

## Capítulo II

# EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y LABORAL: TENDENCIAS NACIONALES

### **DINÁMICA MACROECONÓMICA 1980-2000**

El plan de estabilización y el Programa de Ajuste Estructural en Bolivia, aplicados en el país desde 1985, tuvieron éxito en el mantenimiento de la estabilidad de precios en el mediano plazo, pero no lograron promover altas tasas de crecimiento del producto ni crear las condiciones para su sustentabilidad. Su expansión promedio en la década del noventa fue del 4,5% anual, para luego declinar a tasas inferiores al 3%, muy por debajo de los niveles registrados a mediados de los años setenta (7,5%). Por otra parte, el comportamiento errático del crecimiento de los sectores intensivos en mano de obra ligados a la agricultura, la industria y la construcción muestran que, lejos de las promesas de las políticas de ajuste, tampoco fue posible modificar su composición hacia la producción de bienes con mayor valor agregado.

El ajuste y las reformas tampoco contribuyeron a elevar el ahorro nacional; la brecha entre el ahorro interno y el ahorro nacional tiende a ampliarse sustancialmente en los últimos quince años y con mayor intensidad a partir de 1999. Esto alude a un proceso de acumulación hacia fuera, a través del deterioro de los términos de intercambio y de las transferencias financieras netas (pagos factoriales), con efectos adversos sobre los niveles de inversión. Mientras que antes de las reformas el ahorro nacional representaba el 30% del PIB, con un descenso gradual esta

relación es apenas del 6,7% hacia el año 2000. De esta manera, las posibilidades de acumulación e inversión se erosionaron proyectándose como tendencia a largo plazo, puesto que no existen razones que lleven a suponer un cambio en los factores que inciden en este comportamiento.

En efecto, es poco probable que con la consolidación de un patrón de inserción externa basado en materias primas con escaso valor agregado se modifique la relación negativa de los términos de intercambio o que los flujos financieros al exterior por concepto de utilidades y dividendos de las empresas disminuyan sustancialmente. Tampoco se pueden esperar reducciones en el servicio de la deuda externa toda vez que la deuda global no disminuye en la magnitud esperada con los programas de alivio concernidos en la iniciativa HIPC y, por el contrario, tiende a crecer al paso en que se restringen las posibilidades del país para generar recursos públicos con destino a la inversión<sup>7</sup>.

Al respecto, el rol protagónico que se asigna al sector privado en la economía contrasta con una inversión privada nacional altamente conservadora, que apenas representa un tercio de la observada en 1980 (2,3% del PIB en el año 2000). En 1995, con la privatización de las empresas estratégicas antes en manos del Estado (hidrocarburos, minería, telecomunicaciones, transporte aéreo y ferroviario y electricidad), la IED pasó a constituir el principal agente de inversión con una inyección de recursos que representaba el 8,9% del PIB en 2000, casi cuatro veces más que la inversión privada nacional. De allí resulta que las decisiones de inversión se trasladaran rápidamente a manos del capital transnacional, concentrándose en sectores intensivos en el uso de capital y con escasos eslabonamientos con el resto de la economía (hidrocarburos, telecomunicaciones). Por esta razón, la transferencia de la propiedad y de la generación de excedentes a manos de la IED<sup>8</sup> ha sido poco eficaz para arrastrar el crecimiento económico; en cambio, ha operado en favor de una mayor concentración de la riqueza y de un proceso de transferencia de excedentes al exterior que profundizan la vulnerabilidad económica y acentúan la desigualdad social.

La debilidad del crecimiento del producto no solamente revela problemas macroeconómicos sino también sectoriales y microeconó-

---

7 Uno de los objetivos del ajuste y las reformas estaba dirigido a resolver la crisis del endeudamiento externo; sin embargo, después de diferentes fases de renegociación y aplicación de los programas de alivio, la deuda externa en el año 2000 casi duplica a la vigente en 1980.

8 El marco normativo es ampliamente favorable para la transferencia de excedentes al exterior. La IED opera en mercados protegidos temporalmente (telecomunicaciones), mercados asegurados en el exterior (gas), mercados oligopólicos (transporte aéreo, electricidad) o monopólicos (transporte ferroviario). Además, goza de ventajas tributarias, tarifarias y de libre contratación de la mano de obra.

micos que se manifiestan nítidamente con la crisis financiera internacional. Su impacto repercute sobre un aparato productivo escasamente reestructurado y con productividad media en descenso, particularmente en el caso de la industria manufacturera y agropecuaria, afectando severamente el comportamiento de la demanda agregada. Mientras que el crecimiento económico pasa a depender de los sectores de hidrocarburos y comunicaciones en manos de la IED, los sectores intensivos en mano de obra se retraen o crecen a tasas muy bajas, generando un escenario recesivo agravado por el alto endeudamiento de las empresas nacionales y su fuerte dependencia de un mercado interno cada vez más reducido por la contracción del consumo de los hogares.

La salida por la vía de la orientación exportadora de la economía no tuvo los resultados esperados: no se registró un crecimiento rápido de las exportaciones ni cambios en su composición. Después de casi dos décadas de reformas estructurales y en un contexto de apertura comercial irrestricta con sendos acuerdos de ventajas arancelarias, el sector exportador no ha mejorado su participación en el producto, no ha avanzado hacia una mayor diversificación, ni ha contribuido a una mayor generación de empleo; como resultado, la brecha comercial tiene una tendencia crónica al aumento, llegando a cifras negativas del 3,5% en 2000. Es decir que, frente a la reducción del mercado interno por efecto del mayor desempleo, la mayor inestabilidad laboral y los bajos salarios, ni siquiera se pueden vislumbrar salidas a la crisis que provengan de la frágil e inestable inserción externa que continúa asentada en bienes primarios y manufacturas de uso intensivo de recursos naturales o tradicionales.

En este nuevo escenario, la apertura comercial no solamente ha redundado en un mayor crecimiento de las importaciones, sino en la incapacidad de las empresas para enfrentar la competencia externa, lo que ha llevado a una mayor desintegración productiva. Frente a estas condiciones, la mayor parte de las empresas ha recurrido a *estrategias defensivas* de adaptación basadas en el ahorro de costos laborales, que se ha traducido en una competitividad espuria que no ha permitido mejorar su posicionamiento más allá del corto plazo; tampoco la inversión extranjera directa ha contribuido a mejorar la capacidad productiva (se reduce a la adquisición de activos existentes y opera a la manera de enclave), mientras que deja menos ingresos de los que transfiere al exterior.

En consecuencia, la inversión pasa nuevamente a depender de la capacidad financiera del Estado que, en ausencia de condiciones para generar recursos genuinos, recurre a la contratación de nueva deuda (externa e interna), bajo el supuesto cuestionable de contribuir a la reactivación económica, mediante programas de obras públicas y otros de alivio financiero a las empresas. Paradójicamente, en un modelo

que proclama las bondades del libre mercado, nuevamente se apela a la intervención del Estado para seguir favoreciendo a un sector privado nacional escasamente competitivo, ineficiente y explotador de la fuerza de trabajo, así como también a un sector privado extranjero que en nombre de la “seguridad jurídica” mantiene o amplía su acceso a beneficios extraordinarios que redundan en una menor disponibilidad de recursos para financiar el desarrollo nacional (Cuadro 1).

Estas tendencias ponen en cuestión los supuestos beneficios que acarrearían los programas de ajuste estructural y las reformas del Estado impuestas por los organismos multilaterales, puesto que es cada vez es más fácil demostrar que han sido concebidas para favorecer el reacomodo del capitalismo en su afán de aumentar sus tasas de ganancia; mientras las empresas transnacionales y algunas empresas nacionales logran grandes beneficios, los grandes perdedores son la inmensa mayoría de medianos y pequeños productores del campo y las ciudades, quienes ocupan a un elevado porcentaje de la fuerza de trabajo en el país.

**Cuadro 1**  
Bolivia: principales indicadores económicos, 1980-2000

Concepto	1980	1989	1995	2000
PIB (tasa crecimiento %)	-4,1	2,83	4,68	2,28
PIB per cápita (US\$)	956	775	1.038	1.037
Ingreso Nacional Bruto (YNB) (1990=100)	116,87	100,55	93,30	93,30
Ahorro nacional/PIB	30,65	10,45	8,04	6,67
Ahorro interno/PIB	13,78	9,89	14,72	13,63
Ahorro externo/PIB	16,74	1,26	-10,95	-12,57
Tasa de inversión (%/PIB)	12,86	11,56	14,73	18,37
Inversión privada nacional/PIB	6,0	4,02	2,12	2,33
Inversión extranjera directa/PIB	0,79	0,72	5,26	8,92
Inversión privada/Inversión total (%)	52,8	41,0	50,1	61,2
Inflación anual (%)	23,9	16,6	12,6	2,4
Déficit fiscal (% del PIB)	-8,6	5,49	-1,81	-3,75
Deuda externa global (millones de US\$)	2.312	3.740	4.791	4.300
Deuda externa/PIB	50,9	74,0	71,4	53,3

**Cuadro 1** [continuación]

<b>Concepto</b>	<b>1980</b>	<b>1989</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>
Servicio de deuda externa/export. (%)	28,6	25,4	25,5	23,7
Servicio de deuda externa/PIB (%)	6,4	4,8	4,7	4,3
Transferencias financieras netas (TFN) (TFN=Ahorro externo-Pago Neto Factores Productivos)	-5,78	-168	-649	-800
Importaciones (1990=100)	73,2	90,7	133,0	169,4
Exportaciones (1990=100)	82,1	90,0	143,5	155,4
Brecha comercial (Exportaciones-Importaciones/PIB)	1,21	-1,25	0,71	-3,55
Relación precios intercambio	21,84	2,82	-7,27	-8,99

Fuente: Elaboración propia con base en BCB (1980-2000) y Ministerio de Hacienda (2000).

## **DINÁMICA LABORAL Y SOCIAL 1990-2000**

Según la OIT (1999), el desempeño del mercado de trabajo y el empleo en América Latina en la década del noventa –período en que la aplicación de los programas de ajuste estructural se complementa con la introducción de reformas estructurales– estuvo caracterizado por la insuficiencia en la generación de empleos en el sector formal y la baja calidad de los nuevos empleos, la estabilidad o ligera recuperación de los salarios reales –aunque sin alcanzar los niveles previos a la crisis del endeudamiento externo–, así como por la flexibilización de las normas laborales, de tal forma de facilitar la cantidad, uso y remuneración de la fuerza de trabajo de las empresas a las fluctuaciones de la demanda y las exigencias de competitividad. El mismo organismo señala también que, a finales de dicha década, los costos de las crisis financieras recayeron sobre la situación laboral, puesto que el desempleo aumentó a tasas que superaron el 8% y, como vino ocurriendo desde principios de los años noventa, la mayor parte de las ocupaciones generadas se ubicaron en el sector informal y en las actividades terciarias, al margen de la regulación laboral.

Con base en este recuento, se concluye que las políticas económicas aplicadas en la región provocaron esta reconfiguración en el mercado de trabajo, agravando el cuadro social de muchos países latinoamericanos en los cuales el deterioro de la situación económica y laboral fue bastante homogéneo, profundizando la herencia estructural de los problemas de empleo, ingresos, desigualdad y desprotección social (OIT, 1999).

En el país, estas tendencias generales están presentes con particularidades que hacen todavía más crítico el panorama laboral. En el marco de escasas transformaciones en la base material para la producción, el ingreso de nuevos trabajadores o la movilidad laboral entre distintas situaciones de trabajo profundizan y consolidan, en la década del noventa, una estructura de empleo que puede calificarse como extremadamente precaria:

- Concentración del empleo en el sector informal (60%).
- Reducción persistente del empleo en el sector estatal (11,8%).
- Baja participación del sector empresarial (23%).
- Disminución del empleo asalariado (48%).
- Concentración del empleo en actividades terciarias tradicionales (66%).
- Persistente disminución del empleo en actividades productivas (21,7%).
- Elevados índices de subempleo por ingresos (60%).
- Mayor desprotección social (37% de asalariados que cotizan a la seguridad social).
- Aumento del desempleo abierto (8,6%).

Si bien estos indicadores ilustran por sí mismos la situación laboral, el hecho a destacar es que, en la década del noventa, el trabajo flexible y con menores calificaciones para su desempeño caracteriza a la oferta de nuevas oportunidades de empleo asalariado, en condiciones de trabajo y remuneración que se asemejan a las que rigen para el universo de trabajadores independientes, lo que ha derivado en una creciente pérdida de la calidad de los empleos.

Adicionalmente, es importante mencionar que muchas de estas transformaciones tienen impactos diferenciales por género, aun cuando algunas de las tendencias pueden afectar a hombres y mujeres por igual. Se ha evidenciado un proceso creciente de feminización de la fuerza de trabajo que alude tanto al incremento en la participación económica de las mujeres como al deterioro de las condiciones laborales en los empleos masculinos (Standing en Benería, 2000).

Las estrategias “defensivas” de reacomodo de las empresas que han llevado a una difusión del empleo precario han estado acompañadas de una mayor selectividad y segregación en el acceso a oportunidades ocupacionales. Las mujeres, los jóvenes y los trabajadores mayores de 40 años son crecientemente excluidos del acceso a un empleo acorde

con sus expectativas y aspiraciones. Desde este hecho, se pone en evidencia la relatividad de los logros educativos para mejorar la posición en el mercado de trabajo; entre otros ejemplos, tenemos que una mayor escolaridad de las mujeres no se ha traducido necesariamente en mejoras en el mercado de trabajo, debido a la persistencia de prácticas discriminatorias en su contra, o la situación de los jóvenes con educación superior que se encuentran sobrerrepresentados en el desempleo abierto.

En el caso boliviano, las políticas flexibilizadoras se han aplicado a modo de “salvavidas” de un contexto socioeconómico atrasado y nada competitivo. Como en otros países, han servido sobre todo para cambiar la naturaleza de las relaciones laborales, generándose un incremento significativo de la precariedad del trabajo y la segregación en el acceso a oportunidades ocupacionales en función del sexo, la edad o el origen social.

Los cambios en el panorama laboral han tenido lugar en un contexto de atomización de la acción colectiva a la que la flexibilidad laboral apuntaba como objetivo. Así, el temor al despido y la imposibilidad real de reinserción laboral luego de la cesantía conducen a una mayor individualización, subordinación, disponibilidad permanente y pérdida de control sobre el trabajo, aspectos que en conjunto remiten a un escenario de sobreexplotación de individuos y de grupos en el mercado de trabajo.

En este escenario, en que el acceso a un empleo estable y adecuadamente remunerado es cada vez más restringido, las estrategias familiares de generación de ingresos asumen nuevas modalidades basadas en el uso más intensivo de la fuerza de trabajo disponible en los hogares. El multiempleo entre quienes ya trabajan o la entrada de mujeres, jóvenes y niños a la esfera del trabajo remunerado o de apoyo a emprendimientos familiares ya no constituyen la excepción, sino una nueva tendencia impuesta por la precariedad social que acarrearán las transformaciones económicas en curso (Cuadro 2).

**Cuadro 2**

Estructura del empleo por sectores del mercado de trabajo, 1989-2000 (en %)

Sector del mercado de trabajo	Bolivia		La Paz		El Alto	
	1989	2000	1989	2000	1989	2000
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Estatatal	18,2	11,9	20,3	15,5	12,0	8,2
Empresarial	19,7	23,0	20,2	25,3	20,9	18,5
Semiempresarial	11,9	14,4	12,1	10,5	11,0	15,7

**Cuadro 2 [continuación]**

<b>Sector del mercado de trabajo</b>	<b>Bolivia</b>		<b>La Paz</b>		<b>El Alto</b>	
	<b>1989</b>	<b>2000</b>	<b>1989</b>	<b>2000</b>	<b>1989</b>	<b>2000</b>
Familiar	43,5	45,3	41,1	43,3	53,4	55,7
S. doméstico*	6,7	5,4	6,3	5,4	2,7	1,9

Fuente: Elaboración propia con base en INE (1989); CEDLA (2000).

\* Ocupados en unidades familiares u hogares.