pudo haberse esperado que su pago se constituyese en un mecanismo para incentivar al agricultor a participar en el programa de erradicación voluntaria.

Como se indicó anteriormente, en la práctica el pago compensatorio ha funcionado como un mecanismo de generación de liquidez y de protección en caso de caídas en los precios de la hoja de coca y, fuente potencial de financiamiento para nuevos cultivos de coca. Este mecanismo en lugar de incentivar a la erradicación (disminución de superficies cultivadas) probablemente se ha constituido en una fuente potencial de financiamiento para el incremento de la superficie cultivada de coca. Así pues, la utilización de este mecanismo ha sido desvirtuado respecto de su intencionalidad original.

No existen razones sólidas para mantener el mecanismo del pago compensatorio por erradicación, pero si existen al menos dos razones para suprimirlo. La primera de ellas es que se liberaría una cantidad significativa de recursos que bien pueden redestinarse a

programas específicos de desarrollo alternativo. En segundo lugar, se eliminaría un mecanismo que favorece a un grupo reducido de agricultores cuando la inmensa mayoría rural, mayormente productores agropecuarios, no dispone de este tipo de privilegios.

### **3. Establecimiento de Areas de Desarrollo Alternativo y Liberación de Areas de Producción de Coca**

Se plantea el establecimiento de Areas de Desarrollo Alternativo en el Chapare y sus proximidades a fin de posibilitar el desplazamiento y asentamiento de productores de coca seleccionados, quienes renunciarían a sus cocales al incorporarse a dichas áreas.

Bajo esta opción será posible avanzar de manera realista en la generación de una economía alternativa y en la eliminación de cultivos de coca, siempre y cuando la oferta a los productores actuales de coca sea efectiva y les permita la obtención de ingresos razonables. Para concretar una propuesta de esta naturaleza pueden seguirse los siguientes pasos:

#### **a) Establecimiento de Areas de Desarrollo Alternativo.**

En zonas seleccionadas del Chapare y sus proximidades podrían implementarse Areas de Desarrollo Alternativo, bajo la dirección y supervisión técnica adecuada. Estas áreas se establecerían con el propósito de posibilitar el desplazamiento y asentamiento de familias de productores de coca.

Las áreas de desarrollo alternativo deberían contar con servicios de asistencia tecnológica en producción y comercialización agropecuaria, se encontrarían integradas a las redes viales del país y dispondrían de servicios sociales mínimos en salud y educación.

El establecimiento de las áreas propuestas debe ser de responsabilidad del Estado, proporcionando recursos financieros internos y gestionado y concretando los aportes

externos.

Las áreas pueden establecerse con el concurso de ONGs, sector privado y las comunidades organizadas vía sus asociaciones y/o cooperativas, bajo la supervisión y fiscalización de una instancia especializada que cuente con reconocimiento internacional.

**b) Asentamiento de Productores a Areas de Desarrollo Alternativo.**

En base a un proceso riguroso de selección de productores de coca, y previo renunciamento a sus cocalos, se procedería con las acciones para posibilitar su desplazamiento y asentamiento en la áreas de desarrollo alternativo seleccionadas.

**c) Saneamiento Jurídico de las tierras entregadas.**

Los terrenos a ser proporcionados en las áreas de desarrollo alternativo a los productores de coca seleccionados estarían jurídicamente saneados. A estos productores se le entregaría los Títulos de Propiedad de las tierras entregadas.

**d) Liberación de Areas de Producción de Cultivos de Coca.**

Una vez verificado el asentamiento de los ex-productores de coca y sus familias en sus nuevas tierras, se procedería a la eliminación total de sus antiguos cocalos. Luego, estos terrenos podrían ser objeto de nuevas dotaciones, previa regularización y saneamiento legal.

Para la ejecución de este modelo se requieren recursos significativos, los cuales pueden provenir de la cooperación bilateral y multilateral, cuyas contrapartes se constituirían en base a los recursos liberados por la eliminación del pago compensatorio actual y otros recursos internos.

#### **4. La intervención estatal en el Nuevo Modelo para el Desarrollo Alternativo**

Es necesario restringir el ámbito de intervención del Estado en el Desarrollo Alternativo. Es preferible hacer poco pero hacerlo bien.

En este contexto, el nuevo enfoque del desarrollo alternativo, podría restringir su intervención a la ejecución de inversiones en infraestructura vial y productiva en las Areas de Desarrollo Alternativo planteadas y, bajo un programa de prioridades que se complemente con la política nacional actual de la habilitación de corredores de exportación y de servicios.

Las plantas agroindustriales, convertidas en empresas, podrían transferirse bajo la modalidad de cesión de cierto número de acciones a cambio de la eliminación de una cantidad determinada de cultivos de coca.

En ciertas circunstancias, hasta tanto se verifiquen las condiciones para la cesión, las instalaciones de estas plantas podrían transferirse temporalmente a terceras instancias que faciliten su funcionamiento como centros de absorción de la producción primaria de las áreas de desarrollo alternativo, sin generarle obligaciones al Estado.

Las Estaciones Experimentales y Centros Mayachasitas permanecerían temporalmente bajo la responsabilidad del Estado, con el único objeto de proporcionar asistencia tecnológica al productor. Pasado un tiempo prudencial estas instalaciones deberían ser objeto de transferencia a instancias organizadas de los productores agropecuarios.

Las acciones en el área social, salud, educación, saneamiento básico, etc. se atenderían bajo la responsabilidad de las instancias regulares, como los Fondos Sectoriales y otros.

#### **5. Desarrollo de Iniciativas Empresariales**

Para apoyar el establecimiento de las Areas de Desarrollo Alternativo, bajo la responsabilidad de una institución especializada,

subsidiada por el Estado, se impulsarían y fortalecerían las iniciativas empresariales principalmente para la comercialización de la producción primaria a ser generada en las Areas de de Desarrollo Alternativo.

En la actualidad existen condiciones inmejorables para desarrollar mecanismos privados con participación accionaria de productores para la comercialización de la piña, el banano y el palmito en el Chapare y el café en los Yungas de La Paz.

**D. CONTROL DE LA DEMANDA DE HOJA DE COCAD. CONTROL DE LA DEMANDA DE HOJA DE COCAD. CONTROL DE LA DEMANDA DE HOJA DE COCAD. CONTROL DE LA DEMANDA DE HOJA DE COCA**

En el pasado reciente, el comportamiento del precio de la hoja de coca ha incidido en la motivación de los agricultores para la reducción de cocales y su participación en el desarrollo alternativo. Por su parte, el precio de la hoja de coca ha estado fuertemente condicionado por las acciones de control e interdicción.

En efecto, por una parte, se sabe que en el período 1987/1993, los niveles de erradicación han tenido una tendencia inversamente proporcional al precio de la hoja de coca. Por otro lado, según la experiencia de DIRECO, el precio de la hoja de coca depende directamente de las acciones de interdicción, del control de la comercialización de la hoja de la coca, del control del ingreso de los precursores y de manera general de la lucha contra los narcotraficantes. Bajo estos supuestos, es inobjetable que toda vez que el gobierno ha intensificado sus acciones de control en la comercialización de la hoja de la coca, interdicción y asedio a los narcotraficantes, el precio de la hoja de la coca ha caído drásticamente. Un ejemplo reciente de esta aseveración constituye la caída en los precios verificada como resultado de la operación Nuevo Amanecer iniciada por el gobierno a mediados del mes de julio de 1994. En efecto, de un precio de aproximadamente \$us 50 por carga de 100 libras registrado en la primera quincena del mes de julio, antes de la operación Nuevo Amanecer, este bajó a alrededor de \$us 18 por la misma carga, en la segunda quincena.

Hasta el presente las acciones de control e interdicción se han ejecutado tanto a nivel de la demanda de hoja de coca (Narcotráfico) como de su

oferta (Productores de Hoja de Coca).

El control de la oferta ejercido directamente sobre los productores de coca ha generado protestas campesinas y reacciones de rechazo al ser objetos de control ya sea por sospechas de narcotráfico o simplemente por producción de coca. Pareciera que el trato dispensado a bolivianos en aeropuertos internacionales, que somos objeto de revisiones humillantes al ser considerados sospechosos de tráfico de drogas, se reproduce en el Chapare con los productores de coca, al ser objeto de acciones de control de narcóticos por la sola razón de ser productores de cultivos de coca, según las denuncias que formulan los dirigentes cocaleros mediante los medios de comunicación social.

El aspecto objetable no es la ejecución de las acciones de control, sino el hecho de que éstas no distingan el control de la demanda de el de la oferta y que su ejecución sea eventual, esporádica y responda a objetivos inmediatistas como es el incremento en los niveles de erradicación en determinados plazos a fin de cumplir con metas que permitan captar mayores recursos financieros externos.

**Este trabajo sostiene que el desarrollo alternativo tendrá posibilidades de éxito cuando los márgenes de ganancia del cultivo de la hoja de coca incrementados por una demanda que emerge de una actividad delictiva, compitan sana y transparentemente con los de los cultivos alternativos.**

Para este efecto, **a fin de posibilitar un ambiente propicio para el desarrollo alternativo, es necesario que las acciones de control, interdicción, etc., se ejerzan sobre la demanda de hoja de coca y tengan carácter permanente y continuo.** Cumplido este requisito, es probable esperar que los precios de la hoja de coca y sus márgenes de ganancia para el productor de coca no sean alterados por la influencia de las actividades delictivas, circunstancia que redundará en la generación de un ambiente propicio para el desarrollo alternativo.

Estas acciones de control sobre la demanda de la hoja de coca ejecutadas de manera permanente y sostenida posibilitarán que su precio se sitúe por debajo de su punto de equilibrio, circunstancia que podrá tener dos efectos: por una parte, el agricultor no estará motivado económicamente a mantener un cultivo que le depara pérdidas; por otro lado, este agricultor adoptaría otras alternativas productivas respondiendo a una necesidad imperiosa respecto sus ingresos.

La Paz, Septiembre de 1994

## BIBLIOGRAFIABIBLIOGRAFIABIBLIOGRAFIABIBLIOGRAFIA

- (1) ANTEZANA OSWALDO:  
Desarrollo Alternativo es el Capítulo más importante en la Lucha contra el Narcotráfico. En Impacto del Capital Financiero del Narcotráfico en América Latina. La Paz 1991.
- (2) BLANES JOSE:  
Aspectos Políticos e Institucionales de la Lucha contra las Drogas en Bolivia. CEBEM. La Paz, 1993.
- (3) DORIA MEDINA SAMUEL:  
Coca por Desarrollo: Dos Años Después. En Drogas: el Debate Boliviano, No 3 SEAMOS. La Paz, Octubre de 1991.
- (4) FONADAL:  
Resumen de información. Actividades Realizadas Período 1983/1993 y Plan Operativo 1994, Proyectos de Desarrollo Alternativo. La Paz, Abril 1994.
- (5) JUSTINIANO JOSE GUILLERMO:  
La Economía de la Coca en Bolivia. En Drogas: el Debate Boliviano, No 3 SEAMOS. Santa Cruz, Octubre de 1991.
- (6) INE:  
Impacto de la Hoja de Coca y sus Derivados en la Economía Boliviana. La Paz, Diciembre de 1992.
- (7) LASERNA Roberto:  
Las Drogas y el Ajuste en Bolivia, Economía Clandestina y Políticas Públicas. CEDLA. La Paz, Diciembre de 1993.
- (8) MACHICAO ERNESTO:  
La experiencia del Desarrollo Alternativo en Bolivia y su Pertenencia a Otros Países Latinoamericanos. En Impacto del Capital Financiero del Narcotráfico en América Latina. La Paz 1991.
- (9) SUBDESAL:  
Compilación de Leyes, Convenios y Programas relacionados con el Desarrollo Alternativo, Tráfico Ilícito y Prevención Integral del Uso Indebido de Estupefacientes y Sicotrópicos. Responsable de la compilación Dra. Nancy Romero B. La Paz, 1993.

## II

### IMPACTOS DEL PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL EN EL MERCADO DE TRABAJO URBANO

#### 1. Consideraciones preliminares

A finales de la década de los 70, al mismo tiempo que la economía mundial ingresa a una crisis de enormes repercusiones, se ponen en evidencia las serias dificultades que enfrentan, en materia de empleo, tanto los países desarrollados como los del tercer mundo.

En los ámbitos urbanos, mientras la fuerza laboral crece a ritmos sin precedentes, tanto por factores demográficos, económicos como sociales, las estructuras económicas presentan crecientes dificultades para absorber a nuevos ocupados en condiciones laborales adecuadas.

En el caso boliviano, los problemas de empleo son tanto o más acuciantes que los que se advierten en el contexto latinoamericano, y tienden a profundizarse con la instauración del nuevo modelo de desarrollo impulsado por los organismos internacionales.

En este capítulo se pretende lograr una aproximación a los impactos de la aplicación del Programa de Ajuste estructural, en el mercado de trabajo urbano, con la certeza de que un análisis de esta naturaleza difícilmente puede estar aislado de condicionantes de más largo plazo. Por esta razón, la exposición del tema se inicia con un breve recuento de aspectos de carácter estructural para luego efectuar un análisis de las tendencias recientes en el comportamiento del mercado laboral y su relación con las medidas de política de estabilización y de reformas estructurales.

El análisis se aborda con un enfoque descriptivo-explicativo como el que amerita la difícil situación del empleo en el país y la necesidad de avanzar en propuestas que contribuyan a encarar su solución.

#### **1.1. Breve recuento de la evolución poblacional**

El análisis de la progresión demográfica en el país y su distribución entre áreas urbanas y rurales a partir de la información de los censos de 1950, 1976 y 1992, muestra dos tendencias centrales que interesa destacar por sus implicaciones en el comportamiento de la oferta laboral. La primera hace referencia al ritmo moderado de crecimiento poblacional y su leve aumento en los últimos 15 años; la segunda, a la redistribución espacial de la población entre áreas urbanas y rurales que, si bien sigue las tendencias observadas en otros países de América Latina, remite a la presencia de un proceso

acelerado de crecimiento urbano reciente (ver Cuadro II.1).

En relación con la primera tendencia, los cambios en el comportamiento de la fecundidad y la mortalidad desde 1950, y en particular a partir de 1976, muestran que ambas tienden a un significativo descenso. A pesar de ello, Bolivia todavía presenta una de las tasas más altas de fecundidad y la tasa más elevada de mortalidad observadas entre los países latinoamericanos (INE,1993).

De acuerdo con información de CONAPO, la tasa global de fecundidad (TGF) entre 1976 y 1988 habría descendido de 6.5 a 5 hijos por mujer, en tanto que la mortalidad infantil en el primer año de vida (como indicador más expresivo de este componente del crecimiento) se habría reducido desde una tasa estimada de 151 por mil a 102 por mil, básicamente por un control técnico de las enfermedades (vacunaciones y otros) antes que por un mejoramiento de la calidad de vida de la población<sup>1</sup>. Ambos indicadores presentan variaciones regionales de importancia, aunque para este propósito es suficiente destacar la persistencia de niveles significativamente más altos de fecundidad y mortalidad infantil en las áreas rurales (CONAPO,1991).

A la luz de los cambios ocurridos en las variables que determinan el crecimiento natural de la población, la tasa de progresión anual observada de 2.05 y 2.11 entre 1950-76 y 1976-92, respectivamente, expresa que la reducción de la mortalidad no se traduce en cambios de importancia en el ritmo de crecimiento de la población total debido al mantenimiento de una tasa alta de fecundidad (aún después de un significativo descenso). En consecuencia, el leve aumento en la tasa de crecimiento es el resultado de dos tendencias de sentido similar pero que arrojan un saldo neto que no da lugar a variaciones porcentuales significativas.

Este comportamiento, al que debe adicionarse la influencia de los saldos migratorios netos, se tradujo, en cifras absolutas, en un aumento poblacional de 1.807.306 personas entre 1976 y 1992; 39% más que en el año base. Esto significa un incremento anual de aproximadamente 115.365 personas, de las cuales cerca de 90.000 pasan a formar parte de la oferta laboral potencial<sup>2</sup>.

La segunda tendencia, muestra que el fenómeno de concentración urbana acusa un ritmo acelerado a partir de 1976 y se explica tanto por la migración rural-urbana directa como por el efecto indirecto de las migraciones en el crecimiento vegetativo de la población de

---

1 Hacia 1992, el Censo Nacional de Población y Vivienda, recientemente publicado por el INE, da cuenta de una reducción aun mayor en la tasa de mortalidad infantil respecto a 1988 (75 por mil).

2 La oferta laboral potencial está definida como la población de 10 años y más.

las ciudades (nacimientos que se producen a partir de su incorporación al ámbito urbano). A diferencia del período 1950-76, en el lapso transcurrido entre los dos últimos censos la tasa de crecimiento de la población rural es apenas positiva (0.09%), mientras que la población urbana crece a un ritmo que duplica al de la población total (4.16%).

El período intercensal 1976-1992, salvando los tres primeros años, marca uno de los escenarios de crisis económica y social más agudos desde la implantación de las reformas estructurales de 1952. Este escenario se caracteriza por la disminución en el ritmo de acumulación, la profundización de las brechas de productividad entre las actividades agrícolas y no agrícolas y, al interior de éstas, entre actividades modernas, informales y tradicionales; una situación que tiende a reforzarse desde la aplicación del PAE, cuyas orientaciones no sólo favorecen a una mayor concentración del capital y el desenvolvimiento de actividades intensivas en el uso de este factor, sino que crean condiciones adversas para el funcionamiento de las unidades económicas ubicadas en las franjas tecnológicas más atrasadas de la economía.

Así, entre otros aspectos, el privilegio de los sectores exportadores como sujetos centrales en la definición de las políticas de reconversión productiva genera las condiciones para acentuar los procesos de desestructuración de los segmentos de la actividad económica cuya producción se dirige al mercado interno, agudizando las tendencias a la emigración de los campesinos y de la población de centros urbanos deprimidos a las ciudades de mayor tamaño y hacia otras zonas rurales con mayor dinamismo.

Al respecto, el propio desempeño de las tasas de crecimiento poblacional señala la influencia del nuevo patrón de acumulación impulsado por el PAE, en las condiciones de reproducción de la población y, por lo tanto, en los procesos de emigración, particularmente desde las áreas de agricultura tradicional. Hasta 1988, el crecimiento de la población rural era de 0.13%, mientras que entre 1988 y 1992 se reduce a 0.09%.

La emigración rural en los últimos 4 años no solamente se ha dirigido a los centros urbanos mayores e intermedios, sino también a otras áreas rurales cuyas actividades -reales o aparentes- se constituyen en estímulos para la atracción de flujos migratorios. Asimismo, la migración de origen urbano ha tenido como destino, además de otros centros urbanos, también las zonas rurales que se presentan como relativamente dinámicas (principalmente las zonas tropicales de Cochabamba y la región integrada de Santa Cruz).

Todos estos factores se combinan para dar lugar a un proceso de redistribución espacial de la población entre áreas urbanas y rurales que deja como saldo neto un crecimiento urbano más acelerado que se caracteriza por:

- el mantenimiento del eje La Paz/El Alto, Cochabamba y Santa Cruz como el espacio de

mayor concentración poblacional que, hacia 1992, abarca al 60.2% de la población urbana total<sup>3</sup> (ver Cuadro II.1);

- el aumento en la participación relativa de las ciudades de Cochabamba y Santa Cruz en el eje de concentración poblacional;

- la aceleración del crecimiento y la consolidación de centros urbanos intermedios y menores, en particular de aquellos estrechamente vinculados a la dinámica económica de las ciudades de Cochabamba y Santa Cruz, ubicados en su entorno agrícola de influencia y en su espacio urbano circundante. Sin que ésto signifique el surgimiento de nuevos centros poblados, se evidencia un proceso de nucleamiento que ha incidido en el aumento de centros poblados con 10.000 y más habitantes. Hasta 1976, existían 22 aglomeraciones con esta característica. Actualmente su número ha aumentado a 33.

En este proceso, las áreas urbanas aumentan su importancia relativa en la concentración poblacional desde el 42%, en 1976, al 58%, en 1992; nuevamente debe destacarse en apoyo a la hipótesis de un mayor ritmo de crecimiento urbano desde la aplicación del PAE, que mientras entre 1976 y 1988 la población urbana aumentaba en 105.000 personas por año, entre 1988 y 1992 el incremento anual absoluto asciende a 140.000 personas.

Considerando la tendencia descendente de las tasas de fecundidad y mortalidad en las áreas urbanas, esta mayor presión poblacional urbana sería producto de aumento en la intensidad de los flujos migratorios que a éstas se dirigen. De hecho, estudios realizados en los últimos años muestran que el componente migratorio representa algo más de la mitad de la tasa de crecimiento global que experimentan las principales ciudades del país.

De mantenerse las tendencias actuales en la progresión demográfica, hacia el año 2000 el 68% de la población total tendría como residencia el área urbana y las cuatro principales ciudades del país llegarían a aumentar su población en cerca de 940.000 personas, un 42% por encima de su población residente en 1992.

## **1.2. Redistribución espacial de la fuerza de trabajo**

Los cambios en la distribución de la población se encuentran directamente asociados con la distribución espacial de las actividades económicas y su dinamismo en el mediano y largo plazo. Los desplazamientos poblacionales, independientemente de su orientación (destino), tienen origen en la búsqueda de mayores oportunidades de empleo, ingresos y, en general, en el mejoramiento de la calidad de vida. Es decir, responden básicamente a

---

3 En 1976, estos centros urbanos concentraban al 56.8% de la población urbana total.

factores vinculados con la ausencia de posibilidades para lograr la reproducción cotidiana, generacional y social de la fuerza de trabajo en las condiciones prevalecientes en determinados contextos socioeconómicos.

Se trata, en este sentido, de movimientos de fuerza laboral que involucran no solamente a individuos que integran la población económicamente activa, sino, cada vez más, a grupos familiares completos que, simultáneamente o después, se trasladan junto a los jefes de familia y que rápidamente pasan a formar parte de la oferta laboral<sup>4</sup>.

Esto se verifica al constatar que, desde 1976, la fuerza laboral en áreas urbanas y rurales aumenta o disminuye en las mismas proporciones en que lo hacen sus respectivas poblaciones totales (ver Cuadro II.2).

Esta característica tiene implicaciones de largo plazo en la distribución espacial de la fuerza de trabajo; ésta tenderá a concentrarse en las áreas urbanas de mayor tamaño en proporciones que superan la capacidad de sus economías en lento desarrollo para integrarla productivamente.

Considerando las tasas de crecimiento intercensal 1976-1992, la fuerza de trabajo rural crece apenas en un 2.1% anual, en tanto que la fuerza laboral urbana aumenta 4.9% cada año, superando ampliamente el crecimiento de la población total.

La incidencia del PAE en el nuevo patrón de crecimiento de la fuerza laboral urbana y rural se evidencia con nitidez al comparar su evolución entre 1988 y 1992, cuando, junto a un incremento moderado de la PEA rural, se observa un explosivo aumento de la fuerza laboral urbana (6.6% anual).

De acuerdo con las estimaciones realizadas, en términos absolutos la fuerza laboral rural aumentó anualmente en 57.000 personas entre 1988 y 1992; comparativamente, los centros urbanos se enfrentaron a un aumento de más de 72.000 nuevos trabajadores disponibles.

En ambos casos, esta evolución obedece al aumento de las tasas de participación derivadas de la contracción de los ingresos familiares, y en los centros urbanos, es,

---

4 Al respecto existen varios trabajos recientes que destacan el carácter familiar de la migración que se dirige a los centros urbanos y su constitución en un tipo de migración cada vez más frecuente. Entre otros, A.Mérida y E.Saldías: **Migración hacia la ciudad de Santa Cruz.** CORDECruz /OIT/FNUAP: Santa Cruz, 1990; C.Ledo García: **Urbanización y migración en la ciudad de Cochabamba.** CEP-UMSS/OIT/FNUAP: Cochabamba, 1990.

además, el resultado del fuerte crecimiento de la población.

Estos comportamientos de la fuerza laboral permiten concluir que los problemas de insatisfacción laboral en las zonas rurales se trasladan progresivamente a los centros urbanos, principalmente a los comprendidos en el eje central, cuya capacidad para ocupar productivamente a nuevos contingentes de fuerza laboral ha sido ampliamente rebasada; los desajustes y desequilibrios derivados de la lenta evolución de los determinantes de la demanda de trabajo en un contexto de alta expansión de la oferta han devenido en problemas estructurales de difícil resolución y menos aún por el simple juego del mercado. Lo anterior apareja tendencias al fortalecimiento de las formas de inserción laboral precaria presentes en las últimas décadas, aspecto que se discute en el siguiente acápite.

### **1.3. Comportamiento de los mercados de trabajo urbano-rurales**

La heterogeneidad estructural que caracteriza al aparato productivo nacional se expresa en la coexistencia y articulación de formas distintas de organización de la producción y del trabajo tanto en las áreas urbanas como rurales.

Junto a la concentración del progreso técnico en pocas ramas de actividad y en un número reducido de empresas grandes y medianas, la ausencia de eslabonamientos productivos de relativa importancia ha tendido a acentuar la heterogeneidad tecnológica, y por lo tanto los diferenciales en la densidad de capital por hombre ocupado y en la productividad intra e intersectoriales.

Así, además de las formas de organización típicamente empresariales (públicas y privadas), la estructura productiva está conformada por otras formas organizativas en las cuales i) no se ha alcanzado una plena diferenciación entre propietarios del capital y del trabajo. Los propietarios, a pesar de integrar en la unidad económica a otros trabajadores asalariados, también participan de los procesos de trabajo en forma directa (formas semiempresariales); ii) el trabajo se organiza exclusivamente en torno a un trabajador independiente que realiza su actividad con o sin el apoyo de otros miembros de su núcleo familiar (formas familiares)<sup>5</sup>.

---

5 Estas formas organizativas identificadas mediante criterios de tipo cualitativo (tipo de propiedad de los medios de producción; existencia de disociación entre capital y trabajo; formalización o no de relaciones de asalariamiento), en aproximaciones empíricas al estudio del empleo y los mercados de trabajo urbano, son extensibles al contexto rural. Una visión más amplia de este enfoque se encuentra en Casanovas, R.et.al, **Migraciones y empleo en la ciudad de Santa Cruz:**

En el país, el sector empresarial, por su debilidad constitutiva, no logró imprimir su lógica de funcionamiento al conjunto de la economía; de este modo, se configura un mercado de trabajo restringido que deja fuera a un amplio contingente de la fuerza laboral, la misma que en el marco de las estrategias de generación de ingresos se articula en torno a actividades tecnológicamente muy atrasadas donde no rigen relaciones de asalariamiento (sector familiar) o, en su caso, se basan en relaciones contractuales atípicas (sector semiempresarial). Aunque es cierto que el primero aporta con una proporción significativa del producto, los segundos son la fuente principal de empleo, tanto en áreas urbanas como rurales.

Es, por tanto, la estructuración de las actividades económicas según formas de organización productiva la que determina las características del mercado de trabajo tanto en ámbitos urbanos como rurales<sup>6</sup>. En otros términos, la segmentación del mercado laboral responde a factores vinculados con la demanda, cuyas discontinuidades dependen del grado en que se difunde el progreso técnico y se atenúan las disparidades de productividad<sup>7</sup>.

Hacia 1976, los sectores empresarial y estatal ocupaban aproximadamente al 31% de la fuerza laboral total. Esta reducida proporción disminuye progresivamente al influjo del desmantelamiento productivo y la vigencia de una economía especulativa provocados por la crisis del modelo de acumulación en curso y, posteriormente, con la aplicación del shock estabilizador, la lenta recuperación del crecimiento y su concentración en actividades intensivas en capital, en el marco de la aplicación del PAE. En 1992, OIT/FNUAP/Ministerio de Trabajo y D.L.: La Paz, 1982.

6 Para los fines expositivos, en este trabajo se hará referencia genéricamente a segmentos del mercado de trabajo aún en el caso de las formas organizativas familiares, donde no se formalizan relaciones de asalariamiento, y por lo tanto no forman parte del mismo en sentido estricto.

Asimismo, en los Cuadros presentados se incluye el empleo en actividades del servicio doméstico vinculado con los hogares, por constituir una parte de la PEA que, sin encontrarse articulada al mercado laboral, vende su fuerza de trabajo en unidades domésticas u hogares.

7 Para una mayor profundización sobre este aspecto puede consultarse diversos trabajos publicados por PREALC/OIT; también el artículo de J.Mezzera: "Excedente de fuerza de trabajo y sector informal urbano", en **La mujer en el sector informal**: ILDIS-Quito, 1988.

solamente el 27% de la población activa se hallaba ocupada en estos segmentos del mercado laboral <sup>8</sup> (ver Cuadro II.3).

La amplia proporción restante de la fuerza laboral del país (que aumenta del 69% al 73%) se ocupa en los segmentos semiempresarial, familiar, tradicional rural y en actividades del servicio doméstico.

Lo peculiar de esta forma de distribución del empleo es que después de 15 años, la fuerza laboral ocupada en los segmentos más atrasados de la economía no hubiera presentado signos de disminución de relativa importancia. Por el contrario, se evidencia un traslado de fuerza laboral desde el sector agrícola tradicional y las áreas urbanas más deprimidas hacia los sectores semiempresarial y familiar en las ciudades de mayor tamaño.

En efecto, dentro de este subconjunto, hacia 1976 destacaba el peso de la economía campesina como fuente de ocupación para casi la mitad de la fuerza laboral (45.7%); hacia 1992, su participación se reduce hasta el 42.5%, como expresión del traslado de la fuerza laboral del campo hacia las ciudades donde, a la llegada o después, se ve obligada a reproducir formas de autoocupación propias de la lógica campesina. Esta situación, junto a otros factores que se destacan posteriormente, provoca un aumento notable en la participación de los sectores semiempresarial y familiar en la ocupación total, desde el 19%, en 1976, al 28%, en 1992.

Esta tendencia se explicaría, por una parte, debido a que las unidades económicas empresariales han experimentado un tipo de crecimiento intensivo en capital, o, en su defecto, no han logrado retomar el nivel de operaciones que tenían antes de la crisis. Por otra, por la orientación del crecimiento que, aún después de siete años de la aplicación del PAE, sigue mayormente sustentado por las actividades primario-extractivas y terciarias con escasa capacidad de generación de empleo.

---

8 Las estimaciones realizadas para determinar la inserción de la PEA rural por segmentos del mercado de trabajo posiblemente subestiman la participación del sector agrícola moderno en el empleo, puesto que muchos propietarios cuyas actividades se organizan de la manera empresarial suelen ser clasificados, para los efectos censales o de enumeración en las encuestas, como "productores independientes". Es el caso, entre otros, de los pequeños agricultores comerciales.

Asimismo, para el área rural se distinguen claramente dos sectores del mercado de trabajo (moderno-tradicional) debido a la ausencia de mediciones que posibiliten la identificación y cuantificación de las actividades organizadas de la manera semiempresarial.

En el ámbito urbano, se presenta un tipo de urbanización -en términos demográficos- que no tiene un correlato desde el punto de vista económico y social. El incipiente proceso de industrialización ha definido históricamente una relación discordante con el crecimiento poblacional, ya que la industrialización nunca fue la causa determinante de la urbanización, ni el sector industrial tuvo capacidad para constituirse en el sector motor de la economía y asimilar crecientemente a la fuerza laboral urbana de manera directa, o indirecta, a través de su articulación con otras actividades.

En consecuencia, el crecimiento de la fuerza laboral urbana, antes que por factores asociados con la demanda de trabajo en las actividades productivas empresariales, ha estado inducido por el crecimiento demográfico y por los requerimientos de generación de ingresos de la población que se incorpora mayoritariamente a actividades organizadas de la manera semiempresarial o familiar.

El sector empresarial -público y privado- ocupaba, en 1976, al 44% de la fuerza laboral urbana, proporción que desciende hasta el 41% en 1992. De manera concomitante, la importancia de los segmentos semiempresarial y familiar en la ocupación total sigue una tendencia creciente, particularmente desde 1979, cuando se agudiza la crisis y se profundiza con la aplicación del modelo económico neoliberal.

Estos segmentos no solamente absorben a la fuerza laboral desplazada desde las actividades empresariales y del sector público, sino también a nuevos contingentes de trabajadores que concurren a la actividad económica para generar un ingreso personal o familiar con la expectativa, al menos, de reponer con su aporte monetario los niveles preexistentes de ingreso familiar. En 1992, los segmentos más atrasados de la economía urbana generaban ocupación para el 55% de la fuerza laboral, 10% más que en 1976, y 2% por encima de su contribución en 1988 (ver Cuadro II.3).

En el ámbito rural, el proceso de modernización de las actividades agropecuarias, además de encontrarse altamente concentrado en un número pequeño de empresas, se circunscribe a espacios geográficos reducidos, en correspondencia con la estructura distorsionada de tenencia de la tierra y el inadecuado uso de la misma, en particular, en las grandes explotaciones agrícolas. La demanda de mano de obra en la agricultura moderna, a pesar de haber transitado por procesos de estabilización, mantiene todavía un carácter predominantemente temporario asociado a las distintas fases del ciclo productivo.

Estas características de funcionamiento del sector moderno agrícola han determinado la pervivencia -en un contexto de reducida articulación intrasectorial- de un amplio sector agrícola tradicional en el que se ocupa la mayor parte de la fuerza laboral rural. Esto no significa, sin embargo, dejar de lado la importancia que lentamente comienzan a cobrar las actividades manufactureras, de servicios y comercio que surgen y se desarrollan en el

marco de la diversificación de fuentes de generación de ingresos entre los trabajadores rurales.

En 1976, apenas el 21% de los trabajadores rurales estaba incorporado en el sector moderno, disminuyendo su volumen a un 13%, en 1992. Aunque esta tendencia puede estar afectada por la posible subestimación del empleo en actividades agrícolas modernas, existen evidencias respecto a una mayor tecnificación de los cultivos comerciales estimulada por los requerimientos de competitividad, hecho que explicaría esta menor absorción de empleo. Por lo tanto, en las áreas rurales el sector tradicional -agrícola y no agrícola- todavía participa en este año con el 86% de la ocupación total.

Teniendo siempre presente que estas condiciones estructurales de la configuración del mercado de trabajo se proyectan a su funcionamiento en el mediano plazo, en los siguientes apartados se realiza una evaluación de la incidencia de la aplicación del PAE en el comportamiento de la oferta laboral, la demanda de trabajo y las condiciones laborales, aunque circunscrita al área urbana que comprende las ciudades del eje: La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz.

Esta selección espacial obedece, por una parte, a razones de índole técnica vinculadas con la ausencia de información seriada sobre el comportamiento de estas variables en las áreas rurales; por otra, a la necesidad de dar cuenta de la problemática laboral a partir de las nuevas condiciones generales y específicas impuestas por el PAE, al menos para las áreas urbanas de mayor concentración, donde el desenvolvimiento de la situación laboral adquiere matices recesivos de enorme significación social y política.

Para avanzar en este propósito, se utilizará la información proveniente de las Encuestas Permanente e Integrada de Hogares, abarcando el período 1985-1991.

## **2. Impactos del PAE en el comportamiento y composición de la oferta laboral**

En el largo plazo, el principal determinante del crecimiento de la oferta laboral potencial (PET) es el crecimiento demográfico (vegetativo y migratorio) de la población y la estructura de edades resultante de la combinación de ambos componentes del crecimiento. Así, manteniéndose un determinado comportamiento de los hechos vitales (mortalidad y natalidad), la oferta potencial en las ciudades presentará variaciones en función de la magnitud del fenómeno migratorio y la composición étnica de los migrantes.

Interesa, sin embargo, enfatizar en los determinantes del crecimiento de la oferta laboral efectiva o disponible (PEA), sobre el que, además de los factores demográficos, tienen

incidencia otros determinantes de carácter económico y social. Asimismo, para los propósitos de la evaluación de impactos del PAE, adquiere mayor relevancia el análisis de aquellos determinantes que inciden en cambios en el corto plazo.

Entre éstos se privilegiarán factores demográficos, expresados de manera concreta en los flujos migratorios recientes con destino urbano; económicos, vinculados con el nivel y la estructura de los ingresos familiares; y sociales, específicamente los que se refieren a las oportunidades y logros educacionales que se proyectan desde el mediano plazo para incidir en los niveles de concurrencia a la actividad económica.

## **2.1. Determinantes demográficos, económicos, sociales y su incidencia en el corto plazo**

### *i) Determinantes demográficos*

El fenómeno migratorio supone alteraciones en la estructura de la población por edades y sexos que se traducen en un aumento de la población en edad de trabajar en el momento en que ocurren los traslados poblacionales y, posteriormente, a través de su incidencia en el aumento poblacional total.

El impacto de corto plazo de los traslados poblacionales está vinculado con la migración reciente y se expresa en el aumento de la oferta laboral potencial. Su incidencia se acrecienta cuando la estructura de edades de los migrantes se concentra en los tramos de mayor propensión a la actividad económica, puesto que además afectan al volumen de la fuerza laboral.

Históricamente, las ciudades del eje se han constituido en los principales centros urbanos receptores de población migrante desde otros contextos urbanos y rurales. Una comparación entre el ritmo de crecimiento de las ciudades del eje respecto a otras ciudades capitales muestra que, a partir de 1985, las primeras habrían reforzado su carácter de áreas receptoras alcanzando un ritmo de crecimiento anual de 4.5% vis a vis un incremento poblacional de 3.5% en las segundas (ver Cuadro II.4).

Lo importante a destacar es que el componente migratorio del crecimiento de las ciudades del eje, salvando las diferencias específicas por ciudad, explica cerca de la mitad del crecimiento global observado<sup>9</sup>.

---

9 Al respecto puede consultarse los trabajos de R. Casanovas y A. Rojas: **Santa Cruz de la Sierra: crecimiento urbano y situación ocupacional**. CEDLA: La Paz, 1989; y de S. Escóbar de Pabón y C. Ledo: **Urbanización, migraciones y empleo en la ciudad de Cochabamba**. CEDLA: La Paz, 1988.

La población potencialmente activa representa el 74% de la población total de las ciudades del eje, con ligeras variaciones entre 1985 y 1991. Esto significa que, dado un crecimiento vegetativo con tendencia a disminuir, existe un aporte creciente de población migrante en edad de trabajar(PET).

En efecto, considerando el período 1985-1990 para el que se dispone de información, no solamente se encuentra una proporción creciente de migrantes en edad de trabajar, sino también su sobrerrepresentación en las edades consideradas "centrales" desde el punto de vista de la incorporación a la actividad económica (15 a 54 años).

Este comportamiento global se traduce en un incremento de la participación de los migrantes recién llegados en la PET desde el 6%, en 1985, al 10%, en 1990. Adicionalmente, los cambios observados desde la aplicación del PAE pueden medirse a partir de dos indicadores vinculados con la composición de los migrantes: las variaciones en la migración por sexos y la estructura por edades de los migrantes recientes por sexos.

El índice de masculinidad (migrantes hombres por cada mujer) tiende a incrementarse desde 0.79, en 1985, a 0.83, en 1990. La búsqueda de un trabajo asalariado como modalidad más usual entre los migrantes varones, como veremos después, determina que ésta sea una diferencia importante en cuanto al comportamiento de la oferta laboral y las tasas de desempleo observados entre esta subpoblación.

En cuanto a la estructura de edades, se advierte cambios que también tienen relevancia para la evolución de la oferta laboral. Hasta 1985, hombres y mujeres se encontraban concentrados en las edades comprendidas entre los 15 y 29 años. En 1990, los hombres se encontraban sobrerrepresentados en el tramo de 20 a 39 años y las mujeres mantenían su peso relativo en los grupos de 15 a 29 años (ver Cuadro II.5).

Estas tendencias sugieren dos conclusiones básicas. Por una parte, que la migración reciente involucra cada vez más a jefes de hogar, quienes no pueden darse el lujo de transitar por períodos largos de inactividad y, por lo tanto, ejercitan una presión inmediata al mercado laboral elevando la magnitud de la oferta laboral disponible.

Por otra, la creación de condiciones para el aumento acelerado de la oferta laboral potencial para los próximos años; ésta se podrá convertir rápidamente en efectiva a partir de la migración de núcleos familiares completos, las tendencias a la inserción ocupacional precaria de los jefes de hogar, y la necesidad de cubrir los costos que demanda el consumo familiar con una mayor movilización de sus miembros hacia la actividad económica.

En términos globales, en 1985 se estimaba la población potencialmente activa en las ciudades del eje en 1.240.000 personas, de las cuales 43% estaba conformado por

migrantes. Una proporción cercana al 6% correspondía a migrantes que arribaron desde 1980. En cifras absolutas, en el período previo de aplicación del PAE, las ciudades del eje se nutrieron, en promedio, de 15.000 nuevos posibles trabajadores cada año sólo por efecto de los desplazamientos poblacionales.

Entre 1985 y 1990, la oferta laboral potencial se incrementó hasta 1.582.000 personas, es decir, aumentó en 85.500 nuevos trabajadores potenciales por año. La participación de los migrantes recientes se incrementó a un 10%; de este modo, su contribución al aumento de la población en edad de trabajar es de aproximadamente 30.000 personas por año. A partir de 1990, la importancia relativa de los migrantes (recientes y antiguos) en la PET es muy significativa puesto que prácticamente una de cada dos personas en edad de trabajar era migrante (49%)<sup>10</sup>.

