

**José Rodríguez**  
**Albert Berry**  
(editores)

# **Desafíos laborales en América Latina después de dos décadas de reformas estructurales**

**Bolivia • Paraguay • Perú (1997-2008)**



PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

**FONDO  
EDITORIAL**

*IEP Instituto de Estudios Peruanos*

# XI

## CONCLUSIONES Y LECCIONES DE LAS EXPERIENCIAS DE BOLIVIA, PARAGUAY Y PERÚ

### **Antecedentes y contexto general de los tres países**

Bolivia, Paraguay y Perú son países que pertenecen al grupo denominado de renta media, según la clasificación del World Development Indicators (WDI) del Banco Mundial.<sup>1</sup> Mientras Bolivia y Paraguay se encuentran en la parte inferior de dicho grupo (renta media baja), Perú está en la parte superior (renta media alta). Tomando en cuenta el conjunto de los países de América Latina y el Caribe (AL), estos tres países representan 3,5% del PBI y 7,8% de la fuerza laboral. Respecto del promedio de AL, el PBI per cápita de Bolivia, Paraguay y Perú representa 24%, 32% y 58%, respectivamente, tomando en cuenta la información de 2007.

Durante el último cuarto del siglo pasado, especialmente las décadas de los años 70 y 80, la situación económica de estos países (como muchos otros) estuvo marcada por importantes problemas macroeconómicos asociados a los modelos de desarrollo adoptados y los contextos internacionales adversos de los diferentes mercados. Bolivia (1984-1985) y Perú (1987-1989), por ejemplo, pasaron por procesos de alta inflación —si no hiperinflacionarios— en la década de los 80 y, como consecuencia de ello, se implementaron programas de estabilización y de reformas

---

1. <<http://data.worldbank.org/>> (múltiples consultas en agosto de 2010).

estructurales. En Paraguay esto no sucedió, porque el país había disfrutado de un auge económico durante los 70, no se había endeudado en forma seria y era en todo momento una economía relativamente abierta en la que el Estado no intentó fomentar un proceso de industrialización. El estancamiento económico llegó a este país en los 80, no como resultado de la crisis de un modelo que se había perseguido en forma deliberada sino por el fin de un auge más bien accidental (resultado de la construcción de represas grandes junto con países vecinos y la expansión continua de la frontera agropecuaria). Como el estancamiento no estuvo acompañado por graves crisis monetarias, fiscales o de deuda externa, no se presentaba la necesidad urgente de grandes reformas del manejo macroeconómico. Además, debido a que la legislación laboral nunca se había aplicado mucho en esta economía, tampoco hubo presión a favor de reformas en esa área.

En Bolivia y Perú las reformas estructurales presentaron importantes diferencias en su implementación y, sobre todo, en sus resultados. En un escenario de fuerte deterioro de las condiciones económicas, sociales y políticas, Bolivia realizó un gran giro en las políticas públicas —las llamadas Reformas de Primera y Segunda Generación—. Las de primera generación tuvieron el objetivo de estabilizar la economía y sentar las bases para un nuevo modelo de desarrollo económico basado esencialmente en las leyes del mercado y en la iniciativa privada. En sus inicios, las medidas lograron la estabilidad macroeconómica y la reversión de la caída continua del Producto Bruto Interno (PBI). Posteriormente, se implementaron políticas para atraer inversiones privadas, mediante la creación de marcos regulatorios y de supervisión adecuados para dinamizar los sectores productivos; en los hechos, estas se tradujeron en un apoyo a sectores intensivos en capital (hidrocarburos, electricidad, agua, servicios financieros y comunicaciones), con una baja absorción de mano de obra focalizada principalmente en trabajo calificado. Los mayores efectos positivos de las Reformas de Segunda Generación se reflejaron en la reestructuración del gasto público y en el incremento de la tasa de inversión bruta de la economía, ambas resultado del proceso de capitalización. Como contraparte, los gastos sociales corrientes y de inversión aumentaron, destinándose principalmente a infraestructura, educación y salud.

Junto con las reformas a nivel macroeconómico, se hicieron también reformas laborales para reducir las llamadas imperfecciones del mercado

y disminuir el poder de los sindicatos. Se estableció la libre contratación y negociación de salarios entre empresas y trabajadores, derogando disposiciones que garantizaban la estabilidad laboral, aunque al mismo tiempo se mantuvieron derechos laborales establecidos, como la afiliación obligatoria de los empleados al Seguro Social Obligatorio por parte del empleador, la licencia de tres meses, para las mujeres, por embarazo con todos los beneficios laborales cubiertos por el empleador, y el pago de la prima anual a los empleados, no inferior a un mes, cuando la empresa obtuviera utilidades.<sup>2</sup>

El Perú tuvo durante la década del 90 una de las reformas estructurales más agresivas de la región. Estas fueron implementadas tanto para estabilizar la economía como para establecer las nuevas bases de la estructura económica. Papel central se otorgó a los mercados como mecanismo de asignación de los recursos y, en ese sentido, el conjunto de las reformas fue diseñado para restablecer un importante papel de los mercados, y para sacar al Estado de la esfera de la producción directa y de rediseñar su tarea como regulador y supervisor de un funcionamiento adecuado y eficiente de los mercados. Las reformas comenzaron en la primera mitad de 1990, la mayoría de ellas fueron implementadas durante los primeros años de la primera administración de Alberto Fujimori (1990-1995). El programa de estabilización tuvo los efectos esperados sobre el comportamiento de la inflación (aunque recién a partir de 1994 bajó a tasas de menos de 2% al mes) y el producto, que venía reduciéndose desde 1988, recién retomó un buen ritmo de crecimiento en 1993.

Las reformas estructurales incluyeron la liberalización de la balanza de pagos (tanto en la balanza comercial como en la de capitales), la reorientación del rol del Estado, así como la reducción del tamaño de la burocracia y privatización de empresas del Estado, reforma del mercado financiero (incluyendo la creación de las AFP), reformas laborales (de las más agresivas en AL) e incentivos para la inversión privada. Durante la segunda mitad de los noventa, en el segundo Gobierno de Fujimori, se

---

2. Cabe notar que el nuevo Gobierno elegido en el año 2006 ha revertido muchos aspectos de la política económica y social, incluyendo lo laboral, hacia algo más cerca a lo que existía antes de las reformas descritas arriba. Dado lo reciente de este nuevo giro de la política, el enfoque de los estudios del presente volumen es de la etapa anterior a esta suerte de contrarreforma.

profundizaron algunas de las reformas y se ajustaron otras. De modo que se puede afirmar que la mayor parte de las reformas implementadas durante la década de los años 90 habían sido iniciadas durante los primeros años de esa década.

Si tomamos en cuenta los años más recientes (desde 1997 hasta 2007 o 2008),<sup>3</sup> se observa que la crisis financiera de Asia de 1997-1998 golpeó la región de manera importante. La tasa de crecimiento anual del PBI del conjunto de la región cayó a menos de la mitad entre 1997 y 1998 (de 5,5% a 2,4%, respectivamente). De los tres países considerados en este volumen, solo Bolivia continuó creciendo a la misma tasa a la que lo venía haciendo en 1998, pero Paraguay y Perú, en cambio, vieron caer mucho más su ritmo de crecimiento. Por ejemplo, en el caso de Perú, de una tasa de casi 7% en 1997, pasó a una tasa negativa en 1998. La crisis financiera continuó afectando al conjunto de América Latina hasta 2002, inclusive, como fue el caso de Paraguay. Perú mostró señales de recuperación desde 2002 y Bolivia, si bien mostró tasas de variación relativamente bajas, mantuvo un ritmo de crecimiento con tasas positiva excepto, como ya se mencionó, en 1999.

En términos generales, entonces, el periodo de 11 años que cubre de 1997 a 2007, se puede decir que hasta 2002 fue de desaceleración (si no caída) del ritmo de crecimiento, mientras que el periodo a partir de 2003 fue de recuperación. Es en este contexto que los tres países han hecho los análisis de la situación laboral, como veremos a continuación.

## **Resultados de las investigaciones en los tres países**

### ***Perú***

Durante los 12 años que cubren los trabajos de Perú (1997 a 2008) el PBI ha tenido dos etapas muy claramente diferenciadas, la primera entre 1997 y 2001 (inclusive), en la que el PBI presentó alta variabilidad en las

---

3. Recuérdese que la mayor parte de los capítulos de este volumen se han concentrado en el periodo que empieza en 1997. La razón para ello es que se quería tener una visión a escala nacional de los temas laborales, cosa que solo es posible a partir de 1997 en los tres países pues, casualmente, a partir de ese año sus sistemas estadísticos laborales empezaron a ser nacionales y continuos.

tasas de variación del valor agregado; y la segunda entre 2002 y 2008, con tasas de crecimiento por encima de 4%, incluso llegando a poco más de 10% en 2008. La primera etapa empezó al final de un periodo de cinco años de importante crecimiento iniciado en 1993 y culminado en 1997, periodo en el cual se registró la más alta tasa de variación (más de 12%) en las últimas décadas. El fin de este periodo de rápido crecimiento fue marcado en gran medida por la crisis financiera asiática de mediados de 1997. Dicha crisis tuvo impactos durante varios años, pues recién en 2002 la economía retomó significativas tasas de crecimiento. Sin embargo, entre 1998 y 2001, el año 2000 representó claramente una excepción, pues creció a casi 3%, bastante por encima de las tasas de crecimiento de los años restantes. Se atribuye dicho crecimiento atípico al periodo electoral en el que Fujimori se preparaba para su tercera administración, para lo cual el gasto público se incrementó de manera significativa. Una vez culminada la campaña electoral y luego del abandono del cargo por parte de Fujimori por las evidencias de corrupción y abusos contra los derechos humanos, y la incertidumbre que venía marcando el comportamiento de las inversiones, se tuvo un virtual estancamiento del producto bruto interno en 2001, situación de la cual solo se logró salir a partir de 2002 durante la gestión de Alejandro Toledo.

### *Evolución de los indicadores laborales*

El volumen de empleo medido en horas (o jornadas de 40 horas por semana) tiene un comportamiento distinto al que presenta el empleo medido en personas.<sup>4</sup> Calculado por horas, el empleo tiene un comportamiento más cercano al esperado durante la etapa recesiva de la economía. Por ejemplo, la caída del producto en 1998 en relación con 1997, estuvo acompañada con una importante disminución en el número de jornadas a tiempo completo, mientras que en función de las personas ocupadas aumentó. La recesión de 2001 estuvo también acompañada de una caída del número de jornadas completas, mientras que el número de ocupados

---

4. Este es un punto metodológico resaltado en el capítulo 3 de este volumen: las diferencias no solo en el volumen del empleo sino, también, cómo las oscilaciones en el empleo son más sensibles al ciclo cuando se miden en horas de trabajo y no en número de personas.

creció. Finalmente, durante la fase expansiva (2002 a 2008), las altas tasas de crecimiento del producto estuvieron acompañadas de también altas de incremento del número de personas como de jornadas a tiempo completo, pero con las primeras creciendo a tasas más altas. Esto, debido muy probablemente a que los nuevos trabajadores se incorporaron con jornada a tiempo parcial, como lo sugiere la caída del número de horas promedio de cada jornada.

Los ingresos laborales (sea el monto global o estandarizado por horas de trabajo), no muestran el comportamiento esperado durante los periodos de estancamiento y recesión ni durante el de franco crecimiento. Durante el periodo recesivo e inestable (1997 a 2001), la tendencia de los ingresos laborales fue a la baja, pero mostrando sus valores más altos precisamente en los años más claramente recesivos (1998 y 1999) y sus valores más bajos en los años de estancamiento (2000 y 2001). Luego, a partir de 2002, la economía empieza a recuperarse y nuevamente allí se observa un corta recuperación de los ingresos en 2002; luego, una disminución hasta 2005 y, finalmente, un rápido ascenso entre 2006 y 2008. A pesar de ello, en 2008, el promedio de los ingresos laborales no había alcanzado el nivel observado en 1998 y 1999. Lo interesante y preocupante es que ese es aproximadamente el mismo comportamiento descrito en las diferentes categorías ocupacionales, es decir, entre los asalariados y los autoempleados.<sup>5</sup>

Respecto de la importancia relativa de la informalidad en el empleo, se ha mostrado en los capítulos 2 y 3 que este fenómeno está muy extendido sin importar la manera en que sea medido. Es decir, utilizando la definición de la OIT, así como las definiciones según cumplimiento de las normas de registro tributario o las de protección social, tres cuartas partes, si no más, de la fuerza laboral puede ser considerada informal. Algunas estimaciones la colocan por encima de 80% e, incluso, para algunas categorías ocupacionales, es cerca del 100% (excluyendo a los TFNR, que son siempre considerados como parte del empleo informal). Estas estimaciones colocan al Perú en el grupo de países de América Latina con las más altas tasas de informalidad en el empleo (junto con Bolivia y

---

5. Véase un análisis detallado del comportamiento de los ingresos laborales a escala nacional, como la que se reseña arriba, en Díaz (2009).

Paraguay). Como parece razonable esperar, la informalidad está mucho más extendida en las áreas rurales que en las urbanas, pero sin dejar de ser muy importante en estas últimas (90% *versus* 70%). Además de esta asociación entre áreas rurales y urbanas, también se ha encontrado que es más frecuente entre los pobres (en particular entre los pobres extremos), las mujeres, entre las generaciones más jóvenes, así como entre los de mayor edad y entre los que tienen menos años de escolaridad.

### *Las pequeñas unidades de producción no agrícolas*

El capítulo 3 se ha limitado a analizar con detalle el conjunto de las unidades de producción que se dedican a actividades distintas de las agropecuarias y forestales (en adelante actividades no agrícolas). Esto no significa haberse circunscrito a las áreas urbanas, pues sí fueron incluidas las actividades de, por ejemplo, comercio y servicios que se realizan en áreas rurales. Sin embargo, es importante resaltar, se omitió un grupo muy importante de actividades primarias (como la agropecuaria) que representan un volumen importante de unidades de producción y, a su vez, de empleo, cuyo análisis se presenta en el capítulo 4.

Entre las características del sector informal no agrícola<sup>6</sup> está la predominancia femenina de los conductores, característica muy diferente de lo que se observa, por ejemplo, en la distribución de los empleadores según las estadísticas laborales o en la distribución por género del conjunto de la fuerza laboral. Los conductores de estas actividades tienden a ser relativamente más jóvenes que el conjunto de los empleadores y tienen menos educación que los empleadores e incluso que el conjunto de la fuerza laboral. Para la gran mayoría de estos conductores la actividad informal es su principal ocupación (aunque no es necesariamente la única). En promedio trabajan tres cuartas partes de una jornada a tiempo completo (de 40 horas por semana, que es aproximadamente el promedio nacional) y para el 80% de los conductores su ingreso mensual (que incluye ganancia neta más autoconsumo) representa a lo sumo una remuneración mínima vital (RMV).

---

6. Recuérdese que esto no significa que estas actividades estén circunscritas a las áreas urbanas, pues sí están incluidas las actividades de, por ejemplo, comercio y servicios que se realizan en áreas rurales.

Menos de la mitad de los conductores de las unidades de producción opera en un local fijo; entre los que tienen un local fijo (en su mayor parte propio), la gran mayoría no dispone de los servicios básicos (80% aproximadamente). Solo en el caso de la electricidad, se encontró que poco más del 50% dispone de ella. En promedio, la actividad realizada tiende a ser regular (casi diez de los últimos 12 meses estuvieron operativos). Las unidades de producción reportan un promedio de 6,5 años de existencia, pero un poco más de la mitad tiene dos años o menos de vida. Servicios y comercio son las actividades principales realizadas por cerca del 80% de las unidades. Finalmente, la gran mayoría (70%) son unipersonales (i. e. solo el conductor) y, en el caso de las que usan mano de obra adicional, la gran mayoría solo tiene uno o dos trabajadores (menos de 5% tiene tres o más trabajadores).

Las características de la fuerza de trabajo empleada por las unidades de producción, entre aquellas que lo hacen (poco más del 25% del total), también difieren del conjunto de la mano de obra. Casi la mitad son mujeres; es una población muy joven, típicamente de menos de 30 años de edad y relativamente bajo nivel de escolaridad. La gran mayoría son familiares del conductor o conductora quien, a su vez, es muy frecuente que sea jefe del hogar. Tres cuartas partes de esta fuerza de trabajo no recibe remuneración (son, en consecuencia, trabajadores familiares no remunerados) y, entre los que sí la reciben, la gran mayoría (casi tres cuartas partes) ganan por debajo del RMV por hora. Trabajan jornadas que, en promedio, están muy cerca de una jornada a medio tiempo (i. e. 20 horas).

Las unidades de producción que han sido objeto de análisis se estiman en 4,3 millones a escala nacional en el año 2008. Emplean (incluyendo al conductor) a 6,5 millones de personas que, estandarizadas en jornadas de 40 horas, suman 4,9 millones de jornadas a tiempo completo o casi 45% del empleo total del país en las actividades no agrícolas. El valor bruto de su producción suma 3,1 mil millones de soles y el valor agregado suma 1,3 mil millones, lo que representa un poco más del 9% del PBI nacional, excluyendo las actividades agropecuarias y forestales. Este sector se mostró bastante dinámico entre 2004 y 2008. El número de unidades de producción creció a una tasa anual de 7%, el número de trabajadores estandarizados a poco más de 4% y el valor agregado a casi 9%. Por consiguiente, el valor agregado por trabajador estandarizado

creció a cerca de 5%. Como es de esperarse, estas unidades tienen un peso importante en el empleo y una importancia mucho menor en función del valor agregado. Es notable que su importancia relativa en cuanto a empleo llegue a ser 65% en comercio y 45% en construcción. Respecto al valor agregado en comercio, representan casi una quinta parte, mientras que en el resto de actividades representan 10% o menos.

No solamente se observan diferencias en los niveles de productividad entre el sector formal y el sector informal. También hay diferencias en su evolución a lo largo del tiempo. El valor agregado por trabajador estandarizado en el sector informal creció entre 2004 y 2008 a una tasa anual igual a 4,1%, mientras que en el sector formal fue de 5,9%. Las actividades de mayor crecimiento anual son comercio (6,1%) y servicios (3,9%), pero aun en estos dos casos las tasas son inferiores a las que se observan en el sector formal.

Aun sin un análisis más detallado de la economía informal, como es la mirada exploratoria y descriptiva del capítulo 3, emergen preguntas e inquietudes por las perspectivas de la economía informal. Este asunto es especialmente significativo en el contexto en el que una nueva ley MyPE<sup>7</sup> busca inducir la formalización de las micro y pequeñas empresas. Una primera reacción es preguntarse si una reducción de los costos de formalización es suficiente para inducir ese proceso (Loayza 1996, Loayza 2007). Si el universo de las unidades de producción estudiadas aquí fueran el objeto de la nueva ley MyPE, nos inclinaríamos a pensar que no por varias razones, siendo probablemente la más importante que estas firmas funcionan con niveles de productividad sumamente bajos, tan bajos que no es poco frecuente que los ingresos netos (ganancias más autoconsumo) sean equivalentes a una remuneración mínima vital. Por más que los costos directos de formalizarse se reduzcan, debido a los costos indirectos a ella asociados parece poco probable que puedan ser asumidos por estas unidades de producción.

Sin embargo, la nueva (como la vieja) ley MyPE está dirigida a solamente una parte de las unidades de producción aquí analizadas. La ley MyPE solo considera a las firmas que contratan al menos un trabajador. Como se ha mencionado antes, el 70% de las unidades de producción

---

7. Esta nueva ley es muy parecida a la anterior, en realidad (véase el análisis de Chacaltana 2008).

son unipersonales y, del 30% que utiliza mano de obra, solo el 25% contrata. Es decir, del universo de unidades de producción consideradas en este estudio, a lo sumo 6% podría ser considerada sujeto de la nueva ley MyPE. La gran mayoría queda fuera. La figura no sería muy distinta si se incluyera a las unidades de producción dedicadas a las actividades agropecuarias y forestales. Seguramente es más frecuente que se utilice mano de obra pero, al mismo tiempo, debe ser más frecuente que esta sea bajo la modalidad de trabajadores familiares no remunerados.

Si el único instrumento para enfrentar la informalidad es la una ley como la mencionada, que pretende inducir a la formalización reduciendo costos laborales, queda claro que estamos muy lejos de empezar a resolver el problema de la informalidad y sus consecuencias.

### *La economía rural y la pequeña agricultura*

Las actividades agrícolas y pecuarias continúan siendo un sector que absorbe una importante, aunque decreciente, proporción de la fuerza de trabajo del país. Estas actividades son realizadas por un gran número de unidades de producción, en donde las pequeñas resultan siendo la amplia mayoría. Estas, a su vez, absorben la mayor parte del empleo rural y agrícola.

El capítulo 4, elaborado por Díaz, Saldaña y Trivelli, ofrece una mirada de la demanda y de la oferta de trabajo remunerado por parte de la pequeña agricultura. La pregunta que guía su trabajo puede ser formulada en los siguientes términos: ¿cuán factible es que la pequeña agricultura sea un elemento dinamizador de los mercados laborales en áreas rurales? Es decir ¿bajo qué condiciones podemos esperar que la pequeña agricultura contribuya a absorber más mano de obra generando más puestos de trabajo? Para responder a esta pregunta desarrollan sendos análisis de demanda y oferta de trabajo a los que a continuación pasamos revista.

El empleo agropecuario es el componente y determinante principal del empleo rural. Entre los años 2001 y 2007, la población rural en edad de trabajar (PET) creció a una tasa anual de menos de 1% (0,93%) y la tasa de actividad aumentó de 82 a 88%, dejando un aumento de 2,1% de la fuerza de trabajo y del empleo. Según regiones naturales, la mayor parte de la PEA se encuentra en la sierra; sin embargo, la selva es la que mayor crecimiento ha mostrado en el volumen de la PEA. La pirámide por eda-

des muestra que la PET y, en consecuencia, también la PEA, ha envejecido entre los años que se están considerando. La tasa de participación de las mujeres ha mostrado un incremento significativo (de 73 a 82%) por encima de la de los hombres, que también ha crecido (de 90 a 93%). La tasa de ocupación (ocupados/PEA) está muy cerca de 100% (casi no hay desempleo abierto) y no muestra diferencias entre 2001 y 2007. Las mujeres tienden a concentrarse en la categoría trabajador familiar no remunerado (TFNR); entre los hombres hay una importante participación en la categoría TFNR cuando son jóvenes, pero no en las cohortes de mayor edad. Los conductores de actividades agropecuarias tienen menores niveles educativos; son, paralelamente, los más viejos. Tanto los hombres como las mujeres que trabajan en actividades no agropecuarias (sea como conductores o como dependientes) tienen los más altos niveles educativos.

A pesar del dinamismo económico de estos años, con un crecimiento de más de 6% anual, en términos globales no hubo aumento de los ingresos laborales del sector agropecuario entre 2001 y 2007 a escala nacional. Solo entre los hombres que son conductores se observa un incremento estadísticamente significativo, mientras que entre los no conductores (peones agropecuarios) se observa una disminución a su vez significativa. Ni uno ni otra están asociados a variaciones significativas en las horas de trabajo, por lo que se puede concluir que los cambios ocurren en los ingresos por hora (tasa salarial en el caso de los peones). En el caso de las mujeres, en cambio, no se identificaron cambios significativos estadísticamente en los ingresos, más sí en las horas de trabajo. En estos casos, las asalariadas (agrícolas y no agrícolas) ven incrementadas las horas de trabajo y las conductoras muestran una disminución. Luego, los salarios deben haber caído mientras que los ingresos por producción agropecuaria por hora han aumentado. Todo esto sugiere nuevamente que el vínculo entre el comportamiento macroeconómico y los indicadores laborales no siempre va en la dirección esperada.

Se sabe desde hace algún tiempo que los hogares rurales, especialmente los que se dedican a actividades agropecuarias, utilizan diferentes fuentes para generar ingresos. En ese sentido, las actividades no agropecuarias se han venido constituyendo en una creciente e importante fuente complementaria de ingresos en los hogares rurales. En estas actividades suele emplearse la denominada mano de obra secundaria, es decir, cónyuges e hijos del jefe del hogar.

### *Las unidades de producción agrícolas*

Se han contabilizado más de 2 millones de pequeñas unidades de producción agropecuarias,<sup>8</sup> de las cuales la mayor parte se encuentra en la sierra (67%). Sesenta por ciento de los conductores de estas unidades de producción son pobres. La mitad utiliza al menos un TFNR y poco más de la mitad contrata mano de obra (i. e. paga salario por trabajo). Claramente se observa, en contraste con lo encontrado en el caso de las UPI no agropecuarias analizadas en el capítulo 3, que las unidades que se dedican a las actividades agropecuarias suelen emplear mano de obra adicional a la del conductor y es más frecuente, entre quienes la utilizan, hacerlo bajo formas de asalariamiento.

Parte de las reformas estructurales de los noventa tuvo como objetivo la titulación de la propiedad. Esta titulación debería facilitar el acceso al crédito en la medida en que representaba el colateral usualmente requerido para la obtención de un crédito. A pesar de ello, en 2007 solo 17% de los propietarios de tierras de las pequeñas unidades las tenían registradas en los Registros Públicos —solo entre 11% y 15% de los conductores pobres (extremos y no extremos, respectivamente), en contraste con 22% de los no pobres—. En cualquier caso, es un porcentaje muy bajo de propiedad registrada.

Los conductores agropecuarios captados por las ENAHO suelen ser relativamente pequeños, si no muy pequeños, de acuerdo con la extensión de tierra que utilizan para producir.<sup>9</sup> En promedio, las unidades de producción conducen tres parcelas con una extensión promedio de 5 ha. La mayor parte de estas tierras son de secano, como era de esperarse dado el predominio de estas unidades en la sierra. En la selva se utilizan menos

- 
8. Al igual que el estudio sobre las unidades de producción no agropecuarias incluido en el capítulo 3, en este estudio se circunscribió el universo de análisis de aquellas unidades de producción en zonas rurales dedicadas a actividades agropecuarias y que, según la ENAHO de 2007, no estaban registradas en la SUNAT. Esto es, un grupo de unidades de producción informal según una definición normativa o legal.
  9. Nótese que la información de las unidades de producción es obtenida a través de la encuesta a hogares y no a establecimientos. Por ello, la ENAHO no es adecuada para identificar el universo de unidades de producción dedicadas a la actividad agropecuaria. Por otra parte, en el capítulo 4 solo se analizan las unidades de producción no registradas en la SUNAT.

parcelas (1,5 en promedio) pero mayor superficie (10 ha); en la costa también un número menor de parcelas respecto del promedio y en extensiones que varían mucho entre las zonas norte, centro y sur de la costa. Las unidades de producción más grandes están concentradas en la costa central.

La producción en estas pequeñas unidades tiene elementos de modernidad y otros más tradicionales. Un 93% de las unidades gasta dinero en insumos, 50% gasta en mano de obra, pero solo 8% en alquiler de tierras y 1% en asistencia técnica. En total, el gasto monetario para la producción es relativamente pequeño, siendo en la sierra en donde se encuentra el menor gasto promedio. Si se suma esto a la baja calidad de la tierra de la sierra (entre otras cosas, porque casi exclusivamente son tierras de secano), estos datos muestran las condiciones más adversas y con menores recursos que enfrentan las unidades de producción en esa región.

En general, la baja calidad de las tierras, el uso extensivo de la tierra, poca inversión y poca tecnología son características generales de las pequeñas unidades de producción agropecuarias a escala nacional.

#### *Determinantes de la demanda de trabajo asalariado por parte de las UPI*

Si se esperan grandes aumentos del trabajo pagado en este sector de la economía, los resultados de las estimaciones de la demanda de trabajo asalariado por parte de las unidades de producción agropecuarias son muy variados.<sup>10</sup> En primer lugar, para el conjunto nacional de las unidades de producción la elasticidad precio de la demanda es relativamente baja (-0,3), lo que implica que vía una reducción de salario se requerirían importantes variaciones para tener efectos sobre la demanda de trabajo asalariado. Por otra parte, los bajos ingresos y peores salarios no contribuyen a argumentar en esta dirección. Sin embargo, es cierto que, dependiendo de las zonas naturales (i. e. costa, sierra y selva), la elasticidad precio de la demanda por trabajo asalariado es mayor en la selva (elástica) y la costa (inelástica pero cercana a 1). En la sierra, por otro

---

10. Debe recordarse que este tipo de unidades de producción es casi igualmente frecuente que utilicen TFNR como asalariados. El análisis de demanda de trabajo presentado en el capítulo 4 solamente considera la demanda de trabajo asalariado. Más adelante convendría hacer un análisis más amplio considerando la demanda de mano de obra asalariada como no asalariada.

lado, la elasticidad no es significativa, lo que indica que vía salarios allí no se conseguirían variaciones importantes en el empleo de mano de obra asalariada.

En segundo lugar, del conjunto de las otras variables consideradas en los ejercicios econométricos —la extensión de tierra, la inscripción en Registros Públicos, el número de productos agrícolas, la importancia de la producción destinada al mercado, los gastos de producción y nivel educativo de los TFNR empleados—, tienen efectos significativos (además de las variables de control relativas a región natural y zona geográfica) sobre la demanda de trabajo asalariado. Incrementar la frontera agrícola (de manera que las unidades de producción tengan más superficie), inducir más registros de la propiedad y destinar mayor producción al mercado contribuyen a incrementar dicha demanda. Curiosamente los porcentajes de los gastos de producción destinados a insumos y asistencia técnica tienden a contraerla (tal vez por efecto sustitución entre factores). Esto sugiere que sí hay espacio para programas públicos que induzcan un crecimiento de la demanda, pero por vías no tan fáciles o de largo plazo (como es la expansión de la frontera agrícola), y otras para plazos medianos, si no también largos, como la titulación y la mayor vinculación con los mercados, siendo que esta última está en gran medida vinculada con el desarrollo de más y mejores vías de comunicación que faciliten los flujos comerciales entre las áreas rurales con las que tienen mayor densidad poblacional en donde hay más mercado para absorber la producción agrícola.

### *Determinantes de la oferta de trabajo agrícola remunerado*

La oferta de trabajo agrícola remunerada por parte de los hogares dedicados a la producción agropecuaria también es inelástica, según los cálculos presentados en el capítulo 4. En el proceso de hacer el cálculo, hubo primero que estimar el salario sombra, debido a la importante utilización de TFNR en la propia finca de la familia. En un modelo simple como el que se ha empleado aquí, la familia representativa decide ofrecer trabajo en el mercado laboral (i. e. por un salario) cuando el salario de mercado excede el salario sombra. Sin embargo, los resultados estadísticos sugieren que los salarios sombra promedio en cada zona de estudio son mayores que los salarios de mercado correspondientes. Esto debería implicar que todo el tiempo disponible se utiliza en la finca de la familia y no se ofrece

trabajo en el mercado laboral. Sin embargo, la misma base de datos muestra que las familias trabajan en su finca y también ofrecen trabajo en el mercado. Esto parece implicar, entonces, que la familia prefiere trabajar fuera de la propia finca debido a otras variables y no solamente por el salario de mercado, otras cosas, lo que parece implicar que la familia preferiría trabajar fuera de la propia finca en actividades iguales.<sup>11</sup> Dejando de lado esta inquietud, ya identificado el salario sombra se estimó la función de oferta de trabajo y se encontró que la oferta es inelástica (0,42) para el conjunto de las tres zonas y con cierta variabilidad, pero finalmente inelástica también al interior de cada una de las zonas de estudio. En Piura y Chepén las elasticidades son poco menos de 0,9, mientras que en Junín poco más de 0,5.

Una oferta de trabajo inelástica implica que una expansión de la demanda de trabajo inducida por, por ejemplo, la expansión de la frontera agrícola, provocará un incremento relativamente mayor en el salario que en el empleo. De la misma forma, si la expansión fuera de la oferta, dada una demanda inelástica, provocará ajustes en el mercado de trabajo relativamente más pronunciados en el precio que en la cantidad. En ese sentido, las condiciones o características de la demanda y oferta agrícolas en el mundo de la pequeña agricultura no parecen tener dentro de sí las mejores condiciones para absorber mucha más mano de obra y menos con el dinamismo que se necesitaría para frenar los flujos migratorios. No obstante, esas elasticidades bajas si implican que un aumento en la demanda (traslado hacia la derecha en la curva de demanda) de la mano de obra junto con una estabilidad o una disminución de la oferta, produciría un aumento marcado del salario, con efectos positivos sobre los ingresos laborales y la pobreza.

La conclusión más importante del trabajo de Díaz, Saldaña y Trivelli (capítulo 4) es, pues, no tan optimista dado que, como se mencionó arriba,

---

11. Este resultado podría tener varias explicaciones. Por ejemplo, el carácter estacional de la producción agrícola, es decir, algunos miembros trabajan fuera del hogar durante las épocas del año en las que no hay actividades agrícolas a realizar en su finca y la productividad marginal es, por esa razón, baja. Desafortunadamente, aunque tales explicaciones nos puedan ayudar a entender la inconsistencia entre los resultados estadísticos y el modelo que se ha utilizado para estimar la elasticidad de oferta, la anomalía reduce el grado de confianza que se le puede asignar al modelo mismo y, así de cualquier estimación basada en él.

las características de los hogares rurales y de las unidades de producción agrícola a ellos vinculadas, no brindan muchas posibilidades para constituir de este sector de la población y de la producción una importante fuente de dinamismo del empleo rural. Sin embargo, debe notarse que estas unidades de producción no son las únicas fuentes de generación de empleo. La agricultura moderna (alguna más grande pero, sobre todo, más tecnificada) sí ha demostrado ser una fuente de absorción de empleo, como lo sugiere el comportamiento de muchos valles de la costa e, incluso, algunas zonas de la sierra y selva. También queda la posibilidad de que, cuando se incluya la mano de obra familiar, la demanda del trabajo en este sector se comporte de forma más positiva de lo que parece ser el caso para el componente remunerado.

### *Transiciones entre categorías laborales*

Un análisis de las transiciones entre tres categorías laborales (ocupados, desocupados e inactivos) durante el periodo 1998-2008<sup>12</sup> ofrece una mirada de cerca de ciertos procesos dinámicos del mercado de trabajo.<sup>13</sup> Como es de esperarse, las personas que se encuentran en cierto periodo en cualquiera de las dos categorías más grandes (ocupados e inactivos) tienen una alta probabilidad (87% y 66%, respectivamente) de mantenerse como tales en el siguiente periodo.<sup>14</sup> Mientras tanto, es mucho menos probable que los desempleados se encuentren otra vez como desempleados 12 meses después (14%). Entre los ocupados que no se quedan en su estado inicial, es más probable que transiten hacia la inactividad que hacia el desempleo (11% *versus* 2%). Entre los inactivos, es mucho más probable que pasen a estar ocupados que desempleados (30% *versus* 4%). Finalmente, más de la mitad de los desempleados (55%) pasan a estar

- 
12. Las transiciones se identifican a partir de la comparación del estatus laboral en dos momentos separados por 12 meses.
  13. Estas observaciones se basan en un análisis estadístico de todo el periodo 1997-2008, sin considerar la posibilidad de que el patrón de transiciones hubiese cambiado en el curso de estos años.
  14. Recuérdese que esto es sobre la base de la comparación del estatus laboral con 12 meses de distancia. No se sabe nada sobre lo que sucede en el ínterin y esa es, seguramente, su principal limitación para entender totalmente las transiciones laborales.

ocupados, mientras que 30% pasan a la inactividad. Esto datos indican que hay alta movilidad directa entre la ocupación y la inactividad, y que la desocupación abierta no parece ser el paso intermedio entre estos dos estados (lo que se condice con las muy bajas frecuencias con las que se transita entre la desocupación y la inactividad).

Con relación a las transiciones entre los ocupados formales e informales,<sup>15</sup> lo que se encontró es que es un poco más probable que un ocupado formal se mantenga ocupado —no importa en qué sector (90%)— que un ocupado informal (86%). De otro lado, es más probable que un informal se mantenga como tal (80%) en comparación con un trabajador formal (69%). Entre los inactivos y los desempleados que pasan a ser ocupados 12 meses más tarde, es más probable que lo estén en el sector informal que en el sector formal. Esto último sugiere la menor capacidad relativa de absorber mano de obra desocupada (sea desempleada o inactiva) por parte del sector formal *vis-à-vis* el sector informal.

Finalmente, es más probable para un trabajador que ha sido formal convertirse en informal que para un trabajador informal convertirse en formal. Esto sugiere una transición neta entre estos sectores en la que la informalidad absorbe y recibe más mano de obra que lo que la formalidad ha mostrado tener capacidad de absorber.

#### a) Transiciones: tendencias

Una mirada más fina de las transiciones a lo largo del tiempo sugiere que, a lo largo de todo el periodo 1998-2008, las transiciones desde la informalidad hacia la formalidad y hacia la informalidad han crecido mientras que, en compensación, las transiciones hacia la inactividad y desempleo se han reducido. De otro lado las transiciones desde la formalidad no presentan tendencias marcadas: se mantiene hacia la informalidad y se eleva muy poco hacia la formalidad. Las transiciones hacia el desempleo y la inactividad, si no caen un poco —muy poco— se mantienen invariantes a lo largo del periodo.

Resumiendo: considerando todo el periodo en análisis, se concluye que i) es más probable mantenerse como ocupado (sea formal o informal)

---

15. Utilizando la definición de formal e informal de la OIT, pues es la única que puede ser aplicada a lo largo de todas las encuestas desde 1998 hasta 2008.

que como desocupado (suma de desempleado e inactivo); la tendencia a lo largo del periodo muestra que la probabilidad de pasar al desempleo o la inactividad ha disminuido; ii) es mucho más marcada esta tendencia creciente a mantenerse ocupado entre los que son inicialmente informales en comparación con los trabajadores que son formales. En síntesis, aunque es muy tenue la evidencia, habría habido una disminución pequeña de la vulnerabilidad, entendida como la probabilidad de perder un empleo formal.<sup>16</sup> Esto es de alguna manera consistente con lo encontrado respecto de la evolución de la tasa de informalidad, especialmente entre 2005 y 2008.

#### b) Ingresos y transiciones

¿Qué sucede con los ingresos durante las transiciones entre empleos formales e informales? Los resultados de las comparaciones de los ingresos promedio según las transiciones entre la formalidad y la formalidad son reveladores. Primero, solo mejoran ingresos los que pasan de ser informales a formales. Segundo, solo caen los ingresos de quienes pasan de ser formales a informales. Tercero, mantenerse como formal o como informal no está asociado con cambios significativos en los ingresos.

Respecto de los promedios de ingresos, se encontró que los informales ganan menos que los formales. Pero también hay diferencias en los ingresos iniciales entre los informales, según si estos pasan a ser formales o si se quedan como tales. Algo parecido sucede al interior de los formales, es decir, los ingresos iniciales de los que se mantienen como tales son mayores en comparación con los que pasan a ser informales. Lo que esto sugiere es que al interior, tanto de los formales como de los informales, hay un importante grado de heterogeneidad que hace que haya diferencias importantes de ingresos y que seguramente las características con las que están asociadas dichas diferencias son las mismas que contribuyen con la probabilidad de transitar o no entre ambos sectores.

---

16. La vulnerabilidad alude a la probabilidad de que una persona deje de estar ocupada en el sector informal y pase a trabajar al sector informal, al desempleo o a la inactividad.

## **Bolivia**

El contexto de la evolución de las variables laborales en Bolivia desde los años 80 (tema del capítulo 5) ha estado lleno de dificultades, reflejadas en un crecimiento económico lento —2,3% y aproximadamente cero en términos per cápita entre 1978 y 2008—. Aun durante el periodo de recuperación desde 1986, estas tasas han sido solamente de 3,8% y de 1,6%, respectivamente.

El país sufrió una crisis fiscal y económica a principios de los años 80. Bajo la estrategia estadista aplicada a partir de 1952, el país había entrado en serias dificultades para finales de los años 70 y principios de los 80, por el elevado peso de la deuda externa contratada para financiar los programas de desarrollo; esto, asociado a los cambios desfavorables en los términos crediticios, llevó a problemas de iliquidez e insostenibilidad fiscal. La crónica descapitalización de las empresas públicas hizo que no pudieran generar excedentes para financiar las actividades del Estado. Finalmente, el precio del estaño —el producto más importante de exportación de Bolivia en la época— experimentó sustantivas caídas desde comienzos de los años 80. En la primera mitad de la década de los 80, esta coyuntura llevó al país a una profunda crisis económica caracterizada por un proceso hiperinflacionario, caídas continuas de la producción, elevado desempleo, altos e insostenibles niveles de déficit fiscal y externo, desintermediación financiera, continuas depreciaciones cambiarias y surgimiento de un gran mercado paralelo de divisas.

### *Desempeño de los indicadores laborales*

Dado el comportamiento —a veces malo y a veces modesto— de la economía boliviana desde los 80, es casi inevitable que el salario promedio no haya aumentado mucho en términos netos. La productividad laboral alcanzó un punto mínimo alrededor de 1987; desde ese entonces ha recuperado la mayor parte del terreno perdido durante la década previa, pero hasta el año 2006 no había recuperado el nivel de 1980. Bajo estas condiciones, un aumento fuerte del salario medio podría ocurrir solamente como resultado de un aumento importante del porcentaje del PBI recibido por el factor trabajo y, junto con eso, una mejora marcada en la distribución del ingreso. Dentro del rango de lo factible y probable, dado

el comportamiento macroeconómico, se esperaría o un pequeño avance de los ingresos laborales medios o, en el peor de los casos, una pequeña disminución. Los datos disponibles parecen confirmar esta predicción. Durante la lenta recuperación de la economía y de la productividad laboral promedio desde la última parte de los años 80, los ingresos laborales mensuales urbanos han sido prácticamente constantes para los trabajadores «no calificados» y para los trabajadores de industrias intensivas en mano de obra (dos grupos con un importante solapamiento), mientras que ha habido aumentos significativos para los trabajadores calificados y los de industrias no intensivas en mano de obra. Este patrón, junto con la gradual transferencia de gente del campo hacia la ciudad y los salarios en promedio mayores que se consiguen en las áreas urbanas, sugiere que el ingreso promedio laboral ha ido subiendo lentamente durante las últimas dos décadas. El estancamiento del salario promedio de los trabajadores no calificados urbanos es preocupante y sugiere un posible empeoramiento de la distribución de ingresos laborales pero, por otra parte, los salarios rurales han subido en forma importante desde 2000, tendencia que conduce en la otra dirección. Hay ciertos indicios de que la migración rural-urbana ha acelerado durante las últimas décadas, a pesar del lento crecimiento económico. Si es así, esto puede estar contribuyendo al aumento de los salarios rurales (y de la productividad laboral de la agricultura) mientras que, simultáneamente, ejerce una presión hacia abajo en los salarios de los no calificados urbanos. La presión por el lado de oferta ha sido, supuestamente, un factor detrás del alto nivel de la informalidad urbana (definición OIT); este nivel ha fluctuado desde 1989 con una ligera reducción neta de 57,1% a 54,3%. La caída entre 2000 y 2007 parece haber sido marcada (de casi 61% a 54,3%).

### *Pobreza y desigualdad*

Finalmente, los datos sobre pobreza son más positivos. A escala nacional se estima una reducción del 65% en 1997 a 57,5% en 2007. Para áreas urbanas, la reducción es de 56,6% en 1989 a 40,9% en 2007. Aunque no hay datos comparables para los años de la crisis de los 80, se supone que esta tasa subió fuertemente en ese entonces.

Llama la atención que la pobreza urbana haya bajado más que la informalidad en los años recientes. Esta combinación de tendencias

subraya la cautela con la cual se debe interpretar la información sobre informalidad. Por una parte, se trata de un grupo muy heterogéneo de personas; por otra, como se explica en el capítulo 5 sobre la base de información sobre preferencias de los trabajadores, hay grupos importantes para quienes un trabajo informal puede ser superior al trabajo formal al cual tienen acceso.

Si bien la pobreza ha ido bajando y los salarios medios subiendo lentamente, los niveles de pobreza, de informalidad y de desigualdad siguen siendo muy altos en Bolivia. Existe una serie de hipótesis para explicar este patrón. Junto con el crecimiento lento, Bolivia sufre algunas características estructurales frecuentemente relacionadas con un alto nivel de desigualdad y con dificultades en la generación de empleos suficientes para emplear a la mayoría de la gente —empleos, a la vez, bien remunerados—. Por una parte, Bolivia es una economía bastante segmentada entre el Altiplano y los Valles y los Llanos. Por otra, la minería ha sido durante mucho tiempo el sector dominante en las exportaciones del país. Ahora, con la explotación de gas, se está volviendo de nuevo a un patrón de crecimiento económico en el que el empleo generado directamente por las exportaciones es muy limitado, un elemento llamado «maldición de los recursos naturales» (Sachs y Warner 2001).

### *Modelos de desarrollo y mercado laboral*

En este respecto, Muriel y Jemio concluyen que las políticas de los últimos años, que han favorecido a industrias intensivas en capital, dificultan la generación de empleo y supuestamente han contribuido al poco éxito en ese sentido. Enfatizan el hecho de que en los sectores intensivos en mano de obra la productividad laboral está muy por debajo de la de los sectores más intensivos en mano de obra y que la inversión ha estado entrando rápidamente a los primeros, que en el periodo 2005-2007 absorbieron solamente el 13,7% del empleo pero 47% del valor agregado. Esto implica una diferencia de productividad laboral de 5,25 veces entre los dos grupos de actividades. El sector minero/hidrocarburos excede a los sectores intensivos en mano de obra por 18 veces y cuenta con las dos terceras partes de la inversión directa extranjera durante el lapso entre la última parte de los años 90 y 2006-7, y los sectores intensivos en capital como un todo con 80% de esa inversión directa extranjera.

Desde el año 2006, el modelo de desarrollo ha cambiado hacia una mayor participación del Estado en la actividad económica. Aunque se ha planteado el apoyo al sector industrial como eje de la nueva estrategia, hasta ahora las políticas se han focalizado nuevamente en las ramas intensivas en capital, a través de una especie de contrarreformas, generando incluso una mayor inseguridad sobre la propiedad privada.

La conclusión principal de Muriel y Jemio sobre el desempeño del mercado laboral en el contexto de las reformas y contrarreformas aplicadas durante el periodo 1985-2007 es que las políticas públicas implementadas no han generado empleos productivos en el sentido de mejorar los ingresos laborales reales de la mayor parte de la población ocupada; siendo fundamental redirigir la atención del Estado hacia políticas que mejoren el clima de negocios y propicien mayores inversiones, buscando dinamizar principalmente el sector industrial.

### *Estudios de caso*

El capítulo 6 se basa en estudios de caso llevados a cabo en Bolivia con el objetivo de analizar las posibles contribuciones de las tres actividades escogidas a un mejor desempeño de las variables laborales. En los términos planteados en el primer capítulo, estos son estudios de equilibrio parcial, que buscan evaluar el potencial de crecimiento de tales actividades y, en caso de un juicio positivo sobre ese aspecto, identificar algunos de los efectos directos de tal crecimiento en las variables laborales, tales como el empleo. La actividad de mayor peso en la actualidad y de más rápido crecimiento en los últimos años es la relativa a la soya; le sigue la quinua y, finalmente, el turismo. Cada uno de estos productos (o servicios, en el caso del turismo) tiene características especiales; esto conduce a pensar que sus impactos sobre las variables laborales podrían ser bastante distintas. En ninguno de los casos es cierto que el análisis parcial nos lleva a conclusiones totalmente confiables. Pero para cada uno, el análisis parcial es el primer paso necesario de un análisis completo.

El caso de la quinua es prometedor por varias razones. Es un producto de alto valor nutritivo y que se produce en regiones del país en donde, en la actualidad, los ingresos son relativamente bajos. Es también un cultivo cuya producción es eficiente en unidades de pequeña escala, ya que aprovecha la mano de obra de las familias de esas unidades. El

efecto de aumentar la producción en tales casos no es tanto de aumentar el número de trabajadores, sino de aumentar los ingresos de la gente ya establecida en sus fincas. El cultivo tiene posibilidades en el mercado externo tal que se podría aumentar la producción en un grado significativo sin sufrir bajas grandes de precios. Pero, aunque el precio doméstico fuera a bajar, la mayoría de los beneficiarios serían poblaciones de ingresos bajos, si no modestos.<sup>17</sup> Los impactos indirectos basados en la circulación de los ingresos derivados directamente de su producción generarían efectos positivos en las regiones de producción. Así, en el caso de este producto, casi todos los impactos directos e indirectos aparecen como positivos. La distribución final de los beneficios dependerá del proceso de comercialización, los márgenes de los intermediarios, etc. Es evidente que la política debe apoyar el desarrollo de este cultivo por casi todos los medios posibles y factibles.

El caso de la soya es muy distinto, así que cualquier intento por estimar los impactos netos sobre la sociedad es mucho más complejo que en el caso de la quinua. Mientras que para la quinua el análisis de equilibrio general es poco necesario para trazar un balance entre beneficios y costos de un aumento de la producción, dado que todos los efectos indirectos parecen ser positivos, en el caso de la soya no es así. Este cultivo típicamente se produce, en Bolivia al igual que en otros países, en una forma mecanizada tal que genera poco empleo por unidad de tierra o de producto. Esto hace que su efecto neto sobre la demanda de mano de obra sea negativo en situaciones en que exista otro cultivo que se pudiera producir en el mismo terreno y con impacto más positivo sobre la demanda de mano de obra. Los trabajos generados son pocos pero mejor pagados que en la mayoría de las actividades agrícolas del país. Desde el punto de vista de Bolivia, el cultivo tiene otras desventajas. Por una parte, muchos de los productores no son del país. Por otra, es también un cultivo muy

---

17. En el caso del uso local, una etapa importante del proceso es quitar la saponina del grano antes de cocinarlo, proceso que puede tomar muchas horas de trabajo femenino. Últimamente se ha desarrollado una máquina pequeña que alcanza en unos minutos lo que requiere seis horas de trabajo manual. Astudillo Damina (2007), «The potential of small holder technology in quinua producing communities of the Southern Bolivian Altiplano». En *Global Facilitation Unit for underutilized species*. Disponible en <[www.underutilized-species.org/features/quinua.htm](http://www.underutilized-species.org/features/quinua.htm)> (última consulta: 27/07/2010).

criticado por sus efectos ambientales —destrucción de los bosques y falta de manutención de la tierra—. No obstante estos aspectos negativos, la soya es gran generador de divisas, pudiéndose vender en un mercado mundial muy activo. Genera algunos empleos y una cierta cantidad de valor agregado a través de sus enlaces con insumos y actividades de procesamiento,<sup>18</sup> aunque es notable el grado en que los enlaces son con productores de otros países.

Una de las preguntas importantes alrededor de la soya en Bolivia es el grado de segmentación entre el mercado de trabajo del Altiplano en donde predomina la escasez de tierra y exceso de mano de obra, y los llanos, en donde las condiciones son muy distintas. El alto grado de segmentación entre el Altiplano y los llanos no permite que el exceso de mano de obra del Altiplano se transfiera a los llanos, haciendo que, para propósitos de este análisis, sean dos economías independientes. Por lo complejo que es este aspecto y otros, cualquier conclusión sobre la razón beneficio/costo en el caso de la soya requiere análisis a fondo, incluyendo estimaciones de los efectos indirectos que resultarían de una transferencia de la mano de obra de una región a otra, del impacto de un aumento o disminución de las divisas originada en las exportaciones de este producto, etc.

El turismo que se puede desarrollar alrededor de una herencia histórica como las ruinas de Tiwanaku comparte con la quinua aspectos positivos como la generación de empleo para la población local de bajos ingresos (directos e indirectos —venta de artesanías, etc.—) y la creación de una fuente que complementa en forma importante los ingresos agrícolas de estas poblaciones. En este caso existe el desafío de mantener en buen estado la herencia histórica. Otro desafío está en que existe una resistencia por una parte de la población local contra la intrusión de gente de afuera. Queda por ver en el futuro qué tan bien se puedan reconciliar los diferentes intereses económicos y sociales alrededor de casos como este. Surgen cuestiones éticas y morales de mucha importancia, y que no se pueden resumir a través de fórmulas economicistas.

---

18. Cuando se trata de comparaciones de un cultivo, como la soya, con cultivos alternativos, hay que comparar los impactos indirectos y también los indirectos entre esas dos alternativas

### *Sector rural y trabajo no agrícola*

Muchos estudios han enfatizado la importancia del ingreso no agrícola para familias rurales basadas en la agricultura (véase el capítulo 7 para un resumen de algunos de ellos). Cuando los ingresos de estas familias suben rápidamente, lo normal es que el componente principal de ese aumento sean los ingresos no agrícolas.<sup>19</sup> La prevalencia de este patrón se debe, en parte, al hecho de que difícilmente los ingresos agrícolas pueden crecer continuamente en más de 2-3% por año; esta limitación tiene sus raíces en que el aumento del ingreso agrícola de estas familias está basado en el aumento de su producción agrícola, que en su turno está limitado por el gradual proceso de inversión y mejoras técnicas del sector. Mientras tanto, no existe un techo similar al crecimiento de los ingresos no agrícolas, ni por el lado de oferta ni por el de demanda; la elasticidad ingreso de la demanda para bienes y servicios no agrícolas es, en promedio, mayor que uno, mientras que la de productos agrícolas es menor que uno, salvo casos en que el país enfrenta una demanda muy elástica en el exterior.

Aunque la asociación estadística entre el aumentos del ingreso de la familias agrícolas y la contribución de los ingresos no agrícolas a este avance queda muy clara, es mucho menos claro el papel relativo de los diferentes mecanismos en juego, y el grado en que el desarrollo de la agricultura fomenta las actividades rurales no agrícolas y el grado en que la causalidad va en la otra dirección. Posiblemente no hay patrones generales, sino un rango de situaciones según las características específicas del país y del punto de tiempo de que se trata. Aún menos claro y tal vez universal es la cuestión clave —cuáles instrumentos de política pueden mejorar los ingresos rurales, cualquiera que sea su fuente—. En un extremo está la posibilidad de que el desarrollo de las actividades no agrícolas básicamente dependen de las agrícolas, tal que lo importante es promover el dinamismo de la agricultura. Pero es igualmente posible que el avance de la agricultura dependa del desarrollo de las actividades no agrícolas, como sería el caso cuando un aumento de la eficiencia del comercio que conecta la agricultura con sus mercados incentiva a la agricultura misma.

---

19. En un famoso caso exitoso, el de Taiwán, mientras los ingresos de las familias agrícolas aumentaban en hasta 8-9% por año, todo o la mayoría de este avance (según el periodo) correspondía a ingresos agrícolas (Kuo 1983).

Posiblemente la relación entre el crecimiento del uno y el otro puede ser interconectada en forma tan estrecha que es difícil separar los dos procesos. Desde el punto de vista de las variables laborales y la reducción de la pobreza, lo ideal es que las actividades no agrícolas rurales crezcan y que una buena parte de ellas sean accesibles a las familias agrícolas de bajos ingresos, como ha sido el caso, notablemente, de Taiwán.

El primer paso de un análisis dirigido eventualmente a la toma de decisiones sobre el desarrollo agrícola y rural es el de identificar y medir la importancia de las actividades no agrícolas —sea en función del empleo o en términos de ingresos— llevadas a cabo por las familias agrícolas. El capítulo 7 mide tales actividades, encontrándolas relativamente reducidas para el país entero y, especialmente, en el Altiplano. Confirman un patrón típico de otros países —son mucho más altos los ingresos (familiares per cápita) en esas familias que dedican por lo menos algún tiempo a las actividades no agrícolas—. En cuanto a las variables que favorecen tales actividades, enfatizan el papel de la educación —papel que varía por su nivel y por región—. Aunque la primaria parece tener poco efecto sobre los ingresos laborales, el impacto de la presencia de un miembro con secundaria completa es mucho mayor. Por otra parte, la educación adicional necesaria para acceder a un trabajo no agrícola es mucho mayor en el Altiplano que en las otras regiones del país. Un análisis de regresión identifica algunos de los otros correlatos del acceso a ingresos no agrícolas, con efectos que también varían a veces con la región; la densidad de carreteras, por ejemplo, afecta el acceso en los llanos pero no parece tener el mismo efecto en las valles ni en el Altiplano.

Los autores concluyen, entre otras cosas, que «es difícil aumentar los ingresos en el Altiplano». Esta conclusión tiene referencia, por definición, a las variables que se han podido medir (educación, densidad de carreteras, clima, grupo étnico, etc.) y que varían entre familias y regiones, permitiendo el análisis estadístico. No se descarta la posibilidad de que el secreto del avance en esta región esté en variables no incluidas en el estudio; por ejemplo, el flujo de nuevas variedades de los cultivos más comunes en esta región, mejoras en el sistema de información disponible para los agricultores o expansión de las microfinanzas. Aunque la conclusión del análisis no es optimista (sobre lo difícil que es generar ingresos en el Altiplano), es útil en el sentido de dirigir el enfoque de estudios futuros hacia otras variables. En términos más generales, el estudio ha

establecido un marco de información para guiar análisis futuros sobre los mecanismos causales, posibles efectos de ciertas políticas económicas y de otra índole sobre el papel del ingreso no agrícola en el avance de las familias agrícolas y otras rurales.

### *Paraguay*

Como en el caso de Bolivia, Paraguay ha experimentado un comportamiento económico poco satisfactorio desde los años setenta, época de auge económico, en buena parte consecuencia de la construcción de grandes represas (especialmente Itaipú) y de la expansión continua de la frontera agropecuaria. Desde el fin de esa etapa, que se puede llamar «crecimiento fácil», el país ha sufrido crisis financieras y recesiones, intercaladas con periodos de avance moderado, pero no ha logrado un crecimiento fuerte y sostenido de 5% o más.<sup>20</sup> Desde el pico local del PBI per cápita alcanzado en 1981, esta variable ha registrado un aumento neto de solamente 1% en los 29 años posteriores, o sea a una tasa anual de aproximadamente cero. El PBI ha crecido en 95,5%, a una tasa anual de 2,4%, un ritmo que equivale precisamente al aumento de la población, dejando el balance de cero en cuanto al avance per cápita.

La estructura de la economía paraguaya es más rural y agrícola que casi cualquier otro país de la región. La construcción de las represas le dio una dinámica importante. Después, el llamado «comercio triangular», en el cual Paraguay se especializó en el contrabando a través de la frontera con Argentina y Brasil, fue otra fuente importante de ingresos, pero esta fuente también ha ido desapareciendo por la creación del Mercosur y la baja de aranceles que esto implicaba. Al agotarse estas fuentes transitorias de ingresos internacionales, el país ha regresado a su tradición histórica, una alta dependencia sobre las exportaciones agropecuarias, pero con una diferencia importante de composición —resultado de una disminución fuerte del papel del algodón, cultivo favorable a la participación de

---

20. Durante el trienio 2006-2008 el promedio fue de 5,6%; luego vino una caída de un 3,8% en 2009; según los pronósticos, la recuperación del presente año podría significar un crecimiento de 4-6%, con lo que, en el último quinquenio, habrá tenido un crecimiento promedio de cerca de 3,5%. Queda por ver si las bases están ya establecidas para un retorno a las tasas buenas de 2006-2008.

pequeños y medianos productores, y un aumento igualmente marcado de la soya, conocida por su alto grado de mecanización, producción en gran escala, poca generación de empleo y alta participación de empresarios extranjeros y uso de insumos importados, junto con los daños ambientales de los cuales se le acusa frecuentemente—.

El escenario mencionado define el contexto dentro del cual el mercado laboral se ha desempeñado. Dado el comportamiento menos que mediocre durante los últimos 30 años, sería imposible que los ingresos laborales y otras condiciones del mercado de trabajo hubiesen mejorado mucho en términos netos. A pesar de un crecimiento mayor durante una parte de la década pasada, existe una preocupación, basada en fenómenos como el avance fuerte de la soya y el declive rápido del algodón, de que el patrón de crecimiento haya sido perjudicial para la generación de empleo. Es importante poder cuantificar estos peligros e identificar las políticas que los pueden combatir. En el mejor de los casos, es posible que hayan influido otros factores más positivos para contrarrestar los negativos. Tal vez el impacto del reemplazo del algodón con la soya ha sido menos negativo de lo esperado. También es posible que la emigración haya actuado como válvula de escape en el mercado laboral, para evitar un desempeño negativo. O que el avance de la microempresa haya jugado un importante papel positivo.

Los capítulos que se dedican a la experiencia de Paraguay están, en lo posible, orientados a un entendimiento mejor del desempeño de las variables laborales y de las políticas que se han implementado o que están en discusión. La información estadística, aunque parcial, confirma que en el curso de los últimos 30 años ha habido en promedio poca mejoría de las variables laborales. No obstante, dado que la economía ha gozado una recuperación modesta desde 2003, es importante averiguar los efectos de esta recuperación sobre los indicadores laborales —los salarios, el empleo, desempleo y otras—.

### *Desempeño de los indicadores laborales*

La mayor parte de la información estadística relativamente confiable que tiene Paraguay sobre variables laborales data del año 1997. Por esa razón, los estudiosos de este libro también se enfocan en estos años. El periodo desde 1997 cubre dos episodios importantes para entender la realidad

paraguaya de hoy en día —la fuerte recesión del periodo 1998-2002 y el periodo de recuperación 2003-2008 que le siguió—. Cabe recordar también que antes de 1997 la economía había experimentado otro periodo de recuperación, en este caso después de la crisis breve pero aguda de los años 1982-83, en los cuales hubo reducciones de 7% del PBI y de 11% en el PBI per cápita. Recién en 1998 se había casi recuperado el PBI per cápita del año 1981, justo antes de la crisis más reciente.

Con el fin de aclarar el contexto vigente durante estos últimos años, los capítulos 8 a 10 revisan algunas características de la estructura de la fuerza laboral del país y algunas de las tendencias que se han experimentado durante los periodos de recesión, de recuperación y de crecimiento. Algunos aspectos de esa estructura han variado poco, como se esperaría dado el modesto crecimiento durante el periodo más dinámico. Por ejemplo, la composición del empleo por ramas de actividad, con la presencia fuerte de las actividades agrícolas, ha mostrado una relativa estabilidad, que refleja el lento crecimiento económico más una tendencia a recurrir de nuevo al sector primario como fuente de exportaciones. Según datos presentados en el capítulo 8, durante los años difíciles de la recesión (1997-2003) más de la mitad del empleo neto nuevo fue generado en el sector agropecuario. Es probable que esto fuera en parte debido al poco dinamismo de los sectores no agrícolas y urbanos. Pero desde 2003 ha ocurrido una marcada tendencia hacia abajo en el porcentaje del empleo que se encuentra en la agricultura (de alrededor de 32% en 2003-2004 a 25,5% en 2008). La composición de la fuerza de trabajo por categoría ocupacional se ha comportado de manera similar, aunque en un grado un poco menos marcado. Durante la recesión, la estructura se orientó más a las ocupaciones tradicionales (especialmente las cuentapropistas); posteriormente hubo un gran aumento de los asalariados privados (de 20% en 2003-04 a 25% en 2008) y un decline paralelo de los cuentapropistas.

La pequeña escala de las empresas se refleja claramente en el hecho de que, en 2007, entre el sector público y las empresas privadas grandes (más de 50 trabajadores) se generaba solamente 12,6% del empleo total. Un correlato del tamaño pequeño de las empresas es el alto nivel de informalidad laboral, un rasgo estructural definitivo del mercado laboral paraguayo. El porcentaje del empleo informal (según la definición de la OIT, que toma en cuenta el tamaño de la empresa y la educación del empresario), aumentó en el periodo recesivo y luego bajó, dando un cambio

neto de menos de dos puntos. Respecto de la informalidad legal, o trabajo no registrado, su incidencia también es elevada —reflejo del tamaño pequeño de las empresas y del poco desarrollo del sistema institucional—. En 2007, solo 15% de todos los trabajadores estaban registrados con la Seguridad Social (alrededor de 43% de los trabajadores formales, según definición de la OIT, y 3,4% de los trabajadores informales).

Los trabajadores más jóvenes (menores de 20 años) y los de mayor edad presentan la mayor propensión a la informalidad y a la precariedad laboral en general. Los trabajadores jóvenes suelen insertarse al mercado laboral como dependientes informales, mientras que es más probable que los trabajadores de edad mediana y los mayores se encuentren en el sector formal o trabajando por cuenta propia. El trabajo asalariado informal es un punto de entrada al mercado de trabajo para los jóvenes que, a medida que obtienen experiencia, se encuentran en mejores condiciones de transitar hacia un empleo formal. La elevada informalidad y la alta proporción de empleos de baja calidad conviven con un moderado o bajo nivel de desempleo abierto; el subempleo es por lo general más importante como señal de dificultades en el mercado de trabajo (García-Huidobro 2010).

Las políticas laborales tendientes a reducir los riesgos asociados al mercado de trabajo son prácticamente inexistentes. No existe un sistema de protección contra el riesgo de la pérdida de empleo (seguro de desempleo) y las políticas activas son de muy baja cobertura (capacitación, intermediación y servicios de empleo a los desocupados).

Entre las tendencias más importantes del mercado de trabajo durante el periodo en estudio se observa un importante ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo, explicado fundamentalmente por factores estructurales, como el alto crecimiento demográfico y el importante aumento de la participación femenina en el mercado de trabajo. Mientras que en el caso de los hombres se experimentó una ligera disminución (tanto en la tasa de participación como en la de ocupación), en el de las mujeres hubo un incremento de alrededor de cinco puntos porcentuales. El desempleo abierto urbano ha seguido una evolución poco sorprendente: aumentó durante la recesión y disminuyó durante la recuperación. En el periodo como un todo, fluctuaba entre 5% y 11%. La tasa de ocupación (como la tasa de participación y la tasa de desempleo) se comportó en forma distinta según género, edad y educación. En el caso de los hombres la tasa

bajó, en forma muy marcada para los jóvenes de 18 a 29 años, mientras que las mujeres jóvenes experimentaron aumentos moderados y la participación las mujeres de 30-39 años saltó en casi diez puntos.

En líneas generales, los dos mejores indicadores del desempeño de las condiciones laborales son las tendencias de los salarios, por un lado, y la evolución de la pobreza y la distribución del ingreso, por el otro. Los salarios son el factor principal en determinar si la condición económica de la población mejoró en el tiempo o no. Al respecto, los datos agregados son preocupantes porque, después de una disminución fuerte durante la recesión 1997-2002, se estancaron durante la recuperación económica posterior. Por contraste, el mensaje de la información sobre la evolución de la distribución de ingresos laborales durante este periodo es, en términos generales, positiva (véase más adelante). Así que las implicaciones de esta combinación de información no son claras y merecen una mirada más a fondo.

Por el lado de los salarios, la caída durante la recesión fue de casi 20%, y, durante el periodo entero (1997-2008), de más o menos lo mismo. La caída inicial fue común a todos los subgrupos grandes de la fuerza de trabajo, aunque se presentaron variaciones interesantes entre ellos. Fue más acentuada para los empleados públicos y privados (36% para los públicos y hasta 43% para los privados), frente a la de los obreros públicos (23%) y los obreros privados (tal vez 10%). Esta disminución de la brecha entre empleados y obreros podría haber sido un factor detrás de la disminución de la desigualdad de los ingresos laborales.

De manera semejante al comportamiento diferenciado de los ingresos de los empleados y los obreros, algo parecido se observa entre niveles de educación. Hubo una caída fuerte del ingreso promedio de los universitarios (más de 40%), pero una disminución mucho menor en el caso de aquellos con primaria (alrededor de 10%). La disminución de los ingresos universitarios es, sin duda, reflejo en parte del gran aumento de su participación en el grupo de los empleados, de 7,5% en 1997/98 a 9,6% en 2007. El aumento fue aun más pronunciado para los de educación superior no universitaria (de 2,0% a 4,6%); entre las dos categorías el aumento fue de 9,5% a 14,2%, o sea de 50%.<sup>21</sup>

---

21. Hubo un aumento notable del nivel promedio de años de escolaridad entre los asalariados, de 8,8 a 10 años.

Las brechas salariales por tamaño de las empresas son también interesantes; subieron fuertemente entre 1997 y 2003, luego bajaron hasta 2007. La brecha entre las micro y las grandes empresas se elevó de 28% en 1997 a más de 55% en 2003, para luego bajar a un 35%.<sup>22</sup> Algo parecido sucedió entre las microempresas y las PyME. La brecha entre hombres y mujeres subió de un 12% a 13,5%, luego se redujo a su nivel original.

### *Desigualdad*

Aun más elocuente que las tendencias de los ingresos laborales promedio es la evolución de la concentración en la distribución de los ingresos laborales, que refleja no solamente la evolución de los promedios, sino también los cambios en la composición de la fuerza de trabajo a través del tiempo. Desafortunadamente, los datos paraguayos sobre la distribución del ingreso sufren de varias debilidades, en parte por lo recientemente que se ha llevado a cabo la encuesta de hogares que provee la información, y también por el hecho de que toma tiempo afinar y afianzar los procesos de toma del tipo de información necesaria para estos cálculos. Esto implica que los datos se tienen que interpretar con cautela. Los resultados que se reportan en el capítulo 8 señalan un empeoramiento de la concentración del ingreso laboral entre perceptores y en la concentración del ingreso per cápita de las familias durante los años de la recesión y un mejoramiento durante los años inmediatamente después (2003-2005). En 2008, el coeficiente de Gini estaba igual para la primera variable y un poco menos para la segunda de lo que había sido en 1997. Más interesante, tal vez, los dos deciles más bajos de la distribución de los ingresos laborales entre individuos experimentaron fuertes aumentos del ingreso promedio en el curso de estos once años, 26,2% y 19,6% respectivamente, mientras que todos los deciles dentro de la mitad más alta experimentaron caídas netas de 13% o más.

---

22. Cifras basadas en regresiones en donde se mantuvo constante un número de otras variables (véase capítulo 8).

- a) Descifrando el estancamiento reciente de los salarios y su relación con la distribución de ingresos.

Aunque, según el nivel del coeficiente Gini y la razón quintil 5º/quintil 1º, la evolución de la distribución de los ingresos laborales muestra un pequeño mejoramiento neto entre 1997 y 2008, según otras variables (coeficiente Theil y razón media/mediana) no hubo cambio neto significativo.<sup>23</sup> Mientras tanto, la distribución entre hogares de ingresos per cápita (incluyendo por lo menos parcialmente fuentes no laborales) señala una mejora solamente en función de la razón quintil 5/quintil 1. De las dos distribuciones, la del ingreso per cápita entre familias se aproxima más a la distribución del bienestar.<sup>24</sup> De todas maneras, los datos de las encuestas de hogares no apuntan a un empeoramiento del grado de desigualdad, como se hubiera esperado debido de la caída neta de los salarios desde 1997.

No obstante, existe una seria posibilidad de que la distribución de ingresos totales (laborales y otros) haya empeorado en un grado serio. Fuera de sus debilidades especiales, los datos paraguayos comparten con todos los otros países el hecho de que su cobertura de ingresos no laborales (de capital, de la tierra, etc.) es mucha menos completa que en el caso de los ingresos laborales. Mientras tanto, hay evidencia independiente de que podría haber ocurrido una fuerte caída de la proporción del ingreso nacional percibida por el factor trabajo.<sup>25</sup> Según las cuentas nacionales

- 
23. Como se notó ya, la información sobre ingresos familiares y sobre su distribución no es todavía de alta calidad en Paraguay. Este hecho sugiere cautela en su uso y en las conclusiones que permiten. Una posible evidencia de tal vulnerabilidad está en que toda la disminución de la concentración de los ingresos laborales del periodo 1997-98 a 2007 ocurrió entre 2005 y 2007.
24. Uno de los factores que podría causar una diferencia entre las tendencias de estas dos distribuciones es el aumento de la tasa de participación femenina. Este factor puede explicar un comportamiento mejor o peor de la distribución del ingreso per cápita de la familias vs. el ingreso individual de los trabajadores, según cuales familias son el locus de ese aumento.
25. Como se explica en el gráfico 8.1 del capítulo 8, el ingreso laboral promedio cayó fuertemente (casi 20%) durante la recesión (1997-2002), pero no volvió a subir durante la recuperación después. Ya para el año 2008 el PBI per cápita estaba alrededor de 17% por encima de su nivel de 2002, pero los salarios mensuales se habían quedado casi constantes.

hubo un fuerte decline del porcentaje del PBI que le correspondió a este factor, de un 64% en 1997 y 48-49% en 2008; como contraparte, el «excedente de explotación» subió de 22% a 38%. Estos son cambios enormes en relación con lo que se ve en otros países. Es posible que por lo menos una parte del cambio sea debido a problemas de medición en las cuentas nacionales. Sin embargo, la tendencia indicada es tan marcada que, tomando todo en cuenta, estos datos sugieren un fenómeno real preocupante. Hasta descifrar lo que quiere decir esta combinación de resultados, nos deja con preocupaciones pero también con rayos de optimismo. Invita a realizar un análisis a fondo para entenderla.

Entre posibles causas de una caída de la proporción del ingreso nacional recibido por el trabajo están: i) un cambio a favor de tecnologías menos intensivas en mano de obra en algunos sectores relativamente importantes, o ii) un cambio hacia productos menos intensivos en mano de obra, tal que la combinación decline del algodón y el crecimiento rápido de la soya. Esta tendencia no es inconsistente con una disminución de la desigualdad de los ingresos laborales, pero sí implica una creciente concentración de los ingresos cuando se incluye el ingreso del capital.

### *El agro y las áreas rurales*

La información sobre lo ocurrido dentro del sector agropecuario paraguayo es importante de por sí, dada la importancia de ese sector, y también clave para aclarar el posible papel de este sector en las tendencias preocupantes que se acaban de comentar. De los elementos que se comentan en el capítulo 10 (que compara los patrones del agro y de la economía rural en 2003 y en 2008), algunos son preocupantes, entre ellos:

- Los asalariados del sector agropecuario experimentaron una caída de 15%, que refleja una drástica baja de los ingresos laborales de las mujeres.
- La extrema concentración de la propiedad de la tierra parece haberse acentuado entre 2003 y 2008, en un grado que no se puede identificar con precisión
- Hay un cambio muy marcado entre 2003 y 2008 en el patrón de compra de tierra; mientras que la frecuencia de esta transacción dis-

minuye fuertemente en las categorías de menos de 20 ha, el grupo de hogares que más tierra posee (más de 20 ha) registra un aumento de 8% para 2003 a 11% en 2008. Esto refuerza la idea de la creciente concentración en la propiedad de la tierra para el periodo en estudio.

Por otra parte, hay tendencias positivas o, por lo menos, ambiguas en sus implicaciones para el bienestar de la gente, entre ellas:

- El ingreso laboral promedio de los ocupados rurales creció en un 7% entre 2003 y 2008.
- El empleo total del sector agropecuario parece haber iniciado su descenso, sobre la base de una fuerte caída de 7% para los hombres, parcialmente contrarrestada por un salto de 16% para las mujeres.

Los autores concluyen que esta combinación de elementos y tendencias es consistente con que el desarrollo superdualista del agro haya beneficiado a un pequeño grupo de agricultores, beneficio reflejado en el aumento modesto del ingreso promedio de los ocupados rurales y especialmente en el aumento del ingreso promedio de los agricultores no asalariados. Por otra parte, la posibilidad de que haya perjudicado a muchos tiene apoyo en el fuerte decline de los salarios agrícolas, la disminución de la tierra en manos de los que menos tienen y la disminución de la frecuencia con la cual estos hogares alquilan tierra de otros. El aumento de la participación femenina y hasta el crecimiento del sector no agropecuario con un estancamiento del ingreso promedio de los no asalariados no agropecuarios podrían ser efectos indirectos de la incapacidad del sector agropecuario de generar una demanda creciente de mano de obra. Es evidente que muchas de las tendencias de las variables analizadas son preocupantes y que se requiere con urgencia una apreciación más a fondo de lo ocurrido en el curso de la década pasada.

#### a) El capital humano

En cuanto a los determinantes de los ingresos laborales en Paraguay, el análisis estadístico de los datos para el periodo 1997-2008 muestra (varias otras cosas constantes) una importante efecto de 8% por año de la

educación (8,9% para hombres solos y 6,6% para mujeres solas), un pequeño efecto de 4% del género (a favor de los hombres) y de 3,8% por año de edad, pero con efecto cuadrático esto se reduce. El ingreso aumenta con la educación con un salto a los once años, esencialmente para las mujeres. El efecto edad es más bien continuo para los hombres, pero hay poco avance para las mujeres de más de 30 años. Este análisis confirma el hecho de que, por lo general, una mayor educación ha traído beneficios considerables a la gente; no obstante, el decline rápido de las brechas según nivel educativo apunta a un decline también en esa tasa de retorno, y sugiere la necesidad de una mirada más de cerca al papel del capital humano en el país. Es importante saber en qué grado esta disminución en la tasa de retorno a las inversiones en la educación se debe al estancamiento relativo de la economía, al aumento muy rápido del nivel promedio de la educación, a problemas de la calidad de la enseñanza o a otros factores.

### *Transiciones*

Uno de los avances recientes en el área de análisis del mercado laboral son los estudios dinámicos, cuyo enfoque es el proceso de cambio a escala del trabajador. Este tipo de análisis permite entender más a fondo algunos aspectos del comportamiento del mercado laboral y las condiciones de los trabajadores. Este análisis confirma un patrón dentro del cual la tasa de entrada (número de entradas durante el año dividido por el tamaño actual del grupo) es mayor para los asalariados de la microempresa que para cualquier otro grupo, moderado para los cuentapropistas y los asalariados de las PyME y bajísima para los asalariados de las empresas grandes (típicamente, menos de 1%). La diferencia entre este último grupo y todos los otros subraya su muy limitado papel como fuente de puestos. La baja entrada probablemente refleja no solamente la baja rotación (alta seguridad y continuidad) de estos puestos, sino también una posible disminución en su contribución porcentual de todos los empleos.

Esta información aclara algunos de los aspectos del ciclo vitalicio en cuanto al empleo. Mientras que la entrada al estado de cuentapropista es más marcada en la mitad del ciclo vitalicio, la entrada al empleo asalariado de las microempresas es al contrario, y la entrada al empleo asalariado de las PyME disminuye en forma marcada de los jóvenes hasta los de edad avanzada.

## Lecciones aprendidas de los tres países

### *Rezagos entre las tendencias macroeconómicas y las de las variables laborales: un desafío para el análisis*

Es evidente y bien reconocido que la tasa de crecimiento del producto y otros indicadores del comportamiento agregado de la economía son los principales determinantes de la evolución de las variables laborales. Por consiguiente, lo que se espera de estas variables está muy estrechamente ligado al comportamiento macroeconómico, y cualquier juicio sobre qué tan bueno ha sido el desempeño del mercado laboral tiene que hacerse dentro de un contexto definido por ese comportamiento agregado. Entre los tres países analizados, el caso más dramático de divergencia entre el comportamiento macroeconómico y la evolución de las variables laborales es el de Paraguay durante su recuperación 2003-2008, en el que el PBI per cápita se elevó en casi 20%, mientras que los salarios se estancaron. Esta discrepancia entre lo esperado y lo observado en países como Paraguay se presta a interpretaciones alternativas, algunas de las cuales son totalmente diferentes de otras en cuanto a sus implicaciones sociales. Por un lado, podría ser simplemente que lo experimentado sea cuestión de rezagos, es decir que durante una recuperación después de un largo periodo de estancamiento se muestre un desfase entre el producto y las remuneraciones. Si el crecimiento se sostiene durante un cierto número de años, las variables laborales van a mejorar y probablemente cerrar el rezago inicial. En el otro extremo de las posibles interpretaciones, podría decirse que lo que está ocurriendo es un cambio más permanente del patrón de crecimiento, en el cual el factor trabajo va a recibir una porción menor del PBI que antes. Por consiguiente, poder juzgar la validez relativa de estas (y otras posibles) interpretaciones es de primera importancia para la toma de decisiones que afectan la naturaleza del crecimiento.

Tratando de entender los rezagos la experiencia del Perú es interesante, pues brinda alguna evidencia de divergencias entre el comportamiento del empleo y de los ingresos laborales y el nivel de actividad. Respecto del empleo, resulta interesante señalar que se observa un mayor grado de asociación contemporánea entre el producto y el empleo medido en horas de trabajo. Esto no es así cuando se mide el empleo en número de personas. Con relación al vínculo entre los ingresos laborales y el nivel de

actividad, la asociación es más débil, pero cuando el crecimiento es sostenido por varios años, sí parece haber alguna evidencia de que los ingresos finalmente empiezan a elevarse con algunos rezagos. Lamentablemente, las series de datos no son lo suficientemente largas para observar más regularidades de este tipo, al menos no a escala nacional.

Para entender mejor estas divergencias entre empleo y producto se requiere por lo menos dos tipos de análisis empírico. Uno es el análisis histórico de los mercados de trabajo con el objetivo de aclarar las relaciones entre lo macro y lo laboral; esto forma parte de las investigaciones incluidas en el presente volumen. El segundo es un análisis más a fondo de los mecanismos del crecimiento, su composición sectorial, etc. orientado a entender mejor los enlaces entre el crecimiento y el desempeño de las variable laborales. Esta forma de análisis también se encuentra en el presente volumen, por ejemplo, en los estudios de los sectores intensivos en mano de obra —la pequeña agricultura y las micro y pequeñas empresas—. El paso siguiente, que conecta estos dos modos de análisis, es el intento de explicar los rezagos (o los cambios del patrón de crecimiento) que se observan estadísticamente en función de las características de la estructura y comportamiento de la economía que pueden estar causando los rezagos.

Una tercera posibilidad es que no solamente sean rezagos o cambios en los patrones de crecimiento los que afectan los vínculos de estos con los indicadores macroeconómicos, sino que además, en la línea de los clásicos del desarrollo (Lewis, Harris, Todaro), nuestras economías sigan siendo sobrepobladas y el crecimiento del sector moderno se hace utilizando la fuerza de trabajo disponible en el sector tradicional (Figueroa 2010). Esto ayudaría a explicar por qué los ingresos no crecen o no crecen mucho a pesar de la expansión del nivel de actividad. Esta hipótesis puede combinarse con las otras dos hipótesis si se suma que en aquellos mercados laborales en donde hay cuellos de botella —que podrían ser los de más alta calificación— los ingresos suben —con rezago, pues el primer ajuste es vía horas y luego vía más trabajadores, y esto último es lo que presiona a la alza los salarios—.

### ***Grado de dualismo, tasa de crecimiento y desempeño de las variables laborales***

Uno de los temas más amplios de todos los que enfrentan los estudiosos del desarrollo socioeconómico es la relación entre el patrón de crecimiento, la tasa de crecimiento, la distribución del ingreso y (muy ligado a esta) el comportamiento de las variables laborales. Por una parte, están aquellos que alegan que las tecnologías más modernas, aunque generan poco empleo en forma directa, son esenciales para el crecimiento. Si su uso tiene el efecto, por lo menos de corto y mediano plazo, de aumentar la desigualdad y de reprimir los salarios, no hay mucho que hacer —es el costo del progreso económico—. En el otro extremo están los que alegan que no existe en realidad ningún conflicto entre los objetivos del crecimiento y una buena distribución de los frutos de ese crecimiento; las actividades capaces de absorber mucha mano de obra son relativamente eficientes en términos económicos y pueden incluso mejorar su eficiencia con el tiempo y el apoyo del Estado. Al interior de este argumento están cuestiones como ¿qué tan eficiente es la pequeña agricultura en relación con la grande?, ¿el sector informal puede elevar su productividad?, ¿sería efectiva una política de formalización para ayudar a las unidades informales en este sentido?

La mayoría, si no todos los estudios que conforman el libro, tocan este gran tema de una manera u otra. Desafortunadamente, la complejidad del tema hace difícil o imposible llegar a conclusiones simples y universales. No obstante, lo aprendido apunta hipótesis interesantes. Por ejemplo, los análisis de la pequeña agricultura (que se ha hecho con algún detalle para Paraguay y Perú) esclarecen varios aspectos del camino futuro y las posibles contribuciones de este sector. Análisis de las variables correlacionadas y las tendencias de la productividad del sector informal, muy infrecuentes hasta el momento en cualquier parte, tiene el mismo potencial. El estudio del caso peruano (capítulos 3 y 4) constituye un paso importante hacia adelante en este camino.

Estudios de casos sobre industrias específicas, tales como la de la quinua, la soya y el turismo arqueológico en Bolivia (capítulo 6) son un aspecto del análisis microeconómico que se necesita para entender mejor la naturaleza de los posibles conflictos entre crecimiento y distribución.

### ***Buscando interpretaciones más completas de lo que sucede en los mercados laborales***

Los economistas suelen darle mucho peso a las variables laborales que son más fáciles de medir, entre ellas la tasa de desempleo, la tasa de subempleo (en sus varias posibles definiciones) y los salarios. No obstante, es evidente que variables más difíciles de medir, tales como las condiciones del trabajo, la seguridad del trabajo y otras, cubren aspectos de mucha importancia para el trabajador. Por otra parte, al limitarse al uso de las variables tradicionales que miden condiciones del trabajador en un momento dado pero no captan sus movimientos en el tiempo, es difícil entender bien los procesos de ajuste y cambio en el mercado laboral. Entre los instrumentos de análisis que contribuyen en forma positiva frente a estos desafíos está el análisis de transiciones laborales. Información sobre las transiciones enriquece el entendimiento de la dinámica laboral y también nos da, directa o indirectamente, información sobre los costos y beneficios de las transiciones que experimenta un trabajador durante las diferentes fases de su carrera.

Respecto de las transiciones, los estudios de Paraguay y Perú (capítulos 10 y 3, respectivamente), brindan algunos elementos interesantes. Los resultados de Perú sugieren que, contrariamente a lo que podrían ser las trayectorias esperadas, la transición entre la inactividad y la ocupación (i. e. PEA ocupada) es más frecuente que entre estos dos estados y el desempleo. Es decir, quien deja de ser ocupado es más probable que pase a ser inactivo, y quien deja de ser inactivo pasa a ser ocupado. El desempleo, en ese sentido, no parece ser un estado que medie entre la inactividad y la ocupación. Esto implica que el desempleo oculto (los desalentados) puede ser tan importante en la dinámica laboral como lo es desempleo abierto.

Los resultados de Paraguay y Perú, por otra parte, sugieren que los empleos informales son una suerte de puerta de entrada —si no de regreso— a la actividad laboral, en comparación con los empleos formales. En el Perú, los desempleados y los inactivos en conjunto transitan más frecuentemente al empleo informal que al formal. En Paraguay, los empleos en pequeñas empresas (que suelen ser asociados con empleo informal) cumplen un papel semejante. Esto sugiere que la incorporación, si no la reincorporación a la ocupación, pasa antes por la informalidad para

luego transitar, con alguna probabilidad, a la formalidad. Sin embargo, los estudios de ambos países muestran que esta última transición es débil, si no casi inexistente. Esto lleva a afirmar en el caso paraguayo que hay una segmentación entre empleos de las empresas grandes y los empleos de las empresas pequeñas y microempresas.

Finalmente, el estudio de Perú muestra una asociación clara entre el comportamiento de los ingresos laborales y las transiciones entre formalidad e informalidad. Las diferencias de partida en los ingresos corresponden con lo que se espera: en los empleos formales son más altos los ingresos que en los informales. Pero más interesante, aun dentro de los formales, por un lado, y de los informales, por otro lado, hay diferencias de partida en los ingresos dependiendo de la transición laboral. Aquellos que se mantienen como informales y aquellos que se mantienen como formales no ven cambios en sus ingresos. Estos dos grupos son los que tienen los mayores y los menores ingresos laborales, respectivamente, mientras que aquellos informales que pasan a ser formales tienen de partida ingresos mayores que sus pares que se quedan como informales. De otro lado, los que pasan de la formalidad a la informalidad tienen de partida menos ingresos que sus pares que se mantienen como formales. Estos resultados llevan a pensar sobre una importante heterogeneidad al interior de los sectores formal e informal y, por otra parte, nos lleva a preguntarnos si efectivamente puestos en uno y otro segmento serán vistos de la misma manera por los trabajadores. Dicho de otra forma, si permanecer en el sector informal es voluntario. Varios autores, entre ellos Perry y otros (2007) y Aroca y otros (2010) sostienen que la informalidad es en parte voluntaria. Con las diferencias en los ingresos en las transiciones mencionadas arriba podría esperarse más bien que no, o al menos no para ciertos tipos de trabajadores.<sup>26</sup>

Estos resultados, que aún pueden ser considerados preliminares en la medida en que no se han hecho muchos de esta forma, muestran que

---

26. En el cuadro 3.3 del capítulo 3 se reportan las principales razones por las que el conductor de la unidad de producción no agrícola es informal. Las respuestas se distribuyen en respuestas que abonan para las dos interpretaciones. Así, por ejemplo, según los datos de 2008, casi una cuarta parte dice que gana más ingresos, mientras que poco menos del 50% dice que es por necesidad económica. Para años anteriores (hasta 2006), alrededor de 30% respondía que no había conseguido trabajo asalariado.

las miradas dinámicas de los mercados laborales brinda mucha y muy rica información. Esta es sin duda un área en la que la investigación debe concentrar mayores esfuerzos.

### ***Análisis de la dinámica de la pequeña agricultura***

Según lo expuesto antes en este capítulo, la reciente evolución agraria del Paraguay es uno de los aspectos más preocupantes del país. Aprovechando encuestas recientes (2003 y 2008), los autores del capítulo 10 han podido dar mucha luz sobre los detalles de este drama. La información que han utilizado consiste de un paquete de datos referentes a las actividades productivas de las unidades agropecuarias, comparables entre los dos años; información sobre ingresos, trabajo, etc. que permiten medir aspectos del bienestar socioeconómico; e información sobre procesos dinámicos tales como la compra y venta de tierras, que permiten comparar hipótesis alternativas sobre los procesos dinámicos detrás de las tendencias observadas en las variables de producción y de ingresos. El estudio es un avance importante en el análisis de la situación actual del agro de Paraguay y, dada su profundidad y actualidad, constituye una contribución importante a la base de información para la toma de decisiones sobre ese sector.

### ***La dinámica de la productividad de las unidades informales***

El muy alto nivel de informalidad (medido por las características de las unidades de producción —definición de la OIT—) de los tres países le confiere una importancia innegable a la necesidad de entender mejor las características y la dinámica de este sector. Si la única solución de las debilidades de las unidades informales fuera el traslado de los trabajadores al sector formal, la experiencia del pasado de estos países sugiere que la demora podría ser bastante larga. Si, en contraste, es posible mejorar el bienestar de los participantes del sector a través de un aumento de sus ingresos y condiciones de trabajo dentro del mismo sector, las perspectivas para el futuro serían mucho más prometedoras. A la luz de este hecho, la importancia de conocer mejor la dinámica del sector informal es bastante clara. ¿Qué tan exitosas han sido las microfinanzas para elevar la productividad y los ingresos de las unidades informales con acceso a ese instrumento financiero?, ¿cuáles otros instrumentos son capaces de elevar la

productividad de las unidades que operan o podrían operar en países como estos? Hasta ahora ha habido pocos análisis dinámicos del sector informal, del estilo que se necesita para contestar preguntas como estas, esto en gran parte por la falta de información lo suficientemente detallada y confiable. La base de datos sobre un componente grande del sector informal del Perú entre los años 2004 y 2008 ha permitido un primer paso importante en esta dirección. Entre los resultados más interesantes se puede destacar el aumento notable de la productividad promedio de las unidades durante los cuatro años (promedio de más de 4% al año, con avance rápido después de una caída inicial). De igual importancia es la estabilidad relativa de la estructura de ingresos a través de los cinco años de observación; esto confiere un nivel de confianza en la calidad de la información que no se puede tomar por dada, aunque lo corto del periodo de análisis naturalmente limita las conclusiones que se pueden obtener de este análisis específico. Al mismo tiempo, todo indica que estudios como estos serán el instrumento que con el tiempo nos va a aclarar muchos aspectos de la dinámica del sector informal.

### Referencias bibliográficas

- AROCA GONZÁLEZ, P., Wendy CUNNINGHAM y William MALONEY  
2010 «The decision to become informal selfemployed in Latin America». En Hadi Salehi Esfahani, Giovanni Facchini y Geoffrey J. D. Hewings, *Economic Development in Latin America. Essay in Honor of Werner Baer*. Londres: Palgrave Macmillan.
- CHACALTANA  
2008 *Una evaluación del régimen laboral especial para la microempresa en Perú al cuarto año de vigencia*. Mimeo. Lima.
- DÍAZ, J.J.  
2009 *Employment and earnings in Peru, 1997-2007*. Mimeo. Lima.
- FIGUEROA, A.  
2009 *A generalized labor market theory: inequality as labor discipline device*. Mimeo. Lima.

GARCÍA HUIDOBRO, G

- 2010 «Labor Market Functioning in Paraguay» en Albert Berry y otros *Losing Ground in the Employment Challenge: The Case of Paraguay*. New Brunswick, New Jersey: Transactions Press.

KUO, Shirley W. Y.

- 1983 *The Taiwan economy in transition*. Boulder, Colorado: Westview Press.

LOAYZA, N.

- 1996 «The economics of the informal sector: a simple model and some empirical evidence from Latin America», en *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 45, 129-162.
- 2007 *The causes and consequences of informality in Peru*. Documento de Trabajo 2007-018. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

PERRY, G., W. MALONEY, O. S. ARIAS, P. FAJNZYLBER, A. D. MASON Y J. SAAVEDRA CHANDUVI

- 2007 *Informality: exit and exclusion*. Washington D. C.: The World Bank.

SACHS, J. D. Y A. M. WARNER

- 2001 «The Curse of Natural Resources». En *European Economic Review*, 45 (4-6): 827-838.