

REGULACIÓN LABORAL Y MERCADO DE TRABAJO

Principales desafios para Bolivia

Beatriz Muriel Hernández
Rubén Ferrufino Goitia

Regulación laboral y mercado de trabajo: principales desafíos para Bolivia

Beatriz Muriel Hernández

Investigadora invitada, Fundación Milenio

Rubén Ferrufino Goitia

Investigador asociado, Fundación Milenio

Regulación laboral y mercado de trabajo: principales desafíos para Bolivia

© 2012 Fundación Milenio

Revisión de redacción

Fernando Molina

Diseño de tapa

Raúl Hernández M.

Primera edición

Junio 2012

Depósito Legal:

4-1-2262-11

Diagramación e Impresión:

Editorial Quatro Hnos.

Investigación auspiciada por la Embajada de Dinamarca. Las opiniones vertidas en el documento son de entera responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la posición de la Fundación Milenio o de la Embajada.

Contenido

Presentación i

Reconocimientos iii

Introducción 1

Capítulo I. Empleo y regulación laboral: una mirada global 11

I.1. Flexibilización versus protección 17

I.2. Políticas salariales y seguros sociales 26

I.3. Diálogo y negociación 27

I.4. Trabajo bajo el enfoque de derechos 27

I.5. Conclusiones del capítulo 30

Capítulo II. Regulación laboral y costos asociados 32

II.1. Regulación laboral y normas afines 32

II.2. Costos emergentes de la norma: un recuento cualitativo y cuantitativo 49

II.3. Conclusiones del capítulo 54

Capítulo III. Mercado laboral y regulación: un análisis cuantitativo 56

III.1. Evolución de la fuerza laboral 56

III.2. La oferta laboral y la regulación 59

III.3. La demanda laboral formal y la regulación 84

III.4. Conclusiones del capítulo 100

III.5. Anexo del capítulo 104

Capítulo IV. La regulación laboral: un análisis de percepciones 110

IV.1. Encuesta de percepciones aplicada a los empleadores ... 110

IV.2. Grupos focales aplicados a los trabajadores 132

IV.3. Percepciones y sugerencias de los especialistas 141

IV.4. Conclusiones del capítulo..... 143

IV.5. Anexo del capítulo 149

Capítulo V. Lecciones e insumos para una nueva legislación laboral en Bolivia.....157

V.1. Principios.....157

V.2. Análisis de los principios 159

V.3. Orientaciones para la reforma laboral 164

Referencias bibliográficas..... 172

Presentación

La Fundación Milenio, con la cooperación de la Embajada Real de Dinamarca, tiene el agrado de entregar a trabajadores, empresarios, analistas, académicos e investigadores, este libro: "REGULACIÓN LABORAL Y MERCADO DE TRABAJO: PRINCIPALES DESAFÍOS PARA BOLIVIA", elaborado por los investigadores Rubén Ferrufino Goitia y Beatriz Muriel Hernández, especialistas en el ámbito laboral, que tuvieron el apoyo de los asistentes de investigación Marco Gavincha L. y Aylin Flores H.

La investigación tiene como objetivo analizar el vínculo que existe entre el mercado de trabajo y la regulación laboral con la intención de contribuir, desde un enfoque académico y técnico, al debate en relación a la identificación de los alcances y limitaciones de la Ley General del Trabajo, elaborada desde 1942, y la normatividad conexa. A partir de este examen se sugieren algunos cambios de política y de enfoque que podrían considerarse cuando se elabore una nueva norma general sobre el trabajo, que regule la relación entre trabajadores y empresarios.

La Fundación Milenio agradece el apoyo de la Embajada Real de Dinamarca para la elaboración y publicación de este trabajo, a los autores y asistentes, a los expertos laboralistas que generosamente leyeron el documento y realizaron valiosas sugerencias y a las instituciones que apoyaron la realización de la investigación proporcionando la información requerida.

Napoleón Pacheco Torrico

Director Ejecutivo de la Fundación Milenio

Reconocimientos

La investigación fue posible gracias al auspicio de la Embajada de Dinamarca, contando con el valioso apoyo de Jorge Valdivieso Salinas, Oficial de Programas, y Hanne Carus, Sub Jefa-Consejera de Cooperación. La Fundación Milenio también colaboró de manera importante, reconociendo a Roberto Laserna, Presidente de la Fundación, que fue el primer impulsor de esta contribución al análisis de la realidad laboral del país, y a Napoleón Pacheco, Director Ejecutivo, por el valioso soporte institucional.

La participación de los investigadores junior fue substancial para la realización del libro: Marco Gavincha Lima, responsable del desarrollo y procesamiento de la encuesta realizada a los empresarios, y Aylin Flores Hinojosa, encargada del procesamiento de la información otorgada por el Instituto Nacional de Estadística y otras fuentes.

Varios especialistas en materia laboral también contribuyeron con el desarrollo del libro, a través de la lectura de la versión borrador de la investigación, y de valiosos comentarios realizados en el taller promovido por la Embajada de Dinamarca. Los reconocimientos a Rodney Pereira y Wilson Jiménez Pozo por las observaciones y sugerencias en la revisión del estudio, y a Rodolfo Eróstegui, Silvia Escobar, David Alarcón, Mario Galleguillos, Wilson Jiménez, Raúl España, Enrique Velasco, Benjamín Grossman, Lourdes Montero, Carlos Derpic, Arnoud Hameleas, Rosario Baptista, Antonio Ugaz –Simonsen, Ivonne Prado, Gustavo Lora y José Durán, por la participación en el taller.

Finalmente, cabe destacar el apoyo generoso para la recopilación de información cualitativa de varias instituciones y personas: CIES Internacional S.R.L., Cámara Nacional de Industria y Comercio, empresarios que respondieron a la encuesta de percepciones, y

trabajadores del sector de manufacturas que participaron en los grupos focales.

Introducción

La actual Ley General de Trabajo (LGT) se puso en vigencia hace 69 años, siendo un importante avance en cuanto a derechos sociales, en un contexto donde la organización del trabajo implicaba el sometimiento de unos a otros: los peones a los patrones. Desde entonces, la economía nacional ha pasado por muchos cambios, generando importantes trasformaciones en las relaciones laborales. Al mismo tiempo, en el mundo se establecieron derechos y obligaciones sociales, propiciando una mayor igualdad entre empleados y empleadores.

En el caso de Bolivia, los cambios tuvieron connotaciones propias. Las zonas urbanas se consolidaron como polos de atracción de la población rural, lo que condujo al surgimiento del "sector informal"; caracterizado por el autoempleo y el trabajo en micro-unidades poco productivas y al margen del sistema legal del país. Esta dinámica poco satisfactoria del mercado laboral ha perpetuado la precariedad del trabajo, manteniendo elevados niveles de pobreza y desigualdad en términos de ingreso.

La comprensión de la incidencia de regulación laboral sobre la oferta y demanda de trabajo se torna especialmente importante para el país, dada la aparente desconexión que existe entre postulados y resultados. Además, la discusión de un nuevo marco legal, a partir de la promulgación de la Constitución Política del Estado, constituye una gran oportunidad para lograr que las normas sean verdaderas promotoras del bienestar social y de mejores empleos para todos.

En este marco, el libro analiza la relación entre el mercado de trabajo y la regulación laboral con el propósito de generar insumos técnicos que apoyen al debate sobre las limitaciones y bondades de la actual Ley General del Trabajo y normas afines, así como a los cambios de política y enfoque que sería prudente adoptar en una nueva ley.

El libro inicia con una breve discusión (capítulo I) sobre las diferentes visiones que existen en torno a la necesidad de una menor o mayor regulación laboral. La evidencia empírica muestra que los casos extremos pueden generar problemas de ineficiencia económica, con sus consecuentes efectos negativos sobre el bienestar social. En primer lugar, estándares muy elevados de regulación laboral conducen a una menor demanda de empleo formal y, por tanto, un mayor desempleo y/o una mayor precariedad de las contrataciones, lo que impulsa el crecimiento del sector informal. No obstante, las asimetrías de información y otros problemas en el mercado de trabajo requieren la intervención del Estado. En segundo lugar, las políticas destinadas a flexibilizar los puestos de trabajo aumentan los despidos; empero, también incrementan las contrataciones, pudiendo tener un impacto neto final positivo sobre el crecimiento del empleo formal. Por último, los costos laborales derivados de las normas pueden ser transferidos a los trabajadores a través de menores salarios; por lo que mayores beneficios monetarios estipulados para estos pueden no serlo en la práctica.

Los varios dilemas en torno a una mayor o menor regulación laboral versus su efectos en el mercado de trabajo generan varias preguntas fundamentales, entre ellas ¿Cuál es la forma más eficiente y efectiva de intervención de los gobiernos en el mercado de trabajo? ¿Qué políticas laborales serían óptimas? El gran desafío es lograr, a través de las políticas públicas, que las relaciones laborales sean lo más eficientes, positivas y justas posibles, y que los empleos sean cada vez de mejor calidad.

El capítulo II describe brevemente las características de la regulación laboral boliviana y los costos asociados; donde es posible resaltar algunos aspectos relevantes. La norma ha excluido de su alcance a la mayor parte de la fuerza laboral —funcionarios públicos, trabajadores dependientes informales, cuentapropistas y profesionales independientes—, siendo necesario readecuarla a la

nueva Constitución, que establece que todo boliviano —y no sólo todo trabajador dependiente, como estipula la LGT— tiene derecho a un trabajo digno.

Por otro lado, la LGT es compleja y confusa, habiéndose agravado con posteriores cambios y ampliaciones, que sin embargo no la han completado ni llenado todos los vacíos legales existentes. Además, las relaciones laborales han sido reglamentadas en exceso, lo que implícitamente exige la existencia de un sistema institucional (ejecutivo y judicial) que sobrepasa las capacidades del sector público, y dificulta el cumplimiento de muchas medidas en la práctica.

Por último, la normatividad laboral limita una relación más cooperativa y positiva entre el empleado y el empleador, que promueva niveles de productividad y salarios más altos, así como una mayor satisfacción para ambas partes.

Cabe mencionar que los estándares regulatorios en Bolivia han sido categorizados entre los más altos del mundo; empero, han sido acompañados de un clima de negocios poco favorable para la creación de empresas formales, y con debilidades institucionales (ver, por ejemplo, los indicadores del proyecto *Doing Business* del Banco Mundial, los índices de gobernabilidad de Kaufmann *et al.* (2010), y las variables de *Economic Freedom* de la Fundación Heritage).

En este contexto, el capítulo III del libro discute la cobertura y pertinencia de la regulación sobre el mercado de trabajo urbano de Bolivia, a partir de estadísticas y análisis econométricos, observando los siguientes resultados relevantes. En primer lugar, una proporción significativa (45 por ciento) de la población ocupada se concentra en actividades no asalariadas y está al margen de la aplicación de la LGT (pero no de la Constitución). En segundo lugar, la cobertura de la norma ha sido baja, de acuerdo al análisis de varios indicadores. Por ejemplo, en el año de la última encuesta de hogares, 2009, los

empleos estables representaban solamente el 29 por ciento de la población ocupada asalariada urbana y el 16 por ciento de la total; los trabajadores que recibían aguinaldo de navidad eran apenas el 45.5 por ciento de los asalariados (25 por ciento del total) y los que cotizaban a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) el 35 por ciento de los asalariados (20 por ciento de la población ocupada total). Además, los empleos que al mismo tiempo son estables, y cuentan con aguinaldo, aportes a las AFP y seguro de salud, benefician apenas al 15 por ciento de la población ocupada asalariada y al 8.2 por ciento de la población total.

En tercer lugar, los trabajadores con empleos cubiertos por la regulación laboral muestran características individuales y socioeconómicas aventajadas. En particular, aquellos con mayores años de escolaridad y experiencia tienen una mayor probabilidad de contar con empleos sujetos a la norma, así como los que son no pobres y/o jefes de hogar. Por otro lado, ciertos sectores económicos —educación, servicios sociales y de salud, intermediación financiera y electricidad, gas y agua— favorecen también a la generación de mejores empleos en contraste con otros rubros (como agropecuaria, comercio y hoteles); así como las empresas medianas y grandes a diferencia de las restantes. Estos resultados indican que la norma cubre en menor medida a las poblaciones urbanas más vulnerables (jóvenes, no-calificados y pobres).

En cuarto lugar, las madres que tienen algún beneficio por natalidad estipulado en la regulación son también pocas: cerca del 10 por ciento de la población ocupada femenina. El resultado se explica, en parte, porque más de la mitad de ellas cuenta con empleos no-asalariados; empero, aun en la subpoblación asalariada la cobertura es baja (cerca del 26 por ciento).

En quinto lugar, la población desempleada con indemnizaciones se beneficia con una tasa de cobertura de la norma menor que la ocupada, que incluso cae en el tiempo. Este resultado puede

ser atribuible a la persistencia de contratos por obra, fecha de vencimiento, aspirantes y, en general, a la informalidad.

En sexto lugar, la información cuantitativa muestra el carácter pro-cíclico de la cobertura de la norma. Los periodos de expansión económica promueven no sólo una mayor cantidad de fuentes laborales, sino también empleos de mejor calidad, pues están asociados a un mejor desempeño del sector formal de la economía. En contraste, en las épocas recesivas estos empleos disminuyen, mientras que suben las tasas de desempleo, subempleo e informalidad. Desde una perspectiva de largo plazo, el empleo formal (medido por el número de cotizantes a las AFP) no ha crecido lo suficiente para cambiar la estructura de la población ocupada (formal versus informal), lo que explica la persistencia de la precariedad del empleo en las zonas urbanas.

El capítulo concluye estableciendo la importancia relativa de los costos laborales derivados de la regulación en la demanda de empleo formal (considerando las empresas registradas), mediante instrumentos teóricos y empíricos que permiten estimar las elasticidades de corto plazo siguiente Muriel (2011) y Muriel y Machicado (2011). Las estimaciones muestran que un aumento salarial de uno por ciento lleva a una caída del empleo en cerca del 0.4 por ciento en las manufacturas y en los rubros intensivos en recursos naturales y capital (minería, electricidad, gas y agua y comunicaciones), e intensivos en trabajo calificado (servicios financieros y empresariales, servicios comunales, sociales y personales); y de 0.27 en los intensivos en trabajo no calificado (hoteles, restaurantes, construcción y transporte).

Las elasticidades estimadas permiten realizar microsimulaciones de política, donde se expone claramente el dilema entre el establecimiento de beneficios sociales para los trabajadores versus los costos en términos de pérdida de empleos. En este marco, las medidas que busquen reducir los costos no contables y de transacción

de la normatividad laboral podrían promover una mayor generación de fuentes laborales formales.

Los resultados cuantitativos sobre la incidencia de la regulación laboral en el mercado de trabajo son complementados con el análisis cualitativo de las percepciones de los actores clave de este mercado, obtenidas mediante la realización de encuestas a los empleadores y de grupos focales a los trabajadores. En ningún caso se trabajó con muestras representativas, pero las respuestas señalizan las posiciones de las partes. El capítulo IV del libro presenta este estudio, cuyos principales resultados se exponen a continuación.

Los empleadores evalúan las cargas laborales de la siguiente manera: i) los costos de entrada –pagos de desahucio e indemnizaciones– limitan la contratación de nuevos trabajadores en las micro y pequeñas firmas, mientras que el riesgo de contratación de personal con una calificación no deseada se hace importante para las empresas medianas y grandes; ii) los pagos de aguinaldo, seguro de salud, bono de antigüedad, trabajo nocturno y periodo de vacaciones no obstaculizan de manera significativa la creación de empleos; iii) los incrementos del salario mínimo y básico establecidos por el Gobierno restringen de manera importante la demanda de nuevos trabajadores; y iv) la inflexibilidad laboral también es adversa para las compañías medianas y grandes.

La inflexibilidad laboral boliviana ha sido analizada también a partir de preguntas específicas en torno a las decisiones de los empleadores de generar o destruir empleos en el hipotético caso de una norma flexible (libertad para la contratación y el retiro de trabajadores). En ese caso, las tasas de creación y de destrucción de empleo aumentarían, aunque con un crecimiento neto positivo del empleo formal.

En el caso de las percepciones de los trabajadores sobre la regulación laboral destacan los siguientes resultados: i) el seguro de salud y la posibilidad de obtener una jubilación con los aportes a las AFP

son los dos beneficios/derechos más valorados; ii) el aguinaldo y las vacaciones se consideran derechos intrínsecos del trabajo, y iii) la satisfacción laboral —trato dispensado y ambiente laboral— es igualmente importante que los beneficios derivados de la regulación, y, en algunos casos, aún más relevante que estos.

Las percepciones de los actores clave muestran ciertos puntos de encuentro, que deberían ser tomados en cuenta por la regulación laboral. Ambas partes apoyan los pagos de aguinaldo, vacaciones, bonos de antigüedad, seguros de salud y contribuciones a las AFP; al mismo tiempo, empleados y empleadores cuestionan los aportes solidarios establecidos en la nueva Ley de Pensiones. También señalan que las remuneraciones deberían asociarse de mejor manera a la productividad laboral.

Por otra parte, la flexibilización en las horas trabajadas mejoraría los beneficios de las partes. Sin embargo, la estabilidad en el trabajo genera opiniones diferenciadas, que podrían reconciliarse con mecanismos que garanticen una mayor satisfacción y seguridad laborales.

Las percepciones de ambas partes sobre los sindicatos no son totalmente positivas. Sin embargo, aparentemente es posible fortalecerlos para que realicen mejores negociaciones. Por último, todos señalan las debilidades de la gestión del Ministerio de Trabajo.

A partir de los insumos desarrollados en los Capítulos anteriores, el libro concluye exponiendo algunos principios y recomendaciones para la reforma laboral. Los principios que deberían regir la transformación legal e institucional en materia laboral se derivan de los postulados de la Constitución: i) acceso universal a un trabajo digno; ii) aplicación sin discriminación de la ley; iii) equilibrio entre los beneficios y obligaciones del empleado y el empleador; y iv) efectividad en el diseño y aplicación de la regulación.

Por otro lado, las recomendaciones de política conciben la "generación de un Estado efectivo", pilar fundamental del diseño

y aplicación de la norma. Por esta razón, la nueva regulación debe ser sencilla en sus procesos de supervisión, fiscalización y control. Además, el fortalecimiento del Estado se hace indispensable, a fin de que sea lo más adecuado y menos burocrático posible en la aplicación de la ley, y posea mecanismos ágiles para la resolución de los conflictos laborales.

Las sugerencias, sin embargo, van más allá del ámbito laboral, pues el Estado estaría limitando el crecimiento de las empresas (y por tanto del empleo formal), dadas sus debilidades institucionales, como el contexto político-legal y otros factores del clima de negocios.

Por otro lado, el libro plantea la aplicación de políticas de "mayor flexibilización a cambio de una mayor seguridad laboral", siguiendo una tendencia internacional (ver por ejemplo: CEPAL, 2009). Esta mayor seguridad se discute a partir de tres factores: i) políticas laborales activas, ii) seguro de desempleo, y iii) cobertura de salud más allá de la finalización de la relación laboral. En este marco, existe una amplia gama de posibilidades de políticas específicas, cuya pertinencia para el caso de Bolivia debe ser evaluada considerando el funcionamiento del mercado de trabajo y los costos a incurrir.

Además se propone el "banco de horas", como una medida que posibilita, simultáneamente, una mayor flexibilidad y una mayor estabilidad laborales. Esta política consiste en ajustar la jornada laboral a las necesidades de producción y/o de demanda de las empresas, lo que permite disminuir la carga horaria en periodos de baja actividad de las empresas y así acumular "créditos" que pueden utilizarse en épocas de alta producción y/o ventas. Los plazos de validez de los "créditos" y los tiempos máximos y mínimos de trabajo por día deben ser negociados entre empleados y empleadores, de tal manera que la medida sea beneficiosa para ambos y que los niveles salariales no se modifiquen.

Finalmente, se destacan particularidades de las relaciones laborales que requerirían que la norma fuera rediseñada de tal forma que

una parte de los temas laborales pudieran delegarse a las partes involucradas, a fin de que éstas la definan mediante negociaciones. En este marco, las negociaciones deberían ser justas, equilibradas, en igualdad de condiciones y con resultados satisfactorios para empleados y empleadores. Para esto es fundamental: i) el acceso a la información, ii) la capacidad de negociar, y iii) la legitimidad de la representación.

Capítulo I

Empleo y regulación laboral: una mirada global

Uno de los temas más controversiales en material laboral es el sistema normativo, en torno al cual se enfrentan dos visiones: la que apoya una mayor liberalización y la que sustenta una mayor regulación. La discusión parece obedecer a dos preocupaciones sobre las relaciones laborales: por un lado, los trabajadores podrían escoger ser ineficientes y poco productivos (es decir, evitar el supuesto "desgaste" que causa el trabajo) cuando existen mecanismos legales que les aseguran una fuente laboral y renta perpetuas. Por el otro, los empleadores podrían pagar la menor carga social posible a fin de ahorrar en costos laborales.

La última posición señalada es alimentada por la hipótesis marxista sobre un antagonismo irreconciliable y sin posibilidad de convergencia entre los intereses de trabajadores y empleadores; el cual se debería, más que a una rivalidad entre proletarios y capitalistas, a la premisa de que los últimos tendrían la finalidad de explotar a los primeros buscando el valor generado por el trabajo. En consecuencia, el Estado tendría el papel de proteger y reivindicar los derechos laborales.

Los elevados estándares de regulación (y protección) laboral están asociados a regímenes de izquierda, y han sido base de las legislaciones europeas como la de Francia y Escandinavia, en contraste con las normativas que derivan del concepto de *Common Law* anglosajona. Botero (2004) estudia estas relaciones y evidencia una correlación positiva entre políticas de izquierda y mercados laborales fuertemente regulados.

La literatura también muestra que excesos en la regulación laboral puede generar fuertes problemas en el funcionamiento del mercado de trabajo, y contradecir, en la práctica, el objetivo de proteger a los trabajadores. La normatividad, en tal caso, produce pérdidas

medidas en menor demanda laboral, a consecuencia de los altos costos laborales, y genera desempleo y un mayor sector informal.

Al respecto, Bosh (2007) observa que las reglas laborales más restrictivas y proteccionistas significan menores incentivos para crear vacancias y buscar llenarlas, e inducen a buscar trabajadores menos costosos, inclusive dispuestos a prestar servicios en la informalidad. Según la magnitud y características de las cargas sociales, las partes pueden llegar a acuerdos para pasar del ámbito formal al informal, con beneficios para las dos, ya que el trabajador recibiría un salario mayor al que hubiera obtenido en la formalidad.[1]

En el contexto señalado, los costos se reducen a una posible penalización por parte del Estado. En países donde la informalidad es significativa y difícilmente controlada, y priman los auto-empleos (como es el caso de Bolivia), este costo es muy cercano a cero, lo que motiva la informalidad y, por consiguiente, la desprotección del trabajador. Bosh sostiene que en las economías en desarrollo pequeños cambios regulatorios asociados a mayores costos laborales pueden tener un importante impacto en la migración de la fuerza laboral hacia la informalidad.[2]

Por otro lado, autores como Freeman (1988), Nickell y Layard (2000) y Blanchard (2003) señalan que las instituciones laborales —sindicatos, asociaciones, federaciones y otros—, y los sistemas de seguridad social, no solamente provocan distorsiones en el mercado laboral (como desempleo e informalidad), sino también afectan el desempeño económico y, por tanto, el desarrollo de los países (ver también Xu, 2011).

1 Cabe diferenciar este caso de aquéllos en los que el trabajador no puede llegar al mercado formal por falta de formación, capacitación u otro motivo, y se queda en la informalidad con un salario en muchos casos menor.

2 Para el caso de Bolivia, Vargas (2011) muestra, a partir de un Modelo de Equilibrio General Dinámico, que una mayor regulación del sector formal provoca mayor informalidad.

Djankov y Ramalho (2009) revisaron varios estudios empíricos en los que se muestra una relación negativa entre los estándares regulatorios y variables relativas al empleo.[3] Los autores también analizaron la incidencia de las normas laborales en varios países en desarrollo (entre 68 y 117, dependiendo de la información disponible),[4] y encontraron que, a medida que estas leyes se hacen más rígidas o protectoras, el sector informal (no registrado) y el desempleo, especialmente de la población más joven, tienden a ser mayores.

Por otro lado, Heckman y Pages (2003) estudian 37 países de Latinoamérica y de la OECD, y encuentran evidencia de que los beneficios sociales (como contribuciones a la jubilación) tienden a disminuir el empleo y aumentar el desempleo, particularmente para los jóvenes, las mujeres y los no-calificados. Los autores muestran que estas normas conducen a ineficiencias en el mercado laboral, por la reducción de la demanda de trabajo, y generan problemas de inequidad, pues benefician a los trabajadores activos, mientras que perjudican a los que se encuentren fuera del ámbito protegido.

Por último, Botero (2004) analiza las vinculaciones entre empleo, relaciones colectivas y seguridad social en 85 países. Los resultados del estudio muestran que, en general, las leyes que promueven relaciones colectivas más protectoras generan mayor informalidad. El exceso de regulación en busca de seguridad para el empleo también puede crear mayores niveles de desempleo, especialmente para los jóvenes. Adicionalmente, los sistemas de seguridad social

3 Cabe señalar que los estudios en esta línea utilizan variables adicionales para controlar otros factores determinantes del empleo (o desempleo), además de la regulación, como, por ejemplo, los indicadores relacionados con los ciclos económicos.

4 Las normas laborales son medidas a partir del Indicador de Rigidez en el Empleo, desarrollado por el Banco Mundial (*Doing Business Dataset*), específicamente en lo que afecta a la contratación y al despido de los trabajadores, y la cantidad de horas de trabajo.

más generosos están asociados con mayores disparidades salariales a favor de los trabajadores más privilegiados.

Las investigaciones empíricas sobre las relaciones entre regulación y desempeño del mercado laboral para un solo país es extensa, por lo que se destacan solamente los estudios de Mondino y Montoya (2000) y Besley y Burgess (2004), que proveen información complementaria a los estudios ya descritos. Los primeros analizan los efectos de las normas laborales en Argentina en el periodo 1990 a 1996, usando datos de panel para 1,300 empresas, para concluir que aquéllas tienen un impacto negativo en la dinámica del mercado y en las decisiones de contratación. Los autores identifican los pagos de indemnizaciones como los mayores responsables de desincentivar el empleo y señalan que, por ellos, las empresas sustituyen la contratación de nuevos trabajadores por el pago de horas extra a quienes ya están en planillas. Además, la regulación parece traer problemas de segmentación, puesto que se aplica en diferentes grados: los trabajadores menos capacitados, con menores niveles de educación, sufren más el incumplimiento de la norma, en contraste con los que son más educados y tienen una mayor jerarquía laboral. Por ejemplo, existen más casos de ejecutivos que de obreros que cobraron a tiempo y completamente sus indemnizaciones. Por esta razón, según estos autores, la regulación sería regresiva, ya que no llegaría a quienes más la necesitan.

El estudio de Mondino y Montoya también encuentra que muchos trabajadores capacitados prefieren auto-emplearse antes que ser dependientes, lo que mostraría la alta incidencia de los costos derivados de la regulación laboral. La hipótesis es que una buena parte de estos son implícita o explícitamente transferidos por el empleador a los trabajadores, a través de menores salarios básicos.

Por otro lado, Besley y Burgess (2004) muestran que en las regiones de la India en las que se incorporaron normas altamente protectoras durante 1958-1992, el resultado fue una menor expansión económica y

mayor pobreza (medida por ingresos). En particular, la regulación pro-trabajador derivó en menores niveles de producción, menor empleo, inversión y productividad en el sector formal manufacturero del país.

Adicionalmente, los autores encuentran una relación positiva entre la regulación, por un lado, y la pobreza urbana y el crecimiento de la informalidad, por el otro; y observan que en aquellas regiones donde se impusieron mayores obligaciones laborales hubo mayor evasión mediante empleo informal. Por último, el estudio señala en los casos donde el exceso de oferta fue más acentuado y la regulación más intensa, los salarios terminaron siendo menores, lo que significaría una transferencia de los costos de la regulación a los trabajadores.

Los trabajos empíricos descritos anteriormente muestran (con mayor o menor robustez econométrica) una incidencia negativa de la regulación laboral sobre el mercado de trabajo; empero, no existe consenso sobre estructuras normativas más acordes con un mejor funcionamiento del mercado de trabajo.

Al respecto, dentro la teoría microeconómica, la necesidad de algún grado de regulación del mercado laboral se sustenta en las imperfeccione y fallas de mercado y en los problemas de asimetrías de información de los agentes. En este contexto, el Banco Mundial (1995) indica cuatro razones que justificarían las intervenciones estatales:

Poder de mercado asimétrico: los trabajadores se encuentran en una posición más desventajosa de negociación.

Discriminación por diferencias de edad, género, étnicas u otras, que generan desventajas para los grupos poblacionales discriminados.[5]

5 No obstante, la discriminación también puede ser estadística. Es decir, las dificultades en la medición de la productividad individual conducen a que las decisiones de contratación se realicen en base a los atributos promedio de los grupos poblacionales —etnia, género o religión—, y no personales. Por ejemplo, los niveles salariales ofrecidos a las mujeres pueden ser menores a los ofrecidos a los varones porque, en promedio, las mujeres cuentan con menores niveles de educación, señalizando una menor productividad.

Información insuficiente: los trabajadores y empleadores carecen de información adecuada para tomar decisiones respecto a las condiciones de trabajo. Por ejemplo, en una negociación salarial, los trabajadores no tienen información suficiente para determinar la verdadera capacidad de su empresa para enfrentar un determinado incremento salarial, y el empleador tampoco cuenta con una información cabal sobre las capacidades y el esfuerzo de los trabajadores. El resultado respondería entonces al poder relativo de las partes: una organización laboral fuerte con poca información podría llevar al empleador a extremos que impliquen riesgos para la viabilidad empresarial; por el contrario, un sindicato débil con poca información podría perder beneficios que el empleador está en condiciones de otorgar.

Seguros inadecuados: los trabajadores no tienen la posibilidad (o el hábito) de asegurarse contra riesgos laborales como la invalidez, la enfermedad e, incluso, la vejez, haciéndose necesaria la regulación para garantizar el acceso a estos beneficios.

La teoría económica también muestra que las relaciones laborales empleado-empleador no necesariamente deben ser de confrontación. La rentabilidad de las firmas depende (entre otros factores) del desempeño de sus trabajadores; pudiendo inclusive definir su permanencia en el mercado. Por esta razón muchos empleadores tienden a pagar salarios más altos que su competencia, a fin de promover una mayor satisfacción laboral y, al mismo tiempo, un mayor esfuerzo y productividad. Este fenómeno se conoce en la literatura como "salarios de eficiencia" (ver, por ejemplo, Layar *et al.*, 1999). En muchos casos la productividad de los trabajadores se encuentra directamente ligada al salario, a través de reconocimientos monetarios como bonos y primas, o inclusive participaciones accionarias en las empresas.

Por último, al margen de lo establecido por las normas laborales, las empresas incurren en costos de reclutamiento de los futuros trabajadores (anuncios y evaluaciones), y las personas contratadas

se hacen más valiosas para la firma con el tiempo, porque adquieren conocimientos sobre su funcionamiento y tienen un aprendizaje no-formal sobre la mejor manera de desempeñar sus funciones (en una forma de *learning by doing*). Por estos motivos, la estabilidad laboral de los trabajadores es deseable para las empresas, en la medida de que no se presenten problemas de mercado (como menores ventas) que comprometan la viabilidad de la firma.

I.1. Flexibilización versus protección

En la visión tradicional, la estabilidad laboral y una mayor libertad en el manejo de recursos humanos son conceptos antagónicos.

En los años ochenta y noventa hubo en el mundo importantes corrientes de pensamiento a favor de una mayor flexibilización del mercado laboral. Por un lado, esta medida impulsaría el crecimiento de la productividad bajo dos argumentos. En primer lugar, la fuerza laboral demandaría mayor capacitación: aquellos que permanecieran en sus funciones requerirían mayor entrenamiento y conocimiento para conservar sus puestos de trabajo, y los que perdieran su fuente de ingresos, aún más. En segundo lugar, los problemas de "riesgo moral" serían menores; es decir, los trabajadores estarían menos dispuestos a evadir sus responsabilidades laborales dadas las mayores probabilidades de despedido.

Por otro lado, el mercado podría resolver los problemas del desempleo estructural: la flexibilización laboral permitiría que la oferta y la demanda se ajusten en un corto plazo. Por último, las mayores libertades y menores riesgos en la contratación de trabajadores estimularían a los empleadores a expandir sus operaciones, ser más competitivos y generar mayor demanda de empleo y, por tanto, mejorarían las condiciones del trabajador; creando así un círculo virtuoso.

En la versión más extrema de esta posición, las instituciones representadas, por ejemplo, por la existencia de sindicatos,

generarían imperfecciones en el mercado laboral distorsionando los equilibrios.

Al respecto, Kaplan (2008) estudia las variaciones del empleo que resultarían de una mayor flexibilización. La investigación utiliza información de 10.396 empresas, de 14 países latinoamericanos, en 2005; cuantificando las respuestas de éstas sobre el número de empleados que habrían sido despedidos y contratados en caso de que el año anterior la regulación se hubiese flexibilizado. Los resultados muestran que, en tal caso, habría habido, en promedio, un incremento neto del empleo del 2.08 por ciento, siendo los porcentajes mayores en los países con niveles de protección más altos. El autor concluye que tanto las contrataciones como los despidos serían mayores a medida que las normas se fueran volviendo menos rígidas, empero, los resultados netos serían positivos sobre el crecimiento del empleo.

A pesar de que la flexibilización puede dar una mayor eficiencia al funcionamiento del mercado laboral, las economías pueden enfrentar problemas de desempleo. Acemoglu y Shimer (2000) argumentan que una mayor flexibilización es favorable cuando está acompañada de otras medidas, entre las que se destacan la creación de un seguro temporal de desempleo y la capacitación del trabajador cesante. El seguro induciría, inclusive, a una mayor eficiencia, pues impulsaría a los trabajadores a buscar trabajos más productivos y a las empresas a crear este tipo de empleos.

Los autores usan un modelo cuantitativo para investigar si el efecto positivo de mejora de la productividad sería superior a lo que se ha definido como "problema de riesgo moral en los seguros de desempleo" (es decir, la decisión de permanecer desempleado por estar protegido por el seguro de cesantía). Los resultados muestran que, en la medida de que el seguro se hace más alto y de mayor plazo, los beneficios derivados del aumento de la productividad resultan menores que los costos del problema de riesgo moral. En casos extremos, los trabajadores pueden hacer lo posible para no

formalizar una nueva relación laboral (estando desempleados), a fin de mantenerla en la confidencialidad. De esa manera, ellos recibirían el seguro de desempleo y una remuneración por el empleo no declarado.

Por otro lado, los supuestos de funcionamiento de la economía en los que se basa la propuesta de una total flexibilización laboral son poco realistas, por lo que es comprensible por qué las organizaciones laborales e inclusive los gobiernos rechazan esta propuesta. Los primeros tienen el mandato de proteger a sus afiliados y aportantes en los casos de abusos y atropellos a sus derechos, que aparentemente no serían sancionados en un escenario liberal. Los segundos establecen las normas y reglas para que los acuerdos empleado-empleador sean cumplidos.

En el extremo, el discurso contra cualquier tipo de flexibilización sigue vigente por las aparentes consecuencias negativas que ésta tendría sobre los derechos de los trabajadores, aunque no hay una contundente evidencia empírica o teórica que respalde dicha presunción. De la Garza (2010) crítica la flexibilización por las condiciones abstractas en las que, según los liberales, se produciría una tendencia hacia el equilibrio. La flexibilización sería la causa de la "derrota que ha sufrido la clase trabajadora desde fines de los setenta, con su consiguiente inseguridad en el empleo y el salario, la intensificación de las jornadas y el debilitamiento de instituciones reguladoras y sindicatos". El autor también señala que los menores estándares de regulación laboral descargan sobre los trabajadores el peso de la solución de las crisis capitalistas.

Dentro de la corriente de pensamiento contraria a la flexibilización, tal vez la investigación de Bowles y Gintis (1990) sea la más interesante, pues se sustenta en bases teóricas sobre el funcionamiento del mercado con asimetrías de información. En este esquema, el intercambio de trabajo por salario (y otros beneficios sociales) es un "intercambio disputado": El principal (la empresa) busca extraer

el máximo rendimiento del trabajador o agente; sin embargo, no puede hacerlo en la práctica por que no conoce cabalmente las características y habilidades productivas del agente. Por tanto, el empleador busca una solución alternativa (*second best*) dentro de la propia relación laboral, dado que, por el problema expuesto (asimetría de información), no puede acudir a un tercero (por ejemplo al Estado). Así, el empleador establece contratos que se renuevan periódicamente de acuerdo al cumplimiento de las expectativas del desempeño de los trabajadores, lo que llega a representar un factor de poder asimétrico a favor del empleador, dada la latente amenaza de despido. En este escenario, la regulación se hace necesaria para mitigar el poder asimétrico, estableciendo límites e incrementando los costos en caso de despido.

Los autores señalan que para lograr un mayor rendimiento laboral, los empleadores acuden (cuando la legislación lo permite) al uso irrestricto de contratos de naturaleza temporal, en los que no existen costos de despido. La utilización de estos contratos eliminaría toda posibilidad de equilibrio en el "intercambio disputado" y, además, diluiría la fuerza de negociación de los trabajadores al segmentarlos en temporales y permanentes; dos grupos con pocos intereses comunes.

En contraste, un seguro de desempleo generoso y prolongado vuelve el despido menos penoso y la amenaza de retiro menos costosa, reforzando la posición del trabajador en el "intercambio disputado". Por último, los autores señalan que a mayor probabilidad de encontrar empleo, derivada del proceso de expansión económica, la posición del empleado se fortalece, pues puede encontrar otro trabajo en el corto plazo.

Los argumentos de Bowles y Gintis sugieren la necesidad de equilibrios en la norma laboral: una medida de protección puede ser necesaria y positiva en un grado; no obstante, puede ser totalmente ineficaz en otro. La flexibilidad o inflexibilidad laborales no son

intrínsecamente buenas o malas, sino que toman un valor según la forma y/o intensidad en que se aplican.

Otros autores han postulado la "desmercantilización del trabajo" en el debate laboral. Por ejemplo, Polanyi (1989) y Gosta Esping-Andersen (1990) cuestionan la mirada microeconómica de las relaciones laborales, y argumentan que el trabajo es un derecho y una necesidad del individuo, por lo que no corresponde tratarlo como otra mercancía más que se transa. Para ellos, la "desmercantilización" significa que las personas deben tener una fuente laboral estable, al margen de las fuerzas de los mercados (tanto del laboral como de los otros que influyen en el desempeño de la unidad generadora del trabajo: la empresa).

Desde el punto de vista social y político la "desmercantilización" ha tenido asidero; sin embargo, no encuentra soluciones a muchos problemas, como la escasez de trabajo, el desempleo, la informalidad y la baja remuneración, entre otros.

En el campo económico se reconoce que el mercado de trabajo es uno de los más importantes, ya que su mal funcionamiento conduce a problemas de pobreza y desigualdad. Sin embargo, las asimetrías de información, imperfecciones y fallas de mercado hacen particularmente relevante el rol de la regulación (a fin de mitigar los costos sociales) y deseable en la medida en que sea factible, sencilla, poco distorsionadora y fácil de cumplir. Además, la norma debería establecer mecanismos para impulsar el diálogo entre las partes, creando en ellas capacidades para la negociación, y ser capaz de sopesar el dilema implícito entre protección al trabajador y generación de nuevos empleos.

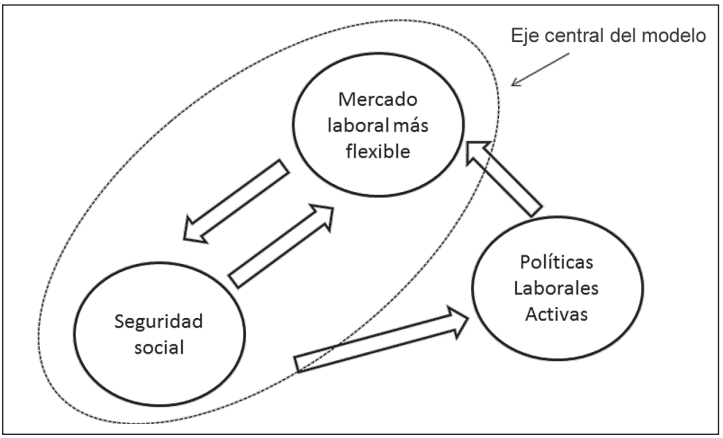
A continuación se presentan algunas propuestas de políticas que pueden ayudar a conciliar las dos posiciones expuestas hasta aquí.

Flexibilidad con seguridad

La "flexibilidad con seguridad", o *Flexicurity*, significa la combinación de una mayor flexibilidad laboral con medidas que den seguridad a los

trabajadores. La política responde, por una parte, a la volátil dinámica de los mercados y a la necesidad de las empresas de controlar sus costos, lo que requiere mayor flexibilidad para ampliar o contraer el empleo de manera ágil; por otra parte, a la necesidad de crear mecanismos compensatorios para el trabajador. Madsen (2006), Jorgensen (2009) y CEPAL (2009), entre otros autores, establecen la "flexibilidad con seguridad" en base al triángulo conceptual que denominan "de oro", el cual se presenta a continuación:

Figura 1.1
El triángulo del modelo Flexicurity



Mercado más flexible

El componente de mercado de trabajo más flexible se refiere a la posibilidad de que exista mayor movilidad laboral, y que las condiciones para la contratación y para la liquidación sean más sencillas y menos onerosas. La normativa contribuye a este resultado no sólo reduciendo los costos del despido, sino también eliminando las prohibiciones.

Seguridad social

La seguridad social se relaciona con la protección de los desempleados, garantizando ingresos mínimos a partir de un

seguro de desempleo; empero, pudiendo también contemplar otras políticas, como la cobertura de salud.

El seguro puede ser financiado con ingresos fiscales corrientes, con las contribuciones patronales o las de los trabajadores. El componente es una parte importante de la combinación de flexibilidad con mayor seguridad y, por lo tanto, aporta a un mejor funcionamiento del mercado laboral.

Políticas laborales activas

Las políticas laborales activas son las acciones realizadas para combatir el desempleo e incrementar los ingresos de los trabajadores. Los principales instrumentos son: programas directos e indirectos de creación de empleos, servicios de empleo, desarrollo de las microempresas y capacitación laboral (CEPAL, 2007).

Los programas directos de creación de empleos son generalmente una respuesta a algún *shock* que contrae el empleo, como una crisis económica o un desastre natural, y están diseñados para contrarrestar su impacto negativo de corto plazo.[6]

Los programas indirectos suponen la generación de incentivos (por ejemplo, a partir de la reducción o el cofinanciamiento de los costos laborales) para la contratación de trabajadores por parte del sector privado.[7] Los servicios de empleo apuntan a la generación de mayores niveles de información sobre la oferta y la demanda laboral, a fin de facilitar y agilizar las contrataciones de personal. Las políticas de promoción a la creación y desarrollo de (micro) empresas están también aquí consideradas, y pueden constituirse en las medidas más efectivas de generación de empleo en un mediano y largo plazo.

6 En el caso de Bolivia, el ejemplo sería el Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE), que fue ejecutado desde 2001, con la finalidad de combatir el periodo recesivo de la época.

7 En el caso de Bolivia el ejemplo sería Mi Primer Empleo Digno.

Por otro lado, el sistema de capacitación busca actualizar a los trabajadores, de modo que adquieran competencias laborales acordes a los cambios económicos y tecnológicos. Además, la CEPAL (2007) postula que el capital humano deja de ser útil cuando su conocimiento se vincula exclusivamente a un contexto y/o una empresa, siendo necesario un esquema de reentrenamiento.

El trabajador aprecia la capacitación y la certificación si le ayudan a alcanzar mejores resultados a la hora de competir contra sus pares. Al mismo tiempo, la capacitación debe premiar a los más aptos y competitivos. Caso contrario, esta herramienta no será demandada por los trabajadores ni por los empleadores.

Por otro lado, la capacitación y otras habilidades informales deberían estar asociadas a la certificación de competencias a fin de generar mejor información sobre las destrezas de los individuos en el momento de la contratación.

El triángulo de oro puede ampliarse y convertirse en una figura de cuatro aristas. En este caso, el cuarto componente es una estrategia de capacitación de largo plazo, que sea consistente con la orientación de desarrollo del país. De esta manera, la capacitación, además de ayudar a la reinserción laboral, se convierte en una fuente de generación de crecimiento económico y competitividad.

Cabe señalar que las políticas activas de empleo se concilian de una manera positiva con una mayor flexibilidad laboral. Así las empresas pueden acomodarse al entorno cambiante, sin que esto signifique reducir sus requerimientos de empleo, sino, en muchos casos, todo lo contrario: estos pueden crecer gracias a la disminución del peso de una legislación excesivamente protectora. Desde la óptica del trabajador, este enfoque es beneficioso porque le permite cambiar con mayor libertad una fuente laboral por otra que le ofrezca mejores condiciones laborales.

Banco de horas

El "banco de horas" es una alternativa para generar estabilidad laboral y, al mismo tiempo, flexibilidad, a fin de que el carácter estacional y/o cíclico de ciertas actividades no cause necesariamente despido de trabajadores. La política consiste en ajustar la jornada laboral a las necesidades de producción y/o de demanda de las empresas: reducir la carga horaria en periodos de baja actividad, acumulando "créditos" de horas de trabajo que pueden utilizarse en épocas de alta producción y ventas. Los plazos de validez del "crédito", y los niveles máximos y mínimos de horas trabajadas por día, deben ser negociados por las partes, empleados y empleadores, de tal manera que la medida sea beneficiosa para ambas, y que los niveles salariales no se modifiquen con el tiempo.[8]

La política fue adoptada en Brasil en 1998, donde se estableció que la validez del "crédito" de horas no debía exceder los 120 días, excepto si otro límite era negociado por las partes (mediante un acuerdo colectivo); es decir, las cargas laborales mayores y menores debían ser compensadas en un plazo máximo de 120 días. Además se determinó que la jornada máxima de trabajo fuera de 10 horas; y en caso de que las horas extras no fueran recobradas durante el periodo de vigencia del contrato del trabajador, el empleador debía pagarle monetariamente por el trabajo adicional (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, 2004).

La medida también está siendo discutida en Chile con la finalidad de "generar herramientas eficaces para aumentar la competitividad de las empresas y proteger los puestos de trabajo". El objetivo es adoptar políticas de estabilidad, organizando la jornada laboral de manera más eficiente, a partir de la negociación libre entre trabajadores y empleadores, para que el trabajo se ajuste de mejor manera a la producción y promueva mayores niveles de productividad y, por tanto, de salarios (Subsecretaría del Estado de Chile, 2000).

8 Obviamente la aplicabilidad de esta medida dependerá de las características de la empresa.

I.2. Políticas salariales y seguros sociales

Las regulaciones laborales establecen una serie de beneficios monetarios para el trabajador, además del salario básico; como remuneraciones por horas extras, bonos de producción y aportes (en algunos casos, patronales) a los seguros de salud y vejez. Estas disposiciones cuentan con fundamentos económicos y sociales, que justifican su implementación en cada caso. Los recargos por horas extras, por ejemplo, son determinados para limitar la extensión supuestamente abusiva de la jornada laboral, y los bonos de producción para promover la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas. A pesar de que estas medidas son, en principio, positivas para proteger los derechos de los trabajadores, su aplicación debe tomar en cuenta los efectos negativos potenciales que, de manera directa o indirecta, afectan a la mano de obra, y ponderarlos con aquellos positivos.

Un ejemplo de lo señalado se relaciona con la inflexibilidad de la carga horaria frente a la alternativa del "banco de horas" descrita anteriormente. En el primer caso, las empresas con producción y ventas menores en ciertos periodos del año pueden decidir reducir la mano de obra permanente, realizar contratos temporales y terciarizar el trabajo en las épocas de alta. Estas medidas producirían los siguientes resultados negativos (ineficiencias): i) menor demanda de trabajadores permanentes, ii) mayores costos asociados a la capacitación del personal temporal, y iii) más trabajadores con empleo precario.

Los seguros también pueden ser transferidos, de manera directa o indirecta, a los empleados. Heckman y Páges (2000) analizan empíricamente el *pass-through* de los seguros sociales a los salarios para algunos países latinoamericanos y de la OECD. Los resultados de los autores muestran que una buena parte de los costos de la seguridad social son pagados por los trabajadores a través de menores salarios (el efecto mayor se produce en los países de la OECD). Bajo este escenario, los costos de los seguros establecidos por el Estado deberían ser consistentes con las capacidades de pago

de los trabajadores, principalmente en los países subdesarrollados (o en desarrollo), donde una buena parte de la fuerza laboral apenas cuenta con salarios de subsistencia.

I.3. Diálogo y negociación

El diálogo y la negociación entre las partes ha sido, sin duda, una herramienta fundamental para reconocer los intereses legítimos de los trabajadores y empleadores, y puede permitir llegar a acuerdos favorables para los implicados, en un juego ganador-ganador. Por esta razón, la regulación laboral debería asegurar principios de equidad en las negociaciones y, además, promover un acceso igual a la información y el apoyo técnico, junto con otras medidas que aseguren una negociación justa y equilibrada.

En cuanto a la organización, las instituciones de empleadores y trabajadores, así como sindicatos y plantas ejecutivas (a nivel empresarial) deberían tener una fuerte capacidad representativa. La representatividad implica que las negociaciones tengan legitimidad y la más amplia participación. Por esta razón, las instituciones con bajas capacidades deberían recibir programas de fortalecimiento, siempre con el fin de promover que el diálogo se realice en igualdad de condiciones.

I.4. Trabajo bajo el enfoque de derechos

El enfoque de derechos surge de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y hoy es parte de la lógica de funcionamiento de todas las entidades que forman parte de la red mundial de instituciones de Naciones Unidas. Esta visión identifica titulares de obligaciones y portadores de derechos, y ha sido recuperada en varios artículos de la Constitución Política del Estado de Bolivia.

En lo pertinente al mercado laboral, la mencionada Declaración, en su artículo 23, establece que:[9]

9 Ver http://www.un.org/es/documents/udhr/.

> Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
>
> Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por igual trabajo.
>
> Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, tanto a ella misma como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana, y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.
>
> Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

En consecuencia, la Declaración define: a) el derecho al trabajo, b) el trabajo bajo condiciones equitativas, lo que implica que, bajo ciertos parámetros, las condiciones básicas deben ser universales, c) la generación de ingresos suficientes para una vida digna, y d) el derecho a la asociación para la defensa de intereses.

La Declaración de los Derechos Humanos establece también derechos para los empleadores sobre sus propiedades particulares y sus inversiones. El derecho a la propiedad es expresamente reconocido como parte de los derechos económicos; y las inversiones generan fuentes de trabajo e ingresos, por lo que están relacionadas con el derecho al trabajo.

Por otro lado, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) define como derecho del empleador "la organización y dirección técnica de la empresa". El derecho a dirigir deriva del derecho a ejercer disposición sobre la propiedad, siendo una continuación de la constitución de la empresa así como de la toma de responsabilidades y riesgos para llevar adelante el emprendimiento; lo cual supondría también el derecho a la selección del personal necesario y apto para las tareas productivas de ésta.

Según el enfoque de derechos, "los derechos humanos y el desarrollo humano comparten una visión y un propósito común: garantizar la libertad, el bienestar y la dignidad de cada ser humano". Además, la norma debe promover el empoderamiento de los individuos para que puedan tomar acciones que conduzcan a terceros a que cumplan sus derechos. Ellos son sujetos activos de su propio desarrollo, más que beneficiarios pasivos de intervenciones de terceros.

Una vez que identifica los portadores de derechos y obligaciones, la Declaración establece la necesidad de apoyar a que las partes cumplan con sus respectivos papeles. Para esto se requiere fortalecer a los titulares de derechos, a fin de que puedan ejercer y exigir el cumplimiento de estos; también se plantea fortalecer a los portadores de deberes para que logren cumplir las obligaciones que la norma les asigna.

En este marco, el enfoque establece el "derecho a la defensa de los intereses propios a través de la institucionalidad adecuada para el efecto". En el caso de los empleadores, pueden cumplir este rol las asociaciones, cámaras y otras organizaciones; y en el caso de los trabajadores, los sindicatos.

Por último, el enfoque de derechos establece la protección contra el desempleo. Este derecho favorece a toda la fuerza laboral y no exclusivamente a aquellos que cuentan con una relación laboral empleado-empleador formal. En consecuencia, el conjunto de la ciudadanía debería valorar y hacer posible este derecho.

En suma, tanto el trabajador como el empleador son titulares de ciertos derechos y obligaciones. En la visión de derechos humanos, la perspectiva tradicional, la que protege únicamente al trabajador, resulta superada. En esencia, no parece posible proteger al trabajador sin considerar también la situación de la fuente de empleo y de sus propietarios.

I.5. Conclusiones del capítulo

A lo largo del capítulo se han discutido brevemente las diferentes visiones en torno a una menor o mayor regulación laboral, observando que los casos extremos pueden generar problemas de ineficiencia y/o abusos por alguna de las partes (estando los trabajadores, aparentemente, en una posición más desventajosa). Varios estudios empíricos muestran que estándares elevados en la regulación laboral generan una menor demanda de empleo formal, lo que conduce a un mayor desempleo y/o una mayor precariedad en las contrataciones, motivando el crecimiento del sector informal. Al mismo tiempo, las políticas de flexibilización aumentan los despidos (sujeto a normas), pero también incrementan las contrataciones, con un impacto neto final que puede ser positivo sobre el crecimiento del empleo.

En segundo lugar, los costos laborales derivados de las normas pueden ser transferidos a los trabajadores a través de menores salarios. Estos resultados se fundamentan en la teoría microeconómica sobre el comportamiento de los mercados en los que las intervenciones del Estado en busca de mejores niveles salariales están limitadas por el tamaño de la oferta laboral (asociado a bajas remuneraciones en el sector no regulado).

En tercer lugar, cabe hacer notar que existen problemas de asimetría de información e imperfecciones y fallas de mercado, que distorsionan el funcionamiento del mercado de trabajo, lo que requiere de intervención por parte del Estado. En este sentido, las normas laborales se justifican teóricamente, siempre y cuando promuevan el bienestar social en términos netos y agregados.

En cuarto lugar, las relaciones laborales no deberían concebirse a partir de dos posiciones contrapuestas e irreconciliables, en una especie de juego de suma cero (si uno gana el otro pierde y viceversa), sino más bien tratar de encontrar convergencias e intereses comunes, a fin de lograr acuerdos que permitan que ambas partes salgan beneficiadas. Por ejemplo, la política de "flexibilidad con

seguridad" y el banco de horas pueden constituirse en alternativas efectivas para promover mejoras en el sentido de Pareto (es decir, alcanzar mejores condiciones socioeconómicas de ciertas personas sin perjudicar a otras).

Por último se observa que tanto trabajadores como empleadores tienen derechos y obligaciones laborales y que la norma debe velar por todos los empleos y no solamente por aquellos sujetos a una relación contractual.

En este marco cabe preguntarse ¿cuál es la forma más eficiente y efectiva en la que los gobiernos pueden intervenir en el mercado laboral? ¿Qué políticas laborales serían las más óptimas en este sentido? Tales interrogantes, sin duda, plantean grandes desafíos en términos de políticas públicas para lograr que los contratos laborales, y sus resultados, sean eficientes, efectivos y justos, tanto para los trabajadores como para los empleadores, y que los empleos sean cada vez de mejor calidad.

Capítulo II

Regulación laboral y costos asociados

II.1. Regulación laboral y normas afines

La actual regulación laboral data del año 1942, cuando se elevó a rango de ley un Decreto de 1939 y se estableció la Ley General del Trabajo (LGT). En la época de su promulgación, la LGT fue un importante avance de derechos sociales en un contexto en el que la propiedad privada de los recursos naturales (principalmente tierra y minerales) aún estaba concentrada, y existían remanentes de una relación feudal entre patrono y trabajador.

Sin embargo, en las décadas posteriores, Bolivia experimentó varios cambios de orden económico que generaron nuevos escenarios laborales. La reforma agraria de 1953 posibilitó la aparición de unidades familiares agrícolas. El Plan Bohan, ejecutado a partir de 1942, impulsó la creación de nuevas fuentes laborales en el oriente del país, gracias al desarrollo de la agricultura de gran escala, como alternativa de diversificación de la economía nacional, que hasta entonces era eminentemente minera.

En las zonas urbanas, la fuerza laboral se alimentó de los procesos migratorios campo-ciudad y muchos trabajadores encontraron oportunidades de empleo en empresas de pequeño porte o se auto-emplearon. La industria absorbió relativamente poco empleo por su bajo desarrollo, que no cambió pese a las estrategias de sustitución de importaciones y de promoción de exportaciones, y la generación de instituciones de fomento a la producción.[10]

No obstante, la regulación laboral —con sus enmiendas y modificaciones—[11] no acompañó las transformaciones sucedidas

10 Las causas del bajo desarrollo industrial no se discuten aquí, ya que esto se alejaría del objetivo del libro.

11 Además de la LGT, la regulación laboral se rige actualmente por el Código de

en la economía para proteger la fuerza laboral en su conjunto, sino que mantuvo una visión de las relaciones laborales explotador-explotado, propia del capitalismo europeo (que se dio principalmente en la primera revolución industrial) y ajena a la realidad nacional. Este desencuentro ha provocado —como se discute en detalle más adelante— varias falencias.

En primer lugar, la norma ha sido aplicada de manera discriminatoria, ya que en los hechos ha excluido a la mayor parte de la fuerza laboral (dadas las características actuales del mercado de trabajo en Bolivia): funcionarios públicos, trabajadores dependientes informales, cuentapropistas y profesionales independientes. En la actualidad la norma incluso se contrapone con la Constitución aprobada en 2009. Por un lado, ésta, siguiendo la Declaración de los Derechos Humanos, establece que todo boliviano tiene derecho a un trabajo digno, con remuneración o salario justo, equitativo y satisfactorio, que le asegure para sí y su familia una existencia digna y una fuente laboral estable, en condiciones equitativas y satisfactorias. Por otro lado, en sus artículos 14, 46 y 48, determina el principio de no-discriminación en la selección del personal —por sexo, color, edad, creencia religiosa, origen, filiación política o filosófica, etc.—. En particular, las diferencias de derechos laborales que tiene la LGT y la exclusión de ella de los funcionarios públicos (por el Estatuto del Funcionario Público) contradicen la misma Constitución, que prohíbe la discriminación fundada en el tipo de ocupación.

Cabe mencionar que la mayor parte de los funcionarios públicos no han gozado de ningún tipo de estabilidad laboral y en muchos casos han sido despedidos por mantener una preferencia política diferente a la del gobierno de turno.[12]

Seguridad Social, la Ley de Pensiones, varios decretos supremos y los cambios introducidos por la Constitución Política del Estado.

12 El cumplimiento de la nueva Constitución en este tema es ciertamente delicado para cargos jerárquicos (ministros, viceministros, etc.) que usualmente siguen procesos de contratación discriminatorios por ser esencialmente puestos de confianza.

En segundo lugar, los cambios y ampliaciones de la LGT la han vuelto compleja y confusa; a pesar de eso, en algunos casos está incompleta y, por tanto, hay vacíos legales.

En tercer lugar, la reglamentación excesiva de las relaciones laborales requiere implícitamente de un sistema institucional (ejecutivo y judicial) que sobrepasa las capacidades del sector público; por lo que muchas medidas no se cumplen en la práctica.

En cuarto lugar, la norma limita una relación cooperativa y positiva en las relaciones laborales que promueva una mayor eficiencia en términos de productividad y salarios, así como una mayor satisfacción laboral para ambas partes.[13]

Finalmente, a falta de un Estado con los recursos suficientes para hacer cumplir las leyes, algunas de las competencias de éste han sido traspasadas a los empleadores o empresas, lo que distorsiona totalmente la distribución de responsabilidades entre los sectores público y privado. Esto ocurre por ejemplo con la provisión directa (por parte de la empresa) de servicios de salud para ciertos grupos de trabajadores, y la presunción de la existencia de una relación de dependencia laboral entre la empresa principal y las subcontratadas, por lo que la primera debe controlar que las segundas cumplan con las disposiciones laborales vigentes (Decreto Supremo 107 de 2009 y Resolución 444/09 de 2009 del Ministerio de Trabajo).

Contratos laborales: principales características

De acuerdo a la normativa vigente, las relaciones laborales se inician a partir de un contrato de trabajo en el que se establece la prestación de servicios de un trabajador a un empleador o patrono, y se determinan los derechos y obligaciones de ambas partes. Los

13 Como se señaló en el capítulo anterior, nuevas teorías sobre las relaciones laborales muestran que los trabajadores más satisfechos (en términos de salarios, valorización del trabajo, etc.) pueden generar más réditos a las empresas, porque son más productivos.

contratos pueden ser individuales o colectivos, verbales o escritos, por tiempo indefinido o plazo determinado, y por obra o servicio. Los contratos de tiempo fijo deben tener una duración no mayor a un año y pueden ser renovados una sola vez, si el caso lo amerita, y con las justificaciones pertinentes. De lo contrario, el contrato es reconducido por tiempo indefinido. Esta regla no se aplica a buena parte de los funcionarios públicos, ya que están sujetos al Estatuto del Funcionario Público y, por eso, pueden ser recontratados temporalmente varias veces.

Los contratos deben sujetarse a las jornadas de trabajo estipuladas por la norma: 8 horas por día (8 a 10 horas para las trabajadoras domésticas) y 48 horas por semana (48 a 60 horas para las trabajadoras domésticas); y no ser mayores a las siete horas en las jornadas nocturnas (de 20:00 p.m. a 6:00 a.m.), con excepción de las que se cumplen en las empresas periodísticas.

En 1985, el Decreto Supremo 21060 (artículo 55) permitió algún grado de flexibilización laboral, como parte del programa de estabilización económica de la época, a fin de combatir los problemas de recesión y alta inflación que existían entonces. La flexibilización consistía en la posibilidad de rescindir contratos libremente, aunque pagando las compensaciones por despido estipuladas en la regulación laboral (desahucio e indemnización).[14] A partir de este periodo hasta 2006 se presentaron también contratos de trabajo de carácter civil de tiempo determinado, que buscaban evadir los costos laborales impuestos por la LGT. Ambas prácticas fueron suspendidas en mayo de 2006, con la promulgación del Decreto Supremo 28699, que ratifica y refuerza la protección del empleo formal (incluyendo al que ofrecen las empresas públicas). Años después, mediante el Decreto Supremo 107 de 2009, el Gobierno garantizó "el cumplimiento de la legislación laboral y el goce pleno de los derechos laborales de las trabajadoras

14 El artículo fue ratificado en las leyes 1182 de 1990 (artículo 13) y 22407 de 1990 (artículo 39).

y trabajadores dependientes asalariados de las empresas, sea cual fuere la modalidad de éstas", lo que implicaría (aunque la norma presenta vacíos al respecto) un trato parecido para trabajadores permanentes y temporales.

Las razones de despido establecidas en la LGT son: i) perjuicio material causado con intención en los instrumentos de trabajo; ii) revelación de secretos industriales; iii) omisiones o imprudencias que afecten a la seguridad o higiene industrial; iv) inasistencia injustificada al trabajo por más de seis días hábiles seguidos; v) incumplimiento total o parcial del convenio; y vi) robo o hurto por parte del trabajador. En el caso de que el despido se efectúe por causas ajenas a las descritas anteriormente, el trabajador puede decidir si acepta el retiro con el correspondiente pago de los beneficios sociales (que se describen posteriormente) o si prefiere reincorporarse a través de la comprobación, en el Ministerio de Trabajo, de que su despido fue injustificado; además tiene el derecho de recibir el pago de los salarios devengados y otros beneficios que le correspondan, actualizados a la fecha del pago.

La negativa del empleador a la reincorporación de trabajador está sujeta a multas por infracción de las leyes sociales, y es posible iniciar una demanda de reincorporación ante el Juez del Trabajo y Seguridad Social (Dick, 2009).

Las causales de despido señaladas en el párrafo anterior, aunque importantes para el empleador, presentan ciertas falencias. En primer lugar se observan vacíos en los alcances del "incumplimiento total o parcial del convenio", siendo este motivo probablemente el más usual para un despido forzoso. Por ejemplo, la inasistencia injustificada al trabajo por cinco días hábiles podría ser una falta grave para la empresa, y estipulada en el convenio. Sin embargo, esta falta podría o no ser sancionada con la desvinculación del trabajador, dado que se contrapone a otra causal de despido. Por otra parte, la norma limita la posibilidad de adecuar la producción

a los periodos de recesión o bajas ventas, ya que no estipula ningún tratamiento para este caso.

La norma establece una estabilidad laboral más rígida para las mujeres, las cuales no pueden ser despedidas en el periodo comprendido entre el embarazo y el año de edad del hijo. Esta regla (estipulada también en la nueva Constitución Política del Estado) busca precautelar la salud e integridad de la madre y el nacido, y su incumplimiento se sanciona con la reincorporación inmediata de la trabajadora a la fuente laboral. En 2009, con el Decreto Supremo 12, este derecho ha sido extendido a los padres, a fin de reducir los desincentivos que la normativa pone a la contratación de mujeres.[15]

Por último, la regulación laboral reconoce ciertas ocupaciones estacionales, como las de los trabajadores gomíferos, los zafreros de caña de azúcar, los cosechadores de algodón y los beneficiadores de castaña. Sin embargo, muchas otras ocupaciones de corto plazo no son tomadas en cuenta, como la cosecha y siembra de otros productos agrícolas y ciertas actividades como construcción, investigación por contrato, docencia universitaria, etc.

Remuneraciones y compensaciones

De acuerdo a la regulación laboral, los salarios son negociados entre empleadores y trabajadores de manera libre. Sin embargo, el Estado ha establecido tres condicionantes. La primera es la fijación de un salario mínimo nacional. La segunda es la determinación oficial del incremento salarial anual mínimo, el cual trata de acompañar la inflación.[16] Por último, la norma prohíbe el pago parcial o total de los salarios en especie (pero no limita la entrega de otros beneficios en bienes y servicios).

15 En ambos casos, la inmovilidad no se aplica a los contratos temporales, eventuales o por obra.

16 Durante 1985-2006, el incremento salarial en el sector privado se establecía de acuerdo a las negociaciones de los sectores patronal y laboral, en el marco del D.S. 21060, artículo 62.

Además, obliga a:

> El pago del aguinaldo de navidad, que equivale a un mes de sueldo para los trabajadores que hayan trabajado un año ininterrumpido, o a duodécimas del sueldo según los meses trabajados, cuando el trabajador ha estado en la empresa periodos menores a un año y mayores a tres meses (los obreros, a un mes). El aguinaldo también puede beneficiar a los trabajadores por cuenta propia por libre acuerdo de partes, y puede ser financiado como una cuota-parte ofrecida por los contratantes o como un pago adicional por el trabajo realizado (Dick, 2009).
>
> El pago de primas anuales derivadas de las ganancias netas de las empresas públicas y privadas, que consisten en un mes de sueldo para todos los trabajadores que hubieran trabajado ininterrumpidamente durante un año, y es proporcional para los que hubieran trabajado periodos menores a un año y mayores a tres meses. Las empresas deben destinar hasta el 25 por ciento de sus utilidades netas anuales para otorgar el señalado bono. Aquellas que no lleven registros contables deben pagar este beneficio aun cuando declaren pérdidas.
>
> El pago de bonos de producción (independientes de la prima anual), que están establecidos como una remuneración adicional por el esfuerzo productivo y son determinados por medio de acuerdos entre la empresa y el correspondiente sindicato, tomando en cuenta las peculiaridades del centro de trabajo. El pago debe basarse en el principio de proporcionalidad, siendo porcentual al salario en la misma medida en que la producción rebase la meta establecida por las partes; por ejemplo, si la producción supera la meta en un 10 por ciento, éste sería el porcentaje del salario que se pagaría como bono de producción. El total a pagarse no debe ser mayor al 25 por ciento del excedente ni tampoco mayor

a un sueldo mensual. El excedente no debe ser resultado de mejoras tecnológicas o incrementos en los precios, tasas o tarifas (Dick, 2009).

El pago de horas extraordinarias y trabajo en días feriados a un costo 100 por ciento mayor al de la hora normal; y del trabajo en domingos (si se asiste regularmente en la semana) a un precio 300 por ciento más elevado.

El pago adicional por trabajo nocturno realizado en las mismas condiciones que el diurno: 25 por ciento más en establecimientos comerciales y oficinas, 30 por ciento más en establecimientos industriales y fabriles, 40 por ciento en el caso de mujeres mayores de 18 años y 50 por ciento más en laborales en galerías subterráneas, hornos de calcinación, molinos, etc.

El pago de un salario dominical para los obreros. Este beneficio fue aprobado por la Ley 29 de 1956. Debido a interpretaciones confusas y baja aplicabilidad, fue reglamentado mediante el Decreto Supremo 29010 de 2007. El pago se establece como un incentivo a la puntualidad y asistencia de los obreros, es diferente del salario básico u otros ingresos consignados en la papeleta de pago, y se aplica a los obreros del sector productivo privado y a los obreros temporales y sin nombramiento del sector público que en el transcurso de la semana hubieran cumplido con su horario semanal completo. El salario dominical es igual al monto del haber básico, dividido entre los días hábiles promedio del mes, y multiplicado por los domingos de cada mes.

El pago del bono de antigüedad, que se aplica a partir de la siguiente escala: de dos a cuatro años, el cinco por ciento; de cinco a siete, el 11 por ciento; de ocho a diez, el 18 por ciento; de 11 a 14, el 26 por ciento; de 15 a 19, el 34 por ciento; de 20 a 24, el 42 por ciento, y de 25 años adelante el 50 por

ciento. El bono se determina sobre la base de tres salarios mínimos nacionales para las empresas productivas, públicas y privadas, y sobre un salario mínimo para las restantes instituciones, con excepción de las educativas, que tienen su propio escalafón.

El pago de los bonos de frontera, zona o región, establecidos como subsidios de frontera, cuyo monto representa el 20 por ciento del salario mensual, para los que trabajan en la franja de 50 km lineales al borde de las fronteras internacionales.

El pago del quinquenio, efectivizado cada cinco años, consiste en un mes de sueldo por año (es decir, de cinco sueldos).

En general, los beneficios económicos señalados están justificados en el "desgaste físico y psíquico que genera la actividad laboral", siendo por tanto la recompensa por la desutilidad. Los pagos por horas extras y días feriados tienen el objetivo adicional de desincentivar el trabajo excesivo y la "explotación" del trabajador. Sin embargo, llama la atención los altos costos del trabajo en domingos; lo que podría estar limitando las contrataciones en esos días y, por lo tanto, generando una pérdida de oportunidades laborales.

Las primas y bonos de producción son una recompensa al esfuerzo y la dedicación. Sin embargo, la norma presenta varios vacíos y limitaciones. En primer lugar, el nivel de las utilidades netas depende esencialmente del empleador; por ejemplo, éste puede invertir los excedentes, quedando en la práctica con utilidades de un nivel bajo. En segundo lugar, la norma es confusa respecto al pago de un mes de sueldo "hasta el 25 por ciento de las utilidades", puesto que en muchos casos este 25 por ciento no puede cubrir un salario para todos los trabajadores. Finalmente, la determinación de una mejora de la productividad también puede ser ambigua en la evaluación entre esfuerzos personales y mejoras tecnológicas, ya que, por ejemplo, la medida de división del trabajo puede representar ambos.

El salario dominical para los obreros contradice la función de los contratos laborales, que deben establecer las responsabilidades de los empleadores y los empleados, siendo el cumplimiento de los horarios una de ellas. En el sector público, por ejemplo, son comunes las prácticas de descuentos por los atrasos, tanto para los obreros como para los empleados.

Por otro lado, la regulación laboral señala que los trabajadores deben recibir compensaciones monetarias por retiro voluntario y despido injustificado. Este último caso cuando la causal del despido sea diferente a las señaladas anteriormente y, pese a ello, el trabajador este de acuerdo con ser desvinculado de su fuente laboral.[17] Las compensaciones son:

> La indemnización por tiempo de servicios, que equivale a un salario por año trabajado o, en forma proporcional, a los meses trabajados cuando no se ha alcanzado un año. Anteriormente, esta indemnización se otorgaba a los trabajadores que eran retirados (sin una causa justificada), descontando los tres primeros meses, que se consideraban como "de prueba", excepto en el caso de los contratos de trabajo por tiempo determinado, en el que no se establecía descuento alguno. Actualmente, el Decreto Supremo 110 de 2009 concede este mismo pago a todos los trabajadores que se desvinculan de su fuente laboral y tienen una antigüedad de más de 90 días.
>
> El desahucio, que es el pago de tres salarios a los trabajadores que son retirados intempestivamente, cuando el empleador no les anunció el retiro con 90 días de anticipación, y cuando el empleado trabaja por más de 90 días.

17 La recisión de contratos debe anunciarse anticipadamente: 90 días por parte de los empleadores y 30 días por parte de los trabajadores, en todos los casos en que ha habido tres meses de trabajo ininterrumpido, con excepción de los casos de trabajo a domicilio, que requieren un preaviso de 45 días para el empleador y 15 días para el trabajador.

Seguridad social

La normativa laboral contempla medidas adicionales de seguridad social relativas a la protección al trabajador, salud, riesgos profesionales y vejez. En el primer caso se destacan:

La prohibición de toda forma de trabajo forzoso u otro modo análogo de explotación que obligue a una persona a realizar labores sin su consentimiento y justa retribución.

La prohibición del trabajo de menores de 14 años, salvo el caso de aprendices; y de los menores de 18 años en empresas industriales, a menos que un minucioso examen médico los declare aptos para la labor.

La prohibición del trabajo de mujeres y adolescentes en labores peligrosas, insalubres o superiores a sus fuerzas y condiciones físicas.

El establecimiento de derechos extraordinarios para los adolescentes, que deben tener un horario especial de trabajo, turnos compatibles con su asistencia a la escuela —sin deducir suma alguna de su salario— y deben ser sometidos periódicamente a exámenes médicos.

El derecho a un periodo de descanso por embarazo, 45 días antes y 45 días después del alumbramiento o un tiempo mayor si se presentan enfermedades, sin afectar los salarios y demás beneficios durante el tiempo de inasistencia.

El permiso a las madres para la lactancia por día por periodos no inferiores a una hora en total o, alternativamente (de acuerdo al Decreto Reglamentario 115 de 2009), para llevar a sus bebés a sus fuentes de trabajo. Las instituciones públicas y privadas deben adecuar ambientes en los lugares de trabajo para que las madres con niños lactantes menores de seis meses puedan amamantarlos en condiciones óptimas.

El establecimiento de normas de seguridad industrial en las empresas que desarrollan actividades de alto riesgo (construcción, petróleo y gas, minería, fundiciones, químicos y tóxicos, electricidad, etc.), mediante un reglamento interno que determine las obligaciones y responsabilidades de ambas partes.

El establecimiento de salas cuna para las empresas que ocupen más de 50 obreras.

El establecimiento de guarderías para las empresas beneficiadoras de castaña que cuenten con más de 20 trabajadoras o trabajadores, y con hijos o hijas menores a los siete años de edad.

Cabe notar que las salas cuna buscan facilitar la asistencia al trabajo de las mujeres que tienen niños pequeños. Sin embargo, el problema de esta medida reside en que dicha actividad normalmente resulta ajena al giro del negocio del empleador. El cuidado de niños pequeños requiere de infraestructura adecuada, cuidados especiales y conocimientos específicos, así como del cumplimiento de muchos otros requisitos fijados por el Estado para este tipo de servicios, como estándares mínimos de seguridad y formación del personal.

En materia de salud, la normativa establece que el empleador está "obligado a adoptar todas las precauciones necesarias para la vida, la salud y la moralidad de sus empleadores" (Dick, 2009). El empleador debe afiliar a sus trabajadores a algún seguro de salud, cuyo monto corresponde usualmente al 10 por ciento del salario básico, y debe cumplir con lo siguiente:

Mantener un servicio médico y de botica permanente en las empresas que tengan más de 80 trabajadores, cubriendo todos los costos asociados. Cuando se presenten enfermedades profesionales, deben prestar asistencia a los empleados hasta un máximo de seis meses y a los obreros por tres meses, conservándolos en sus cargos y con sus salarios regulares. Al vencimiento de estos plazos, los afectados pasan al régimen de indemnizaciones por incapacidad.

Construir campamentos para alojar higiénicamente a los trabajadores y sus familias y mantener servicio médico permanente y botiquín en las empresas que ocupen más de 200 obreros y disten más de 10 kilómetros de la población más cercana.

Mantener uno o más hospitales con todos los servicios necesarios en las empresas que tienen más de 500 trabajadores.

Contar con atención médica hospitalaria y farmacéutica gratuita en caso de accidentes y enfermedades profesionales.

Pagar la revisión médica de las trabajadoras del hogar (al momento de la contratación).

En la mayor parte de los casos, las responsabilidades establecidas en los anteriores puntos sobrepasan (con excepción del mantenimiento de botiquín) las obligaciones empresariales. Además, dados los aportes que realizan los trabajadores para los seguros de salud, no quedan claras las razones para ellas, puesto que el empleador no es, en la mayoría de los casos, el más idóneo para ofrecer este tipo de servicio.

Por último, los trabajadores deben asegurarse al Sistema Integral de Pensiones, que, de acuerdo a la nueva ley aprobada en 2010, tiene tres regímenes:

El Régimen Contributivo, compuesto por:

El Fondo de Ahorro Previsional: las cuentas personales formadas por contribuciones del 10 por ciento del salario del dependiente o del ingreso laboral del independiente, más los rendimientos de estos ahorros.

El Fondo Colectivo de Riesgos: los recursos provenientes de las primas por riesgo común, riesgo profesional y riesgo laboral. La prima por riesgo común es financiada con el 1.71 por ciento de los ingresos de los asegurados dependientes e

independientes, y se aplica sobre accidentes o enfermedades que se producen por razones ajenas al trabajo, y que originan incapacidad o fallecimiento. Las primas por riesgo profesional y laboral, aplicadas a los trabajadores dependientes e independientes, respectivamente, cubren los accidentes o enfermedades producidos a consecuencia del trabajo que estos desempeñan y que originan incapacidad o fallecimiento. Cada prima corresponde al 1.71 por ciento de los ingresos laborales; las de riesgo profesional son pagadas por los empleadores y las de riesgo laboral, por los trabajadores independientes (o los consultores de línea pertenecientes al sector público).

El Fondo de Vejez: el saldo acumulado de los aportes al Fondo de Ahorro Previsional y al Fondo Colectivo de Riesgos.

Las prestaciones de vejez son financiadas por el Fondo de Ahorro Previsional y el Fondo Colectivo de Riesgos, y consisten en el pago de la pensión de vejez (un porcentaje del salario), las pensiones a los derechohabientes cuando muere el titular, que pueden ser vitalicias o temporales según corresponda, y los gastos funerales. El asegurado accede a la pensión de vejez si: i) independientemente de su edad, tiene aportes en su cuenta personal que puedan cubrirla; ii) cotizaba al sistema de reparto (modificado en 1997) y tiene 55 años si es hombre y 50 si es mujer, siempre que sus aportes, incluyendo sus cuentas personales, la cubran; iii) a los 58 años de edad (56 para el caso de los mineros), tienen al menos 120 periodos de contribución a su cuenta individual y pueden cubrir la pensión.

El Régimen Semicontributivo, que se encarga de la prestación solidaria de vejez, o pago de una pensión de vejez vitalicia, pensiones a derechohabientes y gastos funerarios cuando el asegurado fallece, para los trabajadores que hayan cumplido 58 años (56 en el caso de los mineros) o tengan al menos 120 aportes. Esta prestación se llama "solidaria" porque se destina a los asegurados cuyos aportes propios

no logran cubrir todos los beneficios mencionados. La diferencia es cubierta por el Fondo Solidario cuyos ingresos provienen de:

El 20 por ciento de las primas mensuales por riesgo común, riesgo profesional y riesgo laboral.

El 0.5 por ciento de los ingresos de los asegurados.

El uno por ciento del ingreso laboral menos Bs. 13,000, el cinco por ciento del ingreso laboral menos Bs. 25,000, y el diez por ciento del ingreso laboral menos Bs. 35,000 cuando los saldos sean positivos (estos montos pueden ser actualizados cada año).

El tres por ciento del total ganado por los trabajadores dependientes a cargo de los empleadores (dos por ciento para el caso de los empleadores del sector minero).

Los recursos constituidos en la Cuenta Básica Previsional (a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones hasta la constitución del Fondo Solidario).

Otras fuentes a ser establecidas por el Órgano Ejecutivo, sin comprometer recursos del Tesoro General de la Nación.

El Régimen No Contributivo, que está encargado de pagar la Renta Dignidad y los gastos funerales generales, y es financiado con recursos públicos al margen de las relaciones laborales.

Por último, cabe señalar que la administración de pensiones es financiada por los trabajadores en un porcentaje igual al 0.5 por ciento de sus salarios.

En resumen, los aportes para las prestaciones de vejez ascienden al 12.71 por ciento de los salarios de los trabajadores dependientes, y porcentajes mayores de aquellos que perciben salarios mayores a Bs. 13,000; para los empleadores al 4.71 por ciento del salario de cada dependiente y para los trabajadores independientes o consultores de línea que trabajan en el sector público al 14.42 por ciento. Estos aportes deben ser pagados trece veces al año (el aguinaldo es la décimo tercera fuente de cotización).

La nueva normativa presenta aún varios vacíos, que posiblemente serán llenados con su reglamento; por ejemplo, ¿para qué sirve el Fondo de Vejez? ¿Cómo pagarán los consultores de línea y trabajadores independientes trece prestaciones al año si no cuentan con aguinaldo?, etc.

En comparación con la normativa anterior, se observan los siguientes cambios sustanciales: i) el traspaso de la administración de las pensiones del sector privado al público; ii) el incremento del número de cotizaciones por año, de 12 a 13; iii) la reducción de la edad mínima de acceso a la pensión de vejez, que era de 65 años; y iv) el incremento de los aportes mensuales para el Fondo Solidario, un aumento de 0.5 por ciento o más para los trabajadores y de tres por ciento para los empleadores.

Sindicalización

De acuerdo a la norma, la sindicalización es un derecho de todos los trabajadores dependientes e independientes, y tiene por finalidad defender los intereses colectivos a través de la representación organizada de los trabajadores, ya sea ante sus empleadores o ante el Estado. Los sindicatos deben constituirse cuando la empresa tenga 20 o más trabajadores, si se trata de sindicatos gremiales o profesionales y, además, con más del 50 por ciento de los trabajadores de la empresa, si se trata de sindicatos industriales.

Los sindicatos tienen facultades para negociar mejores condiciones laborales, celebrar contratos colectivos y acudir a instancias de conciliación y arbitraje. Las demandas son aprobadas de manera conjunta por los trabajadores, y usualmente consisten en mejores condiciones económicas (salarios, primas, bonos y otros pagos extraordinarios), mejoras administrativas (promociones, medidas disciplinarias, etc.) y reconocimiento de derechos sindicales. Los dirigentes gozan de fuero sindical y no pueden ser despedidos hasta un año después de la finalización de su gestión como dirigentes; sus derechos sociales no pueden ser disminuidos.

Por último, la norma estipula que antes de que los trabajadores declaren huelga, o los empleadores *lock-out*, deben agotarse todas las posibilidades de conciliación. Sin embargo, los trabajadores pueden declarase en huelga como un medio legítimo de protesta, abandonando sus labores de manera pacífica; todo acto o manifestación de hostilidad contra las personas o la propiedad sale de la ley laboral y cae dentro de la penal. De igual manera, los patronos pueden clausurar su establecimiento, comunicando por escrito a las autoridades correspondientes los motivos y la duración de la clausura, así como la nómina de los trabajadores que quedan sin ocupación.

Capacitación del personal

La norma establece la responsabilidad del empleador de sufragar los gastos de capacitación del trabajador o, en su defecto, de sus hijos. La capacitación del trabajador tiene el objetivo de mejorar la productividad laboral de la empresa. Bajo esta premisa, no queda claro por qué se dispone que el hijo del trabajador, que no tiene relación laboral directa con la empresa, deba beneficiarse con la inversión en capacitación.

En la práctica varios centros de capacitación han sido establecidos sin costo o con costos parciales y/o totales para el trabajador y/o el empleador. En particular, cabe mencionar a la Fundación INFOCAL (Fundación Nacional para la Capacitación Laboral) que, según señala el Decreto Supremo 24240 de 1996, es "financiada con el aporte privado, equivalente al 1 por ciento, que se calcula sobre el salario mensual de todos los trabajadores que figuran en planillas a cuya contribución se determina voluntariamente el empleador privado". Esta iniciativa, empero, ha quedado limitada por dos problemas. En primer lugar, la capacitación que se ofrece no siempre es afín a la actividad productiva o comercial de la empresa. En los hechos, muchos programas de capacitación buscan generar ingresos para poder sostener la red de entidades de la Fundación (que tiene

oficinas prácticamente en los nueve departamentos del país), y su mercado meta está formado por terceros. En segundo lugar, algunos programas son esporádicos y algunas veces poco relevantes para las labores efectivamente realizadas por el empleado u obrero.

Por último, cabe señalar que en Bolivia todavía se observa poca relación entre la certificación de competencias, un mayor reconocimiento laboral y una mayor seguridad laboral.

II.2. Costos emergentes de la norma: un recuento cualitativo y cuantitativo

Los costos emergentes de la regulación laboral pueden ser clasificados en tres categorías: costos de entrada (o iniciales, en la contratación), de permanencia, y de salida (o de desvinculación del personal). Estos costos pueden variar en su naturaleza y ser explícitos, directamente expresados en unidades monetarias, o implícitos y subjetivos. Un ejemplo de los primeros sería el pago obligatorio de la prima por utilidades o el salario dominical. Un ejemplo de los segundos, la imposibilidad de desvincular a un trabajador cuando éste es ineficaz y genera bajos niveles de productividad.

Los costos derivados de los estándares regulatorios laborales son de especial interés para Bolivia, ya que han sido catalogados entre los más altos del mundo. Por ejemplo, el Indicador de Rigidez en el Empleo de 2010 —construido por el Banco Mundial—[18] sitúa a Bolivia en el primer lugar, entre 183 países, por las dificultades en la contratación de personal, la rigidez del tiempo de trabajo, y los obstáculos y costos asociados al despido (ver también el Índice de Libertad Laboral).[19]

Costos de entrada

El proceso de selección de personal genera un costo que puede variar según la importancia del cargo, el tamaño de la organización y la transparencia que tenga. La convocatoria puede hacerse

18 Ver http://www.doingbusiness.org/data.

19 Ver http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=439.

mediante un anuncio en la puerta del establecimiento o puede llegar a terciarizarse. De cualquier manera, tiene un costo explícito, que es el menos importante, y un costo implícito. Este último proviene de una mala decisión de contratación, que puede deberse a problemas de información, ya que, por ejemplo, la experiencia del trabajador se conoce por medio de la descripción que éste hace de ella, y sus habilidades formales se certifican con documentos que no necesariamente establecen el exacto nivel de éstas.

El periodo de prueba, fijado en tres meses, tiene la finalidad de reducir el peso de las decisiones erróneas. Por esta razón, el trabajador no ejerce ciertos derechos durante este tiempo. Por ejemplo, si es retirado antes de cumplir tres meses, el trabajador no recibe pagos por desahucio ni indemnización. En cambio, después de los 90 días, el despido obliga a pagar duodécimas de aguinaldo, vacaciones, indemnizaciones, etc., como se ve en el siguiente cuadro:

Cuadro 2.1
Estimación de los costos de despido, inmediatamente después de tres meses de trabajo

Datos	Unidades
Salario básico	100.0
Periodo de prueba	300.0
Duodécimas de aguinaldo	25.0
Indemnización	12.5
Desahucio	25.0
Sub total	65.5
Total (tres meses)	662.5

Fuente: Elaboración de los autores.

En el cuadro 2.1 se considera el caso hipotético de un trabajador que recibe un salario básico de 100 unidades monetarias por mes y es retirado una vez cumplidos los tres meses de prueba. Este trabajador recibiría 25 unidades por duodécimas de aguinaldo, cobraría 12.5 unidades por días de vacaciones devengados y 25 unidades por indemnización. En total, percibiría 62.5 unidades monetarias además del último sueldo. Este costo es relativamente

alto, considerando que el trabajador no resultó apto para el cargo y por esto fue retirado.

El desahucio, apenas vencido el periodo de prueba, correspondería a 300 unidades monetarias adicionales al pago de 362.5 unidades. En este caso, el trabajador ganaría cerca de siete sueldos por sólo tres meses de trabajo no satisfactorio.

En el balance final, los costos iniciales de la relación laboral se hacen excesivamente altos, siendo un claro componente negativo sobre la demanda de trabajo permanente. Además, las diferencias de los costos laborales, antes y después de los tres meses, ha provocado que algunos empleadores aprovechen el escenario de bajo costo y despidan a los trabajadores antes de que estos cumplan el periodo de prueba, para recontratarlos después.

El ejemplo es particularmente importante porque se ha sugerido el endurecimiento de la norma, con el objetivo de restringir el retiro de los trabajadores que no han cumplido los tres meses de trabajo. Sin embargo, añadir costos a la contratación de mano de obra podría limitar aún más la contratación de personal permanente, principalmente del que parece tener menores habilidades, lo que implicaría un elemento adicional de discriminación.

Costos de permanencia y de despido

El cuadro 2.2 presenta un resumen de los costos laborales patronales derivados de la regulación (como proporción del salario básico), por sectores económicos establecidos de acuerdo a la intensidad con que usan insumos y a la disponibilidad de datos.[20] La información fue obtenida de la Encuesta Anual de Establecimientos Económicos (EAEE), realizada por el Instituto Nacional de Estadística en 2004.

20 Los grupos de sectores guardan relación con el análisis econométrico sobre la demanda laboral que se presenta en el capítulo III del libro.

Cuadro 2.2
Costos laborales derivados de la regulación en proporción al salario básico por grupos de sectores económicos, 2004
(Porcentajes en promedios)

Beneficios	Manufacturas	Intensivos en RRNN y Capital[2]	Intensivos en calificados[3]	Intensivos en no calificados[4]	Salud	Educación
Indemnizaciones y beneficios sociales	9.1%	31.4%	10.1%	12.6%	7.3%	11.0%
Aguinaldo, bonos, primas y otros pagos	16.3%	23.6%	17.3%	21.8%	13.9%	15.2%
Aportes patronales, a la seguridad social y otros	15.1%	23.2%	15.9%	18.4%	11.8%	14.3%
Total	40.5%	78.2%	43.3%	52.8%	32.9%	40.5%
Total incluyendo la nueva Ley de Pensiones	43.9%	81.6%	46.7%	56.2%	36.3%	43.9%
Número de empresas[1]	764	89	636	411	87	185

Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de la Encuesta de Establecimientos Económicos 2004.
Notas: 1) Las empresas tomadas en cuenta son aquellas que realizan algún pago a los trabajadores, además del salario básico. 2) Los rubros intensivos en recursos naturales y capital físico incluyen minería, electricidad, gas, agua y comunicaciones. 3) Estos sectores incluyen los servicios financieros, empresariales, comunales, sociales y personales. 4) Incluyen comercio, hoteles y restaurantes, construcción y transporte.

Las empresas entrevistadas son las registradas en el Sistema de Impuestos Nacionales y constituyen una muestra representativa de las compañías de pequeño, mediano y gran porte.[21] El año de análisis pertenece a un cambio del ciclo económico, que va de un periodo de recesión (1999-2001) a otro de expansión (2006-2008), por lo que los datos pueden interpretarse como indicadores de una tendencia de largo plazo (los despidos aumentan en tiempo de recesión y disminuyen en tiempo de expansión, lo que afecta los costos laborales).

Por último, de los cambios normativos que se produjeron a partir de 2006 sólo se incluyen los de la nueva Ley de Pensiones, ya que las restantes políticas son difíciles de cuantificar sobre la base de la información de la EAEE.

En el cuadro se observa que, en todos los casos, los costos adicionales que deben pagar las firmas formales llegan a ser porcentajes relativamente elevados de la masa salarial (que cubre las remuneraciones básicas). El sector de mayores costos (78.2 por ciento) es el intensivo en recursos naturales y capital físico, el que agrupa minería, electricidad, gas y agua y comunicaciones. Le siguen los rubros intensivos en mano de obra no calificada —comercio, hoteles y restaurantes, construcción y transporte—, que deben pagar el 52.8 por ciento más sobre el salario básico. En las posiciones intermedias se encuentran las manufacturas, las ramas intensivas en empleo calificado (servicios financieros, empresariales, comunales, sociales y personales) y la educación, con costos adicionales cercanos al 40 por ciento. En último lugar se sitúa la salud con 32.9 por ciento.

Los costos de despido se encuentran inmersos en el ítem de indemnizaciones y beneficios sociales, y oscilan entre 7.3 por ciento para el sector de salud y 31.4 por ciento para los sectores intensivos en recursos naturales y capital. Empero, es importante recordar que

21 La encuesta excluye las microempresas, probablemente por el carácter informal de la mayor parte de éstas.

las políticas de estabilidad laboral también crean costos implícitos que son difíciles de cuantificar, como los problemas de riesgo moral señalados en el anterior capítulo, la mantención del personal en periodos de recesión, y la obligación de remunerar pese a la inasistencia cuando el despido se encuentra en litigio.

La Ley de Pensiones del año 2010 establece, como ya se mencionó, mayores cargas a los empleadores correspondientes al pago del tres por ciento para el Fondo Solidario trece veces al año y 1.71 por ciento para la prima de riesgo profesional en la treceava cuota. Esta medida significa que la masa salarial (correspondiente a la remuneración básica) se debe incrementar en un 3.39 por ciento por año.

También existen costos de transacción no contabilizados, como la obligación de declarar las planillas mensuales al Ministerio de Trabajo, hacer continuos informes de gastos e ingresos e inscribirse en las diversas listas de las entidades gubernamentales.[22]

II.3. Conclusiones del capítulo

La Ley General del Trabajo representó un avance importante en términos sociales en la época que fue promulgada. Sin embargo, las relaciones laborales se han mantenido bajo una visión explotado y explotador, lo que la ha hecho altamente proteccionista, y no ha sufrido modificaciones sustanciales con el tiempo.

El principio patriarcal de la Ley resalta en aspectos como la limitación del trabajo nocturno femenino, y el cuidado de la salud de los trabajadores por parte de los empleadores.[23] Por otra parte, la norma

22 Los costos burocráticos son especialmente elevados en Bolivia, de acuerdo a los rankings de *Doing Business* del Banco Mundial (2009) y los indicadores de gobernabilidad de Kaufmann *et al.* (2010).

23 Inclusive, el pago de salarios ha sido prohibido en lugares donde se expenden bebidas alcohólicas o mercaderías que se consideran un despilfarro, ya que el empleador podía tener intereses personales. Por otro lado, el trabajador supuestamente no tenía autocontrol, de modo que el Estado debía protegerlo del empleador y de sí mismo.

incluye una excesiva reglamentación, y por tanto exige la creación y el funcionamiento de un mecanismo de control y fiscalización estatal difícil de financiar y manejar. Pese a su complejidad, la ley adolece de vacíos legales.

En tercer lugar, la LGT limita una relación cooperativa y positiva empleado-empleador que promueva tanto una mayor eficiencia como una mayor satisfacción laboral. Por último, la ley no es compatible con el postulado de la nueva Constitución Política del Estado, que estipula que todo boliviano tiene derecho a un trabajo digno y estable, en condiciones equitativas y satisfactorias, ya que se aplica solamente para los empleos formales, discriminando inclusive a varios funcionarios públicos (que siguen sujetos al Estatuto del Funcionario Público).

Los costos derivados de la normativa pueden dividirse en tres grandes categorías: costos de entrada, de permanencia y de salida, y pueden ser explícitos o implícitos. Los datos muestran que los costos son relativamente elevados, lo que implica que (como se discutirá en los siguientes capítulos) estarían limitando la generación de empleos formales.

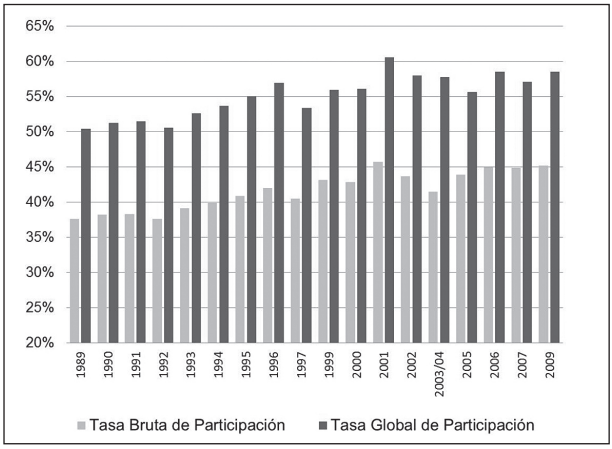
Capítulo III

Mercado laboral y regulación: un análisis cuantitativo

III.1. Evolución de la fuerza laboral

La fuerza laboral urbana ha presentado un crecimiento positivo. El gráfico 3.1 expone las estimaciones de la Tasa Bruta de Participación (TBP) —igual al cociente de la fuerza laboral o población económicamente activa (PEA) y la población total— y La Tasa Global de Participación —que mide la relación entre la PEA y la población en edad de trabajar (PET)—. En ambos casos se observa una tendencia positiva: la TBP aumentó de 37.7 por ciento en 1989 a 45.2 por ciento en 2009, con una tasa anual de variación promedio de 0.9 por ciento. La TGP pasó de 50.5 a 58.3 por ciento durante el periodo señalado, incrementando a un ritmo anual de 0.7 por ciento.

Gráfico 3.1
Evolución de la fuerza laboral urbana, 1989-2009
(Población de 10 o más años de edad)

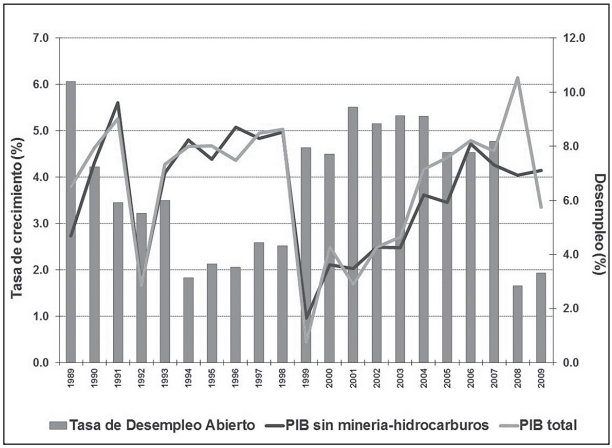


Fuente: Elaboración de los autores en base a información del Instituto Nacional de Estadística.
Notas: i) Tasa Bruta de Participación = Población Económicamente Activa/Población Total; y ii) Tasa Global de Participación = Población Económicamente Activa/Población en Edad de Trabajar.

Las tendencias presentadas en el gráfico estarían respondiendo a varios factores; entre ellos, al continuo proceso de migración campo-ciudad y a la mayor participación de la población femenina en el mercado de trabajo (asociada a los niveles más altos de educación de la mujer y a los menores índices de natalidad; véase, por ejemplo, Muriel, 2005).

Por otro lado, la tasa de desempleo urbana registra una evolución cíclica, relacionada negativamente, como era de esperar, con el crecimiento del PIB (ver gráfico 3.2). El periodo 1994-1998 resalta por los bajos niveles de desempleo, menos del 4.5 por ciento de la fuerza laboral urbana. En contraste, la tasa se sitúa cerca del ocho por ciento durante 1999-2003, una época de bajo desempeño económico. A partir de 2005, el desempleo presenta tasas menores, principalmente en los últimos años.[24]

Gráfico 3.2
Tasa de Desempleo Urbana y PIB, 1989-2009



Fuente: Elaboración de los autores en base a información del Instituto Nacional de Estadística (Encuestas de Hogares).
Nota: Tasa de Desempleo Abierto = Población Desocupada / Población Económicamente Activa.

24 Cabe señalar, no obstante, que la información oficial sobre 2008 y 2009 ha sido cuestionada por diversas instituciones y académicos. Estas críticas señalan que el crecimiento del PIB en estos años fue impulsado principalmente por el sector minería-hidrocarburos, poco intensivo en mano de obra.

En el caso de Bolivia, la tasa de desempleo no es un indicador óptimo de la carencia de fuentes laborales;[25] ya que, dado el alto nivel de pobreza, muchas personas están dispuestas a trabajar en empleos precarios a fin de obtener algún ingreso para sostener a su familia. Por este motivo, los niveles de informalidad y subutilización laboral son elevados; como se aprecia en el cuadro 3.1.

Cuadro 3.1
Población urbana según condición de empleo, 1989 - 2009
(Población de 10 o más años de edad)
(En porcentaje)

	1989	1992	1995	1997	2000	2005	2007	2009
Total área urbana								
Tasa de subempleo visible				7.3	15.5	12.9	7.9	7.8
Tasa subempleo invisible				10.9	10.5	3.5	5.8	4.1
Informal (por productividad)				58.6	62.3	57.8	57.2	55.9
Ciudades capitales								
Tasa de subempleo visible	2.9	2.2	0.6	6.9	11.0	8.8	6.7	
Tasa subempleo invisible	10.6	15.9	21.3	9.4	9.1	2.4	3.5	
Informal (por productividad)	57.1	54.5	57.0	55.3	60.9	56.4	54.3	

Fuente: Elaboración de los autores en base a información del Instituto Nacional de Estadística (Encuesta de hogares).
Notas: Información de las ciudades capitales, excluyendo a Cobija e incluyendo El Alto. La persona es "subempleada visible" si trabaja menos de 40 horas a la semana y desea, y puede, trabajar más tiempo, y/o es "subempleada invisible" si trabaja más de 40 horas a la semana y su ingreso es menor a la canasta básica alimentaria.

El empleo informal —de acuerdo a la definición de informalidad por productividad, que la refiere a las unidades productivas de bajo nivel organizacional y uso de capital y tecnología—[26] ha absorbido cerca

25 Trabajo o empleo decente es el término que la Organización Internacional del Trabajo usa para referirse a un empleo que cumple los estándares laborales internacionales, es decir, condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana.

26 De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística, el sector informal por productividad incluye a los trabajadores por cuenta propia (excluyendo a los profesionales independientes), los trabajadores familiares y los obreros-empleados y patrones de establecimientos donde trabajan menos de cinco personas.

del 60 por ciento de la población ocupada urbana, siendo uno de los más altos de América Latina y el mundo (ver, por ejemplo, Landa y Yañez, 2007). Esta participación tuvo un comportamiento contra-cíclico, es decir, aumentó en periodos de recesión y bajó en épocas de expansión; sin embargo, presenta una leve caída en el largo plazo: la tasa de crecimiento promedio año durante 1997-2009, por ejemplo, es de -0.4 por ciento.

En el cuadro se observan las cifras del subempleo: la tasa de subempleo visible, que estima el porcentaje de personas (de la fuerza laboral) que trabajan menos de 40 horas a la semana, y desean y pueden trabajar más tiempo; y la de subempleo invisible, que considera la población que trabaja más de 40 horas a la semana con un ingreso menor a la canasta básica alimentaria. Aunque la tendencia en el tiempo no es clara, es posible destacar algunos patrones genéricos.

En primer lugar, la población subempleada estimada es comparable con la desempleada; mostrando su importancia relativa.[27] En segundo lugar, el subempleo visible presenta un comportamiento contra-cíclico; consistente con menos empleos de calidad en periodos de recesión económica y más en años de expansión. Finalmente, la tasa de subempleo invisible cae en el tiempo, lo que sugiere que los ingresos laborales están mejorando para los trabajadores que antes recibían remuneraciones bajas.

III.2. La oferta laboral y la regulación

Población ocupada

El cuadro 3.2 presenta a los trabajadores de 14 o más años de edad por categoría ocupacional.[28] Esta edad ha sido elegida porque es la

27 Nótese que el subempleo total es cercano a la sumatoria del subempleo visible y el invisible, aunque un poco menor, dado que algunos trabajadores se cuentan en ambos tipos de subempleo.

28 Las categorías ocupacionales fueron determinadas por el Instituto Nacional de Estadísticas. Los cuentapropistas son los que crean y/o manejan su propia unidad productiva (siendo los únicos que trabajan en ésta); los obreros los que prestan

mínima que establece la Ley General del Trabajo, aunque el Instituto Nacional de Estadística calcula la población activa contando a quienes tienen diez años de edad o más.

En todos los años se aprecia que un alto porcentaje de la población ocupada es no asalariada, 49.6 por ciento en 2003-2004 y 45.2 por ciento en 2009; ella se halla al margen de los beneficios de la LGT, aunque no de los que concede la Constitución (que establece que toda persona tiene derecho a un trabajo digno). Los resultados de 2007 y 2009, algo menores que 2003-2004, parecen deberse a una leve tendencia decreciente de la informalidad y al periodo expansivo del ciclo económico.

La mayor parte de la población ocupada urbana está formada por cuentapropistas y empleados, un poco más del 30 por ciento en cada caso; aunque el porcentaje de los segundos aumenta con el tiempo, llegando a 39.8 por ciento en 2009. Los obreros le siguen en importancia, mas su participación decrece de 14.9 por ciento en 2003-2004 a 10.8 por ciento en 2009. Por último, los trabajadores sin remuneración (familiares y aprendices) y los patrones o empleadores no asalariados también registran proporciones relevantes, ya que alcanzan en conjunto el 13 por ciento del empleo promedio de los tres años de análisis.

Luego se analizó el empleo por categoría ocupacional y condición de estabilidad, según los criterios de la LGT. Desafortunadamente, las encuestas de hogares no cuentan con información específica sobre estabilidad; sin embargo, dada su importancia para el presente estudio, fue construida con base en algunas hipótesis. Las encuestas de hogares tienen datos sobre el tipo de contrato para las categorías de empleados y obreros (que componen cerca del 90 por

servicios de índole material o manual en actividades productivas (incluyendo a capataces y vigilantes); y los empleados los que desarrollan actividades predominantemente intelectuales y no están directamente involucrados en la producción.

ciento de la población asalariada). Las opciones de respuesta son: 1) ¿firmó contrato con fecha de vencimiento o término?, 2) ¿no firmó contrato pero tiene compromiso por obra o trabajo terminado?, 3) ¿es personal de planta con ítem?, y 4) "otro". En el último caso el entrevistado especifica el tipo de trabajo que tiene, por ejemplo, suplente, voluntario o por jornal. A partir de esta información se incluyeron los obreros y empleados que declararon ser personal de planta con ítem y, de la respuesta "otros", a los que cuentan con trabajos sin fecha de vencimiento (sean los contratos verbales o no). Los trabajadores del sector agropecuario y los que caen bajo la jurisdicción del Estatuto del Funcionario Público fueron excluidos, porque en estos casos el despido puede ser injustificado y por causa ajena a la voluntad del trabajador.

Cuadro 3.2
Empleo urbano por categoría ocupacional, 2003 - 2009
(Población de 14 o más años de edad)

Categoría ocupacional	2003-04	2007	2009
Trabajadores asalariados	50.4%	55.7%	54.8%
Obrero	14.9%	14.0%	10.8%
Empleado	30.2%	35.8%	39.8%
Empleada del hogar	4.6%	4.8%	3.5%
Patrón, socio o empleador asalariado	0.7%	1.1%	0.8%
Trabajadores no-asalariados	49.6%	44.3%	45.2%
Patrón, socio o empleador no-asalariado	4.7%	5.9%	5.0%
Cuenta propia	34.1%	32.5%	32.1%
Cooperativista de producción	0.9%	0.3%	0.2%
Trabajador sin remuneración	9.9%	5.7%	7.9%
Total (en porcentaje)	100.0%	100.0%	100.0%
Total (población estimada)	2,355,823	2,680,417	3,090,064

Fuente: Elaboración de los autores en base a información del Instituto Nacional de Estadística (Encuestas de hogares).

Cabe notar que la respuesta "otros" incluye declaraciones que no especifican si algunos contratos verbales tienen fecha de vencimiento o no (cerca del 7 por ciento de la muestra de obreros y empleados),

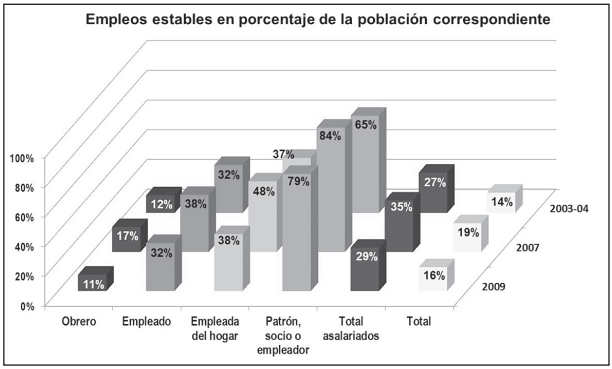
por lo que en estos casos se consideraron empleos estables a aquellos con al menos 20 horas por semana de trabajo; bajo el supuesto de que los remanentes son a destajo, por tarea o jornal. Este procedimiento podría haber sobrestimado el empleo estable, ya que los contratos verbales son menos comunes en las unidades productivas formales.

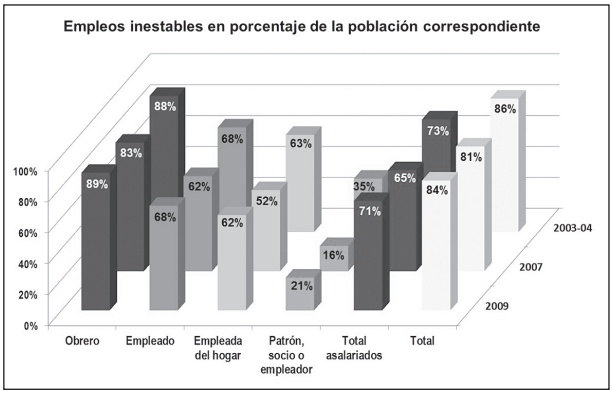
En segundo lugar se ha considerado que las fuentes de trabajo estables para la categoría de patrones, socios o empleadores asalariados son generadas por empresas que cuentan con personería jurídica y/o con el Número de Identificación Tributaria (excluyendo a los funcionarios públicos y al sector agropecuario). Este supuesto ha sido establecido porque las encuestas no indagan sobre la forma de contrato de este personal; sin embargo, las firmas formales tienden a serlo en todos los aspectos (laborales, tributarios, etc.).

Finalmente, las empleadas del hogar que reciben aguinaldo y trabajan al menos 20 horas por semana han sido incluidas en la variable. La hipótesis es que en esta categoría se encuentra mayoritariamente la población sujeta a la Ley de la Trabajadora del Hogar, que determina cierta estabilidad del empleo para las mujeres que cumplen con 8 a 10 horas de trabajo diario. En este contexto, las horas laborales de 20 horas o menos podrían enmarcarse en tareas específicas, por jornal o destajo, y aquellas que no reciben aguinaldo estarían al margen de las normas laborales.

El gráfico 3.3 presenta las estimaciones de los empleos estables por categoría ocupacional. En general se observa mayores participaciones de estos tipos de trabajo en 2007 respecto a los restantes años, mostrando un comportamiento pro-cíclico en el tiempo: llegan al 29 por ciento de la población ocupada asalariada y al 16 por ciento de la total en 2009, un poco menos que en 2007, empero más que en 2003-2004. Este resultado es consistente con el comportamiento contra-cíclico de la tasa de desempleo y de la informalidad definida por productividad. Las actividades formales se deterioran en periodos de recesión y crecen en años de expansión.

Gráfico 3.3
Empleo urbano por categoría ocupacional y estabilidad, 2003-2009
(Población de 14 o más años de edad)





Fuente: Elaboración de los autores en base a información del Instituto Nacional de Estadística (Encuestas de hogares).
Nota: La población ocupada con estabilidad laboral está compuesta por: i) obreros y empleados que declararon contar con ítem en sus fuentes laborales, que tienen contratos verbales por tiempo indefinido o contratos verbales y trabajan al menos 20 horas por semana (excluyendo a los de agricultura y pesca); ii) trabajadores asalariados del magisterio público, la salud pública y la seguridad social, las Fuerzas Armadas y la Policía, y las empresas públicas, siempre que no tengan contratos por obra o plazo fijo (excluyendo a los funcionarios que se encuentran bajo la jurisdicción del Estatuto del Funcionario Público); iii) patrones, socios o empleadores asalariados cuya firma cuenta con personería jurídica o NIT, y iv) empleados del hogar que reciben aguinaldo y trabajan al menos 20 horas por semana.

La categoría de patrones, socios o empleadores asalariados se beneficia de la estabilidad laboral en un alto porcentaje. El caso intermedio es el de los empleados y de las empleadas del hogar (32 y 38 por ciento, respectivamente, en 2009). La situación de los primeros se explica, en buena medida, por la presencia del magisterio y otros trabajadores públicos con normas específicas de protección laboral y con agrupaciones sindicales que cuentan con un alto poder de negociación. La de las segundas por la construcción de la variable, que considera que la aplicación de la norma para este grupo poblacional es favorable. Los obreros son los que se benefician menos de trabajos estables, 11 por ciento en 2009.

El siguiente cuadro, 3.3, presenta la población ocupada urbana que recibe pagos adicionales al salario básico: aguinaldos, bonos y/o primas, horas extras y otros. En el primer caso la proporción de beneficiarios todavía dista de manera significativa del total. En 2009, por ejemplo, solamente el 45.5 por ciento de los asalariados recibió el treceavo salario, siendo apenas el 25 por ciento del total de los trabajadores. Al igual que en el caso de los empleos estables, la participación porcentual es pro-cíclica, pues alcanza los valores más altos en 2007. Sin embargo, la cobertura es aquí más alta por que varios trabajadores contratados de acuerdo al Estatuto del Funcionario Público y los trabajadores con compromiso de obra o fecha de vencimiento reciben el bono de navidad. Por otro lado, los empleados son los que reciben esta remuneración en mayor proporción (52.7 por ciento en 2009) y los obreros tienen el porcentaje más bajo (20.9 por ciento en 2009).

Los restantes pagos presentan bajos porcentajes de cobertura, con excepción de "otros servicios", que incluyen vestimenta, alimentos, vivienda y otros. Los trabajadores que reciben bonos y/o primas son apenas el 13.8 por ciento de los asalariados en 2009 y el 7.6 por ciento del total, lo que puede deberse a varios motivos; entre ellos, la existencia de firmas no lucrativas o evasoras de esta carga laboral.

Cuadro 3.3
Participación porcentual de beneficios sociales por categoría ocupacional, 2003-2009
(Población de 14 o más años de edad)

Categoría ocupacional	Aguinaldo	Bonos o primas	Pago horas extras	Pago transporte	Pago otros servicios
2003-04					
Obrero	21.5%	4.1%	3.9%	4.8%	25.1%
Empleado	54.9%	15.6%	2.7%	6.0%	27.7%
Empleada del hogar	37.6%	0.4%	1.8.%	9.7%	69.6%
Patrón, socio o empleador asalariado	37.0%	3.7%	0.0%	4.9%	7.4%
Total población asalariada	43.2%	10.6%	2.9%	6.0%	30.5%
Total población ocupada	21.8%	5.4%	1.5%	3.0%	15.3%
2007					
Obrero	24.3%	7.9%	7.0%	11.8%	27.0%
Empleado	62.0%	15.6%	4.8%	7.6%	32.8%
Empleada del hogar	43.5%	0.9%	1.4%	15.7%	64.6%
Patrón, socio o empleador asalariado	55.1%	10.2%	2.0%	8.2%	12.2%
Total población asalariada	50.8%	12.3%	5.0%	9.3%	33.7%
Total población ocupada	28.3%	6.8%	2.8%	5.2%	18.8%
2009					
Obrero	20.9%	4.2%	4.2%	5.7%	30.8%
Empleado	52.7%	13.0%	6.3%	8.5%	34.3%
Empleada del hogar	39.7%	1.4%	2.1%	14.4%	76.7%
Patrón, socio o empleador asalariado	45.5%	12.1%	6.1%	9.1%	15.2%
Total población asalariada	45.5%	13.8%	5.6%	8.3%	36.0%
Total población ocupada	25.0%	7.6%	3.1%	4.6%	19.8%

Fuente: Elaboración de los autores en base a información del Instituto Nacional de Estadística (Encuestas de hogares).
Nota: La categoría "otros servicios" incluye alimentos, bebidas, vestimenta, calzados y vivienda.

Las compensaciones por horas extras, por su lado, benefician a una parte muy reducida de la sociedad, lo que aparentemente responde a una escasa aplicación de la norma en la práctica. Por ejemplo, de los trabajadores asalariados en 2009, el 61 por ciento sobrepasa las horas semanales de trabajo establecidas por la norma (40 horas). Sin embargo, cabe notar que las tareas sujetas a resultados o productos pueden demandar más horas de trabajo para algunas personas, dada la heterogeneidad en habilidades, lo que podría justificar, en alguna medida, que no se paguen horas extras. En caso contrario, solamente los trabajadores más productivos serían contratados, en desmedro de aquellos que tienen menos capacidades innatas.

El cuadro 3.4 muestra la población ocupada que recibe seguros sociales. Al igual que en los casos anteriores, los trabajadores que contribuyen a las Administradoras de Fondos de Pensiones son pocos, menos del 35 por ciento de los asalariados y del 20 por ciento del total.[29] Los empleados cuentan con una mayor proporción de trabajadores contribuyentes, el 42.9 por ciento en 2009. En el otro extremo están las empleadas del hogar, que no tienen agentes de retención y perciben bajos salarios, lo que limita su decisión de aportar. Además, ellas son contratadas de forma verbal, entre personas naturales y en condiciones poco formales.

El seguro de salud tiene una cobertura relativamente mayor, aunque no necesariamente es pagado por los aportes patronales, ya que pueden ser privados o corresponder a algún miembro de la familia. Al respecto, solamente el 24.4 por ciento de los trabajadores declaró en 2003-2004 que el empleador paga (parte o la totalidad) del seguro.[30]

Por otro lado, los empleados destacan por la mayor proporción de asegurados en contraste con las empleadas del hogar. Por último, los no-

29 Un número mínimo de trabajadores no asalariados que contribuye independientemente a las AFP no está contemplado en el análisis por carencia de información.

30 Lamentablemente esta pregunta no fue realizada en los años 2007 y 2009.

asalariados señalaron contar con algún seguro, 18 por ciento en 2009 (13.6 por ciento en 2003-2004 y 19.7 por ciento en 2007), llegando a una cobertura del 31.7 por ciento de la población ocupada total.

Cuadro 3.4
Participación porcentual de los contribuyentes a las AFP y asegurados a algún servicio de salud por categoría ocupacional, 2003-2009 (Población de 14 o más años de edad)

Categoría ocupacional	2003-04	2007	2009
Contribuyentes a las AFPs			
Obrero	10.7%	15.0%	11.5%
Empleado	47.7%	47.2%	43.2%
Empleada del hogar	0.0%	0.9%	1.4%
Patrón, socio o empleador asalariado	24.7%	26.5%	30.3%
Total población asalariada	32.1%	34.7%	34.2%
Total población ocupada	16.2%	19.3%	18.7%
Tenedores de seguro de salud			
Obrero	12.7%	26.1%	26.2%
Empleado	48.9%	54.1%	49.9%
Empleada del hogar	6.5%	18.4%	15.8%
Patrón, socio o empleador asalariado	35.8%	30.6%	36.4%
Total población asalariada	34.1%	43.6%	42.9%
Total población ocupada	17.2%	24.3%	31.7%
Ambos			
Obrero	8.7%	12.1%	10.4%
Empleado	42.6%	42.2%	37.8%
Empleada del hogar	0.0%	0.9%	0.0%
Patrón, socio o empleador asalariado	16.0%	16.3%	18.2%
Total población asalariada	28.3%	30.6%	29.7%
Total población ocupada	14.3%	17.0%	16.3%

Fuente: Elaboración de los autores en base a información del Instituto Nacional de Estadística (Encuestas de Hogares).

Al igual que las participaciones de las poblaciones con empleo estable y aguinaldo, los porcentajes de contribuyentes a las AFP y tenedores de seguros incrementan entre 2003-04 y 2007 y caen en 2009, siguiendo el comportamiento del PIB. Como ya se mencionó, los periodos de expansión económica no solamente promueven más fuentes laborales sino también empleos de mejor calidad, pues están

asociados a un mejor desempeño productivo del sector formal de la economía. En contraste, en épocas recesivas aumentan las tasas de desempleo, subempleo e informalidad. Al parecer, las medidas proteccionistas adoptadas a partir de 2006 no están amortiguando esta volatilidad.

Los cuadros 3.5, 3.6 y 3.7 muestran las características individuales y socio-económicas de la población ocupada, de acuerdo a su condición de estabilidad laboral, el pago de aguinaldos y los seguros de jubilación y salud durante 2003-2009. En todos los años, los trabajadores con algún beneficio derivado de la regulación laboral son los que cuentan con mayores niveles de educación y edad. Estos resultados se explicarían, en alguna medida, porque muchas fuentes laborales estables y/o con seguros concentran a una buena parte de la mano de obra calificada del sector público (educación, salud, administración pública, etc.), y porque los mayores beneficios laborales (asociados a la norma) permitirían que las empresas formales tengan mayores oportunidades de contratar un personal más productivo; es decir, con mayor educación y experiencia laboral.

Cuadro 3.5
Años de educación y edad promedio de la población ocupada por condición de estabilidad, aguinaldo y seguros de vejez y salud, 2003-2009 (Población de 14 o más años de edad)

Características	Empleo estable			Aguinaldo			Seguros		
	2003-4	2007	2009	2003-4	2007	2009	2003-4	2007	2009
Años promedio de educación									
Con beneficios	12.6	11.4	11.3	11.4	11.4	11.1	13.2	12.2	13.1
Sin beneficios	9.0	9.4	9.7	9.6	10.1	10.6	8.7	9.3	9.6
Edad promedio									
Con beneficios	37.2	37.2	37.8	37.8	37.8	38.8	42.3	39.2	40.4
Sin beneficios	36.2	35.0	35.9	30.6	31.0	31.5	35.8	36.8	36.7

Fuente: Elaboración de los autores en base a información del Instituto Nacional de Estadística (Encuestas de hogares).
Nota: La población ocupada con estabilidad laboral es la definida anteriormente (ver gráfico 3.3).

Cuadro 3.6
Características individuales de la población ocupada por condición de estabilidad, aguinaldo y seguros de vejez y salud, 2003-2009
(Población de 14 o más años de edad)

Características	Empleo estable			Aguinaldo			Seguros		
	2003-4	2007	2009	2003-4	2007	2009	2003-4	2007	2009
Población femenina									
Con beneficios	15.4%	20.4%	16.8%	20.9%	26.5%	23.1%	13.4%	15.8%	15.0%
Sin beneficios	84.6%	79.6%	83.2%	79.1%	73.5%	76.9%	86.6%	84.2%	85.0%
Población masculina									
Con beneficios	12.2%	18.5%	15.4%	22.5%	29.6%	26.5%	15.0%	17.9%	17.3%
Sin beneficios	87.8%	81.5%	84.6%	77.5%	70.4%	73.5%	85.0%	82.1%	82.7%
Población indígena									
Con beneficios	8.0%	11.0%	7.7%	12.2%	15.8%	12.9%	6.0%	9.1%	7.3%
Sin beneficios	92.0%	89.0%	92.3%	87.8%	84.2%	87.1%	94.0%	90.9%	92.7%
Población no indígena									
Con beneficios	16.0%	21.5%	18.3%	25.7%	31.6%	28.3%	17.7%	19.2%	18.8%
Sin beneficios	84.0%	78.5%	81.7%	74.3%	68.4%	71.7%	82.3%	80.8%	81.2%
Población soltera, viuda o divorciada									
Con beneficios	13.4%	19.4%	15.3%	18.9%	27.4%	22.6%	9.6%	12.2%	13.4%
Sin beneficios	86.6%	80.6%	84.7%	81.1%	72.6%	77.4%	90.4%	87.8%	86.6%
Población casada o concubina									
Con beneficios	13.8%	19.3%	16.4%	23.5%	28.8%	26.5%	17.0%	19.7%	18.1%
Sin beneficios	86.2%	80.7%	83.6%	76.5%	71.2%	73.5%	83.0%	80.3%	81.9%
Jefes de Hogar									
Con beneficios	13.9%	20.2%	16.8%	25.1%	30.4%	27.0%	17.4%	19.8%	18.6%
Sin beneficios	86.1%	79.8%	83.2%	74.9%	69.6%	73.0%	82.6%	80.2%	81.4%
Restantes miembros del hogar									
Con beneficios	13.4%	18.3%	15.2%	18.5%	26.1%	12.9%	11.1%	14.2%	14.2%
Sin beneficios	86.6%	81.7%	84.8%	81.5%	73.9%	87.1%	88.9%	85.8%	85.8%

Fuente: Elaboración de los autores en base a información del Instituto Nacional de Estadística (Encuestas de hogares).
Notas: i) La población ocupada con estabilidad laboral es la definida anteriormente (ver Gráfico 3.3); ii) la población indígena ha sido clasificada de acuerdo a la lengua materna (conocimiento de un idioma nativo).

En el cuadro 3.6 resalta la siguiente información. En primer lugar, la población femenina con empleos estables es relativamente mayor a la masculina en todos los años de análisis. Esta diferencia se revierte cuando se trata del pago de aguinaldos y seguros, en cuyo caso los favorecidos son los hombres. Esto se explica esencialmente por el alto porcentaje de empleadas del hogar con fuentes laborales estables, pero sin aguinaldo y/o seguros. Además, cabe notar que un mayor porcentaje de mujeres cuenta con trabajos no asalariados, lo que estaría asociado a empleos más flexibles y compatibles con las tareas de cuidado del hogar.

En segundo lugar, la población no indígena tiene en mayor medida empleos formales comparativamente con la indígena.[31] Esto refleja las disparidades educacionales, tanto en cantidad como en calidad, entre los grupos poblacionales, lo que favorece a los primeros en las selecciones de personal y las contrataciones (Andersen y Muriel, 2002). En esta desagregación, resaltan los bajos porcentajes de los trabajadores indígenas en fuentes laborales estables y con seguros, siendo cercanas al 7 por ciento en 2009.

El estado civil de la persona no presenta ninguna discrepancia significativa por condición de estabilidad; sin embargo, una mayor proporción de casados o concubinos reciben aguinaldo, aportan a las AFP y tienen seguros de salud en comparación con los solteros, viudos o divorciados. En general, más jóvenes (usualmente solteros) comienzan su vida laboral en actividades informales, con excepción de las empleadas del hogar, que automáticamente cuentan con empleos estables.

Por último, los jefes del hogar cuentan en mayor proporción con beneficios sociales respecto a los restantes miembros del hogar, siendo las brechas relativamente mayores en los casos de pago de aguinaldo y tenencia de seguros. Aparentemente, los jefes de familia

31 La población indígena ha sido clasificada como aquella que tiene algún idioma nativo como lengua materna.

buscan trabajos sujetos a la regulación laboral, a fin de dar mayor seguridad a sus dependientes.

Finalmente, el cuadro 3.7 registra las características socio-económicas de la población ocupada.

Cuadro 3.7
Características socioeconómicas de la población ocupada por condición de estabilidad, aguinaldo y seguros de vejez y salud, 2003-2009
(Población de 14 o más años de edad)

Características	Empleo estable			Aguinaldo			Seguros		
	2003-4	2007	2009	2003-4	2007	2009	2003-4	2007	2009
Sectores intensivos en mano de obra									
Con beneficios	17.0%	25.8%	20.8%	20.7%	31.6%	27.8%	15.4%	19.0%	17.9%
Sin beneficios	83.0%	74.2%	79.2%	79.3%	68.4%	72.2%	87.0%	81.0%	82.1%
Sectores no intensivos en mano de obra									
Con beneficios	8.6%	11.2%	10.3%	23.4%	24.2%	21.6%	13.0%	14.5%	14.4%
Sin beneficios	91.4%	88.8%	89.7%	76.6%	75.8%	78.4%	83.9%	85.5%	85.6%
Sector informal por productividad									
Con beneficios	4.0%	4.9%	3.3%	6.2%	6.4%	4.8%	2.3%	3.0%	3.2%
Sin beneficios	96.0%	95.1%	96.7%	93.8%	93.6%	95.2%	97.7%	97.0%	96.8%
Sector formal por productividad									
Con beneficios	33.1%	40.6%	34.3%	52.9%	60.7%	54.1%	38.2%	41.0%	38.7%
Sin beneficios	66.9%	59.4%	65.7%	47.1%	39.3%	45.9%	61.8%	59.0%	61.3%
Pobres									
Con beneficios	6.2%	2.8%	4.1%	4.3%	3.5%	3.8%	10.3%	19.5%	16.3%
Sin beneficios	93.8%	97.2%	95.9%	95.7%	96.5%	96.2%	89.7%	80.4%	83.6%
No pobres									
Con beneficios	18.7%	23.7%	16.1%	29.3%	34.9%	30.0%	31.8%	36.6%	33.3%
Sin beneficios	81.3%	76.3%	83.9%	70.7%	65.1%	70.0%	66.2%	63.4%	83.5%

Fuente: Elaboración de los autores en base a información del Instituto Nacional de Estadística (Encuestas de hogares).
Notas: i) La población ocupada con estabilidad laboral es la definida anteriormente (ver gráfico 3.3); ii) el sector intensivo en mano de obra comprende las actividades de agricultura, pesca, servicios comunitarios y personales, construcción, comercio, hogares privados, hoteles y restaurantes e industria manufacturera. El no intensivo: transporte, almacenamiento y comunicaciones, servicios inmobiliarios y empresariales, administración pública, electricidad gas y agua, intermediación financiera, minería-hidrocarburos, y organismos extraterritoriales (la diferencia entre ambos ha sido determinada por el grado de uso de mano de obra por unidad de producto); y iii) pobres son aquellos individuos que pertenecen a familias cuyo ingreso mensual (laboral y no laboral) por miembro es menor o igual a la línea de la pobreza, de acuerdo a las estimaciones realizadas por la Unidad de Políticas Económicas y Sociales.

Los sectores intensivos en mano de obra tienen una mayor cantidad de empleos favorecidos por las normas comparativamente a los no intensivos, lo que se explica, en buena medida, por la categoría de empleados, con muchos de ellos perteneciendo a los rubros de educación y salud públicas.[32]

Por otro lado, como era de esperar, casi la totalidad de los empleos informales por productividad también lo son por legalidad (es decir, no cumplen la norma), ya que en su mayoría son cuentapropistas. Sin embargo, los trabajadores formales por productividad tampoco presentan una cobertura satisfactoria: en 2009, el 34.3 por ciento cuenta con empleos estables, el 54.1 por ciento recibe aguinaldos y el 38.7 por ciento tiene seguros sociales. Estos resultados muestran que la informalidad por legalidad es aún más severa que la informalidad por productividad.

Por último, la población pobre presenta bajísimos porcentajes de cobertura laboral.[33] En 2009, apenas el 4.1 por ciento cuenta con empleos estables, el tres por ciento con aguinaldo y el cero por ciento con seguros. Las personas no pobres están en una situación mejor, aunque distan en gran medida de la cobertura total.

En resumen, los trabajadores beneficiados por las normas laborales poseen relativamente mayores capacidades (años de escolaridad y experiencia) en el mercado laboral y pertenecen en mayor proporción a grupos poblacionales menos vulnerables.

32 El sector intensivo en mano de obra comprende las actividades de agricultura, pesca, servicios comunitarios y personales, construcción, comercio, hogares privados, hoteles y restaurantes, e industria manufacturera. El no intensivo incluye transporte, almacenamiento y comunicaciones, servicios inmobiliarios y empresariales, administración pública, electricidad, gas y agua, intermediación financiera, minería-hidrocarburos y organismos extraterritoriales. La diferencia entre ambos sectores ha sido de terminada por el grado de uso de mano de obra por unidad de producto.

33 La pobreza está determinada a partir de la línea de pobreza, que toma como referencia el costo de la canasta básica, con diferencias regionales y departamentales. Pobres son aquellos individuos que pertenecen a familias cuyo ingreso mensual (laboral y no laboral) por miembro es menor o igual a la línea de la pobreza.

El cuadro 3.8 muestra la población ocupada urbana por categoría ocupacional que cuenta con "empleos de calidad", definiéndose aquí a aquellos estables, con aguinaldo y seguros sociales. En general, las participaciones son bajas. En 2009, apenas el 15.0 por ciento de la población ocupada asalariada, y el 8.2 por ciento de la total, accedió a los beneficios derivados de las normas laborales.

La categoría de empleados tiene el porcentaje más alto de "empleos de calidad", que en 2009 llega a 19.4 por ciento.[34] Los patrones, socios o empleadores asalariados le siguen en importancia con el 15.2 por ciento; y una tendencia relativamente creciente en el tiempo. Por último, las empleadas del hogar destacan por no contar prácticamente con ningún miembro que posea los señalados beneficios laborales en conjunto.

Cuadro 3.8
"Empleos de calidad" por categoría ocupacional, 2003-2009
(Población de 14 o más años de edad)

Categorías ocupacionales	2003-4	2007	2009
Porcentaje de la población correspondiente			
Obrero	3.7%	5.6%	3.5%
Empleado	24.3%	24.8%	19.4%
Empleada del hogar	0.0%	0.9%	0.0%
Patrón, socio o empleador asalariado	11.1%	14.3%	15.2%
Total asalariados	15.8%	17.7%	15.0%
Total	**7.9%**	**9.9%**	**8.2%**

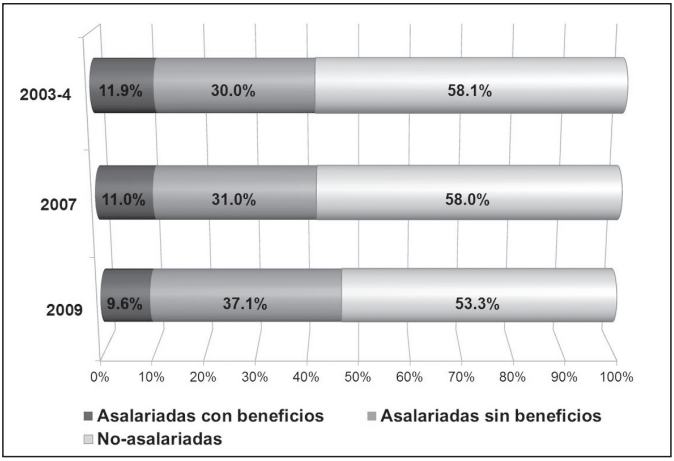
Fuente: Elaboración de los autores en base a información del Instituto Nacional de Estadística (Encuestas de hogares).
Nota: Empleos de calidad son los estables, con aguinaldo, contribuciones a las AFP y seguro de salud.

Las encuestas de hogares permiten analizar también ciertos beneficios por natalidad derivados de la regulación laboral. El gráfico 3.4 presenta la participación de la población femenina que tuvo un hijo durante el último año de acuerdo a la recepción de subsidios de lactancia y/o bonos de natalidad.

34 Llama la atención las significativas disparidades entre 2009 y los años anteriores, lo que podría atribuirse al cambio de metodología de la encuesta este año, así como a una mayor cantidad de empleados sobre la población ocupada asalariada.

Las madres no-asalariadas representan más de la mitad de esta población femenina ocupada en todos los años de análisis, siendo ya excluidas de los beneficios sociales derivados de la norma. Las madres favorecidas, por otro lado, son pocas, ya que representan alrededor del 10 por ciento y aún su participación registra una leve tendencia de decrecimiento en el tiempo. La caída de la cobertura también se refleja en una menor proporción de mujeres con hijos nacidos vivos que cuentan con beneficios dentro de la población de madres asalariadas, que alcanzaba el 28.5 por ciento en 2003-04 y llega al 20.7 por ciento en 2009. Este resultado podría ser explicado por dos motivos principales: i) la implementación del bono Juana Azurduy, que llevaría a una menor necesidad de buscar empleos formales por legalidad, así como a una aminoración de estas responsabilidades laborales por parte de las firmas; y ii) la movilidad ocupacional de trabajos no-asalariados hacia empleos precarios asalariados.

Gráfico 3.4
Población ocupada femenina urbana de acuerdo a subsidios de lactancia y/o bonos de natalidad, 2003-2009 (14 años o más con un hijo nacido vivo durante los últimos 12 meses)



Fuente: Elaboración de los autores en base a información del Instituto Nacional de Estadística (Encuestas de Hogares).

Población desocupada

El cuadro 3.9 muestra la tasa de desempleo y el porcentaje de desempleados con indemnización de acuerdo a las categorías de género, etnia, estado civil y jefatura de hogar.[35] En general, los grupos poblacionales de mujeres, no indígenas, solteros (viudos y divorciados) y no jefes de hogar presentan las tasas más altas de desempleo. Esto se explica porque cuentan con mayores grados de libertad para ser cesantes (o aspirantes) y buscar empleo.

Cuadro 3.9
Población desocupada por características Individuales, 2003-2009
(Población de 14 años de edad o más)

Población por características individuales	2003-2004		2007		2009	
	Tasa de desempleo	% Indemni-zados	Tasa de desempleo	% Indemni-Zados	Tasa de desempleo	% Indemni-zados
Femenina	8.5%	1.7%	9.0%	1.0%	6.2%	0.8%
Masculina	4.4%	5.6%	5.8%	2.4%	3.7%	2.2%
Indígena	4.6%	2.4%	2.8%	0.0%	3.6%	0.0%
No-indígena	8.0%	2.9%	8.4%	1.8%	5.1%	1.7%
Soltera, viuda o divorciada	10.8%	2.4%	12.8%	0.4%	6.8%	0.1%
Casada o concubina	4.7%	3.5%	3.8%	4.2%	3.5%	4.0%
Jefe de hogar	3.0%	8.7%	2.2%	5.7%	2.5%	3.8%
Restantes miembros del hogar	10.8%	1.4%	12.0%	1.1%	6.9%	0.6%
Total	**7.0%**	**2.8%**	**7.2%**	**1.6%**	**4.8%**	**1.4%**

Fuente: Elaboración de los autores en base a información del Instituto Nacional de Estadística (Encuestas de hogares).
Notas: i) La población indígena fue calculada por idioma materno; ii) % indemnizados = Desempleados con indemnización/Total de desempleados.

Por un lado, las mujeres, los jóvenes y los "restantes miembros del hogar" tienen generalmente menos responsabilidades laborales. Por otro lado, la población no indígena cuenta, en promedio, con mayores niveles de educación y mejores ingresos y posibilidades de obtener empleos, lo que se refleja en ahorros más altos así como en

35 La categoría pobreza ha sido excluida porque está determinada en buena parte por los ingresos no percibidos merced al desempleo, lo que distorsiona los resultados.

una mayor flexibilidad para la búsqueda de una mejor fuente laboral (para una discusión sobre el tema, ver Canavire y Landa, 2006, y Muriel y Jemio, 2010).

La población desocupada que cuenta con indemnizaciones presenta cifras bajísimas: 2.8 por ciento en 2003-2004, 1.7 por ciento en 2007 y 1.4 por ciento en 2009. En este caso, los jefes de hogar y los hombres tienen una mayor cobertura, aunque las diferencias son poco significativas.

La reducida aplicación de la norma laboral en este caso puede ser explicada por los siguientes motivos: i) algunos desempleados no fueron despedidos de sus fuentes de trabajo, y por tanto no recibieron indemnizaciones; ii) otros cesantes trabajaron anteriormente bajo contratos por obra, con fecha de vencimiento u otras modalidades que no proporcionan este beneficio, iii) otras personas están entrando al mercado de trabajo por primera vez, y iv) los demás trabajaron en empleos informales.

En resumen, la información muestra que la regulación laboral no está protegiendo a la mayor parte de los trabajadores ni respondiendo al mandato constitucional de que toda persona tenga un trabajo digno. Aparentemente, la norma ha generado problemas de segmentación, favoreciendo a los grupos poblacionales menos vulnerables, debido a que concentra empleos públicos para personal con un alto nivel de capacitación y genera mayores grados de libertad en las empresas formales para escoger y contratar trabajadores más productivos.

Por otro lado, la creación de mejores fuentes laborales se relaciona con los ciclos económicos; mas no así con las mayores medidas de protección o inflexibilidad laboral y beneficios implementados desde 2006.

Finalmente, las indemnizaciones en el momento del despido presentan una baja cobertura, que además ha decrecido con el tiempo, lo que puede ser explicado, entre otros, por la existencia de contratos no sujetos a este beneficio.

Probabilidad de emplearse en un trabajo normado

Como se señaló anteriormente, los trabajadores con empleos sujetos a la regulación laboral tienen ciertas características individuales y socioeconómicas distintivas. En esta sección se estudia con mayor profundidad la importancia relativa de tales factores (y otros adicionales) sobre la probabilidad de que un dado individuo se encuentre en un "empleo de calidad" o no, bajo la regulación laboral boliviana. El estudio se realiza a partir del modelo de selección binaria *probit*, donde la variable dependiente asume dos valores: z = 1 si el trabajador i (i = 1, 2, 3, ..., I) tiene un empleo sujeto a las normas laborales y z = 0 en caso contrario. Las diversas características de los trabajadores se agrupan en un vector $\boldsymbol{x}$ que se relaciona con y de acuerdo a las funciones de probabilidad P (para una descripción más detallada del modelo ver, por ejemplo, Green, 1997):[36]

$$(3.1) \qquad P(z = 1) = F(\boldsymbol{\beta}' \boldsymbol{x})$$

$$P(z = 0) = 1 - F(\boldsymbol{\beta}' \boldsymbol{x})$$

El vector de coeficientes $\boldsymbol{\beta}$ resume la incidencia del vector de variables explicativas $\boldsymbol{x}$ sobre la probabilidad de tener (o no) un empleo bajo las normas laborales; y $F(\cdot)$ representa la función de distribución acumulada. El efecto marginal de una dada variable x_j (j = 1, 2, ... , N) expresa el cambio en una unidad de ésta sobre la probabilidad de que z sea igual a 1, y se determina a partir de la siguiente expresión:

36 La regulación laboral busca favorecer al trabajador, pero descuida las consecuencias negativas que las medidas proteccionistas puedan tener sobre el mismo trabajador, así como otros múltiples factores y variables que determinan el nivel de satisfacción del individuo en la fuente laboral. En particular, Muriel y Jemio (2010) y Flores (2011) muestran que existe un porcentaje significativo (más del 35 por ciento) de trabajadores asalariados que, aunque cuentan con alguno o todos los beneficios relativos a un "empleo de calidad", preferirían, si tuvieran la oportunidad, ser independientes (usualmente al margen de las normas laborales). En estos casos, el empleo regulado es la mejor opción factible para el individuo, pero no necesariamente la más deseable.

$$(3.2) \qquad \frac{\partial E(z)}{\partial x_j} = \left(\frac{dF(\boldsymbol{\beta}' \boldsymbol{x})}{d(\boldsymbol{\beta}' \boldsymbol{x})} \right) \beta_j = f(\boldsymbol{\beta}' \boldsymbol{x}) \beta_j$$

Donde β_j es el coeficiente estimado correspondientes a x_j, y $f(\cdot)$ es la función normal de distribución relativa a la función acumulada $F(\cdot)$.

Análisis empírico

La información utilizada proviene de la Encuesta Continua de Hogares 2003-2004 sobre la población ocupada urbana de 14 o más años de edad.[37] La probabilidad de que un individuo trabaje bajo las normas laborales ha sido aproximada a partir del uso de tres variables: trabajo estable, aportes a las AFP y "empleo de calidad". Las variables explicativas son:

Educación, que representa los años de escolaridad.

Edad, igual a los años del individuo; y *Edad*^{2}, que eleva la variable al cuadrado a fin de controlar posibles rendimientos marginales decrecientes, siguiendo la teoría del capital humano.

Variables dicótomas: i) *D_hombre* para la condición de hombre; ii) *D_indígena* igual a 1 para los individuos que declaran haber aprendido a hablar en una lengua indígena (cero en caso contrario); iii) *D_casado* para el estatus de casado o conviviente; iv) *D_jefe* de hogar que distingue al jefe de la familia, y v) *D_pobre* igual a 1 para los trabajadores pobres.

Variables dicótomas adicionales potencialmente relevantes: i) *D_estudiante* para las personas que se matricularon en

37 La encuesta ha sido escogida para el análisis econométrico porque fue aplicada de manera continua durante un año, mientras que las otras encuestas sólo durante un mes. Sin embargo, en el anexo de este capítulo, cuadros 3A.1 y 3A.2, se detallan las estimaciones econométricas para los años 2007 y 2009, con resultados cualitativamente parecidos.

el año de la encuesta, esperando una relación negativa con la variable dependiente, por la necesidad de los estudiantes de contar con fuentes laborales con horarios más flexibles, y ii) *D_eje*, igual a uno para las zonas urbanas del eje central, La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, pudiendo ser la relación positiva o negativa con la probabilidad de conseguir empleo regulado, dado que el relativo mayor dinamismo y desarrollo económico en esas regiones generan los dos tipos de empleo, formales e informales.

Variables dicótomas para los 16 sectores, que han sido delimitadas con el propósito de capturar de manera más específica la relevancia relativa de pertenecer a una dada rama de actividad: agropecuaria, minería-hidrocarburos, comercio, electricidad, gas y agua, construcción, manufacturas, hoteles y restaurantes, transporte y comunicaciones, intermediación financiera, servicios empresariales, administración pública, educación, servicios sociales y de salud, otros servicios sociales, servicio doméstico y organismos extraterritoriales.

Variables dicótomas para cada tamaño de empresa, las cuales buscan capturar tanto las características productivas de las empresas como la necesidad que tienen de legalizarse a medida que crecen (se usa el concepto de informalidad por productividad): *D_micro* para las de uno a cuatro trabajadores, *D_pequeña* para las de cinco a 14, *D_mediana* para las de 15 a 49, y *D_grande* para las de 50 o más trabajadores.

Tasa de menores (9 años o menos) por mujeres adultas (18 años o más) dentro del hogar, esperando controlar por el doble trabajo (dentro y fuera del hogar) de la población femenina muchas veces no compatible con los empleos sujetos a la norma.

La tabla 3.1 presenta los resultados del análisis econométrico, incluyendo solamente las variables explicativas robustas; es

decir, las que continuaron siendo significativas al nivel del 10 por ciento, frente a las diversas especificaciones de las ecuaciones. Las columnas (1) y (1a) muestran las estimaciones del modelo probit y sus efectos marginales, considerando los empleos estables como variable dependiente. En todos los casos se observa que los signos de los coeficientes son compatibles con los esperados, destacándose los siguientes resultados:

En primer lugar se aprecia, como era de esperar, que a medida que la población ocupada cuenta con más años de escolaridad y edad tiene una mayor probabilidad de acceder a un empleo estable; confirmándose que la segunda variable expone tasas decrecientes (coeficiente negativo de $Edad^2$). Sin embargo, los efectos marginales son bajos en ambos casos: el aumento en una unidad del nivel de educación o de edad implica el incremento del 0.4 por ciento de la probabilidad de encontrar un empleo sujeto a las normas laborales (ver regresión (1a)).

Las estimaciones confirman que los trabajadores que pertenecen a familias pobres tienen menor probabilidad de contar con un empleo estable, a la inversa que los jefes de hogar. Por otro lado, la dicótoma *D_eje* registra un coeficiente negativo, lo que indica que la población ocupada urbana de los departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba tiene menos posibilidades de encontrar fuentes laborales estables respecto a las restantes zonas urbanas de Bolivia. Este resultado puede deberse al hecho de que el crecimiento en el eje atrae migrantes del resto del país, en su mayoría no calificados, que encuentran oportunidades de empleo en actividades informales, principalmente en El Alto y Santa Cruz (véase Mercado e Ibiett, 2006).

Tabla 3.1
Modelo Probit: Probabilidad de tener un empleo sujeto a la regulación laboral, 2003-04
(Población urbana de 14 o más años de edad)

Variables	Empleos estables		Aportantes AFPs		Empleos de calidad	
	(1)	(1a)	(2)	(2a)	(3)	(3a)
Educación	0.0326	0.0039	0.0803	0.0065	0.0527	0.0013
	(0.004)***		(0.0005)***		(0.006)***	
Edad	0.0302	0.0036	0.1083	0.0088	0.1222	0.0031
	(0.008)***		(0.0009)***		(0.018)***	
Edad²	-0.0003	-0.0000	-0.0012	-0.0001	-0.0013	-0.00003
	(0.001)***		(0.00001)***		(0.0002)***	
D_ pobre	-0.2622	-0.0309	-0.3545	-0.0274	-0.4315	-0.0104
	(0.042)***		(0.053)***		(0.070)***	
D_ indígena			-0.1326	-0.0103		
			(0.059)**			
D_ hombre					-0.1962	-0.0051
					(0.069)***	
D_ eje	-0.2993	-0.0379	-0.1006	-0.0083		
	(0.036)***		(0.043)**			
D_ casado			0.2731	0.0210	0.1765	0.0043
			(0.051)***		(0.062)***	
D_ jefe de hogar	0.1089	0.0133	0.2138	0.0174	0.2417	0.0062
	(0.041)***		(0.047)***		(0.069)***	
D_ agropecuario	-1.0018	-0.0632				
	(0.161)***					
D_ electricidad, gas y agua	0.7373	0.1487	1.0672	0.1979	1.3443	0.1472
	(0.148)***		(0.185)***		(0.156)***	
D_comercio	-0.2192	-0.0245				
	(0.058)***					
D_hoteles	-0.1811	-0.0196				
	(0.088)**					
D_ intermediación financiera	0.7577	0.1544	1.2292	0.2496	1.3074	0.1382
	(0.131)***		(0.168)***		(0.146)***	
D_ administración pública	-2.1840	-0.0745	1.5479	0.3482		
	(0.347)***		(0.080)***			
D_educación	1.3902	0.3535	1.5795	0.3490	1.8179	0.2521
	(0.065)***		(0.075)***		(0.071)***	

Tabla 4.1 continuación

Variables	Empleos estables		Aportantes AFPs		Empleos de calidad	
	(1)	(1a)	(2)	(2a)	(3)	(3a)
D_ salud	0.8021	0.1645	1.0013	0.1735	1.1480	0.1007
	(0.077)***		(0.090)***		(0.086)***	
D_ servicios a hogares	0.9544	0.2077				
	(0.076)***					
D_ micro	-0.6999	-0.0974	-0.9116	-0.0925	-0.7862	-0.0268
	(0.050)***		(0.055)***		(0.0749)***	
D_ mediana	0.2115	0.0292	0.5817	0.0701	0.3274	0.0114
	(0.058)***		(0.061)***		(0.069)***	
D_grande	0.3139	0.0468	1.0797	0.1847	0.4316	0.0171
	(0.066)***		(0.067)***		(0.076)***	
Constante	-2.0566		-4.5563		-5.0750	
	(0.158)***		(0.237)***		(0.341)***	
Pseudo R^2	0.3787		0.6059		0.5571	
Observaciones	12,086	12,086	12,086	12,086	12,086	12,086

Notas: i) Entre paréntesis se encuentran los errores estándar; ii) (***) significa que el coeficiente es significativo al 1%; iii) los errores estándar fueron calculados usando una matriz robusta de varianzas y covarianzas; y iv) la información proviene de la Encuesta Continua de Hogares 2003-2004.

Los sectores con mayores probabilidades de entrar a la formalidad son, en orden de importancia: educación, servicios a hogares, servicios sociales y salud, intermediación financiera y electricidad, gas y agua, que cuentan con efectos marginales positivos y elevados. En particular, la probabilidad es 35.3 y 20.8 por ciento mayor para la población ocupada que trabaja en educación y servicios a los hogares, respectivamente. En contraste, los rubros de administración pública, agropecuaria, comercio y hoteles presentan coeficientes negativos; es decir, tienen menores posibilidades de encontrar empleos estables.

Por último, el tamaño de la empresa presenta una incidencia significativa sobre la variable dependiente. Las personas que trabajan en microempresas tienen una menor perspectiva de contar con fuentes laborales estables (-9.7 puntos). A medida que la firma crece, los coeficientes estimados se tornan positivos, sugiriendo que

las mayores transacciones y operaciones empresariales demandan un mayor grado de formalización por legalidad.

Las siguientes columnas de la tabla 3.1 —(2) y (2a)— muestran los resultados para los contribuyentes al seguro de vejez. Al igual que en el caso anterior, la población ocupada con mayor educación, edad y/o los jefes de hogares tienen mayores posibilidades de asegurarse a las AFP, mientras que la población pobre y situada en las zonas urbanas del eje tiene menores perspectivas de lograrlo. En particular, la condición de pobreza resalta en los efectos marginales, reduciendo la probabilidad en 2.7 por ciento. Las dicótomas *D_indígena* y *D_casado* son en este caso estadísticamente significativas, mostrando que la perspectiva de ser cotizante a las AFP disminuye cuando los trabajadores son indígenas y no casados (parte de una población ocupada más joven).

Los rubros de educación, administración pública, intermediación financiera y salud registran efectos marginales positivos y elevados. En particular, la pertenencia a un trabajo en la administración pública incrementa la probabilidad de contribuir al seguro de vejez en un 34.8 por ciento (controlado por las restantes características significativas). En contraste, la dicótoma del sector de servicios domésticos no tiene, en este caso, un coeficiente relevante, dado que agrupa a las empleadas del hogar.

También el tamaño de la empresa es un factor determinante y significativo, teniendo un efecto negativo cuando ésta es micro y positivo si es mediana o grande. Los trabajadores que pertenecen a una firma grande tienen una probabilidad 18.5 por ciento mayor que el resto de la mano de obra de ser cotizantes.

Las últimas columnas de la tabla registran las estimaciones econométricas del modelo *probit* para las personas que cuentan con "empleos de calidad", de acuerdo a la definición descrita anteriormente. Las condiciones de jefe de hogar, casado y/o mujer aumentan la probabilidad de contar con trabajos regulados, lo que podría deberse a una mayor aversión (al riesgo) a empleos sin seguros

o seguridad, por las responsabilidades familiares asociadas. A nivel sectorial, la dicótoma de educación es destacable por presentar el efecto marginal más alto que las restantes variables explicativas, equivalente a un incremento del 25.2 por ciento en la probabilidad.

En resumen, el análisis econométrico muestra que las personas más aventajadas en términos de educación, edad y condiciones sociales (menor pobreza), tienen también mayor probabilidad de encontrar fuentes de trabajo formales. Los jefes de hogar y/o casados aparentemente buscan protección laboral para dar mayor seguridad a sus familias, y las mujeres, para contar con una mayor cobertura de salud.

Los sectores con empleos públicos y fuertes sindicatos como salud y educación, así como aquellos que presentan economías de escala asociadas a empresas grandes, como energía, gas y agua y finanzas, tienen altas probabilidades de ofrecer empleos sujetos a las normas laborales. Las firmas medianas y grandes de otros rubros también cuentan con una mayor cantidad de empleos de este tipo.[38]

III.3. La demanda laboral formal y la regulación

El segundo tema importante de análisis del mercado laboral, bajo la óptica de la regulación, es la generación de empleos desde la perspectiva de la demanda formal. El gráfico 3.5 presenta la cantidad de personas afiliadas al sistema de pensiones durante 1997-2009 como *proxy* de la generación de fuentes laborales reguladas. El número de personas afiliadas expone una tendencia positiva durante el periodo de análisis, pasando de 400 mil personas en 1997 a 1.26 millones en 2009, con un crecimiento promedio año de 9.8 por ciento.

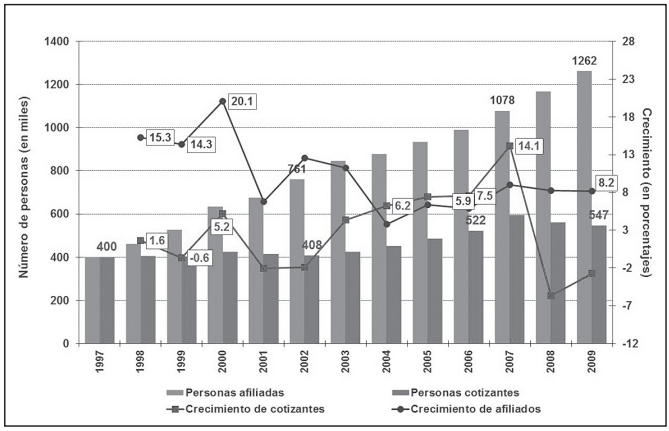
La evolución de los trabajadores que efectivamente cotizan registra un desempeño más modesto, ya que en 2009 representaban el 43.3 por ciento del total de inscritos al sistema de pensiones.

38 Cabe señalar que estos resultados no se modifican aun controlando por las preferencias específicas del trabajador sobre "ser asalariado" o "independiente"; cuya variable está disponible en la Encuesta de Hogares de 2005 (ver tabla A4.3 en anexo).

La brecha entre el número de cotizantes y afiliados muestra una volatilidad de los empleos formales, que no parece revertirse con las medidas de protección laboral implementadas a partir de 2006. La brecha puede explicarse por tres factores principales: i) muchos contribuyentes a las AFP son funcionarios públicos que tienen empleos inestables; ii) varios cotizantes estarían saliendo del sistema por haberse jubilado; y iii) las tasas de creación y destrucción del empleo en el sector privado serían relativamente importantes, por la misma salida y entrada de empresas.

Por otro lado, la tasa de incremento promedio año del número de cotizantes se sitúa en 2.6 por ciento, siendo relativamente menor al crecimiento promedio año del empleo nacional para el mismo periodo, 2.9 por ciento (de acuerdo a información de las Encuestas de Hogares). Este resultado sugiere que las fuentes laborales sujetas a la norma, como proporción de la población ocupada, han caído con el tiempo. Sin embargo, cabe destacar el periodo 2004-2007 por contar con tasas de variación porcentuales relativamente altas, lo que se asociaría al proceso de expansión económica.

Gráfico 3.5
Evolución de los afiliados y cotizantes a las AFP, 1997-2010
(A diciembre de cada año)

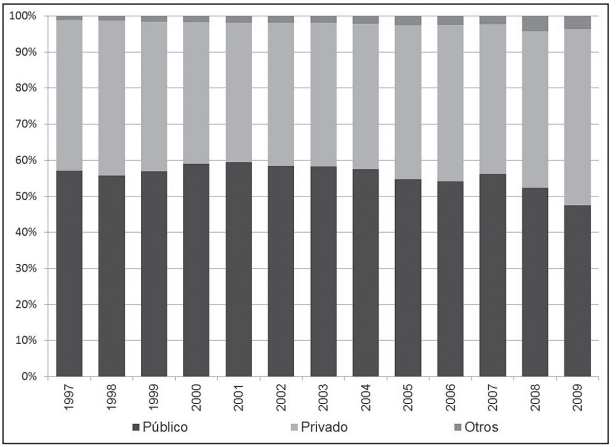


Fuente: Elaboración de los autores en base a información de la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros.

El Gráfico 3.6 presenta la participación porcentual de las personas cotizantes de acuerdo al sector al que pertenecen: público, privado u otros (que agrupa los independientes y otros no identificados).

En general, la proporción de trabajadores del sector público es la más alta; empero decrece en el tiempo, pasando de 57.1 por ciento en 1997 a 47.9 por ciento en 2009. Los asalariados de las instituciones privadas tienen una participación promedio del 42.6 por ciento; aunque en 2009 llegaron a 48.4 por ciento. Por último, la categoría de "otros" (que incluye a los trabajadores independientes) es poco significativa en todo el periodo. Sin embargo, ésta debería aumentar con la nueva reforma de pensiones, dado que se ha establecido de manera obligatoria el pago del seguro de vejez aun en contratos laborales con fecha de vencimiento.

Gráfico 3.6
Participación porcentual sectorial del número de cotizaciones a las AFP, 1997-2009
(Datos promedio por año)

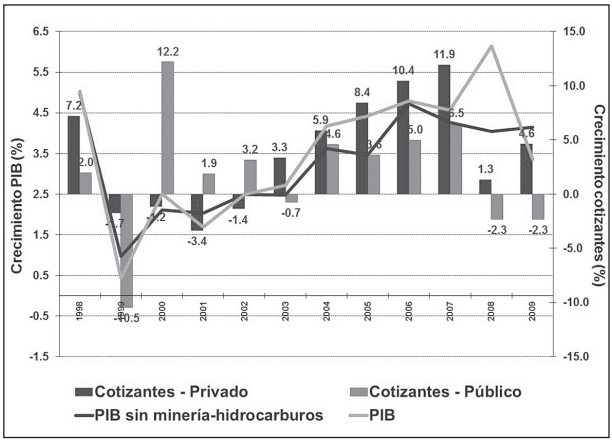


Fuente: Elaboración de los autores en base a información de la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros.

Finalmente, el gráfico 3.7 expone las tasas de crecimiento de los trabajadores cotizantes de los sectores privado y público para el periodo 1998-2009. En el primer caso, la tasa presenta una fuerte

asociación con los ciclos económicos. En particular, durante 1999-2003 ésta registra valores negativos, lo que coincide con el periodo recesivo en el país. Posteriormente, presenta porcentajes positivos y crecientes hasta llegar al 11.9 por ciento en 2007. Por último, durante 2008-2009 la tasa cae en correspondencia con un menor crecimiento del PIB (excluyendo minería e hidrocarburos). Sin embargo, el menor incremento de los últimos años también podría ser el resultado de la mayor rigidez de las normas laborales y por tanto de una menor demanda por empleo formal, así como de la finalización del acuerdo de Promoción Comercial y Erradicación de la Droga en los Andes (ATPDEA, en inglés), que significó la pérdida de las preferencias arancelarias estadounidenses a las exportaciones no tradicionales y tuvo un impacto negativo importante sobre el empleo, principalmente en la rama manufacturas (ver Muriel 2006, 2008a y 2008b).[39]

Gráfico 3.7
Tasa de crecimiento de los cotizantes a las AFP por sector, 1998-2009
(Datos promedio por año)



Fuente: Elaboración de los autores en base a información de la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros.

39 De acuerdo a las estimaciones de la autora, los sub-sectores más afectados son los de textiles y prendas de vestir, madera y productos de madera y productos manufacturados diversos.

Por último, el aumento del número de cotizantes del sector público responde directamente a las acciones gubernamentales. En el año 2000 la tasa es positiva y alta (12.2 por ciento) asociada, entre otros, al aumento de las contrataciones, en el marco de las políticas sociales establecidas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y de las medidas de creación de empleos adoptadas para contrarrestar el periodo recesivo. El año 2003, por otro lado, presentó una tasa negativa, resultado del déficit fiscal de entonces, que condujo a las autoridades a contener el crecimiento del empleo público y en varios casos a reducirlo. Posteriormente, la tasa se torna positiva hasta 2007, lo que coincide con el periodo de expansión económica, y en 2006-2007 con los mayores gastos gubernamentales y la estabilidad política. Finalmente, en 2008-2009 se registran valores negativos, probablemente por la aceleración de los procesos de jubilación durante estos años.

Costo laboral y generación de empleo formal

El análisis anterior muestra, por un lado, el bajo tamaño del empleo formal (medido por las contribuciones a las AFP), concentrado en una buena parte en los empleos públicos y, por otro lado, su modesta evolución en el tiempo (véase también el cuadro 3.4). En esta sección se estudia con mayor profundidad la importancia relativa de los costos laborales derivados de la regulación sobre la demanda de empleo formal. El análisis se basa en el modelo desarrollado por Muriel (2011) y Muriel y Machicado (2011), donde se establece que el impacto de la regulación laboral sobre el empleo formal puede ser aproximado explicitando los costos contables asociados a ésta, como un impuesto (o impuestos) proporcional(es) al salario básico; es decir, los costos laborales totales ($w_l = (1+\theta)\overline{w}_l$) están compuestos por la remuneración básica ($\overline{w}_l$) más una tasa proporcional (θ) a ésta igual a $\theta = \sum_c \theta_c$, donde cada c refleja un costo específico de la norma. Adicionalmente en el modelo se supone que:[40]

40 Para una especificación detallada del modelo, véase el anexo del capítulo.

Cada firma establece su costo laboral, tomando en cuenta las remuneraciones del resto de la economía ($\tilde{w}_l$), y está dispuesta a asumir mayores gastos derivados de la regulación solamente si puede contratar trabajadores más productivos, es decir, de mayor calidad (q_l) —por ejemplo, con mayores niveles de educación y experiencia (lo que está respaldado por el análisis anterior)—. Estas hipótesis significan que matemáticamente existe una relación directa entre las tres variables: $w_l = g(q_l, \tilde{w}_l)$, donde $g(\cdot)$ es una función continua y diferenciable en (la derivada de) segunda orden tal que

$$\frac{\partial g}{\partial q_l} > 0 \text{ y } \frac{\partial g}{\partial \tilde{w}_l} > 0.$$

La demanda por empleo formal se deriva de una función de producción translogarítmica, la cual permite una especificación tecnológica más genérica, tomando en cuenta efectos de (la derivada de) segunda orden.

La producción se realiza a partir de tres insumos: empleo (x_l), stock de capital (x_k) y consumo intermedio (x_m).

A partir de los supuestos anteriores se resuelve el problema de minimización de costos de una compañía representativa. Tomando en cuenta que la información, como se verá más adelante, está disponible solamente para un año, se considera que la función costo es variable y que el stock de capital está predeterminado. En este marco, la resolución del problema permite especificar las ecuaciones de demanda de los insumos, que en el caso de la función translogarítmica se describen de la siguiente manera:

$$(3.3)\ s_l = \gamma_l + \gamma_{ll} ln\frac{w_l}{q_l} + \gamma_{lm} lnp_m + \gamma_{lk} lnk + \gamma_{ly} lny + \sum_n \gamma_{ln} d_n + \mu_l$$

$$(3.4)\ s_m = \gamma_m + \gamma_{ml} ln\frac{w_l}{q_l} + \gamma_{mm} lnp_m + \gamma_{mk} lnk + \gamma_{my} lny + \sum_n \gamma_{mn} d_n + \mu_m$$

donde los subíndices l y m hacen referencia a empleo y materias primas, respectivamente, s_l (s_m) es igual al costo del empleo (consumo intermedio) dividido por el costo variable total; el cual se encuentra en función del logaritmo neperiano (*ln*) del salario ponderado por la calidad en el caso del empleo, del (*ln*) capital, del (*ln*) precio de las materias primas (p_m), del (*ln*) de la producción (y) y de factores adicionales propios de las firmas, donde d_n($n = 1, 2, \ldots, N$) se refiere a la enésima característica. Los gammas representan los coeficientes a ser estimados; y μ_l y μ_m son los errores de regresión con las propiedades usuales. Adicionalmente, la relación óptima entre salarios y calidad del empleo (derivada de $w = g(q, \tilde{w})$ y del problema de minimización de costos) es determinada como:

$$(3.5)\quad lnw = \ln w_0 + lnq + \sum_n \gamma_{wn} d_n + \varepsilon$$

donde w_0 es el costo laboral cuando el nivel de calidad es igual a 1 (es decir que no incide sobre el valor de la productividad marginal del empleo), los gamas son los coeficientes a ser estimados y ε es el error de regresión con las características usuales. Las estimaciones conjuntas de (3.3)-(3.5) permiten encontrar la elasticidad salario-empleo de corto plazo (asociado al capital predeterminado), la cual es definida de la siguiente manera:

$$(3.6)\quad \frac{\partial l}{\partial w}\frac{w}{l} = \eta = \frac{\hat{\gamma}_{ll}}{s_l} + s_l - 1$$

Donde $\hat{\gamma}_{ll}$ representa el coeficiente γ_{ll} en (3.3) estimado econométricamente. Nótese que (3.6) permite analizar el impacto de los costos derivados de la regulación sobre el empleo, a partir de las variaciones en los costos totales (cambios en $\theta\overline{w}$). La teoría microeconómica demuestra que la relación es negativa —mayores costos implican menor demanda—; sin embargo, la magnitud del efecto se determina a través del valor absoluto de la elasticidad, la cual solamente puede ser deducida empíricamente.

La información utilizada proviene de la Encuesta de Establecimientos Económicos 2004, que contiene una muestra representativa de empresas registradas en todo el país, en un año en el que la economía confronta una transición entre un periodo de recesión a otro de expansión. Los rubros fueron divididos en cuatro grupos de sectores: 1) manufacturas, 2) electricidad, gas y agua, minería y comunicaciones, que son intensivos en recursos naturales y capital, 3) servicios empresariales y financieros, y servicios comunales, sociales y personales, intensivos en trabajo calificado, y 4) comercio, hoteles y restaurantes, construcción y transporte, intensivos en mano de obra no calificada.[41] Las variables que se construyeron fueron:[42]

> El empleo permanente remunerado (l), que incluye obreros, empleados, gerentes y otros.
>
> La producción (y), medida por el valor bruto de producción, que suma la producción y sub-producción de la actividad, los productos en proceso, la fabricación propia de capital, los márgenes comerciales de las ventas de mercaderías sin transformación, la venta de energía eléctrica producida por la firma, y otros ingresos operativos seleccionados, excluyendo los alquileres por el arrendamiento de stock de capital.
>
> El stock de capital (k), que agrupa los saldos (netos de la depreciación y otros ajustes) del valor de los edificios y construcciones, instalaciones técnicas, maquinaria y equipo, vehículos y equipos de transporte, muebles y enseres, herramientas, equipos de computación y otros. A este stock

41 El sector petrolero no fue incluido porque las firmas pertenecientes a éste cuentan con información incompleta para el análisis econométrico.

42 La construcción de las variables demandó un análisis previo de consistencia de la información. Algunas firmas que no tenían toda la información o presentaban valores extremos o inconsistentes (por ejemplo, un valor del stock de capital negativo) fueron excluidas del análisis, cuando con las variables remanentes no se pudo determinar estos valores.

se adicionó el capital estimado de los gastos en alquileres de los ítems señalados, bajo la hipótesis de que el costo anual por su uso es igual a la tasa de interés efectiva de 2004 (calculada por el Banco Central de Bolivia), 10.045 por ciento.

La *proxy* de calidad del empleo (q_l), que mide la razón entre la productividad laboral de la empresa (valor bruto de producción sobre el empleo permanente remunerado y no remunerado) y la correspondiente al sector (o subsector) en análisis (a nivel nacional), de acuerdo a la clasificación (de 35 rubros) y la información del valor bruto de producción de la matriz insumo-producto y del empleo provenientes del Censo de 2001 y la encuesta de hogares 2003-2004.[43] La variable captura la diferencia relativa de la productividad de las firmas y de la economía global (a nivel de subsector), que incluye al sector informal.

El consumo intermedio (m) agrupa los gastos seleccionados (deduciendo los pagos en alquileres), servicios básicos y suministros, gastos de medio ambiente, materias primas y pagos a los trabajadores eventuales.

El costo laboral por unidad (w_l) agrega el salario básico, el aguinaldo, las indemnizaciones y/o los beneficios sociales, los bonos, las primas, los aportes patronales, los pagos a la seguridad social y otros pagos al personal derivados de la regulación.

Dicótomas para los subsectores de análisis que aproximan los precios del consumo intermedio, además de otros posibles factores característicos a los subsectores no observables: 16 para las manufacturas (carnes frescas y elaboradas, productos lácteos, productos de molinería y panadería, azúcar

43 La encuesta de hogares 2003-2004 presenta 17 sectores del empleo nacional; estos fueron subdivididos en 35 rubros, de acuerdo con la clasificación de la matriz insumo-producto, que usó las participaciones porcentuales del empleo en cada sector a partir de la desagregación del Censo de 2001.

y confitería, productos alimenticios diversos, bebidas, tabaco elaborado, textiles, prendas de vestir y productos del cuero, madera y productos de madera, papel y productos de papel, substancias y productos químicos, productos de refinación del petróleo, productos de minerales no metálicos, productos básicos de metales, productos metálicos, maquinaria y equipo, productos manufacturados diversos); tres para los sectores intensivos en recursos naturales (electricidad, gas y agua, minería y comunicaciones); tres para los intensivos en trabajo calificado (servicios empresariales, servicios financieros, y servicios comunales, sociales y personales); y cuatro para los intensivos en trabajo no calificado (comercio, hoteles y restaurantes, construcción y transporte).

El costo variable total, que incluye los costos laborales (salario por empleo remunerado) y el consumo intermedio, a partir del cual se calculan los costos proporcionales de los factores de producción.

Variables que establecen características adicionales de las empresas: i) la *Tasa de no remunerados*, igual el cociente entre el personal no remunerado y el empleo permanente total (remunerados y no remunerados); ii) la *Tasa de eventuales*, corresponde al número de trabajadores eventuales sobre el empleo permanente remunerado total; iii) La dicótoma *D_ terciarización*, igual a uno cuando el gasto en fabricación, reparación y mantenimiento, seguridad, vigilancia y otros realizado por terceros, y los honorarios a profesionales independientes, es positivo; iv) *D_eje* para las empresas que se encuentran en La Paz, Cochabamba y Santa Cruz; v) *D_ impuesto* cuando se paga el impuesto a las utilidades; y vi) *D_capacitación*, igual a uno cuando el gasto en capacitación al personal es positivo.[44]

44 Las dicótomas sobre gastos en investigación y desarrollo y firmas que exportan

La información declarada en la encuesta abarca usualmente un año, y se encuentra en valores nominales correspondientes entre los meses de abril de 2003 y diciembre de 2004, por lo que fueron ajustados por el Índice de Precios al Consumidor octubre-noviembre de 2004.

Estimaciones econométricas

El análisis econométrico requirió de algunos ajustes previos. En primer lugar, las ecuaciones correspondientes a los costos proporcionales al consumo intermedio fueron excluidas en el análisis empírico del modelo (3.3) y (3.5), a fin de evitar potenciales problemas de singularidad. En segundo lugar, el alto nivel de correlación entre la producción y el capital físico, que conduce a problemas de multicolinealidad, llevó a incluir la primera variable como un cociente entre el capital físico y ésta. En tercer lugar, la función del costo variable medio no fue incluida como una ecuación adicional (como en algunas investigaciones relacionadas) por la inviabilidad práctica de estimar las variables cuando los precios del consumo intermedio son aproximados por dicótomas sectoriales.[45]

En cuarto lugar, el modelo supone implícitamente que el salario no es una variable endógena al costo proporcional del empleo. Esta hipótesis fue validada en tres de los cuatro sectores de análisis, haciendo uso de la prueba de Hausman (ver, por ejemplo, Gujarati, 2003). En el caso de endogeneidad, la información permitió utilizar variables instrumentales, siendo los instrumentos —válidos en este caso— la *proxy* de calidad y tres variables dicótomas relativas al tamaño de la empresa (pequeña, media y grande). En los restantes rubros, las ecuaciones (3.3)-(3.4) fueron estimadas conjuntamente para cada

en el sector de manufacturas fueron también consideradas; sin embargo, las variables no resultaron ser significativas en ningún caso.

45 La exclusión de la ecuación en el sistema podría implicar alguna pérdida de eficiencia en las estimaciones de los coeficientes.

caso siguiendo la metodología de Regresiones Aparentemente no Relacionadas (SUR, en inglés). Por último, la posible endogeneidad de la *proxy* de calidad también fue evaluada en todas las regresiones tipo (3.3); resultando ser endógena para los sectores intensivos en capital y recursos naturales, por lo que en este caso se utilizó una variable alternativa (exógena econométricamente) como *proxy* de calidad (los ingresos derivados de la actividad específica, como proporción a la productividad laboral del sub-sector).

Los resultados se describen en la tabla 3.2, incluyendo los factores significativos hasta el nivel del 10%. Inicialmente se observa el impacto negativo de la variable proxy de la calidad del empleo sobre el costo de este (proporcional al costo total) y positivo sobre el salario, mostrando que las empresas más productivas son ahorradoras de mano de obra, aunque retribuyen la eficiencia pagando mejor a sus trabajadores. Estos resultados son consistentes con el modelo teórico descrito previamente.[46]

La *Tasa de eventuales* no presenta una relación clara con las variables en análisis, ya que, cuando es significativa, expone una relación negativa con la demanda laboral y sin embargo positiva con el salario, lo que no la califica ni como insumo sustituto ni como complementario al empleo. Una evaluación parecida se presenta para el caso de la dicótoma de terciarización, cuando es significativa; tiene una incidencia positiva sobre el nivel salarial y negativa sobre el empleo. No obstante, cabe destacar que esta última variable es importante en poquísimos casos.

46 Nótese que no se incluyeron restricciones sobre los coeficientes relativos a la calidad, como en (3.5), dado que la variable es medida con error.

Tabla 3.2: Determinantes del empleo (a partir de su costo proporcional al total) y los salarios, 2004

Variables	Manufacturas		Intensivos en RRNN		Intensivos en calificados	Intensivos no calificados	
	s_empleo[1]	Ln(salario)[2]	s_empleo[3]	Ln(salario)	s_empleo[4]	s_empleo[5]	Ln(salario)
Ln(salario)	0.0333		0.0246		0.0147	0.0289	
	(0.0028)***		(0.0097)**		(0.0048)***	(0.0027)***	
Ln(calidad)	-0.0913	0.1226	-0.0739	0.2956		-0.0428	0.1304
	(0.0052)***	(0.0257)***	(0.0159)***	(0.1571)*		(0.0059)***	(0.0422)***
Ln(capital)	0.0118				0.0427	0.0097	
	(0.0035)***				(0.0058)***	(0.0048)**	
Ln(capital/producto)	-0.0131				0.0427	-0.0103	
	(0.0040)***				(0.0058)***	(0.0051)**	
Tasa eventuales		0.1275	-0.0448		-0.0094		
		(0.0319)***	(0.0155)***		(0.0026)***		
Tasa no remunerados	-0.0592	-6.7970	-0.2202	-6.9437	-0.4010	-0.0456	-8.7262
	(0.0251)**	(0.1795)***	(0.0977)**	(0.6666)***	(0.0160)***	(0.0254)*	(0.1888)***
D_terciarización		1.7491			-0.0397		
		(0.2164)***			(0.0)**		
D_capacitación				0.9043		0.0256	
				(0.4370)**		(0.0127)**	
D_eje		-0.3044			0.0489		
		(0.1242)**			(0.0162)***		
Constante	-0.5183	8.1690	0.0957	9.9893	0.7820	-0.1100	10.0013
	(0.0655)***	(0.2507)***	(0.1043)	(0.2431)***	(0.0495)***	(0.0584)*	(0.0992)***
R^2	0.49	0.73	0.35	0.61	0.41	0.77	0.82
Observaciones	931	931	107	107	1065	611	611

Notas: Entre paréntesis se encuentran las desviaciones estándar; *, ** y *** describen, respectivamente, los niveles de significancia al 10%, 5% y 1%. (1) Incluye 12 dicótomas significativas (carnes frescas y elaboradas, productos lácteos, azúcar y confitería, productos alimenticios diversos, bebidas, textiles, prendas de vestir y productos del cuero, madera y productos de madera, papel y productos de papel, substancias y productos químicos, productos de minerales no metálicos, productos metálicos y maquinaria y equipo); (2) incluye 3 dicótomas (productos alimenticios diversos, productos básicos de metales y substancias y productos químicos); (3) incluye la dicótoma de minería; (4) incluye la dicótoma de servicios financieros; 3) incluye la dicótoma de comercio más una variable igual a uno para las firmas cuyo costo proporcional del capital es mayor al 60 por ciento (incluida por la variabilidad del uso intensivo del empleo).

La *Tasa de (trabajadores) no remunerados* registra coeficientes negativos en todos los casos, exponiendo la sustituibilidad entre los dos tipos de trabajos. La información muestra que cuando dicha tasa se incrementa en un uno por ciento, el empleo se reduce en 0.05 por ciento para el caso de las manufacturas, 0.13 por ciento en los sectores intensivos en recursos naturales y capital, 0.60 por ciento en los intensivos en calificados y 0.08 por ciento en los intensivos en no calificados.[47] Por último, la dicótoma de capacitación resalta por su impacto positivo sobre las variables de empleo, lo que sugiere la existencia de un círculo virtuoso entre las variables.

A partir de los resultados que muestra la tabla 3.2 y los costos del empleo (proporcionales al total) se estima la elasticidad precio de la demanda de corto plazo para cada grupo de sectores, utilizando la ecuación (3.6). Los resultados, descritos en la tabla 3.3, muestran que el aumento del salario en uno por ciento lleva a una caída del empleo en cerca al 0.4 para los primeros tres grupos de sectores y 0.3 por ciento para el último grupo de rubros en análisis. Estas variaciones corresponden a los cálculos de la función de demanda de corto plazo, ya que la de largo plazo es usualmente más elástica; es decir, se esperaría un mayor impacto sobre el empleo en el tiempo, dado que las empresas pueden cambiar su estructura productiva a partir de nuevas combinaciones de insumos que minimizan sus costos.

La tabla expone también las ganancias y pérdidas de fuentes laborales (estimadas utilizando las elasticidades) con varias políticas públicas a partir de microsimulaciones derivadas de la ecuación (3.6).

47 Nótese que (de acuerdo a 3.3) la elasticidad de una dada variable d_{ln} con respecto al empleo x_l es igual a $\hat{\gamma}_{ln} d_{ln} / s_l$.

Tabla 3.3
Elasticidades empleo-salario y micro-simulaciones de política

Beneficios	Manufacturas	Intensivos en RRNN y Capital[2]	Intensivos en calificados[3]	Intensivos en no calificados[4]
Costo de la regulación	40.5%	78.2%	43.3%	52.8%
Coeficiente Var. Pearson	1.42	2.50	1.26	2.97
Elasticidad	-0.37	-0.40	-0.39	-0.27
Coeficiente Var. Pearson	-2.05	-0.97	-0.97	-0.97
Valores extremos de la elasticidad (intervalo de confianza del 95%)[5]				
Máximo	-0.43	-0.61	-0.44	-0.31
Mínimo	-0.32	-0.19	-0.34	-0.22
Política 1: Anulación de los costos de la regulación				
Costo de la regulación	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Incremento del empleo	10.6%	12.7%	14.4%	5.9%
Política 2: Aumento del salario básico establecido por norma, 2007-2010[6]				
Incremento salario básico	29.4%	29.4%	29.4%	29.4%
Incremento precio nivel sector	10.8%	10.8%	13.2%	11.7%
Pérdida de empleo	-4.0%	-4.3%	-5.1%	-3.1%
Política 3: Mayor costo laboral derivado de la nueva Ley de Pensiones				
Incremento costo laboral	3.4%	3.4%	3.4%	3.4%
Pérdida de empleo	-0.6%	-1.0%	-1.4%	-0.9%
Número de empresas[1]	763	89	636	411

Fuente: Elaboración de los autores con base a la Encuesta de Establecimientos Económicos 2004 y Decretos supremos que determinan el aumento salarial.
Notas: (1) Las empresas tomadas en cuenta son aquellas que tienen algún pago a los trabajadores además del salario básico; (2) los rubros intensivos en recursos naturales y capital físico comprenden la minería, electricidad, gas y agua y comunicaciones; (3) incluyen los servicios financieros y a la empresas y los servicios comunales, sociales y personales; (4) contempla el comercio, hoteles y restaurantes, construcción y transporte; (5) calculado a partir de los valores extremos del coeficiente estimado $\hat{\gamma}_{ll}$.

En el hipotético y extremo caso de que todos los costos asociados a la regulación laboral sean anulados (política 1), el impacto inmediato sería un aumento del empleo de, aproximadamente, 10.6 por ciento en las manufacturas, 12.7 por ciento en los sectores que utilizan en buena medida recursos naturales y capital, 14.4 por ciento en los

rubros intensivos en calificados, y 5.9 por ciento en los intensivos en no calificados. Estos incrementos son altamente significativos si se comparan con el crecimiento del empleo formal, aproximado por el número de cotizantes, que asciende a 2.6 por ciento por año; y muestra que la ganancia en términos de fuentes laborales representa un *shock* positivo que va desde un poco más de dos años para los rubros intensivos en trabajo no-calificado a más de cuatro años para los restantes sectores *(ceteris paribus)*.

La simulación descrita ejemplifica claramente el dilema que existe entre la importancia de otorgar beneficios sociales a los trabajadores versus los costos de estos y la consecuente pérdida de empleos. La disyuntiva entre beneficios y costos es característica en la "economía del sector público", que señala que la intervención del Estado en los mercados puede ser necesaria en muchos casos, pero acarrea costos para la sociedad. En este escenario, las políticas públicas óptimas son las que promueven los beneficios sociales limitando o disminuyendo, al mismo tiempo, los costos asociados a estos.

La política 2 descrita en la tabla plantea el dilema que existe entre el incremento salarial establecido por el gobierno, que busca acompañar la variación de los precios de la canasta básica (Índice de Precios al Consumidor), y las alzas reales de los precios a nivel sectorial (*ceteris paribus*) como una *proxy* de los cambios de los costos relativos del empleo. En todos los casos se observa que el aumento de la remuneración básica establecida en la norma ha sido mayor que los precios sectoriales analizados, lo que, de acuerdo a declaraciones oficiales, se debe al incremento de los precios de los productos agrícolas. Aunque esta política es deseable, la simulación muestra que conlleva a pérdidas de empleos que van de un máximo estimado del 5.1 por ciento para los rubros intensivos en trabajo calificado hasta un mínimo de 3.1 por ciento para los intensivos en mano de obra no calificada.

Por último, las estimaciones muestran que los costos derivados de la nueva Ley de Pensiones, discutidos en el capítulo anterior, habrían ocasionado una caída del empleo en las empresas registradas de 0.6 por ciento en manufacturas, cerca de uno por ciento en las actividades de recursos naturales y capital e intensivas en trabajo no calificado, y de 1.3 por ciento en aquellas intensivas en calificados.

III.4. Conclusiones del capítulo

A lo largo del capítulo se ha analizado, a partir de las encuestas de hogares y de establecimientos económicos, el mercado laboral y su relación con la regulación. La fuerza laboral urbana ha registrado un crecimiento positivo, alimentado por el proceso migratorio campo-ciudad y la cada vez mayor participación de la población femenina, lo que ha llevado a la necesidad de generar nuevas fuentes laborales. Sin embargo, los altos niveles de informalidad por productividad (cercanos al 60 por ciento) y los problemas de subutilización confirman la baja calidad del empleo en Bolivia. Una buena parte de la población ocupada (un poco más del 30 por ciento) crea sus propias fuentes de trabajo o realiza actividades no asalariadas, al margen de la LGT.

Los niveles de informalidad son aún más altos en términos de legalidad, es decir, cuando la referencia es la aplicación de la regulación laboral. En 2009, solamente el 29 por ciento de la población ocupada asalariada urbana, y el 16 por ciento de la total, tenían empleos estables. El 45.5 por ciento de los asalariados contaban con aguinaldo de navidad, esto es, un 25 por ciento del total de los trabajadores. Los cotizantes a las AFP eran el 35 por ciento de los asalariados (20 por ciento del total), y la población que tenía seguro de salud era igualmente baja. Por último, la población ocupada en "empleos de calidad" ascendía a apenas el 15 por ciento de la población ocupada asalariada y al 8.2 por ciento de la total: por tanto, el 85 por ciento de los asalariados (y el 91.8 de todos los trabajadores) no contaba con fuentes laborales amparadas por la norma.

La cobertura de la regulación laboral tiene un comportamiento procíclico. Los periodos de expansión económica promueven no solamente mayores fuentes laborales sino también empleos de mejor calidad; ya que estarían asociados a un mejor desempeño productivo del sector formal por legalidad. En contraste, en épocas recesivas, estos empleos disminuirían reflejándose en mayores tasas de desempleo, subempleo e informalidad. Al parecer, las medidas de protección laboral aprobadas desde 2006 no logran amortiguar esta volatilidad.

Los trabajadores con empleos favorecidos por la regulación tienen ciertas características individuales y socioeconómicas distintivas, que fueron analizadas a través de una modelo de selección binaria *probit*. Los resultados muestran que los trabajadores con mayores años de escolaridad y experiencia tienen una mayor probabilidad de contar con "empleos de calidad", así como aquellos que son no pobres y/o jefes de hogar.

La cobertura de la norma es mayor en los sectores de educación, servicios sociales y salud, intermediación financiera y en electricidad, gas y agua, en contraposición, por ejemplo, con los sectores de comercio y hoteles. Las personas que trabajan en empresas medianas y grandes también tienen una mayor probabilidad de contar con empleos regulados, pues estas firmas están más formalizadas.

Las encuestas de hogares también permiten estudiar la cobertura de los beneficios por natalidad y las indemnizaciones por despido. En el primer caso, las madres favorecidas son apenas el 10 por ciento, lo que se explica, en parte, porque más de la mitad de ellas no están asalariadas. En el segundo caso, la tasa de cobertura de la norma es bajísima, el 2.8 por ciento en 2003-2004 y el 1.4 por ciento en 2009. Esto puede ser resultado, entre otros motivos de la persistencia de los contratos por obra, fecha de vencimiento o, en general, al margen de las normas.

El análisis del mercado de trabajo y la regulación a partir de la demanda laboral formal muestra que la tasa de incremento

anual promedio del número de cotizantes a las AFP (como *proxy* del empleo formal) se sitúa en 2.6 por ciento, un crecimiento relativamente menor al del empleo nacional (2.9 por ciento). Esto significa que los trabajos formales por legalidad no llegan a cubrir su cuota parte de participación en las nuevas incorporaciones en la fuerza laboral.

Adicionalmente se vio un comportamiento pro-cíclico de los contribuyentes a las AFP que trabajan en el sector privado, que disminuyeron en 1999-2003, en el periodo recesivo, y aumentaron en 2005-2007, durante el momento expansivo.

El capítulo concluye estableciendo la importancia relativa de los costos laborales derivados de la regulación sobre la demanda de empleo formal (considerando las empresas registradas), a partir del modelo desarrollado en Muriel (2011) y Muriel y Machicado (2011), y utilizando la información existente sobre los establecimientos económicos de 2004. Los resultados econométricos muestran que, al contrario de lo que se esperaría, los trabajadores permanentes no son sustituidos con empleo eventual, sino más bien con empleos no remunerados, usualmente ocupados por familiares, y que son característicos de empresas de pequeño y mediano porte. Otro hallazgo es que la terciarización no afecta la demanda por empleo formal; empero, es posible que este resultado sea diferente con datos posteriores a 2005, pues desde entonces se han producido importantes cambios en las normas laborales.

El análisis econométrico estima las elasticidades precio de la demanda de corto plazo, y concluye que el aumento del salario en uno por ciento lleva a una caída del empleo en cerca del 0.4 por ciento para las manufacturas, rubros intensivos en recursos naturales y capital, y sectores intensivos en trabajadores calificados; y de 0.27 para los sectores intensivos en no calificados. Estos cálculos permiten realizar simulaciones de políticas que expresan claramente el dilema entre mayores beneficios sociales para los trabajadores y pérdida de empleos.

El impacto inmediato del caso hipotético, y extremo, de una anulación de los costos de regulación laboral, sería la obtención de ganancias sustantivas en el nivel de empleo. Ciertamente, esta posibilidad es indeseable en términos sociales, pero el propósito de ella es demostrar la relación inversa que existe entre costos laborales y empleo.

Por otro lado, el incremento del salario básico concedido por el Gobierno ha sido mayor que el aumento de los precios de los sectores analizados, habiendo ocasionado pérdidas de empleos. Por último, los mayores costos derivados de la nueva Ley de Pensiones produjeron una disminución del empleo formal de alrededor del uno por ciento.

III.5. Anexo del capítulo

Tabla A3.1
Modelo Probit: Probabilidad de tener un empleo sujeto a la regulación laboral, 2007
(Población urbana de 14 o más años de edad)

Variables	Empleos estables		Aportantes AFP		Empleos de calidad	
	(1)	(1a)	(2)	(2a)	(3)	(3a)
Educación	0.0122	0.0023	0.0810	0.0097	0.0690	0.0030
	(0.006)*		(0.007)***		(0.010)***	
Edad	0.0284	0.0054	0.0205	0.0004	0.1350	0.0060
	(0.011)***		(0.003)***		(0.002)***	
Edad²	-0.0003	-0.0001			-0.0014	-0.0006
	(0.0001)***				(0.0003)***	
D_ pobre	-0.8356	-0.1180	-1.3265	-0.0970		
	(0.111)***		(0.301)***			
D_ indígena	-0.1746	-0.0310				
	(0.071)**					
D_ casado			0.2659	0.0301	0.2953	
			(0.068)***		(0.092)***	
D_ jefe de hogar	0.1806	0.0341	0.2204	0.0263	0.2980	0.0116
	(0.057)***		(0.066)***		(0.084)***	
D_comercio					0.3123	0.0186
					(0.143)***	
D_intermediación financiera	0.7244	0.1975	1.1663	0.2866	1.1390	0.1486
	(0.1928)***		(0.226)***		(0.224)***	
D_administración pública			0.8682	0.1776	-1.4924	-0.0243
			(0.0103)***		(0.278)***	
D_manufacturas	0.4122	0.0922	0.3029	0.0426		
	(0.068)***		(0.077)***			
D_educación	1.4276	0.4477	1.3737	0.3405	1.5302	0.2420
	(0.090)***		(0.110)***		(0.109)***	
D_ salud	0.8938	0.2549	0.8247	0.1679	1.0622	0.1247
	(0.112)***		(0.122)***		(0.134)***	
D_ servicios a hogares	0.9582	0.2758				
	(0.010)***					
D_ construcción	-0.3093	-0.0500				
	(0.105)***					
D_ micro	-0.9542	-0.1958	-1.7297	-0.2699	-2.1278	-0.1485
	(0.065)***		(0.084)***		(0.178)***	
D_ pequeña	-0.1363	-0.0242	-0.8660	-0.0633	-0.8704	-0.0230
	(0.073)*		(0.087)***		(0.110)***	
D_mediana			-0.2951		-0.2405	-0.1015
			(0.082)***		(0.095)***	
Constante	-1.4208		-2.2660		-5.1388	
	(0.228)***		(0.137)***		(0.480)***	
Pseudo R^2	0.3249	0.3249	0.5108	0.5108	0.5558	0.5558
Observaciones	4,666	4,666	4,666	4,666	4,666	4,666

Notas: i) Entre paréntesis se encuentran los errores estándar; ii) (***) significa que el coeficiente es significativo al 1%; y (*) al 10% iii) los errores estándar fueron calculados usando la matriz robusta de varianzas y covarianzas, y iv) la información proviene de la Encuesta Continua de Hogares, 2007.

Tabla A3.2
Modelo Probit: Probabilidad de tener un empleo sujeto a la regulación laboral, 2009
(Población urbana de 14 o más años de edad)

Variables	Empleos estables		Aportantes AFP		Empleos de calidad	
	(1)	(1a)	(2)	(2a)	(3)	(3a)
Educación	0.0429	0.0069	0.0904	0.0147	0.0645	0.0018
	(0.007)***		(0.008)***		(0.010)***	
Edad	0.0584	0.0093	0.0699	0.0114	0.1203	0.00327
	(0.012)***		(0.00131)***		(0.024)***	
Edad²	-0.0006	-0.0001	-0.0005	-0.0008	-0.0012	-0.0003
	(0.00001)***		(0.0001)***		(0.0002)***	
D_ indígena	-0.1696	-0.0254				
	(0.084)**					
D_ casado					0.1831	0.0048
					(0.089)***	
D_comercio	0.2885	0.0513			0.4739002	0.0178
	(0.026)***				(0.143)***	
D_electricidad, gas y agua	0.9626		1.5074	0.4787		
	(0.372)***		(0.3522)***			
D_intermediación financiera	0.5177	0.1130	0.7702	0.1923	0.5066	0.0245
	(0.177)***		(0.192)***		(0.206)***	
D_administración pública			0.6661	0.1553		
			(0.1164)***			
D_manufacturas	0.3271	0.0609	0.1457	0.0253		
	(0.327)***		(0.078)**			
D_educación	1.0892	0.2905	0.6848	0.1583	1.2485	0.1154
	(0.094)***		(0.105)***		(0.100)***	
D_ salud	0.7687	0.1868	0.5315	0.1169	0.8288	0.0550
	(0.121)***		(0.1305)***		(0.135)***	
D_ servicios a hogares	0.9112	0.2353	-1.9618	-0.1007		
	(0.134)***		(0.405)***			
D_construccion	-0.3134	-0.0420				
	(0.129)***					
D_ micro	-1.1813	-0.2085	-1.8526	-0.3526	-1.9047	-0.0979
	(0.083)***		(0.0823)***		(0.186)***	
D_pequeña	-0.1704	0.0251	-1.0695	0.1052	-0.7508	-0.0120
	(0.079)***		(0.090)***		(0.113)***	
D_mediana			-0.4622	-0.5845	-0.2460	-0.0054
					(0.095)***	
Constante	-2.5855		-3.0167		-4.8240	
	(0.262)***		(0.279)***		(0.492)***	
Pseudo R^2	0.3033		0.4697		0.4554	
Observaciones	4,213	4,213	4,213	4,213	4,213	4,213

Notas: i) Entre paréntesis se encuentran los errores estándar; ii) (***) significa que el coeficiente es significante al 1%, y (**) al 5%; iii) los errores estándar fueron calculados usando la matriz robusta de varianzas y covarianzas; iv) la información proviene de la Encuesta de Hogares 2009.

Tabla A3.3
Modelo Probit: Probabilidad de tener un empleo sujeto a la regulación laboral, 2005
(Población urbana de 14 o más años de edad)

Variables	Empleos estables		Aportantes AFP		Empleo de calidad	
	(1)	(1a)	(2)	(2a)	(3)	(3a)
Educación	0.0440	0.0013	0.0819	0.0123	0.0794	0.0010
	(0.0103)***		(0.0085)		(0.0120)	
Edad	0.0736	0.0022	0.0609	0.0092	0.1004	0.0013
	(0.0207)***		(0.0138)		(0.0298)	
Edad²	-0.0008	0.0000	-0.0004	-0.0001	-0.0011	0.0000
	(0.0003)***		(0.0002)		(0.0004)	
D_hombre	0.3354	0.0100			0.3229	0.0040
	(0.10)***				(0.1202)	
D_ pobre	-0.3033	-0.0090	-0.3644	-0.0535	-0.2687	-0.0034
	(0.1036)***		(0.0740)		(0.1167)	
D_ jefe de hogar			0.2210	0.0332	0.2454	0.0032
			(0.0743)		(0.1180)	
D_ preferencia asalariado			0.2759	0.0436		
			(0.0682)			
D_agropecuaria	-0.9009	-0.0133				
	(0.3947)**					
D_electricidad, agua	1.0017	0.0905	1.4789	0.4503	1.1374	0.0641
	(0.3837)***		(0.5178)		(0.4087)	
D_hoteles y restaurantes			-0.3734	-0.0447		
			(0.1838)			
D_transporte	-0.4189	-0.0088				
	(0.2218)*					
D_intermediación financiera	1.1879	0.1273	1.8928	0.6071	1.1594	0.0669
	(0.3379)***		(0.3887)		(0.3339)	
D_administración pública			1.0414	0.2713		
			(0.1562)			
D_educación			1.3071	0.3620		
			(0.1292)			
D_ salud	1.2103	0.1279	0.4789	0.0970	1.1552	0.0637
	(0.1559)***		(0.1680)		(0.1624)	
D_ servicios a hogares	2.6752	0.6115	-1.6022	-0.0892		
	(0.2006)***		(0.2696)			
D_ pequeña	0.8293	0.0510	0.5060	0.0968	0.8121	0.0239
	(0.1771)***		(0.0944)		(0.2036)	
D_mediana	1.2406	0.1120	1.1358	0.2833	1.2205	0.0582
	(0.1668)***		(0.0968)		(0.1932)	
D_grande	1.9451	0.2631	1.7200	0.4763	1.9726	0.1699
	(0.1543)***		(0.0972)		(0.1832)	
Constante	-4.8775		-4.4065		-6.2206	
	(0.4426)***		(0.3026)		(0.6493)	
Pseudo R^2	0.5361		0.5109		0.4108	
Observaciones	3,763		3,763		3,763	

Notas: i) Entre paréntesis se encuentran los errores estándar; ii) (***) significa que el coeficiente es significativo al 1% y (*) al 10%; iii) los errores estándar fueron calculados usando la matriz robusta de varianzas y covarianzas; iv) D_ preferencia asalariado es igual a uno si el trabajador prefiere ser asalariado a independiente; v) D_educación fue excluida en (1) y (3), porque los modelos predicen 100 por ciento la probabilidad en estos casos, y vi) la información proviene de la Encuesta Continua de Hogares, 2005.

Descripción del modelo

El modelo ha sido desarrollado sobre la base de Muriel (2011) y Muriel y Machicado (2011), donde el impacto de la regulación laboral sobre el empleo formal puede ser aproximado explicitando los costos contables asociados a ésta como un impuesto (o impuestos) proporcional(es) al salario básico ($w_l = (1+\theta)\overline{w}_l$).

Cabe recordar que cada empresa establece su costo laboral, tomando en cuenta las remuneraciones del resto de la economía, y está dispuesta a asumir mayores gastos derivados de la regulación solamente si puede contratar trabajadores más productivos ($w_l = g(q_l, \tilde{w}_l)$).

El problema de las empresas sujetas a la regulación laboral es desarrollado, sin pérdida de generalidad, a partir una empresa representativa que desea minimizar el costo para producir *y* unidades. Puesto que la información utilizada corresponde solamente a un año, se supone que el capital es predeterminado (o cuasi-fijo) para la toma de decisiones de la empresa en ese periodo. En este marco, el problema es determinado a partir del costo variable como:

$$\text{(A3.1)} \quad min\ w_l x_l + w_m x_m$$
$$sujeto\ a\ f(q_l x_l, x_m, x_k) = y$$

donde $f(\cdot)$ es la función de producción translogarítmica, dos veces diferenciable y cóncava; y las restantes variables son aquellas descritas anteriormente. El problema de la firma es redefinido a partir del siguiente Lagrangeano:

$$\text{(A3.2)} \quad L = w_l x_l + w_m x_m - \lambda(f(q_l x_l, x_m, x_k) - y)$$

Con las condiciones de primera orden:

$$\text{(A3.3)} \quad \frac{\partial L}{\partial x_l} \Rightarrow w_l = \lambda \frac{\partial f}{\partial (q_l x_l)} q_l$$

$$\text{(A3.4)} \quad \frac{\partial L}{\partial x_m} \Rightarrow w_m = \lambda \frac{\partial f}{\partial x_m}$$

$$\text{(A3.5)} \quad \frac{\partial L}{\partial w_l} \Rightarrow x_l = \lambda \frac{\partial f}{\partial (q_l x_l)} x_l \frac{\partial q_l}{\partial w_l}$$

Las expresiones (A3.3) y (A3.4) corresponden a los resultados óptimos cuando el costo y el beneficio de cada factor de producción son igualados, y (A3.5) es la nueva condición que establece que el retorno marginal de la calidad del empleo es igual a su costo incremental. Utilizando $w_l = (1+\theta)\overline{w}_l)$ y (A3.3) en (A3.5), se obtiene la siguiente expresión:

$$\text{(A3.6)} \quad \frac{\partial g(q_l, \tilde{w}_l)}{\partial q_l} = \frac{w_l}{q_l} = \frac{(1+\theta_l)\overline{w}_l}{q_l}$$

que señala que el costo laboral incremental, derivado de un aumento infinitesimal en la calidad, es igual al promedio del nivel salarial por unidad de calidad (ver Oi, 1990). Este resultado es también consistente con los modelos de salarios de eficiencia, donde la elasticidad entre w_l y q_l es igual a uno en el óptimo, y ambas variables crecen a la misma tasa (ver, por ejemplo, Layard *et al.*,1991).

El problema de minimización conduce a la siguiente función del costo variable:

$$\text{(A3.7)} \quad CV = CV\left(\frac{w_l}{q_l}, w_m, k, y\right)$$

Aplicando logaritmos a (A3.7) se obtiene:

$$\text{(A4.7')} \quad lnCV = ln\gamma_o + \sum_{i \neq k} \gamma_i lnv_i + \gamma_k lnK + \gamma_y lny + \frac{1}{2}\sum_{i \neq k}\sum_{j \neq k} \gamma_{ij} lnv_i lnv_j$$
$$+ \frac{1}{2}\sum_i \gamma_{ik} lnv_i lnk + \frac{1}{2}\sum_j \gamma_{kj} lnk\ lnv_j + \sum_{i \neq k} \gamma_{iy} lnv_i lny + \gamma_{ky} lnk\ lny + \gamma_{yy} (lny)^2$$

donde $v_i, v_j = \frac{w_l}{q_l}, w_m; \gamma_{ij} = \gamma_{ji}$ para todo i, j (condición de simetría de Slutsky).

La función (A3.7) permite obtener ecuaciones para los costos de los factores proporcionales al costo variable al derivar ésta por los correspondientes precios (ecuaciones (3.3) y (3.4)); es decir:

(9)

$$\frac{\partial lnCV}{\partial lnv_i} = \frac{\partial CV}{\partial w_i}\frac{\partial w_i}{CV} = \frac{x_i w_i}{CV} = s_i = \gamma_i + \sum_j \gamma_{ij} lnv_i + \gamma_{ik} lnk + \gamma_{iy} lny, \; i, j = l, m$$

donde $\frac{\partial CV}{\partial w_i} = x_i$, de acuerdo al Lema de Shephard, dado los niveles de calidad del empleo y producto. Adicionalmente, la relación óptima entre los salarios y la calidad del empleo explicita una ecuación adicional a tomar en cuenta: la expresión (A3.6) puede ser redefinida como $\frac{\partial g(\cdot)/\partial q_l}{g(\cdot)} = q_l^{-1}$, la que es integrada en q_l a fin de obtener la expresión para el salario (ecuación (3.5)).

Capítulo IV

La regulación laboral: un análisis de percepciones[48]

El presente capítulo analiza las percepciones y opiniones de los actores clave del mercado laboral mediante una encuesta aplicada a los empleadores y grupos focales realizados con los trabajadores. En el primer caso se busca entender los factores que determinan la demanda laboral, a partir de una breve discusión sobre el clima de inversiones –que determina la propia existencia de la empresa– y sobre los efectos de la regulación. En el segundo caso se busca conocer las apreciaciones de los trabajadores sobre los beneficios y costos de la LGT y otras normas afines, en comparación con otros factores que son igualmente importantes en términos de satisfacción laboral. En ambas situaciones se indaga opiniones sobre los elementos que debería tener una futura norma laboral.

También se han incluido, como insumos adicionales, las apreciaciones de los especialistas de distintos ramos (economistas, sociólogos y abogados). Las siguientes subsecciones describen en detalle los resultados de esta información.

IV.1. Encuesta de percepciones aplicada a los empleadores

La encuesta de percepciones fue aplicada a 90 empresas de diferentes características en cuanto a tamaño, ubicación geográfica, sector económico, tipo de empleo que generan y otras variables que se encuentran en la boleta de la encuesta, que es parte del anexo del presente capítulo. La muestra no es estadísticamente rigurosa debido a limitaciones de diversa índole y, por ello, los resultados se

48 Los autores agradecen a las empresas que respondieron a la encuesta realizada para la elaboración de este libro; a los trabajadores que participaron en los grupos focales y a la empresa CIES Internacional, que los organizó. También a los especialistas que participaron en el taller de trabajo "Normativa laboral y empleo en Bolivia", por las opiniones que proporcionaron y que fueron tomadas en cuenta en este capítulo.

inscriben como propios de un estudio de caso. Con todo, los hallazgos señalizan la lectura que hacen los empleadores sobre el clima de inversiones y la normativa laboral, que, como ya se comentó, se ha endurecido desde 2006.

Las empresas encuestadas tienen las siguientes características: Primero, la mayor parte se encuentra en La Paz (72.2 por ciento), luego Santa Cruz (18.9 por ciento), Cochabamba (7.8 por ciento) y Tarija (1.1 por ciento). Segundo, el 70 por ciento pertenece al rubro manufacturero y el restante 30 por ciento presta servicios de diversa índole. Tercero, 46 (de las 90) empresas son micro y pequeñas (hasta 14 trabajadores permanentes asalariados y no asalariados), y las remanentes 44 medianas y grandes (más de 14 empleados). Cuarto, el 56.8 por ciento de los entrevistados son gerentes generales o propietarios; el 20.2 por ciento, gerentes de recursos humanos o administradores; y el 23.4, responsables de cargos diversos. Por último, 70 empresas tienen más trabajadores permanentes que eventuales; mientras que 14, lo contrario; en seis, ambos grupos de trabajadores son de un número similar.

Clima de inversiones

La encuesta inquirió las percepciones de las compañías sobre el clima de inversiones, considerando seis variables genéricas usualmente discutidas en la literatura: acceso a mercados, financiamiento, pago de impuestos, regulación laboral, burocracia estatal y contexto político-legal. Las respuestas se dieron en una escala que va de 1: "muy restrictivo" a 5: "nada restrictivo".

El cuadro 4.1 muestra que los problemas más graves para el funcionamiento y el crecimiento de las empresas son la burocracia estatal y el contexto político-legal, aunque la regulación laboral tampoco es evaluada de forma satisfactoria. Estos resultados son consistentes con los encontrados en la encuesta que realizó el Gobierno en 2005 sobre el clima de inversión en Bolivia (Ministerio de Desarrollo Económico *et al.*, 2005).

En relación al acceso a mercados, el 36.0 por ciento de los casos considera que es muy restrictivo o restrictivo; empero, no hay una concentración en las respuestas, dado que las participaciones porcentuales son parecidas para las restantes categorías.

En cuanto al financiamiento el resultado es alentador, ya que el 74.4 por ciento de los entrevistados considera que es un factor no restrictivo, poco restrictivo o regular. Cabe tomar en cuenta, sin embargo, las diferencias en las respuestas según el tamaño de las empresas: las respuestas favorables pasan a sólo el 58.7 por ciento cuando se trata de micro y pequeñas.

Cuadro 4.1
Clima de inversiones: factores que influyen en el funcionamiento y crecimiento de las empresas, 2011

Factores	Puntaje(1)	Muy restrictivo o restrictivo	Regular	Poco o nada restrictivo	Total
Acceso a mercados	2.92	36.0%	30.2%	33.7%	100.0%
Financiamiento	3.24	25.6%	32.2%	42.2%	100.0%
Impuestos	2.47	52.8%	28.1%	19.1%	100.0%
Regulación laboral	2.55	51.1%	30.7%	18.2%	100.0%
Burocracia estatal	2.26	65.2%	15.7%	19.1%	100.0%
Contexto político-legal	2.44	60.5%	20.9%	18.6%	100.0%

Fuente: Elaboración de los autores a partir la Encuesta de Percepción Empresarial 2011.
Nota: (1) Corresponde al promedio de las respuestas válidas que califican el asunto entre 1 y 5, donde 1=muy restrictivo, 2=restrictivo, 3=regular, 4=poco restrictivo y 5=nada restrictivo.

En materia impositiva, en cambio, un mayor número de empresas tiene una percepción negativa; quienes respondieron que los tributos son muy restrictivos o restrictivos suman el 52.8 por ciento de los encuestados, siendo mayor para las micro y pequeñas empresas (66.7 por ciento). Un resultado parecido se presenta con la regulación laboral; apenas el 18.2 por ciento de los entrevistados declaró que la norma es nada o poco restrictiva (sin diferencias significativas por tamaño de firma).

Por último, cabe destacar que fueron las empresas medianas y grandes las que bajaron el puntaje del contexto político-legal:

66.7 por ciento de ellas lo consideraron un factor muy restrictivo o restrictivo, en comparación con el 54.5 por ciento que hizo lo mismo en las otras categorías empresariales.

El cuadro 4.2 muestra las percepciones sobre los aspectos institucionales (en una concepción amplia: entidades, leyes y acciones) directamente relacionados con la problemática laboral. Las respuestas se contabilizan de acuerdo a dos casos: allí donde predomina el empleo permanente sobre el eventual, y allí donde ocurre lo contrario.

Las empresas con empleos permanentes predominantes cuestionan en mayor medida la burocracia estatal y el contexto político-legal, lo que resultaría de una mayor carga institucional para éstas. Las calificaciones negativas son parecidas al evaluar la regulación laboral, aunque un menor porcentaje del grupo de firmas con más trabajadores eventuales la consideran "poco o nada restrictiva"; situación que estaría reflejando la temporalidad de los contratos laborales con menos cargas sociales.

Cuadro 4.2
Factores institucionales que influyen en el funcionamiento y crecimiento de las empresas, según tipo predominante de empleo, 2011

Factores	Muy restrictivo o restrictivo	Regular	Poco o nada restrictivo	Total
Predominancia de permanentes (en comparación a eventuales)				
Regulación laboral	50.7%	30.4%	18.8%	100.0%
Burocracia estatal	68.1%	15.9%	15.9%	100.0%
Contexto político-legal	62.7%	20.9%	16.4%	100.0%
Predominancia de eventuales (en comparación a permanentes)				
Regulación laboral	50.0%	42.9%	7.1%	100.0%
Burocracia estatal	64.3%	21.4%	14.3%	100.0%
Contexto político-legal	50.0%	21.4%	28.6%	100.0%

Fuente: Elaboración de los autores a partir de la Encuesta de Percepción Empresarial 2011.

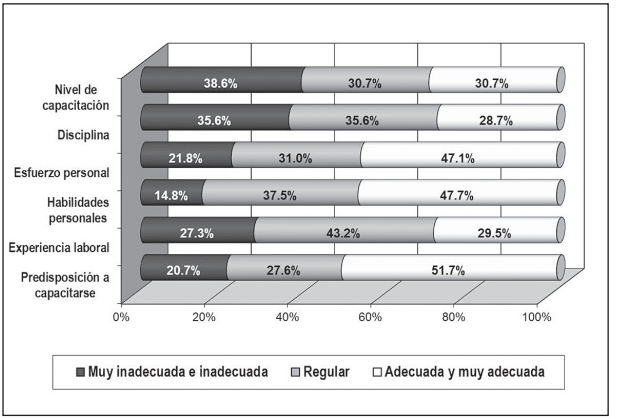
Otro elemento relacionado con el clima de inversiones es la calidad de la oferta laboral. La encuesta registró las percepciones de los

empleadores sobre ésta (según una escala de valores que van desde 1: "muy inadecuada" hasta 5: "muy adecuada"), y los resultados se presentan en el gráfico 4.1.

El nivel de capacitación es valorado como "adecuado o muy adecuado" por el 30.7 por ciento de los entrevistados; en tanto que el 38.6 por ciento lo considera "inadecuado o muy inadecuado", probablemente por un déficit en instrucción. Ésta es principalmente la perspectiva de las micro y pequeñas empresas (47.5 por ciento de ellas respondieron "inadecuado o muy inadecuado").

La encuesta también pregunta por la facilidad de encontrar trabajadores con capacidades adecuadas para la empresa. El 75.3 por ciento de las respuestas considera que es "difícil o muy difícil". Sin embargo, un porcentaje significativo de empleadores, 51.7 por ciento, percibe que los trabajadores están predispuestos a capacitarse, en tanto que sólo el 20.7 por ciento considera que no. En consecuencia, la información sugiere que existe un espacio importante para ejecutar políticas en esta área.

Gráfico 4.1
Percepción de las empresas sobre la calidad de la oferta, 2011



Fuente: Elaboración de los autores a partir de la Encuesta de Percepción Empresarial 2011.

Por otro lado, las opiniones de los empleadores sobre las habilidades personales de la fuerza de trabajo que no dependen de la capacitación (por ejemplo, las innatas) son más positivas. Un poco más del 47 por ciento considera que éstas (interés, compromiso y auto-aprendizaje) son adecuadas o muy adecuadas. Sin embargo, un menor número de empleadores, cerca del 29 por ciento, aprueba la disciplina y experiencia de los trabajadores.

Costos derivados de la regulación y decisiones de contratación

Las percepciones sobre la influencia de los costos derivados de la regulación laboral en la decisión de contratación (o aumento) de personal se han recolectado siguiendo el esquema presentado en el capítulo II; es decir, evaluando los costos de entrada (o iniciales en la contratación), de permanencia y de salida (o de desvinculación de personal). El cuadro 4.3 presenta las frecuencias de las respuestas para el primer caso de acuerdo al tamaño de la empresa (que van del 1: "muy restrictivo" al 5: "nada restrictivo").

En primer lugar se evaluó el periodo de prueba de tres meses establecido por la norma laboral. Durante este plazo, una decisión de desvinculación debería significar menores costos para el empleador y en consecuencia una calificación desfavorable implicaría que el plazo es insuficiente o que las exenciones de pago no son efectivas. Esta hipótesis es compatible con el 34.4 por ciento de las micro y pequeñas empresas y el 38.5 de las medianas y grandes. No obstante, en los restantes casos el periodo de prueba no afecta de manera importante.

Los pagos de desahucio e indemnizaciones, en cambio, tienen una baja calificación: un poco menos del 2.8, en promedio. Más del 50 por ciento de las micro y pequeñas empresas reportan que estos beneficios sociales son restrictivos o muy restrictivos respecto a una decisión de contratación o de ampliación del personal.

Cuadro 4.3
Percepción sobre los costos de entrada sobre la decisión de contratar o aumentar personal, según tamaño de empresa, 2011

Costos de entrada	Puntaje[1]	Muy restrictivo o restrictivo	Regular	Poco o nada restrictivo	Total
Micro o pequeña					
Periodo de prueba (tres meses)	2.95	34.1%	36.4%	29.5%	100.0%
Pago de desahucio	2.76	53.3%	20.0%	26.7%	100.0%
Pago de indemnización	2.78	51.1%	20.0%	28.9%	100.0%
Incertidumbre sobre las capacidades del trabajador a contratar	3.05	22.7%	50.0%	27.3%	100.0%
Dificultad en la verificación de las hojas de vida	3.27	29.5%	34.1%	36.4%	100.0%
Mediana o grande					
Periodo de prueba (tres meses)	2.92	38.5%	28.2%	33.3%	100.0%
Pago de desahucio	2.93	39.5%	25.6%	34.9%	100.0%
Pago de indemnización	3.00	37.2%	16.3%	46.5%	100.0%
Incertidumbre sobre las capacidades del trabajador a contratar	2.72	46.2%	33.3%	20.5%	100.0%
Dificultad en la verificación de las hojas de vida	2.87	35.9%	41.0%	23.1%	100.0%

Fuente: Elaboración de los autores a partir de la Encuesta de Percepción Empresarial 2011.

Nota: (1) Corresponde al promedio de las respuestas validas que se encuentran entre 1 y 5, donde 1=muy restrictivo, 2=restrictivo, 3=regular, 4=poco restrictivo y 5=nada restrictivo.

Por último, el riesgo de contratación de personal con una calificación no deseada se hace importante para las empresas medianas y grandes en contraste con las micro y pequeñas. La incertidumbre sobre las capacidades del nuevo empleado y la dificultad de verificar las hojas de vida son calificadas por el 46 y el 35.9 por ciento, respectivamente, como aspectos muy restrictivos o restrictivos en el momento de contratar trabajadores. Este resultado apoya la hipótesis de que la certificación de competencias puede favorecer la generación de mejores empleos (sujetos a la norma laboral).

El cuadro 4.4 expone las percepciones que tienen los empleadores sobre la influencia de los costos de permanencia y salida en la contratación de más trabajadores o más horas laborales. Los pagos de aguinaldo, seguro de salud, bono de antigüedad, trabajo nocturno y periodo de vacaciones son considerados por más del 50 por ciento de ellos como costos que no restringen o restringen poco la creación de empleos (o mayores cargas horarias) dentro de las empresas y, en promedio, logran calificaciones relativamente altas. Este resultado puede atribuirse a una mayor consolidación de los derechos laborales señalados. Entre los costos de permanencia con calificaciones favorables está también el pago de primas por utilidades, quinquenio y salario dominical en las empresas medianas y grandes.

En contraste, un porcentaje significativo de las empresas considera el incremento del salario mínimo y del salario básico como una importante limitante para el crecimiento de la demanda laboral formal, ya que podría implicar costos difíciles de absorber, principalmente para las micro y pequeñas empresas.

Por su parte, las firmas medianas y grandes ven como "restrictivos y muy restrictivos" la ausencia de causales de despido asociadas a problemas derivados de la situación de la empresa y/o del mercado (58.3 por ciento), la dificultad de despedir condicionada a la voluntad del trabajador de retirarse (55.3 por ciento), las limitaciones en el uso de contratos temporales (55.3 por ciento), y el pago por domingo trabajado (50 por ciento). Esto muestra el efecto negativo de la inflexibilización laboral. Al parecer, las variaciones en la producción, ventas y otras actividades empresariales impiden no solamente la desvinculación del personal, sino la contratación de éste en periodos de pre-crisis como una forma de previsión.

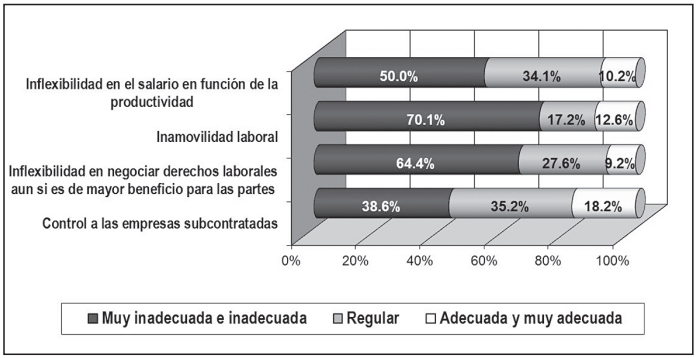
Cuadro 4.4
Percepción de la influencia de los costos permanencia y salida sobre la decisión de contratación de trabajadores o más horas laborales, según tamaño de empresa, 2011

Factores	Puntaje[1]	Micro o pequeña				Mediana o grande			
		Muy restrictivo o restrictivo	Regular	Poco o nada restrictivo	Total	Muy restrictivo o restrictivo	Regular	Poco o nada restrictivo	Total
Pago de aguinaldo	3.69	22.2%	22.2%	55.6%	100.0%	18.2%	22.7%	59.1%	100.0%
Pago de la prima sobre utilidades	3.20	37.8%	28.9%	33.3%	100.0%	32.6%	16.3%	51.2%	100.0%
Pago por horas extras y días feriados	3.30	31.1%	20.0%	48.9%	100.0%	34.1%	22.7%	43.2%	100.0%
Pago por trabajo nocturno	3.47	27.3%	15.9%	56.8%	100.0%	27.9%	20.9%	51.2%	100.0%
Pago por domingo trabajado	2.97	38.6%	15.9%	45.5%	100.0%	50.0%	16.7%	33.3%	100.0%
Pago del salario dominical	3.53	19.0%	33.3%	47.6%	100.0%	24.4%	19.5%	56.1%	100.0%
Pago del bono de antigüedad	3.60	20.5%	22.7%	56.8%	100.0%	23.3%	20.9%	55.8%	100.0%
Pago del quinquenio	3.42	31.1%	26.7%	42.2%	100.0%	27.9%	20.9%	51.2%	100.0%
Incremento salario mínimo establecido por el gobierno	2.81	51.1%	22.2%	26.7%	100.0%	44.2%	20.9%	34.9%	100.0%
Incremento salario básico establecido por el gobierno	2.71	54.3%	21.7%	23.9%	100.0%	46.5%	25.6%	27.9%	100.0%
Vacaciones	3.64	22.0%	17.1%	61.0%	100.0%	21.4%	26.2%	52.4%	100.0%
Costos de embarazo	3.26	24.4%	24.4%	51.1%	100.0%	40.5%	23.8%	35.7%	100.0%
Pago del seguro de salud	3.57	22.7%	18.2%	59.1%	100.0%	28.6%	19.0%	52.4%	100.0%
Pago de la prima de riesgo profesional	3.63	15.9%	22.7%	61.4%	100.0%	25.0%	25.0%	50.0%	100.0%
Pago al Fondo Solidario de Pensiones	3.08	38.6%	15.9%	45.5%	100.0%	42.9%	23.8%	33.3%	100.0%
Limitaciones en el uso de contratos temporales	2.80	39.5%	18.6%	41.9%	100.0%	55.3%	23.7%	21.1%	100.0%
Inflexibilidad en la jornada de trabajo por menos horas	3.03	24.4%	43.9%	31.7%	100.0%	43.2%	27.0%	29.7%	100.0%
Inflexibilidad en la jornada de trabajo por más horas	3.09	22.0%	46.3%	31.7%	100.0%	40.5%	24.3%	35.1%	100.0%
Pago de indemnización	3.09	39.5%	23.3%	37.2%	100.0%	36.8%	18.4%	44.7%	100.0%
Pago de desahucio	3.05	38.1%	31.0%	31.0%	100.0%	42.1%	15.8%	42.1%	100.0%
Preaviso de tres meses	3.39	27.9%	20.9%	51.2%	100.0%	25.6%	25.6%	48.7%	100.0%
Dificultad de despedir, condicionada a la voluntad del trabajador de retirarse	2.69	41.5%	19.5%	39.0%	100.0%	55.3%	21.1%	23.7%	100.0%
Ausencia de causales de despido asociadas a problemas por la situación de la empresa y/o mercado	2.64	37.5%	30.0%	32.5%	100.0%	58.3%	19.4%	22.2%	100.0%

Fuente: Elaboración de los autores a partir la Encuesta de Percepción Empresarial 2011.
Nota: (1) Corresponde al promedio de las respuestas validas entre 1 y 5, donde 1=muy restrictivo, 2=restrictivo, 3=regular, 4=poco restrictivo y 5=nada. restrictivo.

La encuesta también indagó cuán adecuada es la normativa en cuanto a la forma de protección de los derechos de los trabajadores, como se muestra en el gráfico 4.2. Las calificaciones van de 1: "muy inadecuada" hasta 5; "muy adecuada". En todos los casos, las respuestas han sido mayoritariamente negativas, en especial respecto a la "inamovilidad laboral" y la "inflexibilidad en la negociación de los derechos laborales, aunque sea para un mayor beneficio de ambas partes". 70.1 y el 64.4 por ciento de las empresas, respectivamente, las calificó como inadecuadas o muy inadecuadas.

Gráfico 4.2
Percepciones de las empresas sobre cuán adecuada es la normativa en relación a la forma de protección de los derechos laborales, 2011



Fuente: Elaboración de los autores a partir de la Encuesta de Percepción Empresarial 2011.

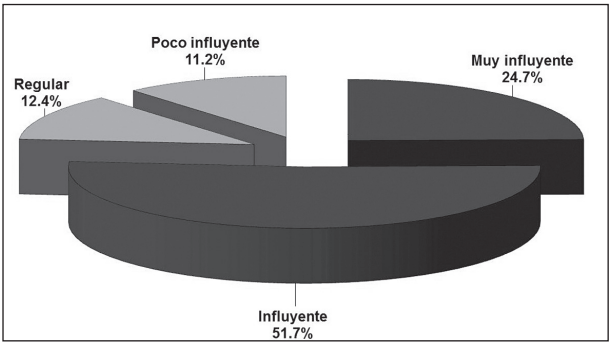
Por otra parte, la norma define que los derechos laborales son innegociables y no renunciables, lo que excluye la posibilidad de llegar a acuerdos, aun cuando bajo ciertas circunstancias estos sean más ventajosos para ambas partes. Por ejemplo, el empleador no puede pagar un monto menor por un beneficio devengado, aun cuando el trabajador tenga conocimiento de la mala situación empresarial y esté dispuesto a renegociar lo que se le debe para evitar controversias legales de duración indefinida, que tampoco aseguran el pago total.

En el gráfico también se observa que la "inflexibilidad en la estructura salarial en función a una mayor (o menor) productividad" ha sido rechazada por un porcentaje importante de empresas (50 por ciento), y que el "control a las empresas subcontratadas" ha sido aceptada por pocos (18.2 por ciento). En el primer caso, la norma impide la generación de relaciones laborales más positivas y virtuosas, que incentivarían a los trabajadores a ser más productivos, a fin de lograr mayores retribuciones monetarias. En el segundo caso (es decir, que las empresas privadas fiscalicen el cumplimiento de la norma laboral), la regulación presenta falencias, ya comentadas en el estudio, al transferir las obligaciones del Estado a un tercero, el sector privado, lo que no parece prudente.

Regulación laboral y empleo

La encuesta pregunta de manera directa sobre la influencia de la regulación laboral (costos directos, indirectos y otros) en la decisión de contratación del personal de la empresa.

Gráfico 4.3
Influencia de la normativa en las decisiones de contratación de personal de su empresa, 2011



Fuente: Elaboración de los autores a partir de la Encuesta de Percepción Empresarial 2011.

El gráfico 4.3 muestra que el 76.4 por ciento de las respuestas consideran que estos costos son influyentes y muy influyentes, con una proporción mayor entre las empresas medianas y grandes (79.1

por ciento) y menor en las micro y pequeñas empresas (73.9 por ciento). Por consiguiente, queda en evidencia que las disposiciones en la materia son importantes desde la perspectiva de las políticas públicas orientadas a reducir problemas de desempleo, subempleo y/o la precariedad del empleo.

Adicionalmente, la norma fue evaluada a partir de las limitaciones en la contratación de personal durante la gestión 2011, con resultados que se presentan en el cuadro 4.5. El 37 por ciento reportó haber contratado todo el personal que necesitaba ese año y el 39.9 por ciento no contrató todo el requerido debido a diversos motivos. En particular, el 10.1 por ciento señaló que no contrató (ni contratará) todo el personal debido a la norma laboral (14 por ciento en el grupo de empresas medianas y grandes).

Cuadro 4.5
Decisiones sobre la necesidad de contratar nuevo personal en la gestión 2011, según tamaño de empresa

¿Usted contrató nuevo personal?	Micro o pequeña	Mediana o grande	Total
Sí, todo el personal necesario	19.6%	55.8%	37.1%
Sí, pero no lo suficiente por factores ajenos a la norma laboral	26.1%	9.3%	18.0%
Sí, pero no lo suficiente por la norma laboral	6.5%	14.0%	10.1%
Sí, pero no contrató aún todo el necesario (lo hará hasta final de año)	13.0%	9.3%	11.2%
No contrató	34.8%	11.6%	23.6%
Total	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración de los autores a partir de la Encuesta de Percepción Empresarial 2011.

Cabe destacar que las empresas con una mayor tasa de empleo permanente concentran todos los casos de falta de contratación de personal debido a factores relacionados con la norma laboral (100 por ciento), mostrando que la regulación inhibe el empleo permanente formal. En contraste, las compañías en las que predominan los eventuales no se sienten limitadas por la norma laboral.

La encuesta también pregunta el grado de influencia de la regulación laboral en las decisiones de despido de personal de la empresa (ver cuadro 4.6). En primer lugar resalta que 47.4 por ciento no tuvo necesidad de despedir, frente al 23.6 por ciento que quiso contratar, lo cual se debe al periodo no recesivo de la economía. El resultado puede relacionarse con la etapa que atraviesa la firma: 52.4 por ciento de las que se encuentran en bonanza o estabilidad no tuvieron necesidad de despedir.[49]

Por otro lado, el 74.4 de las compañías con predominancia de empleos permanentes no tuvieron necesidad de despedir, lo que contrasta con el 25.6 por ciento que respondió lo mismo entre las empresas que cuentan con más eventuales. Esta brecha sugiere que el carácter temporal de los trabajos se relaciona positivamente con una menor consolidación de empresas en términos normativos, de producción y de mercado.

Cuadro 4.6
Decisiones sobre la necesidad de despedir personal en la gestión 2011, según tamaño de empresa

¿Usted despidió personal?	Micro o pequeña	Mediana o grande	Total
Sí, todo el personal necesario	18.6%	30.2%	24.4%
Sí, pero no lo suficiente por factores ajenos a la norma laboral	9.3%	4.7%	7.0%
Sí, pero no lo suficiente por la norma laboral	9.3%	20.9%	15.1%
Sí, pero no contrató aún no todo el necesario (lo hará hasta final de año)	2.3%	9.3%	5.8%
No, no tuve necesidad	60.5%	34.9%	47.7%
Total	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración de los autores a partir de la Encuesta de Percepción Empresarial 2011.

Por último, el 15.1 de las firmas declaró que no pudo desvincular a la mano de obra necesaria debido a la norma laboral: 20.9 por ciento en el grupo las medianas y grandes y 9.3 por ciento en las micro y

49 El 18.5 de las firmas declaró que se encuentra en una etapa de bonanza; el 59.3 por ciento en un periodo de estabilidad, y el resto en contracción.

pequeñas. Esta diferencia se asociaría a la mayor formalización de las primeras. El siete por ciento no pudo despedir todo el personal necesario por razones ajenas a la norma y el 24.4 por ciento pudo despedir al personal que ya no necesitaba.

Los resultados de los cuadros son los esperados por la teoría: la regulación laboral y la protección al trabajo causan una menor creación y destrucción del empleo formal. El impacto final neto de la regulación sobre el empleo fue analizado a partir de la siguiente pregunta: "¿Si la norma laboral fuese flexible —libertad para la contratación y retiro de personal—, cuántos trabajadores permanentes más hubiera planeado contratar y despedir su empresa este año (enero-diciembre de 2011)?". El cuadro 4.7 muestra los resultados.

Cuadro 4.7
Creación, destrucción y crecimiento neto del empleo si la norma laboral fuese más flexible, 2011

Categorías	Tasa de creación	Tasa de destrucción	Crecimiento neto
Total	11.9%	3.4%	8.5%
Por etapa de la empresa			
Bonanza	13.1%	1.8%	11.3%
Estabilidad o contracción	11.4%	4.2%	7.2%
Por tamaño de empresa			
Micro y pequeña	60.4%	15.6%	44.7%
Mediana y grande	9.5%	2.8%	6.7%
Por tipo de empleo			
Mayoritariamente permanentes	10.8%	3.4%	7.4%
Mayoritariamente eventuales	52.2%	5.1%	47.1%

Fuente: Elaboración de los autores a partir de la Encuesta de Percepción Empresarial 2011.
Nota: La tasa de creación de empleo ha sido calculada como el incremento del personal permanente sobre el personal permanente (asalariado y no asalariado) actual; la tasa de destrucción como el decremento del personal permanente sobre el personal permanente; y el empleo neto como la diferencia en las dos tasas.

En el caso de que la regulación laboral fuese más flexible, la creación del empleo sería 11.9 por ciento mayor, mientras que la destrucción

habría aumentado en 3.4 por ciento. En términos netos, la política de mayor flexibilización generaría un crecimiento del 8.5 por ciento del empleo. Este resultado podría estar sobre o subestimado (ya que la muestra no es representativa), empero Kaplan (2009) señala que ya en 2005 el incremento neto del empleo sería cercano al 3 por ciento si la norma fuese más flexible (cuyas evaluaciones se realizan a partir de una muestra representativa).

Por otro lado, en el cuadro 4.7 se aprecia que las empresas que se encuentran en bonanza, que son micro o pequeñas, o que cuentan predominantemente con eventuales, son las que más aportarían a la generación de empleos en caso de mayor flexibilidad laboral. En los últimos dos casos, los resultados son consistentes con las percepciones de mayor carga laboral derivada de la regulación descritas anteriormente.

Sindicalización

La encuesta plantea un escenario hipotético en el que la norma laboral abre espacios para que las partes (empleadores y empleados) puedan interactuar más para resolver problemas en función de sus intereses. Inicialmente se presentan las percepciones de los empleadores sobre las características de las organizaciones sindicales de las empresas (cuadro 4.8). A diferencia de la información anterior, la categoría "no respondió" ha sido incluida por su alto porcentaje, lo que puede ser atribuible a diversos factores, como el desconocimiento de las particularidades de los sindicatos, la inexistencia de estos o la no aplicabilidad (cuando se trata de micro y pequeñas empresas).

El 16.7 por ciento de las firmas no apoya la premisa propuesta por la encuesta de problemas de legitimidad en la representación sindical, el 26.7 por ciento no está de acuerdo ni en descuerdo, y apenas el 15.6 por ciento concuerda. Por otro lado, un número relativamente alto está de acuerdo con la falta de asesoramiento para facilitar el diálogo y la conciliación (27 por ciento) así como de la carencia de capacitación y conocimiento de las características productivas y de

gestión de la empresa (26 por ciento). Estas falencias se adicionan a las bajas capacidades de negociar y manejar conflictos, lo que eventualmente limitaría adecuados y equilibrados procesos de negociación entre las partes.

Cuadro 4.8
Factores que caracterizan la organización sindical de la empresa, 2011

¿Está de acuerdo o no en los siguientes factores que caracterizan la organización sindical de su empresa?	Desacuerdo total o parcial	Ni de acuerdo ni desacuerdo	Acuerdo total o parcial	No sabe/ no responde	Total
Problemas de legitimidad en la representación	16.7%	26.7%	15.6%	41.1%	100.0%
Injerencia política	21.0%	15.0%	17.0%	47.0%	100.0%
Falta de capacitación y conocimiento de características productivas y de gestión de la firma	12.0%	15.0%	26.0%	47.0%	100.0%
Insuficiencia en las capacidades para negociar y manejar conflictos	13.0%	17.0%	23.0%	47.0%	100.0%
Falta de asesoramiento para facilitar el diálogo y la conciliación	11.0%	14.0%	27.0%	48.0%	100.0%

Fuente: Elaboración de los autores a partir de información primaria, Encuesta de Percepción Empresarial 2011.

Por otro lado, se preguntó si las empresas estarían de acuerdo en participar y/o apoyar en el fortalecimiento de sus organizaciones sindicales, proponiendo ciertos factores claves que se describen en el cuadro 4.9. Al igual que en el caso anterior, se incluyeron las empresas que no respondieron (alrededor del 42 por ciento).

Con excepción de la propuesta "apoyar en el fortalecimiento de la representación sindical", las respuestas favorecen en un relativo mayor porcentaje a las medidas planteadas. En particular, alrededor del 32.2 por ciento de las empresas contemplarían la posibilidad de capacitar a la organización sindical en temáticas productivas y de gestión, y cerca del 23.3 por ciento cree que puede apoyar la capacitación en temas de negociación y manejo de conflictos. Empero, estos resultados no son concluyentes ya que las posiciones neutras (ni de acuerdo ni en desacuerdo) también son relevantes.

Cuadro 4.9
Participación y/o apoyo en el fortalecimiento de la organización sindical de la empresa, 2011

¿Estaría usted de acuerdo en participar y/o apoyar en el fortalecimiento de la organización sindical de su empresa en?	Desacuerdo total o parcial	Ni de acuerdo ni desacuerdo	Acuerdo total o parcial	No sabe/ no responde	Total
Representación sindical	22.2%	18.9%	16.7%	42.2%	100.0%
Capacitación en negociación y manejo de conflictos	12.2%	22.2%	23.3%	42.2%	100.0%
Capacitación en temáticas productivas y de gestión de la empresa	11.1%	14.4%	32.2%	42.2%	100.0%
Asesoramiento externo para facilitar el diálogo y la conciliación	13.3%	21.1%	22.2%	43.3%	100.0%

Fuente: Elaboración de los autores a partir de la Encuesta de Percepción Empresarial 2011.

Por último, la encuesta indagó la opinión de las empresas sobre el establecimiento de una normativa laboral que permitiera que más aspectos de la relación obrero-patronal sean acordados por las partes (bajo los lineamientos de la norma) por medio de una negociación justa. La respuesta fue afirmativa en todos los casos. Las siguientes preguntas plantearon ciertos factores que harían justa una negociación entre trabajadores y empleadores; los resultados se presentan en el cuadro 4.10 (nuevamente un elevado porcentaje de empresas no respondieron).

En el tema de acceso a la información, indispensable para entablar una adecuada negociación, un porcentaje relativamente importante de empresas estuvo parcial o completamente de acuerdo con esta medida (33.3 por ciento). De manera más específica se consultó respecto a la posibilidad de que los trabajadores tengan acceso a los estados financieros del empleador, las respuestas positivas fueron menores: 22 por ciento. Estos resultados muestran un relativo apoyo a la provisión, a los sindicatos, de información que contribuya al entendimiento de las partes.

Cuadro 4.10
Percepción sobre los factores para una justa negociación obrero-patronal en la empresa, 2011

Factores	Desacuerdo total o parcial	Ni de acuerdo ni desacuerdo	Acuerdo total o parcial	No sabe/no responde	Total
Acceso equitativo a información en la negociación	7.8%	17.8%	33.3%	41.1%	100.0%
Acceso equitativo a información de estados financieros de la firma	17.8%	18.9%	22.2%	41.1%	100.0%
Asesoramiento profesional externo para el sindicato	21.1%	20.0%	14.4%	44.4%	100.0%
Supervisión estatal para el cumplimiento de las normas que regulan la negociación	27.8%	15.6%	14.4%	42.2%	100.0%

Fuente: Elaboración de los autores a partir de la Encuesta de Percepción Empresarial 2011.

Por otro lado, la intervención del Estado debería reflejar la presencia de un árbitro eficaz y con capacidades efectivas de fiscalización, de tal manera que las negociaciones y acuerdos sean cumplidos obligatoriamente por las partes, para que esta vía de concertación sea efectiva. Sin embargo, las pocas respuestas favorables a esta hipótesis estarían sugiriendo dos cosas: primero que no existe confianza en las capacidades de supervisión del Estado y/o que no se valora la supervisión de una tercera institución. Este es un espacio donde se necesitaría un cambio relevante del ente regulador hacia una mayor capacidad para fiscalizar y hacer cumplir la norma laboral; y donde algunos empleadores deberían considerar que un escenario de mejor negociación entre partes implica, entre otros, un árbitro que debe velar por el cumplimiento de los compromisos.

Flexibilidad condicionada a mayor seguridad

Algunas líneas de la política de "flexibilidad con seguridad", discutida en el capítulo I, fueron testeadas en la encuesta. