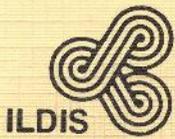
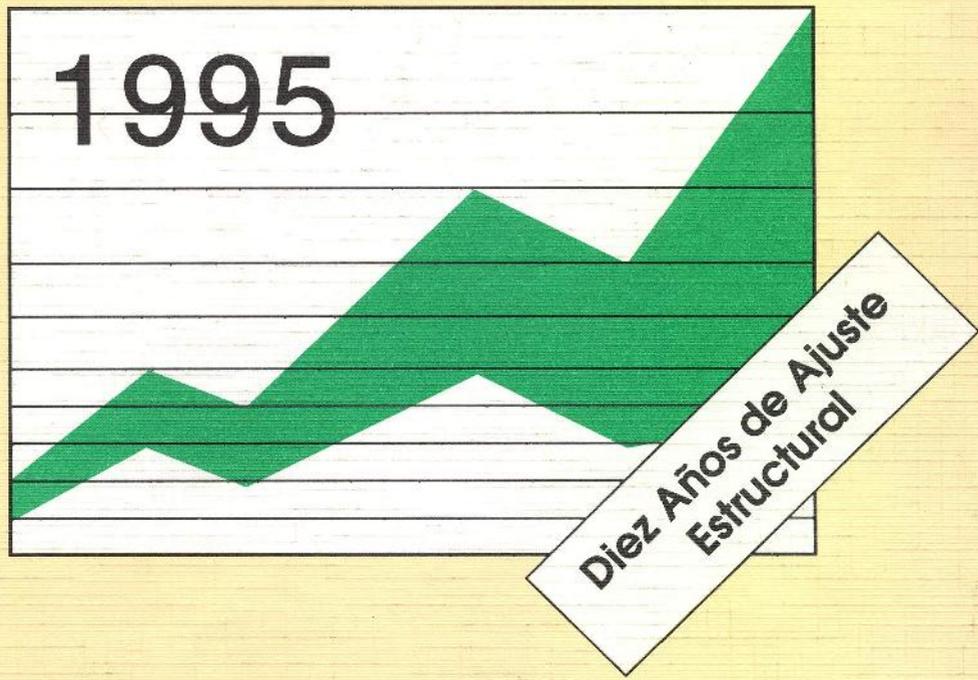


M-2272

CENTRO DE DOCUMENTACION  
CEDLA

# INFORME SOCIAL Bolivia

# 2



cedla

**INFORME SOCIAL**  
**Bolivia** **2**

**DIEZ AÑOS DE AJUSTE  
ESTRUCTURAL**

**ILDIS - CEDLA**

**1995**

Es una co-edición del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.

Depósito Legal N° 4 - 1 - 401 - 96

© ILDIS - CEDLA  
Primera edición abril de 1996

Co-Edición:  
ILDIS - CEDLA

ILDIS  
Edificio Torres de Las Américas, Bloque B, 2do. Mezz. - Teléfonos 368052 - 368061  
Fax 392038 - Cajón Postal 8745 - 12960  
La Paz - Bolivia

CEDLA  
Abdón Saavedra esq. Franco Guachalla 2180 - Teléfonos 354175 - 360223  
Fax 364725 - Cajón Postal 8630  
La Paz - Bolivia

Diagramación:  
Rossina Alba - Teléfonos 363943 - 318291

Impresión:  
OFAVIM - Teléfono 210964

Impreso en Bolivia

El ILDIS y el CEDLA no necesariamente comparten las opiniones vertidas por los autores.

# Indice

<i>Presentación</i> .....	v
CAPITULO 1	
EMPLEO E INGRESOS .....	1
CAPITULO II	
EL CONFLICTO LABORAL .....	79
CAPITULO III	
SECTOR SALUD .....	91
CAPITULO IV	
1995: LA EDUCACION BOLIVIANA	
ANTE EL DESAFIO DE LA REFORMA .....	107
CAPITULO V	
LOS FONDOS DE COMPENSACION SOCIAL:	
DIEZ AÑOS DE HISTORIA .....	121
CAPITULO VI	
SEGURIDAD ALIMENTARIA EN BOLIVIA .....	129
CAPITULO VII	
ANEXO ESTADISTICO: INFORMACION DEMOGRAFICA .....	143

## Presentación

*El ILDIS y el CEDLA ponen a disposición de todas las personas interesadas este segundo Informe Social, que incluye un balance del comportamiento de temas relevantes de la problemática social en los últimos diez años, caracterizados por la aplicación de profundas reformas estructurales.*

*La importancia de este segundo Informe reside en el análisis de procesos y la presentación de información social, cuantitativa y cualitativa de utilidad para lograr una comprensión objetiva de las condiciones económicas y sociales de la población boliviana en la actualidad.*

*El Informe aborda temas específicos en sus distintos capítulos. En el primero, se analiza la evolución del empleo e ingresos en las tres ciudades del país, La Paz -incluida la ciudad de El Alto-, Santa Cruz y Cochabamba, en el periodo 1985-1995.*

*Algunos de los principales hallazgos del trabajo en cuestión señalan que durante la década analizada: a) se han creado fuertes presiones de oferta en el mercado laboral, con enormes potencialidades de despliegue conflictivo si no se amplía la capacidad de absorción de la economía; b) la economía de las ciudades del eje es esencialmente informal, mucho más hoy, que antes del ajuste estructural. Si el año 1985 el SIU constituía el 55% de la PEA, hoy representa el 63% de la misma; c) las condiciones laborales han seguido procesos de agudo deterioro en la primera mitad de la década; mientras que en el segundo quinquenio, a pesar de que la subutilización de la fuerza laboral ha disminuido, aún no se recuperan los niveles de 1985; d) el estilo de crecimiento de la ocupación, basado en los sectores más rezagados desde el punto de vista tecnológico y organizativo, connota el incumplimiento de los objetivos de modernización del aparato productivo. Y, de igual manera, que tampoco se ha verificado que la empresa privada se constituya en uno de los actores centrales del modelo a partir de una significativa ampliación de los niveles de inversión y generación de empleo.*

*En materia de ingresos, se observa una evidente mejora de los mismos, en términos reales y promediales. Sin embargo, todavía un gran contingente humano, cerca del 74% de la población ocupada, percibe ingresos menores al promedio al final de la década. Hoy el 50% de la población más pobre concentra el 16.37% de los ingresos, algo más que en 1987, pero menos que en 1991; mientras que el 5% más rico continúa reteniendo para sí algo más del 30% del total.*

*Finalmente, las fuentes de generación de los ingresos mejorados, que ni son las más modernas -el SIU-, ni las que ofrecen mejores condiciones laborales ponen en duda la posibilidad real de que a futuro se pueda compatibilizar crecimiento con integración social y mejora de la equidad.*

*El segundo capítulo está referido al Análisis del Conflicto Laboral e incorpora dos niveles de análisis: un teórico general correspondiente a su aplicación para el caso de Bolivia; el segundo, corresponde a una aproximación empírica que recoge las estadísticas del conflicto laboral boliviano. Una de las conclusiones que se extrae de este capítulo es que las huelgas no tienen solamente una connotación económica sino que siempre están*

presentes elementos de reivindicación política, lo que le otorga un rasgo particular al movimiento sindical boliviano; es decir, que la lucha de los trabajadores no sólo está restringida a mejorar sus condiciones económicas, sino que también está dirigida a recuperar o mantener espacios políticos.

En el tercer capítulo, se hace un análisis de las reformas en el sector salud. El análisis concluye que las reformas impulsadas no parecen suficientes para alcanzar todos los objetivos fijados para el año 2000, aunque es posible que permitan mejorar los actuales niveles de eficiencia y, en consecuencia, el logro de gran parte de las metas propuestas en el sector.

Por otro lado, se considera que el gasto y la inversión en el sector podrá mejorar en montos y calidad debido a que la Participación Popular contribuirá a superar, tanto las barreras que limitaban el acceso a estos servicios, como problemas derivados de su priorización al margen de las decisiones de los beneficiarios directos.

En el capítulo cuatro: La educación boliviana ante el desafío de la reforma, la autora analiza indicadores cuantitativos, como los de marginalidad educativa y deserción, e indicadores cualitativos importantes que obligaron a la formulación e implementación de la Reforma Educativa.

También se afirma que la Ley 1565 de Reforma Educativa mantiene los principios sostenidos en el Código de la Educación Boliviana de 1955 reiterando que la educación es la más alta función del Estado. Asimismo se estudia la nueva estructura del sistema educativo en el marco de los cuatro pilares: 1) Participación Popular; 2) Organización Curricular; 3) Administración curricular; 4) De servicios técnico-pedagógicos y Administración de recursos.

A pesar del análisis exhaustivo que realiza la autora, no se arriesga a presentar conclusiones definitivas, pues las reformas recién se inician y, además, existen otras medidas, como la de Participación Popular, Descentralización, etc., que incidirán en la prestación de estos servicios. Por ello en este capítulo no se presenta un ítem referido a conclusiones sino que se prefiere mostrar las perspectivas del sistema educativo para 1996.

En el capítulo quinto se intenta hacer un balance de los principales Fondos Sociales creados desde la formulación del Programa de Ajuste Estructural. Una de las principales preguntas que se intenta responder es si los Fondos, con mayor o menor eficiencia, con más o menos pertinencia, están o no en el camino adecuado para reducir la pobreza en el país. Se dice que los Fondos Sociales tampoco han enfrentado los desafíos fundamentales como ser la modernización tecnológica, la asistencia técnica y la comercialización y, en general, los servicios a los agentes económicos. Es más se señala que estos temas no han tenido en Bolivia respuestas desde el Estado y tampoco han encontrado un marco institucional para su diseño.

Por otro lado, se considera que la operatividad de los fondos existentes en la actualidad también sufrirán algún tipo de modificaciones debido a la Descentralización y Participación Popular.

En el capítulo seis se presenta un análisis balance de lo que ha estado ocurriendo en el

*país en materia de seguridad alimentaria. El análisis estadístico está basado en los siguientes niveles: uno, el de la producción nacional; otro, el de la importación de nuestros alimentos y el de la donación. Respecto a este tercer punto, se dice que se ha ingresado a una etapa de disminución en cantidades como en diversidad de los productos y en las fuentes donantes. Todo lo que se señala en este capítulo está sustentado con amplia información estadística.*

*El capítulo siete, Anexo estadístico: Información Demográfica, ha sido tomado del Censo de Población y Vivienda realizado en 1992. Consideramos importante presentar este tipo de información debido a que es la base poblacional a la que las políticas y acciones sociales se dirigen. Es por eso que presentamos la información desagregada por género, por área rural y urbana, tal cual la hace el Instituto Nacional de Estadística. Es importante destacar que este tipo de información se presenta por provincias.*

*Estamos seguros que este segundo esfuerzo será de utilidad para los investigadores sociales, operadores de política social, dirigentes sindicales, así como del público en general.*

*Por último, expresamos nuestro agradecimiento a las personas e instituciones que han brindado su concurso para la elaboración del Informe y a COTESU NOGUB por su contribución al trabajo del CEDLA. Al mismo tiempo ratificamos nuestro compromiso para dar continuidad a actividades interinstitucionales de esta naturaleza.*

Lic. Silvia Escóbar de Pabón  
Directora del CEDLA

Dr. Thomas Manz  
Director del ILDIS

# Capítulo I

## Empleo e Ingresos en Diez Años de Reformas Estructurales

Por Hernando Larrazábal C.\*

### I. El Empleo

#### 1. A manera de introducción

**E**n la mayoría de países del contexto latinoamericano, la última década estuvo caracterizada por el inicio y profundización de reformas estructurales que sucedieron a la crisis de la deuda.

Bolivia no estuvo ausente de este proceso. Bajo el impulso de los organismos internacionales, se encaró la generalizada crisis económica y social del país a principios de los años 80, con la aplicación de un modelo económico que conjugó políticas estabilizadoras orientadas al logro de equilibrios macroeconómicos básicos en el corto plazo, con políticas dirigidas a la reestructuración económica para, en el mediano y largo plazos, lograr una mejor inserción internacional y mayor capacidad para enfrentar con éxito los compromisos externos.

En materia social, la innegable presencia de altos índices de pobreza, de inequidad en las oportunidades de acceso a los factores productivos, a los bienes de consumo colectivo y al sistema de decisiones, entre otros, condujo a reconocer la necesidad de su consideración; pero, bajo el criterio de que lo social encontraba su resolución plena en el crecimiento económico logrado en el mediano plazo, sin necesidad de intervenciones especiales; es decir, por la vía del "goteo"; dejando al mercado operar con su racionalidad. Entretanto, habría que desarrollar acciones compensatorias a los defectos o "distorsiones" surgidas de imperfecciones en el funcionamiento del mercado.

A pesar de la ortodoxia prevaleciente en la aplicación de las medidas de ajuste estructural contenidas en la Nueva Política Económica, NPE, implementada por el gobierno del Dr. Paz Estenssoro, las urgencias centradas en conjurar la hiperinflación, condujeron a una

---

\* Economista. Investigador del CEDLA.

El autor agradece la colaboración de Félix Maita en la revisión y edición del material estadístico de este documento. De igual manera, agradece el desprendimiento de Huáscar Eguino, quien proporcionó material analítico recuperado en algunos pasajes del presente trabajo. Como siempre los errores en la interpretación o análisis realizado son exclusivamente atribuibles al autor.

acelerada, muy temprana e irrestricta apertura externa -si nos atenemos a ciertas recomendaciones<sup>1</sup>.

El marco de condiciones generado a partir de la prolongada utilización de instrumentos de compresión de la demanda agregada -como el establecimiento de controles a la expansión de la masa monetaria, la prohibición de nuevos créditos al sector público y, sobre todo, la disminución del déficit fiscal mediante una política de rigurosa austeridad en el gasto corriente, paralela al congelamiento de la inversión pública-, fue extremadamente restrictivo para el funcionamiento del aparato productivo.

La consecuencia más inmediata y visible de la NPE fue, sin duda, la estabilización monetaria. No obstante, muy pronto se evidenció que ésta venía acompañada de una fuerte recesión del aparato productivo nacional que se extendió hasta 1987. En este año se inicia un lento proceso de recuperación del crecimiento que se extiende hasta 1988. Las cifras del PIB se ubican apenas por encima de las tasas de crecimiento demográfico; es decir, por debajo de 3%, y con pocas consecuencias desde el punto de vista de la mejora de la situación económica de los individuos.

Entre 1989 y 1991 se produce un crecimiento de la economía mayor a 3,5% y aproximándose al 4% manteniéndose en ese promedio en el período siguiente (1991 - 1995). Se disminuyen notablemente las tasas de inflación anual llegando de 21% en 1988 a 14,5% en 1991.

En este período, que corresponde al inicio

del Gobierno de Paz Zamora, se profundizan las reformas, en particular, se perfeccionan los mecanismos de liberalización de los mercados, de generación de condiciones para la inversión privada tanto extranjera como nacional, se otorgan garantías para el libre movimiento de capitales, el ingreso y salida de los mismos vía inversión y transferencia de utilidades, se inician procesos orientados a la privatización de las principales empresas públicas.

En el período 1991 - 1995, que comprende la culminación del gobierno de Paz Zamora y el inicio del correspondiente al de Sánchez de Lozada, en 1993, permanecen las políticas básicas dirigidas a mantener los objetivos de estabilidad macroeconómica, por lo que se mantiene la política de austeridad fiscal. Pero, complementariamente, se profundiza el plan de reformas incluyendo la reforma de la Constitución Política del Estado, la Reforma del Estado, se cambia la privatización por la capitalización, se inicia la Reforma Educativa, y se promulgan las Leyes de Participación Popular y de Descentralización.

Desde 1993 se logran tasas de inflación de un dígito, aunque en el último año (1995) el índice de precios alcanza nuevamente cifras superiores a los diez puntos (12,5%). Se evidencia, entonces, la fragilidad de la estabilidad financiera. No se han creado bases sólidas para sustentar el crecimiento en el que, en definitiva, se asienta una estabilidad genuina; pero, menos se puede decir de que se hayan sentado bases para una efectiva, así sea lejana, transformación productiva y mejoras en la competitividad

---

<sup>1</sup> Existen recomendaciones expresas, a partir de estudios realizados por el propio Banco Mundial, respecto a las condiciones para lograr éxito en la reforma comercial y en particular referidas a la velocidad de la liberalización comercial: "...ésta debe efectuarse a un ritmo que permita a la industria nacional adecuarse a las nuevas condiciones. De otra manera quebrará." (cfr. GAP 'El marco de una alternativa al Ajuste Estructural':pg 19. sf. sl. 24p).

de nuestro aparato productivo; capaces de garantizar inserciones favorables en el contexto de internacionalización de mercados, de economías y de oportunidades; aunque también, de amenazas.

Junto a los señalamientos anteriores, debe mencionarse que está aún presente en la población nacional el fantasma de la hiperinflación; y ello se demuestra en la elevada dolarización de la economía, verificable en la mayor confianza del público en esta moneda: alrededor de un 90% de los depósitos en la banca son en moneda extranjera y aún con importantes componentes de corto plazo, es decir, se trata de ahorro interno altamente volátil y costoso. Este hecho cuestiona la utilidad y disponibilidad real de los recursos para la inversión productiva, aunque son siempre atractivos para la especulación financiera y otras "inversiones" de rápido retorno<sup>2</sup>.

Entretanto la economía desacelera nuevamente su crecimiento el último año y las reacciones sociales se advierten y manifiestan en la protesta pública y en los mítines callejeros, cada vez con mayor agresividad, principalmente, demandando reivindicaciones salariales, la oposición a

la capitalización y al tratamiento del tema coca-cocaína.

Este es el marco en el cual se establecen los límites y las posibilidades de desempeño del mercado laboral boliviano, y en el cual se concentran, con extrema sensibilidad, consecuencias de procesos más complejos originados en la esfera estrictamente económica, política, social y demográfica.

La carencia de información seriada y suficiente para dar cuenta de procesos registrados en la totalidad del universo laboral, tanto urbano como rural, obliga a establecer algunas restricciones habida cuenta, sin embargo, de la existencia de una entrega previa de información general, base y punto de partida de la presente<sup>3</sup>. Bajo este entendido, el análisis que sigue se apoya en los resultados de las Encuestas Permanentes e Integradas de Hogares realizadas por el INE entre 1985 y 1995, y se centra en las ciudades del eje La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, incluida la ciudad de El Alto, que juntas concentran a una proporción significativa (mayor al 80%) de la población urbana nacional, y por ende, de la fuerza laboral.

## 2. Cambios globales en el Mercado de Trabajo

### 2.1. Las condiciones en el origen

La comprensión de la problemática laboral actual de nuestro país, lo mismo que la de los cambios que en ella se operan, se hace más accesible al

rememorar brevemente los procesos que configuraron la situación de la que se parte en 1985.

<sup>2</sup> Arze, C., Hugo Dorado, ... et al. Empleo y Salarios: el círculo de la Pobreza. La Paz: CEDLA, 1993, pg. 22.

<sup>3</sup> Véase el primer volumen del Informe Social Bolivia.

En esta perspectiva, y aunque los determinantes coyunturales o estructurales que actúan en relación al comportamiento del empleo son diversos, interesa destacar el factor demográfico y su dinámica, en la medida en que expresa las tendencias del estilo de desarrollo promovido tanto por elementos de carácter económico, como de tipo social y político, por cuya conjunción es sobredeterminado.

De 1950 a esta parte, Bolivia observó dos procesos básicos de redistribución espacial de la población que tienen influjo sobre el comportamiento de la fuerza laboral: a) por un lado, se produce un acelerado ritmo de urbanización de los asentamientos humanos, particularmente acentuado a partir de 1976; y por otro, b) se verifica la concentración de esa población en algunas ciudades capitales, consolidándose el eje La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, como el espacio urbano de mayor aglomeración demográfica<sup>4</sup>.

De allí nace la tendencia más importante y con efectos de largo plazo en materia de empleo, expresada en el acelerado ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo que, a su vez, pone en evidencia, tensionándola permanentemente, la enorme deficiencia de la economía y su aparato productivo para promover su integración con un dinamismo similar; pero, sobre todo, con mejoras en la calidad de la inserción laboral.

Es a partir de la ocurrencia de estos fenómenos que debe analizarse el comportamiento del empleo en la década comprendida entre 1985 y 1995, en la cual se añade un componente coyuntural de gran importancia: el Programa de Ajuste Estructural y sus políticas que, dependiendo de su orientación, marcarán cambios radicales o reforzarán las tendencias para el corto o el mediano y largo plazo en el país.

## 2.2. Comportamiento de la oferta laboral 1985 - 1995

### *- Cambios en el volumen global*

La Población Económicamente Activa, ha venido creciendo en la última década a tasas sistemáticamente superiores a las registradas por la evolución de la Población Total de las ciudades, generando una considerable ampliación del número de personas que trabajan, o

buscan activamente una fuente de obtención de ingresos por trabajo<sup>5</sup> (Cuadro I.1).

De tal manera, la hipertrofia de la oferta laboral urbana se ha constituido en un rasgo característico de la década;

<sup>4</sup> Un detalle analítico acompañado de las cifras correspondientes, fue entregado en el Informe Social Bolivia N° 1.

<sup>5</sup> Mientras la Población total, PT, se ha expandido a un promedio anual de 4.66% (alrededor de 93 mil quinientas personas por año), la Población en Edad de Trabajar, PET, amplió sus efectivos a un ritmo de 4.33% (alrededor de 65 mil personas al año); y la PEA ha crecido a un ritmo anual de 7,01% (alrededor de 53 mil nuevos trabajadores cada año).

manifiesta tanto en las variaciones de las tasas brutas, como en las tasas globales de participación, cuyo crecimiento de 8 y 10 puntos, contrasta fuertemente con lo observado entre 1976 y 1985, cuando ambas tasas bajan entre uno y dos puntos porcentuales.

A fin de ejemplificar la importancia de los cambios de magnitud de los que se habla, se podría decir que: si en el pasado 3,4 de cada diez personas formaban parte de la oferta laboral y 3 eran efectivamente ocupados<sup>6</sup>; en 1995 4,2 de cada diez personas deseaban trabajar y 4 eran efectivamente ocupados. Para lograr ese nivel de ocupación hubo que crear más de 51 mil empleos anuales desde 1985 hasta el presente.

Con los mismos ritmos de crecimiento, dentro de una década (el año 2005), cinco de cada diez personas formaría parte de la fuerza laboral y sería necesario crear más de 106 mil empleos por año

para poder matener la misma tasa de desocupación. Pero aún más, en otros diez años (el 2015), se invertirían completamente las relaciones iniciales: siete de cada diez individuos de la población total constituirían la PEA y habría que intensificar enormemente la capacidad de la economía para crear empleos, pues se requeriría, por lo menos, un ritmo anual de 217 mil seiscientos nuevos puestos de trabajo para que no se incremente la tasa de desempleo.

Si estos son los desafíos en términos de volumen, valórese la importancia y significación de la tarea a la hora de cuestionar la calidad de esos empleos generados. De hecho, encarar estos procesos va más allá de la pura mecánica estadística y supone plantearse el problema del desarrollo y su orientación básica ¿Cómo se promueve mayor equidad e integración social a la par que se produce crecimiento económico?

### - Composición por sexo

Al analizar la composición de la oferta laboral, se observa que 1985 marca un punto de inflexión para el comportamiento de la participación femenina. Si bien en ambos sexos existe un comportamiento ascendente; es gradual, pero sistemático en los hombres; y en cambio, tiene carácter cíclico, en el caso de las mujeres: crece fuertemente marcando una ola entre 1985 y 1989, declina entre 1989 y 1991 y vuelve a registrar un acelerado crecimiento entre 1991 y 1995, similar al de la primera ola -con más de 12 puntos porcentuales (Cuadro I.1).

Es precisamente este comportamiento del empleo femenino el que deja su impronta en el conjunto de la oferta laboral, por su carácter masivo (Cuadros I.3 y I.4).

La explicación, común a los momentos de aceleración de los ritmos de incorporación femenina, es la existencia de un aumento de la pobreza urbana en los períodos previos a su ocurrencia. Se trata de una situación en que la incapacidad de las unidades familiares para subvenir los gastos de cobertura de sus necesidades básicas, se constituye

<sup>6</sup> Tanto en 1976, como en 1985, ésa era la relación que daban las Tasas Brutas de participación.

en el factor desencadenante de una amplia movilización de sus miembros potencialmente activos hacia el mercado de trabajo, en búsqueda de formas de complementación del presupuesto global, con nuevos ingresos.

De hecho, aunque la respuesta no es exclusivamente de la población femenina, sino también de fuerza de trabajo masculina que comparte con ella rasgos de juventud y ubicación secundaria en el hogar (no jefes), su presencia es dominante.

Es imprescindible destacar que el comportamiento característico de esta masa laboral no responde a oportunidades -en el sentido positivo-, existentes en la demanda; y menos a su dinamismo; por el contrario, constituye un mecanismo compensatorio ejercitado por la propia población, autogenerando su propio puesto de trabajo -en ausencia, precisamente, de oportunidades de empleo. Es decir se trata de un contingente que a lo largo de la década ha venido jugando un rol anticíclico: saliendo al mercado en condiciones recesivas y retirándose de él en momentos de recuperación o expansión económica.

Si éste ha sido el comportamiento general, la fase de 1991 a 1995 parece incorporar otra lógica; sobre cuyo grado de permanencia no puede aún concluirse nada. Se trata de nuevas incorporaciones del contingente fluctuante ya referido que, con un mayor grado de estabilidad parece jugar, esta vez, un rol pro-cíclico.

Al margen de las explicaciones que están a su base, las tendencias destacadas permiten concluir que en el decenio recién pasado se han generado factores de enorme presión de oferta sobre el mercado de trabajo, cuyo ajuste o absorción en el aparato productivo plantea problemas de difícil solución, aunque reclama decisiones y acciones inmediatas; pues, los desfases posibles entre ambos polos de la relación conllevan, al no resolverse, situaciones de deterioro de la calidad de vida de la población, de pobreza y rezago general en el desarrollo del capital humano del país, comprometiéndose su propio futuro.

La sistematicidad, regularidad y permanencia con que crece la oferta laboral a lo largo de toda la década, le asignan a este fenómeno un carácter estructural, que no puede pasar desapercibido. Sin embargo, resulta muy evidente que estamos lejos de revertir la fuerte concentración de la PEA (65% del total urbano en 1992) en las ciudades del eje; y 80% según la EIH de 1995, considerando sólo las ciudades capital (Cuadro I.2).

Si se asume que éstos son comportamientos comunes a otras ciudades capital y centros urbanos menores, donde el mercado ni siquiera permite una ampliación del Sector Informal, y se tiene en cuenta que los procesos migratorios campo ciudad no son contrarrestados significativamente por las políticas en curso, esta proporción será innegablemente creciente ocasionando mayores desequilibrios en el mercado de trabajo.

### 2.3. Comportamiento de la demanda laboral 1985 - 1995

La incidencia de factores de orden económico en el comportamiento de la demanda de fuerza de trabajo es central, si bien intervienen con alguna fuerza

también factores de tipo sociocultural, y de tipo político. En el primer caso, se trata de aspectos como el nivel, ritmo y calidad de la inversión, la dinámica y

capacidad de arrastre de las actividades productivas y de mercados en espacios geográficos determinados, el tipo de estructura y cambios que configuran el aparato productivo, su grado de heterogeneidad y articulación intrasectorial, intersectorial y geográfica; el tipo de inserción económica de la población, la estructura y el nivel de ingresos de los trabajadores.

En el segundo, en cambio, se puede referir a la calidad de los agentes económicos, a su compromiso, a su horizonte de visibilidad, a su permeabilidad o resistencia al cambio y a la innovación.

Finalmente el último factor, de orden político, se refiere a la existencia de voluntad deliberada de intervención sobre alguna de las variables o agentes económicos que inciden en la determinación y comportamiento de la demanda de trabajo.

Iniciando precisamente con el factor de carácter político, que vincula además a los otros dos -el económico y el sociocultural-, un objetivo clave del programa de reformas iniciado el año 1985, fue mejorar el desempeño productivo a través de una política de promoción y estímulo a la inversión nacional y extranjera. Se supone que políticas de esta naturaleza pueden traducirse en desarrollo y fortalecimiento del aparato productivo -empresarial y microempresarial-, en la formación de recursos humanos y en la generación de empleos<sup>7</sup>.

En esa doble perspectiva, la política económica de estabilización y ajuste tuvo como objetivo común a las tres últimas gestiones de gobierno, la generación de ahorro interno, base para financiar la inversión interna y mecanismo de atracción y promoción de la inversión extranjera directa<sup>8</sup>.

De igual manera, desde la implementación inicial de la NPE se incluyó, entre otros, mecanismos complementarios a la promoción de las inversiones, la política de fomento y promoción a la producción de bienes transables. El objetivo era aumentar y diversificar la oferta de bienes y servicios y expandir los mercados internacionales. Ello exigía, elevar los grados de competitividad de la producción interna a nivel internacional, sea mediante la calificación de los recursos y su uso eficiente, la apertura a procesos de innovación y adaptación tecnológica tanto dura, como blanda, etc.<sup>9</sup>.

Se pretendía así, desde la concepción inicial de las reformas, otorgar un rol protagónico al sector privado nacional y extranjero, cuyas decisiones serían adoptadas en el marco del mercado y en función de la rentabilidad expectable en él. Este, el mercado y su lógica, constituiría el mecanismo del cual dependería el tipo y la calidad del aparato productivo, lo mismo que las relaciones intra e intersectoriales<sup>10</sup>.

A pesar de los incentivos señalados, hasta 1990, la desconfianza del sector privado

<sup>7</sup> CEDLA, CERES. Ahora sí que sí y si no por qué: Gobernabilidad, competitividad e integración social en Bolivia. La Paz: CEDLA, CERES, pg 109.

<sup>8</sup> Ibid, pg 110.

<sup>9</sup> Ibid, pg 111.

<sup>10</sup> Ibid, pg 112.

no fue vencida ni por los avances del sistema financiero en la captación del ahorro, ni por el carácter de las reformas introducidas; y sí, acrecentada, más bien, por la incertidumbre generada en indefiniciones relativas, principalmente, a la privatización de las empresas estatales, y al carácter cortoplacista de la mayor parte del ahorro existente en el sistema que disolvía la posibilidad de contar con recursos crediticios, en montos y condiciones de plazo requeridas para la inversión privada y sus desafíos de cambio tecnológico y de productividad.

Hasta entonces, la prácticamente ausente inversión privada se expresaba en cifras apenas circundantes al 5% del PIB. Hoy están por encima del 6,5%; algo mayor, pero desde todo punto de vista insuficiente para inducir algún tipo de cambio significativo en el cuadro descrito y menos con impactos sostenibles en el nivel y ritmo de absorción de empleo productivo, y adecuadamente remunerado.

Entre 1989 y 1991 se había adoptado iniciativas orientadas a la profundización de los cambios estructurales, con la ratificación, extensión y otorgación de garantías a la liberalización de mercados; el complemento al bajo nivel del ahorro interno con la apertura irrestricta al capital foráneo; trato impositivo igualitario; y, entre otras disposiciones también importantes, se refrendan mecanismos de abaratamiento de los costos de producción mediante la flexibilización del mercado de trabajo: los empresarios privados tienen plena libertad para establecer y rescindir contratos; mientras que la fijación de salarios es resultado del "libre acuerdo" entre las partes.

Es decir estaban supuestamente dadas todas las condiciones de ambiente necesarias para, mediante la inversión privada, ingresar a un proceso de

reestructuración productiva, de crecimiento sostenido y diversificación de las exportaciones, que a su vez daría impulso a la expansión del ahorro interno, ingresando a un círculo virtuoso que generaría integración social.

Aún cuando existe conciencia de que las nuevas tendencias hacia la globalización de los mercados, los nuevos patrones de organización productiva correspondientes al uso de nuevas tecnologías, su innovación incesante, el conocimiento como centro de la competitividad, y la calificación como factor clave en la elevación de los niveles de productividad de la fuerza de trabajo, constituyen el paquete de cambios hacia los cuales orientar los esfuerzos, ha prevalecido en el país una lógica premoderna, extremadamente conservadora del llamado a ser el agente del cambio por antonomasia: el empresariado nacional.

Su inclinación por lograr formas y "caminos cortos" para la obtención de ganancias atractivas, le habrían conducido también a la búsqueda de elevación de la competitividad por vías espurias, basadas no en el cambio y transformación de las formas de producir, sino en la explotación pura de las condiciones de abaratamiento de la fuerza de trabajo, del empleo de prácticas flexibles de contratación, sin proyección de largo plazo, en tanto no se compromete con la inversión en la formación de capital humano, como base de nuevas ganancias de productividad, y verdadera fuente de mayor equidad.

Las condiciones laborales que de esta manera se configuran, no permiten vislumbrar que la población trabajadora del país pueda superar los niveles de pobreza existentes, con una proyección de permanencia y estabilidad.

Lo que resulta evidente de la actitud empresarial es que ni la estabilidad

macroeconómica, ni la emisión de disposiciones legales orientadas a garantizar su accionar resultaron suficientes para lograr la asunción y desempeño de su rol motorizador de la economía.

La tendencia conservadora a iniciar con tímidos cambios a nivel de organización de la producción, a nivel de rotación de algunas funciones, sin correspondencia con cambios en la tecnología dura, muestra rezagos enormes con relación al ritmo de las transformaciones que se requeriría ejecutar en el país.

Algunos de los factores que estarían a la base del comportamiento empresarial descrito serían<sup>11</sup>:

- a) la insuficiente complementación de la inversión pública, desarrollo de infraestructura vial, de comunicaciones y energía;
- b) la carencia de reglas claras para el funcionamiento competitivo del

sistema financiero, expresado en altas tasas de interés activas y un excesivo peso de las garantías, con fuertes efectos restrictivos para el acceso a los recursos productivos;

- c) sobrevaluación de la moneda nacional que desincentiva las exportaciones; y
- d) reducido mercado interno que, agravado por la declinación de los ingresos reales y la flexibilización del mercado de trabajo genera efectos sinérgicos de signo negativo al evaluar los riesgos y las expectativas de obtención de altas tasas de rentabilidad.

En suma, exigencias de competitividad en el ámbito externo y limitaciones estructurales para responder al desafío promoviendo cambios oportunos en el ámbito interno, contribuyen a configurar un cuadro de situación con límites estrechos para el desenvolvimiento del mercado de trabajo.

### **3. Ajuste del Mercado Laboral. Tendencias de la ocupación**

#### *Ocupación y heterogeneidad*

El tipo de asociación entre oferta y demanda laboral en el período de diez años de reformas estructurales en el país, revela su fuerte asiento en los segmentos más rezagados de la estructura productiva, tanto desde el punto de vista tecnológico, de organización laboral y de productividad, como de calidad del empleo.

Es decir, las condiciones de ambiente propiciadas por las reformas no han logrado promover la emergencia de un empresariado privado nacional pujante y capaz de asumir la responsabilidad de constituirse en el motor que dinamice el conjunto de la economía a través de nuevas inversiones, la asunción de riesgos orientados a la elevación efectiva

<sup>11</sup> Ibid, pg 122.

de la competitividad, la innovación tecnológica, y la incorporación de su fuerza laboral a procesos de calificación, que incrementen la suma de activos intangibles sobre los que se asienten los nuevos criterios de productividad.

Este hecho significa que la heterogeneidad del mercado de trabajo se acentúa. El empleo depende cada vez más de la capacidad de la población para impulsar pequeños emprendimientos, con la finalidad de garantizar la generación de ingresos. Se trata, en general, de pequeñas unidades económicas que, en algunos casos, logran ocupar, además de su titular, a otros miembros del núcleo familiar y/o incorporar mano de obra asalariada en pequeña escala.

En consecuencia, antes que revertirse las tendencias producidas por la crisis, éstas se han reforzado. Una evidencia de ello es el grado de intensificación del crecimiento de los Sectores Semiempresarial y Familiar en el período 1991 - 1995 (Cuadro I.5).

Afirmar con elementos de sustento empírico como los presentados, que el crecimiento del empleo y su absorción en la economía se basa en el dinamismo de los sectores más rezagados tecnológicamente, significa reconocer que se verán afectadas la calidad y sostenibilidad del crecimiento económico.

De igual manera; y habida cuenta de que, por un lado, el nivel de ingresos del Sector Informal se halla fuertemente condicionado por el volumen de la masa de salarios existente en el Sector formal, aún sujeto a políticas de contención; y segundo, que las formas precarias de empleo caracterizan a un importante contingente de unidades informales; se pondrá también en cuestión la posibilidad real de lograr otros objetivos como la equidad y la integración social, sobre todo considerando que las políticas visualizan a este sector como "masa de pobres" y no así como agentes económicos que pueden transitar hacia modalidades de modernización y articulación con el resto del aparato productivo nacional.

### 3.1. Cambios generales en volumen y composición

Los principales rasgos de comportamiento de la ocupación podrían resumirse de la siguiente manera:

- a) 1985 a 1989 es un período de recesión económica y gradual tránsito al crecimiento, con altas tasas de expansión de la oferta laboral, principalmente mujeres de todos los grupos de edad, escasa capacidad de absorción por parte del aparato productivo, y generación de las tasas más altas de desempleo abierto del período.

Si bien esa es la tendencia general,

puede advertirse que superada la etapa del shock estabilizador, el crecimiento se traduce en ocupación efectiva, antes que en desempleo abierto (hasta 1987). Luego, la propia estabilización, por el carácter de las políticas adoptadas, generó un escenario contractivo que impidió que una mayor concurrencia a la actividad económica sea compatible con una mayor tasa de "ocupación" (1989).

- b) 1989 a 1991, registra mayor estabilidad, incluso crecimiento del PIB per cápita; pero se desacelera el

crecimiento de la PEA debido a la escasez de oportunidades de empleo asalariado y la precariedad de las posibilidades existentes para desarrollar una ocupación en espacios abiertos en el mercado de bienes y servicios.

Estas condiciones llevan, en particular a jóvenes y mujeres que irrumpieron al mercado laboral en el período previo, primero al desaliento, e inmediatamente después, a optar por la inactividad forzada. Prevalecen prácticas de empleo flexible, se amplían jornadas laborales, disminuye el ingreso real, aumenta la subutilización, y disminuye el desempleo abierto.

c) 1991 a 1995 evidencia signos más

notorios de recuperación del crecimiento económico, con tasas de variación del PIB que se ubican alrededor del 4% -pero sin lograr aún su sostenibilidad-, se reiteran tendencias a una presión de oferta, mientras disminuye la tasa de desempleo abierto y se incrementan las tasas de ocupación, paralelamente, como se verá, a un incremento de los ingresos reales medios.

Las tasas de participación y de ocupación son mayores a las del período previo para todos los grupos de edad; sin embargo, se advierte que son levemente más acentuadas para las mujeres que para los hombres en el grupo de 10 a 14 años, y en el de 40 y más (Cuadros I.3 y I.4).

## 3.2. Estructura de la ocupación

### - Empleo y Sectores del Mercado de Trabajo (Cuadros I.5, I.10 y I.11)

Uno de los cambios más notables de la estructura de ocupación entre 1985 y 1995, se produce con la redistribución de la fuerza laboral entre las diferentes formas de organizar la producción.

La absorción de la fuerza de trabajo a lo largo del período se basa, fundamentalmente, en la iniciativa de los Sectores Semiempresarial y Familiar. Ambos juntos elevan su participación en la PEA en 8 puntos porcentuales en los diez años de ajuste estructural. Primero, entre 1985 y 1991, crecen levemente añadiendo 1,2 puntos a su participación relativa; y en la última fase (1991 - 1995) adquieren un enorme dinamismo, acumulando un incremento neto de 7

puntos porcentuales.

Lo dicho implica que el Sector Informal urbano constituía ya el 63,14% de la fuerza laboral urbana del eje, en 1995, es decir mucho más próximo de los dos tercios que del 50%, como ocurría hace cuatro años.

El marco en el que se produce este fenómeno es el de una práctica "destrucción de empleo" por parte del Sector Estatal; mientras que, la responsabilidad de generación de empleo por cada diez nuevos ocupados, establece las siguientes relaciones entre los sectores:

- 2,2 corresponden al Sector Formal (Estatal y Empresarial)
- 7,2 corresponden al Sector Informal
- 2,7 al Sector Semiempresarial
- 4,5 al Sector Familiar
- 0,6 corresponden al Sector Doméstico

- *Empleo por Ramas de Actividad (Cuadros 1.8, 1.9 y 1.11)*

Las tendencias globales del período muestran que las ramas más dinámicas fueron la Construcción y el Comercio, seguidas de la Manufactura y el Transporte.

Al menos, desde la perspectiva de la generación de empleo, no puede afirmarse que el proceso de ajuste haya cobijado el fortalecimiento del sector manufacturero o productivo en general; y, si se establecen las relaciones de magnitud, de lejos, el comercio es la actividad con mayor presencia en el empleo urbano.

Una visión desde cada una de las ramas permite advertir algunas especificidades, como las que siguen:

- a) La actividad de la Construcción, lo mismo que la del Comercio, verifica mayor dinamismo en la fase contractiva de la economía (1985 a 1989), hasta agotar sus posibilidades en relación al mercado y abrir una corta fase recesiva; para luego volver a crecer a tasas altas entre 1991 y 1995.

Las explicaciones más factibles de la ocurrencia de este fenómeno tienen que ver con las ventajas que presenta la construcción, como una de las actividades con mayor tasa de retorno, menor riesgo y relativa prontitud en su realización.

En el caso del Comercio, en cambio, su dinamismo se asocia, sin duda, a las posibilidades de lograr una rápida rotación del capital y el logro de ventajas derivadas de la apertura

comercial. En esta lógica es absolutamente relevante el rol de la mujer a lo largo de toda la década, pese a la disminución relativa del año 1995 respecto a 1991 (Cuadro I.9).

- b) La Manufactura, muestra que su crecimiento absoluto y relativo ha comenzado a dinamizarse recién a partir de la recuperación del crecimiento más acelerado de la economía (1990) en que alcanza una tasa más alta: luego pasa a ser moderada hasta 1995.

Nuevamente aquí, es posible advertir que a lo largo del período analizado, ha primado la lógica de la racionalización de los costos laborales, por la vía de una actitud conservadora en la asunción de riesgos de nuevas inversiones que pudieran traducirse en una ampliación del nivel de generación de empleo.

Incluso, cabría preguntarse si la conocida vinculación de la actividad Industrial con las actividades de Comercio (sobre todo importador), no explica el dinamismo de esta última. Es decir, que lejos de asumir la complejidad de los retos del cambio en procesos productivos, nuestro empresario industrial prefiere metamorfosearse como intermediario, mientras sean "otros" quienes verifiquen la bondad del modelo.

- c) Finalmente, interesa mostrar la evolución del empleo en la actividad de

los Servicios, en la medida en que tuvo un rol destacado contrarrestando las variaciones cíclicas de la economía. Acogió a un contingente importante de los desplazados del sector Estatal en el período inmediatamente posterior al Shock estabilizador, perdió dinamismo y luego se recuperó para volver a declinar desde 1990, cuando se tienden a restablecer las condiciones de crecimiento de la economía.

Si se recuerda el comportamiento del empleo femenino, que representa casi el 60% de la rama en 1995, y la ciclicidad apuntada, se encuentra una de las vías de explicación de lo que acontece con esta actividad, por lo menos hasta 1990. De ahí en adelante las lógicas tienden a perder coherencia. Todos los sectores del mercado de trabajo pierden efectivos en esta rama desde 1991 (Cuadro I.9).

### - Empleo por Categorías Ocupacionales (Cuadro I.7)

De modo consistente con las observaciones realizadas al analizar la evolución del empleo por sectores del mercado de trabajo, existe una clara asociación de la expansión de los sectores semiempresarial y familiar, con el crecimiento de la fuerza de trabajo familiar, la categoría patrón, obrero y cuenta propia.

Lo característico aquí es que si en los primeros años (1985 a 1989) el trabajo por cuenta propia relega al empleo asalariado al absorber al fuerte contingente se desplazados de los sectores estatal y Empresarial -además de la ampliación de los nuevos activos, producto de las estrategias familiares de complementación de presupuestos deteriorados del hogar-; desde el año 1990, el empleo obrero recupera y asciende posiciones desde unidades semiempresariales.

A manera de síntesis, y haciendo una periodización según el comportamiento económico general, se puede señalar:

a) (1985 a 1989) La fase contractiva que sucede a la estabilización, tiene como rasgos característicos: El crecimiento acelerado de los sectores familiar, empresarial y doméstico; la

ampliación del trabajo por cuenta propia, del trabajo asalariado; y, por lo menos hasta 1987, del trabajo familiar no remunerado. Este proceso se produce, principalmente, en las ramas del comercio y los servicios.

b) (1989 a 1991) Considerada una fase de lento crecimiento del producto, con escasa capacidad de generación de empleo, registra el crecimiento del sector semiempresarial, como el más dinámico, la declinación del familiar y el lento avance del empresarial y el estatal. El mayor dinamismo de las categorías obrero y familiar no remunerado, y el de las ramas de la manufactura y la construcción, señalan lo específico del período.

c) (1991 a 1995) La fase en que los ritmos de crecimiento del producto se ubican alrededor del 4%, muestra que lo peculiar es nuevamente la expansión de los sectores semiempresarial y familiar, el crecimiento de la categoría de trabajadores familiares no remunerados, en las ramas del comercio, la construcción y la manufactura.

En suma, en diez años del proceso de

reformas se produce un reacomodo de la estructura económica urbana que tiende a consolidar su heterogeneidad interna, fortaleciendo las actividades con mayor rezago tecnológico del comercio, la construcción y la manufactura; se cambia la naturaleza de la categoría obrero, antes inserta en actividades esencialmente empresariales o estatales, por obreros mayoritariamente insertos en unidades semiempresariales. Es decir, por obreros, con sistemas de contrato oral, y prácticas de relación que excluyen el goce de beneficios laborales, goce de vacaciones, regulación de jornadas, garantías de estabilidad laboral, posibilidad de organización sindical, etc..

Más allá de las tentaciones de una visión maniquea, se trata, en buen romance, del fortalecimiento de una modalidad de asalariado premoderno que difícilmente podrá encarnar en sí, por las limitaciones estructurales de las unidades económicas a las cuales se articula, al trabajador de una Bolivia competitiva, equitativa en la distribución de los beneficios del

crecimiento e integradora desde el punto de vista social. Mucho más si estos sectores siguen por la misma senda de la aproximación-error, huérfanos de todo tipo de apoyo.

Sin embargo, y desde otro punto de vista, se trata del tipo de unidades económicas (semiempresariales y familiares) que, a pesar de los rezagos tecnológicos y de productividad con que operan, responden al reto del mercado y son capaces, coyunturalmente, de generar fuentes de ingreso que, incluso, expresan mejoras en términos reales, hasta aliviar las presiones de incremento de la pobreza.

El reto al que esta realidad invita es a reconocer la potencialidad demostrada por las pequeñas unidades económicas, para modificar sus condiciones estructurales de funcionamiento, integrarlas a la modernidad y, por esta vía, generar también condiciones de mejora de los indicadores laborales para sus trabajadores y las posibilidades de una integración social genuina.

## 4. Condiciones laborales en el período de las reformas estructurales

Se ha referido de manera permanente en los últimos años al tema de los saldos o los efectos sociales de la aplicación de los programas de ajuste estructural. Probablemente, el ámbito del empleo es el más sensible por la repercusión inmediata de sus resultados sobre la calidad de vida de las personas. No obstante la complejidad de la problemática que implica y la

necesidad de un tratamiento más especializado, se ha optado por entregar en los siguientes acápite una visión de tres aspectos que concurren a mostrar en grandes líneas cuál la evolución de las condiciones de desempeño laboral en las principales ciudades del país. Esos tres aspectos son: el desempleo, la flexibilidad laboral y el subempleo.

### 4.1. Carácter del desempleo como categoría explicativa

La discusión acerca de la pertinencia del análisis del desempleo abierto, como

elemento explicativo de los principales problemas del mercado de trabajo en

América Latina, hace ya casi dos décadas que viene cediendo paso a otros enfoques analíticos, toda vez que su nivel e importancia pocas veces ha sobrepasado techos históricos próximos o superiores al 10%, ubicándose más bien en torno al 3 ó 5%.

El hecho es que en países como los nuestros, donde no se desarrolló un Estado de Bienestar que impulsara programas de cobertura al desempleo, la población económicamente activa, particularmente la constituida por jefes de hogar, no puede permitirse el lujo de permanecer largos períodos sin trabajo, razón por la que opta por ocuparse, en cualquier tipo de actividad, con tal de que le reporte al menos un ingreso de subsistencia.

Por todo ello, con mayor frecuencia hoy, los problemas del empleo se explican por su calidad, extensión de jornadas, intensidad de trabajo, productividad y formas de remuneración, estabilidad y grado de satisfacción, antes que por la existencia del paro absoluto.

Uno de los enfoques con el que se ha intentado superar las limitaciones explicativas del desempleo abierto como un stock, es: el del fondo de desempleados, que visualiza el fenómeno como un reservorio que se llena o vacía dependiendo de los flujos de entrada o salida de trabajadores que pasan de una a otra condición: de ocupados a desempleados y viceversa.

En esta perspectiva se priorizan aspectos causales del desempleo o de la ocupación, antes que el "hecho" considerado "en sí mismo", enriqueciendo la posibilidad de formular políticas orientadas a la eliminación de factores de expulsión existentes en el aparato económico.

En el siguiente acápite se intentará un análisis detallado con base en el enfoque del Fondo de Desempleados; y más adelante, a modo de cierre del tema sobre condiciones laborales, se presentará una visión alternativa, afin con la idea de la existencia de altos niveles de precarización del empleo: El enfoque de la subutilización de la fuerza de trabajo

- *Una visión del desempleo y sus componentes (Cuadros I.12, I.13, I.14 y I.15)*

El análisis desde la perspectiva del fondo de desempleados permite distinguir cuatro períodos en la caracterización de los flujos de entrada <sup>12</sup>:

**1) El período 1985-1987.**

- Tiene como contexto la mantención de la importancia relativa del desempleo abierto en el eje urbano (alrededor del 5%). Cada año ingresan más de 2 mil 300 nuevas personas al Fondo de Desempleados en el período.

<sup>12</sup> El flujo de entrada es el conjunto de razones por las cuales una persona se declara como desempleado. Algunas de estas razones pueden ser los abandonos voluntarios o involuntarios, las suspensiones temporales y, la primera búsqueda de trabajo que un aspirante realiza. El flujo de salida incluye las razones por las cuales los desempleados dejan de ser tales. Este flujo incluye los nuevos contratos, las reincorporaciones y los retiros de la vida laboral activa. Lamentablemente el flujo de salida del Fondo de Desempleados no puede ser estudiado en el caso Boliviano. Esto se debe a que se precisaría de un instrumento de investigación especial (historia laboral).

- Crecimiento acelerado de la cesantía con efectos de cambio posicional respecto a la participación de los aspirantes, inicialmente más relevante.
- El nivel de instrucción de los desocupados (cesantes y aspirantes), se incrementa tanto en hombres como en mujeres, lo mismo que la edad.
- Los sectores estatal y empresarial son los principales expulsores de fuerza laboral, seguidos por el semiempresarial.
- Se trata, en su mayoría, de ex-empleados y en menor proporción de obreros.
- La mayor parte de los cesantes fueron expulsados de actividades terciarias, en especial de los servicios. Siguen en importancia, con bastante distancia, la manufactura, el comercio y la construcción<sup>13</sup>.
- Se reducen los episodios del desempleo, lo mismo en jefes de hogar que en no jefes, aunque con fuerte presencia de cesantes correspondientes a la última categoría<sup>14</sup> (Cuadro I.15).

La explicación básica del comportamiento del desempleo en el período tiene

antecedentes en la crisis previa, pero, se asocia también estrechamente, con las políticas de estabilización y flexibilización del mercado de trabajo: por un lado, a) control del gasto fiscal, racionalización del empleo y relocalización en las empresas públicas tanto descentralizadas, como las de la administración central; y por otro b) libertad de contratación y rescisión laboral, libre negociación de salarios entre las partes, como mecanismos de disminución de costos laborales en el desempeño de las actividades económicas en general.

El sector empresarial privado y el Estado son, en el período, los principales generadores de cesantía en el mercado laboral urbano; unas veces como derivación del inicial desempleo minero que migra a las ciudades, y otras generándolo directamente a través de despidos en oficinas de la administración pública central, cierre de algunas empresas o racionalización de costos en otras.

Lo dicho se manifiesta en que la acumulación de mayor porcentaje entre las razones de la cesantía resulta de la conclusión de contrato, despido y retiro voluntario.

El fuerte impacto sufrido por parte importante de la burocracia estatal, el magisterio de COMIBOL, y personal técnico de las ex empresas estatales, explica en gran medida el nivel educativo de este primer contingente de desempleados<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Las únicas dos ramas que entre 1985 y 1987 mostraron haber disminuido el número de trabajadores expulsados fueron la construcción y el transporte.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> Es importante reiterar que no se trata del único flujo de desempleados resultante del Programa de Ajuste Estructural, hay diversas fases y sus consecuencias observan también rezagos, como la acumulación registrada por el período siguiente, tal cual se podrá ver.

El aporte semiempresarial al desempleo urbano de la época, tiene base en el tipo de relaciones con el sector formal de la economía. Tanto unidades semiempresariales, como familiares (sector informal, como otros prefieren denominar), tienen una dinámica con fuerte influjo del nivel de la masa de salarios del sector estatal y empresarial.

Por tanto, el achicamiento de la demanda por bienes y servicios ofertados por el sector, como producto de prácticas de congelamiento de salarios y el incremento del desempleo formal, se habría traducido en una fuerte contracción de la actividad semiempresarial, despidos y resguardo en formas familiares de trabajo.

A su vez, la aún reducida presencia de desempleo generado por el sector familiar, tiene base en el hecho de que su única variable de ajuste ante el estancamiento o declinación de la demanda, mientras no se llega a extremos que obliguen al "autodesempleo", es el sacrificio de ingresos.

## 2) El período 1987 - 1989.

- El contexto en el que transcurren los flujos introduce un cambio fundamental. La tasa de desempleo abierto, TDA, se acrecienta hasta llegar a un nivel sin precedentes (10%). El flujo de entrada al Fondo de Desempleados es, en consecuencia, el más significativo de lo visto hasta el final de este período. En promedio, cada año se integran más de 21 mil nuevas personas a él, casi 10 veces más que en la fase anterior.
- La tendencia al engrosamiento de las filas de los cesantes, vista en el período previo, se acentúa, pero no únicamente en términos relativos, sino en términos numéricos, superando con

mucho, más de dos veces y media la cifra inicial.

- Las razones de entrada al Fondo permiten advertir una disminución de los despidos a favor de un aumento de los retiros voluntarios.
- Las características de la "clientela" del Fondo de Desempleados, demuestran esta vez, un descenso de los niveles de instrucción y de edad, medias. Destaca una mayor disminución en la edad de los aspirantes; y del nivel de instrucción, en el caso de los cesantes.
- Aunque los sectores estatal y empresarial continúan expulsando mano de obra, pierden peso relativo por el acentuado crecimiento de las originadas en los sectores semiempresarial y familiar.
- Se producen expulsiones más significativas en la categoría empleados que, a pesar de disminuir su importancia, mantiene predominio, y se registra también la ampliación del flujo de obreros y trabajadores por cuenta propia hacia el Fondo de Desempleados.
- En correspondencia con lo anterior, los servicios y el comercio son las ramas que más trabajadores desplazan, siguen en importancia la manufactura y la construcción.
- Por último, se acentúa la importancia de los episodios de desempleo de menor duración (hasta un mes), tanto en jefes, como en no jefes y con prevalencia en cesantes.

Entre las causas del comportamiento

descrito, permanecen las del contexto de flexibilización generado por la política económica, el todavía escaso ritmo de crecimiento de la economía, la compresión salarial y la competencia de productos internados del exterior, que afectan principalmente a las actividades del pequeño comercio y la pequeña producción, restringiendo sus posibilidades de mercado.

Lo anterior tiene importancia puesto que, si bien en la combinación de factores de movilización de la fuerza laboral hacia el Fondo de Desempleados, la racionalización del empleo en el sector público tiene todavía relevancia directa y significativa en volumen, mediante el "beneficio" de retiro voluntario; tiende a ceder paso, cada vez con mayor contundencia, a los efectos del funcionamiento del mercado; y nó, únicamente, a través del mercado de trabajo y el abaratamiento de costos laborales; sino, ahora, con la mediación del mercado de bienes. Es decir, los efectos de la política económica en curso, tienden a generalizarse en y a través de su espacio principal: el mercado. Todo tiende a referirse a él, como el máximo mecanismo dirimidor de las diferencias.

Ello se verifica en la relevancia que tiende a cobrar el desempleo generado por unidades semiempresariales y familiares, a donde corresponde la mano de obra de menor calificación, y cuya influencia se advierte en las características constitutivas del Fondo de Desempleados en los años de referencia.

Este período, muestra, pues, consecuencias acumuladas del fuerte deterioro de las condiciones de vida de la población urbana, puesto que es en él que se produce la más explosiva incorporación de fuerza de trabajo antes en condición de inactividad: los aspirantes; por lo demás, con una alta participación de mujeres. Tanto el

crecimiento de la oferta laboral, como la inusual elevación de las tasas de desempleo obedecen a este proceso.

### 3) El período 1989 - 1991.

- El contexto específico, está caracterizado por un cambio de la tendencia previa en el comportamiento del desempleo abierto. Este desciende casi en un tercio, hasta 6,8%; aunque se mantiene la tasa de participación global.
- El Fondo de Desempleados retuvo a la mano de obra menos calificada.
- El ritmo más acelerado de disminución de la cesantía, recompone la estructura interna del Fondo, donde los aspirantes ganan posiciones.
- Disminuyó el origen estatal y empresarial de la cesantía, incrementándose el de carácter semiempresarial, familiar y doméstico.
- El sector semiempresarial es por primera vez en la década, el principal generador de desempleo friccional.
- La estructura por categoría revela la pérdida de importancia de la cesantía entre los empleados, aumenta la de los trabajadores por cuenta propia y, por primera vez, la cesantía entre las empleadas domésticas alcanza y pasa el 10%; mientras que la categoría "obreros" mantiene su posición. Sólo los patrones y las domésticas aumentan el número de cesantes.
- La manufactura es la única rama

que incrementa los efectivos del Fondo, desplaza al comercio del segundo lugar y se mantienen los servicios como la principal fuente de cesantía

- Las razones de ingreso al Fondo de Desempleados, tienen un salto en la tendencia previa a la especificación de "Otras razones". Casi se duplica hasta el 42%.
- Se polarizan los episodios de cesantía: o dura poco, o dura más de tres meses.
- Se registra una menor duración de los episodios de desempleo de los jefes de hogar respecto a la del total de los desempleados.

El inicio de esta fase coincide con el momento más alto en el nivel del Fondo de Desempleados, al acumularse procesos previos de flexibilización en el ámbito privado, racionalización del gasto público y de las empresas estatales; con la importante ampliación de consecuencias trasladadas y/o derivadas del funcionamiento del mercado.

Si se excluye el trabajo doméstico, hacia el final de este período y por primera vez en la década, la cesantía se explica principalmente por el comportamiento del sector informal.

La menor calificación observada en este contingente de desempleados obedece a las características del empleo informal. Es decir, a efectos de racionalización de costos sobre mano de obra directa, como obreros y empleados, en general, y trabajadores artesanos o pequeños comerciantes de los sectores familiar y semiempresarial. Recuérdese que el sector semiempresarial cae de manera importante en su participación relativa, justo en el período previo (1987 - 1989).

La importancia de las "otras razones" de entrada se relacionan estrechamente con el comportamiento del Fondo de Desempleados en el período, puesto que se trata de cesantía generada en el marco del predominio de relaciones laborales no convencionales, producto de la incapacidad del mercado para absorber mayores niveles de oferta de bienes o servicios provenientes del sector informal. Esto manifiesta, al mismo tiempo, que se debió llegar a un techo en la capacidad de depresión de los ingresos medios del sector -coincidente, como se verá, con el nivel más alto de subutilización de la fuerza laboral.

Aunque episodios cortos de desempleo son pautas típicas de comportamiento de los jefes de hogar que se ven constreñidos a la búsqueda de una fuente de trabajo para hacer frente a sus necesidades básicas y las de su familia, su reducción puede acentuarse también por prácticas que la facilitan y la promueven, como la generalización de una estrategia empresarial de contención de costos laborales basada en contratos y despidos temporales a los mismos trabajadores, en un contexto todavía tímido de recuperación de la economía nacional.

#### 4) El período 1991 - 1995.

- El marco general de comportamiento del fondo se manifiesta en la persistente caída del desempleo abierto, totalmente contrapuesto a las elevadas Tasas de Participación Global, en las que tienen un rol central, nuevas olas de inserción femenina a la PEA.
- En la estructura del Fondo se producen importantes flujos de salida de aspirantes que llegan el año 1995 al punto más bajo de toda la década, numérica y porcentualmente.

- De modo general, las prácticas flexibles mantienen su carácter prevaleciente como factores causales de los flujos de entrada al Fondo <sup>16</sup>.
- Entran desocupados hombres con mayores niveles de instrucción.
- La edad media de los desempleados crece de 27.9 a 29.5; lo mismo que los años de estudio.
- Continúa la pérdida neta de peso relativo del sector estatal como expulsor de fuerza de trabajo, la recupera el sector empresarial; pero, los sectores semiempresarial y familiar juntos siguen generando la mayor cesantía.
- Después de los empleados, cuya participación se mantiene en continuo descenso, el trabajo obrero y el trabajo por cuenta propia se fortalecen como fuentes de origen de desempleo.<sup>17</sup>
- Se reduce la cesantía originada en los servicios y se incrementa la de origen manufacturero y comercial.
- Se reduce el desempleo de corta duración.

- Se incrementa el desempleo con duración de más de tres meses, con una ampliación mayor de los cesantes en 1995.

Antes que a las medidas de política, en esta fase, el comportamiento del desempleo pareciera obedecer al ciclo económico, es decir a la práctica empresarial dentro del nuevo marco legal e institucional, y al funcionamiento de los mercados con una mayor "normalidad" en el comportamiento de los agentes económicos. Se explicaría así que en este período se registrara un notable descenso de la tasa de desempleo abierto. La más baja de los diez años.

Sin embargo, al mismo tiempo se advierte que la cesantía originada en el comercio y el trabajo por cuenta propia correspondiente, sería demostrativa de un deterioro del mercado informal, estableciéndose algunas barreras a la entrada.

De igual manera, emergen síntomas de aparición de desalentados -población económicamente activa que ante la carencia de oportunidades en el mercado laboral, opta por el retorno a la inactividad o la acumulación de capital humano, alargando la permanencia en procesos educativos; particularmente en el caso de los jóvenes.

## 4.2. Flexibilidad laboral y empleo

Las dimensiones analíticas de la flexibilidad laboral son diversas y de relativa dificultad en su articulación

operacional, en particular, por la ausencia de información a nivel de unidad económica, y específicamente generada

<sup>16</sup> En las Encuestas de Hogares del INE, estos factores aparecen bajo la modalidad de "otros".

<sup>17</sup> El porcentaje de cesantes que en su última ocupación fueron empleados 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.

para este propósito. No obstante, es posible lograr una primera aproximación instrumental a partir del análisis de variables relevadas por las Encuestas

Permanentes e Integradas de Hogares, referidas a jornada de trabajo y estabilidad laboral.

### *La prolongación de las jornadas de trabajo.*

Las tendencias más importantes en el comportamiento de la jornada de trabajo pueden ser agrupadas en dos fases correspondientes a la evolución económica (Cuadro I.16):

- (1) En el período 1985-1991 la jornada laboral promedio se elevó en 4 horas semanales. Este incremento fue aún mayor en:
  - Actividades de tipo empresarial y semiempresarial.
  - En la manufactura, el comercio y la construcción (con 5, 5.5 y 4 hrs., respectivamente).
  - Asalariados y patrones de los sectores y ramas mencionadas.

En esta fase, la ampliación de la jornada de trabajo, a menudo no compensada con elevaciones proporcionales en el ingreso, constituyó el recurso más a la mano para compensar la escasa capacidad de competencia que tiene buena parte de la producción nacional frente a la extranjera.

Ello explicaría también, un posible deterioro de los ingresos en el período y la elevación subsecuente de los niveles de subutilización de la fuerza de trabajo.

- (2) En la segunda fase, que corresponde al período 1991-1995, la duración media de la jornada de trabajo se redujo en 1 hora y media. Los cambios más destacables se presentaron en el sector familiar; en la industria manufacturera y en el comercio; y entre los trabajadores familiares no

remunerados, los obreros y los trabajadores por cuenta propia.

El comportamiento general en el período de referencia, se explica centralmente por la disminución de presiones originadas en el mercado, la recuperación y relativa estabilidad en el crecimiento económico, al que se puede asociar la mejora también relativa de los niveles de ingreso medio de la población.

El recurso al trabajo familiar no remunerado, como una estrategia seguida en períodos de crisis, no ha dejado de utilizarse, a pesar de que la reducción de la carga horaria de su participación parece reflejar una mejora de las condiciones de desempeño económico y un previsible abandono gradual. Sin embargo, su prolongada permanencia, manifiesta la agudeza del deterioro previo que habría motivado su masiva incorporación a la PEA.

Una mirada global al comportamiento de las jornadas laborales en las ciudades del eje permite concluir que al cabo de diez años de reforma ha aumentado el nivel de esfuerzo laboral realizado. La jornada semanal de trabajo se ha extendido en algo más de 2 horas y media; es decir, alrededor de 11 horas adicionales al mes.

La importancia de este resultado tanto en el Sector Empresarial, como en el Semiempresarial, con el esfuerzo de asalariados y de patrones, expresa la

aplicación todavía prevaeciente de estrategias productivas basadas en la prolongación de jornadas en actividades de Construcción, Comercio y Manufactura.

Aunque la información estadística disponible no permite determinar si estos cambios fueron acompañados por intensificación del trabajo y/o incorporación de nueva tecnología; se conoce que, por lo menos, cambio tecnológico no se ha producido; en consecuencia, lo acontecido,

independientemente de las ramas más importantes donde se produce, revela la preferencia de prácticas de elevación de la competitividad por la vía de afectar los costos laborales. Fenómeno, por otro lado, mucho más extendido en la primera fase analizada, que en la segunda.

Por otro lado, la fuerte presencia de empleo semiempresarial y familiar en las ramas mencionadas, sugieren que la mayor parte del esfuerzo productivo (no su resultado) está basado en las unidades menos modernas.

### *La estabilidad laboral.*

Siguiendo los dos períodos señalados para el análisis, el comportamiento de la variable revela lo siguiente (Cuadro I.17):

- (1) 1985-1991: Período de ajuste y bajo crecimiento económico.

Uno de los cambios más importantes de la estructura del empleo fue la mayor precarización de las condiciones laborales que se expresó en el incremento del número de trabajadores con contratos de tipo eventual. Evidentemente, entre 1985 y 1991, el porcentaje de la población ocupada con relaciones laborales temporales creció del 11% al 26% (Cuadro I.17).

Este comportamiento muestra que los patrones o empleadores pusieron en práctica una serie de estrategias de contención de costos, entre las que se encuentra la reducción de los recursos destinados a la cobertura de beneficios colaterales que, por ley, corresponden al trabajador.

En otros términos, los empleadores adoptaron una serie de mecanismos para mantener o ganar competitividad

en el mercado, negando al trabajador las ventajas que derivan de un empleo estable. La condición propicia para ello fue la existencia de un importante desfase surgido entre la enorme presión de oferta sobre el mercado de trabajo y los escasos avances que el sector privado hizo en materia de reestructuración productiva.

- (2) 1991-1995: Período de crecimiento económico moderado pero estable.

Durante este período el número de trabajadores asalariados con puestos de trabajo estables se incrementó levemente.

En el sector estatal el porcentaje de obreros con contratos estables pasó de 60.8% en 1991 a 73.3% en 1995. Este incremento se debió a la mayor estabilidad laboral registrada en la industria manufacturera y la construcción.

En el sector empresarial se incrementó la estabilidad laboral de los obreros pero no así la de los empleados que en una proporción de cerca a uno de cada cuatro

permanecieron con contratos eventuales o temporales.

Finalmente, en el sector semiempresarial ocurrió lo contrario a lo que pasó en el empresarial; vale decir, se incrementó el número de empleados con contratos temporales pero disminuyó el porcentaje de obreros.

El comportamiento de la variable analizada a lo largo de los diez años de aplicación de las reformas, revela con mucha contundencia el impacto de las medidas de flexibilización relativas al régimen de contratación. El grado de deterioro de las condiciones laborales vía extensión de contratos eventuales ha sido un comportamiento común a las diferentes formas de organización del trabajo, ramas y categorías ocupacionales, aunque tiene particular intensidad en el Sector Semiempresarial y dentro de él en las actividades de la Construcción y la Manufactura.

La práctica del contrato eventual no es nueva en ninguna de las dos ramas y sectores del mercado de trabajo, sin embargo, y pese a las peculiaridades de funcionamiento de la actividad resulta

sorprendente que prácticamente tres de cada cuatro trabajadores de la construcción en las unidades semiempresariales sean eventuales; es decir que esa es la modalidad fundamental de trabajo hoy existente.

Lo anterior revela dos cosas: primero, que la actividad de la construcción se ha convertido en una rama eminentemente semiempresarial y familiar; y segundo que este cambio ha venido aparejado con un deterioro de la calidad del empleo.

Pero, por otro lado, se esconde detrás de este fenómeno una estrategia de tipo empresarial; pues, son las grandes empresas las que han sustituido la contratación directa de operarios y albañiles, por la subcontratación de unidades semiempresariales, mejor conocidas como "cuadrillas" manejadas por contratistas y constituidas de manera ad hoc, para cada subcontrato.

Aunque es menos conocido en la manufactura, salvo el caso del calzado y la confección, lo propio puede haber ocurrido en algunos rubros de producción. Este es un tema que debiera ser investigado con mayor profundidad.

### 4.3. Subutilización de la Fuerza de Trabajo<sup>18</sup>

Usualmente, se distingue la subutilización, subempleo o subocupación, todos términos equivalentes, como:

- a) subempleo visible (medido por comparación con una jornada normativa)
- b) subempleo invisible, (sea por

ingresos, por calificaciones o por productividad, medido en cada caso a partir de la comparación con un nivel normativo).

Los criterios utilizados para definir y calcular el subempleo por ingresos en este trabajo se presentan en el anexo metodológico.

<sup>18</sup> Este acápite recupera en gran parte el avance de redacción realizado por Huáscar Éguino, con otras finalidades de investigación.

*Estructura y tendencias de la subutilización de la fuerza de trabajo. (Cuadro I.19).*

*- El comportamiento del subempleo a nivel global.*

Los datos sobre la subutilización de la fuerza de trabajo calculados para el período 1987-1995 muestran que, a pesar de la leve recuperación que registró la economía boliviana en todo este período, el subempleo de la fuerza de trabajo fue siempre bastante alto y superior al observado en 1987. En la tendencia que tuvo el subempleo se pueden advertir dos fases: la primera, comprende 1987 a 1991 y se caracteriza por el incremento de la tasa de subutilización de la fuerza de trabajo y, la segunda comprende de 1991 a 1995, y se caracteriza por el descenso en el valor del mismo indicador.

Las razones que explican estas dos fases son las siguientes:

- (1) entre 1987 y 1991 la flexibilización del mercado de trabajo incidió fuertemente en el incremento de la duración promedio de la jornada laboral sin que esto haya tenido como contraparte un incremento del nivel de las remuneraciones. Consecuentemente, la relación entre los ingresos y horas trabajadas disminuyó haciendo que, en última instancia, crezca el porcentaje de trabajadores con empleos inadecuadamente remunerados o en situación de subempleo;
- (2) entre 1991 y 1995 el poder adquisitivo de los ingresos de los trabajadores mejoró a la par que disminuyó la duración promedio de la jornada laboral. Como resultado, el ingreso real horario ascendió y la tasa de

subutilización se contrajo.

Ahora bien, resulta de interés para el presente estudio establecer cuáles son en la actualidad (1995) las categorías ocupacionales, sectores del mercado de trabajo y, ramas de actividad donde se concentra la mano de obra subutilizada.

Las categorías con los mayores niveles de subutilización son (excepción hecha de las empleadas domésticas): los obreros (en un 79.5%), los trabajadores por cuenta propia (en 67.5%) y, los empleados (en 59%). Como era de esperarse los menores niveles de subutilización se observan entre los patrones, empleadores o socios y, entre los profesionales independientes.

El análisis de la estructura de la subutilización de la fuerza laboral según las diferentes formas de organización del trabajo indica que el 68% de la mano de obra ocupada en el sector familiar está subempleada, en tanto que el mismo porcentaje es de 63.3% para el sector semiempresarial y de 50.3 y 61.3% para los sectores estatal y empresarial respectivamente.

Finalmente, es interesante advertir que los mayores niveles de subutilización de la fuerza de trabajo se presentan propiamente en los sectores o rubros que tienen un creciente peso en la generación de empleo (industria manufacturera y construcción). Por otra parte, la rama de actividad económica con los más bajos niveles de subutilización es la de los establecimientos financieros.

- *La tendencia de la subutilización por categorías ocupacionales.*

El período 1987-1991, se caracterizó por la creciente extensión de la subutilización de la fuerza de trabajo en todas las categorías ocupacionales siendo aun más agudo el problema 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.

Posteriormente el período 1991-1995 muestra una disminución de la tasa de subempleo particularmente entre los

obreros y empleados. Este cambio de tendencia muestra que si bien no se han alcanzado los niveles existentes en 1985, que era el punto alto de la crisis económica previa, el moderado crecimiento económico reciente estaría obrando como factor de disminución de presiones sobre los trabajadores asalariados ya sea a través de una mejora relativa de los sueldos y salarios, o bien, por la vía de una disminución de la carga horaria de trabajo, con mantención de los niveles salariales previos.

- *La tendencia de la subutilización y las formas de organización del trabajo.*

Si para mantener coherencia con todo el análisis previo, se distinguen los dos períodos principales se observan las siguientes tendencias (Cuadro I.19):

(1) Entre 1987 y 1991 todos los sectores del mercado de trabajo experimentaron un incremento de los niveles de subutilización. Éste fue particularmente importante para el sector empresarial (creció de 54.4% a 70.6%), el semiempresarial (pasó de 53.6% a 75.16%) y el familiar (60.4% a 70.5%). En otras palabras, el subempleo afectó tanto al sector formal de la economía como al sector informal.

Como era de esperarse el menor nivel de subutilización 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 pague por ello.

(2) Entre 1991 y 1995 todos los sectores registraron una disminución de la tasa de subutilización aunque esta fue mayor en el sector estatal del mercado de trabajo que en el sector empresarial. En efecto, el subempleo en el sector empresarial pasó de un 70.6% a un 61.3%, en tanto que en el sector estatal lo hizo de 65.5% a un 50.3%

Durante este período también decreció el subempleo en el sector informal aunque en menor dimensión al registrado en el sector formal. De cualquier forma, exceptuando el sector estatal y el servicio doméstico, las diferencias entre unos y otros no pasan de los cinco puntos porcentuales.

- *La tendencia de la subutilización de la fuerza de trabajo por ramas 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. (Cuadro I.19).

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 la

industria, la construcción, el comercio y, el transporte.

Entre 1991 y 1995, la tasa de subempleo siguió subiendo en el transporte y las comunicaciones y, entre los establecimientos financieros y bancos. Contrariamente, la proporción de subempleados en el rubro de la construcción decreció de un 85.2% a un 67.9%, en la industria lo hizo del 77.2% a un 70.7%, en el comercio de un 76.6% a un 65.3% y, finalmente, en los servicios disminuyó del 67.7% al 63%.

- *La intensidad y la extensión del problema del subempleo (Cuadro I.20).*

El análisis de los porcentajes de subutilización de la fuerza de trabajo nos permite establecer la extensión del problema pero no así cuantificar el esfuerzo que debería realizar la economía Boliviana para superarlo. Este esfuerzo puede ser estimado recurriendo a la tasa de desempleo equivalente (TDE) por ingreso-horario que se define como el número de personas que quedarían desocupados si todos los empleados pudiesen obtener ingresos laborales suficientes como para garantizar las condiciones de reproducción de su fuerza de trabajo.

Las estimaciones de la TDE para el período 1987-1995 indican la presencia de dos etapas:

(1) en la primera (años 1987 a 1991) el

desempleo equivalente pasó del 29% al 34.57%, mostrando el pobre desempeño que tuvo la economía nacional en lo que se refiere a su capacidad de generar empleos adecuados o "plenos";

(2) en la segunda fase (1991 a 1995) el desempleo equivalente disminuyó de un 34.57% a un 28.8% indicando que se están produciendo avances en el poder adquisitivo de los sueldos y salarios y/o que la jornada laboral está en descenso.

Una vez realizada la anterior estimación se ha procedido al cálculo de la tasa de subutilización global de la mano de obra sumando las tasas de desempleo abierto y la 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 comportamiento del subempleo en el período analizado.

Evidentemente, en el período 1987-1991 la tasa de subutilización global subió del 34.69% al 41.23% en tanto que entre 1991 y 1995 descendió de 41.23% al 38.76%. Todos estos cambios indican que la tasa de subutilización global (o excedente de mano de obra) tiene un comportamiento muy sensible al ciclo económico ya que crece cuando la economía no mejora y disminuye en caso contrario.

## 5. Conclusiones

A fin de destacar lo peculiar del período 1991 - 1995, cuyos datos son los que se añaden a los de la primera entrega en el Informe Social anterior, se ha optado por presentar resumidamente los aspectos

más relevantes acontecidos en los últimos cuatro años, para luego, retomar la visión global del empleo en los diez años de vigencia del ajuste estructural.

### 5.1. Conclusiones relevantes del período 1991 - 1995

- En los últimos cuatro años, se ha producido una nueva aceleración del ritmo de crecimiento de la oferta laboral en las ciudades del eje.
- Este crecimiento muestra rasgos diferentes a los del período anterior, pues, obedece a una expansión de la ocupación y la disminución de los índices de desempleo abierto, paralelamente a la disminución de los indicadores de subutilización de la FT y de la pobreza. Este comportamiento puede explicarse de la siguiente manera:
  - a) Primero, que la expansión del empleo por la vía de la incorporación de población secundaria, principalmente mujeres y jóvenes; y la ocupación efectiva de población primaria,

expresaría el resultado al que ha llegado la población a partir de diversas estrategias para enfrentar una situación previa de enorme deterioro de los ingresos y calidad de vida;

- b) la conversión de contingentes de oferta laboral en empleo efectivo, señalaría por su ubicación en las formas de organización productiva (semiempresarial y familiar), la efectividad con que los sectores desgarnecidos por las políticas de ajuste, han respondido al reto del mercado, con obtención de ingresos mejores a los de períodos previos; y al margen de las políticas de promoción y fomento deliberadas; y

c) la coyuntura favorable en la situación cambiaria con países fronterizos, tiene un fuerte influjo sobre el desempeño de actividades comerciales y de producción de bienes de consumo masivo, al ofrecer un importante mercado constituido por población de bajos ingresos de los países vecinos, principalmente Perú. Estas ventajas son hábilmente aprovechadas por unidades semiempresariales y familiares de la manufactura en las principales ciudades del eje.

- La modalidad y bases del fenómeno de crecimiento de la ocupación, ingresos y actividades informales, con relativo éxito en la superación de ciertos niveles de indigencia, señala sin embargo, características endebles, que así como emergieron y fueron aprovechadas por la población, pueden desaparecer dejando atrás olas de recesión y consecuencias graves desde el punto de vista de empleo e ingresos, simplemente, con un cambio en las políticas de los países vecinos que invierta la relación hasta ahora favorable; y tal situación, no está lejos de acontecer.

Es decir, no es posible afirmar que el grado de permanencia en el crecimiento de la oferta laboral, con ocupación e ingresos mejorados sea tal que impulse procesos más sólidos y sustentables. Definitivamente, los logros en la materia no pueden ser atribuibles al modelo; más por el contrario, son cuando menos, un resultado no esperado, una sorpresa

para los hacedores de políticas.

- Sí, está claro, por otra parte, que tenemos en frente una experiencia de la que debemos aprender los investigadores, las autoridades y, en especial, los formuladores de políticas: aquellos que fueron los llamados a dinamizar y motorizar el crecimiento en el país, a la hora de ver resultados, no fueron los titulares de la gran empresa privada. En cambio, los desheredados, han respondido con pujanza, agresividad y confianza en sus propias fuerzas, evidenciando que si llegaron a este punto sin apoyo, podrían ir más allá con políticas más activas y deliberadas de promoción, cambio y modernización que hagan más factible la sustentabilidad de su inserción ventajosa en la estructura económica nacional.

No se trata de hacer, basados en una visión exitista, apología de la pequeña empresa o de "los informales", puesto que lo alcanzado no los eximió de fracasos previos, enormes riesgos y límites estructurales a su desarrollo "espontáneo", dada la naturaleza de las actividades; sin embargo, señala también caminos posibles, insuficientemente vistos, por decir lo menos, hasta hoy.

- El subempleo ha disminuido en el ámbito urbano del eje en el período, sin llegar todavía a los niveles de 1985, empero las prácticas flexibles aumentan con la eventualidad en los contratos, y con la posible extensión de prácticas de subcontratación.

## 5.2. Conclusiones generales

- La Población Económicamente Activa, ha venido creciendo en la última

década a tasas sistemáticamente superiores a las registradas por la

evolución de la Población Total de las ciudades, generando una hipertrofia de la oferta laboral urbana que se ha constituido en un rasgo característico de la década; manifiesta tanto en las variaciones de las tasas brutas, como en las tasas globales de participación, cuyo crecimiento de 8 y 10 puntos, contrasta fuertemente con lo observado entre 1976 y 1985, cuando ambas tasas bajan entre uno y dos puntos porcentuales.

- La sistematicidad, regularidad y permanencia con que crece y se acumula la presión de oferta sobre el mercado laboral a lo largo de toda la década, le asignan a este fenómeno un carácter estructural, que no puede pasar desapercibido. Se debe tomar conciencia de las enormes dificultades que se confrontará para revertir la fuerte concentración de la PEA en las ciudades del eje.
- El tipo de asociación entre oferta y demanda laboral en el período de diez años de reformas estructurales en el país, revela su fuerte asiento en los segmentos más rezagados de la estructura productiva, tanto desde el punto de vista tecnológico, de organización laboral y de productividad, como de calidad del empleo.
- Los sectores en los que se asienta el crecimiento de la oferta laboral, mujeres y menores de edad, revelan que su inserción se realiza en condiciones de prevalencia de pautas sociales discriminatorias que deben ser controladas. Las condiciones de desempeño laboral de las mujeres se expresan sistemáticamente en diferenciales negativos de ingreso respecto a los hombres. Esto ocurre en cualquier rama de actividad y prácticamente en todos los grupos de la pirámide de edades.

Participan en ella una proporción significativa de mujeres, hoy mayor que al inicio. Es mayoritaria en el sector familiar y sigue en importancia su presencia en el sector estatal.

- Este hecho significa que la heterogeneidad del mercado de trabajo se acentúa. El empleo depende cada vez más de la capacidad de la población para impulsar pequeños emprendimientos, con la finalidad de garantizar la generación de ingresos.
- Afirmar con elementos de sustento empírico como los presentados, que el crecimiento del empleo y su absorción en la economía se basa en el dinamismo de los sectores más rezagados tecnológicamente, significa reconocer que se verán afectadas la calidad y sostenibilidad del crecimiento económico.
- De igual manera; y habida cuenta de que, por un lado, el nivel de ingresos del Sector Informal se halla fuertemente condicionado por el volumen de la masa de salarios existente en el Sector formal, aún sujeto a políticas de contención; y segundo, que las formas precarias de empleo caracterizan a un importante contingente de unidades informales; se pondrá también en cuestión la posibilidad real de lograr otros objetivos como la equidad y la integración social.
- La absorción de la fuerza de trabajo a lo largo del período se basa, fundamentalmente, en la iniciativa de los Sectores Semiempresarial y Familiar. Ambos juntos elevan su participación en la PEA en 8 puntos porcentuales en los diez años de ajuste estructural. Lo dicho implica que el Sector Informal urbano constituía ya el 63,14% de la fuerza laboral urbana del eje, en 1995.

- Se verifica así que estos sectores, a pesar de los rezagos tecnológicos y de productividad con que operan, responden al reto del mercado y son capaces, coyunturalmente, de generar fuentes de ingreso que, incluso, expresan mejoras en términos reales, hasta aliviar las presiones de incremento de la pobreza.
  - Las tendencias globales del período muestran que las ramas más dinámicas en la absorción de empleo fueron la Construcción y el Comercio, seguidas, bastante atrás, por la Manufactura y el Transporte.
  - Al menos, desde la perspectiva de la generación de empleo, no puede afirmarse que el proceso de ajuste haya cobijado el fortalecimiento del sector manufacturero o productivo en general; y, si se establecen las relaciones de magnitud, de lejos, el comercio es la actividad con mayor presencia en el empleo urbano.
  - Una mirada global al comportamiento de las jornadas laborales en las ciudades del eje permite concluir que al cabo de diez años de reforma ha aumentado el nivel de esfuerzo laboral realizado. La jornada semanal de trabajo se ha extendido en algo más de 2 horas y media; es decir, alrededor de 11 horas adicionales al mes, que expresan la aplicación todavía prevaleciente de estrategias productivas basadas en la prolongación de jornadas, principalmente, en actividades de Construcción, Comercio y Manufactura.
  - A su vez, ello revela la preferencia de prácticas de elevación de la competitividad por la vía de afectar los costos laborales. Fenómeno, por otro lado, mucho más extendido entre 1985 y 1991, que entre 1991 y 1995.
  - A lo largo de los diez años de aplicación de las reformas, el impacto de las medidas de flexibilización relativas al régimen de contratación se revela en el grado de deterioro de las condiciones laborales vía extensión de contratos eventuales, pues, ése ha sido un comportamiento común a las diferentes formas de organización del trabajo, ramas y categorías ocupacionales, aunque tiene particular intensidad en el Sector Semiempresarial y dentro de él en las actividades de la Construcción y la Manufactura.
  - A pesar de la leve recuperación que registró la economía boliviana en todo este período, el subempleo de la fuerza de trabajo fue siempre bastante alto y superior al observado en 1987.
- Ella sigue afectando a todos los sectores del mercado de trabajo. Sin embargo, es mayor en el sector familiar (68%) y semiempresarial (63%); y afecta más a los obreros (79.5%), a los trabajadores por cuenta propia (67.5%) y, los empleados (en 59%).
- Finalmente, los mayores niveles de subutilización de la fuerza de trabajo se presentan propiamente en los sectores o rubros que tienen un creciente peso en la generación de empleo (industria manufacturera y construcción).

### 5.3. A modo de corolario

- En diez años del proceso de reformas se produce un reacomodo de la estructura económica urbana que tiende a consolidar su heterogeneidad

interna, fortaleciendo las actividades con mayor rezago tecnológico del comercio, la construcción y la manufactura; se cambia la naturaleza de la categoría obrero, antes inserta en actividades esencialmente empresariales o estatales, por obreros mayoritariamente insertos en unidades semiempresariales. Es decir, por obreros, con sistemas de contrato oral, y prácticas de relación que excluyen el goce de beneficios laborales, goce de vacaciones, regulación de jornadas, garantías de estabilidad laboral, posibilidad de organización sindical, etc..

Se trata del fortalecimiento de una modalidad de asalariado premoderno que difícilmente podrá encarnar en sí al trabajador de una Bolivia competitiva, equitativa en la distribución de los beneficios del crecimiento e integradora desde el punto de vista social.

- El reto al que esta realidad invita es a reconocer la potencialidad demostrada por las pequeñas unidades económicas, para modificar sus condiciones estructurales de funcionamiento, integrarlas a la modernidad y, por esta vía, generar también condiciones de mejora de los indicadores laborales para sus trabajadores y las posibilidades de una integración social genuina.
- La tozuda realidad demuestra con los hechos presentados la paradójica diferencia existente entre estos resultados y los objetivos del plan de reformas.

En primer término, contrasta con los

objetivos de modernización del aparato productivo, pues el crecimiento de la ocupación se dio en los sectores más rezagados desde el punto de vista tecnológico y organizativo.

Por los antecedentes presentados, es imprescindible afirmar que la economía urbana es esencialmente informal, mucho más hoy que antes del Programa de Ajuste Estructural.

En segundo lugar, la confianza en el sector empresarial privado y los objetivos de desarrollo y afianzamiento de su orientación exportadora, ha sido desmentida, en tanto no se ha verificado, desde el punto de vista de la generación de empleo, una movilización significativa de recursos de inversión. Ello conduce a afirmar que tampoco se han diversificado los productos de exportación.

Por último, la tesis del goteo. La posibilidad de que las estrategias de integración social o la mejora de los indicadores laborales, ya mejor asimiladas por los hacedores de políticas, puedan suceder al crecimiento de la economía, se ven cuestionadas porque el crecimiento se produce precisamente en los sectores con mayor precariedad en sus condiciones de desenvolvimiento laboral. Pero además, nada asegura que exista la posibilidad de permanencia en los niveles de éxito logrados por unidades semiempresariales y familiares, no sólo en términos de generación de empleo, sino, en términos de mejora relativa de los ingresos reales medios.

**Cuadro Nro. I.1**  
**Ciudades del Eje:**  
**Evolución de la población total y de la población económicamente activa, 1976-1995.**

CATEGORIA POBLACIONAL	1976	1985	1987	1989	1990	1991	1995	TASA MEDIA DE CRECIMIENTO ANUAL				TASA PROM. 1985-95	
								1976-85	1985-87	1987-89	1989-91		1991-95
POBLACION TOTAL	1094649	1621530	1788856	1881634	2015766	2139981	2558077	4.38	4.53	4.05	4.68	4.56	4.66
POBLACION DE 10 AÑOS Y MAS	806318	1245776	1369838	1377214	1490959	1582423	1904120	4.78	4.38	0.43	5.06	4.74	4.33
POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA	372146	547890	651012	750150	781759	840191	1078502	4.30	7.96	11.34	4.13	6.44	7.01
POBLACION OCUPADA	345352	519250	617832	674587	728584	789383	1031876	4.53	12.33	4.07	5.89	6.93	7.11
POBLACION DESOCUPADA	26794	28640	33180	75563	53175	50808	46626	0.74	10.44	38.10	-14.87	-2.12	4.99
-CESANTE	23284	13318	19614	49853	32883	31387	33588	-6.21	27.46	43.19	-17.33	1.69	9.69
-ASPIRANTE	3510	15322	13566	25710	20292	19421	13058	16.37	-8.63	29.60	-10.51	-9.45	-1.59
TASAS DE PARTICIPACION													
Tasa Bruta de participación	34.00	33.80	36.40	39.90	38.80	39.30	42.16						
Tasa Global de participación	46.20	44.20	47.60	54.50	52.40	53.10	56.64						
Tasa de participación masculina	66.00	58.70	60.30	62.80	64.50	64.50	66.34						
Tasa de participación femenina	27.90	30.90	36.20	49.40	41.80	42.20	54.58						
Tasa de ocupación	92.80	94.77	94.90	89.90	93.20	94.00	95.68						
Tasa de desempleo abierto	7.20	5.23	5.10	10.10	6.80	6.00	4.32						

FUENTE: Censo Nacional de Población y Vivienda, INE, 1976.  
 Encuestas Permanente e Integrada de Hogares, INE, 1985-1995.  
 Elaboración: CEDLA.

**Cuadro Nro. I.2**  
**Ciudades del Eje:**  
**Población total y población económicamente activa - 1995**

CATEGORIA POBLACIONAL	CAPITALES (a)	EJE (b)	% b/a * 100
POBLACION TOTAL	3188958	2558077	80,2
POBLACION EN EDAD DE TRABAJAR	2368491	1904120	80,4
POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA	1316723	1078502	81,9
POBLACION OCUPADA	1256576	1031876	82,1
POBLACION DESOCUPADA	60147	46626	77,5
-CESANTE	43437	33568	77,3
-ASPIRANTE	16710	13058	78,1
POBLACION INACTIVA	1051768	825618	78,5

**Fuente: Encuestas Permanente e Integrada de Hogares, INE,-1995.**

**Elaboración: CEDLA.**

Cuadro Nro. I.3  
Ciudades del Eje:

Tasas específicas de participación en la actividad económica por grupos de edad según sexo (1976-1995)/1.

CONCEPTO	HOMBRES					MUJERES								
	76	85	87	89	90	91	95	76	85	87	89	90	91	95
Total	66	59	60	63	65	65	66	28	31	36	49	42	42	48
10-19 años	24	12	13	17	21	24	25	19	12	13	24	19	20	22
20-24 años	73	55	63	75	71	67	70	35	32	39	54	46	47	53
25-29 años	91	81	85	92	90	89	92	37	45	54	59	55	54	62
30-34 años	97	96	95	97	97	98	97	36	48	57	72	63	60	31
35-39 años	98	98	99	99	97	97	99	35	51	54	73	65	61	70
40-44 años	98	99	95	98	96	98	99	35	51	56	69	64	65	73
45-49 años	98	94	95	95	98	96	98	32	42	53	68	64	56	67
50 y más	78	68	65	89	67	64	68	20	24	29	50	32	35	39

1/ Para facilitar la lectura se ha procedido a un redondeo de las tasas de participación.

FUENTE: Censo Nacional de Población y Vivienda, INE, 1976.

Encuestas Permanente e Integrada de Hogares, INE, 1985-1995.

Elaboración: CEDLA.

**Cuadro Nro.I.4**

**Ciudades del Eje:  
Tasas de ocupación por grupos etáreos, según sexo -1995**

GRUPOS ETAREOS	HOMBRES	MUJERES
Total	96,20	95,00
10-19 años	97,00	93,20
20-24 años	94,40	91,90
25-29 años	95,90	92,40
30-34 años	97,60	96,10
35-39 años	97,20	96,20
40-44 años	98,20	97,20
45-49 años	96,60	97,80
50 y más	96,10	98,90

**FUENTE:** Encuestas Permanente e Integrada de Hogares, INE, 1995.

**Elaboración:** CEDLA.

Cuadro Nro. I.5

Ciudades del Eje:

Distribución de la población ocupada por formas de organización del trabajo, 1985-1995.

A) OCUPADOS	TOTAL	ESTATAL	EMPRESARIAL	SEMIEMPRES.	FAMILIAR	DOMESTICO
1985	517728	125819	81217	93949	190879	25864
1987	616408	125322	128070	90926	240666	31424
1989	655323	108420	136260	77163	287941	45539
1990	695447	114725	134400	108466	283618	54238
1991	778260	132550	159931	138136	299734	47909
1995	1009318	120719	194059	226290	411017	57233
B) ESTRUCTURA PORC.	TOTAL	ESTATAL	EMPRESARIAL	SEMIEMPRES.	FAMILIAR	DOMESTICO
1985	100,00	24,30	15,69	18,15	36,87	5,00
1987	100,00	20,33	20,78	14,75	39,04	5,10
1989	100,00	16,54	20,79	11,77	43,94	6,95
1990	100,00	16,50	19,33	15,60	40,78	7,80
1991	100,00	17,03	20,55	17,75	38,51	6,16
1995	100,00	11,96	19,23	22,42	40,72	5,67
PROMEDIO	100,00	17,78	19,39	16,74	39,98	6,11
C) TASA CREC. ANUAL	TOTAL	ESTATAL	EMPRESARIAL	SEMIEMPRES.	FAMILIAR	DOMESTICO
1987-85	9,11	-0,20	25,57	-1,62	12,29	10,23
1989-87	3,11	-6,99	3,15	-7,88	9,38	20,38
1990-89	6,12	5,82	-1,37	40,57	-1,50	19,10
1991-90	11,91	15,54	19,00	27,35	5,68	-11,67
1995-91	6,72	-4,57	10,15	27,99	17,10	9,30
PROMEDIO 1985-95	6,90	-0,41	9,10	9,19	7,97	8,27

FUENTE: Encuestas Permanente e Integrada de Hogares, INE, 1985-1995.

Elaboración: CEDLA.

Cuadro Nro. I.6

Ciudades del Eje:

Mujeres ocupadas por formas de organización del trabajo, 1985-1991-1995.

SECTOR DEL MERCADO DE TRABAJO	1985		1991		1995	
	TOTAL	MUJERES	TOTAL	MUJERES	TOTAL	MUJERES
	%	%	%	%	%	%
TOTAL	517718	37,1	778260	40,8	1009318	43,9
Estatal	125819	34,1	132550	35,1	120719	40,4
Empresarial	81217	20,5	159931	20,6	194059	22,2
Semiempresarial	93949	18,1	138136	17,7	226290	23,8
Familiar	190879	47,2	299734	38,5	411017	59,3
Servicio Doméstico	25854	5,0	47909	6,2	57233	93,5

FUENTE: Encuestas Permanente e Integrada de Hogares, INE, 1985-1991-1995.

Elaboración: CEDLA.

**Cuadro Nro. I.7**  
**Ciudades del Eje:**  
**Distribución de la población ocupada por categorías ocupacionales, 1985-1995.**

A) OCUPADOS	TOTAL	OBrero	EMPLEADO	CUENTA PROPIA	PATRON	TRABAJO FAMILIAR	PROF. INDEP.	EMPL. DOMESTICO
1985	517728	46437	224666	176150	23494	14729	6388	25864
1987	616408	50030	250452	209894	31366	30772	12470	31424
1989	655323	60656	232703	256329	21241	31612	7243	45539
1990	695447	66971	256918	246481	27547	37137	6155	54238
1991	778260	130281	259042	254714	34922	45020	6372	47909
1995	1009318	155739	297188	303197	78646	107820	9495	57233
B) ESTRUCTURA PORC.	TOTAL	OBrero	EMPLEADO	CUENTA PROPIA	PATRON	TRABAJO FAMILIAR	PROF. INDEP.	EMPL. DOMESTICO
1985	100,00	8,97	43,39	34,02	4,54	2,84	1,23	5,00
1987	100,00	8,12	40,63	34,05	5,09	4,99	2,02	5,10
1989	100,00	9,26	35,51	39,11	3,24	4,82	1,11	6,95
1990	100,00	9,63	36,94	35,44	3,96	5,34	0,89	7,80
1991	100,00	16,74	33,28	32,73	4,49	5,78	0,82	6,16
1995	100,00	15,43	29,44	30,04	7,79	10,68	0,94	5,67
PROMEDIO	100,00	11,36	36,53	34,23	4,85	5,74	1,17	6,11
C) TASA CREC. ANUAL	TOTAL	OBrero	EMPLEADO	CUENTA PROPIA	PATRON	TRABAJO FAMILIAR	PROF. INDEP.	EMPL. DOMESTICO
1987-85	9,11	3,80	5,58	9,16	15,54	44,54	39,72	10,23
1989-87	3,11	10,11	-3,61	10,51	-17,71	1,36	-23,79	20,38
1990-89	6,12	10,41	10,41	-3,84	29,69	17,48	-15,02	19,10
1991-90	11,91	94,53	0,83	3,34	26,77	21,23	3,53	-11,67
1995-91	6,72	4,56	3,49	4,45	22,50	24,40	10,49	4,55
PROMEDIO	6,90	12,86	2,84	5,58	12,84	22,03	4,04	8,27

FUENTE: Encuestas Permanente e Integrada de Hogares, INE, 1985-1995.  
 Elaboración: CEDLA.

Cuadro Nro. I.8

Ciudades del Eje:  
Distribución de la población ocupada por ramas de actividad, 1985-1995.

A) OCUPADOS	TOTAL	MANUFACTURA	CONSTRUCCION	COMERCIO, REST.	TRANSPORTES	SERVICIOS	OTROS
1985	517728	92011	27862	126449	40739	189197	41470
1987	616408	83102	31060	166932	47456	239842	48016
1989	655146	87841	41857	201582	47227	235505	41134
1990	695447	117275	39016	187911	49651	258104	43490
1991	778269	148299	63882	204660	55561	265616	40251
1995	1009318	196141	84628	347764	78150	224246	78389
B) ESTRUCTURA PORC.	TOTAL	MANUFACTURA	CONSTRUCCION	COMERCIO, REST.	TRANSPORTES	SERVICIOS	OTROS
1985	100,00	17,77	5,38	24,42	7,87	36,54	8,01
1987	100,00	13,48	5,04	27,08	7,70	38,91	7,79
1989	100,00	13,41	6,39	30,77	7,21	35,95	6,28
1990	100,00	16,86	5,61	27,02	7,14	37,11	6,25
1991	100,00	19,05	8,21	26,30	7,14	34,13	5,17
1995	100,00	19,43	8,38	34,46	7,74	22,22	7,77
PROMEDIO	100,00	16,67	6,50	28,34	7,47	34,14	6,88
C) TASA CREC. ANUAL	TOTAL	MANUFACTURA	CONSTRUCCION	COMERCIO, REST.	TRANSPORTES	SERVICIOS	OTROS
1987-85	9,11	-4,96	5,58	14,90	7,93	12,59	7,60
1989-87	3,09	2,81	16,09	9,89	-0,24	-0,91	-7,44
1990-89	6,15	33,51	-6,79	-6,78	5,13	9,60	5,73
1991-90	11,91	26,45	63,73	8,91	11,90	2,91	-7,45
1995-91	6,71	7,24	7,28	14,17	8,90	-4,14	18,13
PROMEDIO	6,90	7,86	11,75	10,65	6,73	1,71	6,57

FUENTE: Encuestas Permanente e Integrada de Hogares, INE, 1985-1995.  
Elaboración: CEDLA

**Cuadro Nro. I.9**

**Ciudades del Eje:**

**Mujeres ocupadas por rama de actividad, 1985-1991-1995**

RAMA DE ACTIVIDAD	MUJERES OCUPADAS	% DEL TOTAL DE OCUPADOS
1985		
TOTAL	100,0	36,2
Industria Manufacturera	13,3	25,6
Construcción	0,2	1,4
Comercio Restaurantes y Hoteles	42,2	61,6
Transportes	1,1	5,0
Servicios	39,2	40,6
Otras ramas	4,0	19,3
1991		
TOTAL	100,0	42,7
Industria Manufacturera	14,0	31,3
Construcción	0,7	3,6
Comercio Restaurantes y Hoteles	41,0	66,6
Transportes	1,0	5,7
Servicios	41,0	48,5
Otras ramas	2,3	13,0
1995		
TOTAL	100,0	43,9
Industria Manufacturera	16,4	37,5
Construcción	0,4	2,2
Comercio Restaurantes y Hoteles	46,0	59,5
Transportes	1,1	6,1
Servicios	31,1	58,9
Otras ramas	5,0	27,8

**FUENTE:** Encuestas Permanente e Integrada de Hogares, INE, 1985-1991-1995.

**Elaboración:** CEDLA.

**Cuadro Nro. I.10**  
**Ciudades del Eje**  
**Distribución de la población ocupada por categoría ocupacional,**  
**según formas de organización del trabajo, 1985-1995**

CATEG. OCUPACIONAL	TOTAL	ESTATAL	EMPR.	SEMIEMPR.	FAMILIAR	SERV.DOM.	TOTAL	ESTATAL	EMPR.	SEMIEMPR.	FAMILIAR	SERV.DOM.
							%	%	%	%	%	%
1985												
Total	517728	125819	81217	93949	190879	25864	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Obrero	46437	4343	17572	24522	0	0	9.0	3.5	21.6	26.1	0.0	0.0
Empleado	224666	121476	54250	48940	0	0	43.4	96.5	66.8	52.1	0.0	0.0
Trabajador familiar	14729	0	0	0	14729	0	2.8	0.0	0.0	0.0	7.7	0.0
Patrón, Empleador o Socio	23494	0	3007	20487	0	0	4.5	0.0	3.7	21.8	0.0	0.0
Profesional Independiente	6388	0	6388	0	0	0	1.2	0.0	7.9	0.0	0.0	0.0
Trab. por cuenta propia	176150	0	0	0	176150	0	34.0	0.0	0.0	0.0	92.3	0.0
Empleada doméstica	25864	0	0	0	0	25864	5.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
1987												
Total	616408	125322	128070	90926	240666	31424	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Obrero	50030	6170	22560	21300	0	0	9.7	4.9	17.6	23.4	0.0	0.0
Empleado	250452	119152	84142	47158	0	0	48.4	95.1	65.7	51.9	0.0	0.0
Trabajador familiar	30772	0	0	0	30772	0	5.9	0.0	0.0	0.0	12.8	0.0
Patrón, Empleador o Socio	31366	0	8898	22468	0	0	6.1	0.0	6.9	24.7	0.0	0.0
Profesional Independiente	12470	0	12470	0	0	0	2.4	0.0	9.7	0.0	0.0	0.0
Trab. por cuenta propia	209894	0	0	0	209894	0	40.5	0.0	0.0	0.0	87.2	0.0
Empleada doméstica	31424	0	0	0	0	31424	6.1	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
1989												
Total	655323	108420	136260	77163	287941	45539	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Obrero	60656	6302	32638	21716	0	0	9.3	5.8	24.0	28.1	0.0	0.0
Empleado	232703	102118	83880	46705	0	0	35.5	94.2	61.6	60.5	0.0	0.0
Trabajador familiar	31612	0	0	0	31612	0	4.8	0.0	0.0	0.0	11.0	0.0
Patrón, Empleador o Socio	21241	0	12499	8742	0	0	3.2	0.0	9.2	11.3	0.0	0.0
Profesional Independiente	7243	0	7243	0	0	0	1.1	0.0	5.3	0.0	0.0	0.0
Trab. por cuenta propia	256329	0	0	0	256329	0	39.1	0.0	0.0	0.0	89.0	0.0
Empleada doméstica	45539	0	0	0	0	45539	6.9	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0

Continuación Cuadro N° I.10

CATEG. OCUPACIONAL	TOTAL	ESTATAL	EMPR.	SEMIEMPR.	FAMILIAR	SERV.DOM.	TOTAL	ESTATAL	EMPR.	SEMIEMPR.	FAMILIAR	SERV.DOM.
							%	%	%	%	%	%
1990												
Total	695447	114725	134400	108466	283618	54238	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Obrero	66971	7837	30242	28892	0	0	9.6	6.8	22.5	26.6	0.0	0.0
Empleado	256918	106886	91751	58279	0	0	36.9	93.2	68.3	53.7	0.0	0.0
Trabajador familiar	37137	0	0	0	37137	0	5.3	0.0	0.0	0.0	13.1	0.0
Patrón, Empleador o Socio	27547	0	6252	21295	0	0	4.0	0.0	4.7	19.6	0.0	0.0
Profesional Independiente	6155	0	6155	0	0	0	0.9	0.0	4.6	0.0	0.0	0.0
Trab. por cuenta propia	246481	0	0	0	246481	0	35.4	0.0	0.0	0.0	86.9	0.0
Empleada doméstica	54238	0	0	0	0	54238	7.8	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
1991												
Total	778260	132550	159931	138136	299734	47909	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Obrero	130281	16285	58501	55495	0	0	16.7	12.3	36.6	40.2	0.0	0.0
Empleado	259042	116265	89048	53729	0	0	33.3	87.7	55.7	38.9	0.0	0.0
Trabajador familiar	45020	0	0	0	45020	0	5.8	0.0	0.0	0.0	15.0	0.0
Patrón, Empleador o Socio	34922	0	6010	28912	0	0	4.5	0.0	3.8	20.9	0.0	0.0
Profesional Independiente	6372	0	6372	0	0	0	0.8	0.0	4.0	0.0	0.0	0.0
Trab. por cuenta propia	254714	0	0	0	254714	0	32.7	0.0	0.0	0.0	85.0	0.0
Empleada doméstica	47909	0	0	0	0	47909	6.2	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
1995												
Total	1009318	120719	194059	226290	411017	57233	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Obrero	155739	14302	60770	80667	0	0	15.4	11.8	31.3	35.6	0.0	0.0
Empleado	297188	106417	114894	75877	0	0	29.4	88.2	59.2	33.5	0.0	0.0
Trabajador familiar	107820	0	0	0	107820	0	10.7	0.0	0.0	0.0	26.2	0.0
Patrón, Empleador o Socio	78646	0	8900	69746	0	0	7.8	0.0	4.6	30.8	0.0	0.0
Profesional Independiente	9495	0	9495	0	0	0	0.9	0.0	4.9	0.0	0.0	0.0
Trab. por cuenta propia	303197	0	0	0	303197	0	30.0	0.0	0.0	0.0	73.8	0.0
Empleada doméstica	57233	0	0	0	0	57233	5.7	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0

FUENTE: Encuestas Permanente e Integrada de Hogares, INE, 1985-1995

Elaboración CEDLA

**Cuadro Nro. I.11**  
**Ciudades del Eje:**  
**Distribución de la población ocupada por ramas de actividad,**  
**según sector del mercado de trabajo, 1985-1995**

RAMA DE ACTIVIDAD	TOTAL	ESTATAL	EMPR.	SEMIEMPR.	FAMILIAR	DOMEST.	TOTAL	ESTATAL	EMPR.	SEMIEMPR.	FAMILIAR	DOMEST.
1985												
Total	517728	125819	81217	93949	190879	25864	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Industria Manufacturera	92011	3644	24464	27360	36543	0	17.77	2.90	30.12	29.12	19.14	0.00
Construcción	27862	879	8045	10459	8479	0	5.38	0.70	9.91	11.13	4.44	0.00
Transportes y Comunicaciones	40739	8295	9519	10434	12491	0	7.87	6.59	11.72	11.11	6.54	0.00
Comercio, Restaurantes y Hoteles	126449	62	11075	14239	101073	0	24.42	0.05	13.64	15.16	52.95	0.00
Servicios sociales y comunales	189197	102166	14695	21034	25438	25864	36.54	81.20	18.09	22.39	13.33	100.00
Otras ramas	41470	10773	13419	10423	6855	0	8.01	8.56	16.52	11.09	3.59	0.00
1987												
Total	616408	125322	128070	90926	240666	31424	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Industria Manufacturera	83102	1644	25736	19456	36266	0	13.48	1.31	20.10	21.40	15.07	0.00
Construcción	31060	2006	10034	8962	10058	0	5.04	1.60	7.83	9.86	4.18	0.00
Transportes y Comunicaciones	47456	7524	16660	6166	17106	0	7.70	6.00	13.01	6.78	7.11	0.00
Comercio, Restaurantes y Hoteles	166932	832	22152	21728	122220	0	27.08	0.66	17.30	23.90	50.78	0.00
Servicios sociales y comunales	239842	101896	33218	27666	45638	31424	38.91	81.31	25.94	30.43	18.96	100.00
Otras ramas	48016	11420	20270	6948	9378	0	7.79	9.11	15.83	7.64	3.90	0.00
1989												
Total	655146	108420	136146	77163	287940	45539	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Industria Manufacturera	87841	1697	32510	16263	37371	0	13.41	1.57	23.88	21.08	12.98	0.00
Construcción	41857	3427	15896	7099	15435	0	6.39	3.16	11.68	9.20	5.36	0.00
Transportes y Comunicaciones	47227	9781	17860	5175	14474	0	7.21	9.02	13.12	6.71	5.03	0.00
Comercio, Restaurantes y Hoteles	201582	1091	23323	17778	159203	0	30.77	1.01	17.13	23.04	55.29	0.00
Servicios sociales y comunales	235505	85637	27505	25137	51874	45539	35.95	78.99	20.20	32.58	18.02	100.00
Otras ramas	41134	6787	19052	5711	9584	0	6.28	6.26	13.99	7.40	3.33	0.00

Continuación Cuadro N° I.11

RAMA DE ACTIVIDAD	1990		1991		1995		TOTAL	ESTATAL	EMPR.	SEMIEMPR.	FAMILIAR	DOMEST.	TOTAL	ESTATAL	EMPR.	SEMIEMPR.	FAMILIAR	DOMEST.		
	TOTAL	ESTATAL	EMPR.	SEMIEMPR.	FAMILIAR	DOMEST.													TOTAL	ESTATAL
Total	695447	114725	134400	108466	283618	54238	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	
Industria Manufacturera	117275	2682	38322	32018	44253	0	16.86	2.34	28.51	29.52	15.60	0.00	16.86	2.34	28.51	29.52	15.60	0.00	16.86	2.34
Construcción	39016	1054	12770	9382	15810	0	5.61	0.92	9.50	8.65	5.57	0.00	5.61	0.92	9.50	8.65	5.57	0.00	5.61	0.92
Transportes y Comunicaciones	49651	6172	18327	8557	16595	0	7.14	5.38	13.64	7.89	5.85	0.00	7.14	5.38	13.64	7.89	5.85	0.00	7.14	5.38
Comercio, Restaurantes y Hoteles	187911	923	19650	21005	146333	0	27.02	0.80	14.62	19.37	51.60	0.00	27.02	0.80	14.62	19.37	51.60	0.00	27.02	0.80
Servicios sociales y comunales	258104	94747	27868	28061	53190	54238	37.11	82.59	20.74	25.87	18.75	100.00	37.11	82.59	20.74	25.87	18.75	100.00	37.11	82.59
Otras ramas	43490	9147	17463	9443	7437	0	6.25	7.97	12.99	8.71	2.62	0.00	6.25	7.97	12.99	8.71	2.62	0.00	6.25	7.97
Total	778269	132550	159940	138136	299734	47909	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Industria Manufacturera	148299	3278	40617	39116	65288	0	19.05	2.47	25.40	28.32	21.78	0.00	19.05	2.47	25.40	28.32	21.78	0.00	19.05	2.47
Construcción	63882	4388	21410	18666	19418	0	8.21	3.31	13.39	13.51	6.48	0.00	8.21	3.31	13.39	13.51	6.48	0.00	8.21	3.31
Transportes y Comunicaciones	55561	7937	23033	10163	14428	0	7.14	5.99	14.40	7.36	4.81	0.00	7.14	5.99	14.40	7.36	4.81	0.00	7.14	5.99
Comercio, Restaurantes y Hoteles	204660	1579	26148	25336	151597	0	26.30	1.19	16.35	18.34	50.58	0.00	26.30	1.19	16.35	18.34	50.58	0.00	26.30	1.19
Servicios sociales y comunales	265616	104035	35398	37394	40880	47909	34.13	78.49	22.13	27.07	13.64	100.00	34.13	78.49	22.13	27.07	13.64	100.00	34.13	78.49
Otras ramas	40251	11333	13334	7461	8123	0	5.17	8.55	8.34	5.40	2.71	0.00	5.17	8.55	8.34	5.40	2.71	0.00	5.17	8.55
Total	1009318	120719	194059	226290	411017	57233	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Industria Manufacturera	196141	569	51527	60003	84042	0	19.43	0.47	26.55	26.52	20.45	0.00	19.43	0.47	26.55	26.52	20.45	0.00	19.43	0.47
Construcción	84628	2232	19170	39694	23532	0	8.38	1.85	9.86	17.54	5.73	0.00	8.38	1.85	9.86	17.54	5.73	0.00	8.38	1.85
Transportes y Comunicaciones	78150	7289	32674	20025	18162	0	7.74	6.04	16.84	8.85	4.42	0.00	7.74	6.04	16.84	8.85	4.42	0.00	7.74	6.04
Comercio, Restaurantes y Hoteles	347764	0	42579	66475	238710	0	34.46	0.00	21.94	29.38	58.08	0.00	34.46	0.00	21.94	29.38	58.08	0.00	34.46	0.00
Servicios sociales y comunales	224246	101500	20715	16418	28380	57233	22.22	84.08	10.67	7.26	6.90	100.00	22.22	84.08	10.67	7.26	6.90	100.00	22.22	84.08
Otras ramas	78389	9129	27394	23675	18191	0	7.77	7.56	14.12	10.46	4.43	0.00	7.77	7.56	14.12	10.46	4.43	0.00	7.77	7.56

FUENTE: Encuestas Permanente e Integrada de Hogares, 1985-1995  
Elaboración CEDLA

Cuadro Nro. I.12

Ciudades del Eje:  
Causas del desempleo, 1985-1995

	1985		1987		1989		1990		1991		1995	
Total Desempleados	28640	100,0%	33269	100,0%	75563	100,0%	53202	100,0%	50808	100,0%	46626	100,0%
Cesantes	13318	46,5%	19614	59,0%	49853	66,0%	32883	61,8%	31387	61,8%	33568	72,0%
Terminó su contrato	2335	8,2%	5148	15,5%	10908	14,4%	7382	13,9%	6657	13,1%	6676	14,3%
Lo despidieron	2232	7,8%	4702	14,1%	9433	12,5%	8983	16,9%	3490	6,9%	4215	9,0%
Retiro Voluntario	3910	13,7%	3550	10,7%	13610	18,0%	8159	15,3%	ND	ND	6092	13,1%
Otros (total)	4841	16,9%	6214	18,7%	15902	21,0%	8359	15,7%	21240	41,8%	16585	35,6%
- Accidente o Enfermedad	941	3,3%	1258	3,8%	ND	ND	ND	ND	ND	ND	4286	9,2%
- Cierre Empresa	ND	ND	ND	ND	3503	4,6%	2452	4,6%	1886	3,7%	1926	4,1%
- Para ser Cuenta Propia	ND	ND	ND	ND	1002	1,3%	503	0,9%	583	1,1%	ND	0,0%
Aspirantes	15322	53,5%	13655	41,0%	25710	34,0%	20319	38,2%	19421	38,2%	13058	28,0%

Fuente: Encuestas Permanente e Integrada de Hogares. INE, 1985-1995.

Elaboración: CEDLA.

N.D. No Disponible

Cuadro Nro. I.13

Ciudades del Eje:

Edad y años de estudio promedio de los desocupados, 1985-1995.

	1985		1987		1989		1990		1991		1995	
	EDAD	AÑOS DE ESTUDIO										
TOTAL	26,46	9,30	30,05	9,95	29,04	9,43	29,99	9,37	27,92	8,24	29,51	9,51
Cesantes	30,16	7,73	32,37	9,80	32,19	9,28	33,93	9,00	31,81	7,97	32,27	9,19
Aspirantes	23,24	10,70	26,71	10,16	22,94	9,70	23,61	9,95	21,63	8,73	22,39	10,28
HOMBRES	27,40	9,09	32,42	9,99	30,11	9,36	32,07	9,01	29,50	8,10	31,55	10,00
Cesantes	31,09	7,73	34,05	9,82	33,55	9,14	36,45	8,73	33,81	7,73	35,02	9,53
Aspirantes	23,70	10,59	29,15	10,34	19,67	10,01	21,46	9,68	21,65	8,80	20,90	11,34
MUJERES	24,01	9,83	24,51	9,85	27,90	9,50	27,41	9,85	25,77	8,41	27,54	9,00
Cesantes	26,94	7,73	25,99	9,74	30,23	9,49	29,58	9,52	28,80	8,27	29,38	8,79
Aspirantes	22,28	10,89	23,47	9,91	24,91	9,51	25,18	10,17	21,60	8,64	23,52	9,42

FUENTE: Encuestas Permanente e Integrada de Hogares, INE, 1985-1995.

Elaboración: CEDLA.

Cuadro Nro. I.14  
Ciudades del Eje:  
Cesantes por sector del mercado de trabajo, categoría ocupacional y ramas de expulsión, 1985-1995

	1985		1987		1989		1990		1991		1995	
	Total	%										
SECTOR	13318	100.0	19334	100.0	46979	100.0	31001	100.0	30633	100.0	31233	100.0
Estatial	2230	16.7	5680	29.4	10151	21.6	7234	23.3	4817	15.7	3320	10.6
Empresarial	5234	39.3	6712	34.7	14894	31.7	10665	34.4	8481	27.7	10326	33.1
Semiempresarial	3705	27.8	4396	22.7	12429	26.5	6242	20.1	9039	29.5	8496	27.2
Familiar	1694	12.7	1902	9.8	6186	13.2	4445	14.3	4876	15.9	6475	20.7
S. Doméstico	455	3.4	644	3.3	3319	7.1	2415	7.8	3420	11.2	2616	8.4
CATEGORÍA OCUPACIONAL	13318	100.0	19474	100.0	49542	100.0	32883	100.0	31387	100.0	33568	100.0
Obrero	3807	28.6	4080	21.0	11786	23.8	6567	20.0	7461	23.8	10304	30.7
Empleado	7231	54.3	12708	65.3	28251	57.0	18476	56.2	15507	49.4	13098	39.0
Trabajador familiar	455	3.4	0	0.0	187	0.4	299	0.9	631	2.0	510	1.5
Patrón, empleador o socio	131	1.0	140	0.7	0	0.0	801	2.4	0	0.0	1075	3.2
Profesional independiente	0	0.0	0	0.0	0	0.0	179	0.5	123	0.4	0	0.0
Trabajador por cuenta propia	1239	9.3	1902	9.8	5999	12.1	4146	12.6	4245	13.5	5965	17.8
Empleada doméstica	455	3.4	644	3.3	3319	6.7	2415	7.3	3420	10.9	2616	7.8
RAMA DE ACTIVIDAD	13318	100.0	19614	100.0	49428	100.0	32750	100.0	31387	100.0	33568	100.0
Industria Manufacturera	2735	20.5	3584	18.3	7186	14.5	4350	13.3	7299	23.3	8244	24.6
Construcción	2092	15.7	1958	10.0	5345	10.8	4063	12.4	2647	8.4	3684	11.0
Transportes y Comunicaciones	2232	16.8	896	4.6	3695	7.5	2908	8.9	1851	5.9	1343	4.0
Comercio, Rest. y Hoteles	2080	15.6	2686	13.7	9109	18.4	4545	13.9	5595	17.8	8771	26.1
Establecimientos Financieros	255	1.9	1652	8.4	2395	4.8	1579	4.8	919	2.9	1940	5.8
Servicios Sociales y Comunales	3388	25.4	8478	43.2	16707	33.8	12667	38.7	11660	37.1	7949	23.7
Otras Ramas	536	4.0	360	1.8	4991	10.1	2638	8.1	1416	4.5	1637	4.9

FUENTE: Encuestas Permanente e Integrada de Hogares, INE, 1985-1995.  
Elaboración: CEDLA.

Cuadro Nro. I.15

Ciudades del Eje:

Duración de los episodios de desempleo en curso según posición en el hogar, 1985-1995.

	1985		1987		1989		1990		1991		1995	
	Total	%										
TOTAL DESOCUPADOS	30140	100,00	32678	100,00	75563	100,00	53069	100,00	40610	100,00	41507	100,00
Menos de 1 mes	4515	14,98	8440	25,83	28504	37,72	20888	39,36	18595	45,79	15286	36,83
De 1 a 3 meses	6239	20,70	8330	25,49	17668	23,38	10389	19,58	582	1,43	249	0,60
Más de 3 meses	19386	64,32	15908	48,68	29391	38,90	21792	41,06	21433	52,78	25972	62,57
JEFE	8609	100,00	13900	100,00	23454	100,00	16278	100,00	8593	100,00	9925	100,00
Menos de 1 mes	2058	23,91	3636	26,16	8726	37,20	5921	36,37	4286	49,88	4177	42,09
De 1 a 3 meses	1246	14,47	2656	19,11	3637	15,51	2401	14,75	0	0,00	109	1,10
Más de 3 meses	5305	61,62	7608	54,73	11091	47,29	7956	48,88	4307	50,12	5639	56,82
NO JEFE	21531	100,00	18778	100,00	52109	100,00	36791	100,00	32017	100,00	31582	100,00
Menos de 1 mes	2457	11,41	4804	25,58	19778	37,96	14967	40,68	14309	44,69	11109	35,18
De 1 a 3 meses	4993	23,19	5674	30,22	14031	26,93	7988	21,71	582	1,82	140	0,44
Más de 3 meses	14081	65,40	8300	44,20	18300	35,12	13836	37,61	17126	53,49	20333	64,38
TOTAL CESANTES	13318	100,00	19334	100,00	46979	100,00	30888	100,00	24539	100,00	30858	100,00
Menos de 1 mes	2867	21,53	5400	27,93	17900	38,10	11790	38,19	11813	48,14	13958	45,23
De 1 a 3 meses	2642	19,84	4558	23,58	9273	19,74	5957	19,30	260	1,06	249	0,81
Más de 3 meses	7809	58,63	9376	48,49	19806	42,16	13121	42,51	12466	50,80	16651	53,96
TOTAL ASPIRANTES	16822	100,00	13344	100,00	28584	100,00	22201	100,00	16071	100,00	10649	100,00
Menos de 1 mes	1648	9,80	3040	22,78	10604	37,10	9098	40,98	6782	42,20	1328	12,47
De 1 a 3 meses	3597	21,38	3772	28,27	8395	29,37	4432	19,96	322	2,00	0	0,00
Más de 3 meses	11577	68,82	6532	48,95	9585	33,53	8671	39,06	8967	55,80	9321	87,53

FUENTE: Encuestas Permanente e Integrada de Hogares, INE, 1985-1995.  
Elaboración: CEDLA.



Cuadro Nro. I.17

Ciudades del Eje:

Población asalariada por estabilidad en el empleo,  
según variables de la estructura ocupacional, 1985-1995.  
(Porcentaje de permanentes)

	TOTAL				SECTORES DEL MERCADO DE TRABAJO											
					ESTATAL				EMPRESARIAL				SEMIEMPRESARIAL			
	1985	1987	1991	1995	1985	1987	1991	1995	1985	1987	1991	1995	1985	1987	1991	1995
TOTAL ASALARIADOS	89,2	91,2	74,0	75,7	95,8	96,9	91,4	92,2	89,2	91,6	73,7	75,6	84,7	88,7	64,6	62,9
-Obreros	92,1	92,4	60,8	73,3	92,1	92,4	60,8	73,3	86,8	86,4	59,6	71,4	84,7	84,3	56,6	53,8
-Empleados	95,9	97,2	93,7	94,8	95,9	97,2	93,7	94,8	90,0	93,0	78,3	77,8	84,7	90,8	68,6	72,6
RAMA DE ACTIVIDAD	89,2	91,6	74,0	75,7	95,8	96,9	91,4	92,2	89,2	91,6	73,7	75,6	84,7	88,7	64,6	62,9
-Manufactura	96,6	100,0	77,7	100,0	96,6	100,0	77,7	100,0	93,7	92,7	80,3	83,0	85,8	93,2	66,2	67,9
-Construcción	-	94,5	76,0	94,5	-	94,5	76,0	94,5	79,0	82,8	41,9	59,6	84,9	77,3	23,4	27,0
-Comercio	-	100,0	66,2	-	-	100,0	66,2	-	84,1	95,8	74,4	84,1	88,0	92,0	74,3	74,0
-Servicios	96,6	96,8	92,5	92,8	96,6	96,8	92,5	92,8	92,6	92,7	74,8	83,7	87,4	91,8	66,5	69,2

FUENTE: Encuestas Permanente e Integrada de Hogares, INE, 1985-1995.

Elaboración: CEDLA

**Cuadro Nro. I.18**

**Ciudades del Eje:**

**Antigüedad de los asalariados por estabilidad en el empleo -1995**

ANTIGUEDAD	HOMBRES			MUJERES		
	PERMA- NENTES	EVEN- TUALES	TOTAL	PERMA- NENTES	EVEN- TUALES	TOTAL
Total	73,5	26,5	100,0	81,2	18,8	100,0
0 a 3 meses	35,4	64,6	19,7	44,9	55,1	16,7
3 meses a 1 año	61,0	39,0	12,4	69,3	30,7	11,9
1 a 2 años	78,6	21,4	24,8	83,6	16,4	27,0
2 a 3 años	83,6	16,4	8,1	95,7	4,3	9,1
3 a 4 años	91,5	8,5	5,8	93,2	6,8	6,2
4 a 5 años	87,7	12,3	6,1	96,3	3,7	5,9
más de 5 años	95,5	4,5	23,1	98,1	1,9	23,2

**FUENTE:** Encuestas Permanente e Integrada de Hogares, INE, 1995.

**Elaboración:** CEDLA.

Cuadro Nro. I.19  
Subutilización de la fuerza de trabajo por categorías ocupacionales, sectores del mercado de trabajo y ramas de actividad, 1987-1995.  
Ciudades del Eje:

	1987			1989			1990			1991			1995		
	Total Ocupados	Subem-pleados	% de Sub-empleo	Total Ocupados	Subem-pleados	% de Sub-empleo	Total Ocupados	Subem-pleados	% de Sub-empleo	Total Ocupados	Subem-pleados	% de Sub-empleo	Total Ocupados	Subem-pleados	% de Sub-empleo
<b>CATEGORIA OCUPACIONAL</b>	568350	342204	60	624344	418182	67	660047	473200	72	720272	521451	72	905931	589790	65
Obrero	50422	36040	71	62815	49843	79	73993	60051	81	129701	110820	85	153880	122488	80
Empleado	246336	148428	60	239391	159866	67	269539	187898	70	258714	178150	69	304296	179535	59
Trabajador por Cuenta Propia	200768	120662	60	249557	161194	65	233393	166936	72	246514	172375	70	300857	203078	68
Patrón, empleador o socio	28186	6610	23	21241	4029	19	25025	6633	27	32885	13697	42	81478	30147	37
Profesional independiente	12108	1586	13	6600	736	11	5317	980	18	6049	734	12	9335	700	8
Empleado del Hogar	30530	28878	95	44740	42514	95	52790	50702	96	46409	45675	98	56085	53842	96
<b>SECTOR</b>	568350	342204	60	624344	418182	67	660047	473200	72	720272	521451	72	905931	589790	65
Estatal	123560	76363	62	108575	69820	64	115713	73620	64	131685	86435	66	118250	59427	50
Empresarial	123941	67431	54	136620	78525	57	136375	89646	66	156920	110859	71	194441	119192	61
Semipresarial	88971	47688	54	77754	55943	72	108279	77408	71	134503	100988	75	228428	145117	64
Familiar	201272	121616	60	255576	169254	66	244410	178355	73	250083	176422	71	307490	210299	68
Doméstico	30607	29106	95	45819	44640	97	55271	54170	98	47081	46747	99	57321	55756	97
<b>RAMA DE ACTIVIDAD</b>	568350	342204	60	624344	418182	67	660047	473200	72	720272	521451	72	905931	589790	65
Industria	77852	48710	63	83462	55368	66	112283	81974	73	134023	103477	77	167657	118608	71
Construcción	29532	14991	51	40760	25636	63	40201	30636	76	62598	53357	85	81930	55616	68
Comercio, restaurantes y, hoteles	151110	96719	64	186712	135057	72	171289	132617	77	177115	135699	77	237843	155353	65
Transportes y Comunicaciones	43884	19937	45	46243	25260	55	49071	29772	61	54996	36640	67	118634	82171	69
Establec. Finanzas y Bancos	24049	8413	35	19409	6968	36	20675	9045	44	10135	3825	38	41352	16076	39
Servicios Sociales y Comunitarios	223444	146280	65	227915	160116	70	247728	179867	73	255665	173204	68	227920	143699	63
Otros	18479	7155	39	19844	9777	49	18800	9289	49	25741	15249	59	30595	18267	60

FUENTE: Encuestas Permanente e Integrada de Hogares, INE, 1987-1995.

Elaboración: CEDLA.

Cuadro Nro. I.20

Ciudades del Eje:  
Tasas de subutilización del trabajo, 1985-1995.

	1985	1987	1989	1990	1991	1995	Promedio
Desempleo Abierto.	6,19	5,27	10,62	7,41	6,67	4,32	6,75
Subempleo por Y/H (1)	N.D.	60,20	67,00	71,70	72,40	65,10	67,28
Desempleo Equivalente	N.D.	29,42	30,97	35,73	34,57	28,80	31,90
Subutilización Global	N.D.	34,69	41,59	43,14	41,23	33,12	38,76

FUENTE: Encuestas Permanente e Integrada de Hogares, INE, 1985-1995

Elaboración: CEDLA

(1) Subempleo por ingreso-horario.

N.D. No disponible

## II. Ingresos laborales en el ajuste

El tema de los ingresos laborales es, quizá, uno de los más complicados y sensibles de tratar. Complicado, por la ausencia de instrumentos estadísticos especializados para su medición, registro y tratamiento; y, al mismo tiempo, el más sensible por constituir un resultado-síntesis de varios factores concurrentes, entre ellos, los de carácter económico, los de carácter político y también los de índole social.

Pero, más allá de los elementos que concurren en la configuración de los determinantes de su comportamiento, tiene interés por sintetizar aspectos vinculados con el desarrollo de un país, con el nivel de bienestar de las personas o los hogares; y permite advertir las potencialidades sociales (como posibilidad de acceso a satisfactores) y de mercado (como capacidad de compra de bienes) que de su nivel se derivan.

Lo anterior obliga a destacar de manera particular la restricción central del trabajo, derivada de la inexistencia de fuentes de información especializada para

el tratamiento del tema de los ingresos. Los datos utilizados en el presente documento provienen de las Encuestas Permanente e Integrada de Hogares, que constituyen instrumentos especializados para la medición de los temas vinculados al empleo, pero no de los ingresos. Por tanto, los datos captados por esta vía, son una aproximación, sujeta a diversos problemas de registro, como la subdeclaración, la existencia de variaciones en la metodología de medición o en los períodos de recolección de la información; y otros menores, que reducen la posibilidad contar con un atributo deseable en la serie: plena comparabilidad de los datos.

Por las limitaciones anotadas, el análisis y las conclusiones vertidas en este apartado, pretenden destacar tendencias generales y posibles explicaciones a comportamientos observados, cuya enorme utilidad es, de todas formas, innegable, particularmente, para orientar, afirmar o sugerir cambios en modalidades de intervención sobre factores determinantes.

### 1. Comportamiento del ingreso real medio.

#### 1.1 Una visión global (Cuadro II.1).

Luego de la aplicación de las medidas del shock antiinflacionario, se produjo un cambio sustantivo en materia de remuneraciones: por un lado, niveles y estructura se redefinieron totalmente respecto a la situación previa; mientras que por otro, se produjo una recuperación generalizada del poder adquisitivo de los ingresos. En ese marco, se advierten algunos efectos diferenciados que

conviene apuntar: los sectores empresarial y semiempresarial fueron más favorecidos que el resto de formas de organización del trabajo; y lo mismo ocurre con actividades económicas vinculadas con las finanzas, los servicios y el comercio.

Las causas del impacto diferenciado no son fácilmente explicables en tanto

concurrer una multiplicidad de factores que en el período hiperinflacionario determinaban el nivel de los respectivos ingresos, estableciéndose distorsiones y desequilibrios de toda naturaleza en la estructura resultante, cambiante además, en muy corto plazo.

Lo dicho obliga a que en adelante todo el tratamiento analítico deba referirse al momento en que, lograda la estabilización y el equilibrio general de precios, la información disponible recupera coherencia, se hace comparable y tiene significación para orientar conclusiones. Este momento está marcado por la disponibilidad de datos provenientes de la Encuesta permanente de Hogares realizada por el INE en 1987, y sigue luego con las Encuestas Integradas de Hogares de los años 1989, 1990, 1991 y 1995, también ejecutadas por el mismo instituto.

Desde una perspectiva global, se puede afirmar que los ingresos reales medios calculados para la población ocupada del eje, prácticamente se han mantenido en el mismo nivel, entre el inicio y el final de los ocho años del período de ajuste analizado (1987 - 1995).

No obstante, una mirada adicional a los años intermedios, permite apreciar la existencia de períodos muy marcados de deterioro o recuperación del poder de compra de los ingresos; períodos que, por lo demás, tienen correspondencia con el desempeño de la economía nacional y cuya consideración en el presente documento facilita la comprensión y el análisis del tema en cuestión.

**El primer período**, estará referido a los años 1987 - 1991, cuando la economía, recuperada la estabilidad, tiende a salir de un proceso contractivo agudo, empieza a revertir las cifras negativas en la variación del PIB y reinicia el crecimiento.

**El segundo período**, inicia en 1991 y concluye en 1995. En los años considerados, la estabilidad macroeconómica se mantiene como un bien preciado y las cifras de crecimiento anual del PIB tienden a estabilizarse en torno a un moderado 4%.

En general, el énfasis será puesto en el último período, dado el tratamiento otorgado al primero en el número anterior del Informe Social.

## 1.2. Evolución de los ingresos reales medios entre 1987 y 1991

- Excepción hecha del sector estatal, el período 1987 a 1991 se caracterizó por un generalizado deterioro de los ingresos en los sectores semiempresarial, empresarial y familiar, en ese orden. (Cuadro II.1.)
- Se caracterizó también, por la contracción del poder adquisitivo de los ingresos laborales de las distintas categorías ocupacionales. La única excepción a este comportamiento fue la que tuvo la categoría de Patrones, empleadores o socios del sector empresarial. También vale destacar la estabilidad salarial que se observó entre obreros y empleados del Sector Estatal (Cuadro II.4).
- Los niveles remunerativos más bajos se los registró en el sector productivo y, en especial, en la manufactura; aunque, como era de esperarse el comercio siguió registrando ingresos bajos e inferiores a los que se obtuvieron en otras actividades

terciarias como los servicios. (Cuadro II.6 y II.8).

- Los rubros de actividad con las mayores ventajas en términos de mejora de sus ingresos fueron las finanzas y la minería. En ambos casos se trata de actividades con escasa capacidad de generar empleos y de pequeña dimensión con respecto a la economía de las áreas urbanas.

Entre las razones que están detrás del comportamiento recién descrito se puede mencionar: las bajas tasas de crecimiento de la economía, las reducidas ganancias de productividad de la mano de obra que, a su vez, son consecuencia de rezagos en el ajuste de la estructura productiva; y medidas de flexibilización del mercado de trabajo, entre otros.

La estabilidad de los ingresos del Sector Estatal se explica, principalmente, por los reajustes efectuados por el gobierno en función de la tasa de inflación programada al inicio de cada año (indexación a futuro). Pero además, responde a incentivos a la productividad de ciertas empresas, cuyo saneamiento se propugnaba en la perspectiva de su privatización (como YPF, ENAF, ENDE); a formas de cautelar la continuidad del proceso productivo; y también a una política de potenciamiento de las entidades públicas descentralizadas y desconcentradas, dado el nuevo rol previsto para ellas dentro del PAE.

En cambio, la declinación de los ingresos en el Sector Empresarial obedece esencialmente a estrategias patronales de aprovechamiento de las condiciones legales e institucionales de desregulación

generadas por la autoridad pública, para mantenerse en un mercado invadido por la producción foránea, mediante el abaratamiento de los costos laborales. Dentro de ese marco concurren como condiciones coadyuvantes, la disponibilidad de un amplio contingente de fuerza laboral excedentaria, la debilidad de las organizaciones sindicales y el fuerte deterioro de los ingresos de los hogares, heredado de la crisis.

El mecanismo de las prácticas flexibles, primarias podría decirse<sup>19</sup>, en tanto conciben al trabajo únicamente como costo, y ni remotamente como capital, se convierte en un recurso que se prolonga en el tiempo al no contar con un correlato expresado en innovación tecnológica y redefinición de los procesos productivos de las unidades económicas.

Por su parte, la caída de los ingresos reales medios de los Sectores Semiempresarial y Familiar se explica por la concurrencia de, al menos, los siguientes tres factores:

- a) el estancamiento del volumen y nivel de la demanda constituida por la masa de salarios del sector formal,
- b) el crecimiento del número de unidades económicas autogeneradas por nuevos contingentes de oferta laboral, que acentúa la competencia interna, creando presiones a la baja de los ingresos medios de las unidades económicas de ambos sectores y de sus trabajadores;
- c) la apertura al mercado externo y la competencia de una abundante gama de bienes foráneos de diversa calidad

<sup>19</sup> Puesto que la flexibilidad ni es mala en sí misma, ni nociva en toda circunstancia, siempre y cuando venga aparejada de una mentalidad moderna que la vincule con desarrollo de capacidad competitiva no sólo de la unidad económica, sino del hombre que, bajo las nuevas circunstancias, como capital humano, constituye uno de sus ejes.

y precio que inducen al empleo de estrategias de sacrificio de ingresos, prolongación de jornadas y recurso al trabajo de familiares no remunerados, a fin de abaratar precios y mantenerse en el mercado.

Por último, se ha mencionado ya en el componente de empleo de este trabajo, el fuerte influjo recesivo emergente del sesgo estabilizador de las medidas de ajuste; pero, es pertinente destacar que la temprana apertura al mercado externo ha dejado desguarnecida a la producción nacional, prácticamente de la noche a la mañana, generando no sólo condiciones

para el empleo indiscriminado de las prácticas flexibles, sino, prácticamente compeliendo, al sector productivo en general, a su empleo como único recurso disponible de inmediato para responder a un ámbito competitivo de nuevas características y particular virulencia en el período analizado.

Entonces, la caída de los ingresos reales medios; el incremento de la subutilización de la fuerza de trabajo; y el deterioro de las condiciones laborales en el período es, no sólo, pero en buena parte, atribuible también al programa de reformas iniciado el año 1985.

### 1.3. Evolución de los ingresos reales medios entre 1991 y 1995

Una mirada global a los últimos cuatro años, permite afirmar que los ingresos de la población ocupada del eje han registrado un incremento de su poder adquisitivo superior en 30,6% a los vigentes en 1991. Este comportamiento ha sido similar en el Sector Estatal, en el Empresarial y en el Semiempresarial; y ha llegado sólo a la mitad (17%) en el Sector Familiar (Cuadro II.1.).

Las ramas de actividad que han logrado un desempeño más exitoso y una mejora relativa mayor en sus ingresos fueron energía y servicios, en unidades estatales y empresariales; en tanto que comercio, transporte, construcción y manufactura fueron las actividades en las cuales se asentó el logro de unidades semiempresariales y familiares. A pesar de lo dicho, es importante señalar que el impacto que puede considerarse significativo para el conjunto se asienta en el comercio y los servicios. Ambas ramas juntas representan el 56% del total de ocupados. Energía podría considerarse marginal por su restringido

aporte al empleo urbano (Cuadros II.1 y II.6).

Por último, los ingresos de las diferentes categorías ocupacionales experimentaron mejoras de diversa importancia en el período. Los grupos más beneficiados por estos cambios fueron los profesionales independientes y los empleados de todos los sectores; y en general los patrones empleadores y socios, tanto del sector empresarial, como del semiempresarial. En otras palabras, exceptuando al sector semiempresarial, las mejoras tendieron a concentrarse más en los segmentos modernos del mercado de trabajo.

En cambio, obreros en general y trabajadores por cuenta propia participaron de "cuotas" inferiores de crecimiento de sus ingresos, tendiendo a concentrarse en los sectores más rezagados (Cuadros II.4 y II.6).

Las razones que subyacen a este comportamiento son de diverso orden: (1) el crecimiento de la economía, (2) un

probable incremento de la productividad de la mano de obra y, (3) los bajos niveles de inflación.

Si bien esas constituyen razones que podríamos denominar "de ambiente", existen multiplicidad de otros factores que actúan en el entramado de la coyuntura analizada. Y para intentar una comprensión de los elementos centrales que concurren, es pertinente definir mejor lo característico del período.

Contrariamente a lo que ocurre durante el sexenio anterior, en los últimos cuatro años se produce un nuevo e inusitado incremento de la oferta laboral que, sin embargo, viene aparejado de mayores tasas de ocupación, mejoras no despreciables en los ingresos reales de los ocupados que, además, se expresan en reducciones de las tasas de subutilización de la fuerza laboral.

Por añadidura, este proceso se asienta de manera importante en el comportamiento de los sectores semiempresarial y familiar, un actor no invitado por el modelo de reforma estructural, y cuyo crecimiento acelerado, absolutamente inesperado, echa por tierra, o por lo menos relativiza, la hipótesis de saturación que parecía advertirse ante el deterioro vivido por el sector en el período 1985 - 1991, al pasar de largo una barrera psicológica desde 56,3 % de la PEA en 1991 a 63,14% en 1995. Está visto que la función de variable de ajuste al desempleo abierto puede aún ser jugada por estos sectores, y, más aún, con éxito en las estrategias desplegadas, cuya permanencia, empero, deberá ser evaluada con mayor cautela e información.

Desde esta perspectiva, no puede negarse la importancia que debió tener en el crecimiento económico resultante, lo mismo que en el empleo y los ingresos, el hecho de que 88% de los patrones o empleadores sean semiempresarios, y

que el 57% de los obreros trabajen para ellos.

Ahora bien, si esta es la característica más peculiar, será útil conocer las vías utilizadas por cada sector del mercado de trabajo para arribar a procesos de mejora relativa de los ingresos reales.

**Sector Estatal,** Disminuye su participación relativa en el período, como producto tanto de la destrucción de empleo en diversas instancias del Estado, como por el crecimiento más acelerado de otros sectores. La racionalización del empleo en la administración pública conduce a una concentración del tipo de ocupado en empleados y técnicos especializados, con algún carácter imprescindible, y por tanto, con mejores niveles de remuneración a su trabajo. La calidad de la ocupación es mayor al advertirse que se trata principalmente de empleo estable, con jornadas que no exceden la normal, con una participación importante de mujeres que son menos afectadas por la discriminación de salarios, con relación a los hombres (Cuadro II.5).

Se trata de una estrategia de racionalización del empleo público y sus costos, claramente definida desde los principios del modelo de reforma estructural aplicado en el país.

**Sector Empresarial,** Su participación se reduce en términos relativos, aunque tiene un incremento importante de sus efectivos, principalmente patrones, profesionales independientes y empleados. Su crecimiento se basa en el abandono paulatino de ramas como la construcción y los servicios, para concentrarse en el comercio, el transporte y la manufactura.

Cabe aclarar que, por lo menos en la construcción, lo que ocurre es que delega la contratación de mano de obra directa

a "contratistas"; es decir, se mantiene con técnicos calificados, mejor remunerados y subcontrata personal de menor rango, probablemente unidades semiempresariales o familiares.

En las actividades productivas, como la manufactura no se advierten vínculos con otros sectores, existe mayor contratación de trabajo eventual que en las otras actividades. Dado que no resulta muy evidente la existencia de niveles de inversión importantes en activos, podría suponerse que ha procedido a la búsqueda de mayores niveles de productividad atacando elementos de tecnología blanda, es decir, aspectos de organización y racionalización en los procesos de producción.

En relación a las actividades de intermediación, que han tenido importante crecimiento en el período (62% más que en 1991), se puede hipotetizar que se basa en una estrategia de mantención de una planta mínima de empleados de confianza, bien pagados y con estabilidad importante, y el recurso a mecanismos de distribución delegados a unidades semiempresariales o familiares. De hecho, estos sectores representan el 87,7% de todos los ocupados en esta rama.

El sector empresarial, es el único que intenta conciliar en su estrategia la extensión de jornadas con racionalización del empleo, incentivos salariales y mayor ganancia.

El aparente uso de mecanismos de incentivo se revela en los cambios observables en la relación de ingresos medios de los patrones con empleados y obreros, y la relación de ingresos de empleados y obreros. Entre 1991 y 1995 mejoran las relaciones patrón/empleador, y empeoran las relaciones empleado/obrero.

**Sector semiempresarial.** Se trata del sector que tiene el crecimiento más acelerado del período. Su estrategia se apoya principalmente en las actividades de la construcción, la manufactura, el comercio y, en menor medida, el transporte.

Sigue una racionalidad más bien extensiva en la expansión de las actividades mencionadas; es decir, aumenta el número de titulares a cargo de nuevos talleres. Su número más que se duplica en el período.

Existe preferencia por la contratación de mano de obra masculina y permanecen o empeoran pautas discriminatorias de la mujer en relación al tratamiento salarial. Entre 1991 y 1995 se discrimina a la mujer casi en un 22% más, con relación a los ingresos masculinos (Cuadro II.5).

Se basa en la explotación de trabajo eventual y asalariado. En la construcción 3 de cada 4 ocupados son eventuales; 1 de cada 4 en comercio y 1 de cada 3 en manufactura.

En el caso de la construcción la excesiva eventualidad en los contratos puede explicarse por la modalidad de trabajo, y una fuerte dependencia de la fluctuaciones del mercado. El enorme crecimiento registrado en este rubro evidencia la sustitución operada en relación con la actividad de tipo empresarial en el ramo.

Contratos eventuales, por otro lado, implican por lo general niveles más altos de ingreso, para compensar la incertidumbre, por lo que ello puede sustentar la mejora observada.

La actividad manufacturera, a su vez, parece estar vinculada a la inserción en circuitos de provisión de bienes de consumo masivo (principalmente ropa de tela y de cuero, y artículos de madera),

para mercados de bajos recursos de países fronterizos, abiertos gracias a ventajas de tipo cambiario, cuya permanencia no puede garantizarse.

Finalmente, el comercio estaría vinculado, por un lado, a la actividad manufacturera del propio sector y del familiar; y, por otro, a la canalización-distribución de mercadería de la actividad empresarial en el rubro.

**Sector familiar.** Este sector que observa un crecimiento absoluto muy importante, se basa en la dinámica impresa a la actividad comercial, a la manufactura y a la construcción. Su importancia relativa en el empleo de cada una de ellas se refleja en las siguientes cifras: 68%, 42,8%

y 31,4% respectivamente.

El comportamiento analizado revela el empleo combinado de dos estrategias de crecimiento: por un lado una de tipo extensivo, que se hace evidente por el incremento de trabajadores por cuenta propia; pero, por otro, también se hace evidente el recurso a una vía intensiva, con la incorporación de trabajadores familiares no remunerados.

Es decir, la obtención de mayores ingresos en este sector es el resultado del sacrificio de personal familiar. En buenos términos se trata de subremuneración al propio trabajo y explotación de fuerza de trabajo familiar no contabilizada como trabajo impago.

## 1.4. Población vs Ingresos reales medios

Se ha incluido este acápite a fin de advertir sobre la limitación de estadísticos de tendencia central, como la media, para resumir la situación de poblaciones heterogéneas en su comportamiento. A título de ejemplo, se incluyen a continuación breves referencias sobre la materia.

Si bien no se trata de invalidar lo dicho respecto a las tendencias generales de los ingresos, los cuadros II.2 y II.3, contribuyen a mostrar que detrás de la media se esconde una importante dispersión que obliga a relativizar la benignidad de los procesos descritos.

Una primera observación que destaca es que, a excepción del sector familiar, los porcentajes de población con ingresos inferiores a su respectiva media se han agrandado entre 1987 y 1995, especialmente en los sectores estatal y empresarial.

Con referencia al último año del período analizado, 1995, el porcentaje de población que tiene ingresos inferiores a la media general es de 73,8% (Cuadro II.3).

Y, de igual manera, la desagregación de los ocupados por sectores del mercado de trabajo, siempre en torno a la media general para ese año, muestra que los ingresos inferiores afectan al 66% de los perceptores en el sector formal; a 71% en el semiempresarial y prácticamente a 80% en el familiar.

Si los sectores semiempresarial y familiar constituyen más del 63% del total de los ocupados, como se vio al tratar el tema del empleo, ello quiere decir que existe un gran sector de la población que no llega a obtener ni siquiera los 4 salarios mínimos reales a los que equivaldría el promedio general de Bs 347,7<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Un salario mínimo nominal de 1995 (Bs 205), equivale a un salario mínimo real de Bs. 87,01, expresado en Bs de 1988.

## 2. La distribución del ingreso laboral urbano<sup>3</sup> (Cuadro II.9).

El período 1987 - 1995 tuvo como característica el deterioro sistemático de los ingresos reales medios, en tanto que se produce una redistribución positiva de la masa total; o mayor empobrecimiento general, con mejor distribución. En 1987 el 50% de la población concentraba 14.6% del total de los ingresos; mientras poco más del 30% de éste estaba en manos del 5% más rico de la población. En 1991 el 50% de la población disponía del 17.6% de la masa total de ingresos y el 5% más rico reducía su participación a 29%.

Por contrapartida, si bien el período 1991-1995 registra una mejora de los ingresos medios, su distribución no muestra cambios relevantes. En general el 5%

más rico retuvo el 30% de la masa de ingresos, en tanto que el 50% más pobre que pudo acceder a un máximo de 17.6% del total de los ingresos al inicio, disminuyó su participación hacia el final, hasta 16.4%.

En otras palabras, el grado de concentración de los ingresos sigue siendo muy alto lo que genera dos posibles efectos (1) dota de una mayor capacidad de ahorro, de inversión o de capacidad de gasto a los sectores más ricos y, (2) no permite la ampliación de la demanda a niveles capaces de sustentar la consolidación de mercados locales para las industrias que trabajan en las ciudades del eje de Bolivia.

## 3. La pobreza en áreas urbanas (Cuadro II.10).

Indudablemente la mejor forma de evaluar los avances que Bolivia realiza en la calidad de vida de su población es hacer una estimación de los niveles de pobreza.

Dos son las posibles metodologías para realizar este estudio: (1) la de necesidades básicas insatisfechas que usualmente se realiza con datos de los Censos de Población y Vivienda y, (2) la de línea de pobreza que usualmente debe hacerse recurriendo a la información que proporcionan las Encuestas de Presupuestos Familiares. Lamentablemente, en ambos casos la base de información para los cálculos suele estar distanciada por un espacio de tiempo

bastante amplio. Es por esta razón que se debe recurrir a la información que proporcionan las Encuestas Integradas de Hogares que, si bien son un instrumento analítico invaluable para el estudio del empleo, son menos exactas en su componente de ingresos laborales.

Habiendo tomado nota de estas dificultades se ha procedido a la estimación de los niveles de pobreza en las ciudades del eje. Para esto se han agregado los ingresos del hogar y se ha establecido el costo de una canasta básica de alimentos que sirve para distinguir entre los hogares indigentes y los no indigentes. Adicionalmente, se ha

<sup>21</sup> Este acápite y el siguiente, recuperan avances de redacción de Huáscar Eguino, realizados en el contexto de otra investigación.

estimado (usando el coeficiente de Engel que proporciona la Encuesta de Presupuestos Familiares de 1990) la canasta normativa de satisfactores esenciales que no sólo incluye la canasta básica de alimentos, sino, los demás gastos del hogar. Este último valor permite distinguir entre la población pobre y la no pobre.

En general, las estimaciones de la pobreza a nivel urbano permiten distinguir dos fases bien definidas.

- (1) La primera fase comprende de 1987 a 1991 y se caracteriza por el incremento de la pobreza tanto extrema como no extrema. Aunque las raíces de la pobreza son de carácter estructural es importante constatar que, en el periodo 1987 a 1991, el porcentaje de familias pobres pasó del 74.7% en 1987 al 80.1% en 1991. Además, en el mismo periodo, 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.
- (2) En la segunda fase, que comprende de 1991 a 1995, se observa una

reducción de los niveles de pobreza urbana que responde al incremento del poder adquisitivo de los ingresos laborales de un buen número de ocupados. Otro aspecto que merece ser desatacado es que la reducción de la pobreza ha sido acompañada de cambios cualitativos en su composición. Evidentemente, entre 1987 y 1991 la pobreza crítica era superior a la no crítica cosa que se revierte entre 1991 a 1995. En otras palabras, en este periodo se ha producido una reducción del número de hogares que no pueden cubrir los costos de su canasta básica de alimentos a la par que ha aumentado el número de familias que no pueden cubrir otros gastos además de la alimentación.

En lo que hace a la pobreza en áreas rurales todavía no se cuenta con la información que nos permita establecer su evolución en el corto y mediano plazo. En efecto, el estudio más reciente sobre el tema es el mapa de pobreza construido en base a información censal. Para superar las dificultades de dato, el Instituto Nacional de Estadística tiene planeado hacer una Encuesta de Hogares en el área rural. Sólo con este instrumento podremos tener una visión integral de la pobreza y, en consecuencia, establecer las áreas de intervención que nos permitan reducirla.

## 4. Conclusiones

Desde una perspectiva global, se puede afirmar que los ingresos reales medios calculados para la población ocupada del eje, prácticamente se han mantenido

en el mismo nivel, entre el inicio y el final de los ocho años del periodo de ajuste analizado (1987 - 1995).

## 4.1. El ingreso entre 1987 y 1991

- Excepción hecha del sector estatal, el período 1987 a 1991 se caracterizó por un generalizado deterioro de los ingresos en los diferentes sectores del mercado de trabajo.
- Se caracterizó también, por la contracción del poder adquisitivo de los ingresos laborales de las distintas categorías ocupacionales. La única excepción a este comportamiento fue la que tuvo la categoría de Patrones, empleadores o socios del sector empresarial.
- Los niveles remunerativos más bajos se los registró en el sector productivo y, en especial, en la manufactura.
- Los rubros más favorecidos por el comportamiento de sus ingresos fueron las finanzas y la minería. En ambos casos se trata de actividades con escasa capacidad de generar empleos y de pequeña dimensión con respecto a la economía de las áreas urbanas.

La caída de los ingresos reales medios; el incremento de la subutilización de la fuerza de trabajo; y el deterioro de las condiciones laborales en el período es, no sólo, pero en buena parte, atribuible también al programa de reformas iniciado el año 1985.

## 4.2. El ingreso entre 1991 y 1995

Este período registró una mejora significativa de los ingresos medios reales, de alrededor del 30%.

- Las ramas de actividad que han logrado un desempeño más exitoso y una mejora relativa mayor en sus ingresos fueron energía y servicios, en unidades estatales y empresariales.
- El comercio, transporte, construcción y manufactura fueron actividades en las cuales se asentó el logro de unidades semiempresariales y familiares.
- Los grupos más beneficiados por estos cambios fueron los profesionales independientes y los empleados de todos los sectores; y en general los patrones empleadores y socios. Las mejoras tendieron a concentrarse más en los segmentos modernos del mercado de trabajo.

En cambio, obreros en general y trabajadores por cuenta propia participaron de "cuotas" inferiores de crecimiento de sus ingresos, tendiendo a concentrarse en los sectores más rezagados.

Contrariamente a lo que ocurre durante el sexenio anterior, en los últimos cuatro años se produce un nuevo e inusitado incremento de la oferta laboral que, sin embargo, viene aparejado de mayores tasas de ocupación, mejoras no despreciables en los ingresos reales de los ocupados que, además, se expresan en reducciones de las tasas de subutilización de la fuerza laboral.

Por añadidura, este proceso se asienta de manera importante en el

comportamiento de los sectores semiempresarial y familiar, un actor no invitado por el modelo de reforma estructural

Parte de las estrategias que habrían respaldado el proceso de mejora en los ingresos serían:

- **Sector estatal**

Se trata de una estrategia de racionalización del empleo público y sus costos, claramente definida desde los principios del modelo de reforma estructural aplicado en el país.

- **Sector empresarial**

Su crecimiento se basa en el abandono paulatino de ramas como la construcción y los servicios, para concentrarse en el comercio, el transporte y la manufactura.

Intenta conciliar en su estrategia la mantención de jornadas extensas con racionalización del empleo, incentivos salariales y mayor ganancia.

- **Sector semiempresarial,**

Su estrategia se apoya principalmente en las actividades de la construcción, la manufactura, el comercio y, en menor medida, el transporte.

Se basa en la explotación de trabajo eventual y asalariado.

El enorme crecimiento registrado en la

construcción evidencia la sustitución operada en relación con la actividad de tipo empresarial en el ramo.

La mejora de los ingresos se sustenta, entre otros, en el hecho de que contratos eventuales implican por lo general niveles más altos de ingreso, para compensar la incertidumbre.

La mejora de ingresos se apoya también en la actividad manufacturera inserta en circuitos de provisión de bienes de consumo masivo (principalmente ropa de tela y de cuero, y artículos de madera), para mercados de bajos recursos de países fronterizos, abiertos gracias a ventajas de tipo cambiario.

Finalmente, la mejora de ingresos en el comercio estaría vinculado, por un lado, al dinamismo de la actividad manufacturera del propio sector y del familiar; y, por otro, al crecimiento de las actividades de importación -legal e ilegal-, de gran escala, para cuyos capitales desarrollan actividades de canalización-distribución de mercadería.

- **Sector familiar,**

Se basa en la dinámica impresa a la actividad comercial, a la manufactura y a la construcción.

La obtención de mayores ingresos en este sector es el resultado del sacrificio de personal familiar. Se trata de subremuneración al propio trabajo y explotación de fuerza de trabajo familiar no contabilizada como trabajo impago.

### 4.3. Sobre la distribución de ingresos

- Con referencia al último año del período analizado, 1995, el porcentaje de población que tiene ingresos inferiores a la media general es de 73,8%.

El período 1987 - 1995 tuvo como característica el deterioro sistemático de los ingresos reales medios, en tanto que se produce una redistribución positiva de la masa total; o mayor

empobrecimiento general, con mejor distribución.

Por contrapartida, si bien el período 1991-1995 registra una mejora de los ingresos

medios, su distribución no muestra cambios relevantes. En otras palabras, el grado de concentración de los ingresos sigue siendo muy alto

### III. Conclusiones Generales

Algunos de los principales hallazgos del trabajo en cuestión señalan que durante la década analizada:

- a) Se han creado fuertes presiones de oferta en el mercado laboral, con enormes potencialidades de despliegue conflictivo si no se amplía la capacidad de absorción de la economía;
- b) La economía de las ciudades del eje es esencialmente informal, mucho más hoy, que antes del ajuste estructural. Si el año 1985 el SIU constituía el 55% de la PEA, hoy representa el 63% de la misma;
- c) Las condiciones laborales han seguido procesos de agudo deterioro en la primera mitad de la década; mientras que en el segundo quinquenio, a pesar de que la subutilización de la fuerza laboral ha disminuido, aún no se recuperan los niveles de 1985;
- d) El estilo de crecimiento de la ocupación, basado en los sectores más rezagados desde el punto de vista tecnológico y organizativo,

connota el incumplimiento de los objetivos de modernización del aparato productivo. Y, de igual manera, que tampoco se ha verificado que la empresa privada se constituya en uno de los actores centrales del modelo a partir de una significativa ampliación de los niveles de inversión y generación de empleo.

En materia de ingresos, se observa una evidente mejora de los mismos, en términos reales y promediales. Sin embargo, todavía un gran contingente humano, cerca del 74% de la población ocupada, percibe ingresos menores al promedio al final de la década. Hoy el 50% de la población más pobre concentra el 16.37% de los ingresos, algo más que en 1987, pero menos que en 1991; mientras que el 5% más rico continúa reteniendo para sí algo más del 30% del total.

Finalmente, las fuentes de generación de los ingresos mejorados, que ni son las más modernas -el SIU-, ni las que ofrecen mejores condiciones laborales ponen en duda la posibilidad real de que a futuro se produzca una efectiva integración social y mejora de la equidad.

EMPLEO E INGRESOS EN DIEZ AÑOS DE REFORMAS ESTRUCTURALES

Cuadro No. II.1  
Ciudades del Eje:  
Evolución de los ingresos laborales, empleo y masa remunerativa, 1985-1995.  
(En bolivianos de 1988).

	1985			1987			1989			1990			1991			1995		
	Media	Ocup.	Masa	Media	Ocup.	Masa	Media	Ocup.	Masa	Media	Ocup.	Masa	Media	Ocup.	Masa	Media	Ocup.	Masa
Total Ocupados	54.8	471592	25342125.5	542.0	601032	205578851.4	281.0	638313	179380597.3	286.0	688215	100527307.1	286.3	712533	189776775.4	330.7	866389	301096244.7
Estatal	48.8	117167	5717087.3	296.5	123642	37035182.2	325.7	106061	34735786.8	280.1	110497	32058746.8	269.0	128806	35924899.3	365.9	115999	45604073.6
Empresarial	66.0	75529	4984332.4	460.9	123990	57148875.6	409.0	133516	54605333.6	404.4	130419	52744185.4	338.1	154817	52346445.4	437.3	190247	83191624.9
Semipresarial	58.9	85717	5050702.8	434.0	89110	38670181.6	255.4	75923	19388593.2	392.2	103947	40771443.7	304.3	132782	40406883.4	402.0	223501	88850842.1
Familiar	56.2	168860	98365504.0	283.6	233368	60177867.3	235.4	277162	55241135.5	222.8	268572	58842444.9	217.0	248520	53936693.2	254.2	300857	76472324.4
Doméstico	10.4	24296	253598.9	211.4	30622	6537844.6	119.6	45051	1389748.5	96.8	53780	5110887.4	89.3	46608	4181754.2	103.0	56085	5776379.7
Ramas de actividad	54.9	472590	25946593.6	341.8	602456	205800086.5	281.2	653017	183602537.2	285.6	696066	194834977.3	266.1	722813	192357127.0	347.7	905831	314988796.0
Industria	44.8	84034	3768294.6	284.5	82290	23412352.6	243.0	86886	21136415.0	271.7	118126	32080353.2	251.1	134276	33711507.0	287.6	167657	48225197.5
Energía	60.7	2297	139417.3	444.0	2570	1141192.3	538.5	2755	1489996.1	647.6	4144	2083920.1	318.6	5616	1853945.6	508.4	3423	1740129.8
Construcción	71.2	26509	1886689.4	393.9	31200	12288003.1	310.4	42792	13281870.8	316.9	42253	13403561.0	256.5	62853	16119846.1	294.6	81030	24140386.1
Comercio	51.0	112681	5743722.4	331.8	161114	53450262.3	236.4	195217	46190111.9	255.8	181033	46906505.9	240.7	177772	42786884.7	322.9	279665	90312162.5
Transportes	111.5	37964	4231357.3	446.2	46812	20886147.5	428.4	48423	20946945.7	340.7	51625	17589463.5	394.7	55100	21745705.4	445.7	76812	34232658.1
Finanzas	81.5	19154	1560313.6	600.1	25880	15410794.0	510.9	20228	10316285.8	575.4	22109	12721319.6	615.9	10154	6253926.3	722.0	41352	29658065.5
Servicios	43.6	175551	7477524.6	297.2	235626	70016289.5	260.9	236689	62274151.1	248.2	260831	64755611.6	236.9	256688	60861375.2	317.1	227920	72965855.5
Otros	79.1	14400	1139274.5	541.3	17164	9290145.8	463.4	17927	8307176.9	586.8	15895	9285644.6	451.8	19072	9024324.7	523.5	27172	14224540.9
Categorías Ocup.	56.4	460210	25948598.9	359.3	572860	205817415.0	292.4	626656	183240743.0	300.0	661484	19834977.7	266.6	721451	192357114.8	347.7	905831	314988788.3
Obrero	34.1	44553	1520469.1	272.0	50532	13744861.0	229.6	62815	14425452.2	248.3	74184	18423262.6	195.5	129838	25377031.9	221.5	153880	34000784.1
Empleado	51.9	208117	10850810.9	322.4	246880	79916102.3	324.8	240148	78005906.0	316.5	270208	85532867.1	314.2	258913	81356316.0	412.7	304296	120580192.2
Patrón, empleador	128.1	20290	2599282.9	906.3	28546	25927399.8	723.7	21241	15372113.8	1018.9	25025	25496956.5	706.2	32885	23224468.6	785.9	81478	64032625.1
Profesional indep.	161.4	5471	882983.5	1147.3	12108	13891992.7	783.1	6900	5168163.0	833.0	5317	4428867.4	711.0	6049	4300851.7	968.1	9335	9037482.9
Cuenta Propia	62.9	156480	98855403.5	324.4	203772	66099194.6	258.7	250801	64879359.6	265.8	233970	59842436.7	218.2	247158	53936672.4	254.2	300857	76472324.4
Emp. del hogar	10.4	24296	253598.9	211.4	30622	6537844.6	119.6	45051	1389748.5	96.8	53780	5110887.4	80.3	46608	4181754.2	103.0	56085	5776379.7
Total	58.9	435911	25695000.0	367.7	541938	196279570.4	305.8	581605	177850944.6	318.3	608704	193742300.3	278.9	674843	188105360.7	363.9	849846	309222408.6
Asalariado (a)	48.8	253670	12377280.1	310.8	297512	93300993.3	305.1	302963	92431358.2	301.9	344392	10885929.7	274.6	388751	196733347.9	348.5	458176	159079976.2
No Asalariado (b)	73.1	182241	13317719.9	433.3	244426	105918577.1	306.6	278642	85419636.4	339.6	264312	89768360.6	284.7	286692	81402012.8	381.8	391670	149542432.4

FUENTE: Encuestas Permanente e Integrada de Hogares, INE, 1985-1995.  
Elaboración: CEDDA.

(a) Excluye a empleadas del hogar.

(b) Incluye patronos, profesionales independientes y trabajadores por cuenta propia.

**Cuadro Nro. II.1.a**  
**Evolución de los ingresos laborales, empleo y masa remunerativa, 1985-1995.**  
**(Estructura porcentual) (en bolívianos de 1988).**

	1985			1987			1989			1990			1991			1995		
	Media	(%)Ocup	(%)Masa	Media	(%)Ocup	(%)Masa	Media	(%)Ocup	(%)Masa	Media	(%)Ocup	(%)Masa	Media	(%)Ocup	(%)Masa	Media	(%)Ocup	(%)Masa
Total Ocupados	54,8	100,0	100,0	342,0	100,0	100,0	281,0	100,0	100,0	286,0	100,0	100,0	266,3	100,0	100,0	339,7	100,0	100,0
Estatal	48,8	24,8	22,1	299,5	20,6	18,0	325,7	16,7	19,4	290,1	16,6	16,8	299,9	18,2	20,5	395,9	13,1	15,2
Empresarial	66,0	16,0	19,3	460,9	20,6	27,8	408,0	20,9	30,4	404,4	19,6	27,7	338,1	21,7	27,6	437,3	21,5	27,6
Semipresarial	58,9	18,2	19,5	434,0	14,8	18,8	255,4	11,9	10,8	392,2	15,6	21,4	304,3	18,6	21,3	402,0	25,2	29,8
Familiar	58,2	35,8	38,1	283,6	38,8	32,2	235,4	43,4	36,4	222,8	40,3	31,4	217,0	34,9	28,4	254,2	35,9	25,4
Doméstico	10,4	5,2	1,0	211,4	5,1	3,2	119,6	7,1	3,0	96,8	7,9	2,7	89,3	6,5	2,2	103,0	6,3	1,9
Ramas de actividad	54,9	100,0	100,0	341,8	100,0	100,0	281,2	100,0	100,0	285,6	100,0	100,0	266,1	100,0	100,0	347,7	100,0	100,0
Industria	44,8	17,8	14,5	284,5	13,7	11,4	243,0	13,3	11,5	271,7	17,0	16,1	251,1	18,6	17,5	287,6	18,5	15,3
Energía	60,7	0,5	0,5	444,0	0,4	0,6	538,5	0,4	0,8	647,6	0,6	1,3	318,6	0,8	1,0	508,4	0,4	0,6
Construcción	71,2	5,6	7,3	393,9	5,2	6,0	310,4	6,6	7,2	316,9	6,1	6,7	256,5	8,7	8,4	294,6	9,0	7,7
Comercio	51,0	23,8	22,1	331,8	26,7	26,0	236,4	29,9	25,1	255,8	26,0	23,3	240,7	24,6	22,2	339,2	30,9	28,7
Transportes	111,5	8,0	16,3	448,2	7,8	10,1	426,4	7,4	11,2	340,7	7,4	8,8	394,7	7,6	11,3	368,8	8,5	10,9
Finanzas	81,5	4,1	6,0	600,1	4,3	7,5	510,0	3,1	5,6	575,4	3,2	6,4	615,9	1,4	3,3	722,0	4,6	9,5
Servicios	42,6	37,1	28,8	297,2	39,1	34,0	260,9	36,6	33,9	248,2	37,5	32,6	236,9	35,5	31,6	317,1	25,2	22,9
Otras Ramas	79,1	3,0	4,4	541,3	2,8	4,5	463,4	2,7	4,5	586,8	2,3	4,7	451,8	2,8	4,7	523,5	3,0	4,5
Categ. Ocupacional	56,4	100,0	100,0	359,3	100,0	100,0	292,4	100,0	100,0	300,6	100,0	100,0	266,6	100,0	100,0	347,7	100,0	100,0
Obrero	34,1	9,7	5,9	272,0	8,8	6,7	229,6	10,0	7,9	248,3	11,2	9,3	195,5	18,0	13,2	221,5	17,0	10,8
Empleado	51,9	45,4	41,8	322,4	43,1	38,7	324,8	38,3	42,6	316,5	40,8	43,0	314,2	35,9	42,3	412,7	33,6	39,9
Patrón, empleador o socio	128,1	4,4	10,0	908,3	5,0	12,6	723,7	3,4	8,4	1018,9	3,8	12,8	706,2	4,6	12,1	785,9	9,0	20,3
Profesional independiente	161,4	1,2	3,4	1147,3	2,1	6,7	783,1	1,1	2,8	833,0	0,8	2,2	711,0	0,8	2,2	968,1	1,0	2,9
Trabajador por cuenta propia	62,9	34,0	37,9	324,4	35,6	32,1	258,7	40,0	35,4	255,8	35,4	30,1	218,2	34,3	28,0	254,2	33,2	24,3
Empleada del hogar	10,4	5,3	1,0	211,4	5,4	3,2	119,6	7,2	2,9	96,8	8,0	2,6	89,3	6,5	2,2	103,0	6,2	1,8
Total	56,9	100,0	100,0	367,7	100,0	100,0	305,8	100,0	100,0	318,3	100,0	100,0	278,9	100,0	100,0	303,9	100,0	100,0
Asalariado (1)	48,8	58,2	48,2	313,8	54,9	46,8	305,1	52,1	52,0	301,9	56,6	53,7	274,6	57,6	56,7	348,5	53,9	51,6
No Asalariado (2)	73,1	41,8	51,8	433,3	45,1	53,2	306,6	47,9	48,0	339,6	43,4	46,3	284,7	42,4	43,3	381,8	46,1	48,4

FUENTE: Encuestas Permanente e Integrada de Hogares, INE, 1985-1995.

Elaboración: CEDLA.

(a) Excluye a empleadas del hogar.

(b) Incluye patrones, profesionales independientes y trabajadores por cuenta propia.

Cuadro Nro. II.2

Ciudades del Eje:

Indicadores de comportamiento de ingresos, por sector del mercado de trabajo, 1985 - 1995.

	1985		1987		1989		1990		1991		1995	
		%		%		%		%		%		%
<b>Total Sector Estatal</b>												
Promedio	48.8		299.5		325.7		290.1		299.9		395.9	
desviación típica	50.5		436.0		492.8		298.1		337.5		437.6	
Coefficiente de variación	1.0		1.5		1.5		1.0		1.1		1.1	
% Y < promedio (1)	68.9		67.4		68.6		67.7		73.2		71.0	
ocupados	117187.0	100.0	123642.0	100.0	106661.0	100.0	110497.0	100.0	129806.0	100.0	115699.0	100.0
masa salarial	5717987.3	100.0	37036058.5	100.0	34735786.6	100.0	32058748.8	100.0	38924899.3	100.0	45804970.9	100.0
<b>Total Sector Empresarial</b>												
Promedio	66.0		460.9		409.0		404.4		338.1		437.3	
desviación típica	179.1		610.4		493.2		671.4		568.1		692.0	
Coefficiente de variación	2.7		1.3		1.2		1.7		1.7		1.6	
% Y < promedio (1)	79.5		71.9		70.4		76.3		74.8		75.2	
ocupados	75529.0	100.0	123990.0	100.0	139516.0	100.0	130419.0	100.0	154817.0	100.0	190247.0	100.0
masa salarial	4984332.4	100.0	57148875.6	100.0	54605333.6	100.0	52744182.4	100.0	52346445.4	100.0	83191627.1	100.0
<b>Total Sector Semipresarial</b>												
Promedio	58.9		434.0		255.4		392.2		304.3		402.0	
desviación típica	120.5		812.5		281.3		758.7		484.4		754.8	
Coefficiente de variación	2.0		1.9		1.1		1.9		1.6		1.9	
% Y < promedio (1)	77.3		73.9		68.2		80.0		75.7		76.1	
ocupados	85717.0	100.0	89110.0	100.0	75923.0	100.0	103947.0	100.0	132782.0	100.0	223501.0	100.0
masa salarial	5050702.8	100.0	38676181.6	100.0	19388593.2	100.0	40771443.7	100.0	40406983.4	100.0	89850943.2	100.0
<b>Total Sector Familiar</b>												
Promedio	58.2		283.6		235.4		222.8		217.0		254.2	
desviación típica	98.8		448.4		341.2		433.7		267.9		315.8	
Coefficiente de variación	1.7		1.6		1.4		1.9		1.2		1.2	
% Y < promedio (1)	71.8		69.3		68.4		72.6		66.4		64.7	
ocupados	168860.0	100.0	233368.0	100.0	277162.0	100.0	268572.0	100.0	248520.0	100.0	300857.0	100.0
masa salarial	9835504.0	100.0	66177867.3	100.0	65241135.5	100.0	59842434.2	100.0	53936693.2	100.0	76472325.1	100.0

FUENTE: Encuestas Permanente e Integrada de Hogares, INE, 1985-1995.

Elaboración: CEDLA.

Cuadro Nro. II.3

Ciudades del Eje:  
Indicadores de comportamiento de ingresos, por sector del mercado de trabajo -1995

SECTOR DEL MERCADO DE TRABAJO	INDICADORES EN Bs. 1988 Nro. Ocup.	RELACION ing. max./ ing. min. Bs. 1988	Coefficiente de Variación	% de ocup. con ingresos menores al prom. del sector % < y	% de ocup. con ingresos menores al prom. general % < Yg
<b>Total Sector Estatal</b>					
Promedio	395,9	96	1,1	71,0	66,2
desviación típica	437,6				
ocupados	115699,0				
masa salarial	45804970,9				
<b>Total Sector Empresarial</b>					
Promedio	437,3	420	1,6	75,2	66,5
desviación típica	692,0				
ocupados	190247,0				
masa salarial	83191627,1				
<b>Total Sector Semiempresarial</b>					
Promedio	402,0	2228	1,9	76,1	70,8
desviación típica	754,8				
ocupados	223501,0				
masa salarial	89850943,2				
<b>Total Sector Familiar</b>					
Promedio	254,2	516	1,2	64,7	79,9
desviación típica	315,8				
ocupados	300857,0				
masa salarial	76472325,1				
<b>Total</b>					
Promedio	347,7	2228	1,7	73,8	73,8
desviación típica	595,8				
ocupados	905931,0				
masa salarial	314998782,0				

FUENTE: Encuestas Permanente e Integrada de Hogares, INE, -1995, Elaboración: CEDLA.

**Cuadro Nro. II.4**

**Ciudades del Eje:  
Ingresos laborales promedio por sector del mercado de trabajo  
categoría ocupacional, 1985-1995  
(En bolivianos de 1988)**

	1985	1987	1989	1990	1991	1995	1995-91
<b>SECTOR ESTATAL</b>							
Obrero	51,0	234,6	200,7	268,0	263,2	311,8	18,5
Empleado	48,7	303,0	333,5	291,7	304,8	404,7	32,8
<b>SECTOR EMPRESARIAL</b>							
Obrero	34,4	252,3	223,0	284,6	203,5	240,9	18,4
Empleado	61,3	352,2	351,6	357,7	338,7	417,6	23,3
Patrón, empleador o socio	161,5	1154,6	1067,5	1383,4	1250,0	1560,8	24,9
Profesional Independiente	161,4	1147,3	783,1	833,0	711,0	968,1	36,2
<b>SECTOR SEMIEMPRESARIAL</b>							
Obrero	31,2	304,1	248,3	196,1	165,3	197,0	19,2
Empleado	48,0	321,3	263,1	311,4	301,7	323,7	7,3
Patrón, empleador o socio	123,2	818,7	232,1	914,2	587,7	727,9	23,9
<b>SECTOR FAMILIAR</b>							
Trabajador por cuenta propia	62,9	324,4	258,7	255,8	218,2	254,2	16,5
<b>SECTOR DOMESTICO</b>							
Empleado(a) del hogar	10,4	211,4	119,6	98,8	89,3	103,0	15,3

**FUENTE: Encuestas Permanente e Integrada de Hogares, INE, 1985-1995.**

**Elaboración: CEDLA.**

**Cuadro Nro. II.5**

**Ciudades del Eje:  
Diferenciales de ingresos nominales promedio de las  
Mujeres respecto de los hombres, por sectores del mercado de trabajo  
1991-1995**

	HOMBRES	MUJERES	
		1991	1995
Estatad	100,0	67,2	69,8
Empresarial	100,0	69,5	97,8
Semiempresarial	100,0	95,8	75,0
Familiar	100,0	59,1	56,7
Servicio Doméstico	100,0	69,0	68,4

**FUENTE: Encuestas Permanente e Integrada de Hogares, INE, 1991-1995.**

**Elaboración: CEDLA.**

Cuadro Nro. II.6

**Ciudades del Eje:**  
**Ingresos laborales promedio por sector del mercado de trabajo y**  
**ramas de actividad, 1985-1995.**  
**(En bolivianos de 1988).**

	1985	1987	1989	1990	1991	1995	1995-91
<b>SECTOR ESTATAL</b>							
Industria Manufacturera	76,9	660,7	204,7	370,2	454,6	237,9	-47,7
Construcción	63,0	314,3	303,3	223,6	330,6	311,7	-5,7
Comercio	27,0	261,6	205,8	145,5	227,1	N.D.	N.D.
Transportes	67,6	340,4	321,5	355,8	443,6	498,8	12,4
Finanzas	62,6	382,1	367,7	484,2	732,6	1400,9	91,2
Servicios	43,3	278,8	322,0	269,8	256,5	356,3	38,9
<b>SECTOR EMPRESARIAL</b>							
Industria Manufacturera	44,2	339,1	335,7	372,9	297,3	322,2	8,4
Construcción	104,2	445,6	375,7	582,5	556,6	322,3	-42,1
Comercio	39,9	499,4	404,1	305,6	350,8	470,3	34,1
Transportes	109,6	399,3	313,0	304,7	372,2	365,4	-1,8
Finanzas	88,5	650,8	571,6	635,6	567,0	789,7	39,3
Servicios	58,9	420,3	424,1	370,6	335,1	482,7	44,0
<b>SECTOR SEMIEMPRESARIAL</b>							
Industria Manufacturera	42,2	367,5	213,8	294,7	264,2	335,1	26,8
Construcción	37,6	432,7	274,0	352,5	260,0	312,4	20,1
Comercio	63,7	439,9	182,8	563,8	334,7	423,0	26,4
Transportes	74,1	474,6	296,8	332,2	302,0	443,7	46,9
Finanzas	85,3	711,8	428,0	559,0	727,8	731,9	0,6
Servicios	62,9	426,8	287,2	363,4	304,9	369,6	21,2
<b>SECTOR FAMILIAR</b>							
Industria Manufacturera	43,8	184,4	178,1	162,9	191,2	210,8	10,2
Construcción	83,9	328,2	264,0	246,2	215,6	238,6	10,7
Comercio	50,6	283,9	217,6	206,7	201,6	249,6	23,8
Transportes	175,9	528,3	700,4	400,5	499,0	592,5	18,7
Finanzas	57,0	529,0	360,0	647,3	367,3	369,3	0,5
Servicios	45,7	230,4	166,3	227,0	206,8	160,9	-22,2
<b>SECTOR DOMESTICO</b>							
Servicios	10,4	211,4	119,6	98,8	89,3	103,0	15,3

**FUENTE:** Encuestas Permanente e Integrada de Hogares, INE, 1985-1995.

**Elaboración:** CEDLA.

**N.D.:** No Disponible

Cuadro Nro. II.7

**Índice de remuneración media nominal del sector público  
por grupo, según periodo (Series Marzo 1988 - Marzo 1995) (Base 1987=100)**

PERIODOS	TOTAL SECTOR PUBLICO	ADM. CENTRAL	ADM. DESCENT.	ADM. DESCON.	ADM. AUTONOMA	EMPRESAS PUBLICAS
MAR.88	122,8	117,3	111,1	108,8	100,0	155,6
JUN.88	132,7	132,4	114,3	109,5	100,0	162,6
SEP.88	136,0	135,9	117,0	140,1	100,0	162,6
DIC.88	140,1	139,2	118,7	161,7	100,0	168,4
MAR.89	154,5	164,0	127,2	161,7	106,5	167,0
JUN.89	155,0	162,1	142,9	162,1	108,4	167,1
SEP.89	161,5	165,7	144,4	154,1	108,6	186,4
DIC.89	163,4	166,3	148,0	193,4	108,6	186,9
MAR.90*	168,4	166,8	217,2	232,2	131,9	164,0
JUN.90	191,0	192,3	251,5	259,3	124,0	191,5
SEP.90	190,6	190,6	251,0	265,8	123,8	193,1
DIC.90	201,9	198,2	286,7	265,8	125,6	212,1
MAR.91	236,9	224,0	293,6	290,0	155,4	283,5
JUN.91	256,4	240,6	332,1	349,0	167,0	300,7
SEP.91	262,3	238,1	357,3	325,3	172,2	325,6
DIC.91	259,1	238,7	368,7	325,4	170,7	306,8
MAR.92	292,3	277,0	344,6	325,3	187,1	363,4
JUN.92	328,5	287,8	488,4	543,9	231,3	384,4
SEP.92	339,5	308,1	410,0	544,0	244,4	405,0
DIC.92	338,2	297,2	430,5	564,5	277,9	395,4
MAR.93	369,3	331,0	419,6	585,0	261,7	463,5
JUN.93	387,9	354,4	463,5	655,9	297,3	442,3
SEP.93	389,4	352,0	432,6	664,6	291,5	467,4
DIC.93	399,1	346,5	467,8	675,8	295,9	507,1
MAR.94	412,1	345,1	561,1	716,2	301,7	525,4
JUN.94	447,5	384,9	590,5	757,4	343,0	547,8
SEP.94	454,9	396,6	608,7	778,0	345,8	541,4
DIC.94	450,9	398,7	608,8	793,3	345,2	515,9
MAR.95	479,4	420,6	661,8	831,4	338,5	569,7

Fuente: Índice de Remuneraciones del Sector Público, INE.

**Cuadro Nro. II.8**  
**La Paz: Salario medio real del sector privado por rama de actividad, según periodo**  
**(Base 1987=100).**

Periodos	Promedio General	Minería	Industria Manufact.	Construcción	Comercio Rest. y Hot.	Establec. Financ. 1/	Servicios
Marzo 85	305,0	314,6	298,4	166,9	187,2	419,0	227,4
Junio 85	263,8	222,8	242,5	132,8	171,8	397,6	224,8
Septiembre 85	153,8	109,2	140,3	91,8	153,5	224,5	126,4
Diciembre 85	223,1	326,6	187,5	136,2	186,7	320,6	134,5
Marzo 86	207,1	240,6	159,2	114,2	215,1	315,1	169,9
Junio 86	216,7	224,8	180,4	93,5	240,6	306,4	197,0
Septiembre 86	224,6	233,3	185,3	166,2	255,5	298,7	256,0
Diciembre 86	231,2	283,0	205,0	162,1	248,1	298,3	236,9
Marzo 87	260,0	305,7	232,0	170,9	317,1	323,4	283,5
Junio 87	279,4	268,3	252,8	200,4	291,1	372,4	291,5
Septiembre 87	304,6	416,2	276,0	208,1	328,6	392,4	312,3
Diciembre 87	310,7	359,8	291,4	231,2	346,8	387,9	293,4
Marzo 88	354,9	370,0	305,5	255,7	364,9	506,5	319,0
Junio 88	372,0	404,7	318,2	240,0	357,8	497,3	365,3
Septiembre 88	368,1	435,1	304,3	245,2	346,4	554,2	335,5
Diciembre 88	366,8	426,0	307,3	254,8	325,1	552,4	336,7
Marzo 89	386,7	414,7	338,7	255,0	347,8	560,1	359,8
Junio 89	398,6	456,8	345,8	277,6	355,4	555,3	386,9
Septiembre 89	383,3	438,5	314,9	252,5	352,0	562,2	388,2
Diciembre 89	371,2	396,2	303,1	235,9	339,3	543,0	386,6
Marzo 90	395,3	400,9	314,0	260,4	363,3	560,0	403,7
Junio 90	409,7	476,9	320,2	249,5	361,5	601,3	392,7
Septiembre 90	393,5	440,8	309,5	244,6	345,3	599,7	380,4
Diciembre 90	381,7	398,4	314,4	228,3	315,9	560,6	376,7
Marzo 91	364,5	429,7	299,0	220,6	360,6	684,2	389,4
Junio 91	377,9	496,1	316,9	237,1	375,5	688,8	387,4
Septiembre 91	374,2	534,9	321,4	226,3	368,7	671,1	378,5
Diciembre 91	366,6	518,7	314,6	220,3	365,5	661,6	373,4
Marzo 92	377,3	557,1	303,4	227,8	368,3	697,4	398,1
Junio 92	388,9	551,0	319,2	250,6	381,8	710,6	406,3
Septiembre 92	388,3	601,0	318,9	243,5	377,9	716,4	402,8
Diciembre 92	389,1	600,9	325,0	237,4	378,7	706,0	402,4
Marzo 93	407,7	644,9	314,0	262,5	403,9	761,0	421,8
Junio 93	417,9	722,8	324,7	277,6	409,6	759,3	431,9
Septiembre 93	411,4	745,3	321,5	263,9	402,0	743,7	423,1
Diciembre 93	410,8	728,8	323,4	255,8	400,6	744,5	425,8
Marzo 94	434,4	880,1	336,4	263,5	419,0	818,6	448,8
Junio 94	450,6	908,6	355,6	290,9	429,4	813,5	460,3
Septiembre 94	447,5	906,3	355,6	286,1	419,0	809,6	466,6
Diciembre 94	447,1	896,6	355,0	309,3	414,2	797,8	457,9
Marzo 95	456,2	941,5	352,1	305,3	420,6	840,9	477,6

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística - Ministerio de Trabajo

Nota. La información ha sido elaborada en base a las planillas recepcionadas por el Ministerio de Trabajo y D. L.

1/ Incluye el Banco Central, Banco del Estado y Caja Nacional de Salud

Cuadro Nro. II.9

**Ciudades del Eje:**  
**Distribución de los ingresos laborales de la población ocupada,**  
**frecuencias acumuladas, 1985-1995**

% PERSONAS	Años					
	1985	1987	1989	1990	1991	1995
5	0,08	0,00	0,02	0,00	0,47	0,33
10	0,47	0,48	0,59	0,40	1,19	1,11
15	1,41	1,42	1,46	1,17	2,51	2,18
20	2,03	1,93	2,93	2,75	3,79	3,56
25	3,48	3,54	4,69	3,59	5,76	5,11
30	4,51	5,89	6,12	5,00	7,60	6,81
35	7,70	5,89	8,35	7,77	9,88	8,79
40	7,70	10,04	11,63	10,36	12,56	11,08
45	11,36	12,22	14,45	10,36	14,07	13,61
50	14,92	14,63	15,24	15,76	17,59	16,37
55	18,09	16,80	19,37	18,71	20,77	19,39
60	21,21	22,10	24,41	22,17	25,19	22,79
65	24,89	24,40	28,88	25,60	28,09	26,59
70	28,36	29,26	32,61	30,01	33,47	30,92
75	33,08	35,73	39,44	33,74	39,02	35,91
80	39,50	39,51	42,53	40,32	44,55	41,59
85	42,97	47,44	51,74	45,99	49,57	48,31
90	52,80	54,55	61,01	55,07	58,67	56,87
95	65,28	69,83	73,67	67,22	71,08	69,38
100	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FUENTE: Encuestas Permanente e Integrada de Hogares, INE, 1985-1995.

Elaboración: CEDLA.

**Cuadro Nro. II.10**

**Porcentaje de familias pobres e indigentes 1/ 1987-1995.**

	1987	1989	1990	1991	1995
TOTAL HOGARES	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
POBRES	74,7	75,5	77,3	80,1	72,5
Indigentes	45,6	43,3	46,7	49,5	33,9
No Indigentes	29,1	32,2	30,6	30,5	38,6
NO POBRES	25,4	24,5	22,9	19,9	27,5

**FUENTE: Encuestas Permanente e Integrada de Hogares, INE, 1987-1995.**

**Elaboración: CEDLA.**

**1/ Estimación basada en el método de la línea de pobreza.**

## ANEXO METODOLOGICO

### Operativización de la categoría subempleo

Una de las características que presenta el mercado de trabajo es que los excedentes de oferta no sólo se expresan en desempleo abierto sino que también lo hacen en una mayor o menor subutilización de la fuerza de trabajo.

Para estimar la importancia de la subutilización como problema económico y social hay que, previamente, 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, lo hace 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, sólo recientemente se ha abierto la posibilidad de discriminar entre subempleo visible e invisible (Encuestas Integradas de Hogares 6ta a 8va Ronda). Sin negar que esta posibilidad es de mucha importancia para el análisis del mercado de trabajo todavía debemos recurrir a otras opciones metodológicas a fin de garantizar la comparabilidad de la información con la de períodos precedentes. Es por esta razón que en este anexo se decidió hacer una estimación del subempleo por ingreso horario.

Para nuestro fines, se ha definido la existencia de "Subempleo" a partir de la comparación entre el ingreso-horario observado y el normativo. Operativamente, esta opción metodológica implica suponer

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 (advírtase que no se está hablando de cubrir todos los gastos familiares) adecuadamente a su familia.

Una vez establecido este valor normativo se ha diferenciado a los trabajadores subempleados de los plenamente ocupados y, de ese modo, se ha estimado 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 esto 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.

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 todos los trabajadores estarían 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.

# Capítulo II

## El conflicto laboral

Por Rodolfo Eróstegui T.<sup>1</sup>

### 1. Proceso de Ajuste

**L**a democracia en Bolivia muestra una serie de conflictos que antes no se habían manifestado debido a que las dictaduras militares no lo permitían. Es por esa razón que en la primera etapa de la institucionalidad democrática se precipitan una serie de conflictos en cascada, los mismos que van desde las demandas económicas y propias del sindicalismo (salarios, empleo, seguridad industrial, etc.), hasta las socio políticas (participación en el Poder Ejecutivo, co-gestión en las empresas estatales, etc.).

Con las anteriores palabras no queremos decir que durante los períodos de gobiernos antidemocráticos no se presentaban conflictos laborales. Estos existían, sin embargo, sus principales características eran las que enarbolaban la restauración del orden democrático debido a que se esperaba que con una nueva concepción de la administración del Estado los trabajadores (y en general los sectores sociales más deprimidos), podrían satisfacer sus demandas que, en las fases de dictadura, les eran negadas o tenían que esforzarse mucho sólo para plantearlas.

### 2. Causas teóricas del conflicto

El conflicto social tiene muchas facetas las mismas que son estudiadas, de manera sistemática, a partir de fines de la década de los cincuenta desde distintas perspectivas y ángulos dependiendo del tipo de conflicto (religioso, bélico, laboral, de poderes, etc.). Podemos rescatar las siguientes proposiciones<sup>2</sup>: El conflicto social se presenta por una ampliación de la esfera de poder de los actores sociales (una lucha por los espacios).

¿Qué significa eso? que en el caso que analizamos los distintos actores sociales históricamente lograron cierto reconocimiento estratégico por otros actores para definir la titularidad del poder. Ese por ejemplo es el caso de la Central Obrera Boliviana (COB), que, entre 1952 y 1985 es la que centraliza la vocación democrática de un sector amplio

---

<sup>1</sup> Economista. Investigador del ILDIS.

<sup>2</sup> En la actualidad existen más de 260 proposiciones para iniciar el análisis del conflicto. Los mismos que analizan conflictos bélicos internacionales, religiosos, étnico-culturales, económicos, de clases sociales, de actores sociales, etc.

de la sociedad. La COB tiene poder. Convoca no sólo a los sectores asalariados, sino también, a los sectores denominados genéricamente populares, y canaliza sus demandas hacia el Estado y a los empresarios. Su ámbito de acción, se amplía cada vez más, en épocas dictatoriales, este actor cobija incluso a los partidos políticos no sólo de izquierda, sino también a los nacionalistas, cristianos, etc.<sup>3</sup> Cualquier decisión política, no sólo de sus aliados sino también de sus detractores, pasa por una respuesta de esta Central. El conflicto, muchas veces bélico, es conducido por el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) de este actor social.

Otra de las proposiciones que se debe rescatar para el análisis del conflicto social es la que señala que este se presenta por la defensa de los intereses legítimos de los actores sociales.

Esta proposición se deriva del reconocimiento de que cada actor social o más específicamente, cada grupo social e incluso cada individuo, tiene un interés legítimo que defender. El conflicto se presenta entonces por las siguientes razones: 1) Por que los intereses que pueden ser antagónicos, o simplemente difíciles de conciliar, se enfrentan entre sí. 2) Por el no reconocimiento por parte de un actor o actores de los intereses de otro actor o actores sociales. Por consiguiente, el conflicto se presenta en una primera etapa para buscar el reconocimiento de dicho interés.

Los intereses que se defienden pueden ser de orden espacial (territorial), económicos, étnicos, religiosos, políticos, etc. Generalmente el no reconocimiento de estos intereses conducen a diversos

tipos y grados de enfrentamiento, dependiendo de cuan internalizado esté en el conjunto de o los actores sociales dicha demanda o de cuánto afecta a un actor o actores sociales las demandas de los otros.

Por otro lado, existen intereses, sobre todo con los económicos, que nos pueden conducir a una solución en la que el uno de los actores sea el perdedor, (conflicto de suma cero, por ejemplo, cuando se anteponen salarios y ganancias en la empresa privada.), en este caso, y sobre todo cuando un actor es más poderoso que el otro e impone una solución basado en ese poder, el conflicto continúa, pues únicamente existe la derrota del más débil.

Pero en términos de conflicto social, no existe un actor social que eternamente sea débil, es por ello que un actor débil ahora, puede ser fuerte en el futuro y la reacción será, la de buscar una solución con base en el poder que detenta. En ese sentido, el conflicto se eterniza.

También debemos señalar que el conflicto no se presenta únicamente por una razón determinada y sintetizada en una de las proposiciones, sino que este es el producto de un entretejido complejo de situaciones que van desde la necesidad de detentar el poder hasta una maraña compleja, y en muchos casos, impenetrable de intereses. No existe una unicausalidad en la presencia de un conflicto.

Por otro lado, el conflicto existe permanentemente en una sociedad determinada debido a que existen intereses y aspiraciones de poder del conjunto de los actores sociales. La no explosión de los mismos depende del

<sup>3</sup> Debemos recordar que en los primeros años de la década de los ochenta, se crea el Consejo Nacional de Defensa de la Democracia (CONADE), cuyo presidente era el Secretario ejecutivo de la COB. El CONADE también sesiona en las oficinas de dicha Central.

grado de institucionalidad en su solución. La elección democrática cada determinado tiempo para los administradores de los poderes del Estado es una solución para algún tipo de conflicto político de poder. La concertación es un instrumento mediante el cual se llega a consensos en el que los actores sociales involucrados no son vencedores o perdedores eternamente.

Otra fuente de conflicto y que se presenta permanentemente es por aquella falta de información. En otras palabras, cuando la información no se democratiza, es muy posible, y generalmente sucede así, que el conjunto de actores desinformados se sienten excluidos del sistema político y económico, sobre todo en la coyuntura actual, en la que el conocimiento es una de las principales fuentes de poder. De este hecho se presenta una tercera proposición para el análisis de las causas potenciales de emergencia de conflictos sociales.

Otra de las causalidades para la emergencia de conflictos sociales es la exclusión. Esto no es otra cosa que la marginación de actores sociales que representan a colectividades que pueden ser de distinta dimensión. En consecuencia, los marginados, buscarán al sistema político y económico por la vía de la generación del conflicto.

Todas estas proposiciones analizadas

tienen una base que de una u otra manera las aceleran o las pueden detener esta es: la situación de la economía. Si el proceso económico afecta a los intereses de una colectividad determinada, los conflictos existentes y no manifestados, pueden expresarse, al contrario, pueden ser postpuestos o definitivamente neutralizados. Lo que queremos señalar es que la situación económica puede desencadenar o paralizar los conflictos. Pues estos no siempre se expresan, y si no lo hacen, no significa que estos no existan.

En una sociedad siempre existen conflictos, estos están presentes de manera latente, sólo se requiere del agente detonador. En general, no siempre, el detonador es el deterioro de la economía<sup>4</sup>. Pues debemos distinguir dos tipos de conflictos: el real y el irreal. "El conflicto real se caracteriza por la existencia de fines y medios opuestos, por la incompatibilidad de valores e intereses. El conflicto irreal surge de la necesidad de liberar tensión, de la hostilidad desviada, de la tradición histórica y de la ignorancia y el error."<sup>5</sup> En el conflicto real, nos afirman los autores citados, los deseos y necesidades parecen ser o devienen incompatibles por la existencia de otros factores, es decir, por la escasez de recursos y posiciones<sup>6</sup>. La escasez de recursos pueden estar referidos al ámbito económico como al político. Político por falta de concertación.

<sup>4</sup> En 1978, en Bolivia, el detonador para el inicio de un conflicto social que terminó con el llamado a elecciones por parte de la dictadura que gobernó en la década de los setentas, no se la puede identificar únicamente con un terioro de la situación económica, acá, encontramos una clara vocación de la sociedad civil por vivir en un esquema de gobierno democrático.

<sup>5</sup> Raymond Mack y Richard C. Snyder, **El Análisis del conflicto social**, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires 1974, PP 23 y 24.

<sup>6</sup> Ibid Op. Cit.

### 3. Causas del conflicto social en Bolivia

Las cinco proposiciones analizadas se cumplen para el caso de Bolivia, seguramente existen muchas otras que explican la emergencia de conflictos sociales, pero considero que con estas son suficiente para esclarecer las causalidades del conflicto. Por otro lado, se facilita el ingreso a escudriñar un fenómeno muy complicado. Con algunas otras proposiciones, que bien se las podría introducir, podríamos confundir, en vez de esclarecer, el análisis que pretendemos desarrollar.

No es un secreto el rol de poder que jugó la Central Obrera Boliviana a partir de la Revolución nacional de 1952<sup>7</sup>. Poder que en un principio no sólo se reflejaba a nivel político sino también cuando se analiza desde el punto de vista militar. La COB convocaba a amplios sectores de la sociedad boliviana lo que le permitía estar presente como interlocutor de la sociedad civil frente al Estado y a otros actores sociales como ser los empresarios, etc.

La ausencia de instituciones democráticas hacía de la COB el instrumento máspreciado para que los trabajadores, sectores populares, partidos políticos, los mismos que, durante las dictaduras militares, están excluidos en la toma de decisiones del sistema político y económico, canalicen sus demandas políticas, económicas y sociales. En ese sentido dicha central

sindical ocupa más de un espacio en la sociedad, deja de ser únicamente el instrumento de los trabajadores asalariados para convertirse en el instrumento de todos los excluidos.

Sin embargo, una vez conseguido el objetivo: la democracia, la COB deja, paulatinamente, de ser en algunos temas, el interlocutor de la sociedad civil debido a que la institucionalidad democrática (Elecciones presidenciales, Partidos, etc.), pasa a ocupar algunos espacios que en el pasado eran ocupados por la Central Obrera.

Este fenómeno conduce a que el conflicto laboral, desde la perspectiva cobista, se politice desde la redacción del Pliego Petitorio. Es más, si uno revisa la justificación de los pliegos petitorios, en realidad, lo que se hace es proponer un proyecto alternativo de administración de la economía, de la sociedad, de la política, etc.. Los puntos concretos de incremento salarial, el problema campesino y otros pasan a ser secundarios, pues se sigue considerando que todas las reivindicaciones económicas y sociales se resolverán por la vía de la reconducción de la política económica en general<sup>8</sup>.

En otras palabras la propuesta de la COB es por reconquistar los espacios perdidos ante la emergencia de la institucionalidad democrática que convierten a los partidos

<sup>7</sup> No queremos desarrollar las características del poder la COB. Pues la intención es desarrollar el rol que juega a partir de 1985 dicha central en el conflicto social.

<sup>8</sup> En la época del Gobierno de la UDP, la Central Obrera Boliviana, propuso un plan nacional de emergencia para que sea implementado por el Poder Ejecutivo. En 1989 la COB presenta un Pliego Petitorio en el que se cuestiona a la Política Económica y se propone otras alternativas en el manejo de la economía nacional.

políticos, Congreso Nacional y otras instancias en los interlocutores válidos entre la sociedad civil y el Estado. Cuando Carlos Camargo<sup>9</sup> señala que la COB no supo acomodarse a los nuevos retos que la democracia le demanda, lo que en el fondo está diciendo es que la COB debe moverse en los espacios que la democracia le asigna.

La pérdida de espacios que experimenta la Central Obrera se diferencia al de la exclusión, pues una cosa es perder espacios y otra es que en algunos aspectos fundamentales para la vida de los afiliados a dicho sindicato (por ejemplo seguridad social, reforma del sistema de educación, etc.), no se consulte la opinión de los mismos. Es por esta razón que la central sindical al sentirse excluida en la toma de las grandes decisiones la reacción inmediata es la del rechazo. Se califica, por ejemplo a tres leyes que tienen distintos efectos sociales como son las de Capitalización, Reforma Educativa, y Participación Popular como las Leyes malditas.

Por otro lado los agentes del conflicto social (trabajadores, empresarios y Estado) no reconocen los intereses legítimos de los otros agentes como reales, en ese sentido cada actor social considera que su problema es el único y, además legítimo, y, por lo tanto, los otros intereses

no existen y de reconocerlos los consideran como ilegítimos. Los empresarios y el Estado consideran que una demanda salarial no es legítima dado que primero prima el interés nacional y, por su parte, los trabajadores consideran que los intereses de acumulación de los empresarios no son legítimos ni de interés nacional.

Este fenómeno nos conduce a que ninguno de los actores reconozcan como interlocutores válidos a los otros actores sociales<sup>10</sup>. Esto hace que cuando los actores sociales concurren a una mesa de negociación no se reconozcan como representantes de intereses y, por lo tanto, las negociaciones se "ideologizan", al extremo que se discuten consignas y no políticas que se deben implementar.

En Bolivia, en los últimos 10 años, los elementos citados están presentes, pero, tienen un común denominador, para su accionar, en la situación económica. Existe un alto grado de concentración del ingreso (94% de la población, según la Confederación de Empresarios Privados, estarían por debajo de los ingresos medios), se experimenta, sobre todo en los últimos dos años, una disminución de los ingresos familiares reales, alta autogeneración de empleo, etc., lo que predispone al conjunto de la sociedad civil al conflicto.

<sup>9</sup> Carlos Camargo, Secretario de Finanzas de la COB, en 13 años de Democracia, ILDIS. 1996.

<sup>10</sup> Frecuentemente se escucha y lee por los medios de comunicación las declaraciones de algunos miembros del Poder Ejecutivo señalar que ellos fueron electos por el voto ciudadano y, por consiguiente, que no se puede cuestionar las medidas que ellos están asumiendo. De esa forma desconocen que los dirigentes sindicales también son elegidos como tales por los trabajadores. Por otro lado, es frecuente escuchar y leer en los medios de comunicación declaraciones de dirigentes sindicales que señalan que los administradores, del poder Ejecutivo están traicionando a la Nación y que por lo tanto el voto de respaldo en las elecciones quedó anulado.

## 4. La lógica del conflicto

Los principales actores sociales del conflicto laboral ingresan al conflicto con la lógica del todo o nada. Es decir, que esto no sólo es patrimonio del movimiento sindical. Para comprobar esto únicamente nos tenemos que referirnos a las declaraciones tanto del movimiento sindical como a la que realizan los funcionarios del Estado así como a los dirigentes empresariales.

Si bien existe, a nivel declarativo, una predisposición para encontrar soluciones negociadas por los principales actores del conflicto, debemos señalar que en ningún caso estos están dispuestos a ceder en sus planteamiento, siendo que la lógica de la negociación radica en la vocación de ceder en algunos temas para obtener beneficios en otros. Esto existe por el hecho de que los actores no se reconocen como representantes de intereses sino como representantes de un poder (poder obrero, poder del Estado, poder de los empresarios), lo que conlleva a que estos actores intenten, ya sea en la mesa de negociación, en el enfrentamiento violento, derrotar al adversario.

Las negociaciones COB-Gobierno que se realizan desde 1988 están inscritas en esa lógica. El Estado concurre a negociar no representando los intereses del Estado, sino como el portador de un poder, a la inversa, la COB también lo hace con la misma lógica.

Por otro lado, y sobre todo desde la perspectiva cobista, se considera que la convergencia de conflictos laborales y sociales en general potenciarán la capacidad de liderazgo y por consiguiente de fuente de poder, lo cual, pero inmerso en la lógica del poder, no está equivocada, pues, ante la "intransigencia" del Estado, y frente a una "debilidad" supuesta del movimiento sindical, el movimiento sindical debe potenciarse para buscar mediante el uso de la fuerza una solución negociada.

Por otro lado se realiza una "guerra" por la conquista de los medios de comunicación debido a que estos generan opinión pública que, los mismos que en los últimos años, mostraron su capacidad de cambiar de alguna manera, la solución del conflicto. Es por esa razón que se recurre a actos de sacrificio (crucifixiones, marchas de duras jornadas, enfrentamientos callejeros con las fuerzas del orden en desigualdad de condiciones, etc.). Por su parte el Estado utiliza todos los medios de comunicación disponibles en la sociedad para, primero desprestigiar, y luego informar que su actitud responde a una realidad económica social cada vez más restrictiva, tratando de esa manera de convocar a un sacrificio más de la población con la perspectiva de que en el futuro la situación mejorará.

De esta manera se deja a un lado los intereses respectivos de cada sector, para ocuparse más en la táctica y estrategia para derrotar al adversario.

## 5. Las estadísticas del conflicto

De las estadísticas disponibles se puede establecer que entre 1980 y 1993 se realizaron 1978 huelgas. Pero se debe aclarar que el mayor número de huelgas

(61.5% o 1216 huelgas), se registraron entre 1982 y 1985. Mientras que entre 1986 y 1993 se registraron 615 eventos de esta naturaleza representando el 31%,

y el 7.5% ( 147 huelgas) se los realizó entre 1980 y 1982. Es decir que en épocas de fuerte dictadura y sólo en dos años, se registraron el 23% de huelgas respecto a la época del Programa de Ajuste Estructural (1986 y 1993). (Ver Cuadro No. 1).

Un elemento a rescatar es el que entre 1983 y 1993 la Central Obrera Boliviana convocó a sólo 40 huelgas, es decir la COB sólo fue responsable del 2% del total de las huelgas registradas en el periodo que analizamos. El mayor número de estos eventos fueron concentrados en el sector de servicios (Salud, Educación, etc.), pues ellos realizaron 928 huelgas lo que representa el 46.9%. Mientras que en el sector productivo se realizaron 612 lo que representa el 31% del total de huelgas registrados en el Ministerio de Trabajo. Mientras que en el sector terciario el total de huelgas fue de 1326 o 67%. (Ver Cuadro No. 1.).

Se puede inferir que entre 1980 y 1982 la motivación de los trabajadores para detener el proceso productivo fue política, dado que la principal consigna que se enarbola en esa época es la de derrotar a la dictadura y la construcción de un espacio democrático. Mientras que en el periodo de la UDP se detecta dos motivos principales: Uno político y otro enteramente económico. La lucha política que se inicia durante esta fase es por lograr compartir la responsabilidad en el manejo del Poder Ejecutivo, mientras que la económica se deriva directamente del deterioro de la economía.

Entre 1986 y 1993 las motivaciones para la realización de huelgas son básicamente económicas dado que es el periodo de implementación del Programa de Ajuste

Estructural, el mismo que recae en los hombros de la clase trabajadora debido a la relocalización (despidos de trabajadores), fuerte contracción de los ingresos de los trabajadores asalariados. También se detecta algunas acciones de esta naturaleza con corte político dado que se plantea la no privatización de las empresas públicas.

Uno de los elementos que están presentes, mas no manifestados públicamente, en todas las huelgas llamadas por la COB es que se intenta recobrar no sólo su convocatoria (que para muchos observadores ha disminuido), sino los espacios perdidos ante el avance de la democracia. También intenta llamar la atención de los sectores al mando del Estado que no los excluyan en la toma de las grandes decisiones nacionales.

Por otro lado es de destacar que al concentrarse un gran número de huelgas en el sector de servicios<sup>11</sup>, básicamente en los de salud y educación, se pierde un poco el sentido de este instrumento, pues, generalmente, estas acciones las toman los trabajadores al servicio del Estado, lo que provoca que sectores populares o de ingresos bajos sean los perjudicados. Es decir, una huelga del magisterio fiscal perjudica al sector social que intentan defender. Lo mismo acontece con los trabajadores en salud.

Respecto a lo que acontece en el sector productivo, es de destacar que las principales huelgas son llamadas por los trabajadores mineros y los de la industria. Las características de estos eventos son básicamente la disciplina de los trabajadores mineros. A partir de 1986 estas huelgas se las identifica por un lado por detener el proceso de despidos y contra

<sup>11</sup> El mayor porcentaje de estas huelgas fueron por mejora de los ingresos tanto del sector del magisterio como de los de salud. En 1995 (no se tiene el número de huelgas declaradas), se las realiza en oposición a la Reforma Educativa.

la privatización o conformación de Joint Ventures en el sector minero estatal. Es decir, siempre está presente una defensa de los trabajadores y un factor político.

Por otro lado es de destacar los tipos de huelgas que se realizan en el país. Por ejemplo en el año de 1993 se registraron 24 huelgas, de las cuales 11 fueron indefinidas y 13 fueron de hambre. El por qué de la huelga de hambre. En esta sólo participan los dirigentes que tienen fuero sindical, y por lo tanto no pueden ser despedidos de su fuente de trabajo. Es decir, se registran varias huelgas de hambre debido a que el D.S. 21060 dispone la libre contratación, que en los hechos significa la libertad de despido, por ello, el dirigente sindical utiliza este tipo de medida para reclamar por el conjunto de los trabajadores que pueden ser despedidos al no contar con su fuero sindical. (Ver Cuadro No. 2).

Por otro lado es de destacar la existencia de un gran número de reclamos colectivos que se realizan en el Ministerio de Trabajo. Sólo entre abril y diciembre de 1993, y concentrado en la ciudad de La Paz, se realizaron 258 reclamos colectivos que involucraban a 975 personas de las cuales 791 eran hombres y 184 mujeres. El mayor número de reclamos fueron

realizados por el sector de construcción (80) los mismos que involucran a 359 personas, le sigue en orden de importancia la industria manufacturera que realiza 55 reclamos de los cuales involucra a 146 personas hombres y 52 mujeres (Ver Cuadro No. 3). Este hecho, la manifestación de reclamos es una muestra clara de que existen conflictos en algunos sectores económicos, los mismos que no se manifiestan en huelgas debido a que en estos sectores existe la plena flexibilización de la fuerza de trabajo, en otras palabras se procede a la aplicación de la libre contratación.

Pero donde más se manifiesta el nivel de conflicto laboral es en los reclamos individuales que se realizan en el Ministerio de Trabajo, ya que en todos los sectores exceptuando pesa que es una actividad familiar o cooperativa, existen este tipo de reclamos. (Ver Cuadro No. 4). Pues en dicho Ministerio y sólo en la ciudad de La Paz, y entre abril y diciembre de 1993 se realizaron 2101 reclamos individuales de los cuales 1490 fueron hombres y 611 mujeres. Al igual que en los reclamos colectivos, en el sector de la construcción es donde más se presentan reclamos individuales, seguido de la industria manufacturera.

## 6. Conclusiones

Una de las principales conclusiones es que en el mundo del trabajo se detecta un alto grado de conflictuabilidad debido a que muy poco se realiza en materia de concertación social.

Por otro lado se debe destacar que en muy raros casos las huelgas, sobre todo las llamadas por las organizaciones superiores de los trabajadores, tienen solo una connotación económica reivindicativa, sino siempre está presente una posición política de interés nacional

(privatización, reforma de la educación, problema de los productores de la hoja de coca, etc.).

En ese sentido se puede establecer que la lucha de los trabajadores no sólo está referida a lograr mejoras económicas de la población asalariada, sino también, por la reconquista de espacios políticos que los sindicatos van perdiendo a medida que se va desarrollando la democracia. Otra explicación para el alto grado de politización es que el movimiento sindical

intenta no ser excluidos en la toma de las grandes decisiones.

También debemos aclarar que para esta actitud política existe toda una tradición histórica dentro el movimiento sindical

que le da su propio sello, a diferencia de otros movimientos sindicales de la región que no tuvieron la oportunidad de tener, por ejemplo, un co-gobierno como la tuvo la Central Obrera Boliviana.

## 7. Anexo estadístico

Cuadro Nro. 2

1993: Bolivia, registro de huelgas por sector económico

SECTOR ECONOMICO	HUELGAS	
	Indefinida	Hambre
Productivo	4	7
* Agricultura		
* Minería	4	4
* Petróleo		3
* Industria, Manufactura		
* Construcción		
* Energía - Agua - Alcantarillado		
Servicios	6	4
* Transporte	4	3
* Comercio		
* Bancos y Seguros		
* Servicios		
* Salud	2	1
Organismos sindicales	1	2
Central Obrera Boliviana	1	2
TOTAL	11	11

Fuente: Ministerio de Trabajo, Dirección de Estadística y Cómputo  
Estadísticas Laborales, Anuario Estadístico 1993

## Cuadro Nro. 1

Bolivia: Número de paros y huelgas por años según sector económico

Sector Económico	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
I. Sector Productivo	16	14	100	67	155	90	53	38	30	17	9	8	8	7
Agropecuario	0	0	0	0	4	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Minería	4	3	31	29	78	42	17	12	15	8	7	3	3	2
Petróleo	2	2	4	3	11	9	4	12	5	2	1	5	5	4
Industria, Manufactura	3	4	43	20	36	23	20	10	9	6	1	0	0	1
Construcción	2	3	16	10	9	7	6	3	0	1	0	0	0	0
Energía, Agua y Alcantarillado	5	2	6	5	17	8	6	1	1	0	0	0	0	0
II. Sector Terciario	63	54	171	163	291	166	82	143	96	28	17	16	11	25
Transportes y Comunicaciones	8	7	25	35	35	29	11	13	10	6	3	3	3	7
Comercio	4	4	3	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bancos y Cías. de Seguros	6	5	36	17	43	37	7	17	8	7	2	3	0	0
Servicios	45	38	107	111	209	100	64	113	78	15	12	10	8	18
C.O.B. (*)				2	6	5	6	5	4	4	2	2	3	1
TOTAL	79	68	271	232	452	261	141	186	130	49	28	26	22	33

FUENTE: Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. Dirección de Estadística y Cómputo

(\*) En la agregación parcial de sectores no entra la COB, sí en el total pero no como sector económico

**Cuadro N° 3**  
**La Paz: Número de reclamos colectivos según actividad económica**  
**Abril - Diciembre (Gestión 1993)**

Actividad Económica	Número de boletas de reclamo	Personas contempladas en el reclamo		Total General Personas
		Hombres	Mujeres	
TOTAL	258	791	184	975
Agricul. Ganadería y Silvicultura	0	0	0	0
Pesca	0	0	0	0
Explot. Minas, Canteras y Petróleo	9	30	2	32
Industrias Manufactureras	55	148	52	200
Prod. y Distr. de Electricidad, Gas y Agua	0	0	0	0
Construcción	80	359	0	359
Comercio al por mayor y menor	14	35	20	55
Hoteles y Restaurantes	22	42	24	66
Transp. Almacén. Comunicación	12	25	7	32
Intermediación Financiera	6	20	6	26
Act. Inmob. Empres. y de alquiler	9	25	12	37
Adm. pública y defensa	9	13	15	31
Enseñanza	9	16	24	40
Activ. de serv. sociales y de salud	4	6	4	10
Otras Activ. Com. y Sociales	25	67	12	79
Hogares Privados con Serv. Doméstico	4	2	6	8
Organismos Extraterritoriales	0	0	0	0

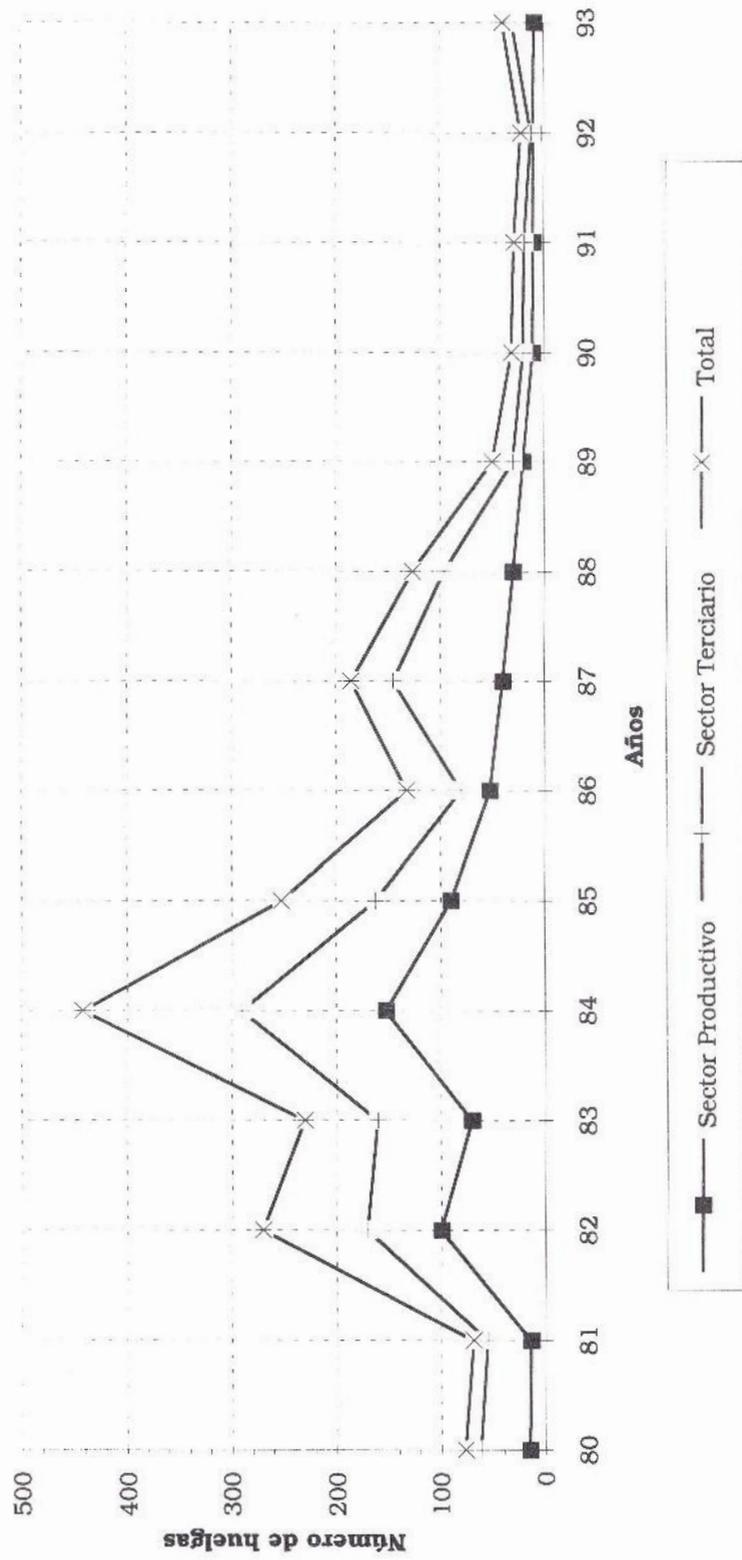
Fuente: Ministerio de Trabajo. Dirección de Estadística y Cómputo

**Cuadro N° 4**  
**La Paz: Número de reclamos individuales según actividad económica**  
**Abril - Diciembre (Gestión 1993)**

Actividad Económica	Número de boletas de reclamo	Personas contempladas en el reclamo		Total General Personas
		Hombres	Mujeres	
TOTAL	2101	1490	611	2101
Agricul. Ganadería y Silvicultura	4	4	0	4
Pesca	0	0	0	0
Explot. Minas, Canteras y Petróleo	46	44	2	46
Industrias Manufactureras	373	317	56	373
Prod. y Distr. de Electricidad, Gas y Agua	3	3	0	3
Construcción	403	378	25	403
Comercio al por mayor y menor	224	159	65	224
Hoteles y Restaurantes	148	106	42	148
Transp. Almacén. Comunicación	130	106	24	130
Intermediación Financiera	33	25	8	33
Act. Inmob. Empres. y de alquiler	79	59	20	79
Adm. pública y defensa	96	57	29	96
Enseñanza	50	28	22	50
Activ. de serv. sociales y de salud	50	22	28	50
Otras Activ. Com. y Sociales	162	110	52	162
Hogares Privados con Serv. Doméstico	299	62	237	299
Organismos Extraterritoriales	1	0	1	1

Fuente: Ministerio de Trabajo. Dirección de Estadística y Cómputo

Número de paros y huelgas por años, 1980-1993



# Capítulo III

## Sector Salud

Por José Volkmar Barragán\*

### I. Introducción

**1** 995 es un año en que grandes retos son presentados al sector de la salud y en el que un conjunto de respuestas o resultados, se encuentran preguntas y desafíos.

Las preguntas que se hacen al sector son de carácter estructural, involucran un compromiso con la modernización que ahora, luego de haber insertado en ella a los sectores de carácter productivo alcanza también a los sectores sociales.

Descentralización  
Participación Popular  
Nuevo Modelo Sanitario  
Mejor: Reforma del Sistema Nacional de Salud.

Por muchas razones, entre las que se encuentran su tradicional poco peso relativo en los presupuestos Generales de la Nación, la falta de sistemas de información gerencial para la administración de las diferentes unidades de prestación de irresponsabilidad en el manejo de los recursos<sup>1</sup> en el sentido de que su efecto o impacto no es evaluado; la comprensión del funcionamiento del sector nunca ha estado del todo clara para nadie.

En salud, prevalecen todavía dos importantes líneas de pensamiento que construyen lo que sería la cultura sectorial<sup>2</sup>: (1) el pensamiento asistencial con un muy fuerte énfasis en la línea del pensamiento laborista inglés de finales del siglo pasado y principios de éste y (2) la visión medicalizada de la salud.

Estas dos formas de pensar dan como resultado que los servicios de salud sean poco

---

\* Consultor privado.

<sup>1</sup> Evidentemente no existen auditorías operativas que permitan medir estas afirmaciones, pero existe una opinión generalizada de que los recursos del sector se han aplicado poco eficientemente, y es también un hecho que análisis del tipo costo/beneficio o costo/efectividad no han sido practicados.

<sup>2</sup> Entendida ésta como una especie de cultura organizacional que afecta a todo el sector.

comprensivos con los usuarios<sup>3</sup> y que la gestión de los servicios sea difícilmente eficiente.

La formación casi patristica que reciben los profesionales en salud hacen que un maestro en el arte de la solución de problemas quirúrgicos apoyado por contables muchas veces empíricos, asuma la gerencia de una institución hospitalaria de más de 300 personas con un movimiento de recursos que enviciaría un administrador especialmente formado.

La dependencia del Tesoro General, resta, sin embargo, poder de decisión a este improvisado gerente que, en realidad, no puede decidir con qué recursos contar, qué personal contratar, cuándo separar personal de su institución, etc., y en casos extremos, si los fondos que recibirá para trabajar serán o no suficientes. En ocasiones, el gerente de este tipo de organizaciones maneja las donaciones que logra de algún tipo voluntariado más cierto monto de fondos generados por la venta de servicios, de los cuales, de todos modos, parte está destinada a un bono de productividad que debió haber desaparecido hace mucho tiempo

Los sistemas de Atención Primaria en Salud cargan con el peso de las consecuencias;

mal equipados, menos evaluados y muy volátiles en términos de la estabilidad de sus componentes, enfrenta, junto a los problemas de salud de la población que les es asignada, un rol de difusión política de las líneas de acción de los diferentes gobiernos que, recién a partir de 1983 han ido focalizando su atención en temas puntuales, pero que hasta ahora tienen problemas de orden y de distribución de recursos para su aplicación.

Por otro lado, la evaluación de las estadísticas de acciones específicas, como campañas de vacunación por ejemplo, lleva a duplicaciones en el trabajo de los equipos de atención primaria que van más allá de lo razonable, pudiéndose detectar niños con múltiples dosis de vacuna que de algún modo reemplazan a otros sin ninguna.

La última pregunta es, sin duda, ¿quién manda a quién?

Directores de Distrito, médicos generales sin especialidad clínica combaten duramente con Directores de Hospitales, especialistas renombrados que los consideran una especie de personal de segunda categoría. Médicos de Area que no saben qué sucedió con los pacientes que refirieron a niveles superiores de resolución, etc.

## II. Estructura

Los cambios estructurales a nivel nacional no han sido originalmente

pensados para el sector Salud. Como usualmente sucede las necesidades

<sup>3</sup> En el sector de la educación, por ejemplo, la mayor parte de la gente tiene una relativa comprensión del proceso e interviene con opinión formada, aún cuando sólo sea para quejarse. En salud, además de las condiciones de riesgo que envuelven a los involucrados en el proceso, aún persiste una especie de niebla de incomprensión e incertidumbre, donde el omnisapiente prestador del servicio recibe en sus manos la ciega confianza del usuario a quien no le queda otra alternativa que seguir las instrucciones en el marco de una obediencia acrítica, sometiéndose además, en variados casos, a malos tratos y atentados contra su dignidad.

estructurales de los sectores productivos y políticos de la sociedad acabaron arrastrando consigo las estructuras de los sectores sociales.

En ocasión actual, el sector de la educación por la relevancia que tiene en la construcción de sistemas productivos y por el evidente rezago en el que se encontraba se posesionó en el centro de las modificaciones estructurales en tanto que en el sector de la salud, pese a su gran complejidad y su enorme nivel de profesionalidad, tuvo que reaccionar antes que actuar a la hora de las transformaciones.

Inicialmente la focalización de la actividad de salud pública estaba concentrada en llevar adelante PLAN VIDA, formalización de una política ya casi constante del

estado boliviano con respecto a la salud, que prioriza; al menor de cinco años a la mujer en edad fértil y a la madre.

El entusiasmo por llevar adelante el ambicioso plan cuyo objetivo era, por ejemplo, el incrementar substancialmente el parto institucional se ha visto mitigado por la necesidad del sector de reagruparse, reorganizarse y definirse al interior de la institución.

No cabe duda que una reforma del sector salud era imprescindible, pero la forma como esta reforma empieza a llegar a este sector es mas bien una imposición, dada por la modificación de otro tipo de estructuras que el resultado de un proceso sectorial de reflexión sobre las también innegables deficiencias de su sistema.

## 1. Cambios de Tipo Estructural

El sector de la salud había sido hasta hace poco uno de los feudos gremiales más sólidos en el contexto de la organización sectorial en el país. Su sistema, profundamente medicalista, no había terminado la transformación proveniente de la convención de Alma Ata que insta al énfasis sobre la atención primaria.

El sector al mismo tiempo tenía una lógica dual donde los esfuerzos se dividían en dos ramas: (1) La atención sobre base territorial expresada en el Sistema Nacional de Salud y, (2) El Sistema

Nacional de Seguridad Nacional.

El Sistema Nacional de Salud era profundamente centralizado, se administraba por programas, tenía base territorial y se debatía, a la hora de asignar recursos, entre la presión de los hospitales y la pobreza de la atención primaria.

El Sistema Nacional de Seguridad Social, era virtualmente autónomo, funcionaba al margen de las políticas nacionales de salud y mantenía los principios de la lógica laborista de la primera mitad de siglo.

### 1.1. La Reforma de los Seguros

La constatación en Chile de la gran capacidad de los fondos de pensiones y de los seguros de liberar recursos promovió la primera reforma de carácter

estructural en el sector.

Las posibilidades de elegir el tipo de caja, a la cual cada empresa podía afiliarse a sus

trabajadores y la separación de los fondos destinados a rentas hacia una lógica de capitalización individual, empujan al sector salud hacia la transformación de un sistema de gestión, abriendo un

espacio que después sería llenado por el ahora crucial debate de la reforma estructural en el sector salud. Era un anticipo del final de la lógica gremial en el sector.

## 1.2. La Reorganización del Estado

El concepto de desarrollo humano de contenido integrador, inicialmente más conceptual que práctico pero de enorme significación al momento de tomar acciones de política integral, a la hora de completar los vacíos dejados por la política económica, redujo, inicialmente de forma nominal y progresivamente más en los hechos, el predominio de la visión casi

gremial que tenía el sector salud.

El Ministerio de Previsión Social y Salud Pública, pierde su rango de tal y se convierte en una Secretaría de un Ministerio más amplio, como por el momento más ambiguo, que percibe la necesidad de una política social de enfoque intersectorial.

## 1.3. La Ley de Participación Popular

El primer verdadero gran golpe a la estructura formal del sector salud fue la Ley de Participación Popular. Ella es un resultado de la necesidad de democratizar la inversión pública en un sentido más amplio, y de incrementar muy substancialmente, sino incorporar por vez primera, el control social sobre la priorización de los requerimientos de la inversión pública y sobre la ejecución de los proyectos de estas características.

La Ley de Participación Popular transfiere la propiedad de la infraestructura sanitaria no destinada a la seguridad

social, del gobierno central a las municipalidades, manteniendo para el primero la obligación de correr con los costos de la operación de los servicios pero asignándoles a las municipalidades la responsabilidad de las inversiones sanitarias tanto de reposición como de ampliación.