La composición de la oferta potencial por condición migratoria cobra mayor importancia si se considera que los migrantes, por las mismas razones que los impulsan a trasladarse presentan tasas de participación más altas que los nativos en la actividad económica. Así, siendo la mitad de la población potencialmente activa en 1985, representa el 56% de la fuerza laboral; una proporción que tiende a elevarse progresivamente hasta el 58%, en 1990.

Esta tendencia observada entre los migrantes llama a la reflexión sobre las posibilidades reales de la economía urbana para absorber de manera creciente a nuevos contingentes de trabajadores que arriban a las ciudades para presionar al mercado laboral y evitar que su inserción laboral transcurra solamente en las actividades más precarias de la estructura ocupacional o que se expongan a largos períodos de desempleo abierto.

## *ii) Determinantes económicos*

Los determinantes en el campo económico tienen estrecha relación con las necesidades de generación de ingresos de la población en un contexto de escasas oportunidades de empleo adecuado. En este ámbito, el nivel y la composición de los ingresos familiares se constituyen en los factores que explican el crecimiento de la oferta laboral disponible o efectiva (PEA).

---

<sup>10</sup> Las estimaciones del número absoluto de migrantes no discriminan entre los inmigrantes que provienen de fuera de las ciudades del eje de aquellos que provienen del flujo entre éstas. Aproximadamente un 25% de los migrantes recientes corresponde a este último tipo de movimientos en 1985, y cerca del 13%, en 1990, lo que significa que cada vez son más los flujos poblacionales de origen externo con destino a las ciudades principales.

A menor ingreso familiar, o a un proceso de deterioro del mismo, generalmente corresponde una movilización amplia de los miembros potencialmente activos de las familias en función de recuperar, al menos, los niveles de ingreso preexistentes; a su vez, el nivel de los ingresos familiares depende básicamente de la contribución que efectúan los jefes de hogar, puesto que el aporte de los miembros secundarios llega como máximo a un 30% en promedio.

Lo anterior significa que las modalidades de inserción laboral del jefe y los ingresos que a éstas se asocian determinan, en última instancia, las decisiones sobre la participación del resto de la familia en la actividad económica. En general, es posible observar que cuanto mayor es la distancia entre el costo de la canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE) y el ingreso de los jefes de hogar, mayor es la "urgencia" por ampliar el número de activos por hogar (ver Cuadro II.6).

Entre 1987 y 1991, los ingresos reales promedio de los jefes de hogar se mantienen en niveles bajos y presentan una tendencia progresivamente descendente hasta ubicarse, en 1991, en el equivalente al 83% respecto a 1987. Esta situación es todavía más crítica si se considera que entre el 70% y 80% de los jefes de hogar obtienen ingresos inferiores al promedio observado.

Como se puede observar en el mismo Cuadro, la tasa media de participación de los hogares evoluciona en el mismo sentido en que lo hace el ingreso medio real del hogar (51.9 y 57.4, en 1987 y 1991, respectivamente). Si esto se vincula con la alta contribución de los jefes de hogar en la constitución del ingreso familiar, es posible concluir que la situación de ingresos de los mismos determina, en último término, el nivel en que se sitúan las tasas de participación familiar.

Esta relación causal, sin embargo, se encuentra mediatizada por el tamaño del hogar, ya que en presencia de un menor número de miembros en edad activa las tasas de participación son obviamente más bajas. En estos casos, una reducida contribución del jefe se traduce más bien en situación de pobreza e indigencia.

En efecto, los hogares expuestos a situaciones de pobreza e indigencia son aquellos donde existe una menor tasa de participación de sus miembros, tanto por razones constitutivas como por dificultades de obtención de un empleo. El Cuadro 8 muestra de manera muy aguda las fuertes disparidades en los ingresos medios de la población, las potencialidades distintas de los hogares indigentes versus los pobres y no pobres para una movilización mayor de sus activos, y, sobre todo, la extrema precariedad ocupacional de las familias indigentes cuyos ingresos son entre 7 y 8 veces menores que los observados entre los no pobres.

En consecuencia, la contención salarial impuesta en la fase inicial del PAE y la reducción posterior de la capacidad adquisitiva de los salarios (con su efecto "arrastre" sobre los

ingresos de la población no asalariada), se presenta como el factor que, en el corto plazo, refuerza la situación de pobreza en los centros urbanos e incide en un aumento sostenido -y por momentos explosivo- de la oferta laboral.

La paradoja en este proceso es que la mayor movilización de la PET hacia la actividad económica no se hubiera traducido en una mejora de los ingresos familiares capaz de revertir las tendencias al aumento de la pobreza. En efecto, en presencia de altas tasas de participación y con niveles decrecientes de desempleo abierto, los niveles de pobreza se agudizan, afectando, en 1992, al 80% de los hogares, de los cuales el 50% subsiste en condiciones de indigencia (ver Cuadro II.7).

### *iii) Determinantes sociales*

En el país existe una alta valoración de la educación como vehículo de movilización social y de logro de las expectativas laborales. Esto es cierto independientemente del sector social de pertenencia.

Además, el propio sistema educativo, en sus áreas formal y no formal (ampliación de la oferta educativa), ha generado, desde mediados de los años 70, condiciones para favorecer un mayor nivel educativo medio de la población. Al margen de consideraciones sobre las características de la oferta educacional en relación con la demanda efectiva de fuerza de trabajo, lo cierto es que en los últimos años se han ampliado las oportunidades y las aspiraciones para alcanzar mayores logros educativos -particularmente entre la población joven-, aspecto que incide en un aumento en el número de personas que se incorporan o buscan hacerlo a la fuerza laboral.

Es decir, que más allá del deseo subjetivo de obtener una ocupación, cada vez más personas pueden y quieren trabajar gracias a sus logros educativos. En este sentido, junto a los determinantes de tipo económico, los logros educativos explican el comportamiento de la población frente a la actividad económica. Si bien este último factor tiene un carácter exógeno respecto a la relación entre el PAE y sus resultados en términos de las tasas de participación, su consideración responde a la necesidad de incorporar otros aspectos explicativos de los comportamientos observados.

Un indicador que sintetiza la influencia de la educación en el aumento de la oferta laboral es la evolución de los años de estudio promedio que presenta la PEA entre 1976 y 1992. Tanto hombres como mujeres han logrado avances significativos que los habilitan no solamente para obtener una ocupación sino para aspirar a empleos de mayor jerarquía dentro de la estructura ocupacional, y por lo tanto para ejercitar una presión constante al mercado de trabajo. En 1976, el promedio de años de estudio de la PEA era de 6.3, 7.1 entre los hombres y 5.7 entre las mujeres. Hacia 1991, estos promedios aumentaron a 8.5, 9.2 y 7.5, respectivamente (ver Cuadro II.8).

En lo que sigue, nos detendremos en el período 1985-1992, para analizar el comportamiento de las tasas de participación y su relación con las políticas de ajuste, incidiendo en aquellas medidas que tienen mayor influencia en las variables que las determinan.

## **2.2. Evolución de la oferta laboral (1985-1991)**

La intensidad con que la población en edad de trabajar concurre a la actividad económica, sea para trabajar o para buscar un trabajo activamente, determina la magnitud de la oferta laboral efectiva<sup>11</sup>.

Una primera medida de esta magnitud se encuentra en la evolución de la tasa de participación global(TGP), cuyas tendencias asociadas con escenarios de crecimiento y recesión de la economía expresan no solamente el comportamiento de la oferta laboral sino también su relación con la demanda de trabajo y la demanda de bienes y servicios. La segunda, está referida a las tasas de crecimiento de la fuerza laboral(PEA) y su composición (ocupados y desocupados), que revela de manera más nítida la capacidad de la economía para absorber la oferta laboral movilizada tanto en el mercado laboral como fuera de éste.

A partir de una visión general se constata que el período 1985-1991 marca el escenario de mayor movilización de la población de las ciudades del eje hacia la actividad económica. Así, en menos de siete años, la TPG aumenta del 44% al 53% . En otros términos, hacia 1991 una de cada dos personas mayores de 10 años formaba parte de la fuerza laboral. Esta evolución ha significado que la fuerza laboral aumente de 547.000 a 840.000 personas, a un ritmo del 7% anual, superando ampliamente el crecimiento de la población total y de la PET (ver Cuadro II.9).

Esta importante progresión responde en gran medida a las variaciones de la tasa de

---

11 Las encuestas de hogares realizadas por el INE, miden la participación en la actividad económica en un sentido amplio, puesto que además de la pregunta referida a si las personas trabajaron durante el período de referencia(semana pasada), incluyen otra pregunta de control para aquellas personas que hubieran declarado que no trabajaron, para verificar si realmente no realizaron alguna actividad cuyo destino fuera el mercado (independientemente del tiempo de dedicación y su carácter de trabajo remunerado o no remunerado). Solamente en los casos en que la persona ratifica no haber realizado ninguna actividad de esta naturaleza, pasa a las preguntas dirigidas a captar la desocupación y la inactividad.

participación de las mujeres. En efecto, mientras la TPM aumenta del 58.7% al 64%, la TPF se incrementa del 30.9% al 42.2%. Que una proporción tan alta de mujeres se encuentre trabajando o buscando activamente una ocupación significa claramente que ni la fecundidad, los menores niveles educativos que ostentan, o la mayor discriminación laboral a la que están expuestas son obstáculos cuando la subsistencia familiar o el logro de mejores niveles de vida está en juego.

La evolución reciente de las tasas de participación no tiene precedente ya que su magnitud y composición es radicalmente distinta respecto a los 9 años anteriores a la aplicación del PAE. Tanto en 1976 como en 1985, el nivel que presentan la TPG y las tasas específicas por sexo muestran una menor presión relativa de la población frente al mercado de trabajo en relación con el período del ajuste.

Un intento por explicar estos comportamientos requiere necesariamente esbozar los escenarios económicos y sociales en los que transcurren. Así, entre 1976 y 1985 se puede identificar distintos escenarios de crecimiento de la economía y de comportamiento del mercado de trabajo.

Un primer escenario, que llamaremos de **expansión relativa (1976-1979)**, se caracteriza por un crecimiento moderado del PIB (2.4% anual) y del PIB per cápita (0.5%) anual, una inflación también moderada (10%), el crecimiento de los salarios reales medios y su fuerte dispersión, el crecimiento del empleo asalariado (5% anual), y un aumento significativo del empleo no asalariado<sup>12</sup>.

En este escenario, los determinantes de la demanda de trabajo son dinámicos, y en interacción con otros de tipo demográfico dan lugar a que aproximadamente 46 de cada 100 personas se incorporen a la fuerza laboral. Se trata de una fase en que la demanda agregada se amplía favoreciendo un crecimiento sostenido de las principales actividades urbanas, puesto que es la dinámica de la manufactura, la construcción y los servicios personales la que determina el funcionamiento del mercado de trabajo.

En consecuencia, los niveles de asalariamiento son todavía altos y el nivel de los salarios reales, en un marco de relativa estabilidad de precios, hace que la necesidad de movilizar a la población secundaria de los hogares para contribuir al ingreso familiar sea

---

12 Estos indicadores y los que se presentan para los escenarios posteriores provienen de diversas fuentes. Entre éstas puede consultarse a R. Casanovas: **Migración interna en Bolivia**. OIT/FNUAP/ Ministerio Trabajo y D.L: La Paz, 1981; A. Aguirre, et.al.: **NPE: Recesión económica**. CEDLA: La Paz, 1990; N. Pacheco: **Sector externo y ajuste estructural**. Mimeo. CEDLA: La Paz, 1993.

relativamente menor<sup>13</sup>.

Un segundo escenario, que corresponde al período de **crisis (1980-1985)**, tiene como rasgos centrales el crecimiento negativo del PIB (-1.8% anual) y, más fuertemente, del PIB per cápita (-4.5%), una inflación promedio de más del 2.000%, la caída de los salarios reales y su mayor homogeneización hacia la baja, además de fuertes diferenciales en la demanda de mano de obra. El sector público en este período juega un rol anticíclico inverso al comportamiento del sector empresarial, particularmente en su estrato productivo que presenta una fuerte disminución en la demanda de empleo asalariado; es una etapa de continuo y fuerte aumento del empleo no asalariado aunque cada vez más concentrado en los estratos de subsistencia del sector familiar (actividades marginales del comercio minorista y en los servicios personales vinculados con los hogares).

El nivel que alcanza la tasa de participación hacia 1985 (44%) es, por tanto, básicamente el resultado de la imposibilidad de lograr una reinserción laboral por parte de la población desplazada de un empleo en el sector empresarial, o de obtener un empleo asalariado entre quienes pugnan por ingresar al mercado laboral. Esta situación afecta sobre todo a hombres y mujeres jóvenes (10-24 años) y a los hombres mayores de 50 años, quienes en altas proporciones se ven obligados a retirarse a la inactividad.

Esta menor presión al mercado laboral por parte de estos grupos poblacionales puede explicarse básicamente por el rol importante que juegan las mujeres mayores de 25 años en la contribución al ingreso familiar. De hecho, su mayor tasa de participación en actividades no asalariadas de menor productividad será el inicio de una presencia más definida y permanente en la actividad económica.

Entre 1976 y 1985, la fuerza laboral creció a un ritmo muy cercano al de la población total (4.3%), una tasa comparativamente moderada respecto a períodos posteriores debido a que la "urgencia" por concurrir a la actividad económica se amplía con mayor lentitud hacia los miembros llamados "secundarios" de las familias. La incidencia de los factores económicos es más perceptible a partir de los primeros años de la década de los 80, cuando se comienzan a sentir con fuerza los efectos negativos de la crisis internacional sobre la marcha de la actividad económica nacional y el comportamiento del mercado de

---

13 Estudios realizados sobre los trabajadores independientes muestran también que es en este período en el que sus ingresos laborales se ubican en el nivel más alto en comparación con los que logran obtener a lo largo de la década de los ochenta. En esto incide la magnitud de la masa salarial y el mayor poder adquisitivo de los salarios, puesto que favorece a la realización de sus productos. Al respecto, puede verse el trabajo de S. Escóbar de Pabón: "Los establecimientos informales frente a la ley", en **Ilegalidad e informalidad: una falsa identidad**. CEDLA: La Paz, 1989.

trabajo.

Con la aplicación del PAE, en agosto de 1985, se gestan dos escenarios que siguen de cerca las fases de **estabilización y de transición al crecimiento**, esta última definida así por el comportamiento del producto antes que por la remoción de las medidas de carácter recesivo en relación al empleo y los ingresos.

El primero (1985-1989), caracterizado por un fuerte decrecimiento inicial del PIB (hasta -2.49%, en 1986), con una recuperación hacia 1989 (2.83%), que arroja un crecimiento promedio anual de 1.42%, una mejora en el PIB per cápita, una inflación moderada situada en torno al 15%, la caída leve de los salarios reales acompañada de una fuerte dispersión, la disminución del empleo asalariado en los sectores público y empresarial y un crecimiento explosivo del empleo no asalariado en las actividades más precarias del sector familiar.

Los objetivos centrales del PAE durante los primeros años de su aplicación (1985-1986) estuvieron dirigidos a estabilizar la economía y a generar las condiciones para avanzar en un proceso de reestructuración productiva liderizado por el sector privado siguiendo la lógica de un modelo de libre mercado. En los hechos, la acción gubernamental se orientó, por una parte, al logro de la estabilización y a su mantenimiento, utilizando para este propósito un conjunto de medidas orientadas a contraer la demanda agregada en la economía; la incidencia inmediata de tales disposiciones se tradujo en una fuerte contracción en el nivel de la actividad económica, la caída de los ingresos salariales y no salariales y, por lo tanto, en la contracción de los ingresos familiares y en un aumento de las tasas de participación en la actividad económica.

Hacia 1987, en una progresión aparentemente moderada, la TGP se sitúa en 47.6%, 3 puntos porcentuales por encima de la que se observa en 1985. Tanto los hombres (60.3%) como las mujeres (36.2%) aumentan su presencia en la fuerza laboral, aunque estas últimas en una proporción mucho mayor que la de los hombres (ver Cuadro II.9)<sup>14</sup>.

El efecto de la evolución de las tasas de participación entre agosto de 1985 y febrero de 1987, que comprende la fase del shock estabilizador, se advierte con mayor nitidez al constatar que la PEA de las principales ciudades crece a un ritmo del 8% anual, una proporción que prácticamente dobla al que experimentan la población total y la PET.

En la fase posterior, que comprende el período 1987-1989, la estabilidad no deja de ser el aspecto prioritario en la política gubernamental, y, en consecuencia, al prolongarse la

---

14 La mención a 1987, como referencia para evaluar el impacto de las medidas de estabilización, obedece a que la encuesta de hogares fue realizada en febrero de ese año. En consecuencia, sus resultados estarían reflejando los cambios ocurridos en esta fase.

vigencia de los instrumentos de política de carácter recesivo, no logra crearse un clima favorable para un crecimiento con efectos mínimamente distributivos, expresado principalmente en un aumento de los salarios e ingresos reales y del empleo productivo.

Esta situación provoca un aumento explosivo en las tasas de participación, que hacia 1989 llegan a 54.5%, 63% entre los hombres y casi 50% entre las mujeres. A pesar de que en este período el desaliento producido entre los migrantes al no encontrar una ocupación (particularmente entre los que provenían de los centros mineros) parece haber ocasionado flujos de salida de la PET desde las ciudades del eje a otros contextos urbanos y rurales, la tasa de crecimiento de la PEA alcanza a 11.34%, casi tres veces por encima del aumento poblacional total.

A diferencia de la fase anterior, en este lapso la tasa de desempleo se incrementa de manera significativa hasta duplicar la observada en 1987. Esto significa que el tránsito hacia un crecimiento de signo positivo en el producto, no estuvo acompañado de la creación de mayores oportunidades de empleo asalariado como tampoco de un aumento en los salarios reales que hubieran favorecido a que el crecimiento de la PEA fuera relativamente más moderado.

Es decir que, hasta 1989, el ajuste en el mercado de trabajo opera por el lado de los salarios y el empleo, afectando a todos los sectores sociales e incidiendo en un aumento de las tasas de participación. Ello fue posible debido a la existencia de formas de organización productiva cuya capacidad para absorber a nuevos ocupados permitió solucionar coyunturalmente los déficits en la absorción de empleo en los sectores público y privado. En este proceso primaron, sin embargo, criterios de sobrevivencia que marcan un aumento de la fuerza laboral paralelo a un aumento substancial del subempleo, es decir, de la inserción laboral precaria.

Finalmente, el segundo escenario gestado por el PAE puede denominarse de **recuperación del crecimiento (1990-1991)**, puesto que el PIB crece a un ritmo mayor que el de la población (3.4%), incidiendo en un mejoramiento del PIB per cápita. La inflación, en este período, presenta variaciones desde el 17% al 10.6%; los salarios reales mantienen su propensión a la baja, y la demanda de fuerza de trabajo asalariada se dinamiza en todos los sectores de la economía a la par que se observa un menor ritmo de crecimiento de la ocupación en actividades no asalariadas.

En este escenario, el mantenimiento de salarios bajos hace ventajoso el uso de la mano de obra como factor barato y abundante, y por lo tanto el empleo deja de ser un factor relevante en el ajuste del mercado de trabajo<sup>15</sup>.

---

15 Si bien este cambio en las actitudes empresariales frente a la absorción de mano de obra hace referencia a un proceso de reactivación, no permite concluir aún que se hubiera comenzado a

Entre 1990 y 1991, las tasas de participación se reducen levemente hasta situarse en 53% en este último año. Nuevamente es el comportamiento de las mujeres el que define este nivel, al disminuir su presencia hasta el 42%, en tanto que los hombres siguen presentando tendencias crecientes hasta un nivel del 64.5%.

Esta evolución respecto a la observada hasta 1989 podría obedecer a la combinación de varios factores, entre los cuales se pueden señalar los siguientes:

- i) la mayor parte de la fuerza laboral potencial femenina de los hogares ya habría sido movilizadora en los años precedentes, es decir, que la capacidad estructural de presión de las mujeres en la mayor parte de los hogares ya habría llegado a un umbral casi máximo;
- ii) la oferta laboral disponible compuesta por la población secundaria de los hogares que no logró una inserción laboral, o si la tuvo no fue satisfactoria, salió de la actividad económica para retornar a la inactividad; una vez comprobada la poca incidencia de su aporte monetario al ingreso familiar posiblemente volvió a optar por el retorno al sistema educativo o a la atención de las tareas del hogar;
- iii) una recuperación en el nivel del producto después de un largo período de declinación y en un contexto de alta movilización de la oferta laboral tendría una mayor incidencia en la movilidad laboral de los trabajadores entre sectores del mercado laboral y ramas de actividad antes que provocar, "por las señales del mercado", movilizaciones derivadas de la expectativa de obtener un empleo entre la población inactiva o los desempleados ocultos.

Estos supuestos se verifican al observar que, entre 1990 y 1991, la PET crece aceleradamente y sin embargo no presiona tan fuertemente al mercado laboral como lo hizo en los años previos. Tanto el desaliento en la búsqueda activa de una ocupación, expresado en la disminución del desempleo abierto, como la saturación de las actividades más abiertas al ingreso de nuevos trabajadores son factores que explican la tendencia a un crecimiento mucho más moderado de la fuerza laboral. En este escenario, la PEA crece a un ritmo del 6% anual, el más bajo desde 1985, pero todavía muy por encima del producto y de la población total.

En síntesis, mientras que los determinantes del crecimiento de la oferta laboral (migraciones, deterioro de los ingresos familiares, aumento en los logros educativos) siguen siendo altamente dinámicos, se evidencia una lenta evolución de los determinantes de la demanda, en particular de aquellos vinculados con las inversiones y

---

transitar por procesos generalizados de reestructuración productiva con efectos de importancia sobre la generación de empleo adecuado.

el crecimiento del producto. Al parecer, la tasa de crecimiento observada se estaría logrando a partir de procesos de concentración de las inversiones y el progreso técnico en pocos sectores a expensas del empleo y fundamentalmente de la distribución del ingreso.

En los distintos escenarios gestados por el PAE, el estímulo para la reestructuración de las actividades del sector privado empresarial consistió básicamente en la flexibilización del mercado de trabajo (libre contratación y fijación de salarios), medida ampliamente adoptada incluso contraviniendo la legislación laboral vigente y que favoreció a la restauración de los beneficios del capital en desmedro de las condiciones laborales de los trabajadores.

Hacia 1991, estas medidas siguen en vigencia efectiva, aunque la flexibilización opera esta vez, fundamentalmente, por la vía de los salarios, hecho que ha impedido revertir la persistencia de altas tasas de participación y frenar las tendencias nocivas de un crecimiento de la fuerza laboral con base en el subempleo agudo y el desempleo abierto.

### **2.3. Cambios en la composición de la oferta laboral**

La rápida progresión de la oferta laboral estuvo acompañada de cambios en su composición, con importantes diferencias dependiendo de los escenarios que crea el ciclo económico en el transcurso de la implementación del PAE<sup>16</sup>. El análisis de estos cambios puede hacerse desde una perspectiva sociodemográfica, así como a partir de las variaciones en las tasas de ocupación y de desempleo.

#### *i) Cambios en la composición sociodemográfica*

El período 1987-1989, en el que se produce la mayor movilización de la oferta laboral potencial, acentúa los rasgos de una composición iniciada con la crisis, considerando atributos tales como el sexo, la educación, la condición migratoria y la posición en el hogar (ver Cuadro II.11).

Los cambios observados, antes que por efectos de variaciones en el tipo de mano de obra que demanda el mercado laboral son el resultado de las estrategias desplegadas por los hogares para aumentar sus ingresos, que han consistido en una amplia salida de miembros secundarios a la actividad económica, primero de las esposas y, gradualmente, de los hijos.

---

16 El comportamiento de las tasas específicas de participación según variables demográficas se presenta en el Cuadro II.10.

Es así que desde la implementación del PAE, la oferta laboral se nutre de una mayor proporción de mujeres, de menores comprendidos en las edades de 10 a 19 años, de una mayor proporción de población sin instrucción, y con niveles de educación media (completa e incompleta). Asimismo, y vinculado con la intensidad que cobran los movimientos migratorios en los últimos años, se encuentra una proporción más alta de migrantes, en particular, de migrantes recientes.

Las implicaciones de estos cambios son de diversa índole, sin embargo, haremos referencia a las más relevantes. En primer lugar, una mayor presencia de mujeres desvinculada de la demanda por mano de obra femenina en actividades de mayor productividad agudiza el deterioro de las condiciones en que se produce su inserción laboral, y, en el caso de aquellas que cuentan con mayores perfiles educativos, el aumento de los niveles de desempleo abierto al que están expuestas.

En segundo lugar, la creciente participación de los menores en la PEA es altamente significativa, sobre todo si se considera que las proporciones observadas no reflejan la verdadera magnitud en la que conforman la PEA por la subdeclaración obvia de menores trabajadores en las encuestas de hogares. Este hecho plantea la profundización de un fenómeno de consecuencias sociales inmediatas y futuras debido, por una parte, a las modalidades más habituales de ocupación de este grupo poblacional que, en general, se desarrollan en las calles y mercados de las ciudades con los riesgos que esto apareja, y, por otra, por la ruptura en la continuidad de la asistencia escolar que en el futuro dificultará su tránsito hacia ocupaciones de mayor productividad e ingresos. Sin duda, se trata de población que con escasas excepciones difícilmente podrá salir del círculo de pobreza en el que actualmente se encuentra inmersa.

Por último, considerando a los jóvenes con educación media entre la población activa de 10 a 19 años, se advierte que su mayor participación tiende a traducirse más fácilmente que en otros grupos de edades en desempleo abierto, antes que en ocupación efectiva, tanto entre los hombres como entre las mujeres. En otros términos, en un contexto de escasas oportunidades ocupacionales la salida prematura de los jóvenes al mercado laboral va perfilando perspectivas muy críticas en cuanto a su aprovechamiento productivo en la sociedad, ya que la primera inserción laboral define en alto grado la trayectoria laboral de las personas.

En tercer lugar, pese a que más del 50% de la PEA cuenta con niveles de educación formal expectables (medio y superior), se advierte una disminución en la proporción de aquellos que han alcanzado los más altos niveles educativos. Por el lado de la oferta, esta característica podría explicarse por la importancia creciente que se asigna, en un marco de elevada competitividad, al logro de la graduación universitaria; esto no descarta, sin embargo, la existencia de restricciones por el lado de la demanda para el empleo de mano de obra calificada (superior completo), sobre todo entre las mujeres, que en este período posiblemente se ven más afectadas por el desempleo oculto y no presionan

como antes en el mercado laboral. En todo caso, esta situación plantea una posible situación coyuntural, puesto que es posible esperar una mayor capacidad futura de absorción de la oferta laboral con mayores niveles de calificación formal acorde con las necesidades de los procesos de reconversión productiva y de reforma del Estado.

Finalmente, la mayor presión que ejercitan los migrantes al mercado laboral tiene repercusiones en las tendencias a la baja de los salarios e ingresos en los segmentos del mercado laboral y del mercado de bienes y servicios donde concurren, contribuyendo así al fortalecimiento de los procesos de precarización general de las condiciones laborales de la fuerza de trabajo.

Después de 7 años de aplicación del PAE se evidencia con nitidez que, a pesar de haber transitado hacia tasas positivas y significativas de crecimiento, no ha sido posible lograr un efecto empleo capaz de absorber la fuerza laboral de manera creciente y productiva. Esto es así debido a las propias orientaciones del PAE, cuya preocupación central radica en el aumento de la productividad y la competitividad como base para mejorar la calidad del empleo pero no necesariamente para aumentar su volumen.

Asimismo, porque en una economía liberalizada, en un marco de alta heterogeneidad estructural y de fuerte oligopolización, el mercado no es el mejor mecanismo de asignación de recursos y menos aún de estímulo para la generación de empleo.

Urge, por lo tanto, plantearse la necesidad de formular políticas específicas de empleo que actúen por el lado de la demanda, principalmente para atenuar el aumento en las tasas de participación. En este campo, el Estado tiene claramente un rol que difiere radicalmente del papel pasivo que hasta el momento ha tenido, puesto que está llamado a velar por la reproducción del conjunto de la sociedad y no solamente por la de los grupos sociales cuyos intereses vela privilegiadamente.

#### *ii) Cambios en la composición de las tasas de participación*

Posiblemente uno de los aspectos peculiares del país sea que a un aumento en las tasas de participación corresponda, en general, un incremento en la ocupación efectiva antes que un mayor desempleo abierto. Siguiendo la trayectoria de las tasas de participación entre 1985 y 1991 y su composición interna, también se observa esta tendencia, a excepción de 1989, cuando el aumento explosivo de la oferta laboral marca un quiebre en este tipo de comportamiento (ver Cuadro II.10).

La paradoja entre la evolución escasamente dinámica de la demanda de fuerza de trabajo en el mercado laboral y el mantenimiento de elevadas tasas de ocupación se explica por el rol central que juegan las formas familiares de organización en la absorción de mano de obra a lo largo de este período, aunque con una tendencia cada vez más decreciente

debido a la presencia de un excesivo número de personas que compite en los mismos espacios del mercado.

La tasa de ocupación se aproxima al 95% en el período recesivo, disminuye hasta el 90% en la fase de transición, y retorna nuevamente hasta ubicarse en un nivel cercano al 94% en el período de recuperación. En esta última fase, sin embargo, la variación se explica fuertemente por un retorno de las mujeres a la inactividad más que por variaciones positivas en la ocupación efectiva. En efecto, entre 1990 y 1991, la TPF cae desde el 42.5% al 40.7%, en estrecha relación con los escasos beneficios adicionales que, en muchos casos, reporta su participación en la actividad económica.

En consecuencia, el bajo desempleo abierto, que parece ser una "cualidad", se basa en el aumento de las modalidades de inserción laboral precaria, puesto que la mayor parte de las ocupaciones generadas se inscriben en actividades de muy baja productividad y de elevada subutilización de la fuerza de trabajo.

Sobre estos aspectos se tratará ampliamente en el siguiente apartado.

### **3. Impactos del PAE sobre la demanda de fuerza de trabajo y la estructura del empleo**

#### **3.1. *Determinantes estructurales: heterogeneidad productiva y segmentación del mercado de trabajo***

El escaso desarrollo y la forma de configuración del aparato productivo urbano en el país plantean serios retos en la perspectiva de la transformación productiva con orientación externa en el marco de un modelo de libre mercado, cuestionando, al mismo tiempo, la viabilidad de este tipo de orientación de la política económica para crear nuevos empleos y mejorar los existentes en el corto y mediano plazos.

En otros términos, las características de la estructura productiva y del funcionamiento del mercado laboral al momento de la implementación del nuevo modelo de desarrollo impulsado por el PAE crean condiciones iniciales que limitan transformaciones con impacto positivo en la situación del empleo. Esto se pone aún más de manifiesto cuando las medidas de política orientadas a las reformas estructurales no se aplican desde un inicio y/o no conciben con la realidad del aparato productivo nacional y con la racionalidad de los agentes económicos, particularmente, en el caso del sector empresarial.

En este orden, como se discutiera anteriormente, la característica central de la estructura productiva urbana en Bolivia es su creciente heterogeneidad. Esta puede ser entendida en un sentido amplio como la coexistencia de formas distintas de organización productiva y de relaciones sociales, articuladas entre sí y, por lo tanto, interdependientes en su

dinámica. Su manifestación más clara es la participación, en los mismos espacios del mercado, de unidades económicas intensivas en capital y de alta productividad -cuya tecnología relativamente moderna permite el ahorro de todos los factores por unidad de producción-, junto a unidades de menor dotación de capital por hombre ocupado y de mediana o baja productividad a partir de su acceso más restringido a factores de producción complementarios al trabajo.

En el ámbito urbano nacional, se han identificado al menos cuatro formas organizativas en el aparato productivo urbano: estatal, empresarial, semiempresarial y familiar. Las formas estatal y empresarial por sus características técnicas y de organización del trabajo pueden asimilarse a la noción de "modernidad", en tanto que, por los mismos criterios, las formas semiempresarial y familiar formarían parte de los segmentos tecnológicamente más atrasados del aparato productivo. En estos segmentos, las unidades económicas se desarrollan con base en bajas dotaciones de capital por hombre ocupado, menores niveles de productividad del trabajo y, en general, sin haber alcanzado una disociación entre propietarios del capital y del trabajo.

En este marco de heterogeneidad destaca el predominio cuantitativo de aquellas unidades económicas organizadas de la manera semiempresarial y familiar en todas las ramas de la actividad. Esto tiene relación con la insuficiencia del sector empresarial capitalista que no ha logrado estructurar a su imagen y semejanza al conjunto de la economía y la sociedad boliviana. Tal insuficiencia se vincula, a su vez, con lo que se ha denominado la "pequeñez relativa del sector moderno de la economía en su origen", como resultado de la estrechez del mercado interno y la falta de competitividad externa. Por esta razón, a pesar de haber logrado ritmos importantes de crecimiento del producto en las décadas pasadas, incluso a tasas registradas por países desarrollados, su impacto en la absorción de empleo no ha sido tradicionalmente significativo (Mezzera, 1985; Kritiz, 1986; Larrazábal, 1989).

Su concentración en pocos rubros de actividad y al interior de éstos en un número reducido de establecimientos económicos se evidencia a partir de datos recientes, referidos a las ciudades con 10.000 y más habitantes (INE, 1993). Considerando el número de personas ocupadas como variable de aproximación, aquellos que ocupan a un número igual o mayor a 50 personas representan solamente el 0.4% del total. En el otro extremo, las unidades económicas que tienen entre 1 y 4 personas constituyen un amplio porcentaje de 93.5% (ver Cuadro II.12).

Esta estructura se reproduce en todas las ramas de actividad y se deriva, en gran medida, del escaso grado de industrialización que ha caracterizado al proceso de urbanización en el país. En efecto, una de las particularidades en el caso boliviano es la intensidad con que la heterogeneidad productiva se presenta en el sector industrial manufacturero al que el modelo intervencionista había asignado un rol dinamizador del producto y del empleo en los centros urbanos.

La información del II Censo Nacional de Establecimientos Económicos realizado por el INE en 1992 da cuenta de que el 80% de los establecimientos industriales en los centros urbanos se ubica en los tramos de entre 1 y 4 trabajadores; el 12% en los tramos de 5 a 9 ocupados, en tanto que aquellos que tienen más de 10 trabajadores apenas representan el 8% restante. De estos últimos solamente el 1.4% corresponde al estrato de 50 y más trabajadores<sup>17</sup>.

Por otra parte, verificando los procesos de concentración del progreso técnico en un número reducido de empresas, se constata que el aporte a la formación del producto por parte del estrato industrial que concentra a las empresas con 30 y más ocupados es del orden del 56%. En los términos de la información del SIIP, ésto significa que solamente 200 empresas industriales de las ciudades del eje entre las 12.000 registradas contribuyen con más del 50% a la generación del PIB sectorial con una composición altamente sesgada hacia los bienes de consumo y con un escaso grado de articulación intra e intersectorial por su alta dependencia de equipos e insumos importados (Montaño et. al, 1993).

Asimismo, con una lenta progresión en las últimas décadas, la participación sectorial en el PIB apenas alcanza al 13%; esta situación no solamente ubica al país como aquel que exhibe el menor grado de industrialización en América Latina, sino, fundamentalmente, explica la insuficiencia en la generación de empleos en relación con el ritmo creciente de urbanización que experimentan las principales ciudades del país.

En este marco, el mercado de trabajo se segmenta como reflejo de las características que presenta la estructura productiva. De modo que no es la oferta, sino la demanda de fuerza de trabajo la que origina esta segmentación<sup>18</sup>. La fracción de trabajadores excluidos de la posibilidad de acceso a un empleo en el sector público o privado tiene necesariamente que recurrir a una ocupación en las empresas de menor tamaño organizadas de la

---

17 Esta información ratifica las aproximaciones realizadas por el Sistema Industrial Privado (SIIP), hacia 1992.

18 Siguiendo el enfoque del PREALC, existe heterogeneidad y segmentación tanto en el mercado de bienes, donde la distribución de la relación capital/trabajo es marcadamente desigual, como en el mercado de capitales, al que sólo acceden quienes pueden ofrecer garantías reales y al que los pequeños productores no tienen posibilidades de acceso, y, finalmente, en el mercado de trabajo, donde se vuelcan las diferencias anteriores para determinar agudas disparidades de ingreso que nos son explicables por la vía de las diferencias de calificación, experiencia y otros atributos de la oferta laboral (Mezzera, 1985, 1992).

manera semiempresarial o en las actividades que ofrecen facilidad de entrada por su menor exigencia en la disponibilidad de factores productivos (capital, conocimientos técnicos, de gestión, etc.), sujetos a bajos salarios e ingresos por su trabajo, y ampliando las modalidades de ocupación al margen del mercado laboral, es decir, de las relaciones de asalariamiento.

Como subrayan algunos autores, los fenómenos de "exclusión", derivados de la insuficiencia dinámica del sector empresarial en la generación de empleo, dan lugar a otros de "refuncionalización"

en el sistema económico, a través de la realización de actividades que responden a las necesidades de generación de ingresos de una persona o un grupo familiar, en un proceso que tiende a reforzar la heterogeneidad del aparato productivo (Tokman, 1988; Mizrahi, 1988). Dependiendo de la forma organizativa (semiempresarial o familiar) que adopten, las unidades económicas creadas integran, además de los titulares, a otros miembros del excedente laboral en calidad de dependientes (asalariados, aprendices y/o familiares no remunerados).

Estas dos formas organizativas mantienen, sin embargo, una relación de dependencia respecto a las típicamente empresariales, puesto que se amplían o se reducen en función a los espacios del mercado no cubiertos o parcialmente cubiertos por aquellas. Desde la perspectiva del mercado de trabajo, el segmento semiempresarial y las formas familiares de organización productiva se constituyen en un "mercado laboral subsidiario"<sup>19</sup>, puesto que su contribución en la absorción de la oferta laboral favorece a una menor presión de los costos laborales en las empresas capitalistas y, en consecuencia, la subvención del capital por el trabajo.

Considerando las características del aparato productivo urbano, es posible entonces afirmar que el funcionamiento del mercado de trabajo no es sino una expresión de su configuración y su dinámica. Desde una perspectiva estructural, la organización técnico-productiva de las actividades económicas definen, en último término, el nivel y carácter de la absorción y remuneración de la fuerza de trabajo; en el corto y mediano plazos, el empleo y los salarios se encuentran asociados, también, con la orientación de las políticas económicas, en particular en aquellas áreas que tienen mayor incidencia en el comportamiento de la inversión, el producto, los precios y la demanda de bienes y servicios.

---

19 Al respecto, puede consultarse el trabajo de H. Larrazábal, "Ilegalidad, ¿condición de éxito económico en el sector informal urbano?", en **Ilegalidad e informalidad: una falsa identidad**. CEDLA: La Paz, 1989. Asimismo, a R. Mizrahi en su artículo: "Las condiciones fundacionales del sector informal urbano", Washington, BID, 1988.

En este acápite, se pretende identificar los principales resultados del PAE en cuanto a la dinámica del mercado de trabajo urbano desde la perspectiva del volumen y la estructura de la demanda de fuerza laboral. Al respecto, tiene particular importancia el análisis del sentido que cobran los desplazamientos de la fuerza de trabajo entre: a) los segmentos que lo componen, y b) entre los rubros productivos y las actividades terciarias.

Se hará referencia a un sentido progresivo de los cambios en el mercado laboral a partir de la verificación de procesos de incorporación de nuevos trabajadores y de movilidad laboral que supongan un traslado de fuerza de trabajo desde las franjas más atrasadas de la economía hacia aquellas de mayor productividad o que exhiben un mayor grado de modernidad, así como cuando estos procesos conlleven un mayor aprovechamiento del potencial productivo de la población ocupada. Cambios en el sentido contrario serán definidos como regresivos.

Esta manera de enfocar el tema presenta ventajas en cuanto al establecimiento de los vínculos entre las transformaciones de la estructura económica y el empleo desde una perspectiva global, pero, al mismo tiempo, permite identificar cuáles son las formas de organización productiva y rubros de actividad claves en el proceso de crecimiento y su papel actual y previsible en la evolución del mercado de trabajo.

Considerando el recorte espacial de este análisis, circunscrito a las ciudades principales del país, se considera relevante avanzar en una evaluación de los resultados de la aplicación del PAE sobre el aumento de los niveles de productividad y competitividad del aparato productivo urbano. El análisis de la demanda de empleo es una manera indirecta de aproximación a este aspecto en ausencia de otros indicadores económicos específicos sobre las ciudades de estudio y los distintos segmentos de su estructura económica<sup>20</sup>.

### ***3.2. Cambios en el mercado laboral, demanda de fuerza de trabajo y determinantes de corto plazo***

En la concepción del PAE, el empleo, los salarios y otros ingresos laborales se encuentran subordinados, en el corto plazo, a la estabilidad de precios y, en el mediano y largo plazos, a la creación de condiciones para la reestructuración productiva y el logro de mayores niveles de competitividad y eficiencia; es decir, se conciben como un instrumento, primero, y como un subproducto pasivo del proceso de crecimiento, después, bajo el supuesto de que este último resolverá automáticamente los problemas distributivos.

---

20 Por razones de disponibilidad de información, el análisis se sujeta también a un recorte temporal, abarcando el período 1985-1991.

Esta concepción global, que traslada al mercado la resolución de los problemas laborales, hace de la liberalización del mercado de trabajo el principal instrumento tanto para contrarrestar los efectos de la contracción de la demanda agregada sobre el ritmo de la actividad económica, como para instaurar un escenario de relaciones contractuales favorable a la reestructuración productiva, mediante el establecimiento de regímenes de libre contratación y negociación de los salarios tanto en el sector público como privado.

Estas orientaciones de la política, cuya esencia no se modifica desde su formulación inicial en agosto de 1985, hacen del empleo y los salarios los instrumentos básicos para a) la reducción del déficit fiscal, en el corto plazo; b) el control de la inflación; y c) el abaratamiento de los costos laborales<sup>21</sup>.

En consecuencia, si se considera a este tipo de normas e instrumentos como parte de un conjunto más amplio de medidas de política orientadas a promover reformas estructurales en la economía, el funcionamiento del mercado laboral en el contexto del PAE debe ser evaluado a la luz de los resultados alcanzados por la aplicación de las mismas, en la dinámica de la actividad económica y en los procesos de reestructuración productiva.

En este orden, el comportamiento de la actividad económica urbana durante la fase que corresponde al período de análisis(1985-1991) puede ser considerado, en términos globales, como predominantemente recesivo con una tendencia a la recuperación en los años finales(1990-1991). Tanto el ritmo de las inversiones como su volumen y composición dan lugar a un lento crecimiento del producto inicialmente basado en la recuperación de las actividades terciarias y de corte especulativo (comercio, servicios y actividades financieras), fase que se extiende hasta 1989, cuando la economía ingresa a una etapa más dinámica, sustentada, en mayor grado, en el uso relativamente más eficiente de las inversiones y el crecimiento del producto en actividades de transformación.

En ambas fases destaca el énfasis en la aplicación de políticas orientadas a la estabilidad y su mantenimiento, en tanto que los instrumentos de política utilizados para promover el crecimiento no solamente se rezagan en su aplicación, sino que son insuficientes para lograr, al menos, sentar las bases para los procesos de transformación productiva

---

21 Con el propósito de atenuar los efectos contractivos de un modelo económico que da prelación a la estabilidad y el crecimiento económico vis a vis los costos sociales que esto podría acarrear se dispone, en el corto plazo, la creación de un programa de empleo de emergencia con el propósito de aminorar el desempleo emergente de la implementación de las medidas de estabilización. Rápidamente este objetivo fue abandonado expresando la escasa voluntad política para encarar la solución de los problemas laborales al margen del libre juego del mercado.

esperados, y, por lo tanto, para garantizar modificaciones en la composición del crecimiento favorables al desenvolvimiento del mercado de trabajo.

Por esta razón, la liberalización las formas de contratación y de despido de los trabajadores y la flexibilidad salarial, antes que apuntalar los cambios esperados en la organización técnico- productiva de las actividades económicas, se ha traducido en un mecanismo privilegiado para alcanzar mayores niveles de competitividad, restaurar los beneficios del capital y, por lo tanto, incrementar el ahorro interno, una de la vías más injustas en las que, como se verá después, se asientan los logros en la recuperación del crecimiento.

*a) La fase de estabilización y de transición al crecimiento  
(1985- 1989)*

Durante esta fase se refuerzan las tendencias observadas con la crisis, en un contexto de elevado crecimiento de la oferta laboral. Estas tendencias se resumen en: i) fuertes fluctuaciones en el ritmo de generación de empleo; ii) la disminución del empleo asalariado y el incremento del desempleo abierto; iii) el aumento de la ocupación en actividades de menor productividad organizadas bajo formas familiares; y iv) una profundización de la terciarización laboral.

Este tipo de evolución hace referencia a un sentido regresivo en la incorporación de nuevos trabajadores y los desplazamientos de la fuerza de trabajo, y se explica a partir de varios procesos simultáneos: el retiro de trabajadores del sector público por efecto de la aplicación de medidas de control del déficit fiscal; el agravamiento de las tendencias procíclicas del empleo en las actividades productivas fuertemente contraídas por efecto de las políticas de contención de la demanda agregada y la liberalización del comercio exterior; finalmente, la incorporación predominante de los nuevos trabajadores disponibles y de aquellos que no lograron reinsertarse en un empleo asalariado, en actividades independientes de carácter terciario, por lo general, de muy baja productividad.

Estos desplazamientos estuvieron acompañados de un aumento significativo de la ocupación bajo formas eventuales de contratación en todos los segmentos del mercado laboral, y de la reducción de los salarios e ingresos laborales reales medios, después de una corta etapa de recuperación (1986-1987), por efecto de la contención de precios y el control de la hiperinflación.

En consecuencia, durante la fase de estabilidad y de transición al crecimiento, los cambios en el mercado de trabajo se producen por el lado del empleo y de los salarios. En el primer caso, por el efecto de la reducción del empleo público y el empleo productivo y su incidencia en el aumento del desempleo abierto; en el segundo, por la contención salarial en el sector público y la lenta evolución de los niveles salariales en el sector

privado, donde las "señales" del sector público se anteponen a la productividad como criterio para su fijación. Ambas modalidades de ajuste generan las condiciones más adversas para la reproducción de la fuerza de trabajo y repercuten negativamente sobre el propio proceso de crecimiento.

Así, entre 1985 y 1989, el ritmo de generación de empleos aumenta en un 7.3% anual; sin embargo, esta importante expansión adquiere menos relevancia si se considera, por una parte, su significación en cifras absolutas y su composición sectorial; por otra, el crecimiento de la oferta laboral disponible, que en este mismo período es de 9% anual (ver Cuadro II.13).

En efecto, mientras la fuerza laboral aumenta anualmente en 60.000 personas, la economía genera empleos a un ritmo de 43.000 puestos de trabajo, de los cuales apenas un 25% son empleos asalariados, en su mayoría generados por el sector empresarial privado aunque en rubros no directamente vinculados con la producción. La fracción restante es el resultado del esfuerzo individual de la población por procurarse un ingreso mediante el ejercicio de una ocupación por cuenta propia o en calidad de familiares no remunerados; así, entre 1985 y 1989, el universo laboral compuesto por este tipo de trabajadores se incrementa en promedio en 30.000 personas por año (ver Cuadro II.14).

La ampliación de la ocupación en actividades independientes en este período no logra, en todo caso, contrarrestar los efectos negativos de una lenta evolución de la demanda de fuerza de trabajo asalariada ya que, hacia 1989, el desempleo abierto se eleva hasta un nivel de 10.5%, el más alto registrado en la década de los años 80<sup>22</sup>.

Considerando de manera independiente las fases de estabilización y de transición al crecimiento, se observa que la magnitud de la demanda de empleo y su composición difieren radicalmente. Entre 1985 y 1987, el ritmo de expansión del empleo llega a 12% anual (70.000 empleos/año), mientras que, entre 1987 y 1989, se reduce abruptamente al 3.7% (25.000 empleos/año). El fuerte crecimiento inicial se vincula con aumentos en la demanda de empleo en las actividades terciarias (principalmente en el comercio) que, sin embargo, rápidamente se agotan como absorbedoras de mano de obra; así, entre 1987 y 1989, el comercio mantiene su importancia, aunque bajando notablemente su aporte a la creación de nuevos empleos. En esta nueva fase, la construcción y, en menor grado, la manufactura comienzan a perfilarse como los rubros con mayor dinamismo relativo en la absorción de mano de obra.

A lo largo de estos dos momentos, el comportamiento del mercado de trabajo se encuentra afectado, por una parte, por el énfasis en la aplicación de políticas dirigidas a

---

22 El ajuste por el lado de los salarios e ingresos medios en este período está tratado de manera específica en otro capítulo de este mismo trabajo.

frenar la espiral inflacionaria y lograr la estabilidad macroeconómica y su consolidación. Sin embargo, la intensa utilización de políticas monetarias, fiscales y cambiarias restrictivas, si bien tuvo efectos favorables en el logro de la estabilidad de precios tuvo un menor impacto en la recuperación de la actividad económica y, en particular, en la capacidad de la economía para generar empleos productivos.

Por otra, por la aplicación de medidas de carácter global o macroeconómico como fórmula exclusiva para estimular las reformas estructurales en un contexto de libre mercado, ya que éstas se tornaron insuficientes por el carácter heterogéneo y escasamente desarrollado del aparato productivo nacional. A esto se suma la tardía liberalización del mercado financiero que prolongó el mantenimiento de altas tasas de interés y otras condiciones restrictivas para el acceso al capital. Esta situación se tradujo tanto en un rezago en el esfuerzo de inversión productiva como en el uso predominantemente improductivo del capital, un factor que se constituye en un obstáculo de primer orden para el crecimiento de la actividad económica.

Entre 1985 y 1989, el ritmo de crecimiento del producto se sitúa en un promedio anual de 1.4% anual, con una evolución de signo negativo hasta 1987(-0.4%), momento en que inicia una recuperación importante hasta alcanzar un promedio anual de 3.2% en 1989. En este período, todavía se observa un rezago en el crecimiento del producto agrícola vis a vis el producto no agrícola al que puede atribuirse, casi exclusivamente, la recuperación lograda (ver Cuadro II.16).

Sin embargo, al interior de las actividades no agrícolas el mayor aporte todavía corresponde a la minería, a la construcción y a los servicios básicos, y, en menor grado, a la industria manufacturera, aspecto que marca límites a un crecimiento con efecto empleo sostenido. Hacia 1989, esta rama recupera ligeramente su participación relativa en el PIB hasta un 12.9%, apenas 0.7% más que en 1985 (ver Cuadro II.17).

En este período, el empleo manufacturero decrece a un ritmo de -0.8%, en tanto que son las actividades del comercio y la construcción, en las que la ocupación aumenta anualmente en 14% y 12%, respectivamente, las que explican, en gran parte, un crecimiento global del empleo en la proporción observada de 7.3% promedio anual<sup>23</sup>.

En consecuencia, tanto la intensidad del crecimiento del producto como su composición han sido insuficientes para lograr un ajuste progresivo del mercado de trabajo en este período; por el contrario, el estancamiento de las principales actividades no agrícolas generadoras de empleo productivo, en particular de la manufactura, agudiza los desequilibrios estructurales preexistentes en la estructura ocupacional e incide en una

---

23 Al respecto, ver Cuadro II.14.

pérdida de la productividad del trabajo<sup>24</sup>.

La estrecha relación entre empleo y producto conduce necesariamente a examinar el comportamiento de las principales variables que subyacen al desempeño de éste último, entre éstas la inversión, el consumo, las importaciones, y las exportaciones, debido a su incidencia en su evolución, pero, sobre todo, a las implicaciones del modelo económico que pretende reorientar las actividades internas tanto hacia la producción de bienes transables como a la reconversión más amplia del aparato productivo y de servicios.

Una primera consideración se refiere a que el crecimiento del producto y del empleo requieren de una reactivación sostenida de las inversiones para superar la debilidad de los procesos de acumulación. En un sentido opuesto durante esta fase, la inversión bruta interna desciende gradualmente hasta situarse, en 1989, en torno al 65% de la observada en 1985. Esta es una primera constatación de la insuficiencia de las políticas de ajuste para generar condiciones favorables a la inversión, en particular en el sector privado empresarial, privilegiado por el modelo como motor del proceso de crecimiento.

Como se pudo advertir, en esta etapa la posibilidad de generación de empleo en el sector empresarial ha dependido casi exclusivamente de una orientación improductiva de las inversiones y, en menor grado, del aprovechamiento relativo de la capacidad ociosa en el sector manufacturero, antes que de variaciones en la formación de capital; las limitaciones de acceso al financiamiento a las que se hizo referencia provocaron que los agentes económicos opten por las inversiones de menor riesgo y mayor rentabilidad.

Lo anterior se verifica en la evolución de los niveles de inversión total en activos fijos que se mantienen en torno al 13% del PIB, con una participación invariable de 8% y 5% de la inversión pública y privada, respectivamente. Asimismo, en la participación relativa de los bienes de capital y de bienes intermedios en el total de las importaciones, puesto que ésta no sufre variaciones, ubicándose en torno al 36% y el 41% respectivamente, en contraste con la importación de bienes finales, cuya participación aumenta del 19.4% al 22.2% entre el año inicial y final. Por último, se advierte una razón positiva y comparativamente más alta de la relación producto/inversión, entre 1985 y 1989, que estaría reflejando un cierto aumento en la eficiencia de la inversión a partir de un aprovechamiento de la capacidad instalada existente<sup>25</sup>.

---

24 Esta situación confluye con aquella que experimenta el producto agropecuario para agudizar el déficit en la absorción de mano de obra en las áreas urbanas, ya que al crecimiento natural de la fuerza de trabajo se añade la presión de intensos flujos de trabajadores migrantes.

25 Los datos que sirven de referencia al análisis se encuentran en documentos de investigación recientemente publicados

Estas constataciones, a tiempo de mostrar que los ahorros generados se destinan en escasa proporción a la inversión en activos fijos, refleja también el impacto de la liberalización del comercio exterior en el comportamiento de las inversiones y del producto. La apertura indiscriminada a la importación de bienes de consumo afectó las posibilidades de recuperación de la actividad económica interna desestimulando las inversiones con proyección de mediano y largo plazo.

En estas condiciones restrictivas para el crecimiento del producto, con base en una transformación y diversificación de la oferta global de bienes y servicios y en la formación de capital como vehículos de transmisión al resto de la economía, el elemento dinamizador pasó a constituir la demanda interna y externa de los productos tradicionalmente ofertados. En efecto, en este período, a pesar del mantenimiento de los salarios medios en niveles bajos, el consumo total se expande hasta superar en 12% al observado en 1985, en particular, por el comportamiento del consumo de los hogares con ingresos medios y altos y, hacia el final del período, por una leve recuperación del consumo público que, sin embargo, no llega a alcanzar los niveles de 1985.

Estos factores explicarían el exiguo crecimiento promedio del producto no agrícola y la capacidad de ampliación de los niveles de empleo en actividades asalariadas y, sobre todo, la posibilidad de la economía para soportar un aumento explosivo de la ocupación en actividades no asalariadas en este período (ver Cuadro II.18).

Con todo, la demanda interna y externa todavía se mantiene en un nivel insuficiente para garantizar el crecimiento sostenido del producto no agrícola. Esta situación, en el caso del mercado interno, se relaciona con el otro elemento que caracteriza el ajuste del mercado laboral en este período: el ajuste por el lado de los salarios.

Los aumentos salariales por debajo de la tasa esperada de inflación o en niveles muy cercanos a ésta (cuya incidencia se proyecta hacia los ingresos de los trabajadores no asalariados) repercuten en su paulatina reducción en montos reales creando condiciones adversas para la reactivación de la demanda interna. Como un círculo vicioso, las pérdidas del poder de compra de una fracción muy alta de los trabajadores incide en el desaliento de las inversiones, y éste, a su vez, en un crecimiento insuficiente del producto con destino al mercado interno y en el mantenimiento de bajos niveles de productividad y magras remuneraciones al factor trabajo en la economía<sup>26</sup>.

---

por CEDLA referidos a los impactos del PAE en **Ahorro e inversión**, de H. Dorado, y en **Sector externo y ajuste estructural**, de N. Pacheco.

26 Este tema es abordado ampliamente en otro capítulo del presente trabajo.

### *b) La fase de recuperación del crecimiento (1989-1991)*

En esta fase, la dinámica del mercado de trabajo comienza a presentar orientaciones de signo positivo no tanto por la evolución del nivel del empleo generado cuanto por la modificación en su composición que, sin embargo, no logra plasmarse en cambios de naturaleza progresiva. La nueva gestión de gobierno administra el PAE sin introducir modificaciones sustantivas, cuidando de mantener los equilibrios macroeconómicos y sin avanzar en la profundización de las medidas de reforma estructural que, sin afectarlos, pudieran facilitar el tránsito hacia la etapa de reestructuración productiva.

Los rasgos generales de la situación del empleo en esta fase se sintetizan en: i) un ritmo más atenuado en la generación de empleo paralelo a un descenso en la progresión de la oferta laboral; ii) la recuperación de los niveles de empleo asalariado, en particular en el sector empresarial, aunque sin alcanzar los niveles observados hacia 1985 (50% de la PEA); iii) el descenso del desempleo abierto y la disminución del crecimiento de la ocupación en actividades de corte familiar; iv) el aumento de la ocupación en actividades de carácter productivo hasta duplicar la proporción del año inicial; y v) la disminución del empleo en actividades terciarias.

Aquí, podría decirse que el ajuste del mercado de trabajo se produce solamente por el lado de los salarios, ya que su mantención en niveles relativamente bajos se constituye en la condición que hace posible un aumento en la absorción de mano de obra asalariada, con una clara incidencia en la disminución de los niveles de desempleo abierto y en la presión por el logro de una ocupación en el sector familiar<sup>27</sup>. Cambios que, sin embargo, no conducen a una mejor utilización de la fuerza de trabajo, puesto que los logros, todavía moderados, son insuficientes para revocar la concentración dominante de los ocupados en actividades de baja productividad y/o de menor remuneración de la fuerza de trabajo.

Entre 1989 y 1991, la ocupación total crece en promedio en un 6% anual, superando ampliamente la progresión porcentual de la PEA (4.5%), aunque por debajo de la expansión observada en el período anterior; en cifras absolutas, mientras que la PEA

---

27 Este desempeño, sin embargo, también obedece a la presencia de un mayor índice de desempleo oculto que, si bien no ha sido debidamente cuantificado por insuficiencias en su medición, está presente a través de varios indicadores disponibles en las encuestas de hogares que sirven de referencia a este trabajo, en particular entre las mujeres y los jóvenes. Otras referencias al respecto se encuentran en el acápite anterior, referido a la oferta laboral.

aumenta en 78.000 personas cada año, el mercado de trabajo, en las ciudades del eje, genera en promedio aproximadamente 53.000 nuevos empleos, de los cuales el 76% es de tipo asalariado, excluyendo a los ocupados en actividades de servicio doméstico. De manera concomitante, el empleo no asalariado tiene una evolución moderada, lo mismo que el desempleo abierto, que se ubica en torno al 6% (ver Cuadros II.14 y II.15).

Considerando que en este período todavía se mantienen en vigencia las medidas de política restrictivas, orientadas a mantener la estabilidad de precios, a partir de 1990 destaca la fuerte expansión del empleo total (8% anual), sustentado esta vez por el aporte a la generación de empleo asalariado de todos los sectores del mercado de trabajo, así como por los cambios hacia una composición fuertemente sesgada hacia la ocupación en actividades productivas.

Estas tendencias pueden atribuirse a la estabilidad política que promete la conformación de una nueva alianza o pacto político para el ejercicio de la acción gubernamental, y a la garantía de la continuidad del modelo. Esto se manifiesta, principalmente, en un comportamiento más dinámico del producto y en cambios en su composición, factores que se encuentran en la base del comportamiento del mercado laboral.

El nivel del producto, sigue una ruta ascendente hasta lograr un promedio de crecimiento del orden del 3.7% anual entre 1989 y 1991, basado en una recuperación generalizada de todos los sectores o rubros de actividad en comparación con el período anterior. Aunque con un comportamiento errático, destaca la recuperación en el crecimiento del producto agrícola (2.5%)<sup>28</sup>, en tanto que el producto no agrícola se expande, en ese mismo lapso, a un ritmo promedio de 3.8%. Esta progresión, además de duplicar el promedio observado

---

28 Este sector después de experimentar un crecimiento negativo elevado entre 1989 y 1990, expande abruptamente su producto a un ritmo del 7% anual en los dos años posteriores. Esta evolución, muestra la volatilidad y ciclicidad de la dinámica de la producción agropecuaria, en general, y particularmente en su segmento agroindustrial, así como su alta dependencia tanto de factores climáticos como del comportamiento de la demanda externa. Como se verifica en otros componentes de este trabajo, el desempeño de la inversión en este sector, entre otros factores, no permite visualizar que su acelerado crecimiento responda a procesos de reestructuración productiva que no solamente garanticen su sostenibilidad en el tiempo sino también la absorción de fuerza de trabajo. Este aspecto tiene implicaciones en la aceleración del crecimiento de la población urbana por la vía de los desplazamientos poblacionales y, en consecuencia, en la agudización de los desequilibrios entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo en los centros urbanos receptores.

en el anterior período (1.4), está sostenido por el crecimiento de todos los subsectores productores de bienes, en particular de la minería (9.1%), la manufactura (6.2%) y los servicios básicos (3.7%) y no básicos (2.5%) (ver Cuadro II.16).

En el caso de las actividades no agropecuarias, el nivel en que aumenta el producto total es similar al promedio logrado entre 1987 y 1989, cuando se encuentra la situación más deficitaria en el plano ocupacional; ésto pone en evidencia un aspecto de crucial relevancia referido a una mayor importancia de la composición del crecimiento vis a vis la tasa global, para una evolución positiva del empleo. En efecto, en esta fase, la composición sesgada hacia los rubros productivos urbanos se constituye en un puntal de la recuperación de los niveles de empleo y la modificación gradual de su estructura.

Como en la fase anterior, la evolución del producto, se vincula principalmente con una mayor recuperación de la demanda global sustentada en una elevación del consumo tanto público como privado; ambos tipos de consumo superan en un 5% al observado en 1989, y entre 15% y 20%, respectivamente, respecto a 1985. En el caso del consumo privado, posiblemente la existencia de cambios en el tipo de productos ofertados habría favorecido a la reorientación de la demanda de los sectores de ingresos medios y altos hacia bienes de producción nacional en rubros como los de alimentos, bebidas y tabaco, vestuario y bienes duraderos del hogar ofertados por los distintos estratos de la actividad industrial.

El impacto de las inversiones aparece también en esta fase con un menor peso explicativo en la expansión del producto. Entre 1989 y 1990, la inversión bruta continúa en descenso para luego recuperar rápidamente en 1991 en un 30%, hasta situarse en torno al 90% del monto de inversiones realizadas hacia 1985. Sin embargo, el esfuerzo de inversión respecto al PIB es todavía insuficiente ya que se mantiene en los niveles observados en la fase previa (13%); en este contexto, nuevamente son los logros en el aumento de la eficiencia de la inversión los que inciden en los cambios observados en el producto y, como consecuencia, en el empleo. A diferencia de la fase anterior, se advierte un aprovechamiento mayor de la capacidad instalada, puesto que la relación entre producto y capital aumenta del 10.5% al 34%.

En otro orden, en estrecha relación con las variaciones del producto, durante esta fase se reduce la importación de bienes de consumo a favor de los bienes intermedios y de capital. Esto podría estar sustentado en un avance en la sustitución de bienes de consumo importados a partir de la reinversión de utilidades que apuntalan la recuperación de determinadas ramas industriales.

Finalmente, la demanda externa presenta una dinámica más rápida que en el período anterior, superando en 23% a la existente en 1989, y en 48% a la de 1985, constituyendo un factor adicional que favorece el comportamiento dinámico del producto.

En relación con las transformaciones esperadas en el marco del modelo económico vigente, el hecho de que la dinámica del producto todavía se vincule básicamente con aumentos inerciales en la demanda, sea esta interna o externa, sin una contrapartida dinámica en la diversificación del producto y en las formas de encarar la producción, para alcanzar un inserción mercantil más competitiva, expresa que no sólo la economía no transita por la reestructuración o modernización, sino que se ha logrado una recuperación del nivel de la actividad económica basado en factores que no garantizan un carácter sostenido del crecimiento. Este aspecto cobra relevancia por sus implicaciones en el rezago de los cambios progresivos que se requieren en el mercado de trabajo para evitar un mayor costo social del ajuste.

En otros términos, la economía crece pero sin remover las condiciones de atraso tecnológico y baja productividad que caracteriza al aparato productivo nacional, por lo cual las ganancias en los volúmenes de empleo se dan en condiciones de subempleo creciente de la fuerza de trabajo expresado en las bajas remuneraciones y las condiciones inadecuadas de trabajo. Esta es una muestra de que el mercado no es un eficiente asignador de recursos y menos aún en economías con fuerte heterogeneidad estructural como la nuestra.

En la lógica del PAE, la opción por el uso de políticas destinadas a restringir la demanda agregada, a pesar de sus efectos recesivos en la actividad económica, estuvo basada en el supuesto de que los costos de este tipo de ajuste eran menores que los que derivan de la agudización de los desequilibrios a causa de la hiperinflación (Aguirre et. al., 1990). Estas medidas pensadas para su aplicación en el corto plazo, darían lugar a la estabilidad de precios como condición para apuntalar un proceso de reestructuración de las actividades económicas en combinación, en el mediano plazo, con otro conjunto de políticas orientadas a la reforma estructural del Estado y la economía.

Sin embargo, el mantenimiento de políticas contractivas, en un contexto de funcionamiento imperfecto de los mercados y de escaso desarrollo de la estructura productiva, traslada los efectos recesivos esperados para el corto plazo hacia el mediano y largo plazos. Este tipo de resultados se sintetiza en el funcionamiento del mercado de trabajo, cuyas tendencias presentadas en el ámbito del empleo, y todavía tangencialmente en el de los ingresos laborales, son un reflejo inequívoco de los escasos logros económicos y sociales alcanzados a partir de la aplicación del PAE.

### ***3.3. Evolución del empleo por sectores del mercado de trabajo***

Reconociendo el carácter segmentado del mercado laboral y la existencia de determinantes diferenciados, en unos casos, o que sin serlo, en otros, actúan de manera específica sobre la demanda de trabajo en cada sector, en este apartado se discute su aporte independiente al crecimiento del empleo con referencia cualitativa a los factores

que inciden en el mismo, debido a la ausencia de información económica desagregada al nivel que exigiría el análisis de interrelaciones en el plano cuantitativo.

*a) El empleo en el sector público*

En el transcurso del PAE, la evolución del empleo estatal se vincula con el comportamiento del gasto fiscal y la inversión pública y la reestructuración del aparato estatal. En la primera fase (1985-1989), las medidas de control del déficit fiscal y la disminución en el ritmo de la inversión pública tienen como efecto la caída absoluta y relativa del empleo sectorial; en la segunda (1989-1991), junto con la recuperación de los niveles del gasto corriente y de inversión, el empleo crece. Aunque, en último término, estos factores debieran establecer la capacidad del sector para incorporar a nuevos ocupados, en esta progresión también intervienen actitudes clientelares de partidos en función de gobierno.

Entre 1985 y 1989, el empleo estatal acusa tasas de crecimiento negativas que, en promedio, arrojan un saldo de -3.7%, lo que representa un saldo neto de aproximadamente 4.000 personas desplazadas cada año. La etapa más crítica de la llamada "relocalización" desde la administración pública y las empresas estatales, se concentra entre 1987 y 1989, es decir, una vez que se logró controlar los conflictos sociales suscitados con la masiva relocalización de los trabajadores de la minería estatal. Al parecer, el retiro de trabajadores fue "administrado" con criterios de gradualismo y pudo llevarse a cabo con relativa facilidad por la ausencia de una legislación laboral protectora de la carrera administrativa y, por lo tanto, la inamovilidad de los funcionarios del Estado<sup>29</sup>.

---

29 Diferenciando el empleo del sector por su composición entre la administración pública y las empresas estatales en los centros urbanos comprendidos en el eje central, se advierte que la participación de estas últimas es significativamente minoritaria puesto que absorben a menos del 10% del empleo público total, sin variaciones de importancia entre 1985 y 1989, a partir de los escasos avances en los procesos de privatización programados. En cifras absolutas, esta proporción representa aproximadamente a 12.000 trabajadores articulados a las empresas estatales. Esto lleva a constatar la reducida presencia estatal en actividades no extractivas productoras de bienes, razón por la cual no se ingresará en este análisis a consideraciones específicas en relación con este componente.

A partir de 1989, y a pesar de la permanencia de los criterios de austeridad en el gasto fiscal, las medidas contractivas aplicadas en la fase previa se flexibilizan de facto, y el sector estatal nuevamente comienza a jugar un rol dinámico en la generación de empleo ya que éste se expande en un 7.2% anual, proporción que representa un incremento absoluto cercano a 12.000 personas por año entre 1989 y 1991 (ver Cuadros II.13 y II.14)<sup>30</sup>.

En efecto, con el cambio de administración gubernamental, en agosto de 1989, se introducen modificaciones en el volumen y perfil de los ocupados de la administración pública. En cuanto al volumen, la renovación de la planta directiva y administrativa estuvo acompañada de la contratación de un número mayor de funcionarios afines a los partidos de gobierno, aunque en puestos de trabajo de menor jerarquía. Esta progresión fue posible tanto por el mencionado incremento en los recursos asignados para el gasto público, como por la mantención de las remuneraciones en el sector en un nivel muy bajo, lo que posibilitó la incorporación de un mayor número de personal.

A su vez, los cambios en el perfil de los ocupados se expresan en un aumento en la planta de profesionales y técnicos, aunque con remuneraciones más altas y en algunos casos sujetas a contratos en el marco del Programa de Servicio Civil<sup>31</sup>. Se trata de modificaciones que estarían asociadas a la creación de condiciones para una mayor

---

30 A pesar de que en este análisis no se ingresa en una distinción entre el empleo en la administración estatal y de las empresas públicas, se advierte una tendencia a la recuperación del empleo en las empresas del sector público, la administración desconcentrada y descentralizada, a partir de 1989, en una progresión de entre 500 y 600 nuevos ocupados por año. Esto lleva a ratificar que, a pesar de las medidas de racionalización del empleo en las empresas públicas, en la perspectiva de su privatización prevalecen otro tipo de criterios en la contratación de nuevos trabajadores.

31 Este programa se aplica a partir de 1990 con el apoyo del PNUD, y se enmarca en el propósito de elevar la eficiencia estatal mediante el concurso de personal calificado en los puestos de dirección técnica y administrativa. Sin embargo, si bien este programa permite superar las limitaciones que impone la vigencia de bajas remuneraciones para la contratación de personal idóneo, también tiene implicaciones en el acentuamiento de las brechas preexistentes en la estructura salarial del sector.

eficiencia del aparato estatal y el cumplimiento de un rol más activo en el campo de la política social (hasta entonces absolutamente relegada de la consideración estatal).

Tomando en cuenta la importancia que históricamente ha tenido el sector estatal en la generación de empleo asalariado, incluso por encima del aporte del sector empresarial, la aplicación de políticas contractivas del gasto público inciden drásticamente en el deterioro de la situación general del empleo, tanto por el aumento de la desocupación como por el del subempleo de parte de la fuerza laboral, que acaba incorporándose en actividades que no aprovechan plenamente sus capacidades y experiencia laboral, ante la ausencia de alternativas ocupacionales adecuadas en el segmento empresarial.

Lo ocurrido durante el período 1985-1989 pone de manifiesto que en las condiciones actuales de funcionamiento de la actividad económica en el sector privado, no es posible "achicar" más la participación del Estado en el mercado de trabajo sin incurrir en impactos todavía más regresivos en su funcionamiento.

#### *b) El empleo en el sector empresarial*

Considerando el rol particular asignado en el PAE a este sector, su comportamiento específico en la absorción de empleo cobra singular importancia. La constatación general es que, si bien la expansión del empleo sectorial se mantuvo en todas las fases por encima del crecimiento de la PEA total (excepto entre 1989-1990), llegando a niveles de crecimiento relativo y absoluto significativos, no logró incidir en una dinámica progresiva en el mercado de trabajo.

La demanda de mano de obra en este sector se vincula con el comportamiento de la demanda agregada y con el grado de incorporación tecnológica. Asimismo, aunque teóricamente la demanda de trabajo sectorial es inelástica a las variaciones en los salarios por razones vinculadas a la productividad de la fuerza de trabajo, en contextos de comportamiento cíclico de la demanda, de escaso aprovechamiento de la capacidad instalada, de lenta formación bruta de capital y de amplia oferta de mano de obra excedente, la vigencia de bajas remuneraciones parece constituir, como en el caso nacional, un elemento dinamizador de la demanda de trabajo en el sector empresarial.

Una primera constatación se relaciona con el crecimiento altamente dinámico del empleo en este sector durante la fase de estabilización. Entre 1985 y 1987, su capacidad de absorción de fuerza laboral aumentó, en promedio, en 32% cada año, dos veces y media por encima del crecimiento de la ocupación total. En coincidencia con un leve aumento de la capacidad de consumo interno provocada por la recuperación de los salarios reales, la recuperación del empleo sectorial se produce fundamentalmente en las ramas de servicios, comercio y transportes, en tanto que la expansión del empleo productivo es todavía reducida, en particular en la manufactura, donde el crecimiento no supera el 3.6%

anual (ver Cuadro II.14).

Las actividades no productivas y de carácter especulativo se dinamizan, favorecidas, en gran medida, por la liberalización del comercio exterior y la evolución coyuntural de la tasa cambiaria, factores que generaron un escenario proclive al privilegio de la inversión en estos rubros antes que en actividades de corte productivo<sup>32</sup>.

Entre 1987 y 1989, el empleo sectorial alcanza un ritmo de crecimiento 10 veces menor en relación a la fase previa, puesto que se ubica en torno al 3.7%, lo que expresa la ausencia de procesos de expansión del producto lo suficientemente estables para soportar una progresión sostenida en el empleo, sobre todo por el privilegio de las inversiones improductivas que no tienen un efecto multiplicador del mismo en el mediano plazo (ver Cuadro II.14).

Visto el proceso en cifras absolutas, entre 1985 y 1989 el sector empresarial habría generado anualmente cerca de 16.000 nuevos empleos anuales en las cuatro ciudades consideradas, de los cuales del 50% se concentraron en actividades terciarias, el 15% en la manufactura y el 14% en la construcción, para mencionar los rubros más importantes. Lo destacable en esta fase es que mientras la PEA crece en 60.000 personas por año, el sector apenas tuvo una capacidad para absorber a uno de cada 4 nuevos trabajadores disponibles. Ello redundó en aumentos en la tasa de desempleo abierto en el período, así como en el crecimiento explosivo del empleo en actividades de tipo familiar que son las que atenúan los desequilibrios en el mercado de trabajo, aunque marcan el carácter regresivo de su evolución (ver Cuadro II.14).

Durante la fase de recuperación de la economía (1989-1991), la evolución del empleo empresarial es más moderada (5.7%) debido a los límites que encuentra la expansión de las actividades de su componente terciario en un contexto de mantenimiento de las tendencias escasamente dinámicas de la demanda interna y a pesar inclusive de su ligera recuperación. Esto significa la creación de apenas 8600 empleos anuales, prácticamente la mitad respecto al período 1985-1989. En esta fase, el sector empresarial pasa a ocupar apenas a 1 de cada 10 nuevos trabajadores.

Destaca en esta evolución la volatilidad de la absorción del empleo en este sector, puesto que entre año y año se observan fuertes aumentos o pérdidas en los distintos rubros de actividad, y una especie de progresión intercalada donde en un momento aumenta el empleo terciario y en otro el empleo productivo, pero en ningún caso ambos de manera simultánea.

---

32 Aunque es posible que puedan haberse dinamizado las inversiones en actividades productoras de bienes con destino a la exportación, su magnitud no tuvo una relevancia capaz de inducir cambios en la magnitud o calidad del empleo manufacturero.

Con todo, el aspecto que marca una diferencia cualitativa respecto al período anterior es que la composición del crecimiento del empleo está más concentrado en actividades productivas, en particular en la manufactura, en relación con las ventajas que ofrece la vigencia de bajos salarios para un uso extensivo de fuerza de trabajo.

Como resultado de estas progresiones, las variaciones en la composición del empleo de este sector entre el año inicial y final plantean cierto pesimismo respecto a su rol en la formación del mercado laboral y la reversión de las tendencias de terciarización laboral en el futuro inmediato. Las actividades manufactureras reducen su participación relativa en el empleo desde el 30% al 25% entre 1985 y 1991, en tanto que el empleo terciario se expande de 32% a 38%; ésto permite colegir que los aumentos en el nivel del empleo no están acompañados de modificaciones en su calidad (ver Gráfico II.1).

Estas tendencias tienen estrecha relación con los reducidos niveles de inversión pública, la ausencia de condiciones crediticias adecuadas que contraen la inversión privada y el mantenimiento de bajos salarios, que sitúan la demanda interna en márgenes estrechos de expansión.

Este tipo de estructura del empleo, junto a la evolución de los salarios en este sector, tiene implicaciones directas sobre la dinámica ocupacional en el resto de los sectores del mercado de trabajo, por sus interrelaciones en el ámbito del mercado de bienes y de servicios.

### *c) El empleo en el sector semiempresarial*

Considerando las características peculiares de la organización productiva de las unidades económicas que lo integran, en particular su escasa disponibilidad y acceso a recursos complementarios al trabajo, sus posibilidades de generación de empleo y el mejoramiento de su calidad dependen, en último término, de la demanda por sus bienes y servicios. Por esta razón, así como por su ubicación en franjas de mercado compuestas por asalariados de ingresos medios y bajos, la demanda de trabajo se encuentra fuertemente vinculada con la evolución del empleo y los salarios en los sectores público y empresarial.

Entre 1985 y 1989, y con una intensidad creciente, el empleo en actividades semiempresariales se retrae a un ritmo de 5% promedio anual, principalmente a partir de la contracción de su componente productivo ocasionado por la pérdida de dinamismo de los mercados a los que concurre, tanto por la disminución de la capacidad de compra de sus habituales demandantes (conformados básicamente por asalariados de los sectores público y empresarial y, en menor grado, por otros trabajadores del mismo sector y del segmento familiar), como por la elevada competencia de los productos de origen importado internados legal e ilegalmente al amparo de las medidas de liberalización del

comercio exterior (ver Cuadro II.13).

Siguiendo de cerca la dinámica del sector empresarial, en este período, la expansión de las actividades terciarias vinculadas a esta forma organizativa impide una caída todavía más acelerada de su capacidad de generación de empleo, puesto que la vigencia de relaciones laborales, basadas en una flexibilización laboral de facto (un marco regulatorio establecido por la práctica y convalidada por patronos y dependientes), favoreció al ajuste en actividades productivas al ritmo de la evolución de la demanda por sus productos.

Durante la fase de recuperación, y de manera nítidamente contrastante, el sector amplía su aporte a la generación de empleo de forma explosiva en términos relativos. Entre 1989 y 1991 absorbe a nuevos trabajadores a un ritmo de 21.5% anual, con una clara tendencia hacia la recuperación del empleo productivo.

Reconociendo que los sectores más trasados de la economía se encuentran en mayores desventajas por la ausencia de políticas estatales que promuevan sus actividades, esta evolución podría deberse a dos factores: el primero, a un efecto la sustitución de consumo a favor de los bienes producidos y comercializados por el sector vis a vis el sector empresarial debido a los precios más competitivos, sobre los que influyen la inexistencia de emisión de facturas en las transacciones y los menores costos salariales derivados de su funcionamiento al margen de la legislación laboral.

El segundo estaría relacionado con la existencia de diferencias coyunturales en el tipo de cambio que favoreció a una mayor competitividad de sus productos en los mercados de los países vecinos, en particular en el Perú y la Argentina, y, por lo tanto, su incursión en procesos de exportación, principalmente en el rubro de la confección de prendas de vestir y artículos de cuero, incluido el calzado.

Sin embargo, de esta evolución el sector no ha logrado un impacto capaz de modificar la composición interna del empleo por rubros de actividad. Las actividades manufactureras continúan reduciendo su participación relativa en la ocupación total del sector del 29% al 28%, entre 1985 y 1991, en tanto que las de tipo terciario absorben una proporción mucho mayor que se amplía del 37% al 45% en ese mismo lapso (ver Gráfico II.1).

Estas constataciones son de suma importancia, puesto que hacen referencia al deterioro que en relación al empleo rige en la economía de las ciudades del eje y a la relatividad de los criterios basados en el crecimiento cuantitativo de la fuerza laboral, en relación a aquellos que toman en cuenta su composición, para evaluar los avances o retrocesos en la situación ocupacional.

#### *d) El empleo en el sector familiar*

El nivel y estructura de la ocupación en esta forma de organización productiva depende,

en última instancia, de la dinámica que adquiere el mercado de trabajo en términos del empleo y de los salarios. Es decir, que su evolución, más que en el caso anterior, es el resultado de la mayor o menor expansión del excedente de fuerza de trabajo y del comportamiento de los salarios reales en la economía<sup>33</sup>.

Entre 1985 y 1989, la inserción ocupacional en este sector se constituye en el refugio de los trabajadores desplazados desde el resto de la economía, y en la puerta de entrada de nuevos trabajadores que, con sus ingresos, buscan complementar sus deprimidos ingresos familiares, puesto que una proporción importante del aumento en las tasas de ocupación desde la aplicación del PAE se explica vía el aumento del empleo en actividades por cuenta propia. En este período, la ocupación se expande a un ritmo del 12% anual, muy por encima del que exhibe el empleo total. En cifras absolutas, representa el ingreso de aproximadamente 30.000 nuevos ocupados cada año (ver Cuadros II.13 y II.14).

Por el contrario, una vez que se recupera el nivel del empleo en el resto de la economía, se reduce la presión por una ocupación en el sector, favoreciendo un crecimiento mucho más atenuado, que entre 1989 y 1991 alcanza solamente al 1.2% anual (3.500 personas por año).

Dado que el sector familiar se nutre de miembros de la oferta laboral que disponen de reducidas dotaciones de recursos productivos complementarios al trabajo, son las actividades terciarias las que, por lo general, han viabilizado el acceso de nuevos ocupados durante la primera fase. En un sentido contrario, la misma precariedad de las ocupaciones generadas ha sido un factor de importancia para la expulsión de trabajadores, en la segunda.

Como en los otros sectores, las actividades productivas organizadas de la forma familiar, después de una reducción inicial, han mejorado su capacidad de absorción de mano de obra por factores asociados al tipo de comportamiento de la demanda al que se hizo referencia en el caso del sector semiempresarial. Esta recuperación habría favorecido la movilidad laboral interna de sus ocupados desde actividades terciarias hacia las actividades productivas, en un proceso inverso a lo ocurrido desde el inicio de la crisis, en el cual los productores se refugiaron en actividades de servicios frente a la contracción de la demanda por sus productos en el mercado.

---

33 A estos determinantes se añade el efecto de la evolución del producto agrícola y la capacidad de las actividades agropecuarias para absorber o expulsar mano de obra, ya que la población migrante que se traslada a los centros urbanos desde los contextos rurales tienden a engrosar inicialmente o después la ocupación en este sector.

A partir de estos procesos, el sector familiar es el único que logra mejorar la composición interna de su estructura ocupacional, puesto que las actividades productivas pasan a ocupar, en 1991, al 22% de la fuerza laboral del sector en relación al 19%, en 1985. Como correlato, el sector terciario reduce su participación relativa de 66% a 64% (ver Gráfico II.1).

Las tendencias presentadas expresan claramente las articulaciones que a nivel del mercado laboral existen entre el sector empresarial y las formas organizativas semiempresariales y familiares. Cuando se retraen la inversión, el empleo productivo y los salarios en las actividades empresariales se retraen simultáneamente los rubros productivos no empresariales, afectando en todos los casos la estructura ocupacional a partir de una ampliación del empleo en las actividades terciarias y viceversa.

En consecuencia, la posibilidad de lograr dinámicas favorables en el nivel y estructura del empleo tanto en el sector semiempresarial como familiar requiere necesariamente avanzar en cambios sustantivos en el comportamiento económico y la generación de empleo en el sector empresarial, particularmente en su componente productivo, que es el único que puede promover articulaciones de importancia y los efectos multiplicadores esperados en la economía y el mercado de trabajo.

### **3.4. Cambios en la estructura del empleo: los cambios gestados por el PAE**

Una manera adicional de avanzar en la evaluación del funcionamiento del mercado de trabajo y, en consecuencia, de los logros alcanzados con la aplicación del modelo económico vigente para estimular cambios progresivos en su funcionamiento, es a través del análisis de la evolución de la estructura del empleo. Es decir, de los cambios en su composición por segmentos del mercado laboral, rubros de actividad, así como en la naturaleza de las relaciones laborales y en el perfil de la fuerza de trabajo que demanda la economía.

Siguiendo la concepción del PAE en sus componentes de estabilización y de reformas estructurales, el segundo cobra mayor relevancia por cuanto contiene medidas de política que explícitamente tienen el propósito de reformar la estructura productiva privilegiando i) el sector de bienes transables exportables y sustitutivos, en particular los primeros; ii) el estímulo a las actividades del sector privado empresarial al que se le asigna el rol central en la modernización productiva, en el logro de mayor eficiencia y competitividad, y en la generación de empleo adecuado, en la perspectiva de disminuir el tamaño o "hacer desaparecer" el segmento informal o de menor productividad (Larrazábal, Montaña, 1992).

Sin dejar de evaluar los efectos de la fase de estabilización en la estructura del empleo y el rezago que pudiera haber ocasionado al haber reforzado las condiciones

desventajas preexistentes para avanzar en las transformaciones previstas, se tratará de indagar, en lo que sigue, en la existencia de cambios o, al menos, avances en el sentido esperado, considerando que han transcurrido 5 años desde el inicio de la fase orientada a las reformas estructurales.

a) *Estructura del empleo por segmentos del mercado laboral*

Teniendo en consideración los roles diferentes que asigna el PAE a los actores empresariales, al Estado, y, de manera implícita, a los segmentos más atrasados del mercado laboral y a las formas de organización familiar en la absorción de fuerza de trabajo, se constata que la estructura del empleo por segmentos del mercado laboral presenta modificaciones que no se ajustan a las previsiones del modelo.

En efecto, el proceso de reestructuración no ha logrado, hasta el presente, disminuir la tendencia a la excesiva concentración de la fuerza de trabajo en los segmentos más atrasados de la economía y, por lo tanto, abatir la baja productividad en que se desenvuelve la mayor parte de la población ocupada y crear las condiciones para el aprovechamiento del potencial productivo disponible en la sociedad.

Esto se ilustra al verificar que el mercado laboral, conformado por los sectores público y privado, ha disminuido su participación del 40% al 37%, entre 1985 y 1991, en tanto que los segmentos semiempresarial y familiar todavía aumentan su peso relativo de 55% a 56.2%<sup>34</sup> (ver Cuadro II.18).

El sector estatal retrae su participación en el empleo de 24%, en 1985, a 17%, en 1991. Sin embargo, en cifras absolutas, el empleo público abarca a 130.000 personas en 1991, volumen que está por encima del observado hacia 1985.

Por su parte, el comportamiento del empleo en el sector empresarial es relativamente más dinámico, mostrando un aumento significativo en su participación en la ocupación total, aunque más en términos absolutos que relativos. Así, entre 1985 y 1991, prácticamente duplica su población ocupada (160.000 personas), modificando su aporte relativo de 15% a 20 %.

Esta tendencia, corresponde a una forma de crecimiento extensivo en el uso del factor trabajo. Cabe esperar, de acuerdo con las orientaciones del PAE, que la proyección futura sea más bien hacia un mejoramiento de la calidad de los empleos generados por este sector, antes que a un aumento en su volumen.

Con un comportamiento contrario, el sector semiempresarial, luego de una drástica

---

34 Las actividades del servicio doméstico vinculadas con los hogares absorben a la proporción restante de la población ocupada.

reducción absoluta y relativa inicial de su participación en el empleo, comienza un notable proceso de recuperación hasta alcanzar un volumen de ocupados superior en 50% al observado en 1985, y muy cercano al que abarca el sector empresarial en 1991 (138.000 personas). Este crecimiento determina un aumento en su peso relativo de 13%, en ese año, a 17.7%, en 1991.

Esta es una muestra de la elevada sensibilidad de acciones de estímulo dirigidas a las pequeñas unidades económicas para encarar formas renovadas de inserción mercantil mediante cambios en el tipo y la calidad de los productos y servicios, para mejorar sus niveles de competencia y aumentar sus niveles de ocupación. Con ésto se alude a los posibles impactos de los programas de crédito, capacitación y asistencia técnica que vienen impulsando diversas instituciones privadas.

Finalmente, el sector familiar, después de un aumento explosivo en el número de sus ocupados, y de su peso relativo en el empleo total, ingresa a una fase de lento crecimiento que incide en un aumento neto reducido de su participación relativa de 37%, en 1985, a 38.5%, en 1991. A pesar de ello, en este último año todavía se constituye en el principal absorbedor de mano de obra, ocupando a cerca de 300.000 trabajadores, un volumen por encima del que incorporan conjuntamente los segmentos estatal y empresarial.

El hecho de que los sectores semiempresarial y familiar, con una progresión creciente concentren a más del 56% del total del empleo, junto a su importancia en la producción de bienes y servicios para el mercado interno con base en un uso intensivo del factor trabajo, plantea retos en la perspectiva del diseño de políticas y programas de fomento a sus actividades, particularmente para mejorar los empleos existentes y evitar un excesivo aumento de las tasas de participación en la actividad económica. Ambos sectores concentran una alta proporción de jefes de hogar que, adecuadamente remunerados, podrían cubrir una parte importante de los costos de la canasta familiar, evitando, por ejemplo, la salida prematura de sus hijos al mercado laboral o inserciones precarias de sus cónyuges en la actividad económica.

#### *b) Cambios en la estructura del empleo por ramas de actividad*

La distribución del empleo por ramas de actividad, además de reflejar las tendencias hacia un mayor aprovechamiento productivo de la fuerza laboral, se constituye en uno de los indicadores más expresivos de los resultados alcanzados en la transformación de la estructura productiva, en este caso, desde la aplicación del PAE.

En esta perspectiva, se constata que el perfil global del empleo por rubros de actividad no presenta variaciones relevantes entre 1985 y 1991. El arrastre de factores de carácter estructural y la lentitud con la que operan los procesos de reestructuración basados en la

producción de bienes transables impide que las tendencias a la excesiva terciarización del aparato productivo urbano comiencen a mostrar signos de reversión. El sector terciario continúa ocupando a más del 60% de la fuerza laboral, señalando que el Estado y, particularmente, los sectores tecnológicos más atrasados influidos por el comportamiento del empleo en el sector empresarial y su composición interna, siguen definiendo la estructura actual del empleo (ver Cuadro II.19).

Por su parte, las principales actividades productivas (manufactura y construcción), si bien adquieren un mayor dinamismo en la generación de empleo, hasta superar los niveles de ocupación observados en 1985, apenas llegan a concentrar al 27% del total de la fuerza laboral urbana en el eje. El resto de las ramas de actividad, a excepción del transporte, que tiene una tendencia siempre dinámica, mantiene su participación en niveles similares a los del año base.

Esta forma de estructuración sectorial del empleo cobra importancia y se consolida desde fines de la década pasada mostrando la escasa capacidad del sector productivo en todos sus estratos, pero particularmente en el segmento empresarial, para alcanzar niveles de inversión, eficiencia, productividad y generación de empleo suficientes para evitar el aumento del excedente laboral, y de la ocupación precaria en el comercio y los servicios personales<sup>35</sup>.

A continuación centraremos el análisis en el desempeño ocupacional en las ramas más importantes y, más específicamente, en aquellas que pretenden ser afectadas por las reformas estructurales.

---

35 Hacia 1976, si bien la capacidad de absorción directa de trabajadores de la industria manufacturera no superaba el 15%, una proporción menor a la encontrada actualmente (52%) se ocupaba en el sector terciario; además, su composición estaba más sesgada hacia los servicios personales (por el rol del Estado en el empleo), en tanto que las actividades del comercio absorbían solamente al 14% de la población ocupada. En 1992, esta proporción prácticamente se duplica(27%). La información para el año 1976 está contenida en: R. Casanovas. **Migración interna en Bolivia**. OIT/FNUAP/Min. Trabajo y D.L.: La Paz, 1981.

Por otra parte, durante los años 76-78 se lograron importantes avances en el crecimiento de la inversión y el producto manufacturero, cuya incidencia fue un aumento en el peso relativo del empleo sectorial hasta cerca del 20%. Al respecto, pueden consultarse dos estudios regionales sobre migraciones y empleo referidos a las ciudades de La Paz y Santa Cruz, OIT/FNUAP/ Ministerio de Trabajo y D.L, La Paz, 1984 y 1982, respectivamente.

Durante la primera fase del ajuste, la industria manufacturera reduce su participación absoluta y relativa iniciada con la crisis, la misma que se prolonga hasta 1989. En ese año ocupaba al 13% de la fuerza laboral, un 5% por debajo de la proporción observada en 1985. Es recién a partir de 1989 cuando se produce un salto cuantitativo de importancia que se refleja en un aumento sustantivo del empleo sectorial a un ritmo de 22.000 nuevos puestos de trabajo por año, volumen que eleva su contribución al empleo total a 19% (ver Cuadro II.19).

Para explicar y evaluar esta tendencia es necesario tomar en cuenta dos aspectos. El primero, los segmentos del mercado laboral que contribuyen a este crecimiento. El segundo, los factores que subyacen a esta dinámica considerando los determinantes específicos que rigen la demanda de empleo en cada sector.

En relación al primer aspecto se evidencia que son las pequeñas unidades económicas las que aportan con la mayor proporción absoluta del aumento registrado hacia 1991. El sector semiempresarial aumenta su capacidad de generación de empleo manufacturero en 2.5 veces desde 1989 (16.000 a 39.000 ocupados); por su parte, el sector familiar se acerca al doble de su participación en ese mismo año (37.000 a 65.000 ocupados); con un comportamiento muy moderado, el sector empresarial aumenta su participación absoluta en apenas un 20% (32.000 a 40.000 ocupados) (ver Cuadro II.20).

Esta composición determina que, hacia 1991, el 73% del total de trabajadores de la manufactura todavía se encuentren trabajando en unidades económicas tecnológicamente más atrasadas y, por lo tanto, con bajos rendimientos por hombre ocupado.

Después de un largo período de desestructuración por la pérdida de mercados y su descapitalización, las pequeñas unidades económicas han desarrollado estrategias de inserción mercantil con base en la diversificación de productos, el aumento en la calidad y la adaptación de diseños a las preferencias de la clientela, y los precios comparativamente más bajos que les otorgan capacidad competitiva, incluso con la producción importada (Escóbar de Pabón, 1990).

El paulatino aumento de los servicios de crédito de fácil acceso a partir del surgimiento de entidades financieras no convencionales habría contribuido, en parte, a estimular el uso del crédito como mecanismo de capitalización a la vez que soportado los requerimientos de capital monetario de estas unidades económicas, que, en proporciones crecientes, se constituyen en usuarios de sus programas.

Estas transformaciones, como se puede advertir, han tenido un efecto empleo significativo, puesto que abarcan sobre todo a los rubros de bienes de consumo. En el caso de las ramas de producción ligadas a la metalmecánica, su dinámica se encuentra

muy asociada a la recuperación de las actividades de construcción, puesto que son los proveedores principales de estructuras metálicas de diverso tipo.

En comparación, el bajo perfil del sector empresarial en la generación de empleo muestra que las actitudes de los industriales no son todavía proclives a la adopción de los cambios que exige el modelo en los procesos productivos<sup>36</sup>. Todavía permanece la lógica de la especulación financiera y el uso improductivo del capital que determina que las inversiones no sean de la magnitud y calidad suficientes para tener efectos en el empleo. Esto lleva a considerar el segundo aspecto.

Hasta el presente, se advierte que las posibilidades de acceder a mano de obra barata, con jornadas laborales extensas y sin garantía de permanencia en el puesto de trabajo, habría estimulado el aprovechamiento de la capacidad instalada ociosa, factor en el que se estaría basando su escaso aumento relativo en la generación de empleo. Aunque este aspecto es extensible a las prácticas del sector semiempresarial, se trata, en un caso, de formas de contratación que tienen finalidades distintas: restaurar los niveles de ganancia, en uno, y garantizar la subsistencia frente a las condiciones adversas para su desenvolvimiento, en otro.

La segunda rama dinámica en el empleo es la construcción, que a lo largo de la aplicación del PAE fue en apariencia la menos afectada. Esta actividad, tradicionalmente ligada al capital especulativo y a la dinámica de los ingresos de los sectores medios y altos de la población, mantiene su participación relativa en el empleo en cerca del 6% hasta 1989. También a partir de ese año aumenta su participación en el empleo hasta abarcar a un 8% del total de ocupados en 1991.

El empleo en esta rama se encuentra distribuido en todos los sectores del mercado laboral, a excepción del sector público, en proporciones relativamente similares. En consecuencia, también cerca de dos terceras partes del empleo generado corresponde a los segmentos semiempresarial y familiar.

El comercio presenta características peculiares, puesto que se constituye en el sector absorbedor del excedente laboral por excelencia. Después de haber jugado un rol central en la contención del desempleo abierto durante la fase de estabilización, mantiene una tendencia al aumento absoluto del empleo hasta 1991. Sin embargo, la dinamización del resto de las actividades urbanas hace que su peso relativo presente un ritmo decreciente a partir de 1989. En ese año el comercio participaba con una proporción del 30% en la ocupación total, la misma que desciende a 27% hacia 1991.

---

36 Esta hipótesis se apoya, además, en el hecho de que tampoco se advierten mejoras en la calidad de los empleos que ofrece el sector empresarial.

La aparente "capacidad ilimitada" de esta rama para absorber a nuevos ocupados encuentra barreras a partir del descenso del ingreso medio del conjunto de los ocupados, particularmente hacia 1989, cuando el crecimiento observado en el segmento familiar llega a un nivel máximo. A partir de ese momento se produce una suerte de desaliento para el acceso de nuevos ocupados provocada por los bajos retornos monetarios que les reporta la actividad, sobre todo en el caso de aquellas personas que disponen de bajas dotaciones de capital de trabajo. Se producen, por lo tanto, flujos de entrada y de salida en función de las estacionalidades de la demanda que dejan como saldo un crecimiento de la naturaleza antes descrita.

Las actividades del comercio en más del 94% tienen lugar en el marco de formas de organización familiar. Su consolidación bajo estas características se plantea ampliamente favorable al sector empresarial, puesto que abarata los costos de distribución de mercancías cumpliendo un rol subsidiario respecto a las actividades de producción, sean estas nacionales o derivadas del comercio exterior.

Finalmente, el desempeño de la rama de servicios en la generación de empleo sigue las tendencias esperadas a la caída durante la primera fase debido al impacto de la reducción del empleo en el sector público, para posteriormente presentar un aumento moderado en cifras absolutas, aunque insuficiente para mantener su participación relativa que se reduce de 36%, en 1985, a 34%, en 1991. Dado que en el último período, se redinamiza la absorción de empleo en el sector público, una explicación plausible a su reducción porcentual se encuentra en la movilidad laboral entre ramas y sectores de la actividad económica.

En efecto, una parte de los ocupados en la rama de los servicios, en particular de aquellos vinculados a las actividades de reparación y mantenimiento y otros servicios personales en el período 1985-1989, estaba conformada por población desplazada desde los otros sectores de la economía, en particular, desde el sector semiempresarial. Después de haber sido productores, la caída de la demanda interna los obligó a reducir su desempeño a la simple prestación de servicios. Una vez que la economía ofrece condiciones menos adversas para su reconversión retornan a su especialidad de origen aunque, en general, en el mismo sector del mercado laboral del que fueron desplazados.

Finalmente, cabe efectuar una explicitación de la estructura interna de esta rama. Dejando de lado las actividades de servicios del Estado, los establecimientos se encuentran fuertemente concentrados en el segmento semiempresarial y en las formas de organización familiar. De este modo, el 75% del empleo privado de los servicios es generado por estos sectores.

c) *Cambios en la naturaleza de las relaciones laborales*

Uno de los impactos de la crisis y de la fase de estabilización más difíciles de superar, a partir del modelo económico en curso, se refiere a la disminución de la fuerza laboral asalariada.

Con base en las variaciones en la distribución de los ocupados por posición ocupacional se advierte que la proporción de fuerza laboral asalariada ha retrocedido casi dos décadas, puesto que se encuentra en niveles muy por debajo de los que se observaban hacia 1976, cuando representaba al 65% del total de los trabajadores (Casanovas, 1981).

Hasta 1985, la población asalariada se había reducido al 52%. La fase recesiva agudizó esta tendencia hasta llegar a un nivel mínimo de 45% en 1989. En la fase de recuperación, contrariamente a lo que se podía esperar, no se llega a la reposición, al menos, del nivel inicial, puesto que hacia 1991 los asalariados representan apenas la mitad de los ocupados(50%) (ver Cuadro II.21)<sup>37</sup>.

En la industria, donde la presencia de trabajadores asalariados puede impulsar dinámicas importantes en la reactivación del mercado interno y la ampliación de los niveles del producto, los asalariados también representan el 50% del total de ocupados, una proporción 5% por debajo de la observada en 1985, en relación muy estrecha con el predominio de unidades económicas regidas por lógicas distintas a la típicamente empresarial en esta rama.

Esto se debe a que, hasta el momento, los logros alcanzados en el crecimiento del producto no se sustentan en la readecuación de la estructura productiva y su mayor integración o articulación que incida en un cambio sustantivo para asegurar un crecimiento que tenga efectos de importancia en la absorción de empleo asalariado.

Asimismo, considerando el rol de los salarios en la formación del mercado interno y su incidencia en los ingresos de los trabajadores no asalariados, esta situación plantea un círculo vicioso que posiblemente va a dificultar avances significativos en el crecimiento con base en este mercado. Si a esto se añade el impacto de los términos desfavorables de intercambio que enfrenta la producción nacional, queda poco a que apostar como base de un crecimiento sostenido en el futuro inmediato.

Uno de los pocos logros, que sin embargo se ubica solamente en la fase de mayor recuperación (1990-1991), es el cambio en la composición de los asalariados entre categorías ocupacionales al influjo de la dinámica de las actividades manufactureras, en particular, las de pequeña escala. Los trabajadores directamente vinculados a la producción, después de haberse mantenido en una proporción cercana al 10%, constituyen el 17%, en 1991, en tanto que los empleados se reducen hasta el 33%, es

---

37 Estas proporciones no incluyen a los ocupados en actividades del servicio doméstico.

decir, un 10% por debajo de su participación en períodos previos.

En relación con la población no asalariada, su composición es evidente a partir del peso relativo de la ocupación en las formas familiares de organización. Tendencialmente, los trabajadores por cuenta propia aumentan su presencia relativa entre 1985 y 1989 (36% al 40%), para luego, sin dejar de crecer en cifras absolutas mantenerse en un peso relativo del 33% sobre el empleo total, en 1991; por su parte, los trabajadores familiares sin remuneración aumentan su presencia en la ocupación de 3% a 6%, entre 1985 y 1991.

Finalmente, los patrones o empleadores no presentan variaciones en su peso relativo a lo largo de todo el período analizado, aunque se observa, en la fase de recuperación, un fuerte aumento de aquellos que liderizan unidades económicas semiempresariales, en correspondencia con el comportamiento dinámico de las actividades productivas de este sector y la recuperación de los niveles de empleo, en algunos casos por encima de los observados al inicio del período.

#### *d) Cambios en la demanda de mano de obra según el estatus ocupacional*

Las tendencias en el tipo de demanda de mano de obra gestadas desde la aplicación del PAE se pueden inferir a partir de la comparación de la distribución del empleo según la jerarquía de las ocupaciones entre 1985 y 1990.

En este lapso, siguiendo la evolución de las distintas actividades económicas, se advierte una mayor tendencia al empleo de trabajadores manuales y directivos, en tanto que se retrae la propensión al empleo de trabajadores no manuales y, particularmente, de personal en ocupaciones que requieren elevados niveles de calificación formal. Estas tendencias son similares independientemente del sector del mercado laboral de que se trate (ver Cuadro II.22).

Si bien esto permite afirmar que lentamente se avanza en la recuperación de la vocación productiva en el país, también es cierto que en el futuro inmediato, en tanto los procesos de reconversión no se generalicen, pueda enfrentarse un mayor desempleo de la mano de obra calificada o su devaluación educativa, puesto que la oferta de fuerza laboral con altas calificaciones, al no ser ocupada en cargos donde éstas son un requisito, se subemplea en actividades que no le permiten desarrollar sus conocimientos.

Esto remite a la discusión sobre los procesos de reconversión y capacitación de la fuerza laboral para encarar los cambios propugnados por el PAE, un ámbito donde hasta el momento la política solamente tiene un carácter discursivo. El imperativo, en este caso, es el de discutir las formas de intervención del Estado y del sector privado en la perspectiva de crear condiciones de formación profesional y laboral que impidan hacia el

futuro la sobreoferta de mano de obra calificada, por un lado, o la inexistencia de conocimientos y capacidades laborales necesarios para apuntalar posibles procesos de reconversión técnico productiva, por otro.

### **3.5. Cambios en las características de los ocupados**

La composición sociodemográfica de la población ocupada, desde una perspectiva global, tiende a modificarse siguiendo una tendencia iniciada con la crisis y en estrecha correspondencia con la recomposición de la estructura del empleo. Los cambios más destacables, comparando los años inicial y final, se sintetizan en i) una mayor presencia de ocupados en las edades más jóvenes; ii) una mayor participación de la mujer en la ocupación total; iii) un elevado incremento de trabajadores migrantes, particularmente recientes; y iv) en relación con los cambios anteriores una mayor proporción de ocupados con menores niveles de calificación formal.

Este tipo de ajuste en la composición de la población ocupada es propio de momentos en que se presentan, por una parte, desequilibrios entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo; por otra, cuando los salarios y otros ingresos laborales tienen propensión a la baja en términos reales, y, finalmente, cuando se combinan ambos tipos de situaciones.

En consecuencia, esta es otra forma de evidenciar que las condiciones generadas por la aplicación del PAE para el desenvolvimiento del mercado de trabajo son de tipo restrictivo y no se diferencian de aquellas que se gestaron con la crisis. En efecto, los cambios observados tienen un inicio a finales de los años 70 y se refuerzan después de 1985. Veamos cómo se manifiestan en los distintos segmentos del mercado laboral<sup>38</sup>.

En primer lugar, la edad promedio de la población ocupada desciende de 36.4 a 34.4 años entre 1985 y 1991. Aunque esta reducción se observa en todos los sectores del mercado de trabajo, y entre los ocupados del servicio doméstico, las actividades semiempresariales y empresariales, en ese orden, explican, en mayor medida, la variación observada (ver Cuadro II.23).

En el primer caso, la recuperación de la actividad económica sectorial corre paralela al aumento de trabajadores asalariados reclutados en una forma de "mercado interno", conformado por extrabajadores de la unidad económica, conocidos y parientes, trabajadores de otros establecimientos del mismo sector, etc; en su mayoría, se trata de

---

38 Al respecto existen estudios e investigaciones que dan cuenta de estas tendencias hacia 1980 y 1986 en relación con las ciudades de Santa Cruz y Cochabamba. Entre otros, véase los trabajos de R. Casanovas y A. Rojas, y de S. Escóbar de Pabón y C. Ledo, antes citados.

personal contratado para el desempeño de tareas de apoyo y otras que pueden desarrollarse a partir de una capacitación práctica en una anterior ocupación, o dentro del mismo taller después de unos pocos días de trabajo.

La escasa especialización y división del trabajo en este sector facilita estas modalidades de inserción, sin que la "experiencia previa" sea un requisito indispensable, aunque ello implica también la vigencia de remuneraciones más bajas. Por lo tanto, las menores "barreras" para el ingreso de personal menos calificado, por el lado de la demanda, y la necesidad de trabajar aun con remuneraciones exiguas, por el de la oferta, explicarían la mayor propensión de los establecimientos semiempresariales a ocupar trabajadores comprendidos en las edades más jóvenes<sup>39</sup>.

En el sector empresarial esta propensión es algo más atenuada, y a diferencia del anterior se vincula tanto con los procesos de flexibilización del mercado laboral como con la dinámica de algunas actividades específicas. En la manufactura, la reducción de los costos variables como mecanismo para mantener o aumentar los niveles de competitividad o para enfrentar la reducción de operaciones ha supuesto el desplazamiento (retiro o jubilación) de trabajadores con mayor antigüedad quienes, de inmediato o después, han sido sustituidos por personal permanente o eventual cuya contratación supone un menor costo laboral, incidiendo en un descenso inicial en la edad promedio del conjunto de los ocupados.

Por su parte, la recuperación de las actividades terciarias y de la construcción dentro del sector tendría también un peso explicativo importante, puesto que se trata de rubros que ocupan, por lo general, a un mayor porcentaje de personas comprendidas entre los 20 y 30 años.

Por último, aunque el servicio doméstico tradicionalmente ocupa a la población más joven y entre ésta a las mujeres, el mayor deterioro de las condiciones de vida de los sectores urbanos más empobrecidos a partir del PAE ha derivado en una inserción mucho más prematura de esta fracción de la oferta laboral en las actividades de servicio doméstico dentro de los hogares, incidiendo en una reducción en la edad promedio que presentan.

---

39 La propia posibilidad de generación de empleo en el sector tiene que ver con el nivel de salarios que ofertan, puesto que la subremuneración de sus factores productivos, en particular del trabajo, suele constituirse en condición para el logro de una mayor competitividad y, por lo tanto, de permanencia en el mercado en condiciones de ampliación de sus actividades y del nivel de ocupación. En este contexto, es la población más joven la que se halla dispuesta a una inserción laboral poco satisfactoria en este sector, ya sea por su menor responsabilidad en el sostenimiento de la familia o por el tamaño medio menor de la misma.

En segundo lugar, la mayor presencia de mujeres entre los ocupados es una de las modificaciones más sustantivas en este período, no tanto por tratarse de un fenómeno nuevo sino por la forma acelerada en que se produce ya que, entre 1985 y 1991, aumentan su participación en el total de ocupados de 37% a 43%; asimismo, por su mayor concentración en los sectores familiar, semiempresarial y en el servicio doméstico. La otra cara de este proceso es que el sector empresarial, y en menor grado el estatal, a pesar de haber experimentado un crecimiento significativo del empleo en cifras absolutas, mantienen prácticas discriminatorias frente a la fuerza de trabajo femenino.

El efecto de estos comportamientos es una mayor precarización del empleo femenino expresado en su presencia creciente en ocupaciones no asalariadas y en los empleos de menor jerarquía y valoración social en el ámbito del trabajo asalariado. A la vez, ambos resultados son una consecuencia del excesivo aumento de la oferta de mano de obra atribuible a la reducción de los ingresos familiares y de la opción por el empleo de trabajadores varones por ser funcional a los propósitos de reducción de los costos laborales<sup>40</sup>.

En tercer lugar, en el transcurso de los últimos 7 años, los centros poblados de menor tamaño, incluidas otras capitales de departamento y las zonas de agricultura tradicional, han sufrido los efectos de la política de libre mercado que ha significado el abandono de sus principales reivindicaciones y demandas en el plano económico y social. Ello se traduce en una intensificación de los flujos migratorios con destino a las ciudades del eje que se presentan como alternativa, aunque muchas veces ilusoria, para lograr un empleo y mejorar las condiciones de vida entre los pobladores de esos contextos geográficos.

De esta manera, hacia 1991, la población migrante globalmente representa el 60% del total de ocupados, con un leve ascenso en relación con el año 1985. Sin embargo, desagregando a los migrantes entre antiguos y recientes, se advierte que el peso relativo de estos últimos aumenta en un 3% respecto a 1985. Esta subpoblación aumenta en todos los sectores del mercado de trabajo a excepción del estatal, que se nutre en mayor proporción de nuevos trabajadores nativos de las ciudades del eje.

Siguiendo una tendencia que data de muchos años atrás, mientras los migrantes antiguos se ocupan en los mismos sectores que los trabajadores nativos, los recientes lo hacen principalmente en el sector empresarial y semimempresarial(hombres), y en el servicio

---

40           Bajo la legislación vigente, la mujer goza de derechos protectores irrenunciables (maternidad y lactancia), que bajo el modelo actual (que privilegia al capital, su eficiencia y competitividad en relación a la fuerza de trabajo y su reproducción) viene a constituir en un factor que se añade a otros de carácter estructural para impedir el acceso de la mujer a puestos de trabajo de mayor productividad e ingresos.

doméstico y el sector familiar(mujeres). La urgencia por obtener un empleo por parte de los migrantes recientes hace que el logro de una ocupación efectiva transite por el acceso a empleos precarios y de baja remuneración, en particular en las actividades de construcción, el comercio y los servicios personales. De esta manera, pasan a engrosar en mayores proporciones el empleo en sectores mencionados.

Finalmente, la reducción en la escolaridad media de los ocupados de 8.3 a 7.9 años de estudio aprobados, se vincula directamente con los cambios en la composición por edades, sexos y condición migratoria observados. Los jóvenes menores de 20 años, las mujeres y los migrantes recientes, particularmente aquellos de origen rural, suelen contar con un nivel de calificación formal más bajo que el resto de la PEA. Así, su fortalecida presencia entre los ocupados explica la existencia de un menor grado promedio de años de estudio.

Este descenso se verifica con mayor intensidad en el sector estatal, el familiar y en el servicio doméstico; en el primer caso, debido al masivo ingreso de ocupados en cargos que exigen menores calificaciones formales, mientras que en los dos siguientes, por el peso decisivo de los jóvenes y las mujeres, en su mayoría migrantes, entre los nuevos ocupados.

En síntesis, la segmentación del mercado laboral se profundiza a partir de lo que se podría llamar la formación de "mercados internos" de trabajo para el reclutamiento o la inserción de nuevos ocupados, dando lugar a una mayor expansión del universo laboral excluido de dichos mercados.

En el sector estatal, a través de relaciones clientelares que determinan la contratación de trabajadores ubicados en los núcleos cercanos a los partidos de gobierno; en el sector empresarial, mediante mecanismos creados a través del vínculo entre empresas grandes, medianas y con sus propios trabajadores(incluso extrabajadores), que les permite cubrir sus requerimientos de mano de obra sin llegar al mercado compuesto por la oferta laboral ampliada. En este sector, la existencia de articulaciones con pequeños establecimientos formalmente independientes (subcontratación de servicios o partes del proceso de producción), constituye una vía complementaria para satisfacer sus necesidades de mano de obra. Lo propio ocurre con las formas de reclutamiento en el sector semiempresarial, puesto que no difieren sustancialmente del que se describe para el segmento anterior.

A partir de estas lógicas, el sector familiar se constituye en un bolsón que ocupa a la fracción de la oferta laboral crecientemente excluida del acceso a una ocupación en los otros sectores, de personas cuyo concurso en la complementación de los ingresos familiares se torna indispensable, y, finalmente, de aquellas que voluntariamente optan por el trabajo independiente.

Este conjunto de procesos desemboca en una heterogeneidad creciente del mercado

laboral que se manifiesta en la existencia de diferenciales de remuneración y otras condiciones laborales para miembros de la oferta laboral con características similares en términos personales, de conocimientos, experiencia laboral y otros atributos, dependiendo del sector del mercado de trabajo en el que se ocupan.

#### **4. Flexibilidad laboral y cambios en las condiciones de trabajo**

##### **4.1. La flexibilidad laboral en el PAE**

La flexibilidad laboral en el contexto de las transformaciones en la economía mundial aparece como un tema de primer orden en la perspectiva de restaurar los niveles de competitividad y de eficiencia productiva. Así, un aspecto de singular importancia social, por sus implicaciones en las relaciones laborales y en las condiciones de trabajo, aparece básicamente enfocado en asociación, casi exclusiva, con factores económicos.

En efecto, en un modelo de desarrollo que vela por el libre juego del mercado y tiende a restringir la intervención del Estado en la regulación de las relaciones sociales, la flexibilidad laboral es concebida como "el conjunto de reformas que tienden a ajustar la cantidad, calidad y precio del factor trabajo a las conveniencias del sistema productivo"<sup>41</sup>.

El riesgo que entraña este enfoque es el de subordinar los derechos del trabajo, y, en su caso, vulnerarlos, bajo el supuesto que constituyen una condición para la reestructuración productiva y el crecimiento económico sin considerar que, en último término, el fin último de estos procesos debiera ser el logro de mejores condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo y el bienestar de los trabajadores.

Este enfoque ha sido acriticamente adoptado en el caso boliviano con las medidas de liberalización del mercado de trabajo contenidas en el D.S. 21060 y ratificadas posteriormente por decretos sucesivos que regulan las relaciones laborales. Estas disposiciones norman la libre contratación y fijación de salarios entre partes, tanto en el sector público como privado, excluyendo, implícitamente, la posibilidad de vigencia de formas de negociación colectiva de los contratos de trabajo.

A pesar de que también se establece que estas disposiciones deben aplicarse con estricta sujeción a la legislación laboral vigente, en realidad este precepto no se cumple. Por el contrario, la normatividad vigente desde 1985 no hace más que legitimar la flexibilidad de facto que se iba gestando en el tratamiento de las relaciones contractuales, razón por la

---

41 Antunes Furtado, citado por Juan Raso, en el artículo "Flexibilización: desregulación o adaptación del Derecho del Trabajo?", en **Debate Laboral**, Año V, No.11. San José, Costa Rica, 1992.

que, en gran parte de los casos, éstas se encuentran definidas al margen de los derechos del trabajo normados por la Ley General del Trabajo.

Las continuas referencias a la necesidad de reforma de La Ley General del Trabajo y la elaboración de proyectos de reforma, habrían tenido como efecto, en muchos casos deliberado, el desconocimiento de la normatividad vigente. Esto llevó a una extensión de modalidades atípicas de contratación, propias de formas de organización productiva más atrasadas, al conjunto de la economía; entre éstas el trabajo eventual, el trabajo domiciliario, el trabajo por obra o destajo, etc.

#### **4.2. Formas de flexibilidad e impactos sobre las condiciones laborales**

La flexibilidad laboral como un proceso que opera tanto en las economías desarrolladas como en las nuestras tiene diversas formas de expresión en el contexto de cada país. Entre éstas se pueden mencionar i) la flexibilidad salarial, vinculada con los mecanismos de formación de salarios; ii) la flexibilidad numérica, referida a la adaptación del volumen de trabajo a las necesidades de las empresas, como respuesta a variaciones de la demanda, sean éstas estructurales, cíclicas o derivadas de los cambios tecnológicos (duración de los contratos, jornadas laborales, trabajo domiciliario, etc). Ambas formas están dirigidas a reducir los costos laborales para el logro de mayores niveles de competitividad.

Finalmente, la flexibilidad técnico-organizativa, vinculada con las modalidades de gestión y organización de las empresas en función de diversificación productiva, mayor competitividad internacional y adaptación tecnológica (Meulders, Wilkin, 1987).

En el caso boliviano, la flexibilidad laboral se manifiesta, principalmente, de las dos primeras formas. Aunque no existen aproximaciones para conocer la intensidad con que se ha incorporado la flexibilización técnico-organizativa en las empresas, puede suponerse que opera todavía con un perfil bajo, a partir de las escasas ganancias de productividad y competitividad alcanzados a nivel interno y externo.

Las modalidades señaladas han comenzado a aplicarse tanto en el sector estatal como, particularmente, en el sector empresarial de manera más abierta y generalizada a partir de la aplicación del PAE. En el caso del sector semiempresarial las relaciones laborales han estado siempre sujetas a mecanismos de flexibilidad laboral que, a pesar de vulnerar las normas de la Ley General del Trabajo, han sido convalidadas por la práctica y sancionadas como "norma" aceptada por los trabajadores y como derecho por los empleadores. En este sector, las posibilidades de permanencia, crecimiento y expansión de las unidades económicas nunca han sido objeto de atención de las políticas estatales y han dependido siempre de la iniciativa de sus titulares y de las oportunidades para lograr una inserción mercantil favorable. Por lo tanto, el logro de condiciones ventajosas para su

desenvolvimiento ha estado, en general, en función del abaratamiento de los costos laborales, salariales y, particularmente, no salariales, antes que de cualquier otro factor productivo.

A continuación se intenta evaluar sus efectos acudiendo a la información disponible en relación a aspectos como la estabilidad laboral y la evolución de las jornadas laborales.

a) *Efectos sobre la estabilidad en el empleo*

La información disponible para evaluar la incidencia de la flexibilidad laboral en este ámbito, en el transcurso del PAE, es mínima y se restringe como posibilidad al análisis de las variaciones en el tipo de contratos según su duración, temporal o permanente.

Considerando al total de la población asalariada, en 1985 el 90% contaba con un empleo cuya duración era indefinida o permanente, siendo los trabajadores del sector semiempresarial los que presentaban una proporción de ocupados estables por debajo del promedio (84.7%).

La mantención de un alto nivel de empleo permanente en el contexto de la aguda crisis productiva que enfrentaba el país en ese momento estaría expresando, por una parte, los efectos de la vigencia plena de la legislación laboral junto a un mayor poder de negociación de las organizaciones laborales para el mantenimiento de un tipo de contratos que favorece a la estabilidad en el empleo. Pero, por otra, estaría reflejando los saldos de la aplicación de modalidades de ajuste del empleo frente a la crisis que transitaron básicamente por la reducción de la planta de trabajadores antes que por la ampliación de formas eventuales de contratación (empleos de hasta tres meses de duración), frente a las variaciones cíclicas de la demanda por los bienes y servicios en el mercado. Este comportamiento es más visible en el caso de las actividades de la construcción, el comercio y la manufactura (ver Cuadro II.24).

En general, las formas atípicas de contratación, a partir de la vigencia de un derecho consuetudinario, se evidencian con regularidad en el sector semiempresarial y en las actividades de la construcción, independientemente del sector donde se ocupan los trabajadores. Es decir, son ámbitos laborales donde la desregulación de las relaciones laborales ha estado históricamente presente; ésto debido, en el primer caso, a la naturaleza de la organización productiva, donde la posibilidad de permanencia de los trabajadores se vincula directamente con las variaciones en la demanda, a partir de la escasa disponibilidad de capital de operaciones y la elevada dependencia del trabajo por "encargo", como modalidad de importancia en la relación del sector con el mercado.

En el segundo, debido a factores asociados con la duración temporal de las obras, la incorporación de mano de obra no calificada fácilmente reclutable, y los bajos salarios que

se combinan con otros, tales como la elevada propensión de los trabajadores a la movilidad laboral a partir de su rotación entre distintas unidades económicas en busca de mejores condiciones de trabajo y, sobre todo, de remuneración.

En el transcurso del PAE, estas modalidades de inserción laboral, signadas por la corta duración de los contratos, se amplían al resto de los sectores del mercado de trabajo y actividades económicas. En efecto, entre 1985 y 1991 se advierte que la proporción de trabajadores sujetos a contratos de duración superior a los tres meses, establecidos por tiempo definido o indefinido, se reduce del 90% al 77.2%.

Esta disminución se verifica en todos los segmentos del mercado de trabajo, y es más crítica en los sectores semiempresarial y empresarial, en ese orden. En el primero, después de una reducción en el número de ocupados hacia 1987, la recuperación de los niveles de empleo estuvo basada en una proporción significativa en la incorporación de trabajadores eventuales. Así, mientras el empleo asalariado hacia 1991, aumentó en un 59%, la proporción de trabajadores eventuales lo hizo en 25%.

En el sector empresarial, en el que la progresión del empleo fue creciente a lo largo de todo el período, ésta estuvo acompañada inicialmente (1985-1987) por un incremento en la planta de trabajadores permanentes, para luego, hacia 1991, seguir una tendencia hacia la contratación de trabajadores eventuales, en una proporción casi similar a la de los permanentes. Esto se constata al observar que, entre 1987 y 1991, el empleo sectorial aumentó en 38%, paralelamente a un incremento de 17% de los trabajadores asalariados sujetos a contratos eventuales.

Un comportamiento parecido, aunque en menor escala, se encuentra en el sector estatal donde, a diferencia de los años iniciales, en 1991, 91.4% de los ocupados contaba con un empleo de duración superior a los tres meses, lo que significa un aumento de entre el 4% y el 5% en la proporción de trabajadores eventuales.

En todos los sectores, el aumento de las formas eventuales de contratación afecta más a los obreros que a los empleados. Mientras los primeros presentan este tipo de inserción laboral en proporciones iguales o superiores al 40%, en 1991, duplicando o triplicando las observadas en 1985, los empleados en situación de inestabilidad laboral acusan proporciones que varían desde el 6% en el sector estatal, hasta el 32% en el sector semiempresarial. Una situación intermedia se encuentra en el sector empresarial, donde los empleados eventuales representan el 22% del total; ésto equivale a un aumento en la proporción de empleados eventuales de 4%, 11% y 16%, respectivamente, en comparación a 1985.

Visto el fenómeno desde la perspectiva de las principales ramas de actividad, se advierte que las actividades de la construcción acusan, en todos los sectores, índices de empleo eventual más acentuados. El 60% de los trabajadores en el sector empresarial, y el 74%

en el semiempresarial están sujetos a una fuerte inestabilidad laboral. En segundo lugar se encuentran las actividades del comercio y de los servicios, donde cerca del 25% de los trabajadores, en una progresión creciente, son eventuales. Finalmente, en las actividades manufactureras destaca la creciente inestabilidad laboral de los trabajadores del sector estatal (22%) y del sector semiempresarial (34%), en mayores proporciones respecto al empresarial (20%)<sup>42</sup>.

Esto significa que una mayor capacidad de generación de empleo en la economía ha estado acompañada de una mayor precarización de las condiciones laborales a partir de la adopción y/o fortalecimiento de mecanismos de competitividad basados en el uso de mano de obra eventual al margen de la cobertura de beneficios colaterales otorgados por la ley.

Las implicaciones de estas tendencias son diversas. Entre otras, el aumento de la insatisfacción con las condiciones laborales, su proyección hacia la inestabilidad en los ingresos y, en general, en la vida cotidiana de los trabajadores afectados. Pero la repercusión con mayor impacto, en la perspectiva de la contención de este tipo de tendencias, tiene que ver con la creación de condiciones aún más adversas para el desarrollo organizativo de los trabajadores, y, por lo tanto, de mecanismos de solidaridad capaces de incidir en formas colectivas de reivindicación de los derechos del trabajo.

#### *b) Efectos sobre las jornadas laborales semanales*

Una primera aproximación a esta forma de flexibilidad laboral muestra que, a diferencia de lo que ocurre en los países altamente desarrollados, donde la reducción de las jornadas laborales comienza a ser utilizada como mecanismo para enfrentar los efectos del cambio tecnológico o el desempleo abierto (redistribución del "ahorro de jornadas" entre la oferta disponible), su aplicación en el país toma la forma de extensión de las horas promedio de trabajo.

Esta modalidad de contratación es ampliamente utilizada por la parte patronal para reducir los costos de contratación. Si bien a los empleadores le ahorra gastos por concepto de beneficios sociales, esta forma de flexibilidad incide en la caída de los niveles de productividad del trabajo que, sin embargo, suele compensarse con el pago de bajos salarios. En el caso de los trabajadores, esta modalidad tiene como efecto una mayor precarización de sus condiciones laborales.

---

42 En este sector, como veremos más adelante, a la estrategia de aumento en el número de trabajadores eventuales se antepone aquella que privilegia la ampliación de las jornadas laborales entre sus ocupados.

Entre 1985 y 1991, las jornadas laborales promedio de los ocupados en las ciudades del eje se han incrementado globalmente en 4 horas.

A pesar de que la vigencia de jornadas más extensas se verifica en todos los sectores del mercado de trabajo, son los establecimientos de los sectores empresarial y semiempresarial, en ese orden, los que han adoptado esta estrategia de manera más generalizada y aguda (ver Cuadro II.25).

Si recordamos que ambos sectores ocupan al 38% del total de la fuerza laboral de las ciudades consideradas, y el 66% de los trabajadores asalariados, el hecho de que las jornadas promedio se hubieran incrementado en 7 horas (empresarial) y 4.4 horas (semiempresarial) expresa que el empleo asalariado, desde la aplicación del PAE, se basa cada vez más en formas de contratación que conllevan la sobreexplotación de la fuerza de trabajo.

En las actividades manufactureras, la jornada laboral media se incrementó en 4.8 horas, entre 1985 y 1991, por encima del promedio global. Sin embargo, no todo este incremento puede atribuirse a las estrategias de restauración de excedentes y de ganancias de competitividad, puesto que el año 1985 marca una fase de alta recesión productiva en la que la reducción de las jornadas laborales, la eliminación de dobles turnos y otros mecanismos para el aprovechamiento de la capacidad instalada habían dejado de operar.

Por otra parte, considerando que entre los trabajadores por cuenta propia y los familiares no remunerados el incremento de las jornadas laborales se encuentra por debajo del promedio global, una segunda conclusión es que, entre los trabajadores de la manufactura, los más afectados por esta forma de flexibilidad son los asalariados de los sectores empresarial y semimempresarial, particularmente aquellos ocupados en las empresas de mayor tamaño.

Las otras dos ramas que presentan incrementos de importancia son el comercio y la construcción. En el primer caso, esto se explica por la necesidad de mantener los niveles de rentabilidad en espacios del mercado fuertemente competitivos a partir del ingreso de amplios contingentes de nuevos vendedores de productos similares, en su mayoría comerciantes minoristas que trabajan por su cuenta. En el segundo, donde predominan los trabajadores asalariados, el incremento puede atribuirse a mecanismos contractuales que, en un contexto de alta oferta de mano de obra de baja calificación, son fácilmente impuestos a los contratados.

Considerando siempre la extensión de las jornadas como una forma de expresión de la flexibilidad numérica<sup>43</sup>, otra manera de ver la intensidad de su aplicación es a través de la

---

43 Sin desconocer también que esta pueda manifestarse en situaciones tales como la reducción de los días de trabajo o las

distribución de la población ocupada por tramos de horas trabajadas, con énfasis en el rango de 50 horas y más (ver Cuadro II.26).

Ratificando lo observado a partir de las jornadas medias, destaca la situación que presentan los ocupados de los sectores empresarial y semiempresarial, donde la fracción de personas con jornadas superiores a las 50 horas llega a más del doble de la observada en 1985, afectando a más de un tercio de los trabajadores en ambos casos. Una situación más crítica se encuentra en el sector familiar, donde esta forma de flexibilidad ha sido históricamente una de las más utilizadas para mantenerse en el mercado bajo condiciones mínimas de competitividad; en 1991, el 37% de sus ocupados estaban expuestos a jornadas laborales extensas, un 10% más que en 1985.

Por último, entre los ocupados del servicio doméstico se advierte que sus condiciones laborales han tendido a ser todavía más precarias ya que las personas con jornadas semanales elevadas aumentan del 66% al 69%, dando cuenta de que las condiciones serviles en que tiene lugar su desempeño en el trabajo no cambian en el tiempo.

En estas tendencias, tienen un mayor peso las nuevas condiciones contractuales que rigen en los segmentos productivos, manufactura y construcción. La proporción de ocupados con jornadas extensas triplica a la observada en 1985 en el caso de la manufactura empresarial y semiempresarial, y es dos veces mayor en el estrato familiar. El caso extremo se presenta en la construcción donde esta proporción es entre cuatro y cinco veces mayor.

Finalmente, contrariamente a lo que podría suponerse, son los trabajadores permanentes los que con mayor frecuencia se hallan expuestos a esta forma de flexibilidad, expresando un mayor sometimiento en función de resguardar su fuente de trabajo. Más de un tercio de este grupo de trabajadores en el sector empresarial, y el 32% en el resto de los sectores, a excepción del estatal, trabajan jornadas extensas. En este último, la proporción no es tampoco despreciable ya que afecta a 1 de cada 5 personas, en su mayoría obreros de las empresas estatales.

*c) El efecto combinado: precarización del empleo e insatisfacción laboral*

Las diversas formas de flexibilidad laboral, proyectadas a partir de prácticas del pasado o adoptadas en el transcurso de los últimos años al amparo de la liberalización del mercado

---

jornadas por día, aspecto difícil de medir en nuestro caso debido a que las fuentes estadísticas de referencia no indagan sobre el carácter voluntario o no de la sujeción a jornadas laborales inferiores a la normativa.

laboral, se traducen en un problema social de graves consecuencias actuales y futuras.

Al ritmo de consignas como "exportar o morir", "crecer para distribuir", "el sacrificio de hoy para el bienestar de mañana", y otras hábilmente manejadas por los sucesivos gobiernos, y de la pérdida de capacidad para negociar reglas del juego más favorables a los intereses de los trabajadores por parte de las organizaciones laborales matrices y sindicatos, en los últimos años se ha abierto el cauce para un retroceso sin precedentes en las conquistas sociales de los trabajadores.

No solamente más trabajadores asalariados enfrentan una crónica inestabilidad laboral sino que incluso habiendo logrado una cierta garantía de permanencia en sus puestos de trabajo, se sujetan a condiciones laborales por demás adversas como la intensificación de sus jornadas, la reducción constante de sus salarios reales, la pérdida de beneficios colaterales (como los bonos de antigüedad eliminados inicialmente), entre otros.

También los trabajadores no asalariados son arrastrados por la reducción de la capacidad de compra de sus habituales demandantes de bienes y servicios y la necesidad de competir, a comprimir sus ganancias y a prolongar sus jornadas laborales para mantener un umbral mínimo de ingresos por debajo del cual ya no podrían mantenerse en la actividad.

Incertidumbre e insatisfacción laboral son, por lo tanto, dos maneras de sintetizar los efectos más palpables del funcionamiento reciente del mercado laboral y la percepción de los trabajadores independientes, frente a la pérdida de la calidad del empleo que afecta a una fracción abrumadora de la población ocupada en las ciudades del país.

En este contexto, no resulta sorprendente que algunas encuestas orientadas a captar los principales problemas que aquejan a los ciudadanos registren el desempleo como elemento central aun cuando las estadísticas oficiales arrojan una tasa que no supera el 6% para este indicador. Lo cierto es que contar actualmente con una ocupación para más del 70% de los trabajadores no significa empleo adecuado ni garantía de bienestar, no solamente por el grado de subutilización de su fuerza de trabajo (por ingresos, por capacidades) sino por la baja calidad de sus ocupaciones en términos de jornadas, estabilidad, salud ocupacional, etc.

En consecuencia, dado que la mayor parte de los empleos generados por la economía en los últimos años, por la subutilización a la que se halla expuesta la fuerza de trabajo, se aproximan más a una forma de desempleo disfrazado, la población percibe este fenómeno como "desempleo" con características críticas, cuya resolución amerita la máxima atención del Estado y los sectores empresariales.

En el futuro, considerando la profundización de las reformas estructurales y del proceso de reestructuración productiva, los requerimientos de mano de obra se tornarán cada vez

más selectivos, creando las condiciones para un aumento del excedente de fuerza laboral y un mayor deterioro de las condiciones laborales de los segmentos excluidos del acceso a un puesto de trabajo en los segmentos de mayor productividad. La inequidad social que deja como saldo la aplicación del PAE en los últimos 6 o 7 años será, en consecuencia, creciente, amenazando la propia gobernabilidad y la consolidación del proceso democrático.

En este marco, urge plantear nuevas opciones de desarrollo que, reconociendo las características del aparato productivo nacional y las potencialidades específicas de segmentos del mismo, apuntalen a un crecimiento basado en el fortalecimiento de capacidades y viabilidades, teniendo como objetivo la ampliación del mercado interno y la necesaria articulación externa en un marco de equilibrio en función de crear las condiciones para un desarrollo con equidad distributiva y social.

## BIBLIOGRAFIA

AGUIRRE, Alvaro y otros. **NPE: Recesión económica.** La Paz: CEDLA, 1990.

ARANIBAR, Jaime y otros. **Migración y empleo en la ciudad de La Paz.** La Paz: OIT/FNUAP/MINISTERIO DE TRABAJO Y D.L.,1984.

CASANOVAS, Roberto. **Migración interna en Bolivia.** La Paz: OIT/FNUAP/MINISTERIO DE TRABAJO Y D.L., 1981.

CASANOVAS, Roberto y otros. **Migración y empleo en la ciudad de Santa Cruz.** La Paz: OIT/FNUAP/MINISTERIO DE TRABAJO Y D.L.,1982.

CASANOVAS, Roberto y Antonio Rojas. **Santa Cruz de la Sierra: crecimiento urbano y situación ocupacional.** La Paz: CEDLA 1989.

DORADO, Hugo. **Ahorro e inversión en el proceso de ajuste estructural en Bolivia.** Serie: Documentos de Trabajo No.5. La Paz: CEDLA, 1993.

ESCOBAR DE PABON, Silvia. **Crisis, política económica y dinámica de los sectores semiempresarial y familiar.** La Paz: CEDLA, 1990.

ESCOBAR DE PABON, Silvia y Carmen Ledo García. **Urbanización, migraciones y empleo en la ciudad de Cochabamba.** La Paz: CEDLA, 1989.

ESCOBAR DE PABON, Silvia. "Los establecimientos informales frente a la ley", **en ilegalidad e informalidad: una falsa identidad.** La Paz: CEDLA, 1989.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA. **Censo Nacional de Población y Vivienda, 1992, resultados finales.** La Paz: INE, 1993.

**Censo Nacional de Establecimientos Económicos.** La Paz: 1993.

**Encuesta Nacional de Población y Vivienda, 1988, resultados finales.** La Paz: INE, 1989.

KRITZ, Ernesto. "**Políticas Latinoamericanas en relación al sector informal urbano**", en El sector informal urbano en Bolivia. La Paz: CEDLA/ FLACSO/ ILDIS, 1986.

LARRAZABAL, Hernando. "**Legalidad: ¿Condición de éxito económico en el sector informal urbano?**", en **Informalidad e ilegalidad: una falsa identidad.** La Paz: CEDLA, 1989.

LEDO GARCIA, Carmen. **Urbanización y migración en la ciudad de Cochabamba.** Cochabamba: UMSS-CEP/OIT/FNUAP, 1990.

MERIDA, Amalia y Elisa Saldías. **Migración hacia la ciudad de Santa Cruz.** Santa Cruz: CORDECRUZ/OIT/FNUAP/, 1990.

MEZZERA, Jaime. "Apuntes sobre la heterogeneidad en los mercados de trabajo en América Latina", en **El sector informal en los países andinos.** Quito: ILDIS, 1985.

MEZZERA, JAIME. "Excedente de fuerza de trabajo y sector informal urbano", en **La mujer en el sector informal.** Quito: ILDIS/WRC, 1988.

MIZRAHI, Roberto. **Las condiciones fundacionales del sector informal urbano.** Washington: BID, 1988.

MONTAÑO, Gary y Carlos Villegas. **Industria boliviana, entre los resabios del pasado y la lógica del presente.** La Paz: CEDLA, 1993.

PACHECO, Napoleón. **Sector externo y ajuste estructural.** Mimeo. La Paz: CEDLA, 1993.

PEREIRA, René y otros. **Bolivia: Movimientos migratorios, estrategia de la población y efectos de las políticas de ajuste estructural.** Mimeo. La Paz: CONAPO, 1991.

RASO, Juan. "Flexibilización: desregulación o adaptación del Derecho del Trabajo?", en **Debate Laboral**, Año V, Vol.11. San José, Costa Rica: 1992.

### III

## PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS LABORALES

### 1. La intencionalidad del PAE con referencia a los ingresos laborales

La intencionalidad del PAE en materia de ingresos laborales se puede sintetizar en tres objetivos: primero, hacer que las metas de la política salarial sean compatibles con el mantenimiento de la estabilidad de precios y contribuyan, de esa manera, a la generación

de las condiciones necesarias para el crecimiento económico; segundo, instituir un sistema orientado a la racionalización de las remuneraciones en el que las unidades económicas puedan determinar sus costos de mano de obra de acuerdo al comportamiento de las fuerzas del mercado; y tercero, contribuir a la continuidad y mejora de las condiciones necesarias para el fácil desempeño de la inversión privada, dado que ella genera crecimiento y éste, a su vez, permite el mejoramiento de las condiciones de vida de nuestra población.

La intencionalidad del PAE en materia de ingresos laborales implica además que, en general, el proceso de formación y determinación de las remuneraciones debe considerar aspectos de corto, mediano y largo plazo. En efecto, de acuerdo a la nueva política económica, en el corto plazo la formación de los ingresos laborales se relaciona al comportamiento del nivel general de precios y, en el mediano y largo plazo, se vincula a las ganancias de productividad de las empresas.

## **2. Nota metodológica**

A pesar de la aparente claridad del PAE en materia de objetivos y determinantes de los ingresos laborales, ésta no es suficiente si se persigue analizar el comportamiento de las remuneraciones a partir de 1985. Esto se debe a que el nivel de las remuneraciones tiene relación con la heterogeneidad de las formas de organización del trabajo y con los diferentes mecanismos que intervienen e interaccionan en su fijación.

Por ejemplo, en el análisis de los determinantes de los ingresos laborales del sector empresarial hay que considerar la influencia que sobre éstos ejerce el exceso de oferta de mano de obra, la flexibilización del mercado de trabajo, los incrementos de las remuneraciones en el sector público, y la menor o mayor productividad de la fuerza de trabajo. Por otra parte, en lo que hace al sector público, hay que considerar la importancia que sobre la fijación de sueldos y salarios tienen los reajustes periódicos basados en la tasa de inflación esperada, las modificaciones del salario mínimo nacional, y los cambios en las escalas remunerativas. Por último, los ingresos laborales de los sectores semiempresarial y familiar deben ser relacionados con aspectos tales como la influencia que sobre éstos tienen: las modificaciones de la masa salarial del sector formal, el excedente de la oferta de la fuerza de trabajo, la menor o mayor dotación de capital, el tipo de inserción mercantil, y el conjunto de estrategias que las unidades económicas ponen en práctica para contrarrestar la baja productividad del trabajo.

Adicionalmente, hay que interrelacionar los determinantes que inciden en la formación de las remuneraciones a nivel sectorial, obteniéndose, de ese modo, una visión de conjunto que resulta más compleja que la realizada suponiendo que el mercado de trabajo no está segmentado.

Para el análisis del comportamiento de los ingresos laborales, suponiendo que el mercado de trabajo está segmentado, se han realizado las siguientes tareas:

- Discusión de los principales determinantes que influyen en la formación y establecimiento del nivel de los ingresos laborales sectoriales.
- Estudio de la evolución de las remuneraciones sectoriales según rama de actividad, categoría ocupacional, duración de la jornada de trabajo y antigüedad en el empleo<sup>44</sup>.
- Análisis de las remuneraciones sectoriales por cortes de sexo, nivel de instrucción y edad (cuando se registraron comportamientos relevantes).
- Estudio de las remuneraciones sectoriales a partir de su relación con el valor de la Canasta Normativa Alimentaria, y cuantificación de la dimensión de los déficits remunerativos.

Adicionalmente, se ha realizado un análisis comparativo del comportamiento global de los ingresos laborales a partir del establecimiento de relaciones de orden entre las remuneraciones de diferentes grupos de la población ocupada -análisis de ranking-, la identificación de los cambios en los niveles de concentración de los ingresos, y la identificación de las transformaciones en la estructura del presupuesto familiar según sus fuentes laborales.

### **3. Los sueldos y salarios de los trabajadores del sector estatal**

#### **3.1. Formación y principales determinantes**

Para comprender el comportamiento de los ingresos laborales del sector público, resulta relevante considerar básicamente los siguientes aspectos:

- *Los reajustes salariales basados en la tasa de inflación*

En el marco de aplicación de PAE, los porcentajes en los que se han reajustado los sueldos y salarios han sido determinados por la tasa de inflación que el gobierno se ha

---

44 En este estudio se han usado preponderantemente las series históricas construidas a partir de las Encuestas de Hogares del INE. Esto responde a una opción metodológica ya que los datos que provienen de registros administrativos no son representativos del comportamiento de los ingresos laborales de los trabajadores de los sectores empresarial, semiempresarial y familiar.

fijado como meta para una determinada gestión. En efecto, en la mayoría de las negociaciones salariales el gobierno ha procurado que los incrementos salariales no superen el porcentaje de inflación esperada y, de esa manera, ha logrado evitar la inercia en el crecimiento de los precios que resultaría de aplicarse un mecanismo de ajuste salarial a la inflación pasada.

Si bien el mecanismo de indicación a futuro ha demostrado ser adecuado para evitar el rebrote inflacionario, desde la perspectiva laboral su aplicación ha significado el congelamiento de facto del poder de compra de las remuneraciones o, cuando la inflación esperada fue menor a la observada, su contracción en términos reales. En efecto, la inexistencia en los convenios COB-gobierno de una cláusula de reajustabilidad de las remuneraciones en función al cumplimiento de los techos máximos de inflación, ha hecho que la subestimación de la inflación esperada se haya traducido en la caída de los ingresos laborales reales, en tanto que su cumplimiento no condujo a un mayor poder adquisitivo de los trabajadores.

- *La fijación del salario mínimo nacional (SMN) y la flexibilidad de los salarios (ver Cuadro III.1)*

La fijación del salario mínimo nacional fue otro factor determinante del nivel de las remuneraciones de los trabajadores del sector público, ya que su valor monetario continuó siendo referencia para la fijación de los haberes básicos y para el establecimiento de las escalas salariales.

Dentro del contexto económico generado a partir del PAE, los reajustes del SMN dependieron tanto de las metas inflacionarias fijadas por el gobierno como de la estructura de gastos del Presupuesto General de la Nación, cuyos márgenes de flexibilidad fueron, por lo general, bastante restringidos. Además, el salario mínimo nacional, como era de esperarse, no guardó ninguna relación con las necesidades de los trabajadores tal como se evidencia a partir del seguimiento de la relación entre el SMN y el valor monetario de la canasta normativa alimentaria (CNA). En efecto, el SMN representó sólo entre el 14% y el 27% del valor monetario del conjunto de alimentos requeridos para sustentar a una familia de tamaño promedio.

Otro aspecto importante en cuanto al comportamiento de los salarios mínimos es que desde el ajuste estructural se produjo una disminución del número de meses en los que éstos tuvieron vigencia (3.3 entre noviembre de 1982 y agosto de 1985, y 13 meses en el período posterior). Este menor grado de flexibilización temporal<sup>45</sup> de las remuneraciones

---

45 A nivel teórico, la flexibilidad de las remuneraciones es un concepto que se relaciona con aspectos como la duración de los contratos, el grado de sincronización salarial, la cobertura de

fue, a su vez, el resultado del menor ritmo de crecimiento de los precios, el creciente control del presupuesto fiscal, y la disminución del poder de negociación de los sindicatos<sup>46</sup>.

- *La aplicación de instrumentos técnicos para evitar el incremento de la dispersión salarial (ver Cuadro III.2)*

Aparentemente, una de las preocupaciones en el diseño de la política económica fue aplicar instrumentos con los cuales se pudiese evitar el incremento de la dispersión salarial. Evidentemente, ya en el D.S. 21137, de noviembre de 1985, se fijaron las escalas salariales con un nivel mínimo y máximo de 1 y 16 salarios mínimos nacionales (SMN) para la Administración Central, y entre 1 y 2 y 30 SMN para las empresas y entidades públicas sujetas a la Ley General del Trabajo. Con posterioridad, y mediante los D.S. 21136, de julio de 1986, D.S. 21916, de abril de 1988, D.S. 22468, de abril de 1990, y D.S. 22504, de noviembre de 1990, se ratificaron las escalas salariales en el rango antes indicado<sup>47</sup>.

Aun cuando es difícil constatar los grados de implementación de estas políticas, lo que sí se puede hacer es determinar si a raíz de ellas hubo o no una mayor heterogeneidad en el nivel de las remuneraciones en el sector estatal. En este sentido, el seguimiento del coeficiente de variación en el período 1985-1991 muestra que no se produjeron cambios significativos en la distribución de los ocupados en los diferentes niveles de la escala remunerativa, dándonos un indicio del posible éxito que tuvieron las políticas de control de la dispersión salarial.

- *La aplicación de políticas salariales específicas para la empresa pública y los sectores con ingresos más bajos (ver Cuadro III.3)*

Otro elemento que actuó como determinante del nivel de las remuneraciones de los trabajadores del sector público fue la aplicación de escalas salariales diferenciadas para los subsectores considerados prioritarios o de mayor productividad.

los acuerdos y el grado de indiciación a las tasas de inflación.

46 Esto se explica por el descenso de la afiliación sindical de los trabajadores que se vió afectado por el creciente número de los contratos de tipo eventual y por la crisis de representación de las organizaciones existentes.

47 La única modificación fue la revisión del nivel superior de las remuneraciones (15 en vez de 16) en las entidades sujetas a la Ley de la Carrera Administrativa.

En efecto, dentro del sector público hay tres subsectores que han recibido incrementos salariales de cierta significación; éstos son, en orden descendente, la administración descentralizada, la administración desconcentrada y las empresas estatales<sup>48</sup>. En el primer y segundo caso son tratamientos relativamente nuevos concebidos dentro de la política de descentralización administrativa en tanto que, en el tercer caso, el objetivo fue incentivar la producción y evitar posibles conflictos sociales en las empresas consideradas esenciales en la generación de ingresos fiscales<sup>49</sup>.

En contraste, el comportamiento del índice de remuneraciones de la administración pública no mostró cambios relevantes manteniéndose persistentemente por debajo del los subsectores ya indicados. Es más, el índice de remuneraciones medias de la administración autónoma -que comprende esencialmente a las universidades públicas- se constituye en una interesante muestra de la escasa atención que el gobierno prestó a los trabajadores de los servicios y, en este caso, a los de la educación superior.

### **3.2. El comportamiento observado a partir de las Encuestas de Hogares**

A fin de profundizar algunos aspectos referidos a la evolución de los ingresos en el sector público que no son directamente observables mediante su índice de remuneraciones medias, es conveniente recurrir, de manera complementaria, a la información que deriva de las Encuestas de Hogares del INE. Esta aproximación permite ampliar el análisis introduciendo variables como la categoría ocupacional, rama de actividad, jornada de trabajo, antigüedad en el empleo, etc., que de otra manera quedarían aisladas en la explicación del comportamiento de los ingresos sectoriales<sup>50</sup> (ver Cuadro III.2).

Para este propósito se ha establecido tres períodos que corresponden al saldo que dejó la crisis sobre el poder adquisitivo de las remuneraciones (1985), su comportamiento durante la fase de estabilización (1985-1987), y su evolución en la fase en que la economía nacional retomó su crecimiento (1987-1991). Estos cortes permiten, asimismo,

48 La administración descentralizada comprende a las instituciones públicas, y la desconcentrada a las Alcaldías y Prefecturas.

49 Ese fue el caso de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos.

50 Antes de continuar es necesario realizar una advertencia. Como la información que se utiliza proviene de muestras, las pequeñas oscilaciones no siempre corresponden a comportamientos que realmente ocurrieron. Por lo tanto, el análisis debe concentrarse, sobre todo, en las tendencias más relevantes.

vincular los comportamientos observados con la aplicación de la política económica.

*- El saldo de la crisis (1985)*

La situación de los salarios, hacia 1985, sintetiza el impacto que tuvo la crisis hiperinflacionaria en la caída del poder adquisitivo de las remuneraciones. En efecto, en ese año el promedio de los salarios reales de los trabajadores del sector público fue sólo el 16% de los ingresos que obtuvieron en 1987, año en que el programa de estabilización ya había alcanzado sus principales logros.

Por otra parte, el comportamiento de los ingresos laborales, según categorías ocupacionales, muestra que la hiperinflación afectó indistintamente a los ingresos de todos los trabajadores del sector público aunque tuvo mayor impacto entre los empleados, quienes llegaron a percibir remuneraciones en algunos casos inferiores a las de los obreros<sup>51</sup>.

Desde la perspectiva de las ramas de actividad se evidencia que los trabajadores dedicados a los servicios sociales y comunales -que representan el 80% del total- fueron también los peor pagados del sector estatal. Esto se explica por el bajo nivel de las remuneraciones percibidas por los ocupados en la Administración Central y Autónoma.

También llama la atención la estrecha relación entre el porcentaje de ocupados en los distintos rubros de actividad y el porcentaje de la masa total de salarios que le correspondió. La única excepción a este comportamiento se debió a la Administración Central (servicios), que aun concentrando cerca del 80% del empleo accedió sólo al 70% del total de ingresos laborales generados en el sector<sup>52</sup>.

*- El período de recuperación del poder adquisitivo de los salarios (1985-1987)*

El período que va de 1985 a 1987 se caracterizó por una fuerte recuperación del poder adquisitivo de los sueldos y salarios de los trabajadores del sector estatal. Esto se debió esencialmente a que la inflación se desaceleró por efecto de las medidas de estabilización.

---

51 Este hecho llevó a que varios analistas hayan indicado que uno de los grupos más duramente afectados por la hiperinflación fue el de los sectores medios de la sociedad.

52 Es interesante advertir que el 69% del total de la población ocupada en el sector público obtuvo remuneraciones inferiores al valor promedio sectorial.

El análisis de los grupos más o menos beneficiados por esta recuperación permite indicar que:

- La mejora de los sueldos y salarios de los empleados fue superior a la observada entre los obreros debido a que el PAE reestableció un sistema remunerativo con mayor poder diferenciador entre las actividades manuales y no manuales.
- Los trabajadores de los servicios obtuvieron un nivel de remuneraciones cuya recuperación fue superior a la observada en las otras ramas de actividad a excepción de la industria donde se aplicó una política de vinculación de los sueldos y salarios a la productividad de las empresas (bonos de productividad) <sup>53</sup>.
- Las variaciones de las remuneraciones no guardaron relación con la antigüedad en el empleo. En efecto, los mayores incrementos se concentraron entre los ocupados con una antigüedad de tres meses a un año, y de cuatro a diez años, aun cuando la mayor parte de los ocupados del sector público tenían una antigüedad de más de 10 años.
- Los mayores incrementos salariales a los trabajadores con menos de un año en su puesto de trabajo indican que las nuevas contrataciones presentaron, probablemente, características profesionales superiores. En efecto, de acuerdo a la estructura del empleo por nivel de instrucción, entre 1985 y 1987 el porcentaje de ocupados con nivel de instrucción superior (completo o incompleto) creció en casi cinco puntos porcentuales.
- En general, persistió la simetría ya observada en la distribución de la masa salarial del sector estatal, aunque esta vez las excepciones se registraron entre los trabajadores de los servicios y los sectores extractivos (a los primeros les correspondió una fracción de la masa de salarios inferior a su importancia en el empleo, y a los segundos les ocurrió exactamente lo contrario).
- *Comportamientos destacables en el período 1987-1991*

Si se comparan los ingresos laborales que los trabajadores de los diferentes sectores del mercado de trabajo obtuvieron en el período 1987-1991, se constata que los ocupados en el sector estatal fueron, en la práctica, los únicos que lograron mantener casi sin variación el poder adquisitivo de sus remuneraciones. Esto se debió esencialmente a dos factores:

---

53 Debido a la escasa participación del Estado en esta rama de actividad, la recuperación de las remuneraciones en la industria tuvo escasa incidencia sobre el total.

primero, el reajuste de los sueldos y salarios a la tasa de inflación esperada, y segundo, el incentivo a la mayor productividad de la mano de obra que se aplicó en algunas empresas estatales (bonos de producción).

El análisis de las remuneraciones del sector público por categorías ocupacionales y ramas de actividad nos permite ahondar en los procesos que están detrás de este comportamiento, e indicar que:

- Las remuneraciones de los empleados no presentaron cambios significativos, contrariamente a lo que sucedió con los obreros, quienes, en 1991, obtuvieron sueldos con un poder adquisitivo superior al observado en 1987. Esta situación parece guardar relación con el pago de bonos de productividad en algunas empresas estatales que, como YPF, son fundamentales para el mantenimiento del equilibrio de las cuentas fiscales.
- La variación porcentual de las remuneraciones en los servicios comunales fue negativa, indicando que el mantenimiento del poder adquisitivo de los sueldos y salarios del sector estatal se debió, esencialmente, a su incremento en las ramas de actividad en las que existe menor concentración de empleo.
- Al final del período analizado (1991) se observa un descenso de la importancia porcentual del empleo en la rama de servicios y un deterioro en la masa salarial total que le corresponde. La contraparte a esto se la encuentra en los sectores extractivos, finanzas y de transportes, donde la masa salarial tendió a concentrarse.
- Entre 1987 y 1991 se incrementó en casi seis puntos el porcentaje de trabajadores con un ingreso inferior al promedio sectorial. La probable razón de este comportamiento radica en la aplicación de políticas de jerarquización implementadas a partir de las escalas salariales propias de cada institución o empresa.
- Finalmente, es posible advertir que los mayores incrementos salariales favorecieron, al igual que entre 1985 y 1987, a los empleados con un nivel de instrucción superior. Esto se debió a que el sector público ha entrado en una etapa en que la formación profesional ha adquirido una creciente importancia para implementar las reformas institucionales requeridas por el PAE.

### **3.3. *Los ingresos laborales del sector estatal y su relación con el costo de la canasta familiar***

Otra forma de evaluar el comportamiento del poder adquisitivo de los salarios es

estimando su distribución en función del valor de la Canasta Normativa Alimentaria (CNA)<sup>54</sup> (ver Cuadro III.4).

De acuerdo a los cálculos efectuados, el porcentaje de los ocupados en el sector estatal con un ingreso inferior al valor de la CNA se incrementó ligeramente entre 1987 y 1991. En efecto, en 1987, aproximadamente el 70% de los trabajadores tenía un ingreso inferior al valor de una CNA, y en 1991, el mismo porcentaje ascendió al 73%<sup>55</sup>.

#### **4. Los sueldos y salarios de los trabajadores del sector empresarial**

##### **4.1. Formación y principales determinantes**

A pesar de que el período 1987-1991 se caracterizó por el retorno de la economía a una fase de crecimiento, el comportamiento de los ingresos laborales de los trabajadores del sector empresarial muestra una tendencia, ligera pero persistente, al descenso.

Esto tiene que ver con una serie de factores explicativos que discutimos a continuación:

- *La influencia del exceso de oferta de mano de obra (ver Cuadro III.5)*

Uno de los principales aspectos que debe ser considerado en la explicación del nivel de los sueldos y salarios de los trabajadores del sector empresarial es la influencia que sobre éstos ejerció el excedente de oferta de trabajo.

La importancia que tiene el excedente de oferta de trabajo sobre el nivel de las remuneraciones se debe a que, en teoría, los incrementos de las tasas de desempleo abierto (TDA) se deberían explicar por el nivel excesivamente alto de las remuneraciones que hacen imposible que las unidades económicas puedan hacer un uso más extensivo de la fuerza de trabajo. En efecto, en un contexto de libre mercado, las altas tasas de desempleo abierto sólo deberían llegar a su nivel "natural" al producirse el descenso del valor real de los ingresos laborales<sup>56</sup>.

54 Los valores de la canasta usados en este estudio se encuentran en el Cuadro III.1.

55 Como veremos más adelante, este incremento porcentual es inferior al registrado en los otros sectores.

56 Dentro del modelo neoclásico, la "tasa natural de desempleo es la tasa de desempleo que surge como consecuencia de las fricciones del mercado de trabajo que existen cuando dicho mercado está en equilibrio" (Dornbush y Fischer, 1991: 553).

En el caso boliviano, el vínculo entre el excedente de oferta de fuerza de trabajo -medido a través el desempleo abierto- y el nivel de las remuneraciones no respondió a una relación funcional tan elemental. Evidentemente, si se analiza la fuerza del vínculo entre desempleo abierto y el nivel promedio de los sueldos y salarios se constata no sólo su escasa relación sino también la ausencia de evidencia empírica que sustente el tipo de comportamiento esperado en teoría.

La anterior constatación nos ha obligado a usar como indicador del excedente de mano de obra a la Tasa de Subutilización Global (TSG), ya que su valor no sólo incorpora al desempleo abierto sino también al desempleo equivalente en sus distintas formas. Una vez adoptado este supuesto hemos estimado nuevamente la fuerza del vínculo entre ambas variables, llegando a establecer que, en el período 1987-1991, el excedente de oferta laboral estuvo fuertemente relacionado a la caída del nivel de los sueldos y salarios del sector empresarial.

- *Flexibilización del mercado de trabajo y nivel de las remuneraciones en el sector empresarial (ver Cuadro III.6)*

La desregulación del mercado de trabajo -basada en la libre contratación- facultó a que las empresas puedan realizar reestructuraciones de su planta de trabajadores con el fin de ganar eficiencia productiva y, en muchos casos, hizo posible que estas disminuyesen sus costos de mano de obra. Evidentemente, la desregulación del mercado de trabajo permitió que muchas empresas pudiesen incrementar el porcentaje de sus contratos temporales, logrando, de esa forma, hacer disminuir la importancia de los costos variables sobre el total de sus costos.

Por otra parte, la desregulación del mercado de trabajo determinó una caída en el nivel de sindicalización de los trabajadores e hizo que, de esa forma, los trabajadores se encontrasen crecientemente desprotegidos al momento de plantear cualquier demanda salarial<sup>57</sup>.

Simultáneamente, la libre contratación permitió que las empresas pudiesen disminuir sus costos variables reduciendo los recursos destinados a otros beneficios monetarios (e.i. aguinaldos) u obviando los reajustes salariales basados en el incremento del costo de vida.

---

57 En 1989, la cobertura de la sindicalización en el sector empresarial era del 16.2%, siendo, muy probablemente, mayor en los años previos a la aplicación del PAE.

- *Influencia de los incrementos salariales del sector público (ver Cuadro III.7)*

Un tercer factor que influyó en la determinación de los sueldos y salarios del sector empresarial fue el reajuste del nivel de las remuneraciones en las entidades estatales. Evidentemente, los reajustes salariales registrados en el sector estatal implicaron una mayor masa de ingresos laborales, los que a su vez influyeron, vía demanda de bienes y servicios, en el total de recursos destinados a pagar el uso de la fuerza de trabajo en el sector empresarial.

Desde el punto de vista empírico, la validez de esta explicación resulta evidente a partir del estrecho vínculo que se observa entre las masas salariales de los sectores estatal y empresarial (el coeficiente de determinación entre ambas masas salariales fue de 0.96).

- *La productividad de la fuerza de trabajo y el nivel de las remuneraciones*<sup>58</sup> (ver CuadrIII.8)

Dentro de la concepción del PAE, la desregulación del mercado de trabajo implica que el nivel de las remuneraciones debió relacionarse estrechamente a la productividad del factor trabajo a fin de que las unidades económicas pudiesen desempeñar sus actividades en un ámbito de mayor eficiencia. Para constatar si efectivamente esta fue la dinámica en curso se ha estimado la productividad media del trabajo para, posteriormente, relacionarla con el nivel de los ingresos laborales.

Uno de los primeros aspectos que resulta de esta aproximación es que, entre 1988 y 1992 la productividad media del factor trabajo presentó una tasa de crecimiento negativa a consecuencia de las importantes pérdidas de productividad que se registraron en las actividades económicas de mayor concentración de empleo (el comercio y los servicios a nivel urbano). Simultáneamente, las productividades medias del trabajo en la minería, hidrocarburos y la construcción mostraron un ligero repunte, en tanto que en la industria manufacturera no se produjo ningún cambio destacable.

Ahora bien, si relacionamos los anteriores comportamientos de la productividad con los observados en el nivel de los sueldos y salarios de los trabajadores del sector empresarial, es posible extraer las siguientes conclusiones<sup>59</sup>:

---

58 Las estimaciones de la productividad media del trabajo usadas en esta sección corresponden a Dorado, Hugo: **Ahorro e inversión en el proceso de ajuste estructural en Bolivia**. Documentos de trabajo Nr.5. CEDLA: La Paz, 1993.

59 Dado que la información con que contamos se refiere sólo a las ciudades de La Paz, Santa Cruz, El Alto y Cochabamba, centraremos el análisis en los rubros de mayor concentración de

- El análisis de las tasas de crecimiento de la productividad y los ingresos laborales indica que, en tendencia, ambas variables se movieron en el mismo sentido. Esto significa que la caída de los ingresos reales observada en el sector empresarial se produjo simultáneamente a la disminución de la productividad media del factor trabajo en toda la economía nacional.
- A pesar de que la productividad media en la construcción presentó una tasa de crecimiento positiva, las remuneraciones de los trabajadores del sector tendieron a caer, indicando que las ganancias de productividad del trabajo no se tradujeron necesariamente en incrementos salariales, o que podría existir un rezago en el vínculo productividad-ingresos laborales.
- La ausencia de influencia del incremento de la productividad del trabajo sobre el nivel de la remuneración media de la construcción es un indicio de una cierta inflexibilidad de los salarios al alza. En efecto, las pérdidas de productividad se tradujeron, por lo general, en una contracción de los sueldos y salarios reales, aunque sus ganancias no se reflejaron en mejores ingresos laborales.
- En sectores de fuerte concentración de empleo urbano (vale decir, la industria, el comercio y los servicios), las tasas de crecimiento de las productividades medias fueron negativas, al igual que las tasas de crecimiento de los ingresos medios, indicándonos que, en algunos casos, hubo un vínculo entre ambas variables.

#### **4.2. *El comportamiento observado a partir de las Encuestas de Hogares***<sup>60</sup>

##### *- El saldo de la crisis (1985)*

El año 1985 sintetiza el saldo negativo que dejó la crisis económica en el nivel de los ingresos de los trabajadores del sector empresarial. Evidentemente, entre marzo y septiembre de 1985 el índice trimestral de salarios reales promedio del sector tuvo una caída de aproximadamente cincuenta puntos porcentuales, recuperándose en los

---

empleo urbano.

60 En esta sección se ha recurrido a la información de las Encuestas de Hogares debido a que la serie de salarios reales promedio del sector privado elaborada por el INE comprende sólo a las empresas cuyas oficinas administrativas y/o plantas productivas se encuentran en la ciudad de La Paz y están registradas en la Dirección de Empleo y Salarios del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

trimestres posteriores, como resultado de la aplicación del programa de estabilización.

Algunos aspectos que sintetizan la situación de los ingresos laborales en 1985 y el grado de concentración de la masa salarial entre asalariados y no asalariados son los que siguen (ver Cuadro III.9):

- Un obrero ocupado en el sector empresarial llegó a percibir aproximadamente sólo el 20% de lo que ganaba en promedio un patrón, empleador o socio.
- Un empleado del sector empresarial recibió un sueldo 1.7 veces superior al de un obrero, pero que sólo llegaba a representar el 37% del ingreso de su empleador.
- En conjunto, los profesionales independientes y empleadores representaron sólo el 10% de los ocupados del sector, pero aun así concentraron el 26% del total de la masa de ingresos laborales generada por las empresas.

En cuanto al nivel de las remuneraciones reales de los trabajadores de las diferentes ramas de actividad, resulta interesante advertir que en los rubros que concentran la mayor parte del empleo urbano -industria, comercio y servicios-, el promedio de sueldos y salarios fue inferior al promedio sectorial.

Por otra parte, la estimación de los promedios de los ingresos reales según niveles de instrucción, horas de trabajo semanales y antigüedad en el empleo, muestra un panorama que confirma el deterioro del poder adquisitivo de las remuneraciones. En efecto, en 1985 se observa que:

- El único grupo de la población ocupada que obtuvo remuneraciones substancialmente mayores al promedio del sector fue el que tenía un nivel de instrucción superior completo (este grupo sólo representa el 10% de los ocupados).
- La existencia de una correlación negativa entre el nivel de las remuneraciones y el número de horas trabajadas por semana es ilustrativa de la concentración de los trabajadores menos calificados en la modalidad de jornada extendida que fue recurrentemente usada como una estrategia de compensación de los bajos niveles salariales.
- La fuerza del vínculo entre el nivel de las remuneraciones y la antigüedad en el empleo fue muy baja debido a la inexistencia de escalas salariales que reconociesen efectivamente la antigüedad y en razón de la distorsión que sufrió el sistema de remuneraciones en el período hiperinflacionario.

Otro aspecto que merece ser destacado es lo que hace al saldo que dejó la crisis en el

nivel y distribución de los ingresos laborales es que, en 1985, el porcentaje de los ocupados en el sector empresarial, con sueldos y salarios iguales o inferiores al promedio sectorial, fue del 79.5 %, siendo este porcentaje aun más alto entre los empleados (80.5%) y en las actividades del transporte (91.5%) y la construcción (89.5%). En otras palabras, el tipo de distribución de ingresos que se consolidó en la crisis fue fuertemente desfavorable a la mayoría los trabajadores con ingresos bajos.

En lo que hace a la dispersión salarial, es posible afirmar que en 1985 las categorías ocupacionales con niveles de ingresos laborales más homogéneos fueron las de los obreros y los profesionales. Asimismo, los trabajadores del comercio fueron los que recibieron las remuneraciones más homogéneas debido al carácter fuertemente competitivo de esta actividad.

#### *- La recuperación de los salarios reales (1985-1987)*

La recuperación de los ingresos de los trabajadores del sector empresarial (1985-1987) expresa el incuestionable éxito que tuvo el programa de estabilización. No obstante, esta recuperación tuvo mayor incidencia en algunas categorías ocupacionales y ramas de actividad, tal como vemos a continuación:

- La variación porcentual de los ingresos laborales de los empleados fue la más baja del sector debido a que el PAE indujo una redefinición del sistema distributivo favorable a la concentración de los ingresos entre los patrones y profesionales independientes.
- La comparación de los sueldos y salarios de las diferentes categorías ocupacionales nos permite establecer que los obreros siguieron percibiendo, en promedio, sólo el 20% de lo que ganaba un empleador, mientras que la relación entre los ingresos de empleados y obreros descendió de 1.7 a 1.4, expresando una ligera tendencia a la reducción de las diferencias salariales entre los trabajadores dependientes.
- En las tres principales ramas absorbedoras de empleo (vale decir, la industria, el comercio y los servicios), la variación porcentual de las remuneraciones reales fue superior a la registrada en el total del sector empresarial, siendo particularmente importante entre los trabajadores del comercio. Aun así, este incremento no benefició a todos los trabajadores ya que, por ejemplo en el comercio, un creciente número de ocupados obtuvo ingresos inferiores al promedio.
- En lo que hace a la industria, los incrementos de sueldos y salarios fueron acompañados de una menor dispersión, una menor importancia en el volumen de empleo y, finalmente, el acceso a una fracción de la masa total de ingresos que no

correspondió a su participación porcentual en el empleo total.

- Por último, es importante destacar que la creciente importancia del empleo en los servicios fue acompañada de una variación de sus ingresos mayor a la registrada en el sector considerado en su conjunto. Este comportamiento refleja una vez más que, en el ajuste, el comportamiento de los ingresos en las ramas del sector terciario fue más favorable que en el sector de transformación.

*- Algunos comportamientos destacables en el período 1987-1991*

El análisis de los ingresos laborales a partir de las categorías ocupacionales muestra algunos cambios muy importantes. Uno de ellos fue que los ingresos reales de los obreros y de los empleados se contrayeron contrariamente a lo que ocurrió entre los patrones, empleadores o socios. Otro de estos cambios fue el creciente porcentaje de ocupados que percibió ingresos inferiores al promedio de su categoría. Evidentemente, entre 1987 y 1991 se registró una tendencia que amplió la concentración de los ocupados en los deciles bajos de la distribución de ingresos y que aumentó la dispersión salarial a nivel general y, sobre todo, entre los empleados.

Los siguientes datos muestran el sentido de los principales cambios que se registraron en el nivel de los ingresos laborales de las distintas categorías ocupacionales:

- En el período 1985-1990, los obreros percibieron sólo el 20% del ingreso de un patrón, empleador o socio. Este porcentaje descendió al 16% en 1991, dando un primer indicio del mayor grado de concentración de los ingresos.
- La relación entre el nivel de los ingresos de los empleados y los obreros fue, con algunas oscilaciones, de aproximadamente 1.5 veces. Esto indica que, aun cuando se observan fuertes diferencias entre obreros y empleados, éstas no fueron tan importantes como las registradas entre asalariados y no asalariados.
- Si bien entre 1985 y 1987 no se presentaron diferencias en el nivel de los ingresos de los profesionales independientes y los empleadores, no sucedió lo mismo a partir de 1989, período que resultó menos favorable para los primeros.

Con referencia a los ingresos de los trabajadores del sector según ramas de actividad económica, hay que indicar que:

- Los ingresos reales en el sector industrial presentaron una ligera tendencia al descenso a pesar de que el producto interno de la industria tuvo tasas de crecimiento positivas. Este comportamiento sustenta, en parte, la hipótesis de que los beneficios del crecimiento no llegaron a los trabajadores y que, muy

probablemente, los incrementos del producto se habrían basado en un uso más eficiente del factor capital y, en especial, de la capacidad instalada.

- En la ramas del comercio y los servicios, el comportamiento del promedio de los ingresos laborales muestra una caída bastante significativa, paralela a una mayor concentración de los trabajadores en los deciles bajos de la distribución de ingresos. Este hecho refleja la falta de dinámica económica y los decrecientes niveles de la productividad media del trabajo que se registraron en ambos rubros.
- Los ingresos de los trabajadores del transporte y comunicaciones mantuvieron una cierta estabilidad, ubicándose, como ocurrió en períodos anteriores, por encima del promedio sectorial.
- Los ingresos reales de los trabajadores de los servicios registraron una variación porcentual negativa del 20% a consecuencia de la decreciente productividad media del trabajo, el débil crecimiento del sector, y la presión que sobre los sueldos y salarios ejerció la creciente oferta laboral.
- A pesar de que el sector de la construcción presentó un PIB con tasas de crecimiento positivas a partir de 1988, y de que la productividad media del trabajo estuvo en ascenso, el comportamiento de los ingresos de los trabajadores de este sector mostró una fuerte caída.
- En tres de las ramas de mayor concentración del empleo urbano (industria, comercio, transportes), el porcentaje de los trabajadores con ingresos inferiores al promedio creció entre 1987 y 1991.

El período 1987-1991 se caracterizó también por una serie de transformaciones que se refieren al vínculo que tienen las remuneraciones con variables como la antigüedad en el empleo, duración de las jornadas de trabajo, nivel de instrucción y grupo étnico.

En efecto, a partir de la desregulación del mercado de trabajo la fuerza del vínculo que existe entre remuneraciones reales y antigüedad en el empleo no sólo continuó siendo baja sino que tendió a decrecer a raíz de la debilidad contractual de los trabajadores para lograr que su experiencia se considere en el momento de la determinación del nivel de sus sueldos y salarios.

Por otra parte, es posible constatar que la prolongación de la jornada de trabajo no repercutió en incrementos de los niveles salariales debido a que el ingreso horario de quienes trabajaron más de lo normal fue decreciente.

Finalmente, si bien existieron diferencias en los niveles de ingresos de los trabajadores con más o menos años de instrucción, éstas no fueron tan grandes como las registradas

entre los ocupados que cuentan con una instrucción superior completa y el resto de los trabajadores.

#### **4.3. *Los ingresos laborales del sector empresarial y su relación con el costo de la canasta familiar (ver Cuadro III.4)***

Dado que resulta bastante evidente la importante recuperación del poder de compra de los ingresos de los trabajadores en el período 1985-1987, centraremos el análisis de la distribución de ingresos por costos de canastas familiares sólo a partir del año 1987.

Una primera aproximación nos permite destacar que el porcentaje de los trabajadores del sector empresarial cuyos ingresos fueron inferiores al valor de una canasta alimentaria (CNA) pasó de 54%, en 1987, al 72%, en 1991. Esta evolución refleja el persistente deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores y nos permite sustentar la hipótesis de que las políticas impulsadas por el PAE coadyuvaron a establecer y consolidar un sistema de fuerte inequidad distributiva.

Por otra parte, aun si se considera que el valor de la canasta familiar no es generado por un sólo receptor de ingresos sino que se trata de un monto que integra diferentes fuentes de recursos monetarios familiares, es posible establecer que en el período 1987-1991 se generaron las condiciones para que una fracción creciente de los trabajadores del sector empresarial y sus familias caiga por debajo de la línea que diferencia a los pobres de los no pobres. En efecto, en 1987, el 22% de los ocupados en el sector empresarial tuvo un ingreso inferior a media canasta y, en 1991, el mismo porcentaje subió al 32%.

La situación antes descrita resulta más dramática si se considera que ésta se produjo en un marco de ligera pero positiva recuperación de las tasas de crecimiento de nuestra economía lo que nos permite poner en duda que los beneficios inherentes de la expansión del PIB hayan llegado a los trabajadores, tal cual se esperaba a partir de la hipótesis del "chorreo".

### **5. Los ingresos de los trabajadores del sector semiempresarial y familiar**

#### **5.1. *Formación y principales determinantes***

Para comprender el comportamiento de los ingresos laborales de los trabajadores del sector semiempresarial y familiar resulta relevante considerar los siguientes aspectos:

- *La influencia de los ajustes salariales del sector formal sobre el valor de los*

*ingresos laborales en el sector "informal" (ver Cuadro III.10)*

La principal vía a partir de la cual los ajustes de sueldos y salarios registrados en los sectores estatal y empresarial afectan el nivel de los ingresos laborales del sector "informal" es que las variaciones en la masa salarial del sector "formal" determinen una mayor o menor demanda de bienes y servicios producidos en los sectores semiempresarial y familiar y, de esa forma, incidan sobre el nivel promedio de las remuneraciones<sup>61</sup>.

Para constatar si evidentemente sucedió ésto se ha estimado la fuerza del vínculo entre las variaciones de la masa de ingresos formales e informales<sup>62</sup>, llegando a la conclusión de que:

- El valor del coeficiente de determinación entre las variaciones de los logaritmos de la masa de ingresos del sector "formal" y del sector "informal" es de 0.97, lo que indica que el comportamiento de los ingresos "informales" se relacionó con el impacto que sobre la demanda de bienes y servicios producidos en el sector tuvo la modificación de la masa salarial "formal".
- Si se repite el análisis de correlación para los sectores semiempresarial y familiar, por un lado, y el sector "formal", por el otro, es posible establecer el estrecho vínculo que existió entre sus respectivas masas de ingresos. Es más, la fuerza del vínculo lineal de las variaciones de los logaritmos de las masas fue de mayor cuantía entre el sector familiar y el "formal" que entre el sector semiempresarial y el "formal", indicándonos el positivo impacto que tendría sobre la masa de ingresos del sector familiar una mejora de salarios en los sectores estatal y empresarial.

---

61 Empíricamente, esto implica la existencia de una fuerte correlación entre las variaciones del ingreso total informal y las variaciones de la nómina de salarios (formales).

62 La ecuación propuesta para el testeo estadístico de la relación entre masas debería ser la siguiente:

$$\text{Log(YLI)} = + \beta * \text{Log(WLF)}$$

donde Log(YLI) expresa la variación en el logaritmo del ingreso total informal y Log(WLF) representa la misma variación pero para el sector formal.

Dado que en el caso nacional es imposible contar con una serie relativamente larga para poder realizar estos cálculos, se ha procedido sólo a la estimación de la fuerza de los vínculos lineales entre las variables en estudio.

- *Los ingresos laborales semiempresariales y familiares y el excedente de fuerza de trabajo (ver Cuadro III.11)*

Un segundo factor que determina el nivel de los ingresos laborales en los sectores semiempresarial y familiar es el incremento del excedente de oferta de trabajo. En efecto, en nuestro contexto económico el incremento del excedente de oferta laboral se manifiesta en el aumento de los ocupados en las actividades de tipo informal, quienes, para determinar el nivel de sus ingresos laborales, deben competir por una masa total de ingresos que crece a un ritmo más lento que el número de los puestos de trabajo. Como resultado, los excedentes de oferta laboral -que operativamente se pueden expresar mediante la tasa de subutilización global de mano de obra- influyen sobre el nivel promedio de los ingresos obtenidos en las actividades informales y determinan, en último término, su caída.

La aplicación de este marco interpretativo en el análisis del comportamiento de los ingresos laborales en los sectores semiempresarial y familiar nos permite indicar que el excedente de oferta de mano de obra influyó negativamente sobre el nivel general de las remuneraciones promedio de los trabajadores del sector informal, y, en particular, en las remuneraciones del sector familiar. Esto último se debió a que las condiciones de entrada a las actividades de tipo autónomo fueron menos restrictivas que las observadas en el sector semiempresarial, lo que ocasionó que la gran mayoría del excedente de mano de obra se exprese en trabajo por cuenta propia.

- *La influencia de la dotación de capital sobre el nivel promedio de las remuneraciones (ver Cuadro III.12)*

Un tercer factor, de índole interno, que usualmente incide en la determinación del nivel de las remuneraciones de los ocupados en los sectores semiempresarial y familiar es la menor o mayor dotación de capital que tienen las unidades económicas "informales".

Desde el punto de vista empírico, esto equivale a analizar la influencia que el acceso y la dotación de recursos productivos -cuya proxi es el tamaño de la unidad económica- tienen sobre el nivel promedio de los ingresos laborales<sup>63</sup>. Es más, si en una tabla de

---

63 El uso del tamaño de la unidad económica como proxi de dotación de capital es una opción ya adoptada en otras investigaciones. Para mayores detalles referirse a Carbonetto Tortonesi, Daniel: **Condiciones de trabajo y calidad de vida en el sector informal urbano**. Seminario Nacional Tripartito sobre Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, Paracas, 25-28 de abril

contingencia que relacione niveles de ingresos laborales y número de ocupados por tamaño de la unidad, la mayor parte de las observaciones se concentran por encima de la diagonal principal tendremos la sustentación de que la dotación de capital es un determinante del nivel de los ingresos laborales.

En el Cuadro III.12 se ha establecido la estructura de los ingresos laborales por tramos de la Canasta Normativa Alimentaria (CNA) en función a los diferentes tamaños de las unidades económicas semiempresariales. De acuerdo a esta información, resulta claro que la dotación de capital actuó como determinante de los niveles de ingresos obtenidos por los trabajadores del sector semiempresarial (ver la concentración de las unidades de observación en la parte superior de la diagonal principal). En consecuencia, es posible afirmar que la tendencia a la contracción de los ingresos laborales en el sector semiempresarial se originó también en la falta de acceso a capital de apoyo a la producción que, permanentemente, afectó a las unidades económicas de tamaño reducido <sup>64</sup>.

- *Inserción mercantil y abaratamiento de costos vía reducción del ingreso horario (ver Cuadros III.13 y III.14)*

Un cuarto aspecto que actúa como determinante del nivel de los ingresos laborales del sector "informal" es el conjunto de estrategias que las unidades económicas semiempresariales y familiares pusieron en práctica para contrarrestar su baja productividad y deficiente inserción mercantil.

En efecto, tal como afirma Carbonetto Tortonesi, "el desarrollo de la actividad mercantil del informal se halla sometido a la superación de las desventajas de productividad ocasionadas por las restricciones que operan por el lado de la oferta. La insuficiente calidad y cantidad de los recursos por hombre determina bajos niveles de productividad de los puestos. Esto último conduce a que el costo en horas/hombre de los bienes y servicios generados por los informales sea -rama por rama y producto por producto- más alto que el del sector formal"<sup>65</sup>.

En tales circunstancias, se abren para los ocupados en los sectores estudiados dos

---

de 1984, CIAT, Lima.

64 Otra forma de constatar la validez empírica de la hipótesis planteada es la concentración de las unidades económicas familiares (casi todas ellas unipersonales) en los niveles más bajos de ingresos.

65 Ibid, p. 55.

posibles estrategias. La primera es compensar su baja productividad mediante una inserción mercantil no competitiva basada en la oferta de bienes y servicios no generados en el sector estatal y empresarial, la diversificación productiva y/o la segmentación de los mercados. La segunda consiste en compensar los mayores costos a que da lugar el diferencial de productividad por medio de la compresión de otros elementos del costo entre los que destacan la economía en el costo del capital (reducción del monto de las depreciaciones) a partir del uso de tecnologías intensivas en mano de obra, la compresión o liquidación del margen de ganancia, y la disminución del costo de la mano de obra.

Dado que no contamos con información sobre la depreciación de activos y el nivel de las utilidades de las unidades económicas informales, concentraremos el análisis de las estrategias de superación del diferencial negativo de productividad y de las deficiencias del tipo de inserción mercantil a partir de dos variables: el nivel de los ingresos-horario y el menor o mayor uso de trabajo no remunerado.

En el primer caso, el seguimiento de la variable ingreso-horario nos permite constatar la importancia de esta estrategia de contención del costo laboral. En efecto, entre 1987 y 1991, el comportamiento del ingreso-horario muestra una tendencia persistente al descenso tanto en el sector semiempresarial como en el familiar, lo que expresa que una gran mayoría de las unidades económicas informales optó por contrarrestar la fuerte competencia en el mercado de bienes y servicios -ahondada por la apertura comercial- a partir de la contención del único costo que pudo manejar, vale decir, el trabajo<sup>66</sup>.

En el segundo caso, se evidencia que las unidades económicas familiares recurrieron crecientemente al trabajo no remunerado como otra estrategia más de contención de costos. Evidentemente, el análisis de la estructura de empleo del sector familiar muestra la mayor importancia que adquirió el empleo no remunerado en el total del empleo familiar, como una forma más de mantener o recuperar los niveles de competitividad de las unidades económicas de menor tamaño.

## **5.2. Los ingresos laborales en el sector semiempresarial**

### *5.2.1. El comportamiento observado a partir de las Encuestas de Hogares (ver Cuadro III.15)*

- *El saldo de la crisis (1985)*

---

66 La información muestra que la estrategia de contención de costos en el componente laboral engloba también al sector empresarial.

En 1985, los asalariados representaron el 79% del total de ocupados en el sector y percibieron en conjunto el 57% de los ingresos laborales, mostrándonos el alto grado de concentración de los ingresos que caracterizó a esta forma de organización del trabajo. Incluso si comparamos los anteriores datos con los registrados en el sector empresarial constataremos que en las semiempresas el grado de concentración de los ingresos laborales fue mayor <sup>67</sup>.

Las diferencias observadas el mismo año en el nivel de los ingresos promedio de los obreros, empleados y patrones son también importantes. En efecto, un asalariado percibió sólo el 34% del ingreso autodeclarado por un patrón del sector, en tanto que un empleado ganó 1.5 veces el salario de un obrero.

Otro aspecto que sintetiza la situación de los ingresos laborales en el sector semiempresarial es la diferencia observada entre las actividades productivas e improductivas. Evidentemente, los ingresos laborales de los trabajadores de la industria se ubicaron, en 1985, por debajo del promedio general del sector, en tanto que en el comercio y los servicios -actividades en que los precios se ajustan de manera más flexible- los ingresos laborales fueron superiores.

En cuanto a la relación de los ingresos laborales con respecto a variables como la antigüedad en el empleo y la duración de las jornadas de trabajo, es posible indicar que:

- El análisis de los ingresos por duración de la jornada de trabajo semanal muestra que tanto los ocupados por menos de 39 horas semanales como los que trabajan más de 60 horas fueron los que percibieron las más bajas remuneraciones. Este hecho pone en evidencia que, sobre todo entre estos trabajadores, el ingreso horario sirvió a la contención de los costos, y que en las franjas de jornada reducida y extendida se concentraron los asalariados con el menor poder contractual.
- Si bien el coeficiente de correlación entre la antigüedad en el empleo y el nivel de los ingresos laborales fue también bajo, su valor nos indica que en el sector semiempresarial existió un cierto reconocimiento de la experiencia laboral.

Finalmente, es también destacable que, en 1985, el porcentaje de trabajadores del sector semiempresarial con ingresos inferiores al promedio haya sido similar al observado en el sector empresarial (77% frente a 79%) pero substancialmente superior a la del sector estatal (68%).

---

67 El índice de concentración de Theil, para 1985, tiene un valor de 0.60 para el sector semiempresarial y 0.48 para el empresarial.

- *El período de recuperación de los ingresos laborales (1985-1987)*

De modo similar a lo ya indicado para los sectores empresarial y estatal, la contención de la hiperinflación tuvo un impacto positivo sobre los ingresos laborales del sector semiempresarial al desaparecer la principal causa de su deterioro, vale decir, el acelerado ritmo de crecimiento de los precios.

No obstante, el impacto positivo de la estabilización de precios sobre los ingresos laborales semiempresariales fue de diferente dimensión en las distintas categorías ocupacionales y ramas de actividad económica tal como se puede desprender de lo siguiente:

- Los ingresos de los patrones según ramas de actividad muestran que éstos ganaron más en las actividades terciarias que en las secundarias. Evidentemente, en 1985, los patrones del comercio percibieron ingresos sólo 6% más altos que el promedio de la categoría, en tanto que, en 1987, este mismo porcentaje ascendió al 20%. Contrariamente, los patrones dedicados a la industria obtuvieron, en 1987, un ingreso que sólo representó el 80% del promedio de la categoría, frente al 85% que se registró en 1985.
- Los obreros del transporte y la construcción fueron, en ese orden, los más beneficiados por la contención de la hiperinflación. En efecto, si bien los ingresos mejoraron para todos los obreros del sector semiempresarial, la fuerte dinámica del transporte -cuyo PIB tuvo una tasa de crecimiento promedio de 5% anual- influyó para que en este rubro se produjese la mayor recuperación del poder adquisitivo de las remuneraciones.
- En la industria, la contracción del número de empleados se produjo simultáneamente a una recuperación del nivel de los ingresos laborales que fue superior a la obtenida por la misma categoría en rubros como el comercio y los servicios.
- La desregulación del mercado de trabajo hizo que los ingresos laborales obtenidos en los servicios se explicasen crecientemente por la vía del mercado. En efecto, el fuerte crecimiento del empleo en los servicios se produjo en un contexto de baja productividad del trabajo y continua recesión del producto, haciendo que la recuperación del nivel del ingreso laboral promedio haya sido inferior a la de las otras ramas de actividad.

En cuanto a la distribución de los ingresos totales generados por el sector semiempresarial, no se advierten cambios importantes ya que, entre 1985 y 1987, al total de asalariados (porcentaje que osciló entre el 79% y el 75%) le siguió correspondiendo

aproximadamente el 56% del total de los ingresos laborales<sup>68</sup>.

Finalmente, el análisis de los ingresos laborales con respecto a algunas de las características del empleo -duración de la jornada de trabajo y antigüedad en el empleo- indican que:

- Si bien la mayor parte de los ocupados declaró haber trabajado de 40 a 49 horas semanales (aproximadamente el 60%), sus ingresos crecieron a un ritmo inferior al de los otros grupos de trabajadores. En efecto, entre 1985 y 1987, los ocupados con jornadas de trabajo que oscilaron entre las 50 y las 59 horas semanales obtuvieron incrementos de ingresos muy superiores al promedio general<sup>69</sup>.
- Una de las franjas de antigüedad en el empleo, que presenta los incrementos de ingresos más importante, fue la de 3 meses a 3 años, vale decir, el grupo de ocupados que ingresó al sector semiempresarial al final de la crisis hiperinflacionaria y en los dos primeros años de aplicación del PAE. Aparentemente, la razón de este comportamiento radicaría en que el grupo de los nuevos ocupados en el sector habría logrado una inserción ocupacional más acorde al nuevo escenario de la economía.
- *Comportamientos destacables en el período 1987-1991*<sup>70</sup>

Independientemente de las oscilaciones que se observan en los comportamientos, el período 1987-1991 se caracterizó por una persistente caída de los ingresos laborales semiempresariales.

La mencionada caída afectó con distinta intensidad a las diferentes categorías

<sup>68</sup> Este comportamiento difirió del observado en el sector empresarial, donde el grado de asalariamiento disminuyó (90%, en 1985 y 84%, en 1987), simultáneamente a una mayor concentración de los ingresos a favor de los patrones.

<sup>69</sup> Esto hace suponer que probablemente hubo un mayor reconocimiento a la prolongación de las jornadas de trabajo en las unidades económicas del sector.

<sup>70</sup> Debido a problemas vinculados al levantamiento de datos, particularmente a la continuidad en las características de las encuestas y consiguiente error de estimación de los ingresos en el sector semiempresarial, el año 1989 presenta fuertes inconsistencias con respecto a los años anteriores y posteriores. Es por esta razón que los análisis se refieren sólo a los comportamientos tendenciales observados entre 1987 y 1991.

ocupacionales, siendo particularmente importante entre los obreros<sup>71</sup>. Es más, en lo que hace a esta categoría, se produjo un reordenamiento de los grupos de obreros mejor y peor pagados que favoreció a quienes se dedicaron a la construcción, los servicios y la industria manufacturera.

La situación global de los ingresos laborales de los empleados muestra un comportamiento más estable, aunque un análisis más desagregado nos permite advertir que los ingresos en la industria se contrajeron en menor proporción que en otros rubros; en el transporte se produjo un fuerte deterioro del nivel de las remuneraciones a raíz de la creciente competencia, y en los servicios hubo fuertes pérdidas del poder adquisitivo de las remuneraciones.

La comparación de los niveles de las remuneraciones entre las diferentes categorías ocupacionales permite indicar que, entre 1987 y 1991, existió una relativa estabilidad de la razón calculada entre los ingresos de los patrones, por un lado, y los ingresos de los obreros y empleados, por el otro. Además, la fuerte caída del poder de compra de las remuneraciones de los obreros ahondó las diferencias entre quienes realizaron actividades manuales y no manuales, favoreciéndose marcadamente a los segundos.

En cuanto al nivel de los ingresos por ramas de actividad económica, hay que indicar que los ocupados en el sector terciario -especialmente comercio y servicios- siguieron ganando más que los trabajadores de la industria, aunque -de acuerdo a la tendencia general- también sintieron la contracción del poder adquisitivo de sus ingresos. Todo esto sucedió en un contexto económico en el que la decreciente productividad del trabajo incidió en la caída en el ingreso laboral promedio de los trabajadores del sector.

Por otra parte, es interesante advertir que, en el período 1987 a 1991, se produjo una creciente vinculación entre los ingresos laborales y el nivel de instrucción de los ocupados. Este comportamiento difirió del observado entre los ingresos laborales y las horas trabajadas, ya que la prolongación de las jornadas de trabajo no incidió en el nivel de las remuneraciones.

Finalmente, por su relevancia, el comportamiento de los ingresos laborales según sexo y grupo étnico nos permite constatar que las mujeres tuvieron ingresos más estables que los hombres a la par que adquirieron una creciente importancia en la estructura del empleo semiempresarial. Esto se debió al carácter dinámico del tipo de actividades a las que se dedicaron las mujeres y a su mayor homogeneidad con respecto a sus características

---

71 Si a esto se añade que la transformación de la estructura del empleo semiempresarial muestra que los obreros pasaron de representar el 24% del total, en 1987, al 40%, en 1991, fácilmente se puede derivar que el período no fue beneficioso para una gran mayoría de los trabajadores del sector.

básicas. También es interesante advertir que la edad promedio de los ocupados tendió a descender, poniendo en evidencia que el sector semiempresarial siguió absorbiendo el exceso de oferta laboral y continuó recibiendo las implicaciones negativas que éste tiene sobre el nivel de los ingresos laborales.

### *5.2.2. Los ingresos laborales del sector semiempresarial y su relación con el costo de la canasta familiar (ver Cuadro III.4)*

La distribución de la población ocupada por tramos de la canasta familiar (CNA) muestra que:

- El porcentaje de la población ocupada, cuyos ingresos no llegaron ni siquiera a cubrir la mitad del costo de la canasta familiar, pasó del 27%, en 1987, al 41%, en 1991, determinando que una elevada fracción de los trabajadores del sector (y sus familias) deba subsistir en condiciones de pobreza.
- El porcentaje de la población ocupada en el sector semiempresarial que percibió ingresos laborales iguales o inferiores a una CNA muestra que el problema del déficit de ingresos fue más agudo en este sector que en los otros (a excepción del sector familiar). En efecto, en todo el período analizado el porcentaje de trabajadores en esta situación fue superior al observado en el sector "formal".

Como veremos en la siguiente sección, esto tuvo relación con la estructuración de un sistema distributivo funcional al PAE cuya característica principal fue la polarización de la población ocupada y, en consecuencia, la agudización del problema de la falta de equidad social.

## **5.3. Los ingresos laborales en el sector familiar**

### *5.3.1. El comportamiento observado a partir de las Encuestas de Hogares (ver Cuadro III.16)*

- *El saldo de la crisis (1985)*

Una de las consecuencias de la hiperinflación fue que la caída del poder de compra de los ingresos laborales hizo casi desaparecer las diferencias que, en materia de remuneraciones, suelen encontrarse entre los sectores del mercado de trabajo que presentan menor o mayor grado de asociación entre el capital y el trabajo.

En este sentido, si comparamos los ingresos laborales de los trabajadores por cuenta

propia (TCP) con las remuneraciones percibidas por las otras categorías podremos establecer que los primeros ganaron más que los asalariados de los otros sectores, y que el nivel de sus ingresos fue casi la mitad del obtenido por los patrones del sector semiempresarial. La principal razón para que esto haya ocurrido fue que los TCP's pudieron indizar el valor de los bienes y servicios que ofrecieron en el mercado, en tanto que los asalariados tuvieron que negociar sus ajustes salariales con cierto rezago en relación al ritmo de crecimiento de los precios.

El análisis de los ingresos de los trabajadores por cuenta propia en las ramas de mayor concentración de empleo -comercio, industria, servicios y transportes- pone en evidencia la fuerte heterogeneidad que en materia de remuneraciones existió entre los distintos rubros de actividad. Por ejemplo, los ingresos de los trabajadores dedicados al transporte fueron sustancialmente superiores a los que obtuvieron los demás TCP's.

En las otras tres ramas de mayor concentración de empleo (vale decir, el comercio, la industria y los servicios), el comportamiento de los ingresos fue influido, además de la hiperinflación, por la baja productividad y deficiente inserción mercantil de las unidades económicas del sector. En efecto, los ingresos laborales de los trabajadores de estas ramas fueron inferiores al promedio sectorial.

Por otra parte, los ingresos de los ocupados en el sector familiar no fueron influidos por el nivel de instrucción ni la duración de la jornada de trabajo debido a que:

- El nivel de instrucción de los trabajadores del sector fue tan bajo -preponderantemente ciclo básico o intermedio-, que su influencia en la fijación del nivel de las remuneraciones en el sector fue insignificante.
- Aun cuando el 64% de los ocupados en el sector familiar realizó actividades laborales por más de 40 horas semanales, ésto no influyó para que sus ingresos fuesen mejores a los de otros TCP's, debido a que en el sector se generalizó la estrategia de contención de costos vía reducción del ingreso horario.

Finalmente, el cálculo del porcentaje de ocupados con un ingreso inferior al promedio y los coeficientes de variación para cada rama de actividad nos permiten indicar que el 72% de los ocupados del sector tuvo un ingreso inferior al promedio sectorial y que, en este sector, hubo una mayor homogeneidad en el nivel de los ingresos que en el resto de los sectores<sup>72</sup>.

- *El período de recuperación de los ingresos laborales (1985-1987)*

---

72 Esto se debió, básicamente, al comportamiento de los TPC's del comercio.

En el período 1985-1987, el diferencial de ingresos entre los titulares de las unidades semiempresariales y los trabajadores por cuenta propia se amplió a favor de los primeros. En efecto, si bien en 1985 un trabajador por cuenta propia (TCP) ganaba aproximadamente la mitad de lo que percibía un patrón semiempresarial, en 1987, el mismo porcentaje descendió a sólo el 40%. La razón de este cambio radicó en que, a partir del PAE, se redefinió el sistema remunerativo dando mayor peso en la determinación del nivel de los ingresos laborales a la dotación de capital por unidad económica y el uso de trabajo asalariado<sup>73</sup>.

En cuanto al comportamiento de los ingresos de los TCP's en las diferentes ramas de actividad, se puede indicar que:

- Los ingresos de los trabajadores en la industria manufacturera se recuperaron a un ritmo muy inferior al registrado en todo el sector familiar debido a la lenta adecuación de la industria manufacturera a la nueva dinámica de mercado, en el que no sólo hubo que competir con otras unidades económicas locales sino también con los productos procedentes del exterior.
- Los ingresos de los TCP's ocupados en los servicios tuvieron, comparándolos con los de la industria, un mejor comportamiento aunque siempre fueron inferiores al promedio sectorial.
- En el comercio, actividad que por lo general absorbe a cerca del 50% de los TCP's, los ingresos experimentaron una fuerte recuperación que reflejó la creciente importancia que los sectores terciarios adquirieron en el período 1985-1987.
- El incremento de los ingresos de los trabajadores por cuenta propia dedicados al transporte creció en menor medida que el promedio del sector. La explicación a ésto es que la estabilidad de precios y la mayor competencia en el rubro obligaron a redefinir los extraordinarios márgenes de ganancia a los que los transportistas accedieron durante la hiperinflación.

En lo que hace a la relación entre los ingresos y el nivel de instrucción de los TCP's, es interesante advertir que en el período de ajuste se produjo un desplazamiento hacia el sector familiar de algunos trabajadores con niveles de instrucción relativamente altos con el consiguiente efecto diferenciador en el nivel de las remuneraciones por niveles de

---

73 En 1987, los ingresos de los TCP's se mantuvieron por encima de los asalariados del sector semiempresarial, pero, a diferencia de lo que sucedió en 1985, fueron inferiores a los ingresos de los empleados del sector empresarial.

instrucción<sup>74</sup>.

Finalmente, los más altos incrementos de ingresos (1985-1987) se registraron entre los ocupados con una antigüedad en el empleo de tres meses a dos años -período que coincide con la aplicación del PAE-, lo que nos lleva pensar que los nuevos trabajadores en las actividades por cuenta propia tuvieron características -personales y económicas- que les confirieron mayor ventaja con relación a los ocupados con mayor antigüedad.

- *Comportamientos destacables en el período 1987-1991*

La debilidad estructural del sector familiar, asociada a las características de las unidades económicas y su tipo de inserción en el mercado, se ahondó en el período 1987-1991, reflejándose, finalmente, en el acelerado y persistente ritmo de caída de los ingresos de los trabajadores por cuenta propia. En efecto, la variación porcentual negativa de los ingresos de los TCP's fue la más alta después de la registrada entre los obreros del sector semiempresarial.

Ahora bien, si desagregamos el análisis de los ingresos de los TCP's en relación a las ramas de actividad económica que son más importantes en la generación de empleo en el sector familiar, podemos llegar a las siguientes aseveraciones:

- El sector comercial, que entre 1987 y 1991 mantuvo su importancia en el total del empleo familiar (aproximadamente el 50% del total), fue el que absorbió una gran parte del excedente de oferta de mano de obra y, en consecuencia, tuvo las mayores caídas en el nivel de los ingresos laborales.
- La disminución de la importancia relativa de los servicios en cuanto a su capacidad de absorción de empleo (20%, en 1987, y 15%, en 1991) muestra que hubo una menor presión por el lado de la oferta en el nivel de los ingresos, lo que a su vez contribuyó para que se cerrase la brecha que en períodos anteriores existió entre los ingresos de los trabajadores de este rubro y el promedio de ingresos de todos los TCP's<sup>75</sup>.
- La creciente importancia del empleo en la industria manufacturera (14%, en 1987,

---

74 En 1985, sólo el 19% de los ocupados en el sector familiar tenía un nivel de instrucción medio o superior. Este porcentaje subió al 23%, en 1987.

75 Este comportamiento se produjo simultáneamente a una caída moderada de los ingresos de los trabajadores de los servicios (10% entre 1987 y 1991).

y 20%, en 1991) se registró paralelamente a una contracción del poder de compra de los ingresos de sus trabajadores aunque, comparativamente, esta fue inferior a la observada en los otros rubros de actividad<sup>76</sup>.

- Otra de las transformaciones relevantes que tuvo lugar en el sector familiar fue el descenso, en volumen y en porcentaje, del número de trabajadores por cuenta propia dedicados al transporte. Esto se debió al incremento del grado de asalariamiento en esta actividad, el que a su vez influyó en la caída del nivel promedio de los ingresos laborales del transporte.
- La creciente importancia que adquirió la construcción como actividad generadora de empleo no tuvo incidencia en el nivel de ingresos laborales de los TCP's dedicados a este rubro, lo que pone en evidencia que no necesariamente la mayor dinámica de una actividad se refleja en mejoras remunerativas.
- Finalmente, en el período que va de 1987 a 1991, las variaciones porcentuales en el nivel de los ingresos laborales del sector familiar, de acuerdo a la duración de las jornadas de trabajo, fueron negativas y particularmente fuertes para los ocupados que trabajaron jornadas extendidas. Este comportamiento tuvo que ver con la contracción de ingresos-horario como estrategia de inserción mercantil recurrentemente usada en el sector<sup>77</sup>.

### 5.3.2. *Los ingresos laborales del sector familiar y su relación con el costo de la canasta familiar (ver Cuadro III.4)*

El porcentaje de la población ocupada en el sector familiar cuyos ingresos fueron inferiores al valor de media canasta fue de alrededor del 50%, mostrándonos que el problema de la deficiencia de ingresos afectó a una mayoría de los TCP's incluida la fuerza de trabajo primaria. Esto, a su vez, es un indicador de que el PAE no contribuyó a la disminución de los niveles de pobreza urbana, la que se concentró, sobre todo, en las

---

76 La variación porcentual de los ingresos de los trabajadores por cuenta propia ocupados en la industria fue del -19% entre 1987 y 1991. Este porcentaje es más bajo que el de la mayor parte de las otras ramas de actividad económica, a excepción de los transportes.

77 El análisis del vínculo entre el nivel de los ingresos laborales y variables como el nivel de instrucción y la antigüedad en el empleo muestran, en términos generales, los mismos comportamientos que los ya observados en el período 1985-1987.

familias de los TCP's.

**6. Una visión global del comportamiento de los ingresos laborales en el período 1987-1991**

En esta sección se identificará a los sectores del mercado de trabajo, ramas de actividad económica y categorías ocupacionales que registraron los cambios más relevantes en el nivel de sus ingresos laborales. Para lograr esto se ha recurrido al análisis de ranking que nos permite establecer relaciones de orden en el nivel del ingreso-horario de los diferentes grupos de la población ocupada y, de esa forma, tener una visión global del comportamiento de los ingresos laborales.

En este sentido, es posible advertir que el PAE gestó un proceso en el que el ingreso-horario favoreció crecientemente a los trabajadores de las unidades económicas con mayor grado de desagregación capital-trabajo y, al interior de éstas, fue más favorable a las actividades terciarias que a las secundarias.

Adicionalmente, la redefinición del sistema remunerativo reubicó a las categorías ocupacionales en función de su vínculo con el capital.

### **6.1. Identificación de las categorías ocupacionales mejor y peor pagadas**

En el período 1987-1991, los cambios en el nivel de las remuneraciones redefinieron las categorías mejor y peor pagadas en el siguiente sentido (ver Cuadro III.17):

- Los profesionales independientes dejaron de ser los mejor pagados para ceder esa posición a los patrones del sector empresarial, aunque siguieron obteniendo remuneraciones superiores a las de los patrones de los establecimientos semiempresariales.
- Los empleados se constituyeron en la tercera categoría mejor pagada después de los patrones y profesionales independientes. Entre ellos, los que obtuvieron las mejores remuneraciones fueron, en 1987 y 1991, los empleados del sector estatal y, en 1990, los del sector empresarial.
- En 1991, los ingresos de los trabajadores por cuenta propia se ubicaron por debajo del nivel de sueldos y salarios de los empleados de los sectores estatal, empresarial o semiempresarial. Este comportamiento contrastó con el observado en 1987, cuando los trabajadores por cuenta propia obtuvieron ingresos muy similares a los de los empleados de los sectores empresarial y semiempresarial.
- Después de los trabajadores por cuenta propia, el grupo que sigue en esta ordenación de los ingresos fue el de los obreros de los sectores estatal, empresarial y semiempresarial (en ese orden).
- Finalmente, el grupo que ocupó el nivel más bajo de la escala remunerativa estuvo

constituido por los empleados del hogar.

En definitiva, el nuevo sistema remunerativo que se consolidó en el período 1987-1991 fue altamente coherente con la estructura jerárquica que se puede establecer entre las diferentes categorías ocupaciones y, entre ellas, fue más favorable a los ocupados de las unidades económicas con mayor grado de desagregación capital-trabajo.

## **6.2. *Identificación de las ramas de actividad mejor y peor pagadas***

Los cambios registrados en el mercado de trabajo a partir de la aplicación del PAE determinaron una redefinición de las ramas y/o sectores en las que se logró obtener las mejores remuneraciones (ver Cuadro III.18).

En este sentido, es interesante advertir el cambio de posición que en el nivel de sus ingresos reales experimentaron los trabajadores de los diferentes segmentos de la industria manufacturera. En efecto, en 1987, el grupo mejor pagado en el rubro -que correspondió a los trabajadores de la semiempresa industrial- se ubicó en la décima posición de la estructura remunerativa, en tanto que, en 1991, ningún grupo de trabajadores de la industria logró superar la décimo cuarta posición.

Simultáneamente, los trabajadores de la construcción fueron paulatinamente concentrándose en los niveles más bajos de la estructura remunerativa, en tanto que los ocupados en el comercio mostraron un comportamiento posicional menos claro, pero igualmente relacionado con el grado de disociación capital-trabajo del sector del mercado laboral al que pertenecieron.

Contrariamente, los ingresos laborales de los ocupados en los rubros de las finanzas, transportes y servicios no sólo continuaron siendo los más altos sino que permitieron que este grupo de ocupados se haya convertido en el más favorecido por los cambios distributivos ocurridos en el período de aplicación del PAE.

En definitiva, los cambios en la estructura de las remuneraciones nos muestran que las actividades terciarias fueron las más favorecidas por las nuevas condiciones económicas generadas por el PAE, y que la industria se vio -en cualquiera de sus formas- desplazada a los niveles más bajos de la distribución de ingresos. En otras palabras, en el período analizado es posible constatar la consolidación de una estructura remunerativa en la que las actividades terciarias fueron más beneficiadas que las de transformación, y en el que la forma de organización del trabajo de una actividad fue crecientemente importante para que sus trabajadores estuviesen mejor o peor pagados.

## **7. La distribución del ingreso laboral urbano entre 1985 y 1991**

En ésta sección se tratará de responder a una serie de interrogantes sobre los cambios ocurridos en la distribución de los ingresos laborales atribuibles a la aplicación del PAE. Para ésto se ha recurrido nuevamente a la información de las Encuestas Integradas de Hogares, ya que esta fuente constituye la base disponible más confiable para las estimaciones de los ingresos laborales en el sector urbano, y además permite tener una visión en la perspectiva de mediano plazo, que es cuando se producen las modificaciones distributivas más destacables.

Los ingresos considerados en este estudio corresponden a los ingresos laborales individuales de la población ocupada de las principales ciudades capitales del país. Dentro de la población ocupada se incluye a los familiares no remunerados, ya que su existencia refleja otro aspecto del problema de la distribución de ingresos, y porque su escaso número no afecta significativamente los comportamientos tendenciales que se pretende identificar.

La metodología que se aplicará en esta sección corresponde a las siguientes fases:

- En una primera etapa se mostrará la distribución de los ingresos laborales mediante la curva de Lorentz, y se procederá a medir el grado de desigualdad distributiva mediante el índice de concentración de Theil en su versión estandarizada <sup>78</sup>.
- En una segunda etapa se mostrarán los cambios en la distribución de los ingresos laborales, identificando los percentiles perdedores/ganadores, y la participación en la distribución del ingreso de los ocupados en los diferentes sectores del mercado laboral, ramas de actividad económica y categorías ocupacionales.
- Finalmente, se verá la distribución de los distintos grupos de ocupados al interior de cada uno de los deciles de ingresos de la población ocupada. Esto permitirá identificar a los grupos de trabajadores más y menos favorecidos por la actual distribución, y explicar, en alguna medida, la influencia que sobre este comportamiento ejerció la aplicación del PAE.

---

78 Un índice estandarizado tiene un rango de variación comprendido entre 0 (total igualdad) y 1 (máxima desigualdad). Esto nos permite interpretar los resultados de acuerdo a la siguiente tabla:

+0.70	muy fuerte
+0.50 a 0.69	sustancial
+0.30 a 0.49	moderado
+0.10 a 0.29	baja
+0.01 a 0.09	despreciable

### **7.1. Una visión global 7.1. Una visión global 7.1. Una visión global 7.1. Una visión global**

En todo el período analizado (1985-1991), la desigualdad en la distribución de los ingresos fue "substantial" -el índice de Theil osciló en torno a un valor de 0.6-, indicándonos que el problema de la inequidad tiene fundamentalmente raíces estructurales. Es más, si se comparan el índice de concentración para las ciudades del eje con el registrado en otras regiones de Latinoamérica se puede fácilmente llegar a la conclusión de que en Bolivia existe un fuerte proceso de exclusión social basado en la inequidad distributiva de los ingresos. En efecto, de acuerdo a un estudio de A. Moreno para las principales ciudades de Colombia -Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales y Pasto-, entre 1985 y 1988 el índice de concentración de Theil permanentemente osciló en torno a 0.4, indicando que el grado de inequidad distributiva para las áreas urbanas de ese país fue bastante "moderado"<sup>179</sup> (ver Cuadro III.19).

Otra forma de ver el carácter estructural del problema distributivo consiste en relacionar el porcentaje de masa de ingresos que corresponde a un determinado percentil de la población ocupada (curva de Lorentz). De acuerdo a este enfoque, entre 1985 y 1991 el 25% de la población ocupada accedió sólo a un máximo de 5.7% del total de ingresos laborales urbanos; el 50% llegó a obtener sólo el 17.6% de la masa de ingresos, y el 25% más rico se apropió de más del 60% de la renta, haciendo imposible el crecimiento de la economía con base en el mercado interno.

Ahora bien, a pesar de que, como vimos, el problema de la concentración del ingreso es esencialmente estructural, su comportamiento en el período de aplicación del PAE denota ciertos cambios que pueden haber sido inducidos por la nueva política económica, tal como resulta del análisis que sigue.

### **7.2. Cambios en la distribución de ingresos. Período 1985-1991 7.2. Cambios en la distribución de ingresos. Período 1985-1991 7.2. Cambios en la distribución de ingresos. Período 1985-1991 7.2. Cambios en la distribución de ingresos. Período 1985-1991 (ver Cuadros III.19 y III.20)**

- *Las transferencias entre deciles*

Uno de los primeros indicios de los impactos del PAE sobre la distribución de los ingresos

---

79 A diferencia nuestra, Moreno excluyó de sus cálculos a los trabajadores familiares no remunerados; no obstante, esto no afecta lo esencial de la composición

laborales es que el índice de concentración de Theil tuvo cierta oscilación -siempre en torno al 0.6- hacia el aumento, entre 1985-1987, y hacia la baja, en el período 1989-1991.

Estas oscilaciones fueron el resultado de una serie de transferencias de ingresos entre diferentes deciles de la población ocupada que nos permiten tener una inicial percepción de los grupos que resultaron beneficiados o no por los cambios distributivos.

En este sentido, es posible constatar que, entre 1987 y 1991, las principales transferencias se registraron entre los estratos altos y medios bajos, en tanto que la situación de la población que pertenece a los percentiles más bajos de la distribución cambió sólo levemente. En otras palabras, las transferencias de ingresos entre deciles evidencian que el PAE fue favorable a una mayor dinámica distributiva entre los estratos medios y altos, a la vez que excluyó a los grupos de ingresos más bajos.

#### - *Cambios en la distribución sectorial de los ingresos*

En el período que va de 1985 a 1991 se han producido importantes transformaciones en los porcentajes de la masa total de ingresos que corresponde a los ocupados de los distintos sectores. Uno de estos cambios fue la más alta participación en la distribución de ingresos de los ocupados del sector empresarial.

Independientemente de las oscilaciones en el nivel del empleo e ingresos del sector empresarial, la mayor concentración de los ingresos totales en este segmento del mercado no sólo es un indicador de la importancia que adquirió la iniciativa empresarial en el nuevo contexto de funcionamiento de la economía, sino que es, dentro de la intencionalidad del PAE, una condición para su fortalecimiento y ulterior crecimiento.

Por el contrario, los cambios en la distribución de los ingresos laborales han sido desfavorables para los trabajadores del sector familiar. Evidentemente, si en 1985 los ocupados del sector familiar constituyeron el 36% del total y accedieron al 38% de la masa de ingresos, en 1991 su importancia en el empleo global descendió a un 35%, al que le correspondió sólo el 28% del total de los ingresos laborales urbanos.

En lo que se refiere a los aspectos distributivos que afectaron al sector estatal se puede evidenciar dos subperíodos. El primero comprende los años 1985 a 1987 y se caracterizó por la contracción de la importancia relativa del empleo del sector estatal y su decreciente participación en la distribución de los ingresos totales. El segundo comprende de 1989 a 1991, y se distinguió porque el empleo estatal mantuvo su importancia relativa sobre el total de la población ocupada (aproximadamente 16% a 18%), simultáneamente a una recuperación de su participación en la distribución de los ingresos laborales<sup>80</sup>.

---

80 Esta recuperación se originó en el nivel de empleo antes

Finalmente, la participación de los ocupados en las semiempresas en la distribución total de los ingresos laborales muestra que, entre 1985 y 1987, no creció la fracción de la masa de ingresos que les correspondió, en tanto que, entre 1987 y 1991, su mayor número fue determinante para que el sector semiempresarial tuviese una mayor participación en el nuevo sistema distributivo gestado a partir del PAE.

- *Cambios en la distribución de los ingresos entre los ocupados de las distintas ramas de actividad*

En los servicios, el comercio y la industria no existió correspondencia entre el empleo y la masa total de ingresos ya que, persistentemente, estos rubros obtuvieron un porcentaje de los ingresos laborales menor a su significación en la estructura ocupacional. Contrariamente, los ocupados en los transportes, las finanzas y la construcción -aunque ésta en menor medida- accedieron a una fracción de ingresos laborales algo superior a su relevancia numérica en la ocupación total.

De lo anterior se deriva el sentido de una tendencia que se registró en todo el período, vale decir, que -en promedio- las ramas de mayor concentración de empleo persistentemente obtuvieron menos ingresos que los que debieron haberles correspondido de acuerdo a las características de la estructura ocupacional urbana.

- *Cambios en la distribución de los ingresos laborales por categorías ocupacionales*

El carácter regresivo que tuvo el PAE sobre la distribución de los ingresos laborales es fácilmente evidenciable si comparamos los porcentajes de la masa remunerativa a los que accedieron algunas de las categorías<sup>81</sup>. En efecto, los patrones -que representaron en promedio sólo el 4.2% de los ocupados- siguieron obteniendo un 11.2% del total de la masa de ingresos, en tanto que disminuyó significativamente la fracción de los ingresos que correspondió a los trabajadores por cuenta propia.

Concretamente, en 1991 los trabajadores por cuenta propia representaron el 34% del total de los ocupados y sólo llegaron a percibir el 28% del total de los ingresos laborales, lo que constituye un deterioro de su participación en el total de ingresos de cerca de diez

---

que en el de las remuneraciones.

81 Indicamos que una distribución es regresiva si una categoría poco numerosa mejora su participación en los ingresos totales a costa de los demás trabajadores.

puntos porcentuales desde 1985<sup>82</sup>.

**7.3. Análisis de la estructura ocupacional que subyace a la curva de Lorentz**  
**Análisis de la estructura ocupacional que subyace a la curva de Lorentz**  
**Análisis de la estructura ocupacional que subyace a la curva de Lorentz**  
**Análisis de la estructura ocupacional que subyace a la curva de Lorentz**<sup>83</sup>

Otra de las formas de estudiar los cambios producidos en la distribución de ingresos es tomar como referencia la distribución por deciles de ingresos de la población ocupada y compararla con la distribución, en los mismos deciles, de diversos grupos de ocupados. Como resultado de este tipo de análisis se logra conocer la participación de diversos grupos de ocupados en los distintos deciles de ingresos y, a partir de los cambios registrados, evaluar la situación de sus ingresos laborales individuales.

En otras palabras, se trata de ver la participación de cada grupo de ocupados en cada decil de la población, tomando como referencia la distribución de la masa que se muestra en el Cuadro III.19.

- *La situación de los ocupados en los distintos sectores*

Uno de los impactos iniciales que tuvo la estabilización de precios sobre la participación de los trabajadores del sector, estatal en la distribución de ingresos fue que, entre 1985 y 1987, ésta descendió en los niveles medios y medios altos <sup>84</sup>. Posteriormente, en el

<sup>82</sup> Siempre en este sentido, llama la atención la caída porcentual de los empleados en el total de ocupados haya sido acompañada de una cierta estabilidad de su participación en los ingresos laborales. Por su parte, la fracción de la masa remunerativa que correspondió a los obreros siguió siendo inferior a su importancia en el empleo, aun cuando esta categoría tuvo, entre 1985 y 1991, una fuerte dinámica en la absorción de mano de obra.

<sup>83</sup> Para mayores detalles referirse a Eguino, Huáscar: **El comportamiento de los ingresos laborales en el ajuste estructural**. Documentos de Trabajo. CEDLA: La Paz, 1993.

<sup>84</sup> En efecto, en 1985, hasta el cuarto decil de la distribución de ingresos sólo se había acumulado el 27% del total de ocupados en el sector estatal, en tanto que, en 1987, este último porcentaje ascendía al 41%.

período que va de 1987 a 1991, estos mismos trabajadores recuperaron su importancia en los deciles altos de la distribución, hasta superar incluso la situación observada en 1985.

Por el contrario, en el sector empresarial los rezagos del ajuste estructural ahondaron la tendencia a la caída del poder de compra de las remuneraciones sectoriales haciendo que disminuyese el número de ocupados que pertenece a los deciles altos (sobre todo entre 1987 y 1991).

Por otra parte, el análisis de los cambios en la distribución de los ingresos del sector semiempresarial muestra dos comportamientos: el primero, registrado entre 1985 y 1987, fue el descenso del número de ocupados que perteneció a los dos deciles más bajos; y el segundo, ocurrido entre 1987 y 1991, fue que el sector adoptó un sistema de distribución más estable y similar al ilustrado por la curva de Lorentz para el total de la población ocupada.

Finalmente, el sentido de los cambios en el sistema distributivo fue muy fuerte para los ocupados en el sector familiar -en el decil más bajo de ingresos se encuentra el 24% de los trabajadores por cuenta propia-, lo que confirma una situación ya observada, vale decir, que los efectos negativos del ajuste se concentraron en los ingresos laborales de los ocupados en actividades económicas con baja dotación de capital.

- *Situación de los ocupados en las diferentes ramas de actividad*

Entre 1985 y 1991 se produjo una mayor concentración de los ocupados en el comercio y los servicios en los deciles bajos de la distribución de ingresos. La razón de este comportamiento fue el rol de contención de desempleo abierto que desempeñaron ambas ramas de actividad y que, finalmente, se expresó en la caída de sus ingresos laborales.

De manera similar, en la rama industrial el impacto de las medidas de control de la hiperinflación se tradujo en la mayor concentración de los ocupados en los deciles bajos de la distribución. No obstante, a partir de 1987 este comportamiento se modificó, reduciéndose levemente el porcentaje de los ocupados en la industria que pertenecieron a los primeros deciles<sup>85</sup>.

Por su parte, la creciente productividad del trabajo que se registró en la construcción no se reflejó en el nivel promedio de las remuneraciones -decrecientes desde 1987-, pero aparentemente sí tuvo cierta influencia en el desplazamiento de estos trabajadores hacia deciles más favorables.

---

85 Es posible que sobre esto haya tenido influencia el crecimiento económico que experimentó el sector.

- *La situación de los ocupados en las distintas categorías*

En términos generales, es posible establecer que la aplicación del PAE trajo importantes modificaciones en la participación de las categorías ocupacionales en los distintos niveles de ingresos. En efecto, entre 1985 y 1987 los trabajadores por cuenta propia fueron el grupo más afectado por los cambios distributivos, en tanto que, en el otro extremo, mejoraba la situación de las otras categorías ocupacionales.

Posteriormente, entre 1987 y 1991 la situación de los patrones se mantuvo inalterada, empeoró aun más la situación de los trabajadores por cuenta propia, y la mayor parte de los asalariados se volvió a concentrar en los deciles medios de la distribución. En otras palabras, en este período se reestructuró un sistema de distribución de ingresos más coherente a una economía de mercado, donde los extremos se polarizaron y tendió a restablecerse la posición de los grupos de ingresos medios.

## **8. Los ingresos laborales y el ingreso familiar total**

A nivel familiar, la caída de los ingresos personales fue compensada mediante el incremento de la tasa de participación en el mercado de trabajo<sup>86</sup> y/o la redefinición de la estructura del presupuesto de ingresos familiares.

En la presente sección analizaremos en detalle estas dos estrategias compensatorias recurriendo para ello a la siguiente metodología:

- Análisis de las transformaciones producidas en la estructura promedio de ocupación del hogar, desagregando el total de ocupados en tres grupos: asalariados, no asalariados y otros<sup>87</sup>.
- Análisis de la estructura promedio de los ingresos del hogar de acuerdo a la categoría ocupacional del contribuyente, para identificar los cambios que, en el período de aplicación del PAE, se habrían producido en sus fuentes.

---

86 En este análisis, el concepto de tasa de participación se debe entender como la "tasa de participación bruta de una unidad familiar", es decir, el cociente entre el número de miembros activos y el total de miembros de la familia.

87 Bajo esta modalidad se incluyen a los miembros del hogar que desempeñan actividad laboral como "empleadas domésticas".

- Análisis del deterioro de los ingresos laborales mediante su comparación con el nivel promedio de contribución salarial y no salarial a un ingreso familiar promedio. De esta forma se determina si se han presentado cambios en el porcentaje de asalariados y no asalariados con déficits de aporte al presupuesto familiar, estableciéndose, asimismo, el grado de contracción de los ingresos laborales que se produjo en el período de aplicación del PAE.
- Estudio del comportamiento de las remuneraciones personales en función al valor de un "salario mínimo normativo" y establecimiento de la proporción de la población ocupada que tiene déficits de ingresos.

### **8.1. Análisis de la estructura promedio del hogar según la condición laboral de sus miembros**

#### *8.1.1. Incremento de las tasas de participación*

Una de las formas en que las familias respondieron a la caída de los ingresos laborales de sus miembros activos y al consiguiente deterioro de su presupuesto fue incrementando el número de quienes debieron participar activamente en el mercado laboral. Esto determinó la disminución de la edad promedio de los ocupados, quienes, por lo general, se insertaron en el mercado de trabajo sin una adecuada formación profesional, obteniendo, en consecuencia, ingresos laborales que no significaron más que una leve contribución al presupuesto familiar.

En efecto, en el período de aplicación del PAE, las condiciones de vida de las familias de las ciudades del eje se deterioraron a tal extremo que éstas se vieron en la obligación de incrementar su participación en el mercado de trabajo de un 32.4%, en 1985, a un 37.9%, en 1991, al mismo tiempo que la población ocupada, cuya edad se encontró entre los 10 y los 19 años, pasó del 8%, en 1985, al 13%, en 1991<sup>88</sup> (ver Cuadro III.21).

#### *8.1.2. La estructura ocupacional de una familia promedio*

Los cambios en la estructura ocupacional de las familias según la categoría ocupacional de sus miembros muestran que entre 1985 y 1989 hubo una disminución de la

---

88 Si consideramos que antes de incrementar la tasa de participación familiar en el mercado de trabajo los miembros activos de éstas recurren a una serie de estrategias alternativas, como la realización de trabajos secundarios y/o el incremento de las horas de trabajo, constataremos que el cambio que estamos anotando es evidentemente de mucha importancia.

participación relativa promedio de los asalariados en la estructura del empleo familiar (54.7% al 47.8%) Posteriormente, entre 1989 y 1991, se produjo una inflexión de la tendencia, incrementándose la participación relativa de los asalariados de 47.8% a 52.5%.

La razón que subyace a este comportamiento es que en la fase de mayor recesión económica hubo un desplazamiento de los ocupados hacia actividades por cuenta propia, en tanto que en la fase de recuperación se produjo un proceso inverso. En otras palabras, entre la estructura ocupacional de las familias y el ciclo económico existiría un vínculo por el cual en los períodos de mayor recesión se incrementaría el número de los ocupados en las actividades informales -especialmente de tipo familiar-, en tanto que en los de mayor recuperación volvería a crecer la importancia de los asalariados en la estructura ocupacional familiar.

Obviamente, los cambios antes anotados determinaron también una redefinición del presupuesto familiar de acuerdo a sus fuentes, tal como vemos en la siguiente sección.

## **8.2. *Análisis de la estructura promedio de los ingresos familiares de acuerdo a sus fuentes***

Los cambios en la estructura ocupacional de las familias y la evolución de los ingresos individuales determinaron también una redefinición de la estructura promedio de los ingresos de las familias de acuerdo a sus fuentes (trabajo asalariado o no asalariado) (ver Cuadro III.22).

Para establecer el sentido de estos cambios hemos desagregado el ingreso familiar total de acuerdo a sus fuentes laborales, llegando a la siguiente expresión:

$$YFT = a(YA) + b(YNA) + YO$$

donde:

YFT: Ingreso Familiar Total  
YA : Ingreso Promedio de los Asalariados  
YNA: Ingreso Promedio de los No- Asalariados  
YO : Otros ingresos laborales  
a : Número de asalariados  
b : Número de no asalariados

De acuerdo a los resultados de este modelo, los cambios en el poder adquisitivo de los ingresos familiares son asociables a dos períodos. En el primero de ellos, que comprende los años 1985 a 1987, la contención de la hiperinflación permitió que todos los trabajadores pudiesen recuperar el poder adquisitivo de sus ingresos y que, de esa forma,

se haya mejorado el poder adquisitivo del ingreso familiar. En tanto que en el segundo período, que comprende los años 1987 a 1991, se registró una tendencia generalizada a la caída de los ingresos familiares, hasta que en 1991 representaron sólo el 81% del nivel promedio que tuvieron en 1987.

Ahora bien, si analizamos la estructura de los ingresos familiares de acuerdo a sus fuentes veremos que la caída registrada entre 1987 y 1991 se debió, sobre todo, al descenso de la contribución de los no asalariados<sup>89</sup>. En efecto, los ingresos de los no asalariados fueron más inestables que los de los asalariados debido a que, principalmente, los trabajadores por cuenta propia compensaron su precaria inserción mercantil a partir de la contracción de sus ingresos laborales<sup>90</sup>.

### **8.3. Distribución de asalariados y no asalariados de acuerdo a su contribución promedio al ingreso familiar**

En lo que sigue, se ha optado por analizar los impactos del PAE sobre los ingresos laborales recurriendo a la estimación del porcentaje de asalariados y no asalariados cuyos ingresos laborales se ubicaron por debajo de su contribución media al ingreso familiar (ver Cuadro III.22).

En este sentido, en el período 1985-1987, el porcentaje de asalariados cuyos ingresos fueron inferiores al promedio de contribución al ingreso familiar pasó del 64.8%, al 57.4%, mostrando que, a pesar de los positivos impacto que tuvo la estabilización de precios, más de la mitad de los asalariados continuó percibiendo remuneraciones por debajo de su aporte promedio esperado al ingreso familiar. Posteriormente, en el período 1987-1991, se redujo la capacidad de contribución de los asalariados al presupuesto familiar a raíz del fuerte aumento que tuvo el número de trabajadores con ingresos inferiores al promedio<sup>91</sup>.

89 Esta caída fue del orden del 33% entre 1987 y 1991.

90 Por las características de la fuente de información utilizada -Encuestas de Hogares- hemos concentrado el análisis sólo en los ingresos de asalariados y no asalariados.

91 En 1991, el porcentaje de asalariados con un ingreso inferior al promedio de su contribución al presupuesto familiar llegó al 69%, valor que es incluso superior al registrado en 1985.

Obviamente, los motivos de este comportamiento tuvieron que ver con los cambios en el sistema distributivo, el "congelamiento de facto" de los salarios reales, el descenso de la productividad media del trabajo, y la fuerte heterogeneidad de las

En lo que hace a los no asalariados, a pesar de que los comportamientos son más oscilantes, entre 1987 y 1991 el porcentaje de trabajadores con ingresos inferiores a su contribución promedio al ingreso familiar fue mayor que en 1985, indicando que, en el período de aplicación del PAE, hubo un deterioro de su capacidad para contribuir adecuadamente al presupuesto familiar.

#### **8.4. *Análisis del comportamiento de las remuneraciones personales en función al valor de un salario e ingreso mínimo normativo***<sup>92</sup>

Las estimaciones de los salarios e ingresos mínimo normativos tanto para los trabajadores dependientes como para los no dependientes permite identificar dos fases desde la aplicación del PAE (ver Cuadro III.23):

La primera, que comprende los años que van de 1985 a 1987, se caracterizó por la disminución en casi veinte puntos porcentuales de la población ocupada con ingresos personales inferiores a los valores del salario e ingreso mínimo normativo. Esta substancial mejora benefició igualmente a los asalariados y no asalariados, aunque aproximadamente el 80% de los ocupados continuó recibiendo remuneraciones inferiores a un valor normativo. En otras palabras, la estabilización de precios permitió una importante recuperación de los ingresos laborales, pero no afectó a los determinantes que explican la situación de pobreza en la que se halló la mayor parte de la población.

En la segunda fase se observa que, a pesar de que los precios se mantuvieron relativamente estables, el poder adquisitivo de los ingresos laborales volvió a deteriorarse. En efecto, entre 1987 y 1991, el porcentaje de los asalariados y no asalariados con ingresos inferiores al mínimo normativo subió del 79% al 86%, y del 78% al 81%, respectivamente, como consecuencia del accionar conjunto de una serie de factores como la baja productividad del trabajo, la libre contratación, la imperfección del mecanismo de indiciación, las variadas estrategias de contención de costos y otros que afectaron con distinta intensidad a los diferentes grupos de ocupados.

Para explicar el incremento del porcentaje de la población ocupada con déficits de ingresos laborales a partir del comportamiento de las familias, hay que hacer referencia a la interrelación que existe entre estructura ocupacional y presupuesto familiar. En efecto, generalmente la caída del poder de compra de los ingresos laborales puso en marcha un mecanismo compensatorio por el que las familias incrementaron su participación en el

---

remuneraciones que se observó entre los asalariados.

92 Una explicación detallada de la metodología de estimación del salario mínimo normativo usada en este trabajo se la encuentra en el **Anexo**.

mercado de trabajo y contribuyeron, de esa forma, a que la mayor oferta laboral incida en la ulterior caída de los ingresos laborales, realimentándose nuevamente el ciclo causal. Finalmente, el resultado de todo el proceso fueron las más altas tasas de participación, los menores ingresos laborales, y el incremento de los niveles de pobreza a nivel urbano.

### **8.5. El aumento de los niveles de pobreza urbana**

El resultado final del incremento de la población ocupada con déficits de ingresos fue que, entre 1987 y 1991, aumentó el número de familias con recursos insuficientes como para cubrir sus necesidades básicas. En efecto, luego de la importante recuperación de los ingresos laborales que resultó de la contención de la hiperinflación, el nivel de las remuneraciones se contrajo nuevamente, creciendo, en consecuencia, la dimensión de la pobreza e indigencia en las áreas urbanas de nuestro país.

Aunque las raíces de la pobreza son de carácter estructural es importante constatar que, en el período 1987-1991, el porcentaje de familias pobres pasó del 74.7%, en 1987, al 80.1%, en 1991. Además, en el mismo período, el porcentaje de familias que no logró cubrir el costo de su canasta básica de alimentos -indigentes- pasó del 45.6% al 49.5%, reflejando que, primero por la recesión económica y luego por el rezago de las tareas de reestructuración productiva, no se registraron mejoras de las condiciones de vida de los trabajadores y sus familias.

## **9. Síntesis**

El análisis que hemos realizado del comportamiento de los ingresos laborales se ha basado en tres fases que corresponden al estudio de la evolución de los ingresos laborales individuales a partir de sus principales determinantes, el seguimiento de los cambios en el sistema distributivo de los recursos generados por el trabajo, y el establecimiento de las implicaciones de la contracción de los ingresos personales sobre el presupuesto de ingresos de las familias.

En cada una de las fases mencionadas se ha llegado a una serie de conclusiones que, en resumen, son las siguientes:

### **9.1. El comportamiento de los ingresos laborales en el período de aplicación del Programa de Ajuste Estructural**

- Sector estatal

En una primera etapa, que comprende los años 1985 a 1987, el impacto del programa de estabilización fue altamente beneficioso para el conjunto de los trabajadores del sector público ya que les permitió recuperar el poder adquisitivo de sus ingresos laborales.

Posteriormente, entre 1987 y 1991, el nivel de los sueldos y salarios se mantuvo relativamente estable debido, en parte, a sus reajustes periódicos basados en la tasa de inflación esperada (indiciación a futuro) y a la aplicación de instrumentos de política salarial destinados a evitar el incremento de la dispersión remunerativa.

Por otra parte, durante el PAE se produjo un incremento del período de reajuste de las remuneraciones y la creciente vinculación de los Salarios Mínimo Nacionales a las restricciones presupuestarias del TGN antes que a las reales necesidades de los trabajadores.

El análisis del índice de remuneraciones reales del sector público muestra, además, que la política salarial privilegió a las empresas públicas y a la administración descentralizada y desconcentrada, al mismo tiempo que favoreció a la mantención del nivel promedio de las remuneraciones en la administración pública, y contribuyó a que se consolidase la situación remunerativa en las otras instituciones públicas.

También es posible evidenciar que los mayores incrementos de ingresos laborales se registraron entre los empleados con niveles altos de instrucción, lo que indica que estaría en curso un proceso de reestructuración del aparato estatal basado en la conformación de equipos profesionales más capacitados.

Finalmente, si comparamos el nivel de los sueldos y salarios con el valor de la canasta familiar, advertiremos que los cambios antes mencionados no se tradujeron en la disminución del porcentaje de ocupados con remuneraciones insuficientes para cubrir los requerimientos de alimentación de sus familias, y que, en el sector estatal, también se generaron condiciones para el incremento de la pobreza.

#### *- Sector empresarial*

El comportamiento de los sueldos y salarios en el sector empresarial muestra que, entre 1985 y 1987, éstos se recuperaron como resultado de las bajas tasas de inflación y que, posteriormente, sufrieron un persistente deterioro (período 1987-1991).

Este deterioro tuvo relación con una serie de aspectos, entre los que resaltan la influencia que sobre las remuneraciones ejerció el excedente de mano de obra, la flexibilización del mercado de trabajo y, sobre todo, la decreciente productividad media del trabajo.

Adicionalmente, el análisis de la distribución y valor promedio de los ingresos muestra que

el ajuste favoreció más a los patrones de las unidades económicas que a los asalariados, y que en las ramas de mayor concentración de empleo urbano se registró una fuerte contracción del poder adquisitivo de las remuneraciones.

Esto último contribuyó para que un creciente porcentaje de los trabajadores del sector obtuviese ingresos laborales inferiores a los necesarios para cubrir los requerimientos alimenticios básicos de sus familias, lo que demuestra que en el período de aplicación del PAE se consolidó un sistema distributivo caracterizado por su fuerte inequidad.

#### *- Sector semiempresarial*

El comportamiento de los ingresos laborales de los ocupados en el sector semiempresarial (e informal, en general) muestra una evolución similar a la registrada en los sectores estatal y semiempresarial.

No obstante, las causas que explicaron este comportamiento fueron distintas, ya que sobre los ingresos laborales semiempresariales ejercieron influencia los ajustes salariales del sector estatal y empresarial, el incremento del grado de subutilización de la fuerza de trabajo (exceso de oferta), la escasa dotación de capital en las unidades económicas informales, y la aplicación de una serie de estrategias de abaratamiento de costos basadas en la contracción del ingreso horario.

Por otra parte, el análisis de los ingresos laborales por categorías ocupacionales muestra que los más afectados por el deterioro de las remuneraciones fueron los obreros, en tanto que los empleados mantuvieron relativamente estable el nivel de sus remuneraciones y se ahondó la diferencia entre los ocupados que realizaron actividades manuales y no manuales (favoreciéndose marcadamente la situación de los segundos).

En cuanto al nivel de los ingresos por ramas de actividad, hay que indicar que los ocupados del sector terciario, especialmente comercio y servicios, siguieron ganando más que los ocupados en la industria, aunque, acorde a la tendencia general, también sintieron la contracción del poder adquisitivo de sus ingresos a partir de 1987.

Finalmente, si calculamos el porcentaje de ocupados con ingresos laborales inferiores al valor de la canasta familiar, constataremos el impacto que sobre las condiciones de vida de los trabajadores del sector tuvo la caída del poder adquisitivo de los ingresos laborales. Es más, este análisis muestra que, en el sector semiempresarial, el problema de los déficits de ingresos laborales fue más agudo que en los sectores estatal y empresarial.

#### *- Sector familiar*

En general, los determinantes del nivel de los ingresos laborales que resultan relevantes para explicar los comportamientos observados en el sector familiar fueron los mismos que los registrados para las actividades semiempresariales. No obstante, en el sector familiar adquirió mayor importancia el conjunto de estrategias de abaratamiento de costos vía la prolongación de la jornada laboral y el recurso al trabajo no remunerado.

A pesar de la aplicación del mencionado conjunto de estrategias de contención de costos, la debilidad estructural del sector familiar no sólo subsistió sino que se ahondó en el período 1987-1991, para reflejarse finalmente en el acelerado y persistente ritmo de caída de los ingresos de los trabajadores por cuenta propia.

Esta caída de los ingresos laborales abarcó, de 1987 en adelante, a todas las ramas de mayor concentración de empleo (comercio, servicios e industria). Dentro de estas ramas, la más afectada fue la del comercio que, dentro del sector familiar, siguió ocupando a aproximadamente la mitad de todos los trabajadores por cuenta propia.

Finalmente, el análisis de los ingresos laborales del sector familiar y su relación con el costo de la canasta de alimentos registra una tendencia al incremento del número de ocupados con ingresos laborales iguales o inferiores al valor de una CNA, agudizándose así las condiciones para la generación y consolidación de mayores niveles de pobreza urbana.

#### - *Una visión global (1987-1991)*

La aplicación del análisis de ranking para establecer los cambios en la estructura remunerativa nos permite indicar que, en el período estudiado, se gestó un proceso en el que los ingresos de los trabajadores de los sectores con mayor grado de desagregación capital-trabajo fueron más altos que los del resto. Adicionalmente, es posible constatar que, al interior de los sectores del mercado de trabajo, las remuneraciones tendieron a ordenarse de acuerdo a la estructura jerárquica establecida por las categorías ocupacionales, y en desmedro de los trabajadores de las actividades económicas de transformación.

### **9.2. Cambios en el sistema distributivo**

En todo el período analizado -1985-1991- la desigualdad en la distribución de los ingresos fue "substancial", mostrándonos que se trata de un problema de carácter estructural.

Entre 1985 y 1987, la desigualdad distributiva se profundizó ligeramente a consecuencia de los diferentes ritmos de recuperación de los ingresos laborales que fue, en general, desfavorable a los sectores más débiles de la estructura económica. Posteriormente,

entre 1987 y 1991, se revirtió la anterior tendencia, disminuyendo levemente el grado de concentración de los ingresos laborales, aunque su valor se mantuvo por encima del observado en 1985.

Las dos categorías ocupacionales más favorecidas por el ajuste fueron la de los patrones y los empleados, en tanto que la participación en los ingresos totales de los trabajadores por cuenta propia disminuyó fuertemente, y los obreros continuaron asimilando los efectos regresivos de los cambios distributivos.

En el período analizado se estructuró un sistema de distribución de ingresos más coherente a una economía de mercado, donde los extremos se polarizaron y se restableció la posición de los grupos de ingresos medios.

### ***9.3. Implicaciones de la contracción de los ingresos personales sobre el presupuesto de ingresos de las familias***

En el período que abarca los años 1985-1991 se produjeron importantes transformaciones en los determinantes de las condiciones de vida de las unidades familiares. Entre estos cambios es interesante advertir cómo las familias incrementaron sus tasas de participación en el mercado de trabajo y redefinieron su estructura ocupacional para hacer frente a la caída de poder adquisitivo de sus ingresos.

Esta nueva dinámica condujo a su vez a una redefinición de las fuentes que contribuyeron a la formación del ingreso familiar. En efecto, en una primera fase (1985-1987) los no asalariados fueron los que más contribuyeron al ingreso familiar, en tanto que -entre 1987 y 1991- se registró una recuperación de la importancia porcentual que tuvo el aporte de los asalariados.

Ahora bien, si calculamos la contribución mínima que tanto los asalariados como los no asalariados debieron dar para constituir un ingreso familiar minimamente satisfactorio y, a continuación, comparamos este valor con lo que efectivamente ganan los trabajadores, podemos concluir que en el período 1985 a 1987, se redujo el porcentaje de asalariados y no asalariados con ingresos inferiores al valor de su contribución esperada a la canasta familiar básica, en tanto que, a partir de 1987, aumentó el porcentaje de ocupados con ingresos deficitarios.

Como resultado de toda esta dinámica, entre 1987 y 1991, los niveles de pobreza urbana se incrementaron de un 74.7% a un 80.1%, indicándonos que el PAE no contribuyó a la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores.

## ANEXO

### Metodología para la estimación del salario mínimo normativo<sup>93</sup>

El modelo de estimación del salario mínimo normativo consta de las siguientes fases:

- Determinación del valor mínimo de la Canasta Normativa Alimentaria (CNA).
- Estimación de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) en base a la Canasta Normativa Alimentaria y al coeficiente de Engel<sup>94</sup>.
- Estimación del "salario o ingreso mínimo normativo" en base a la relación que existe entre la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales y la estructura de contribución laboral al ingreso familiar.

El costo de la Canasta Normativa Alimentaria es un monto de dinero que permite a una familia de tamaño promedio satisfacer sus necesidades mínimas de alimentación en el marco de sus costumbres de consumo y con referencia a un sistema establecido de precios. Para el cálculo de la CNA y su seguimiento en el tiempo, es necesario:

- Construir un serie histórica del sistema de precios del conjunto de bienes de consumo alimentario de una familia promedio. Para ésto se recurre a los bienes que conforman el IPC y a la información desagregada de sus precios.
- Estimar el tamaño promedio de las familias a partir de las Encuestas Permanentes e Integradas de Hogares del INE. La razón para la selección de esta fuente es que a través de ella es posible hacer un seguimiento en el tiempo de la estructura media de las familias y de las condiciones de actividad laboral de sus diferentes miembros.
- Cuantificar las necesidades mínimas de alimentación de una familia en base a las restricciones de tipo nutricional y a aquellas ligadas al sistema de

---

93 La metodología aplicada en este estudio corresponde a Morales, Rolando: **Medición de las variaciones del poder de compra asociadas a la variación en los precios y metodología para el cálculo del Ingreso Mínimo Vital**. Colección Estudios. CINCO: La Paz, 1983.

94 El coeficiente de Engel se define como la razón entre el gasto en alimentos de un hogar y el gasto total de consumo de un hogar.

precios y de preferencias de la población. Para ésto se utilizan las tablas ya establecidas de requerimientos alimenticios mínimos por persona, así como las tablas de la composición neta nutricional de los alimentos.

La anterior información permite la estimación de la CNA en base a criterios matemáticos de optimización restringida cuya formulación se plantea de la siguiente manera:

Min (CNA)  
q  
q que pertenece a la intersección de V y X  
con U(q) superior o igual a U<sub>0</sub>

donde:

CNA: es el costo de la canasta que depende de los precios

q: es un vector de dimensión (n) que contiene las cantidades de los (n) alimentos

X: es el conjunto de canastas cuyo consumo es físicamente posible

V: es el conjunto de canastas que permite satisfacer los requerimientos mínimos de nutrientes

U(q) y U<sub>0</sub> son funciones de utilidad ligadas a las cantidades de alimentos (q) y (q<sub>0</sub>).

Una vez establecido el valor monetario de la CNA se procede a evaluar el monto del ingreso mínimo que una familia debería tener para satisfacer el conjunto de sus necesidades no alimenticias como vestimenta, vivienda, salud, educación, cultura, esparcimiento y otros.

Si se adopta el supuesto de que el coeficiente entre los gastos totales de un hogar y los gastos en alimentación es un valor constante, la última relación del modelo resulta:

$$\text{CNSE} = \text{CNA}/a$$

donde:

CNSE: es el valor monetario de la Canasta Normativa Alimentaria

a: es el coeficiente de Engel

CNA: es el valor monetario de la Canasta Normativa Alimentaria.

Finalmente, la cuantificación de los salarios mínimos normativos resulta de la siguiente relación:

$$\text{CNSE} = t(w) + W$$

donde:

t: es el número promedio de asalariados de la familia

W: son los ingresos no salariales de la familia

w: es el salario mínimo normativo<sup>95</sup>.

Es decir, en el cálculo del salario mínimo normativo se considera tanto el valor de la contribución asalariada y no asalariada a la CNSE como la estructura promedio de la familia de acuerdo a la categoría ocupacional de los perceptores de ingresos laborales.

Esta última variable es de gran utilidad en el análisis de las remuneraciones ya que permite evaluar el monto de los ingresos nominales a los que, como mínimo, debe acceder cada uno de los asalariados para contribuir "sin déficit" a la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales. Adicionalmente, el "salario mínimo normativo" puede ser usado como referente en la determinación de los salarios y como instrumento evaluativo del comportamiento de éstos.

---

95 Un procedimiento similar se puede adoptar para la estimación del valor monetario de los "ingresos mínimos nominales" de los no asalariados.

## BIBLIOGRAFIA

ALBARRACIN DECKER, Juana. **Metodología para establecer la canasta básica de alimentos**. INAN: La Paz, mayo 1992.

CARBONETTO TORTONESSI, Daniel . **Condiciones de trabajo y calidad de vida en el sector informal urbano**. OIT. Ministerio de Trabajo y Promoción Social. Lima: OIT. Seminario Nacional Tripartito sobre Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo. Paracas, 25-28 de abril de 1984.

CASANOVAS, ROBERTO y Silvia Escóbar De Pabón. **Los trabajadores por cuenta propia en la ciudad de La Paz**. CEDLA: La Paz, 1988.

CORTAZAR, René. **¿Qué hacer con los salarios mínimos?**. Notas Técnicas Cieplan, Nr. 107. CIEPLAN: Santiago, diciembre 1987.

EGUINO, Huáscar. **El comportamiento de los ingresos laborales en el período de aplicación del Programa de Ajuste Estructural**. Documentos de Trabajo Nr.6. CEDLA: La Paz, 1993.

GARCIA, Norberto. **Formación de salarios y precios**. Investigaciones sobre empleo, Nr. 36. PREALC: Santiago, 1992.

**El salario mínimo en Chile: 1990**. Investigaciones sobre empleo, Nr. 33. PREALC: Santiago, 1991.

ILDIS (Bolivia). **Bases para formular una canasta familiar**. Debate laboral, Nr. 5. Ildis: La Paz, abril 1992.

Instituto Nacional de Estadística.Bolivia. **Estadísticas trimestrales de remuneraciones La Paz**. Boletín Nr. 4. INE: La Paz, julio 1989.

**Estadísticas de remuneraciones (Sector privado)**. Boletín Nr.1 INE: La Paz, 1988.

**Estadísticas de remuneraciones (Sector privado)**. Boletín Nr.2 INE: La Paz: noviembre 1988.

**Encuesta de presupuestos familiares: 1990. Documento metodológico y de resultados**. INE: La Paz, septiembre 1992.

MEZZERA, Jaime. **Notas sobre la segmentación de los mercados laborales urbanos**. PREALC/289: Santiago, septiembre 1987.

**Gastos del sector moderno e ingresos en el sector informal: segmentación y relaciones económicas.** PREALC: Santiago, 1989. Seminario final proyecto "Políticas para el sector informal". Santiago , 24-26 mayo de 1989 . Políticas para el Sector Informal RLA/86/032, patrocinado por OIT; PNUD.

MELLER, P. "Una reseña simplificada de teorías y políticas económicas para el mercado del trabajo de países en desarrollo", en **Apuntes CIEPLAN**, No. 30. Santiago, diciembre 1981.

MORALES, Rolando. **Medición de las variaciones del poder de compra asociadas a variaciones en los precios y metodología para el cálculo del Ingreso Mínimo Vital.** La Paz: s.e., 1983.

MORENO, Alfonso y Alfonso Alvaro. "La distribución del ingreso laboral urbano en Colombia 1976-1988", en **Desarrollo y Sociedad Nr.24.** Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia, septiembre 1989.

MUJICA, Patricio y Osvaldo Larrañaga. **Políticas sociales y de distribución del ingreso en Chile.** Documentos de Trabajo, Nr. 106. BID: Washington, marzo 1992.

MUÑOZ, Oscar. **Distribución del ingreso en América Latina.** CLACSO: Santiago, 1979.

NU. Cepal. **Determinación de líneas de indigencia y de pobreza: una propuesta metodológica para economías con inflación.** CEPAL: Montevideo, abril 1988.

PEREIRA, Rodney y Tito Armando Velasco. **Estudios de pobreza: estimación de la pobreza urbana en Bolivia.** Documento de trabajo, Nr. 2. UDAPSO: La Paz, febrero 1993.

PREALC/OIT. **Políticas de ingreso y actores sociales.** Documentos de Trabajo , 281. PREALC: Santiago, septiembre 1986.

ROMAGUERA, A. "Dispersión salarial: modelos y evidencia para el caso chileno", en **Colección Estudios CIEPLAN 29,** Santiago, diciembre 1988.

SOLIMANO, A. "Enfoques alternativos sobre el mercado de trabajo: una evaluación teórica", en **Revista de Análisis Económico**, vol. 3, No. 2, noviembre 1988.

SOUZA, Paulo R. y Víctor E.Tokman. **Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas.** PREALC: Santiago, octubre 1985.

#### IV

# **LA SUBUTILIZACION DE LA FUERZA DE TRABAJO: CARACTERISTICAS Y EVOLUCION**

## **1.Introducción**

El principal objetivo que en el ámbito laboral tiene el Programa de Ajuste Estructural (PAE) es contribuir a la creación de nuevas condiciones de funcionamiento de la economía, eliminando las regulaciones en el mercado de trabajo que se consideran incompatibles con los principios de eficiencia y racionalidad en la asignación de los recursos productivos.

Para el logro de ésto se instauró un nuevo régimen de contrataciones de la fuerza de trabajo -D.S. 21060- diseñado para que las empresas públicas y privadas pueden convenir o rescindir libremente sus relaciones laborales en función a sus exigencias productivas y al comportamiento del mercado.

Simultáneamente, se procedió a racionalizar el presupuesto fiscal mediante la reducción del nivel de empleo en las entidades públicas -relocalización-, la prohibición de nuevas contrataciones, y la supresión de ítemes vacantes (D.S. 21137).

Como no podía ser de otra manera, estos procesos incidieron en el nivel del desempleo abierto y en el de subutilización de la fuerza de trabajo, mostrando que el PAE no tuvo el éxito que se habría esperado en contribuir a un uso más adecuado de los recursos humanos.

En las páginas que siguen, se tratará de analizar este problema recurriendo para ello a diversas opciones metodológicas como son la realización de una anatomía del desempleo, el análisis del fondo de desempleados, el estudio de los episodios de desempleo, y la cuantificación de la extensión e intensidad de la subutilización de la fuerza de trabajo.

## **2.La estabilización de los precios y el desempleo abierto**

Las políticas de estabilización aplicadas a partir de 1985 lograron controlar la tendencia al crecimiento de los precios a partir de medidas de contracción de la demanda agregada. Sin embargo, esta contracción significó también la redefinición de los niveles e intensidad con los que se utilizaron los factores productivos haciendo que, en último término, se profundizase la brecha del producto.

Desde la perspectiva laboral, el incremento de la brecha del producto se tradujo en una mayor tasa de subutilización global de fuerza de trabajo que no sólo resultó de las

mayores tasas de cesantía y aspirantía, sino de la caída de los ingresos laborales y de la prolongación de las jornadas de trabajo.

Para tener una inicial apreciación de los cambios en el comportamiento del nivel del empleo, derivados de la aplicación del PAE, hemos recurrido a la relación de intercambio desempleo-inflación con el fin de constatar si, evidentemente, la estabilización de la tendencia generalizada al alza de los precios implicó, o no, el incremento de las tasas de desempleo abierto.

En este sentido, una de las primeras constataciones que se pueden hacer es que la caída de la tasa promedio de inflación anual, de un 11.000%, en 1985, a cerca del 250%, en 1986, no tuvo como contrapartida el incremento de la tasa de desempleo abierto, la que se mantuvo en niveles que pueden considerarse bajos incluso para economías avanzadas (5% a 6% de la población económicamente activa).

Este comportamiento se debió a una serie de factores entre los que resalta la imposibilidad de que las unidades familiares pudiesen asimilar el costo de mantener a uno de sus miembros desocupado<sup>96</sup>. En efecto, el análisis de la estructura del presupuesto de ingresos familiares nos permite constatar que a éste deben contribuir tanto los asalariados como los no asalariados, y que cuando uno de éstos deja de generar recursos el otro debe compensarlos incrementando sus ingresos (cosa poco posible) o, alternativamente, aumentando su participación en el mercado de trabajo. En otras palabras, a nivel familiar, el costo de la cesantía es usualmente compensado mediante el incremento del número de miembros que trabajan y/o la reinserción del cesante en actividades aunque fueran comparativamente más precarias a las que tuvo en su empleo anterior.

Otra de las explicaciones de la baja relación entre las tasas de inflación y las de desempleo es la creciente importancia que, en el período de aplicación del PAE, adquirieron los sectores semiempresarial y familiar -usualmente considerados como proxi a la economía informal- en la absorción del excedente de mano de obra. Evidentemente, la urgencia de contar con recursos económicos hizo imposible que un cesante pueda permanecer como tal por un lapso muy prolongado e indujo a que éste se convirtiera en un trabajador informal.

Finalmente, las bajas tasas de desempleo abierto que siguieron a la contención de la inflación se debieron -aunque muy parcialmente- a la aplicación de un programa especial de empleo ejecutado por el Fondo Social de Emergencia (FSE). En efecto, en 1986 se creó el FSE con el objetivo de obtener financiamiento destinado a la reactivación de la economía y a la generación de empleos, aliviar los costos sociales del ajuste, luchar

---

96 Obviamente, la escasa relación entre inflación y desempleo pudo haberse originado también en el desplazamiento de la oferta agregada.

contra la pobreza, crear infraestructura básica, y servir como mecanismo de descentralización.

Desde el punto de vista del empleo, al momento de la creación del FSE se establecieron las siguientes metas: en el primer año, 100.000 nuevos empleos, en el segundo, 70.000, y, en el tercero, 50.000<sup>97</sup>. Estos resultados fueron después ajustados para generar, a nivel nacional, un promedio de 20.000 empleos año entre 1987 y 1989 que, en teoría, debieron garantizar al gobierno la asimilación de gran parte de los trabajadores que fueron objeto de retiro desde la aplicación del D.S. 21060.

Lamentablemente, aspectos relacionados al diseño del programa de empleo de emergencia -como fueron el bajo nivel de las remuneraciones y tipo de ocupaciones ofrecidas- tuvieron fuerte incidencia en su éxito. Evidentemente, el programa de empleo de emergencia se caracterizó por movilizar a la población secundaria inactiva y no así a los cesantes, quienes, por lo general, prefirieron buscar otras posibilidades de reinserción en el mercado de trabajo. En otras palabras, el impacto que tuvo el FSE fue, con toda seguridad, inferior al esperado a pesar de las fuertes cantidades de recursos económicos que se destinaron para aliviar el costo social del ajuste -aproximadamente 180 millones de dólares en un trienio-<sup>98</sup>.

### **3. La anatomía del desempleo abierto en el período de aplicación del Programa de Ajuste Estructural**

#### **3.1. Los flujos en el fondo de desempleados**

Tal como vimos en la sección anterior, los efectos que tuvo el PAE en el nivel de empleo no se expresaron en cambios importantes de las tasas de desocupación. No obstante, el ajuste sí tuvo influencia en los flujos de entrada y salida del fondo de desempleados ya que éstos son muy sensibles a las fases del ciclo económico (ver Cuadro IV.1).

Para constatar la importancia de estos flujos se ha procedido a clasificar a los desempleados de acuerdo a las razones por las que ingresaron al mencionado fondo. De acuerdo a esta información, el período que muestra la mayor dinámica fue el comprendido entre 1985 y 1987. En efecto, en 1985, año que se puede considerar como una síntesis de los saldos que dejó la crisis, se observa que la principal razón de entrada en el fondo de desempleados fue la búsqueda de una primera ocupación -aspirantía-, en

---

97 Buxell y Finot.

98 Es más, en el período más activo del FSE, 1988 y 1989, las tasas de desempleo abierto oscilaron entre 10% y 12%, que fueron las más altas desde la aplicación del PAE.

tanto que, en 1987 creció bruscamente el número de trabajadores cesantes que habían finalizado sus contratos o que fueron objeto de retiro forzoso como consecuencia de la "relocalización" y la libre contratación.

Posteriormente, en 1989, la tasa de desempleo abierto llegó a uno de sus niveles más altos (10.9%), a raíz no sólo de los factores antes indicados sino también a consecuencia del incremento del número de trabajadores que se retiraron voluntariamente de sus fuentes de trabajo, inducidos, en algunos casos, por la otorgación de beneficios económicos adicionales si dejaban sus puestos de trabajo.

Finalmente, al término del período analizado (1991), empezaron a emerger otros factores explicativos del flujo de entrada en el fondo de desempleados, como la deficiente calidad de los puestos de trabajo, su creciente precarización, la mayor movilidad laboral, y la inestabilidad laboral<sup>99</sup>.

### **3.2. Análisis de las tasas de desempleo**

Si bien es importante el análisis del fondo de desempleados en base a sus flujos de entrada y de salida, es también muy útil analizar las tasas de desempleo que corresponde a algunos grupos de la población activa<sup>100</sup> (ver Cuadros IV.2 y IV.3).

#### *- El desempleo y los grupos etáreos*

En 1985 -año que sintetiza el saldo que dejó la crisis-, el desempleo se concentró básicamente en los grupos más jóvenes de la población activa. Dos años más tarde, en 1987, se registraron algunos cambios en la estructura etárea de los trabajadores en paro, como el incremento en las tasas de desempleo abierto de la población con 50 o más años, la fuerte caída de las tasas de desocupación entre los 10 y los 24 años, y el incremento de la cesantía en la población comprendida entre 24-34 y más de 60 años.

Posteriormente, entre 1987 y 1991, se produjo una caída del nivel de desempleo abierto de la población activa comprendida entre los 20 y los 30 años, la agudización del problema de la ausencia de fuentes de trabajo para las personas en edades superiores a 39 años, y la intensificación de la cesantía entre los grupos más jóvenes y más viejos de la población activa.

---

99 En las Encuestas de Hogares del INE, estos factores aparecen bajo la modalidad de "otros".

100 Este tipo de análisis se conoce como una "anatomía del desempleo".

En otras palabras, los cambios de las tasas de desempleo por grupos etáreos muestran un proceso muy dinámico de recomposición de la estructura ocupacional que desfavoreció a los grupos de la población ocupada con menor poder contractual -muy jóvenes o viejos-, y favoreció a los trabajadores más "adaptables" a las nuevas condiciones laborales que rigen a partir del PAE<sup>101</sup>.

#### *- El desempleo y la condición migratoria*

Otra de las formas de estudiar los cambios en la estructura del desempleo que se han producido en el período de aplicación del PAE es considerar la condición migratoria de los trabajadores en paro. En efecto, la creciente importancia de los migrantes -recientes o antiguos- en el total, de la población desocupada queda manifiesta si se considera que éstos constituyeron el 30% de los desocupados, en 1985, y el 50%, en 1990. Obviamente, detrás de este comportamiento existen una serie de factores explicativos estructurales y coyunturales como son el creciente proceso de concentración de la tierra, las ventajas que en materia de dotación de servicios básicos ofrecen las ciudades, el bajo nivel de formación y capacitación laboral de los trabajadores inmigrantes, y, en lo que hace a nuestro tema de interés, la posible influencia que sobre los flujos migratorios ejercieron las políticas económicas de carácter contractivo.

#### *- El desempleo y el nivel de instrucción*

Por su parte, el análisis del fondo de desempleados, de acuerdo al nivel de instrucción de los trabajadores en paro, permite constatar la presencia de dos procesos. El primero, registrado nuevamente entre 1985 y 1987, se caracterizó por el incremento del nivel de instrucción de una población desocupada que se vio alimentada por la cesantía de trabajadores con niveles de instrucción y capacitación laboral relativamente altos. El segundo, que comprende el período de 1989 adelante, muestra que en el fondo de desempleados quedó preponderantemente la mano de obra menos calificada y no así los trabajadores más instruidos<sup>102</sup>.

---

101 Un aspecto destacable en el comportamiento del desempleo es que durante la fase de estabilización de los precios internos, 1985 a 1987, la cesantía y la aspirantía entre las mujeres fueron sistemáticamente más bajas que entre los hombres. No sucedió lo mismo cuando la economía nacional reinició su crecimiento, ya que éste benefició primero a los hombres -bajando su tasa de desempleo- y sólo después a las mujeres.

102 Siempre en este sentido, llama la atención que los niveles

### *- El desempleo de los jefes de hogar*

Finalmente, para tener una visión más completa del desempleo es necesario establecer en que medida este problema afectó a los jefes de hogar ya que, por lo general, éstos son los principales perceptores de los ingresos familiares y porque tienen características personales -capacidades, edades, otros- que inciden fuertemente en el tipo de reinserción laboral al que pueden acceder.

En este sentido, es posible constatar que de 1985 a 1987 se incrementó la cesantía entre los jefes de hogar, para luego (1989 adelante) contraerse. Este comportamiento tuvo, a su vez, relación con el incremento de las tasas de participación de las familias cuyo jefe estuvo cesante (1985-1987), así como con las posteriores reinserciones laborales precarias de algunos de estos trabajadores.

### **3.3. Análisis de las características de los cesantes**

Desde la perspectiva de los sectores del mercado de trabajo, el período 1985 a 1987 se caracterizó por el incremento del porcentaje de cesantes que fue expulsado del sector estatal a raíz de la puesta en marcha de las políticas de reducción del déficit fiscal. Posteriormente, entre 1989 y 1991, se produjo una disminución del porcentaje de despedidos del sector moderno -estatal y empresarial- y un incremento de la cesantía generada en las unidades económicas de menor dimensión (sectores semiempresarial y familiar, básicamente) (ver Cuadro IV.4).

En lo que hace al análisis de las categorías ocupacionales que más expulsaron mano de obra, es posible evidenciar que entre 1985 y 1987 se incrementó el porcentaje de empleados que perdieron sus puestos de trabajo, en tanto que, a partir de 1989, se redujo el porcentaje de asalariados -obreros y empleados- que quedaron cesantes, a la par que aumentaba, en el total de la población en paro, la participación de los trabajadores que en su última ocupación pertenecieron a las otras categorías ocupacionales<sup>103</sup>.

---

de instrucción de las mujeres desocupadas hayan sido persistentemente más altos que el de los hombres, y que ésto haya tenido escasa influencia en los flujos de salida del fondo de desempleados.

103 El porcentaje de cesantes que en su última ocupación fue empleado muestra un comportamiento aparentemente asociado al ciclo económico, vale decir, aumentó cuando la economía no dio indicios de crecimiento, y decreció cuando ocurrió lo contrario.

Por otra parte, la posibilidad de identificar a las ramas de actividad de las cuales provinieron los cesantes permite constatar que, en una primera fase (1985-1987), la rama que más expulsó trabajadores fue la de los servicios (que incluye a la administración pública)<sup>104</sup>. En los años posteriores, el porcentaje de cesantes que fue expulsado de la rama de servicios siguió siendo el más alto, aunque, al mismo tiempo, empezó a agudizarse el problema de la cesantía originada en la industria y en el comercio, a pesar de que ambos rubros dieron indicios de estar saliendo de la recesión<sup>105</sup>.

#### **3.4. Análisis del fondo de desempleados en base a la duración de los episodios en curso**

Otra forma de analizar los flujos de entrada y de salida del fondo de desempleados consiste en observar los cambios en la duración de los episodios de desempleo en curso<sup>106</sup> (ver Cuadro IV. 5).

De acuerdo a esta información, entre 1985 y 1991 se redujo el tiempo de búsqueda de un nuevo empleo como consecuencia de la leve recuperación que tuvo la economía nacional, la generalización de los contratos temporales, y la premura con la que los cesantes y aspirantes buscaron insertarse en el mercado laboral.

Con respecto a este último aspecto, es interesante advertir que la reducción de los episodios de desempleo en curso se debió básicamente al comportamiento de las mujeres y jóvenes y no así a los jefes de hogar, quienes fueron, por lo general, más renuentes a aceptar inserciones laborales precarias.

Otro elemento que llama la atención es que los cesantes provenientes del sector estatal fueron los que más tiempo llevaron buscando un nuevo empleo, en tanto que los trabajadores retirados del sector empresarial y semiempresarial estuvieron sin actividad

104 Las únicas dos ramas que entre 1985 y 1987 mostraron haber expulsado menos trabajadores fueron la construcción y el transporte.

105 Este hecho muestra que los procesos de reestructuración de las unidades económicas posiblemente se estarían basando en una redefinición tecnológica crecientemente desfavorable al factor trabajo.

106 Un episodio de desempleo se define, de acuerdo a Dornbush y Stanley, como el período en el que un trabajador está en paro. Además, los episodios son sensibles al ciclo económico ya que son cortos en las expansiones y largos en las recesiones.

por menos tiempo. Las causas que explican esta situación tienen que ver con las características laborales de los cesantes que fueron expulsados del sector estatal, la mayor dinámica que en el nuevo contexto económico adquirieron las actividades empresariales y semiempresariales, y la mayor movilidad laboral de los trabajadores con contratos temporales o eventuales.

#### **4. El subempleo. Sus características y comportamiento**

##### **4.1. La operativización del subempleo**

Una de las características que presenta nuestro mercado de trabajo es que los excedentes de oferta no sólo se expresan en desempleo abierto sino que también lo hacen en una mayor subutilización de la fuerza de trabajo.

Para estimar la importancia de la subutilización como problema económico y social, primeramente hay que discriminar entre sus componentes visible e invisible. El primero de ellos se presenta cuando una persona trabaja menos tiempo del que voluntariamente desearía hacerlo, y el segundo, cuando existen deficiencias cualitativas del empleo como son el bajo nivel de los ingresos laborales, la inadecuación de las tareas a las capacidades del trabajador, y la baja productividad de la mano de obra.

Lamentablemente, en el caso boliviano no es posible operativizar ambas dimensiones del subempleo ya que la información que nos proporcionan las estadísticas del INE no incluyen aspectos como el carácter voluntario o no de una jornada de trabajo demasiado corta, o la existencia de correspondencia entre las tareas laborales realizadas por un trabajador y sus capacidades reales.

Es para superar estas dificultades que en este trabajo se ha optado por definir el subempleo a partir de la comparación entre el ingreso-horario observado y el normativo. Operativamente, esta opción ha significado asumir como válido el supuesto de que el ingreso laboral normativo puede ser adecuadamente estimado mediante el costo monetario de la canasta alimentaria familiar, y que la extensión normal de la jornada de trabajo es igual a la moda de su distribución de frecuencias. De esta forma, se ha llegado a definir el ingreso-horario normativo como el ingreso que un trabajador debería percibir por una hora de trabajo, de tal manera que, en toda la jornada, llegue a percibir un monto de dinero suficiente como para alimentar adecuadamente a su familia.

Una vez establecido este valor normativo, se diferenció a los trabajadores subempleados de los plenamente ocupados, y, de ese modo, se estimó la extensión de la subutilización de la fuerza de trabajo.

Posteriormente, se ha procedido a cuantificar el esfuerzo que en materia de creación de

empleos plenos debería hacer la economía para superar totalmente el problema de la subutilización de la fuerza de trabajo. Para lograr ésto se recurrió al concepto de desempleo equivalente por ingresos-horario que no es otra cosa que el número de puestos de trabajo que debería generar la economía para no subemplear su fuerza laboral. Desde el punto de vista empírico, ésto ha significado calcular el nivel del desempleo equivalente por ingreso-horario mediante la siguiente expresión:

$$(5) DE(y/h) = [S(y/h)*(Y/H)^n - (Y/H)r] / (Y/H)^n$$

donde:

DE(y/h): es el número de desempleados equivalentes por ingreso-horario  
S(y/h): es el número de subempleados por ingreso-horario  
(Y/H)r: es el ingresos-horario total que realmente perciben todos los subempleados  
(Y/H)n: es el ingreso-horario normativo.

Una vez estimado el número de desempleados equivalentes se procedió a calcular la tasa de subutilización global de la fuerza de trabajo (TSG), sumando las tasas de desempleo abierto (TDA) y de desempleo equivalente por deficiencia de ingreso-horario (TDE). La TSG es muy importante ya que nos indica la tasa de desempleo que efectivamente existiría si en nuestra economía todos los trabajadores estuvieran adecuadamente ocupados. Además, se trata de un indicador que permite evidenciar que el problema ocupacional no se expresa sólo en desempleo abierto sino que el excedente de la oferta de trabajo tiene formas múltiples de expresión cuya característica común es la subutilización.

En lo que viene se presentan los resultados de la aplicación de esta propuesta metodológica para el cálculo de la subutilización global de la fuerza de trabajo, y se intenta relacionar los comportamientos observados con las nuevas reglas de funcionamiento del mercado de trabajo incorporadas a partir de la aplicación del PAE.

#### **4.2. La subutilización de la fuerza de trabajo en el marco de aplicación del PAE**

*- El comportamiento del subempleo a nivel global*

Los datos sobre la subutilización de la fuerza de trabajo calculados para el período 1987-1991 muestran que, a pesar de la leve recuperación de la economía, el subempleo registró un continuo incremento. Este comportamiento no sólo fue el resultado de deficiencias estructurales de la demanda de trabajo sino que también se vio influido por las políticas económicas puestas en marcha desde 1985 (ver Cuadro IV.6).

En efecto, la flexibilización del mercado de trabajo incidió fuertemente en el incremento de la duración promedio de la jornada, sin que éste haya tenido, a su vez, influencia sobre el nivel de las remuneraciones. Como resultado de esto, la relación entre los ingresos y horas trabajadas disminuyó haciendo que, en última instancia, crezca el porcentaje de trabajadores con empleos inadecuados.

Este incremento de la subutilización ha sido particularmente intenso en los sectores menos protegidos del mercado de trabajo, en los que no se registraron mejoras salariales o, si las hubo, fueron insuficientes como para compensar el incremento de los precios.

Las causas que subyacen a esta situación tienen que ver con dos aspectos: la forma en que se distribuyeron los beneficios del crecimiento, y las estrategias que las empresas pusieron en práctica para reducir sus costos y así mantenerse en el mercado, o ser más competitivos frente a los productos provenientes del exterior. En efecto, a nivel microeconómico, las ganancias de competitividad se basaron muchas veces en la contracción del costo variable, en tanto que, a nivel macroeconómico, el crecimiento de la economía no influyó en la mejora de las remuneraciones.

#### *- La subutilización por categorías ocupacionales*

El período analizado, 1987-1991, se caracterizó por la creciente extensión de la subutilización de la fuerza de trabajo en todas las categorías ocupacionales. Particularmente, el deterioro de los puestos de trabajo tuvo fuerte incidencia entre los asalariados, quienes, desde que se introdujo el PAE, han experimentado la prolongación de sus jornadas de trabajo y el congelamiento o caída del poder adquisitivo de sus ingresos laborales. Lo que además llama la atención es que el porcentaje más alto de subutilización se lo registró propiamente en la categoría ocupacional que tuvo el mayor dinamismo en cuanto a la generación de empleos -los obreros-, hecho que pone en evidencia que, muy probablemente, los nuevos puestos de trabajo no se estarían caracterizando por ofrecer mejores condiciones laborales.

#### *- La subutilización y las formas de organización del trabajo*

El incremento del porcentaje de subutilización de la fuerza de trabajo no sólo es un problema atribuible a una mayor informalización de la actividad económica sino que afecta crecientemente a todos los ocupados, independientemente del sector del mercado de trabajo al cual pertenecen. En efecto, en 1987, los porcentajes de subutilización fueron del 56% en el sector formal, y del 62% en el informal, en tanto que, en 1991, la subutilización llegó al 68% y al 72% en los dos sectores, respectivamente.

Como era de esperar el menor nivel de subutilización -ver años 1990 y 1991-

correspondió al sector estatal en el que los sueldos y salarios estuvieron periódicamente sujetos a reajustes para evitar su deterioro y donde no es usual que se incremente la duración de las jornadas de trabajo sin que, simultáneamente, se paguen tiempos extras.

De manera contrastante, el sector semiempresarial fue el que registró el mayor incremento de la subutilización -53%, en 1987, y 74%, en 1991- debido a los impactos que ocasionaron el shock de demanda agregada y la apertura de nuestra economía sobre el nivel de la producción sectorial y el nivel de las remuneraciones. Específicamente, los patrones de los establecimientos semiempresariales respondieron al incremento de la competencia en el mercado de bienes y servicios redefiniendo su estructura de costos, especialmente, en su componente variable.

En cuanto al porcentaje de subutilización de la fuerza de trabajo en el sector empresarial, éste pasó del 54%, en 1987, a un 70%, en 1991, como consecuencia de la contracción de la demanda agregada, el fuerte rezago que mostró el sector privado en la reestructuración productiva, y la adopción, por parte de los empresarios, de estrategias de mantención o incremento de la competitividad en base a la reducción de sus costos laborales.

Finalmente, el sector familiar se caracterizó por presentar tasas de subutilización de la fuerza de trabajo superiores a las observadas en los otros sectores. Esto se debió, además de lo ya indicado a nivel global, al bajo contenido tecnológico y reducida productividad del trabajo de las actividades por cuenta propia, la baja dotación de capital y la consiguiente concentración del empleo en actividades de baja rentabilidad -comercio-, y el creciente rol que ha adquirido el sector en la absorción de los excedentes de oferta laboral.

#### *- La subutilización de la fuerza de trabajo en los diferentes rubros de actividad económica*

Entre 1987 y 1991, el porcentaje de subutilización de la fuerza de trabajo se incrementó, o en el mejor de los casos se mantuvo, a niveles relativamente estables en todos los rubros de actividad económica.

Llama la atención que este comportamiento corresponda propiamente a un período en el que el crecimiento económico fue positivo y que se haya presentado con menor énfasis sólo en algunas de las ramas del sector terciario -las finanzas y los servicios-, al mismo tiempo que se extendía en actividades como la industria, la construcción, el comercio y el transporte.

En lo que hace a la industria, el porcentaje de subutilización no sólo fue creciente sino que, a final del período, se ubicó por encima del promedio de subutilización de toda la economía. Este comportamiento se debió a varios aspectos, como son: las formas de organización del trabajo en la industria (preponderantemente familiares y

semiempresariales), el generalizado deterioro de las condiciones laborales, y, en particular, el incremento no remunerado de las horas trabajadas.

En lo referente a la construcción, es interesante advertir que, a pesar de la fuerte dinámica que a nivel urbano adquirió el rubro, se trata de la actividad que más ha aumentado sus niveles de subutilización de la mano de obra. En efecto, el porcentaje de subempleo en la construcción pasó del 52%, en 1987, al 82%, en 1991, aun cuando las tasas de crecimiento del PIB sectorial fueron positivas (particularmente desde 1988).

A pesar de que su comportamiento es más oscilante, también en el comercio se observa una tendencia al incremento de la subutilización (66%, en 1987, y 73%, en 1991). Esto se debió a que la estructura ocupacional de este rubro se caracteriza por su alto componente de trabajadores por cuenta propia, cuyos ingresos laborales reflejan sus escasas posibilidades de acceso al capital y responden al carácter fuertemente competitivo del mercado en el que venden sus mercancías.

Otro de los rubros de actividad con un comportamiento muy dinámico en lo que hace al subempleo fue el del transporte, cuyos ocupados accedieron a un nivel de ingresos laborales sobre los que incidió el creciente asalariamiento y la mayor competencia. En efecto, en el período 1987-1991, en el transporte se produjo un brusco crecimiento de las horas trabajadas cuya variación fue superior a la registrada en el nivel promedio de los ingresos, haciendo que, en definitiva, haya crecido la subutilización (47%, en 1987, y 64%, en 1991).

Finalmente, los servicios se caracterizaron por no haber registrado grandes cambios en el porcentaje de subutilización de la mano de obra. Esto se debió a que una gran parte de los trabajadores de los servicios pertenecen al sector público, donde, con una periodicidad de un año, los sueldos y salarios se reajustaron a la tasa de inflación esperada<sup>107</sup>.

## **5. Análisis del Desempleo Equivalente y las Tasas de Subutilización Global (ver Cuadro IV.7)**

### ***5.1. La intensidad y la extensión del problema del subempleo***

El análisis de los porcentajes de subutilización de la fuerza de trabajo nos permite estudiar la extensión del problema pero no así cuantificar el esfuerzo que debería realizar la economía nacional para superarlo. Es para tener una aproximación a este esfuerzo que

---

<sup>107</sup> A pesar de su escasa importancia en el total de la población ocupada, es interesante advertir que el porcentaje de subutilización en las actividades bancarias y financieras se mantuvo casi constante (alrededor del 36%).

hemos estimado la tasa de desempleo equivalente por ingreso-horario, definiéndola como el número de personas que quedarían sin empleo si todos los empleados pudiesen obtener ingresos laborales suficientes como para garantizar las condiciones de reproducción de su fuerza de trabajo.

De acuerdo a estas estimaciones, en el período 1987-1991, se observa una tendencia creciente de las tasas de desempleo equivalente (TDE). En efecto, la TDE pasó del 29%, en 1987, al 35%, en 1991, mostrándonos el pobre desempeño que tuvo la economía nacional en lo que se refiere a su capacidad de generar empleos "plenos".

Una vez realizada la anterior estimación hemos procedido al cálculo de la tasa de subutilización global de la mano de obra sumando las tasas de desempleo abierto y las de desempleo equivalente. Este indicador es una síntesis del grado en que una economía logra o no utilizar de manera plena el factor trabajo, y, por lo tanto, representa la tasa de desempleo que existiría si no hubiesen ramas, sectores y categorías que, en el mercado de trabajo, actuaran como alternativas precarias de empleo.

Los resultados obtenidos son muy ilustrativos del deterioro de la situación del empleo en el marco de aplicación del PAE. Evidentemente, en las cuatro ciudades capitales del eje la tasa de subutilización global pasó del 35% de la PEA de 1987 al 41%, en 1991, reflejando que el principal problema que hoy en día confronta nuestro país es brindar empleo adecuado a su población.

## **5.2. Subutilización de la fuerza de trabajo y brecha del producto**

El incremento de la tasa de subutilización de la fuerza de trabajo tiene relación con dos aspectos centrales en la comprensión del comportamiento de la economía en el período de aplicación del PAE.

El primero es que la brecha entre el producto potencial y efectivo se profundizó, y de esa manera se redujo la capacidad de la economía para asimilar el aumento de la fuerza de trabajo. En efecto, el deterioro de los términos de intercambio y los bajos niveles de las tasas de inversión en los años de implementación del ajuste determinaron el incremento de la brecha del producto, cuya expresión final en el empleo fue la mayor intensidad y extensión del problema de la subutilización.

El segundo aspecto que tiene relación con el incremento de la subutilización de la fuerza de trabajo es su influencia sobre el nivel general de los salarios reales. Evidentemente, en el caso boliviano, es posible demostrar que si el nivel de empleo en un determinado período es inferior a su nivel potencial, el salario de este período debe caer por debajo del que estuvo vigente en el período anterior. En otras palabras, el incremento de la tasa de subutilización global juega un rol muy importante en la determinación del nivel del poder

adquisitivo de los ingresos laborales, y explica, en parte, su contracción en el período de aplicación del PAE.

## **6. Conclusiones**

Si bien el desempleo abierto no es la variable central en el análisis de la subutilización de la fuerza de trabajo, su estudio mediante el "fondo de desempleados", su "anatomía" y la "duración de los episodios de desempleo en curso" muestra que el PAE determinó fuertes cambios en la estructura de la cesantía y aspirantía, como son:

- el incremento, entre 1987 y 1991, del flujo de entrada en el fondo de desempleados que fueron objeto de retiro forzoso como consecuencia de la aplicación del programa de relocalización y libre contratación;
- la recomposición de la estructura del desempleo donde adquirió mayor peso la población activa de origen migrante, la desocupación de los jefes de hogar, y el incremento del nivel de instrucción de los aspirantes y cesantes;
- el descenso de los episodios de desempleo en curso como consecuencia de la leve recuperación de la economía, y la premura con la que los desocupados buscaron reinsertarse en el mercado de trabajo.

El análisis empírico de la subutilización de la fuerza de trabajo permite afirmar que ésta se profundizó en casi todas las categorías ocupacionales, ramas de actividad y formas de organización del trabajo. Esto ocurrió simultáneamente a la recuperación de la economía nacional, lo que demuestra que los beneficios derivados del crecimiento económico no significaron la creación de mejores empleos.

En el período de aplicación del PAE, la tasa de subutilización global -que incorpora desempleo equivalente y desempleo abierto- pasó del 35%, en 1987, al 41%, en 1991, indicándonos que el problema de la absorción de mano de obra es muy profundo y sigue creciendo a medida que la economía nacional se aleja de su nivel productivo potencial.

## **BIBLIOGRAFIA**

DORNBUSH, Rudiger y Stanley Fisher .  
**Macroeconomía.**  
Mc Graw Hill: Madrid, 1991. 5ta. edición.

FRENCH-DAVIS, Ricardo y Dagmar Raczynski.

**The Impact of Global Recession and National Policies on Living Standards: Chile,1973-89.**

Notas técnicas No.97. CIEPLAN: Santiago, noviembre 1990.

INFANTE, Ricardo. **Labour Market Adjustment in Latin America. An Appraisal of the Social Effects in the 1980's.** Working papers, No. 357. PREALC: Santiago, mayo 1991.

KLEIN, Emilio y Andras Uthoff. **Marcos metodológicos y conceptuales para la medición del empleo.** NU. Cepal: Santiago, agosto 1985.

MARTINELLI, César y Jorge Chiney. **Efectos de largo plazo de las crisis de ajuste en el Perú.** Documento de Trabajo. Serie económica, No. 39. IEP: Lima, mayo 1991.

MEZZERA, Jaime. **Notas sobre la segmentación de los mercados laborales urbanos.** Documentos de Trabajo. No. 289. PREALC: Santiago, 1987.

**Medición del empleo urbano.** PREALC: Santiago, 1980.

PREALC. **Contenido, alcance y organización de un programa de empleo de emergencia para Bolivia.** Documentos de Trabajo No.293. PREALC, OIT: Santiago, 1987.

**Modelos de empleo y política económica.** PREALC: Santiago, 1987.

**Desempleo estructural en Chile: un análisis macroeconómico.**  
Documentos de Trabajo No.302. PREALC: Santiago, julio 1987.