A efectos que la planificación operativa del sector no se divorcie de los planes de inversión, la primera cuestión que deja pendiente la Ley de Participación Popular es la definición de un modelo sanitario.

## 1.4. La Ley de Descentralización Administrativa

A efectos de la ejecución de los presupuestos de gasto público entre los cuales se encuentra principalmente, los relacionados a servicios personales y materiales y suministros para el sector salud, el gobierno central delega parte de

su responsabilidad a las prefecturas.

La Descentralización sin embargo, es el resultado de una larga pugna entre los departamentos y el poder central cuyo origen, motivación, protagonistas y

expectativas poco o nada se referían a consideraciones relativas al funcionamiento sectorial de las políticas relacionadas con la salud.

Con la marea de la Descentralización, las Secretarías Regionales de Salud, son virtualmente arrastradas de su tradicional dependencia de la Dirección Nacional de Salud a las Prefecturas, mismas que deben hacerse cargo de la

planificación y ejecución operativas de las políticas nacionales de salud emitidas por el gobierno.

La cuestión que deja pendiente la Ley de Descentralización es cómo coordinar la operación de los servicios de salud con los programas de inversión originados bajo la lógica de corte municipal de la Ley de Participación Popular.

## **1.5. El Proyecto de Adecuación del Sistema Nacional de Salud a la Ley de Participación Popular y a la Ley de Descentralización Administrativa**

Para conciliar las dos vertientes de donde se generan tanto la inversión como el gasto público se pretende crear el Sistema Público Descentralizado y Participativo de Salud, mismo que tiene tres componentes:

- a) Es público porque depende fundamentalmente de los recursos generados por el estado ya sea que éstos se canalicen vía coparticipación tributaria (recursos de la Descentralización).
- b) Es descentralización en cuanto el gasto público obedece en su estructura a la programación operacional realizada a nivel

departamental.

- c) Es participativo, entendiéndose como participativo su reacción con la Ley de Participación Popular, en cuanto la priorización de las inversiones y el control social sobre las mismas se originan y ejercen respectivamente por las Organizaciones Territoriales de Base y se ejecutan a través de las municipalidades.

Las instancias de coordinación están constituidas por directorios, uno departamental y una serie de locales y de hospitales, además de unidades de gestión que son facilitadores de la operación de los servicios.

## **2 Operatoria del Sistema**

El sistema operaba hasta ahora en forma centralizada siendo las fuentes de los recursos el Tesoro General de Nación mediante un presupuesto, mas bien global, y los proyectos o programas con fuentes de financiamiento externo. A

partir de ahora los programas canalizarán recursos desde el nivel central, el Tesoro General desde los gobiernos departamentales y la coparticipación a través de los gobiernos municipales.

Las políticas deben ser de consenso y la coordinación exigirá al menos inicialmente mucho esfuerzo.

Al igual que los recursos y probablemente a causa de las fuentes de éstos las instancias de decisión tendrán orígenes diversos. No es posible, inicialmente, suponer que existan cambios en las instancias que generan las políticas de salud por lo que es probable una gran confusión y una pugna por definir cuáles habrán de ser las secciones del sector, al menos hasta que se hayan consolidado las instancias de coordinación.

La consolidación de las instancias de coordinación marcará la pauta para la definición ulterior del nivel de decisión dominante. Si la Participación Popular y la Descentralización se demoran la instancia normativa del poder central podrá aspirar a mantener y consolidar su antiguo papel dominante.

Si las regiones con sus organismos cívicos y sus instancias de poder regional logran

generar suficiente presión, la instancia de decisión dominante se desplazará por el lado de la Descentralización a los gobiernos departamentales. Finalmente si las Organizaciones Territoriales de Base cobran organicidad en forma acelerada las instancias de decisión dominante serán locales.

En los dos primeros casos, el segundo más probable que el primero, las características de las decisiones en materia de política y de salud serán de índole político. Y en el menos probable de los casos, el de la Participación Popular dominante, las decisiones de política de salud serán mas bien reactivas a situaciones de coyuntura.

En este sentido es de esperar que las instancias de decisión dominante se consoliden en favor de las regiones, la normativa se mantenga a nivel de gobierno central y las operaciones se deleguen a instancias locales, situación que aparentemente es además la buscada por la lógica del modelo de salud.

### 3. El Origen de los Recursos

Bolivia es un país que gasta poco en materia de salud, de hecho el gasto en salud y seguridad social como porcentaje del gasto público ejecutado entre 1980 y 1992 nunca ha alcanzado al quince por ciento. El gasto en seguridad social ha reducido su impacto debido al crecimiento del sector informal, del 26% al 19% entre 1983 y 1990.

El gasto público en salud no alcanza al 0.5% del P.I.B., de modo que para alcanzar la meta del 2% del P.I.B., tendría que crecer al 10% anual.

El gasto de los gobiernos municipales

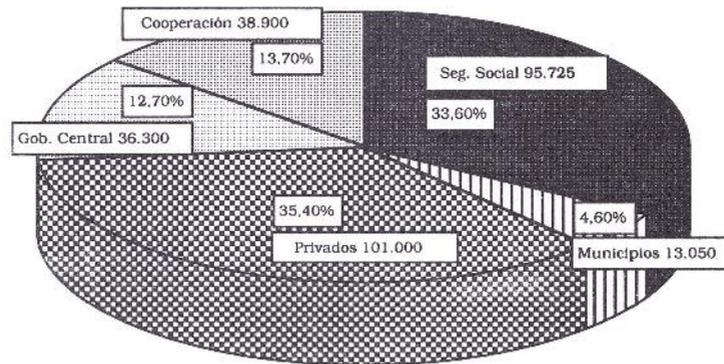
todavía no puede ser cuantificado en cuanto que la cantidad de municipios que asumen progresivamente los sistemas de salud no es muy grande.

Es probable que el gasto privado y el gasto público no sufran grandes cambios con respecto a su situación actual.

Una estimación del gasto nacional en salud realizado por Marina Cárdenas y Christian Darrás<sup>4</sup> estima a nivel nacional un gasto total anual de 284.975.000 Dólares, lo que equivale a un promedio de 44 Dólares per cápita.

<sup>4</sup> Cárdenas y Darrás, Gasto Nacional y financiamiento del sector salud en Bolivia, ILDIS 1995.

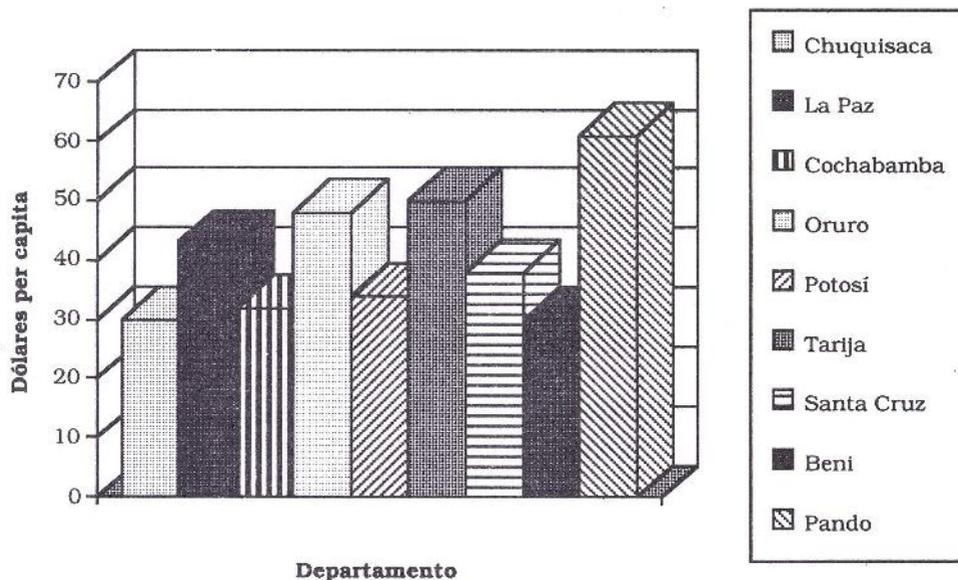
### Gasto Nacional en Salud Distribución por fuente



La distribución por departamentos presenta algunas diferencias respecto a este promedio que, además de explicarse por la diferencia de capacidad de

negociación de cada región, se explican también, como en el caso de Pando, por los esfuerzos dirigidos hacia determinada patología endémica.

### Gasto por Departamento Per capita

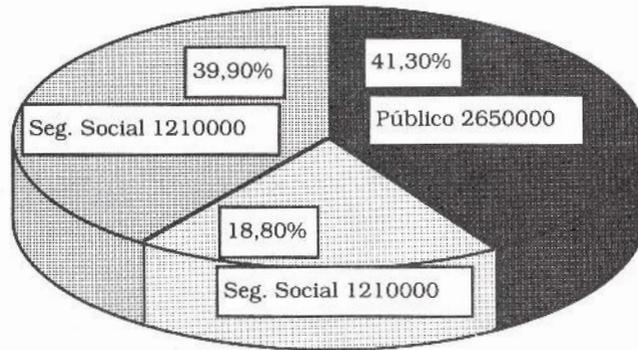


Sub-sectorialmente, el gasto per cápita en salud muestra muy importantes diferencias, fruto, probablemente de los diferentes modelos de atención que priorizan atención de distinto nivel de resolución. En este sentido, el subsector público dirige su atención prioritariamente a la Atención Primaria, el sector privado a la atención de segundo nivel y la Seguridad

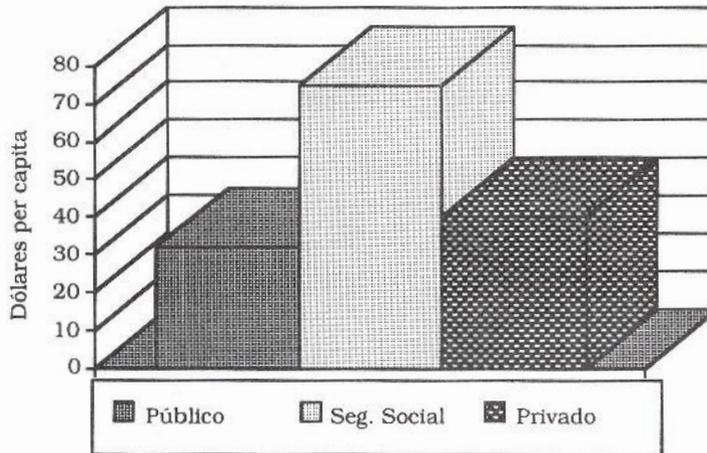
Social a la atención de tercer nivel.

Si bien la pertinencia de este tipo de focalización es discutible, impacta substancialmente al gasto en salud, y si se compara con la población usuaria de los servicios, las diferencias se convierten en un problema muy severo de distribución.

**Población usuaria por Sub-Sectores**



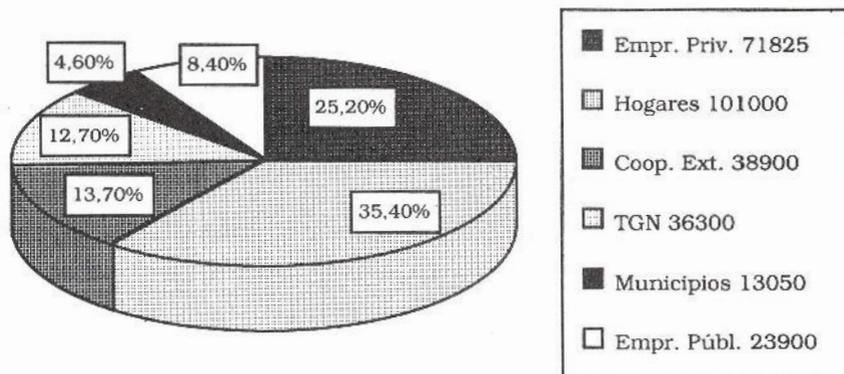
**Gasto per capita por Sub-Sectores**



Por el lado del financiamiento, los 284.975.000 dólares americanos que se estima que se gastan en salud al año son sufragados mayoritariamente por los hogares y las empresas privadas, siendo éste un indicador de que el Estado no

está, por sí mismo, en condiciones de sufragar los costos de mantener los servicios de salud. No es posible, como están las cosas, pensar que en Bolivia sea posible establecer un sistema gratuito de salud.

**Gráfico: Fuentes de Financiamiento del Sector**



En mérito a lo anterior, queda también como pregunta el cómo se reasignarán

los recursos y de dónde se obtendrán para la gestión 1996 y posteriormente.

### III. Situación General de los indicadores de Salud

La situación general de los indicadores de salud muestra el mantenimiento de la mayor parte de las tendencias observadas durante los años anteriores. Esto significa que, aun cuando ciertos indicadores van cambiando muy favorablemente, la tasa de mortalidad infantil ha caído ostensiblemente los últimos diez años, aún es posible encontrar grandes diferencias respecto a los países vecinos.

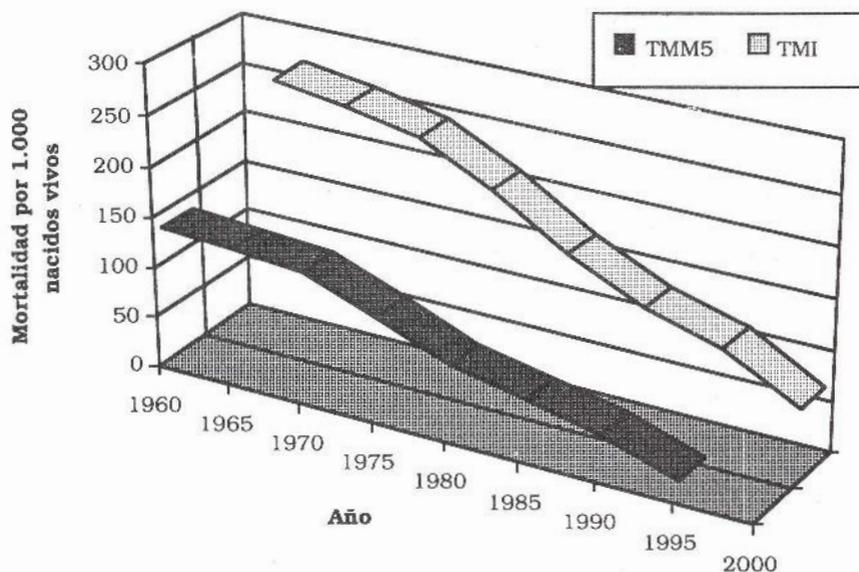
En tal sentido, vale la pena pensar en la necesidad de intensificar muchas de las políticas que en este momento se desarrollan en materia de salud materna e infantil pero, en base a la experiencia del

Sistema Nacional de Salud y de muchas otras organizaciones, profundizar en el desarrollo de actividades en el marco de la Atención Primaria en Salud.

Los costos de la Atención Primaria de Salud son significativamente inferiores a los de la atención secundaria, la población es menos consciente de que debe pagar por estos costos, y definitivamente el impacto de las acciones de salud a este nivel es mucho mayor por dólar invertido. Y, si bien no puede dejarse a un lado la atención secundaria y la terciaria, el énfasis debe estar puesto sobre los niveles primarios.

### 1. Salud Infantil

#### Bolivia: Disminución de la mortalidad infantil; histórica y proyectada

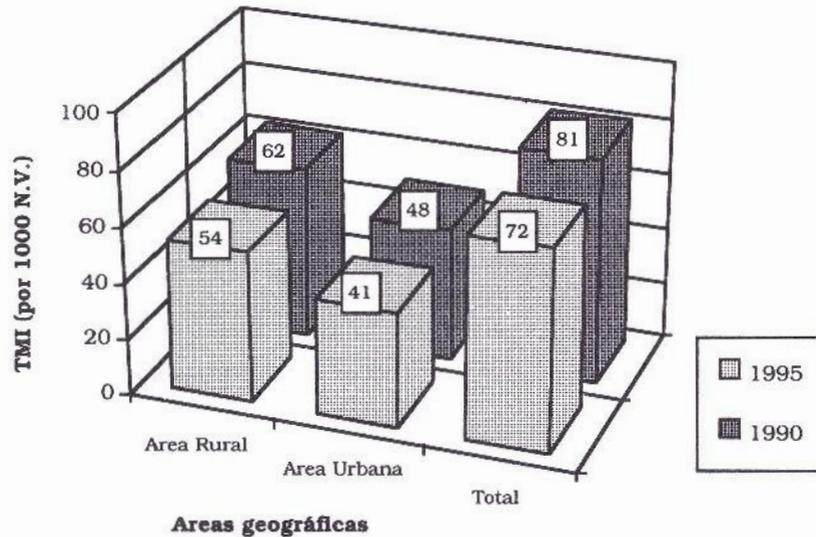


Fuente: UNICEF CELADE 1993

La tasa de mortalidad infantil ha ido en rápido descenso, ha bajado en más de 250 por mil nacidos vivos en los últimos 25 años. Esto significa que una muy importante proporción de la mortalidad

blanda ha disminuido por acciones relacionadas a la Atención Primaria de Salud. Esto sin embargo se ha logrado en un mayor grado a nivel urbano que a nivel rural.

**Bolivia: TMI Urbana y Rural, 1990-1995**



Fuente: Ministerio de Desarrollo Humano, 1995.

Esto significa que el desarrollo de las políticas de salud no se consolida en los sistemas de salud a nivel rural, donde la dispersión de la población, el mayor grado de pobreza y la menor cantidad de recursos influyen dramáticamente sobre los resultados.

Las causas más comunes de mortalidad infantil en niños menores de cinco años siguen situando a enfermedades que pueden ser controladas por los sistemas de Atención Primaria entre las principales.

Entre ellas se destacan todavía las Diarreas y las Infecciones Respiratorias Agudas, muchas de las cuales acaban en cuadros de neumonía.

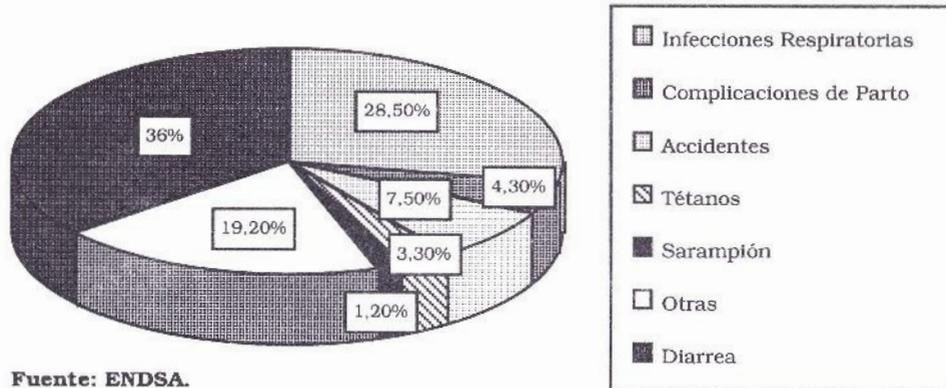
Las complicaciones del parto aparecen todavía en una magnitud muy importante, lo que relaciona la mortalidad

infantil con la mortalidad materna, en especial si se considera que ambas son muy altas en el contexto internacional, aun para países de desarrollo muy rezagado (Gráf. Causas Inmediatas de Muerte).

La prevalencia de la Diarrea y de las Infecciones Respiratorias Agudas es muy significativa en los niños por debajo de los cinco años, por lo que la profundización de los programas que se desarrollan para abatir ambas enfermedades, especialmente de aquéllos destinados a cambiar las actitudes y las prácticas de la población frente a ellas es muy importante (Gráf. Prevalencia de Diarrea)

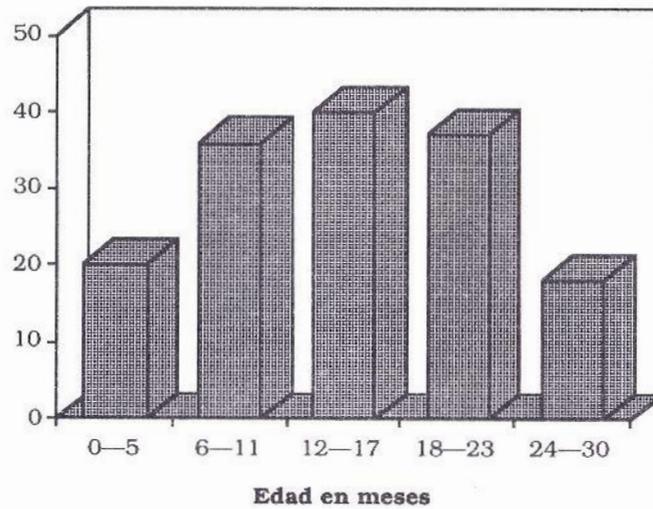
Los grupos de edad más afectados por la Diarrea se encuentran entre las 6 y los 23 meses, lo que demuestra que el control de la salud de los niños es muy deficiente (Gráf. Prevalencia de IRAs)

**Causas inmediatas de muerte  
Niños bolivianos menores de 5 años**

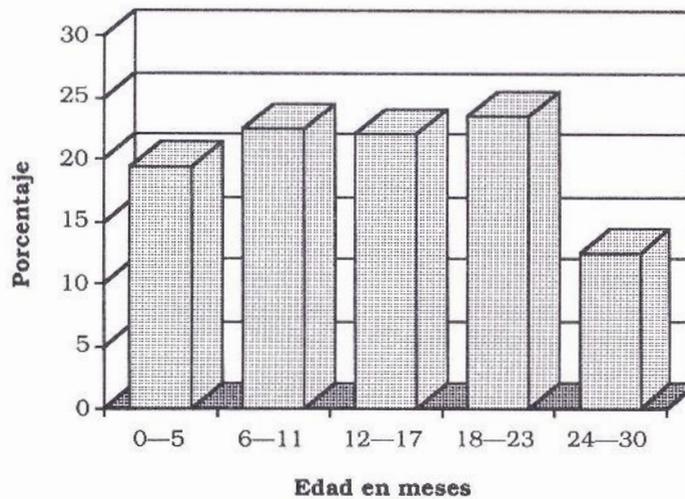


Fuente: ENDSA.

**Prevalencia de diarrea  
Niños bolivianos de 5 años**



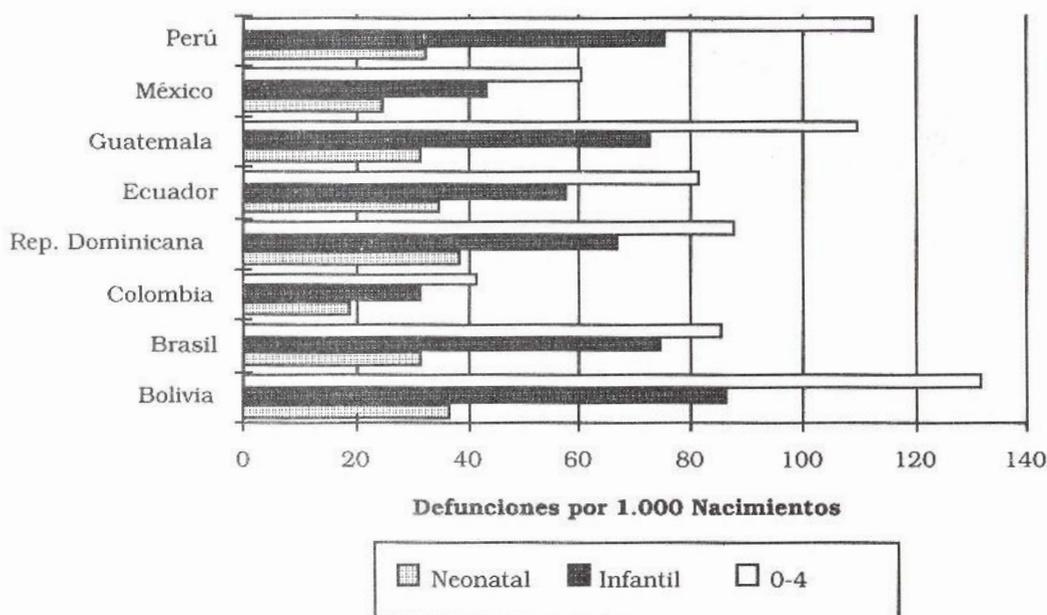
**Prevalencia de IRAs  
Niños bolivianos de 5 años**



Lo propio ocurre con los casos de Infecciones Respiratorias Agudas, cuya

prevalencia es bastante pareja a lo largo de los primeros cinco años.

**Tasas de mortalidad en menores de cinco años**

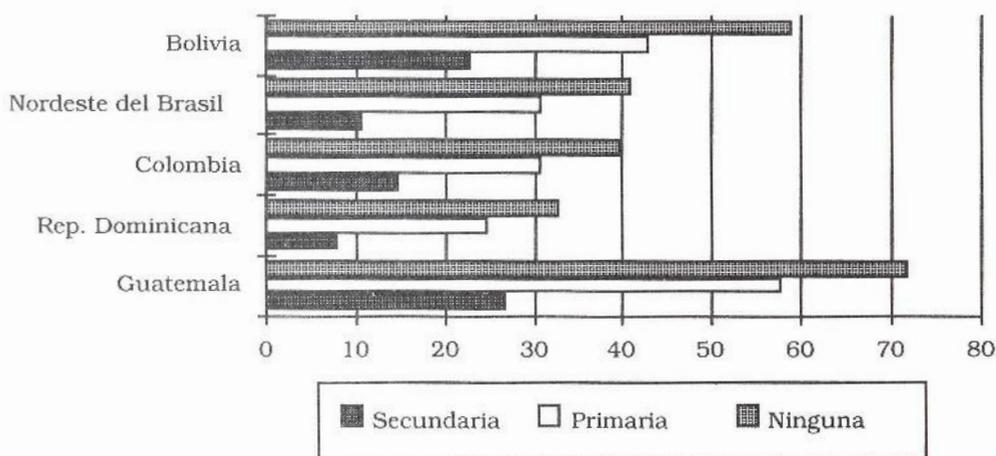


La todavía muy alta prevalencia de enfermedades que forman parte de las enfermedades que producen la llamada mortalidad blanda, hace que la mortalidad en menores de cinco años en Bolivia, comparada con la de otros países en América Latina sea significativamente más alta, tanto la que corresponde a mortalidad neonatal como a la mortalidad infantil.

Otro de los temas relevantes en materia de salud infantil es el referido a la nutrición. Este tema está además muy relacionado con el grado de instrucción e las madres.

A nivel de los países de América Latina, Bolivia presenta cuadros de desnutrición de niños entre 6 y 35 meses que son verdaderamente alarmantes.

**Desnutrición crónica entre niños • 6-35 meses por educación de la madre**



La correlación entre la educación de la madre y la desnutrición es innegable, no importa dónde se vea a menor educación de la madre mayores niveles de desnutrición; mismo suceso que se

presenta en Bolivia donde las deficiencias del sistema educativo son notables y su relación con los niveles de nutrición de los menores de cinco años muy clara.

## 2. Salud Materna

La mujer es el segundo punto de focalización de las políticas de salud en el país durante los últimos doce años. En ese periodo la mujer ha sido considerada a objeto de las políticas de salud fundamentalmente en una dimensión: la reproductiva.

Interesa la salud de la mujer, para las políticas sociales inicialmente porque la mortalidad por causas relacionadas con el embarazo y el parto es muy alta y, en segundo lugar, por razones de políticas de población.

Aquí se debe puntualizar que en sentido estricto, para Bolivia, las políticas de población no significan políticas de control de la expansión poblacional, sino mas bien, políticas de desarrollo que tienen que ver con la búsqueda de garantías para el mejoramiento de la calidad de vida de los Bolivianos.

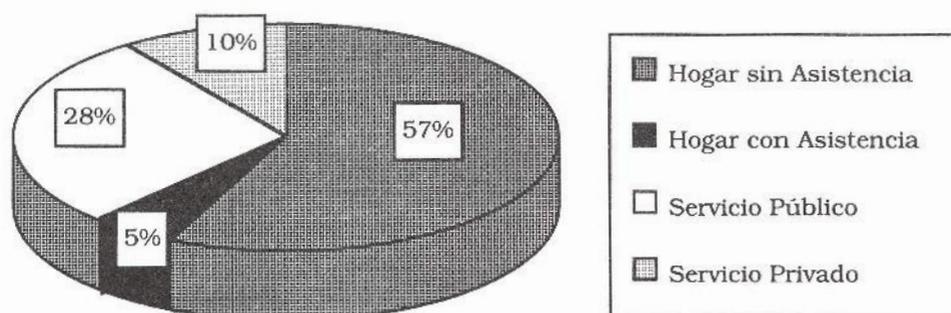
Así, no se trata de limitar el número de hijos de una familia, sino de evitar

embarazos no deseados que concluyen en prácticas abortivas o infanticidas, aumentar el espaciamiento intergenésico mejorando las posibilidades de sobrevivencia del producto de los embarazos y de la madre, etc.

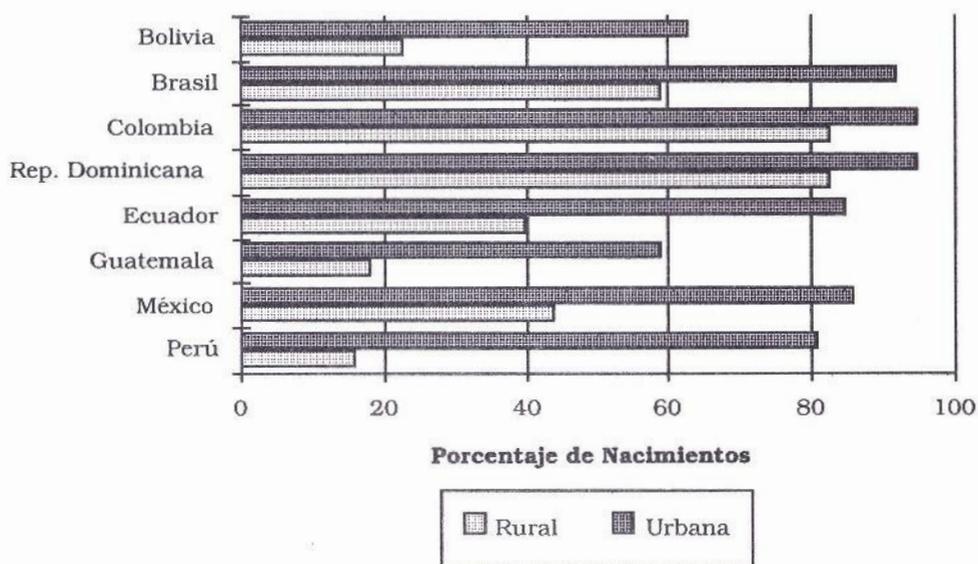
De esta manera las políticas de salud con respecto a la salud de la mujer se han concentrado en dos aspectos: (1) embarazo y parto, y (2) salud reproductiva.

El primer tema que debe ser considerado es el lugar donde se produce el parto y las posibilidades de prestar atención a cualquier complicación que pudiera suceder. En el marco de la Política Nacional de Salud expresada por el Plan Vida, el tema del parto institucional es de particular relevancia, no sólo por la necesidad de asegurar algún tipo de referencia a los casos de emergencia, sino también por las condiciones de saneamiento en las que se produce el parto.

**Gráfico: Bolivia: Lugar del Parto**



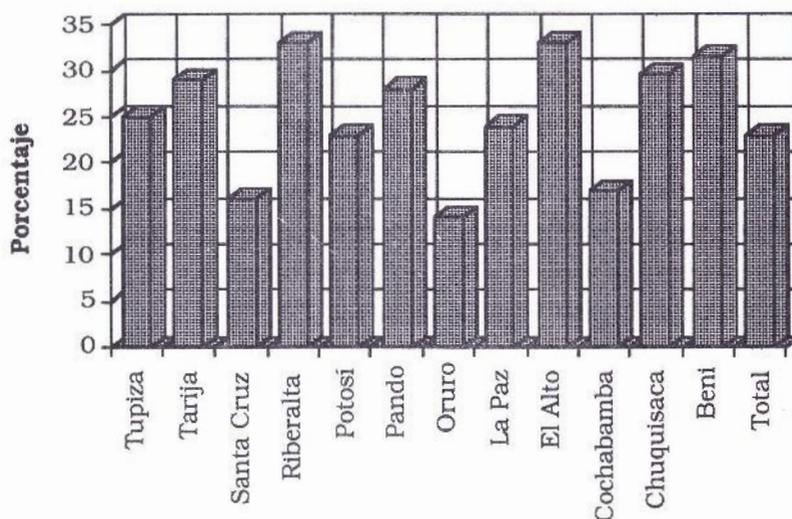
### Atención profesional del parto por residencia



Aquí nuevamente Bolivia es un país que tiene un muy importante rezago en comparación con otros países de América Latina, y por razones de cantidad de servicios disponibles, calidad de los mismos, accesibilidad geográfica y

accesibilidad de tipo cultural, el porcentaje de partos atendidos por profesionales a nivel rural es muy poco superior al tercio del porcentaje de los partos atendidos a nivel urbano por profesionales de la salud.

### Control Pre-Natal Con 4 o más consultas



En términos del control prenatal, éste es también muy bajo considerando que allí pueden ser detectadas la mayor parte de las complicaciones relativas al embarazo y el parto y, por ello prevenir causas de

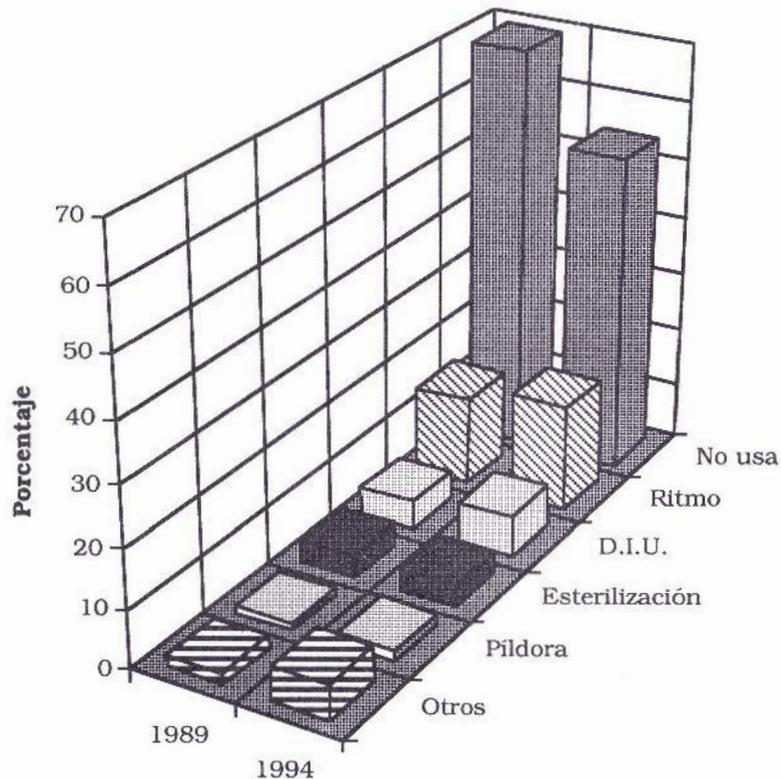
mortalidad materna y neonatal.

Si bien las coberturas de control prenatal son más altas considerándolas en forma general, aquélla que representan niveles

tolerables de calidad no superan en ningún departamento el 35% y su promedio es de 22.9%. Este dato muestra la debilidad del sistema sanitario para alcanzar a las poblaciones más alejadas, por un lado, pero también la incapacidad actual de asegurar a aquella población que sí alcanzó a tener contacto con él, algún tipo de continuidad en el seguimiento del embarazo.

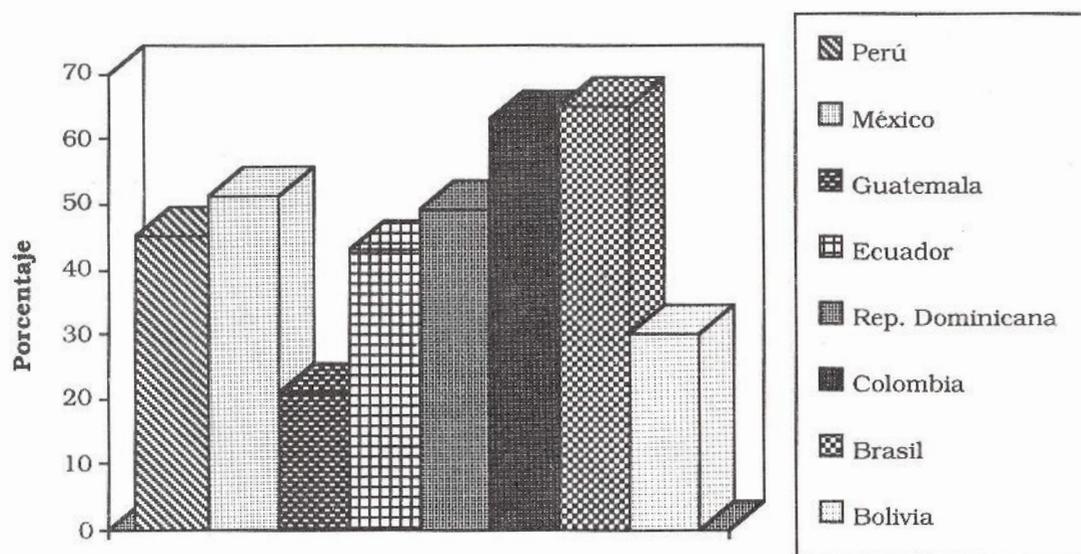
Con respecto al uso de métodos de espaciamiento intergenésico, el efecto de las políticas de apertura a la Salud Reproductiva ha sido muy importante, puesto que el número de personas que no usa métodos se ha reducido mucho incrementando progresivamente tanto el uso de métodos de los llamados naturales, como de los llamados modernos.

### Cambio en el Uso de Métodos



Sin embargo, el incremento en el uso de "métodos modernos" no es tan alentador como se quisiera. Todavía la demanda satisfecha de métodos modernos es muy modesta. El 24% de las mujeres en edad fértil presentan necesidades de

planificación familiar insatisfechas, 10.4% de ellas cursan embarazo no deseado (6.9%) o no planeado (3.5%), 2.4% desea tener niños más tarde, 11.4% no los desea más.

**Gráfico: Uso Actual de Anticonceptivos**

### 3. Conclusiones

La muy limitada accesibilidad de los sistemas de salud por parte de la población ha determinado que los avances en la mejora de los indicadores haya sido menor a la esperada. De hecho, la mayor parte de las metas para el año 2.000 no serán del todo alcanzadas.

Sin embargo la solución a la mayor parte de las interrogantes que plantea la reforma estructural al sector de la salud, no significan solamente un desafío, sino la oportunidad de alcanzar niveles de eficiencia más allá de los actuales.

Esta esperanza está asentada sobre las siguientes bases:

- El control social de los gastos y de la

inversión mediante la participación popular permitirá reducir las barreras de calidad y comprensión que limitan el acceso a los servicios.

- La descentralización permitirá llevar adelante programas integrados con los temas de desarrollo social.
- Los Directorios Locales de Salud podrán priorizar necesidades y actuar sobre ellas con mayor rapidez.
- Los recursos de coparticipación tributaria agilizarán los mecanismos de inversión y capacitación de recursos humanos disminuyendo limitaciones que hacen a la eficiencia de los servicios.

## Capítulo IV

# 1995: La Educación Boliviana ante el desafío de la Reforma

Por Beatriz Cajías de la Vega\*

**D**urante 1995, los acontecimientos, debates y noticias referidos al campo educativo han estado centrados en un tema fundamental: el inicio del proceso de aplicación de la Reforma Educativa. Aunque la correspondiente Ley ha sido aprobada ya en 1994, es en este año en el que se han agudizado y profundizado los análisis y las contradicciones frente a este tema. Es por ello que se convierte en el eje principal de este repaso anual.

Iniciaremos, entonces, el artículo con una breve exposición sobre las características de la educación boliviana que han vuelto imprescindible una Reforma. Posteriormente, señalaremos puntos esenciales contenidos en la Ley de Reforma Educativa de 1994, para distinguir algunos aciertos y falencias y repasar, después, lo realizado este año y esbozar algunas posibles perspectivas para 1996.

## 1. Antecedentes

Para comprender la importancia y la necesidad de la Reforma Educativa en nuestro país, es útil hacer un repaso a algunos indicadores cuantitativos y cualitativos básicos sobre la situación actual de la educación boliviana.

Comenzaremos con algunos datos estadísticos generales:

La marginalidad educativa en el país alcanza a un promedio general de aproximadamente el 48%, distinguiéndose desde un porcentaje de 65% de marginalidad total para el nivel medio, hasta un 16% en el ciclo básico. También se presentan diferencias, según los departamentos del país: por ejemplo, respecto al ciclo medio, Pando es el departamento con mayor marginalidad, el 89.4%, mientras que el índice menor de marginalidad se presenta en Cochabamba, con un 42.4%.

La deserción es otra señal de la crisis del sistema educativo boliviano, pues, de acuerdo con cohortes de estudios que cubren los doce años de escolaridad, según matrícula comprendida desde 1975 hasta 1991, se ha logrado establecer que de cada 100 alumnos que ingresan al primer curso de la escuela, se inscriben en Cuarto Medio solamente 15, a nivel nacional. Estos datos se agravan al revisar la situación del área rural, donde sólo el 1.4% de los varones y el 0.7% de mujeres logran ingresar al último grado de educación formal.

Datos elaborados mediante las cohortes ya mencionadas, permiten observar que entre

---

\* Consultora privada.

Primero y Quinto Básico se da una deserción del 70 al 80% de las mujeres y del 65 al 75% de los varones, en el área rural, mientras que en el área urbana, estos porcentajes alcanzan al 27 - 30% y al 12 - 24%, respectivamente.

Algunos cálculos presentados este año por la Secretaria Nacional de Educación señalan que el Estado boliviano pierde anualmente 22 millones de dólares, por la repetición de los alumnos en la escuela, con una tasa de repetición promedio de 2.1 años por estudiante boliviano. Aunque no se han explicitado los mecanismos para llegar a este resultado, es un monto altísimo desperdiciado del ya exiguo presupuesto educativo.

La marginalidad educativa no superada en el país provoca la permanencia de un 19% de población analfabeta en el país, con situaciones agravadas según los departamentos, especialmente aquéllos que cuentan con mayor densidad de población de habla originaria; tal es el caso, por ejemplo, de los departamentos de Potosí y Chuquisaca, en los que se encuentra un porcentaje total de analfabetismo del 38.2 y 39.5%, respectivamente. La tasa de analfabetismo femenino rural en ambos departamentos alcanza al 65.6% en Potosí y al 66.3% en Chuquisaca.

Si a este índice se agrega la deserción temprana de la escuela, ya mencionada, se llega hasta el 35 o 37%, según diversas fuentes, de analfabetismo funcional, uno de los más altos de América Latina.

Con relación a lo cualitativo, es importante señalar algunos aspectos esenciales, que también caracterizan a la actual educación boliviana.

El proceso educativo es altamente eficiente, con objetivos parciales, destinados casi exclusivamente a la adquisición de conocimientos; los

contenidos son, en su mayor parte, obsoletos y ajenos a la realidad de los alumnos, desarrollados mediante metodologías tradicionales, de carácter repetitivo y memorístico tanto para el alumno como para el docente, donde ambos se convierten en seres pasivos, sin capacidad creativa ni crítica.

La formación docente se realiza en escuelas normales, no reconocidas para dar grado académico de nivel universitario, con las mismas deficiencias educativas del conjunto de la escuela boliviana. Esto se agrava por la ausencia de cursos sistemáticos y otras actividades destinadas a la actualización permanente del magisterio, siendo la excepción los cursos desarrollados por el ISER y algunos otros ofertados por instituciones privadas.

Además, el proceso se desarrolla en ambientes inadecuados, con carencias de mobiliarios, equipos y material didáctico, que necesariamente empobrecen y dificultan las posibilidades de aprendizajes significativos y de calidad por parte de los alumnos, ni logran garantizar las condiciones mínimas para un adecuado ejercicio de las tareas docentes.

Esta situación presente a lo largo y ancho del territorio nacional adquiere, sin embargo, matices y características especiales en diferentes medios. Esto ha llevado a una permanente discriminación entre la educación privada y la fiscal, entre la educación urbana y la rural, siempre en desmedro de los más desfavorecidos. A esto se añade la discriminación existente entre la educación masculina y la femenina, ya que, como se puede ver en los datos presentados, la situación más grave es enfrentada en general por las mujeres del área rural.

Otro ámbito significativo donde se muestra la crisis generalizada de la

educación boliviana es el administrativo y organizativo.

Durante años, el funcionamiento del Ministerio de Educación -ahora Secretaría General de Educación- estuvo caracterizada por una alta burocratización en el ejercicio de sus funciones, desarrollando de manera excesivamente centralizada solamente tareas administrativas, de resolución de conflictos con el magisterio, en desmedro de sus funciones de tuición y orientación del sistema educativo nacional. Por ello, el Estado no desarrolló procesos básicos para impulsar la calidad de la educación, como ser un adecuado sistema de información, actividades de evaluación, investigación, planificación, etc.

Además de ello, de manera curiosa se dio la vigencia simultánea de diversas leyes, como el Código de la Educación Boliviana, de 1955, y de las leyes de reforma de los gobiernos de Barrientos y Bánzer, que son contradictorias en muchos puntos, provocando así confusiones y ambigüedades en el funcionamiento y administración del sistema educativo nacional.

Es importante mencionar, aunque someramente, a la educación privada. Aunque ésta se ha incrementado significativamente en los últimos años, especialmente en el nivel superior, con la creación de universidades privadas en casi todo el país, mantiene una presencia pequeña en relación a la atención brindada por la educación fiscal. Datos consignados en el Mapa Educativo Básico, realizado en 1993, señalan que sólo el 6.3% de los establecimientos educativos en el país son de administración exclusivamente privada, atendiendo al 13.6% de la población escolarizada.

Este panorama, aquí solamente presentado a grandes rasgos, llevó a que diferentes organizaciones e instituciones,

muchas de ellas de carácter privado y confesional, iniciaran acciones innovadoras, ya a partir de la recuperación de la democracia en 1982. Entre estas experiencias, podemos mencionar las Yachay Wasi, el Centro de Multiservicios Educativos (CEMSE), el Proyecto de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB), escuelas administradas por Fey y Alegría, Villa Juliana del CEBIAE, y otras.

Asimismo, se avanzaba, aunque lentamente, en un proceso de toma de conciencia sobre la realidad lacerante de la educación, lo que promovió la realización de diversos seminarios y reuniones especializadas y generales, en diferentes puntos del país, hasta desembocar, en octubre de 1992, en la realización del primer Congreso Nacional de Educación, donde se reunieron diversos representantes del Estado y la sociedad civil. Aunque éste no alcanzó la totalidad de los objetivos y expectativas previos a su realización, se lograron algunos consensos esenciales que después se expresaron en la llamada "Ley Marco de la Reforma Educativa", elaborada por el Consejo Nacional de Educación (CONED), de corta vida, y presentada ante el Poder Ejecutivo, el que, a su vez, se encargó de elaborar otra propuesta que fue, finalmente, la analizada y aprobada en el Congreso Nacional.

Para concluir este punto de antecedentes, creemos pertinente referirnos al contexto mundial, ya que simultáneamente se llevan a cabo, en todos los continentes, diversas experiencias de reforma educativa, casi todas inspiradas e impulsadas desde las políticas asumidas por el Banco Mundial, UNESCO, CEPAL y otras organizaciones mundiales, que tuvieron su expresión más importante en la Conferencia Mundial de Jomtien, en 1990, cuya declaración también ha sido refrendada por Bolivia.

## 2. La Ley N° 1565 de Reforma Educativa

Por el espacio de este artículo, nos detendremos solamente los dos puntos sustanciales de la Reforma: sus principios

y objetivos principales, y la organización asumida para el Sistema Educativo Nacional.

### 2.1 Bases y fines de la educación boliviana

A grandes rasgos, la Ley de Reforma Educativa mantiene los principios sostenidos ya en el Código de la Educación Boliviana de 1955, reiterando que la educación es "la Más alta función del Estado" y su carácter "universal, gratuito, obligatorio en el nivel primario, democrático, nacional, revolucionario, integral, coeducativo, activo, progresista y científico". A esto se agrega el ser intercultural y bilingüe, así como "fundamento de la integración nacional y de la participación de Bolivia en la comunidad regional y mundial de naciones...". Los fines se complementan con temas como la equidad de género y la educación ecológica, de consenso mundial en la actualidad.

Estos lineamientos generales, que deben sustentar el proceso de Reforma Educativa durante los próximos veinte años, tienen carácter general y resulta, por lo tanto, difícil su rechazo o aceptación de manera aislada; es decir, alcanzan su verdadera dimensión sólo en relación con los puntos restantes de la Ley de Reforma Educativa, tema que analizaremos después. Sin embargo, no podemos dejar de mencionar que llama la atención la reiteración de bases y fines diseñados en 1955, como parte de un modelo político, económico y educativo muy diferente al nuevo modelo vigente en el país desde 1985, aproximadamente.

### 2.2 Estructuras del Sistema Educativo Nacional

El centro de la Reforma Educativa está presentado a partir de las cuatro estructuras que constituyen el Sistema Educativo nacional: de Participación Popular, de Organización Curricular, de Administración Curricular y de Servicios Técnico-Pedagógicos y Administración de Recursos.

Presentaremos y analizaremos brevemente cada una de ellas.

La Estructura de Participación Popular tiene cinco objetivos y políticas principales: responder a las demandas

de los cuidados y sus organizaciones territoriales de base para lograr la eficiencia y la ampliación de la cobertura de los servicios educativos; elevar la calidad de la educación, fundamentalmente a través de la pertinencia de los objetivos; optimizar el funcionamiento del sistema; asumir las opiniones de la comunidad educativa y sus necesidades de aprendizaje.

Para lograr estos objetivos, establece diversos órganos, que se expresan en Juntas, en los niveles de unidad educativa, de núcleo, de subdistrito,

distrito y los Consejos y Juntas Municipales, y en Consejos, de alcance departamental y nacional. A estos se agregan cuatro Consejos Educativos de Pueblos Originarios (aymara, quechua, guaraní y amazónico multiétnico), que participarán especialmente en la definición de políticas y acciones de educación intercultural bilingüe.

Las Juntas tienen carácter resolutorio en sus correspondientes jurisdicciones y están estrechamente ligadas a los lineamientos de la Participación Popular, impulsada por el Gobierno del MNR. Los consejos, mientras tanto, tienen únicamente carácter consultivo, por lo que su aporte a la toma de decisiones en políticas y programas generales de educación, a nivel departamental y nacional, es nulo.

En los hechos, las atribuciones concedidas a cada órgano específico habilita a las comunidades a realizar tareas administrativas, de fiscalización sobre el desempeño docente y de opinión sobre temas educativos, pero sin tener la potestad de asumir decisiones sobre políticas y lineamientos generales del proceso educativo.

La segunda estructura está referida a la Organización Curricular, que contiene las principales definiciones sobre la reforma propiamente educativa.

Esta estructura "comprende dos áreas" la Educación Formal, organizada para toda la población; y Educación alternativa, para atender a quienes no pueden desarrollar su educación en el Área Formal". En ambas áreas se contemplan cuatro grupos de modalidades: a) las modalidades de aprendizaje: regular y especial integrada; b) de lengua: monolingüe y bilingüe; c) modalidades de docencia: unidocente y pluridocente; y, d) modalidades de atención: presencial y a distancia.

El Área Formal se organiza en cuatro niveles: pre-escolar, primario, secundario y superior, divididos a su vez en ciclos, de carácter desgraduado, con excepción del nivel superior. La educación alternativa incluye la educación de adultos, permanente y especial.

A lo largo del desarrollo de esta estructura, es notoria la priorización del nivel primario de la educación formal. Lamentablemente, esto que no es negativo en sí mismo ha llevado a un tratamiento desigual de ambas áreas del sistema educativo, disminuyendo ostensiblemente la importancia de la educación alternativa y reduciendo sus posibilidades de realización, a pesar de ser, en muchas ocasiones, la única educación accesible para los sectores más marginados del país.

La tercera estructura definida por la Ley es la de Administración Curricular, cuyos objetivos y políticas son: "garantizar el desempeño de la más alta función del Estado..." y "planificar, organizar, orientar y evaluar el proceso educativo...". Comprende seis niveles dentro del área de educación formal (nacional, departamental, distrital, subdistrital, de núcleos y de unidades educativas) y dos niveles en el área de educación alternativa (nacional y departamental, que pueden ampliarse hasta distrital y subdistrital, "en caso necesario").

Es interesante mencionar que es en el capítulo destinado a esta estructura donde se consignan los artículos referidos a la docencia, como ser la reforma del escalafón y el señalamiento de las condiciones para la inamovilidad funcionaria.

Esta estructura presenta varios puntos críticos; por ejemplo, la confusión de sus atribuciones con las establecidas para los servicios técnico-pedagógicos y las diferencias de atención, según niveles, a las áreas formal y alternativa de

educación, difícil de entender si, como se ha reiterado en varias oportunidades, seguirán funcionando establecimientos educativos destinados a la educación de adultos y a la educación especial, por ejemplo.

Por otro lado, la inclusión en esta estructura del tema docente, sin la explicitación pedagógica previa, ha sido una de las fuentes principales de conflicto y constituye uno de los vacíos más importantes de la Reforma Educativa tal como está actualmente formulada.

Además, la interrelación entre las estructuras de Participación Popular y Administración permite observar que, en general, la capacidad decisoria dentro del sistema educativo nacional continuará en manos de los funcionarios

de la Secretaría Nacional de Educación, en sus diferentes niveles, relegándose la participación de la comunidad a la posibilidad de presentar criterios y opiniones ante la autoridad educativa.

Finalmente, se consigna la Estructura de Servicios Técnico Pedagógicos y Administración de Recursos, cuyo objetivo principal es el "asegurar el buen funcionamiento del Sistema Educativo Nacional, brindando apoyo técnico-pedagógico (...) y administrando eficientemente el personal y los recursos ...". Esta estructura parece no tener la misma importancia que las tres restantes, aunque sus tareas educativas sean muy importantes; sin embargo, su integración con tareas de administración de recursos parece, mas bien, restarle significación precisamente a lo pedagógico.

## 2.3 Aportes y observaciones principales

La Ley, presentada sucintamente, contiene diversos puntos de importancia esencial para la educación boliviana. Estos puntos han generado diversas reacciones de apoyo o de rechazo. Intentaremos reseñar acá los aspectos considerados mayormente positivos y negativos.

Los aportes para la transformación de la educación boliviana actual están identificados principalmente en:

- La elaboración y posterior aprobación de la Ley de Reforma Educativa ha motivado el surgimiento en el país de un ambiente propicio para el debate y la discusión sobre el tema educativo, que antes había pasado casi desapercibido, salvo algunos momentos excepcionales en Bolivia para el campo educativo, como la etapa del liberalismo y el trabajo preparatorio el Código de la

Educación de 1955.

- Este mismo ambiente está impulsando, en diferentes instancias, organizaciones e instituciones, la realización de investigaciones básicas sobre el tema educativo, que hasta hace poco se distinguían por su escasez y que, con toda seguridad, contribuirán a un mejor conocimiento de la realidad educativa nacional y a tomar decisiones para su transformación con mayores fundamentos.
- Aunque parezca obvio, se resalta que la promulgación de la Ley constituye, después de mucho tiempo, una contundente declaración pública sobre la necesidad de una inmediata reforma educativa en el país y la definición sobre sus lineamientos principales.
- El reconocimiento de la realidad

diversa del país como una característica esencial del medio en el que se desarrolla la educación y que debe ser valorada y aprovechada como un maravilloso recurso educativo, dando lugar así a la educación intercultural. A esto se agrega la revalorización de las lenguas nativas, propiciando su aprendizaje y desarrollo a través de la educación bilingüe.

- La diversidad cultural, geográfica, económica, etc., es también reconocida y aprovechada mediante el curriculum diversificado, con un componente común para todo el país y un componente que surge de las características concretas del entorno inmediato a cada escuela y núcleo escolar.
- La consideración de la participación popular como uno de los ejes articuladores de la Reforma, propiciando así que la educación ocupe un lugar de importancia en la vida social y comunitaria de todos los bolivianos y que todos asuman sus responsabilidades y canalicen sus necesidades respecto a ésta.
- La opción por la nuclearización, como forma de organización de las escuelas, rescatando la rica experiencia de Warisata, como modalidad de coordinación y de aprendizaje conjunto entre escuelas que, paralelamente, permite un mejor aprovechamiento de los escasos recursos financieros y materiales destinados a la educación.
- Finalmente, la mención y recuperación de temáticas esenciales de la comunidad mundial actualmente, como ser: la perspectiva de género, la educación ecológica, la democracia y la convivencia entre los países del mundo.

Simultáneamente, se han presentado diversas observaciones, entre las cuales podemos relatar:

- La ausencia de un proyecto educativo claro, que permita comprender con claridad cuáles son los rasgos de la nueva sociedad y del nuevo hombre que se esperan lograr, cuáles son las fuentes teóricas y científicas que sustentan las opciones asumidas; cómo se han recuperado las experiencias educativas innovadoras desarrolladas en el país... Al realizar una lectura cuidadosa y detallada de la Ley y de sus posteriores reglamentos, se encuentran demasiadas ambigüedades, contradicciones y vacíos, que llevan a mayor confusión respecto a los cuestionamientos mencionados.
  - Esta ausencia y el desarrollo con mayor amplitud de los aspectos administrativos -también en su aplicación- lleva a considerar que ésta es más una reforma administrativa que propiamente educativa.
  - El tratamiento de la estructura de organización curricular, especial aunque no exclusivamente, muestra además que es una reforma únicamente escolar -incluso, específicamente una reforma del nivel primario- y no una reforma de la educación, con el carácter globalizador que ésta tiene y es ampliamente reconocido actualmente. De este modo, se asumen modalidades y objetivos que no pueden ser asimilados en la educación alternativa, perdiendo ésta su verdadera dimensión de alternativa, para convertirse en un sustituto de la educación formal. Incluso, dentro de la misma área formal, no pueden

desarrollarse las modalidades señaladas; por ejemplo, es impensable una educación media o superior que sea unidocente.

- La incoherencia e inconsistencia que se presentan entre los objetivos del sistema educativo y las restantes disposiciones, así como las contradicciones entre las políticas y atribuciones de las diversas estructuras, llevan a una propuesta inconsistente y ambigua.
- La ausencia de definiciones educativas sobre la enseñanza, que pudieran dar claridad a la futura práctica docente, precisamente para lograr que el

aprendizaje de los alumnos sea el objetivo de todo el proceso educativo y que posibilitarán, además, la generación de las condiciones objetivas y subjetivas mínimas requeridas para un adecuado desempeño de los profesores.

- Por último, aunque no de menor importancia, se cuestiona el proceso seguido para la aprobación de la Ley, que parte de la imposición de su contenido, habiendo desechado los consensos logrados en el seno del Consejo Nacional de Educación, lo que hubieran facilitado, lógicamente, la aplicación de la Reforma.

### 3. Año de avances y conflictos

1995 ha sido un año caracterizado por graves conflictos dentro del campo educativo y social, que incluso derivaron en la dictación del Estado de Sitio en el país, y por el desarrollo de algunas

acciones concretas, por parte del gobierno, que abren camino para la realización de la Reforma Educativa. Haremos un breve repaso a ambas fases de este proceso.

#### 3.1 Acciones desarrolladas

El primer avance de la Reforma Educativa se ha manifestado en el cambio de algunos aspectos organizativos, desde la reorganización de las instancias del anterior Ministerio de Educación en las de la actual Secretaría Nacional de Educación, la designación de nuevas autoridades nacionales y departamentales, dentro de las nuevas reglas de juego, hasta la selección de los primeros asesores pedagógicos.

Posteriormente, se iniciaron actividades de capacitación de asesores pedagógicos y animadores, a cargo de instituciones

privadas, contratadas por el Gobierno para este efecto.

La propuesta de transformación curricular ha avanzado significativamente con la presentación de dos documentos esenciales: la "Organización Pedagógica", documento publicado en febrero, que presenta los lineamientos pedagógicos principales que fundamentarán la nueva educación; y los "Nuevos Programas de Estudio de la Reforma Educativa", correspondientes a los niveles pre-escolar y primario dados a conocer en agosto, que contienen el

“tronco común curricular”, es decir, los lineamientos principales del diseño curricular que debe orientar a directores, docentes y estudiantes para la aplicación de la Reforma en todo el país.

Aunque estos documentos han sido publicados en separatas de periódicos de circulación nacional y distribuidos en escuelas y colegios, su conocimiento no es lo suficientemente profundo como para posibilitar su adecuada aplicación. Además, su contenido es difícil y confuso en varios puntos, por lo que se requiere un amplio proceso de debate y análisis, previamente a su puesta en marcha.

Actualmente, por noticias publicadas en prensa, se conoce que está en marcha la última fase de elaboración de los módulos de lenguaje y matemáticas para la enseñanza primaria, cuyo contenido complementa el curriculum de la Reforma, dentro de la concepción explicada por sus responsables.

Durante este año, también se realizó la publicación de tres números de la revista “El Maestro”, que fue entregada a todos los docentes del país de manera gratuita. Sin entrar en el análisis de su contenido, este hecho es significativo pues no es una práctica común en Bolivia el contar con una revista con temática educativa destinada a todos los profesores, distribuida gratuitamente por el Estado.

Posteriormente, en un largo proceso, dificultado especialmente por la información requerida para la toma de decisiones, de casi imposible obtención, se llegó a la selección de los primeros 332 núcleos de la Reforma Educativa, que se espera inicien su proceso de transformación curricular a partir de 1996.

Es importante mencionar, además, que en concordancia con las definiciones de la Ley de Reforma Educativa sobre los

niveles de formación docente, se iniciaron numerosos cursos especiales para otorgar la licenciatura al magisterio en actual servicio, aun en las Universidades que han rechazado la Reforma y donde se han inscrito muchos docentes que también manifiestan permanentemente su rechazo a la misma. De acuerdo con los análisis realizados, estos cursos -salvo escasas excepciones- no cuentan con un diseño curricular adecuado para la continuación de estudios de docentes en servicio, ni han realizado investigaciones suficientes sobre el mercado de trabajo, las necesidades de la práctica docente, etc.

Finalmente, queremos referirnos a un punto de vital importancia para el avance de la Reforma Educativa, cual es la aprobación de cinco reglamentos derivados de la Ley de Reforma Educativa y el primer reglamento dentro de la nueva perspectiva educativa. Estos seis reglamentos se dieron a conocimiento público entre febrero y marzo.

Los decretos reglamentarios aprobados por el gabinete nacional son:

- Organos de Participación Popular
- Organización Curricular
- Estructura Administrativa Curricular
- Estructura de Servicios Técnico-pedagógicos
- Carreras en el Servicio de Educación Pública.

A éstos se sumó el Reglamento de Evaluación del Programa de Mejoramiento de la Reforma Educativa, cuya aplicación se inició de manera inmediata a su publicación.

Es importante señalar algunas breves consideraciones respecto a estos reglamentos.

El análisis de los cinco primeros

reglamentos permite encontrar numerosas contradicciones entre la Ley aprobada por el Congreso Nacional y los reglamentos elaborados sólo por el Poder Ejecutivo; estas contradicciones pueden posibilitar, en su momento, mayores dificultades para la implantación de la Reforma.

Se presenta, también, artículos y propuestas que contradicen las opciones teóricas asumidas por la Reforma, por lo menos de manera declarativa, y retornan a la perspectiva administrativista y tradicional de la educación actualmente vigente.

Varios de los artículos destinados a orientar la aplicación de la Reforma están formulados de manera poco realista, casi imposible de llevar a la práctica, de acuerdo con la realidad en la cual se desarrolla el proceso educativo en el país. Esto ha llevado a sostener, en diversas oportunidades y a diversas personas, que la Reforma Educativa es un "cambio por decreto y desde el escritorio", por lo que fácilmente puede quedarse en discurso, mientras que la educación misma se seguirá desarrollando más o menos dentro de los actuales parámetros.

El Reglamento de Evaluación provocó, desde su emisión, airadas reacciones por parte del magisterio, llegando en algunas

escuelas a la decisión de no aplicarlo. Entre las principales observaciones, podemos mencionar:

- Es difundido cuando ya se había iniciado el año escolar, por lo que las planificaciones curriculares y administrativas ya estaban diseñadas en la perspectiva del anterior reglamento.
- El documento se reduce a reglamentar aspectos vigentes actualmente, y que, incluso, han sido cuestionados por su carácter tradicionalista.
- El acierto de incluir la dimensión humana del alumno en el proceso de evaluación se desvanece al ponerle una nota, una calificación cuantitativa al desarrollo personal y social, provocando en muchos niños serias reacciones afectivas, de baja autoestima, etc., que son más bien perjudiciales para su proceso de aprendizaje.
- Finalmente, el Reglamento no responde a los lineamientos aprobados para la Reforma, sino a escuelas pedagógicas contrarias, actualmente superadas por los avances en las ciencias de la educación.

## 3.2 Los conflictos más notorios

La vigencia de la Ley de Reforma Educativa estuvo caracterizada principalmente por una enorme indiferencia y desconocimiento de la sociedad civil en su conjunto respecto a sus objetivos y características principales. Esto se sustentaba, también, en una incorrecta difusión de estos temas, por parte de las instancias responsables de la Reforma, que insistieron en una política

de publicidad más que en una difusión participativa y concientizadora, como se ha dado en otros países en situaciones similares.

Por ello, fueron llamativos los conflictos generados por cuestionamientos y observaciones a la Ley, presentados por grupos específicos. Los tres conflictos principales estuvieron protagonizados por

la Iglesia Católica, el Magisterio y la Universidad Boliviana.

Desde la aprobación de la Ley de Reforma Educativa, que dejaba de lado el proyecto elaborado por el CONED -presidido por el Secretario Ejecutivo de la Conferencia Episcopal de Educación- hubo manifestaciones de descontento en diversos niveles de organización de las obras educativas de la Iglesia. Posteriormente, el descontento se agudizó con la aprobación del Reglamento de Administración Curricular, que desconocía los términos del convenio firmado entre la Iglesia Católica y la Secretaría Nacional de Educación para el desarrollo de sus tareas educativas. Esta vez, el conflicto fue superado con la inclusión de los artículos pertinentes en el posterior Reglamento de las Carreras en el Servicio de Educación Pública. Sin embargo, esta solución no tuvo larga duración, pues nuevamente hubo conflictos, casi al finalizar el año, precisamente porque de nuevo no se cumplían adecuadamente los términos del Convenio.

El conflicto con el magisterio fue más público y publicitado. Durante marzo y abril, las calles del país, y especialmente las de la sede de gobierno, se vieron desbordadas por maestros que protestaban y policías que reprimían esa protesta. Los choques fueron excepcionalmente violentos y provocaron que las posiciones fueran cada vez más extremas. La motivación del conflicto respondía tanto a un rechazo indiscriminado frente a la Ley -denominada como una de las tres "leyes malditas" del gobierno-, como a la impugnación de los artículos dirigidos específicamente a superar las "viejas conquistas sindicales". La huelga docente, que acompañó al conflicto, duró más de cuarenta y cinco días y sólo concluyó con la firma de un convenio en el cual el gobierno -a pesar de sus declaraciones

previas- daba marcha atrás y permitía nuevamente la participación de representantes del magisterio en los tribunales para la designación de autoridades; garantizaba la inamovilidad docente, la gradualidad en la unificación del magisterio urbano y rural, etc. Hasta ahora, el convenio firmado no ha sido tratado en el Parlamento, para reformular la Ley de Reforma Educativa, tal como se había comprometido el Poder Ejecutivo, por lo que quedan algunas dudas sobre su cumplimiento.

Finalmente, el tercer conflicto importante generado por la Ley de Reforma Educativa es el referido a las Universidades públicas. Con características menos violentas, este conflicto se inició desde la misma aprobación de la Ley, pues desconocía los acuerdos asumidos en la Ley Marco, en cuya elaboración también participó la representación universitaria y no ha tenido hasta ahora solución adecuada. El problema se ha centrado en los artículos 21 y 53, referidos a las atribuciones del Consejo Nacional de Acreditación y Medición de la Calidad Educativa (CONAMED) relacionadas con la asignación de recursos para el nivel superior. Sin embargo, las motivaciones van más allá y se han manifestado ya desde 1985; el principal conflicto está referido a las fuentes de financiamiento de la educación superior que hasta ahora ha estado recibiendo un porcentaje sustancial (el 30%) del exiguo presupuesto estatal destinado a la educación, porcentaje que el Gobierno espera reducir significativamente, para poder llevar adelante la priorización de la educación primaria, asumida por la Ley de Reforma Educativa.

Esto se agrava, pues, paralelamente, la Ley de Reforma Educativa quita a las Universidades públicas la atribución, hasta ahora vigente, de otorgar los títulos de bachiller, trámite que ha significado un ingreso bastante importante,

especialmente para las universidades de menores recursos.

El énfasis en el tema financiero se manifiesta también en que la Ley de Reforma Educativa no presenta las políticas generales sobre educación superior, indispensables para la integración de todo el sistema educativo nacional, para lo cual podían haberse recuperado fácilmente avances normativos elaborados por las propias

universidades públicas en sus últimos Congresos internos.

Finalmente, la ley y los reglamentos aprobados tampoco enfrentan adecuadamente la existencia de Universidades privadas, cuya proliferación sin mayor control para el cumplimiento de requisitos mínimos está agravando los ya bajos niveles de calidad de la educación superior en Bolivia.

#### 4. Perspectivas para 1996

El retraso sufrido por el proceso de aplicación de la Reforma, de acuerdo con la planificación hecha a conocer inicialmente por el ETARE y, después, por la Secretaría Nacional de Educación, dificulta el poder especificar las acciones concretas que se desarrollarán el próximo año. Es posible, sin embargo, esbozar algunas probables líneas de acción, en concordancia con lo sucedido en 1994 y 1995.

Un proceso que se espera es el inicio de la aplicación de la transformación curricular en los primeros núcleos seleccionados. Aunque para la selección se requería el respaldo de las comunidades donde están ubicadas las escuelas componentes de los núcleos, lo que garantizaría la participación popular requerida, es posible esperar algunos conflictos, especialmente basado en:

- la no definición de la reglamentación concreta que permita poner en marcha el funcionamiento cotidiano de las escuelas y los núcleos;
- las reacciones negativas sucedidas durante este año frente a la presencia de los asesores pedagógicos, que pueden repetirse fácilmente;

- las excesivas expectativas que, en algunos casos, pueden acelerar inadecuadamente el proceso y, por lo tanto, evitar la construcción de bases sólidas para el cambio;
- la actitud todavía negativa de los responsables de la Reforma Educativa hacia el magisterio en general, y el rechazo indiscriminado de éste hacia la Reforma, que polarizan el conflicto y dificultan el diálogo y la superación de las causas de la diferencias entre ambos.

Otra tarea para el nuevo año será la distribución del material educativo, especialmente los seis millones de libros, almacenados ya en Bolivia en su mayor parte, que debe superar esencialmente dificultades de tipo operativo, por la cantidad de libros y aulas donde deben ser remitidos. Se espera, sin embargo, que este proceso sea acompañado de algunas aclaraciones a los pasos seguidos y los criterios asumidos para la selección de los textos, así como su complementación con los libros nacionales, todavía en proceso de impresión.

Una tarea de carácter esencial para garantizar el éxito de éste y cualquier

proceso de reforma educativa es la referida a la capacitación de los docentes, encargados de llevar adelante el proceso. Se han iniciado algunas acciones, ya mencionadas, pero éstas deben adquirir carácter masivo, para alcanzar a todos los docentes del país y generar las condiciones subjetivas mínimas que puedan impulsar el cambio de la educación boliviana.

En resumen, consideramos que los conflictos de 1995 todavía no han sido superados de manera satisfactoria, pues responden más a características

estructurales deficientes en el país que debe ser, por lo mismo, superadas con soluciones de fondo que, esperamos, puedan darse en el año que comienza. Además, éstas podrán ser efectivas únicamente si parten de un trabajo conjunto entre todos los involucrados en este proceso (gobierno, magisterio, universidades, comunidad), de la toma de decisiones de manera dialogada, lo que posibilitará la adopción de medidas por consenso, indispensables para llevar adelante un genuino proceso de Reforma Educativa.

## Capítulo V

# Los fondos y la compensación social: 10 años de historia

Por José Baldivia U.\*

**B**olivia ha resultado un país pionero en aplicar tres tipos de programas: de ajuste estructural en democracia, de compensación social al ajuste y de reformas sociales post-ajuste.

Las medidas de ajuste se empezaron a aplicar en 1985 y se culminaron en 1986 con un tratamiento de shock que, por un lado, contuvo la hiperinflación mediante la disminución del gasto público y racionalizó el mercado mediante la liberación de precios, cambios y comercio. Por otro lado, se acentuó la recesión, el PIB cayó en 2.5% y se elevó el desempleo al 20%.

### El Fondo social de Emergencia (FSE)

Con una celeridad bastante sorprendente en nuestro medio, el gobierno creó casi de inmediato, en 1987, el Fondo Social de Emergencia (FSE) como un programa de compensación que, si bien tenía precedentes en otros países, tuvo en el nuestro un diseño novedoso.

Desde el punto de vista conceptual, el FSE presentó un contenido más avanzado que los programas similares aplicados en España y Chile. En todos los casos se trataba de crear empleos de emergencia para paliar los efectos de la crisis y el ajuste, pero mientras en esos países se generaba ocupación temporal en limpieza de calles, remodelaciones y pintados, el FSE lo hacía en la construcción de obras sociales como alcantarillados, mejoramiento de vías de comunicación y construcción de escuelas y postas.<sup>1</sup>

Probablemente fue la realidad del país, con sus enormes déficits en infraestructura social, la que ayudó a buscar la compensación social por dos lados: por el del empleo y por el de la dotación de infraestructura social, pero seguramente también estuvo presente la orientación política de quienes habían motorizado la Revolución de 1952.

Desde el punto de vista del empleo, el FSE tuvo un bajo impacto global. En su primer año de vida había generado 9.745 empleos de 6.6 meses de duración en promedio,

---

\* Consultor privado.

<sup>1</sup> Baldivia, José. "Bolivia: Neoliberalismo y Desarrollo" en Ajuste Estructural en Los Andes. Ed. Abya-Yala. Quito. 1993.

equivalentes al 6% de los desocupados urbanos, al 9% del desempleo abierto y al 116% de la cesantía del sector de la construcción<sup>2</sup>. Probablemente los indicadores fueron muy superiores en los años posteriores, pero en ningún caso se compensó la cesantía del ajuste y mucho menos la de arrastre.

Los impactos del FSE estuvieron en otro lado: en la construcción de obras sociales de regular impacto y calidad a una velocidad nunca antes alcanzada por institución estatal alguna y con una relación de beneficio-costo altamente favorable.

Con el FSE el país descubrió varias verdades importantes:

a) que la construcción de infraestructura sólo genera empleo temporal y no calificado;

- b) que los sectores populares tienen una enorme demanda insatisfecha de infraestructura social y que valoran altamente los servicios de educación, salud, agua y saneamiento.
- c) que gran parte de la incapacidad estatal para atender con eficacia y eficiencia las demandas sociales es producto de la pesadez de las estructuras y los procedimientos de la administración pública.

El FSE pretendió ser "un puente entre la crisis y la reactivación", por lo que y su horizonte de vida era de corto plazo. El país no podía dar la imagen de una permanente emergencia a pesar de que se estaba lejos de resolver sus carencias. Por ello en Bolivia nacieron los fondos herederos del FSE y éste a su vez se convirtió en un modelo "for export".

## El Fondo de Inversión Social (FIS)

El FSE se transformó en 1991 en el Fondo de Inversión Social, una institución de mayor horizonte de permanencia, pero especializada solamente en Educación y Salud, con un programa de financiamiento no sólo ya de obras, sino también de contenidos: programas educativos y de capacitación, programas de salud, promoción laboral, etc.

A pesar de sus intenciones, el FIS no ha logrado financiar de manera importante programas con contenidos, primero debido al peso de su experiencia en infraestructura y luego en razón de que existía el peligro de generar proyectos dispersos, que incluso entren en contradicción con la Reforma Educativa

o los programas nacionales de salud.

El FIS se mantiene entonces como un financiador de obras de infraestructura en salud y educación en áreas de pobreza urbana y rural.

Este fondo ha desembolsado hasta Agosto de 1993 cerca de \$us 33 millones y desde esa fecha hasta al presente cerca de \$us 80. A pesar de que su fin no es generar empleo, sino reducir los déficits que el país tiene en inversiones sociales, solamente en 1994 cubrió 41.300 salarios mensuales.

El FIS tiene ventaja sobre los otros fondos: es el heredero del FSE y de alguna manera

<sup>2</sup> Unidad de Monitoreo y Evaluación. FSE. Banco Mundial. La Paz. 1988.

es la cara del país ante los organismos de cooperación. Quizás por ello, independientemente de los vaivenes políticos, ha logrado, a lo largo de dos gobiernos, niveles de gestión adecuados y una importante capacidad de ejecución. Es también entonces, la institución que más recursos ha captado de la cooperación internacional: casi \$us 200 millones desde su nacimiento.

Este fondo tiene, sin embargo, varios problemas que conspiran contra su eficacia y celeridad. El más importante está constituido por un conjunto de requisitos exigidos por ley a toda institución estatal que canaliza recursos a agentes privados: protocolización de contratos en la Notaría de Gobierno, boletas de garantía bancaria por anticipo y buena ejecución de obra, exigencia a los proyectos de contar con títulos de propiedad registrados en Derechos Reales, etc.

Este conjunto de exigencias legales tiene además un efecto cualitativo, pues margina en los hechos a las organizaciones de base y las obliga a operar a través de intermediarios que encarecen y dificultan los proyectos. La Ley de Participación Popular tiende a corregir estos problemas, pero en todo caso lo hace muy lentamente.

No existe hasta ahora un informe acumulado de la cantidad de obras de infraestructura construidas desde la creación de esta institución, pero no cabe duda de que ella ha contribuido de manera importante a la reducción de los déficits. Empero, tampoco cabe duda de que resta mucho en cantidad, en calidad constructiva, pero sobre todo en apuntalamiento de la calidad de los servicios, aspecto este último en el que el FIS no trabaja de manera importante y en el que el país ha avanzado muy poco.

## El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)

A diferencia del FIS, el FNDR trabaja con crédito a los municipios con más de 5.000 habitantes y solamente ha establecido líneas de subvención de hasta un 20% por sector y por pobreza.

Su población meta es por tanto urbana y se orienta a que las ciudades del país se doten o mejoren sus servicios de agua, electrificación, comunicaciones y construyan caminos troncales y regionales.

Hasta el presente tiene una cartera superior a los \$us 120 millones y su ritmo de desembolsos ha sido creciente: \$us 20 millones en 1993, \$us 24 en 1994 y \$us 56 en 1995.

La gran ventaja del FNDR radica en que se autofinancia con los ingresos que genera

su propia cartera y que los proyectos que financia tienen impactos significativos, no solamente porque benefician a aglomeraciones humanas más importantes, sino fundamentalmente porque son producto de estudios de factibilidad realizados por los municipios y verificados por el fondo.

La dificultad que tenían los municipios pequeños para endeudarse y garantizar el repago acaba de ser salvada por la Ley de Participación Popular, que les provee de recursos de la coparticipación sobre la base del número de habitantes. Sin embargo, subsiste todavía la incapacidad de estos municipios para generar proyectos viables y sostenibles. Los programas de Fortalecimiento Municipal del gobierno son todavía incipientes o están demasiado politizados.

Asimismo, los municipios grandes, principalmente los de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz tienen un nivel de endeudamiento demasiado grande, al punto de que podrían dejar de

ser sujetos de crédito.

Estos factores externos, a su vez, podrían llevar al FNDR a una considerable reducción de sus operaciones.

## El Fondo Nacional de Desarrollo Campesino (FDC)

El Fondo de Desarrollo Campesino tuvo una vida más accidentada. La definición de su perfil fue menos claro o se vio más afectado por los cambios en la política económica.

Fue creado en 1989 a la luz de los éxitos del FSE, pero muy pronto (1990) devino una institución orientada a brindar crédito supervisado a los pequeños productores campesinos, bajo la siguiente modalidad: sólo a grupos asociativos, sobre la base de proyectos elaborados por ellos y exclusivamente para actividades productivas agropecuarias.

Esta orientación crediticia fue un fracaso, no solamente por su manejo nada transparente, sino porque se pretendió habilitar una institución crediticia bajo la misma modalidad del Banco Agrícola, pero sobre bases más débiles: personal poco calificado y sin experiencia para una actividad tan especializada como la del crédito.

En los mismos momentos en que el Banco Agrícola iniciaba su proceso de cierre con costos de supervisión altísimos y una mora de 60%, que demostraba la inutilidad de toda supervisión, se insistía en el FDC como ventanilla crediticia.

A fines de 1992 el FDC reformuló sus bases conceptuales y a principios de 1993 se reestructuró para operativizarlas. Así, empezó a operar a través de dos brazos:

a) la línea no reembolsable, orientada a

reducir la pobreza, para financiar proyectos de infraestructura productiva (caminos y puentes vecinales, micro riego, silos y centros de acopio), de apoyo a la producción y de fortalecimiento institucional.

b) la línea de crédito a todo tipo de población rural requerida de financiamientos menores a \$us 5.000 para desarrollar cualquier tipo de actividad económica. Estos créditos deben canalizarse a través de Instituciones Crediticias Intermediarias reconocidas por la Superintendencia de Bancos, según las nuevas exigencias legales que prohíben a toda entidad estatal otorgar crédito directo.

El FDC tiene diferentes tipos de problemas para ejecutar con eficacia ambos programas. Por un lado, no son muchas las instituciones intermediarias reconocidas (bancos) que se interesan en ofrecer crédito en las áreas rurales y las que normalmente lo hacen no son reconocidas o carecen de interés en obtener recursos del FDC, pues tienen acceso a abundantes recursos subvencionados de financiadores privados externos.

Por otra parte, para la ejecución de su programa no reembolsable debe enfrentar las mismas trabas legales que el FIS, con el agravante de que su población beneficiaria es totalmente rural y tiene por tanto menos capacidad de superarlas.

Sobre la base de su conceptualización actual, el FDC tiene potencialidad para convertirse en el principal instrumento del país en la lucha contra la pobreza, pero a diferencia del FIS, generalmente no ha merecido la preocupación gubernamental para ser dotada de niveles adecuados de eficiencia y transparencia en su gestión.

Como resultado de todo ello y de las consiguientes dudas de la cooperación internacional, entre 1989 y 1993 el FDC desembolsó \$us 5 millones y entre 1994

y 1995 cerca de \$us 13 millones, montos reducidos en relación a las dimensiones de la pobreza que se pretende abatir y de los costos administrativos institucionales.

Ello está expresando que, en cierta medida, el Estado boliviano continua asumiendo lo campesino a la manera instrumental tradicional o al menos que lo campesino figura entre los claroscuros de la pugna entre las políticas arcaicas y las que promueven la modernidad.

## Otros Fondos

Poco es lo que se puede decir de los otros dos fondos existentes en el país, no porque en sí mismos carezcan de importancia, sino porque se han vuelto parte de la política misma.

Durante algunos años el Fondo Nacional de Medio Ambiente (FONAMA) había venido tratando de consolidarse como institución técnica, dotada de personal e instrumentos idóneos para promover el desarrollo sostenible. Sin embargo, a pesar del interés de la comunidad internacional por apoyar esta institución con recursos y asistencia técnica, sus retrocesos han sido significativos y virtualmente se carece de información sobre los logros que pudiera haber tenido.

El Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL) se encuentra literalmente en la boca de la tormenta y su mandato fue por ello siempre

sumamente difícil.

Por un lado debía ser capaz de promover el desarrollo alternativo mismo en la zonas productoras de coca y, por otro, trabajar en la contención de la población en la zonas que son expulsoras en directa relación con su pobreza y carencia de alternativas.

Estos objetivos debían cumplirse, sin embargo, en el marco de la evolución de las relaciones de Bolivia con los principales donantes para la lucha contra el narcotráfico, especialmente Estados Unidos. Conforme ese relacionamiento se fue tensionando hasta llegar al establecimiento de sanciones como la descertificación, el FONADAL fue cambiando de carácter: pasó a depender del Ministerio del Interior y finalmente perdió personalidad institucional.

## Características Comunes y Especialización

Los fondos tienen en común varias características importantes, entre ellas que todos son financiados en lo

fundamental con recursos de la cooperación internacional y que tienen como finalidad superar la pobreza o al

menos atacar algunos condicionantes de la misma.

Probablemente este enfoque estratégico común hizo pensar en algún momento en su fusión en un solo gran fondo. Ello no fue posible, debido a que paulatinamente cada uno logró (al menos en lo conceptual) definir un espacio propio de actuación, sin superposiciones (o por lo menos, pocas) con los otros.

Así, mientras el FNDR financia la construcción de caminos troncales y regionales, el FDC sólo opera con caminos

vecinales. El FDC trabaja sólo en el área rural, el FIS en concentraciones urbanas de menos de 5.000 habitantes y el FNDR en ciudades de mayor población a ese límite, etc.

La especialización no es una mera exquisitez. Tiene sentido en un país de inequidades y heterogeneidades tan grandes como Bolivia y así parece haberlo entendido la propia cooperación internacional, que ha apoyado con asistencia técnica los procesos de especialización, aunque insistiendo en la necesidad de la coordinación.

## ¿Decrece la pobreza?

Todo lo anterior es en cierto modo tangencial. El meollo del problema radica saber si los fondos, con mayor o menos eficiencia, con más o menos pertinencia, unos más que otros, están o no en el camino adecuado para reducir la pobreza en el país.

Los déficits en infraestructura social y productiva eran y son enormes y no cabe duda que los fondos se orientan a reducirlos. En lo social, la Reforma Educativa y una prometida Reforma Sanitaria apuntan a cualificar los recursos humanos para enfrentar en mejores condiciones el mundo moderno. Finalmente, la Participación Popular busca romper las inequidades regionales.

Es decir, de manera saludable y con los tropiezos propios del atraso y del arcaísmo político, el Estado está buscando desde 1986 enfrentar condicionamientos importantes de la pobreza desde dentro y desde fuera de los fondos.

Sin embargo, ni los fondos ni institución o programa alguno trabajan de manera sustancial en apoyar los mecanismos más sostenibles de reducción de la

pobreza: la generación de empleo e ingresos. Que se sepa, ni siquiera los proyectos de infraestructura mejor logrados por los fondos han incidido de manera importante en la productividad de los agentes económicos.

Ciertamente, con el tiempo tendría que haber alguna incidencia de los caminos, de los sistemas de riego, de la mejor educación y de la mejor salud en la productividad, pero ello es una apuesta de plazo no inmediato.

Es decir, desafíos como la modernización tecnológica, la asistencia técnica a la producción y a la comercialización y en general los servicios a los mayoritarios agentes económicos de pequeñas dimensiones y/o el empleo y el autoempleo no han tenido en Bolivia respuestas desde el Estado y tampoco han encontrado un marco institucional para su diseño.

Al respecto, parece interesante el enfoque de la CEPAL sobre la pobreza, conocido con motivo de la Cumbre Social de Cartagena de Indias de 1994:

*"...es posible identificar tres tipos de políticas. El primero comprende las tendientes a restablecer el proceso sostenido de crecimiento económico y de acumulación de capital....."*

*"Un segundo grupo es el de las políticas compensatorias, cuyo propósito es contribuir a satisfacer las necesidades de los afectados por la extrema pobreza"....." Es quizás en el campo de las políticas compensatorias donde se han logrado mayores avances....."*

*"Pertenece al tercer tipo de políticas aquellas que buscan aumentar la productividad de los pobres mediante la calificación de la mano de obra, el crédito y la asistencia técnica a la pequeña y microempresa...."*<sup>3</sup>

Estas políticas y acciones referidas a promover y mejorar la producción de los pobres urbanos y rurales tienen un rezago muy grande en el país y no han sido asumidas por los fondos, salvo muy tangencialmente.

El tema es importante, por cuanto finalmente sólo un sujeto con mejores ingresos es capaz de sostener directamente o por medio de sus impuestos el desarrollo, operación y mantenimiento de la infraestructura social y productiva que hoy se sostiene casi exclusivamente con recursos externos de cooperación.

La reducción de la cooperación al desarrollo es una realidad en ciernes que preocupa al país y amenaza a los fondos, en la medida en que no se han sentado aun las bases para procesos autosostenidos de crecimiento, ahorro interno, equilibrio de balanza de pagos y gasto fiscal.

Los procesos de capitalización-privatización inducidos por los gobiernos desde 1985 tienden a incidir en estos problemas, pero en todo caso su maduración será de largo plazo y su incidencia será en los sectores más modernos y dinámicos de la economía. Por tanto, aunque incrementen el empleo no necesariamente tendrán efectos directos e importantes en los sectores de pobreza tradicional, como los campesinos, artesanos y pequeños comerciantes.

En este sentido, es elocuente la lección del proceso mexicano. Allí la propuesta modernizadora apostó a desarrollar la economía más dinámica, la misma que a la manera de una locomotora debía tirar los vagones de la pobreza para lograr el desarrollo. La locomotora falló y no hubo fuerza capaz de mover el tren.<sup>4</sup>

Parece más prudente por ello hacer esfuerzos tanto en la locomotora como en la enorme cadena de vagones de pobreza. Si los fondos son o no los agentes de este trabajo es otro tema. Lo importante es no perder conciencia que no todos los condicionantes de la pobreza están en camino de ser resueltos por ellos.

<sup>3</sup> CEPAL. La Cumbre Social: Una Visión desde América Latina y El Caribe. Cartagena de Indias. Colombia. 1994.

<sup>4</sup> Zapp. Jorge. Las Empresas Virtuales. PNUD. Bogotá 1994.

# Capítulo VI

## Seguridad alimentaria en Bolivia

Por Julio Prudencio B.\*

**E**n este capítulo se hace una breve referencia a la Seguridad Alimentaria en Bolivia durante el período comprendido entre los años 1988 - 1994, en términos de la producción nacional de alimentos, el comercio exterior agroalimentario, las donaciones de alimentos y la disponibilidad de alimentos.

### 1. La producción nacional de alimentos

En el período comprendido entre los años 1988 - 1994, la producción nacional de alimentos se incrementó permanentemente de un volumen de 5.3 millones de TM a 7.4 millones de TM debido básicamente a una ampliación de la superficie cultivada antes que a un incremento de la productividad.

Este aumento en la producción se debió básicamente al aumento en el grupo de los cereales, carnes, aceites, leguminosas, frutas y azúcares; notándose también un cierto estancamiento en la producción de los tubérculos y una disminución en las verduras.

Mientras la superficie cultivada se ampliaba de 1,03 millones de Has. en 1988 a 1,4 millones de Has. en 1994 -debido principalmente a la ampliación de la superficie cultivada de las leguminosas- los rendimientos productivos de los cereales, verduras, tubérculos y raíces, disminuían. En el caso de las leguminosas, especialmente la soya, hasta 1992 tuvieron un descenso en su productividad, para luego aumentar en 1994, a niveles un poco más elevados que en 1988.

Referente al destino de la producción, está el destino hacia las semillas, el consumo animal, las pérdidas que se realizan por diferentes factores y el consumo humano aparente.

Mientras en 1988, cerca del 1% de la producción se destinaba a la reposición de los productos en términos de semillas (principalmente en los grupos de los cereales y tubérculos), un 8.7% de la producción se perdía (fundamentalmente en las frutas, en los tubérculos y carnes, por factores climatológicos, enfermedades y la no cosecha), el 89% era consumido aparentemente por los habitantes y sólo un 1.2% era destinado al consumo de los animales.

En 1994 la situación varía drásticamente. En términos relativos, se destinan menos productos alimenticios para el consumo humano (87.7%)<sup>1</sup> y menos para las semillas

---

\* Consultor privado.

<sup>1</sup> Es decir hay menos disponibilidad de alimentos que en 1988, lo cual también se refleja en los cuadros estadísticos posteriores.

(0.75%), aunque también hubieron menos pérdidas (8%). Lo que sí aumentó fue la producción destinada al consumo de los animales, casi 3 veces la cantidad del año 1988, ya no solo con los cereales sino también en productos como las leguminosas y las frutas.

En términos absolutos, la cantidad de la producción destinada a las semillas disminuye hacia 1992 para luego aumentar en 1994 y superar los niveles del año base (1988). Respecto al consumo de los animales, hay una disminución

hacia el año 1990 para luego tener un aumento permanente a niveles que en 1994 suponen casi 4 veces más que en 1988. Referente a las pérdidas de la producción, esta tiene un aumento permanente en los años considerados al igual que la producción destinada al consumo humano, aunque entre 1990 y 1988 hay un incremento del 24% en la disponibilidad alimenticia para el consumo humano, índice que es mucho más bajo entre 1994 - 1992 ya que solo tuvo un incremento del 3%, como se aprecia en el Cuadro N° 1.

## 2. El Comercio Exterior Agroalimentario

En términos de las importaciones y exportaciones de los productos alimenticios el Cuadro N° 2 muestra los volúmenes de éstos así como el destino.

De dicho cuadro se observa que en el año 1988 se importaron 190.813 TM de alimentos (en su mayoría, 94% compuestos por el trigo), cifra que disminuyó hacia 1990 pero que luego se volvió a incrementar hasta las 221.618 TM (1994), estando siempre compuestas en su mayoría por el trigo (98% del total).

En cambio, en términos de las exportaciones, el volumen exportado tiene incrementos considerables ya que de 41.498 TM exportadas en 1988 aumentan a 329.458 TM en 1994 (con una cierta disminución en 1992), es decir que hay un aumento de 8 veces más en los 6 años considerados, debido sobre todo al aumento de productos como las leguminosas, el azúcar y en menor medida los aceites.

En términos del saldo del volumen de las importaciones y las exportaciones, tenemos que en 1988 éste era negativo en una relación de 4.5 a 1; en cambio en 1994 el saldo es distinto; hay un saldo positivo de 1.4; tendencias que se reflejan también en términos de valor como se apreciará posteriormente.

El cuadro también muestra el uso industrial que se da a los productos importados y exportados, resultando siempre una cifra negativa.

Finalmente, podemos apreciar la disponibilidad total de alimentos<sup>2</sup> para la población boliviana (donde se considera no sólo lo importado menos lo exportado, sino también la producción nacional con las cifras del Cuadro N° 1), la cual sufre variaciones de un año a otro. De 2.5 millones de TM que se disponían en 1988, estas disminuyen en 1990, luego aumentan a niveles un poco superiores a los iniciales, para luego volver a disminuir en 1994, alcanzando un cierto

<sup>2</sup> Acá no se sabe si la disponibilidad de alimentos está considerando los volúmenes de alimentos donados o no ya que en los datos oficiales de las importaciones no se aclara ni se diferencia lo que proviene de las importaciones comerciales y de las donaciones.

estancamiento con volúmenes parecidos a los de 1988.

En términos de valor, tenemos que las importaciones (Cuadro N° 3) de alimentos han supuesto una erogación de divisas que sobrepasó los 62.5 millones de dólares en 1988<sup>3</sup>, cifra que va en progresivo aumento hasta 1992 cuando se llega a importar el doble del valor de los 4 años anteriores. En esto incide el alto valor de las importaciones de trigo y derivados (que significa el 63% del total) y el aumento de los tubérculos, la leche, grasas y aceites y alimentos diversos. Hacia 1994, el valor total de las importaciones disminuyó respecto a 1992 pero seguía siendo significativo respecto al año 1988.

El valor total de las importaciones de alimentos respecto al total de las importaciones representa alrededor del 10%, índice que se mantiene prácticamente constante -con ligeras variaciones- en los años estudiados.

Referente al valor de las exportaciones agroalimentarias, el Cuadro N° 4 muestra que son pocos los productos exportados<sup>4</sup> con variaciones muy dispares, aunque con una tendencia al aumento. De 49.5 millones de dólares exportados en 1988 se incrementó a 142.6 Millones de dólares en 1994, logrando su nivel máximo en 1990.

Los principales productos exportados en 1988 son la soya (41% del total) y el café (34%), en cambio en 1994 son el azúcar (32%), la soya (30%) y el café (10%).

Las exportaciones agroalimentarias cada vez representan más en el conjunto de las exportaciones bolivianas ya que en el año 1988 representan el 8.2%, las cuales aumentan al 17% en 1990 y al 13% en 1992.

Para finalizar, el saldo entre las exportaciones y las importaciones agroalimentarias ha sido negativo los años 1988 y más aun en 1992, y positivo en 1994 y 1990, como muestra el Cuadro 5.

### 3. Las donaciones de alimentos

Las donaciones de alimentos son otro aspecto muy importante a considerar en la disponibilidad alimentaria nacional, sobre todo por que estas se realizan desde hace 40 años, en cantidades muy importantes.

La tendencia que se da en los últimos años en el país en términos de las donaciones, es la disminución progresiva de estas, ya sea en términos de las

cantidades como también en la diversidad de los productos y en las fuentes donantes.

En determinados años, Bolivia llegó a recibir casi 274.000 TM (1987), con una variedad de aproximadamente 30 productos diferentes, y de más de 8 fuentes donantes<sup>5</sup>. Hoy día, muchas agencias donantes y gobiernos han suspendido la ayuda en especie, y están

<sup>3</sup> Más de la mitad de ese valor representan las importaciones de trigo y derivados.

<sup>4</sup> Para el año 1994 existe mayor detalle de los productos exportados, que para el resto de los años anteriores.

<sup>5</sup> La PL-480 en sus diferentes títulos, el PMA, la CEE, la Cruz Roja Internacional y diversos gobiernos como el de España, Francia, Argentina, etc.

reduciendo los volúmenes como también las variedades de los productos donados.

Según el Cuadro N° 6, en el año 1990, Bolivia recibió casi 240.000 TM de alimentos donados correspondiendo a 12 productos distintos, aunque el trigo y la harina de trigo representaban el 90% del total. Todo ese volumen representaba un valor de 55.7 millones de dólares.

Hasta 1992, las donaciones alimentarias aumentan tanto en volumen como en valor (hay un incremento del 7% del volumen y del 210% en términos de valor) pero en los años posteriores hay

una reducción progresiva hasta niveles que alcanzan a las 78.550 TM en 1995, con una variedad de 6 productos solamente y un valor de 21.758.000 \$us.

A pesar de las reducciones de las donaciones, el trigo y sus derivados (Harina de trigo y Bulgur) continúan representando la mayoría de los productos (88% en 1995). En realidad, esos productos siempre han representado la mayoría ya que de las 1.223.010 TM de alimentos donados recibidos (y comprometidos) entre 1990 y 1996, el trigo y derivados fueron 1.132.862 TM (el 92.6% del total).

#### 4. La disponibilidad de alimentos

Considerando los datos anteriores sobre la producción nacional de alimentos, las importaciones (tanto las comerciales como las donaciones, esperando que estas hayan sido consideradas en las estadísticas) como las exportaciones, tenemos la disponibilidad alimentaria para la población, la que considerada en términos del número de pobladores así como de los principales nutrientes (calorías, proteínas, grasas e hidratos de carbono), tiene la siguiente evolución en el periodo comprendido entre 1988 y 1994 (Ver Cuadro N° 7).

En términos de cantidad de los (diferentes) productos disponibles por persona/año (o también por grs./día), se nota que hay una disminución paulatina ya que en 1988 se disponían de 401,06 kgs./pers., en cambio en 1994 se disponía sólo de 352,31 kgs./pers./año.

En términos de calorías, la tendencia es distinta (aunque con variaciones muy drásticas según los años) ya que es al aumento paulatino (al igual que los hidratos de carbono/día). En cambio la tendencia a la disponibilidad de

proteínas/pers./día es a la disminución, y la de grasas/pers./día es al estancamiento, con ligeros incrementos (pasa de 24,34 grasas/pers./día en 1988 a 27,14 grs./día en 1992, para estancarse en ese nivel hasta 1994).

Si las diferentes disponibilidades anteriores de los nutrientes las relacionamos con las recomendaciones medias diarias establecidas por los organismos oficiales especializados, tendremos el panorama real respecto al grado de inseguridad alimentaria de la población nacional.

El Cuadro N° 8 muestra que en términos de las calorías, por ejemplo, en 1988 existía un 79% de adecuación respecto a lo recomendado, índice que se superó en 1994 (se logró una disponibilidad del 98% ese año) e inclusive se sobrepasó en el año 1992, atribuible esto último a la disponibilidad de los productos importados.

En términos de las proteínas, el porcentaje de adecuación tiene en una primera etapa (hasta 1990) una

disminución drástica, para luego aumentar a niveles superiores a los del año base. De todas maneras, resalta el hecho de que en los últimos 6 años analizados, nunca se logró alcanzar los niveles recomendados existiendo siempre una brecha alimentaria.

Referente a la disponibilidad/día/persona de las grasas, el déficit es más grande que en cualquier otro nutriente, con una tendencia leve a la disminución. De un déficit (o brecha alimentaria) de 64% en 1988 se pasa al 55% en 1992 (a pesar de la fuerte incidencia de la disponibilidad de alimentos importados ese año) y al 52% en 1994.

En términos de los hidratos de carbono, según el cuadro señalado, no hay problemas o déficits y la población estaría consumiendo (o al menos disponiendo para su consumo) los productos y las cantidades adecuadas, habiendo superado el déficit del año 1988 (-3.6%) e inclusive disponiendo más allá de lo

necesario, para el año 1994.

Para finalizar el análisis respecto a la disponibilidad de nutrientes por persona/día, hay que resaltar 2 aspectos: en primer lugar, señalar que en la disponibilidad diaria de alimentos a nivel nacional hay una alta incidencia de los alimentos de procedencia externa<sup>6</sup>, lo cual muestra el grado de dependencia externa del país y el grado de vulnerabilidad alimentaria. En 1988, el grado de dependencia alimentaria era del 15%, porcentaje que aumentó al 21% en 1992 y disminuyó al 13.5% en 1994.

El otro aspecto a señalar es que de los alimentos que llegan al país, ya sean los importados comercialmente o los donados, tienen más contenido de proteínas e hidratos de carbono, y menos grasas. Paradójicamente -y como se analizó anteriormente- la mayor carencia de alimentos a nivel nacional es la referida a grasas.

## 5. La desnutrición

Para complementar el análisis anterior, es necesario referirse al estado de desnutrición de la población boliviana, para lo cual se consideró a la población menor de 5 años, con el indicador de peso/edad.

El Cuadro N° 9 muestra que la distribución porcentual de la desnutrición a nivel nacional ha ido en aumento entre los años 1990 y 1993, existiendo un leve descenso en 1994.

En cada uno de los años considerados, el mayor grado de desnutrición se da en los

departamentos de Potosí, Chuquisaca y Cochabamba. En cambio los menores grados de desnutrición se dan en Tarija (1990), en Santa Cruz (1991) y en Pando (1992 a 1994).

Desde el punto de vista departamental, la evolución en el grado de desnutrición entre 1990 - 1994, es la siguiente. Los departamentos de La Paz y Oruro han logrado disminuir su estado de desnutrición, en cambio Pando, Tarija, Potosí (a pesar que disminuye un poco en 1994) y sobre todo Chuquisaca, tienen una tendencia al aumento. El resto de los

<sup>6</sup> Las importaciones comerciales y las donaciones se fueron consideradas.

departamentos como Santa Cruz y Beni, se podría decir que tienen un nivel de estancamiento.

Desde el punto de vista de las regiones ecológicas, tanto el Altiplano como los Valles tienen una tendencia al aumento

hasta el año 1992, con ligeras disminuciones posteriormente. En cambio los Llanos presenta una tendencia contraria; hay una disminución hasta el año 1994 que es cuando se da un ligero incremento de la desnutrición.

Cuadro # 1  
Producción, rendimiento y destino de los principales productos alimenticios (1988 - 1994)

AÑO	GRUPO	PRODUCCION (TM)	SUPERFICIE CULTIV. Ha.	RENDIMIENTO Kg./Ha.	DESTINO DE LA PRODUCCION				
					SEMILLAS (TM)	CON. ANIMAL (TM)	PERDIDAS (TM)	CONS. HUMANO APARENTE (TM)	
	Cereales	1.009.181	566.665	7.231	26.568,18	68.458,14	21.344,06	892.810,62	
	Carnes	285.177	0	0	0,00	0,00	117.989,00	167.188,00	
	Pescados	5.884	0	0	0,00	0,00	0,00	5.884,00	
	Aceites	19.375	0	0	0,00	0,00	581,24	18.793,76	
1	Leche, derivados y huevos	224.359	0	0	0,00	0,00	0,00	224.359,00	
9	Verduras	153.376	63.043	51.513	3.777,10	0,00	14.307,99	135.290,91	
8	Tubérculos y raíces	910.841	176.395	32.754	14.924,75	0,00	118.672,37	777.243,88	
8	Leguminosas	158.750	98.270	4.173	6.198,25	0,00	15.222,30	137.329,45	
	Frutas frescas / secas	2.422.853	129.008	185.437	5,55	0,00	168.258,14	2.254.589,31	
	Azúcar / miel / caramelo	163.204	0	0	0,00	0,00	10.634,92	152.569,08	
	<b>TOTAL</b>	<b>5.353.000</b>	<b>1.033.381</b>	<b>281.108</b>	<b>51.473,83</b>	<b>68.458,14</b>	<b>467.010,02</b>	<b>4.766.058,01</b>	
	Cereales	952.739	572.154	7.057	27.974,57	55.707,24	21.077,97	847.979,22	
	Carnes	294.145	0	0	0,00	0,00	119.391,00	174.754,00	
	Pescados	8.966	0	0	0,00	0,00	0,00	8.966,00	
	Aceites	28.227	0	0	0,00	0,00	846,83	27.380,17	
1	Leche, derivados y huevos	233.237	0	0	0,00	0,00	0,00	233.237,00	
9	Verduras	135.255	61.176	49.456	3.786,92	0,00	12.475,11	118.992,97	
0	Tubérculos y raíces	928.856	186.786	33.220	14.599,22	0,00	138.157,63	776.099,15	
	Leguminosas	259.157	194.238	3.543	11.911,69	0,00	25.461,55	221.783,76	
	Frutas frescas / secas	3.417.498	135.087	195.310	4,26	0,00	157.028,85	3.260.464,89	
	Azúcar / miel / caramelo	257.719	0	0	0,00	0,00	16.814,55	240.904,45	
	<b>TOTAL</b>	<b>6.515.799</b>	<b>1.149.441</b>	<b>288.586</b>	<b>58.276,66</b>	<b>55.707,24</b>	<b>491.253,49</b>	<b>5.910.561,61</b>	
	Cereales	1.132.653	683.159	5.330,83	30.131,82	104.617,21	46.491,68	951.412,29	
	Carnes	334.630	0	0,00	0,00	0,00	137.035,28	197.594,72	
	Aceites	26.868	0	0,00	0,00	0,00	806,04	26.061,96	
	Verduras	153.411	68.872	14.199,52	4.137,92	0,00	19.034,03	130.239,05	
1	Tubérculos y raíces	927.599	169.521	14.352,11	627,90	0,00	139.566,47	787.404,63	
9	Leguminosas	345.345	224.699	3.304,81	13.712,73	61.936,43	34.013,70	235.682,14	
2	Frutas frescas / secas	3.901.165	149.304	49.626,81	0,00	33.049,80	163.873,50	3.704.241,70	
	Azúcar / miel / caramelo	301.185	0	0,00	0,00	0,00	19.697,66	281.487,34	
	<b>TOTAL</b>	<b>7.122.856</b>	<b>1.295.555</b>	<b>86.814,08</b>	<b>48.610,37</b>	<b>199.603,44</b>	<b>560.518,36</b>	<b>6.314.123,83</b>	
	Cereales	1.160.469	674.739	5.672,47	30.377,01	121.113,28	53.444,89	955.533,82	
	Carnes	338.794	0	0,00	0,00	0,00	137.514,44	201.279,56	
	Aceites	54.193	0	0,00	0,00	0,00	1.625,80	52.567,20	
	Verduras	123.815	68.257	11.563,08	4.086,91	0,00	12.950,48	106.777,61	
1	Tubérculos y raíces	921.149	169.638	13.650,99	653,17	0,00	137.111,44	783.384,39	
9	Leguminosas	731.378	340.560	4.391,54	20.679,79	134.448,55	72.616,10	503.633,56	
4	Frutas frescas / secas	3.802.385	149.421	90.127,47	0,00	1.761,10	163.751,80	3.636.872,10	
	Azúcar / miel / caramelo	294.526	0	0,00	0,00	0,00	19.262,16	275.263,84	
	<b>TOTAL</b>	<b>7.426.709</b>	<b>1.402.615</b>	<b>125.405,55</b>	<b>55.796,88</b>	<b>257.322,93</b>	<b>598.277,11</b>	<b>6.515.312,08</b>	

FUENTE: UDAPSO. Hoja de Balance Alimentario 1995.

Cuadro # 2

**Principales Alimentos Importados - Exportados y Destino  
(1988 - 1994) (en TM)**

AÑO	GRUPO	IMPORTACION	EXPORTACION	USO	DISPONIBILIDAD	
				INDUSTRIA	TOTAL	
1	Cereales	179.991,60	0,00	-531.895,40	540.906,82	
	Carnes	34,37	438,80	0,00	166.783,57	
	Pescados	14,84	134,00	0,00	5.764,84	
	Aceites	3.463,65	531,17	0,00	21.726,24	
	9 Leche, derivados y huevos	594,27	0,00	0,00	224.953,27	
	8 Verduras	879,01	0,00	0,00	136.169,92	
	8 Tubérculos y raíces	305,75	0,00	0,00	777.549,63	
	Leguminosas	367,31	18.278,08	-103.852,18	15.566,50	
	Frutas frescas / secas	5.123,19	0,00	-1.767.537,00	492.175,50	
	Azúcar / miel / caramelo	38,94	22.116,15	0,00	130.491,87	
	<b>TOTAL</b>	<b>190.812,93</b>	<b>41.498,20</b>	<b>-2.403.284,58</b>	<b>2.512.088,16</b>	
1	Cereales	148.143,29	30.775,13	-478.114,72	482.442,66	
	Carnes	106,25	63.142,08	0,00	111.718,17	
	Pescados	1,83	193,54	0,00	8.774,29	
	1 Aceites	1.259,45	9.157,85	0,00	19.481,77	
	9 Leche, derivados y huevos	1.112,07	143,69	0,00	234.205,38	
	9 Verduras	639,62	67,97	0,00	119.564,62	
	0 Tubérculos y raíces	95,05	0,00	0,00	776.194,20	
	Leguminosas	292,96	70.487,38	-136.091,13	10.147,21	
	Frutas frescas / secas	1.826,36	493,66	-2.794.601,00	467.196,59	
	Azúcar / miel / caramelo	101,88	75.210,07	0,00	165.796,26	
	<b>TOTAL</b>	<b>153.578,76</b>	<b>249.671,37</b>	<b>-3.408.806,85</b>	<b>2.395.521,15</b>	
1	Cereales	339.218,53	1.690,19	-401.639,36	887.301,27	
	Carnes	97,37	0,00	0,00	197.692,09	
	Aceites	5.736,00	0,00	0,00	31.797,96	
	1 Verduras	1,20	206,60	0,00	130.033,65	
	9 Tubérculos y raíces	255,94	0,68	0,00	787.659,89	
	9 Leguminosas	1.345,87	76.403,60	-150.428,32	10.196,09	
	2 Frutas frescas / secas	296,16	356,78	-3.273.748,20	430.432,88	
	Azúcar / miel / caramelo	71,10	71.183,44	0,00	210.375,00	
		<b>TOTAL</b>	<b>347.022,17</b>	<b>149.841,29</b>	<b>-3.825.815,88</b>	<b>2.685.488,83</b>
	1	Cereales	217.927,46	7.127,42	-342.544,36	823.789,50
Carnes		393,53	5.188,84	0,00	196.484,25	
Aceites		0,00	16.120,00	0,00	36.447,20	
1 Verduras		197,76	530,35	0,00	106.445,02	
9 Tubérculos y raíces		52,55	1,09	0,00	783.435,85	
9 Leguminosas		900,04	191.507,87	-303.416,73	9.609,00	
4 Frutas frescas / secas		2.062,71	1.915,50	-3.211.695,10	425.324,21	
Azúcar / miel / caramelo		83,76	107.067,51	0,00	168.280,09	
		<b>TOTAL</b>	<b>221.617,81</b>	<b>329.458,58</b>	<b>-3.857.656,19</b>	<b>2.549.815,12</b>

FUENTE: UDAPSO. Hoja de Balance Alimentario 1995.

Cuadro # 3

Evolución del valor de las importaciones de alimentos  
(1988 - 1994) (en \$us)

PRODUCTOS	1988	1990	1992	1994
Carnes	93.434	718.521	283.638	2.885.900
Pescados	137.693	93.774	115.147	2.601.500
Leche y productos lácteos	4.991.265	4.340.886	9.317.693	10.680.400
Productos origen animal	40.456	36.712	60.125	-
Legumbres, raíces, tuberculos	401.814	1.525.472	3.721.834	-
Frutas comestibles	1.538.996	586.870	721.208	1.929.800
Café, té, yerbas	875.484	401.737	951.578	-
Cereales	20.775.347	23.705.950	39.641.827	42.384.800
Productos de molinería	13.561.752	25.765.010	39.311.020	21.899.600
Semillas y frutas oleaginosas	1.872.854	662.404	801.845	-
Grasas y aceites	4.532.017	3.750.401	8.265.575	1.673.500
Preparados de carnes, pescados	894.497	689.634	1.968.984	-
Azúcares y artículos de confitería	2.213.758	2.566.450	3.242.552	600.400
Cacao y preparados	814.416	885.321	1.027.860	-
Preparados a base de cereales	882.487	1.556.071	3.886.830	-
Preparados de legumbres y hortalizas	1.202.251	658.778	1.127.157	-
Preparados alimentos diversos	6.349.624	6.690.924	9.099.885	-
Bebidas, líquidos	1.384.858	1.325.054	1.213.176	9.401.300
Otros	-	-	-	20.699.100
TOTAL ALIMENTOS	62.563.003	75.959.969	124.757.934	114.756.300
TOTAL IMPORTACIONES	590.490.446	702.697.335	1.237.672.149	1.209.000.000
% DE IMPORTACIONES ALIMENTARIAS	10,60	10,81	10,08	9,49
RESPECTO AL TOTAL IMPORTADO				

FUENTE: INE, Depto. Estadísticas Económicas 1994.

(1) Comprende harina de maíz, maltas, sopas, bebidas aromáticas, jaleas y conservas, salsas y otros, huevos y otros productos.

Cuadro # 4  
Evolución de las exportaciones de alimentos  
(1988 - 1992) (en \$us)

PRODUCTOS	1988	1990	1992	1994
Azúcar	6.292.000	31.710.000	25.261.000	45.430.000
Soya	20.233.000	48.168.000	51.504.000	43.174.000
Café	16.911.000	14.309.000	6.840.000	14.961.000
Aceite de Soya	-	-	-	8.952.000
Palmito	-	-	-	6.301.000
Frejoles	-	-	-	4.731.000
Nueces	-	-	-	3.153.000
Carne	514.000	49.449.000	-	2.905.000
Quinua	-	-	-	1.441.000
Pastas	-	-	-	1.330.000
Girasol	-	-	-	643.000
Cacao	-	-	-	540.000
Castaña	5.559.000	15.630.000	11.321.000	457.000
Cerveza	-	-	-	153.000
Otros productos	-	-	-	8.492.000
TOTAL EXPORTACIONES ALIMENTOS	49.509.000	159.266.000	94.926.000	142.663.000
TOTAL EXPORTACIONES	600.212.000	926.549.000	714.084.000	
% DE EXPORTACIONES ALIMENTARIAS RESPECTO AL TOTAL EXPORTACIONES	8,25	17,19	13,29	

FUENTE: BCB. Gerencia Estudios Económicos 1994.

Cuadro # 5

**Balance entre las exportaciones y las importaciones alimentarias  
(1988 - 1992) (en \$us)**

	1988	1990	1992	1994
IMPORTACIONES	62.563.003	75.959.969	124.757.934	114.756.300
EXPORTACIONES	49.509.000	159.266.000	94.926.000	142.663.000
SALDO	-13.054.003	83.306.031	-29.831.934	27.906.700

Cuadro # 6

Volumen y valor de las donaciones de alimentos según productos  
(1990 - 1996) (en TM y en \$us)

PRODUCTOS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	TOTAL
1. Trigo	173.723	145.453	184.649	155.515	126.456	30.000	-	815.796
2. Harina de trigo	41.930	36.951	44.897	51.553	39.241	35.690	32.140	282.402
3. Otros alimentos	24.084	25.586	27.728	8.773	15.941	12.550	9.820	124.482
* Harina de maíz								
con soya	3.595	7.404	12.648	785	8.419	6.590	5.640	45.081
* Bulgur con soya	8.627	7.392	2.741	3.997	4.887	4.000	2.800	34.444
* Lentejas	3.780	6.200	4.156		2.020	1.740		19.276
* Aceite vegetal	3.277	2.920	280	112	120			6.709
* Leche en polvo	3.064	1.320	1.560	780	31			6.755
* Aceite de manteca		200	180					380
* Harina de maíz	601	450						1.051
* Arroz	135		229	219				583
* Pescado enlatado					225			225
* Carne enlatada			219	701	249			1.169
* Harina de maíz								
con soya y leche			5.815	5.419				11.234
* Frejol	897							897
TOTAL	263.713	233.876	285.102	227.854	197.589	90.570	51.780	1.350.484
VARIACION (1)	1	0,89	1,08	0,86	0,75	0,34	0,20	
COSTO MILES DE \$US.	61.329	55.280	129.770	53.746	46.387	25.100	16.140	386.950

FUENTE: CONALSA

(1) Variación porcentual en relación al año 1990.

(2) Comprometidas

Cuadro # 7  
Disponibilidad de nutrientes per capita / día, según grupo de alimentos  
(1988 - 1994)

AÑO	GRUPO	DISPONIBILIDAD PERCAPITA						
		Kg/Año	Gr/Día	Kcal/Día	Proteína/Día	Grasas/Día	H.Carbono/Día	
1 9 8 8	Cereales	86,36	236,59	846,49	21,33	3,08	179,23	
	Carnes	26,63	72,95	90,14	11,21	4,68	0,01	
	Pescados	0,92	2,52	2,01	0,37	0,05	0,02	
	Aceites	3,47	9,50	82,17	0,05	9,27	0,00	
	Leche, Deriv. y Huevos	35,91	98,39	71,98	4,60	3,81	5,12	
	Verduras	21,74	59,56	29,31	2,38	0,23	5,17	
	Tubérculos y Raíces	124,14	340,10	376,71	5,29	0,42	89,02	
	Leguminosas	2,49	6,81	33,06	1,73	2,23	2,05	
	Frutas frescas / secas	78,58	215,28	159,34	1,54	0,56	41,67	
	Azúcar / miel / caramelo	20,83	57,08	218,51	0,00	0,00	56,40	
	<b>TOTAL</b>	<b>401,07</b>	<b>1.098,78</b>	<b>1.909,72</b>	<b>48,50</b>	<b>24,33</b>	<b>378,69</b>	
1 9 9 0	Cereales	73,40	201,10	718,49	18,15	2,36	152,32	
	Carnes	17,00	46,57	58,51	6,63	3,34	0,01	
	Pescados	1,33	3,66	2,91	0,53	0,07	0,03	
	Aceites	2,96	8,12	70,22	0,05	7,92	0,00	
	Leche, Deriv. y Huevos	35,63	97,62	72,19	4,64	3,84	5,05	
	Verduras	18,19	49,84	24,07	1,93	0,19	4,27	
	Tubérculos y Raíces	118,09	323,54	359,54	4,82	0,42	85,08	
	Leguminosas	1,54	4,23	20,71	1,08	1,42	1,24	
	Frutas frescas / secas	71,08	194,74	142,96	1,37	0,50	37,42	
	Azúcar / miel / caramelo	25,22	69,11	264,62	0,00	0,00	68,30	
	<b>TOTAL</b>	<b>364,44</b>	<b>998,53</b>	<b>1.734,22</b>	<b>39,20</b>	<b>20,06</b>	<b>353,72</b>	
1 9 9 2	Cereales	128,65	352,46	1.263,56	31,80	7,38	265,35	
	Carnes	28,66	78,53	95,32	11,98	4,89	0,00	
	Aceites	4,61	12,63	109,22	0,07	12,32	0,00	
	Verduras	18,85	51,65	22,10	1,68	0,21	3,98	
	Tubérculos y Raíces	114,20	312,88	326,80	4,60	0,34	77,33	
	Leguminosas	1,48	4,05	20,78	1,06	1,57	0,98	
	Frutas frescas / secas	62,41	170,98	136,94	1,29	0,44	35,87	
	Azúcar / miel / caramelo	30,50	83,57	320,20	0,00	0,00	82,65	
		<b>TOTAL</b>	<b>389,36</b>	<b>1.066,75</b>	<b>2.294,92</b>	<b>52,48</b>	<b>27,15</b>	<b>466,16</b>
	1 9 9 4	Cereales	113,82	311,85	1.116,90	26,69	7,47	235,26
Carnes		27,15	74,38	89,93	11,25	4,63	0,00	
Aceites		5,04	13,80	119,30	0,08	13,46	0,00	
Verduras		14,71	40,29	20,19	1,68	0,17	3,49	
Tubérculos y Raíces		108,25	296,57	309,43	4,37	0,32	73,21	
Leguminosas		1,33	3,64	19,07	0,98	1,49	0,78	
Frutas frescas / secas		58,77	161,01	127,02	1,21	0,41	33,25	
Azúcar / miel / caramelo		23,25	63,70	244,09	0,00	0,00	63,00	
		<b>TOTAL</b>	<b>352,32</b>	<b>965,24</b>	<b>2.045,93</b>	<b>46,27</b>	<b>27,95</b>	<b>408,99</b>

FUENTE: UDAPSO. Hoja de Balance Alimentario 1995.

Cuadro # 8

Disponibilidad diaria de nutrientes, origen de esa disponibilidad,  
porcentaje de adecuación y brecha alimentaria  
(1988 - 1994)

AÑO	DISPONIBILIDAD PERCAPITA	CALORIAS	PROTEINAS (gr)	GRASAS (gr)	H. CARBONO (gr)
1	Disponibilidad Diaria	1.909,72	48,51	24,34	378,68
9	(Disponibilidad Importada)	-282,03	-8,14	-2,46	-59,61
8	Recomen. Media Diaria	2.419,40	60,49	67,21	393,16
8	Porcent. Adecuación	78,93	80,20	36,22	96,32
	Brecha Alimentaria	-21,07	-19,80	-63,78	-3,68
1	Disponibilidad Diaria	1.734,23	39,19	20,07	353,71
9	(Disponibilidad Importada)	-216,69	-6,42	-1,29	-46,62
9	Recomen. Media Diaria	2.305,64	57,64	64,04	374,67
0	Porcent. Adecuación	75,22	68,00	31,33	94,41
	Brecha Alimentaria	-24,78	-32,00	-68,67	-5,59
1	Disponibilidad Diaria	2.294,94	52,48	27,14	466,16
9	(Disponibilidad Importada)	-479,57	-13,90	-3,92	-101,60
9	Recomen. Media Diaria	2.197,22	54,93	61,03	357,05
2	Porcent. Adecuación	104,45	95,53	44,47	130,56
	Brecha Alimentaria	4,45	-4,47	-55,53	30,56
1	Disponibilidad Diaria	2.045,92	46,27	27,95	408,99
9	(Disponibilidad Importada)	-277,70	-8,36	-1,01	-62,49
9	Recomen. Media Diaria	2.093,90	52,35	58,16	340,26
4	Porcent. Adecuación	97,71	88,40	48,06	120,20
	Brecha Alimentaria	-2,29	-11,60	-51,94	20,20

FUENTE: UDAPSO. Hojas de Balance Alimentario 1995.

Cuadro # 9

Bolivia: Distribución porcentual de la desnutrición de la población menor de 5 años, según departamento y zona ecológica (1990 - 1994) Indicador P/E -2 DE

DEPARTAMENTO	1990	1991	1992	1993	1994
LA PAZ	11.40	11.70	11.13	9.64	8.93
ORURO	10.52	11.75	10.09	8.34	7.58
POTOSI	14.08	15.27	16.69	15.72	13.98
COCHABAMBA	12.68	13.27	11.79	11.82	11.06
CHUQUISACA	12.32	14.71	15.26	14.33	13.07
TARUJA	8.01	9.93	9.28	8.23	8.39
SANTA CRUZ	8.48	8.08	7.04	8.00	8.83
BENI	9.65	9.86	8.85	9.19	9.39
PANDO	6.34	8.15	5.41	6.71	6.51
TOTAL	11.08	11.79	11.87	11.66	10.66
<b>ZONAS ECOLOGICAS</b>					
ALTIPLANO	11.90	12.39	12.96	12.33	10.87
VALLE	11.79	13.45	13.24	12.45	11.71
LLANO	8.69	8.39	7.32	8.20	8.85
TOTAL	11.08	11.79	11.87	11.66	10.66

## **Capítulo VII**

### **Anexo Estadístico Información Demográfica**

**Cuadro N° 1**  
**1992, Departamento de Beni**  
**Población por área y sexo, según Provincias.**

Provincias	Población											
	Totales			Area Urbana			Area Rural					
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres			
Total	276,174	142,627	133,547	182,748	91,289	91,459	93,426	51,338	42,088			
01 Cercado	63,128	31,643	31,485	57,328	28,350	28,978	5,800	3,293	2,507			
02 Vaca Díez	84,651	43,009	41,642	71,160	35,775	35,385	13,491	7,234	6,257			
03 Gral. José Ballivián	47,420	25,265	22,155	23,380	11,795	11,585	24,040	13,470	10,570			
04 Yacuma	25,068	12,849	12,219	14,788	7,184	7,604	10,280	5,665	4,615			
05 Moxos	17,602	9,273	8,329	4,832	2,387	2,445	12,770	6,886	5,884			
06 Marbán	11,950	6,500	5,450	-	-	-	11,950	6,500	5,450			
07 Mamoré	10,055	5,506	4,549	6,916	3,643	3,273	3,139	1,863	1,276			
08 Iténez	16,300	8,582	7,718	4,344	2,155	2,189	11,956	6,427	5,529			

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Censo 1992, Resultados finales, Vol. 8.

**Cuadro N° 2**  
**1992, Departamento de Cochabamba**  
**Población por área y sexo, según Provincias.**

Provincias	Población								
	Totales			Area Urbana			Area Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	1,110,205	544,657	565,548	580,188	277,991	302,197	530,017	266,666	263,351
01 Cercado	424,961	203,234	221,727	407,825	194,679	216,146	17,136	8,555	8,581
02 Campero	30,358	15,237	15,121	5,525	2,646	2,879	24,833	12,591	12,242
03 Ayopaya	54,597	27,290	27,307	-	-	-	54,597	27,290	27,307
04 Esteban Arce	29,717	14,012	15,705	2,826	1,328	1,498	26,891	12,684	14,207
05 Arani	23,331	11,281	12,050	3,009	1,421	1,588	20,322	9,860	10,462
06 Arque	18,249	8,875	9,374	-	-	-	18,249	8,875	9,374
07 Capinota	24,444	11,825	12,619	6,162	3,025	3,137	18,282	8,800	9,482
08 Germán Jordán	27,505	12,772	14,733	7,352	3,414	3,938	20,153	9,358	10,795
09 Quillacollo	145,197	70,879	74,318	85,528	41,347	44,181	59,669	29,532	30,137
10 Chapare	121,073	62,919	58,154	40,768	19,919	20,849	80,305	43,000	37,305
11 Tapacari	19,202	9,579	9,624	-	-	-	19,202	9,578	9,624
12 Carrasco	77,814	41,574	36,240	5,286	2,851	2,435	72,528	38,726	33,805
13 Mizque	27,959	13,959	14,000	-	-	-	27,959	13,959	14,000
14 Punata	47,402	21,777	25,625	12,758	5,825	6,933	34,644	15,952	18,692
15 Bolívar	7,081	3,507	3,574	-	-	-	7,081	3,507	3,574
16 Tiraque	31,315	15,938	15,377	3,149	1,536	1,613	28,166	14,402	13,764

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Censo 1992, Resultados finales, Vol. 3.

**Cuadro N° 3**  
**1992, Departamento de Chuquisaca**  
**Población por área y sexo, según Provincias.**

Provincias	Población											
	Totales						Area Urbana			Area Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	453,756	220,773	232,983	147,401	69,158	78,243	306,355	151,615	154,740			
01 Oropeza	176,298	83,840	92,458	131,769	61,902	69,867	44,529	21,938	22,591			
02 Azurduy	23,492	11,541	11,951	-	-	-	23,492	11,541	11,951			
03 Zudáñez	30,982	15,277	15,705	-	-	-	30,982	15,277	15,705			
04 Tomina	35,443	17,748	17,695	2,244	999	1,245	33,199	16,749	16,450			
05 Hernando Siles	35,255	18,162	17,093	5,130	2,426	2,704	30,125	15,736	14,389			
06 Yamparáez	31,263	14,937	16,326	2,417	1,086	1,331	28,846	13,851	14,995			
07 Nor Cinti	65,866	31,694	34,172	3,789	1,762	2,027	62,077	29,932	32,145			
08 Belisario Boeto	12,617	6,266	6,351	-	-	-	12,617	6,266	6,351			
09 Sud Cinti	25,289	12,115	13,174	-	-	-	25,289	12,115	13,174			
10 Luis Calvo	17,251	9,193	8,058	2,052	983	1,069	15,199	8,210	6,989			

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Censo 1992, Resultados finales, Vol. I.

**Cuadro N° 4**  
**1992, Departamento de La Paz**  
**Población por área y sexo, según Provincias.**

Provincias	Totales						Población					
	Total		Hombres		Mujeres		Total		Area Urbana		Area Rural	
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	1,900,786	934,730	966,056	1,193,821	581,231	612,590	706,965	353,499	353,466			
01 Murillo	1,157,102	562,545	594,557	1,118,870	543,385	575,485	38,232	19,160	19,072			
02 Omasuyos	73,703	35,201	38,502	5,602	2,853	2,749	68,101	32,348	35,753			
03 Pacajes	43,351	20,552	22,779	-	-	-	43,351	20,552	22,799			
04 Camacho	53,487	25,775	27,712	-	-	-	53,487	25,775	27,712			
05 Muñecas	17,820	9,093	8,727	-	-	-	17,820	9,093	8,727			
06 Larecaja	68,762	36,346	32,416	15,989	8,160	7,829	52,773	28,186	24,587			
07 Franz Tamayo	17,619	9,231	8,388	-	-	-	17,619	9,231	8,388			
08 Ingavi	78,059	37,931	40,078	19,036	9,607	9,429	59,023	28,374	30,649			
09 Loayza	35,809	18,016	17,793	2,095	1,046	1,049	33,714	16,970	16,744			
10 Inquisivi	57,345	29,372	27,973	8,414	4,140	4,274	48,931	25,232	23,699			
11 Sud Yungas	51,930	27,859	24,071	2,192	1,105	1,087	49,738	26,754	22,984			
12 Los Andes	62,185	29,879	32,306	-	-	-	62,185	29,879	32,306			
13 Aroma	65,730	31,861	33,866	8,512	4,230	4,282	57,218	27,634	29,584			
14 Nor Yungas	62,847	33,958	28,889	9,732	5,074	4,658	53,115	28,884	24,231			
15 Abel Iturralde	8,226	4,557	3,669	-	-	-	8,226	4,557	3,669			
16 Bautista Saavedra	9,995	5,043	4,952	-	-	-	9,995	5,043	4,952			
17 Manco Kapac	20,554	9,663	10,891	3,379	1,631	1,748	17,175	8,032	9,143			
18 Gualberto Villarroel	11,685	5,733	5,952	-	-	-	11,685	5,733	5,952			
19 Gral. José M. Pando	4,577	2,062	2,515	-	-	-	4,577	2,062	2,515			

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Censo 1992, Resultados finales, Vol. 2.

**Cuadro N° 5**  
**1992, Departamento de Oruro**  
**Población por área y sexo, según Provincias.**

Provincias	Población											
	Totales			Area Urbana			Area Rural					
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres			
Total	340,114	165,312	174,802	222,018	107,691	114,327	118,096	57,621	60,475			
01 Cercado	213,755	103,495	110,260	187,259	90,524	96,735	26,496	12,971	13,525			
02 Challapata o Avaroa	23,551	11,561	11,990	6,661	3,365	3,296	16,890	8,196	8,694			
03 Carangas	7,642	3,672	3,970	-	-	-	7,642	3,672	3,970			
04 Sajama	7,891	4,010	3,881	-	-	-	7,891	4,010	3,881			
05 Litoral	2,087	1,080	1,007	-	-	-	2,087	1,080	1,007			
06 Poopo	17,437	8,514	8,923	5,346	2,771	2,575	12,091	5,743	6,348			
07 Pantaleón Dalence	24,892	12,158	12,734	17,039	8,281	8,758	7,853	3,877	3,976			
08 Ladislao Cabrera	7,363	3,423	3,940	-	-	-	7,363	3,423	3,940			
09 Atahuallpa	3,567	1,853	1,714	-	-	-	3,567	1,853	1,714			
10 Saucari	5,569	2,940	2,629	-	-	-	5,569	2,940	2,629			
11 Tomás Barrón	5,045	2,418	2,627	3,108	1,457	1,651	1,937	961	976			
12 Sud Carangas	4,316	2,001	2,315	-	-	-	4,316	2,001	2,315			
13 San Pedro de Totora	4,040	1,969	2,071	-	-	-	4,040	1,969	2,071			
14 Sebastián Pagador	7,308	3,464	3,844	2,605	1,293	1,312	4,703	2,171	2,532			
15 Mejillones	751	377	374	-	-	-	751	377	374			
16 Nor Carangas	4,900	2,377	2,523	-	-	-	4,900	2,377	2,523			

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Censo 1992, Resultados finales, Vol. 4.

**Cuadro N° 6**  
**1992, Departamento de Pando**  
**Población por área y sexo, según Provincias.**

Provincias	Totales						Población						
	Total		Hombres		Mujeres		Total		Area Urbana		Area Rural		
									Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	38,072	21,090	16,982	10,001	5,094	4,907	28,071	15,996	12,075				
01 Nicolás Suárez	18,447	9,964	8,483	10,001	5,094	4,907	8,446	4,870	3,576				
02 Manuripi	7,336	4,200	3,160	-	-	-	7,360	4,200	3,160				
03 Madre de Dios	8,097	4,451	3,646	-	-	-	8,097	4,451	3,646				
04 Abuná	2,652	1,560	1,092	-	-	-	2,652	1,560	1,092				
05 Gral. F. Román	1,516	915	601	-	-	-	2	915	601				

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Censo 1992, Resultados finales, Vol. 9.

**Cuadro N° 7**  
**1992, Departamento de Potosí**  
**Población por área y sexo, según Provincias.**

Provincias	Población											
	Totales			Área Urbana			Área Rural					
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres			
Total	645,370	310,213	335,157	216,835	104,017	112,818	428,535	206,196	222,339			
01 Tomás Frías	147,111	70,424	79,687	112,078	53,683	58,395	35,033	16,741	18,292			
02 Rafael Bustillo	77,566	37,820	39,746	39,203	18,953	20,250	38,363	18,867	19,496			
03 Cornelio Saavedra	52,140	24,796	27,344	2,866	1,338	1,528	49,274	23,458	25,816			
04 Chayanta	73,128	36,136	36,992	2,234	1,122	1,112	70,894	35,014	35,880			
05 Charcas	31,233	15,724	15,509	-	-	-	31,233	15,724	15,509			
06 Nor Chichas	40,951	18,621	22,330	2,536	1,289	1,247	38,415	17,332	21,083			
07 Alonso de Ibáñez	23,512	11,638	11,874	-	-	-	23,512	11,638	11,841			
08 Sud Chichas	49,607	23,364	26,243	22,876	10,847	12,029	26,731	12,517	14,214			
09 Nor Lipez	8,320	4,198	4,122	-	-	-	8,320	4,198	4,122			
10 Sud Lipez	4,158	2,079	2,079	-	-	-	4,158	2,079	2,079			
11 José María Linares	52,535	24,745	27,190	-	-	-	52,535	24,745	27,790			
12 Antonio Quijarro	37,381	17,659	19,725	11,372	5,543	5,829	26,012	12,116	13,896			
13 Gral. B. Bilbao	10,045	5,078	4,967	-	-	-	10,045	5,078	4,967			
14 Daniel Campos	4,630	2,265	2,365	-	-	-	4,630	2,265	2,365			
15 Modesto Omiste	31,737	15,091	16,676	23,670	11,242	12,428	8,067	3,819	4,248			
16 Enrique Baldivieso	1,313	605	708	-	-	-	1,313	605	708			

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Censo 1992, Resultados finales, Vol. 5.

**Cuadro N° 8**  
**1992, Departamento de Santa Cruz**  
**Población por área y sexo, según Provincias.**

Provincias	Población											
	Totales			Área Urbana			Área Rural					
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres			
Total	1,359,383	684,568	674,815	977,390	477,540	499,850	381,993	207,028	174,965			
01 Andrés Ibáñez	784,678	384,692	399,986	725,087	352,547	372,540	59,591	32,145	27,446			
02 Warnes	38,285	20,198	18,087	13,452	6,655	6,797	24,833	13,543	11,290			
03 Velasco	42,929	22,365	20,564	16,012	7,676	8,336	26,917	14,689	12,228			
04 Ichilo	49,484	26,242	23,242	21,054	10,750	10,304	28,430	15,492	12,938			
05 Chiquitos	42,519	22,757	19,762	22,584	11,406	11,178	19,935	11,351	8,584			
06 Sarah	29,607	15,690	13,917	17,193	8,479	8,714	12,414	7,211	5,203			
07 Cordillera	88,628	44,332	44,296	32,953	15,612	17,341	55,675	28,720	26,955			
08 Vallegrande	26,744	13,503	13,241	6,341	2,839	3,502	20,403	10,664	9,739			
09 Florida	22,750	12,154	10,596	5,795	2,955	2,840	16,955	9,199	7,756			
10 Obispo Santiesteban	99,654	50,924	48,730	71,732	35,478	36,254	27,922	15,446	12,476			
11 Nuño de Chávez	61,008	33,170	27,838	8,664	4,342	4,322	52,344	28,828	23,516			
12 Angel Sandóval	10,695	5,743	4,952	3,849	2,033	1,816	6,846	3,710	3,136			
13 Manuel M. Caballero	16,074	8,412	7,662	3,221	1,595	1,626	12,853	6,817	6,036			
14 Germán Busch	25,426	16,533	11,893	18,517	9,745	8,772	6,909	3,788	3,121			
15 Guarayos	20,902	10,853	10,049	10,936	5,428	5,508	9,966	5,425	4,541			

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Censo 1992, Resultados finales, Vol. 7.

**Cuadro N° 9**  
**1992, Departamento de Tarija**  
**Población por área y sexo, según Provincias.**

Provincias	Población											
	Totales			Area Urbana			Area Rural					
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres			
Total	291,407	144,632	146,775	159,438	77,024	82,414	131,969	67,608	64,361			
01 Cercado	108,241	52,140	56,101	90,113	43,432	46,681	18,128	8,708	9,420			
02 Arce	44,716	22,889	21,824	21,394	10,474	10,920	23,319	12,415	10,904			
03 Gran Chaco	74,612	38,285	36,327	45,591	22,020	23,571	29,021	16,265	12,756			
04 Avilez	16,210	7,726	8,484	-	-	-	16,210	7,726	8,484			
05 Méndez	29,868	14,419	15,449	2,340	1,098	1,242	27,528	13,321	14,207			
06 Burnet O'Connor	17,763	9,173	8,590	-	-	-	17,763	9,173	8,590			

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Censo 1992, Resultados finales, Vol. 6.

**Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario  
Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales**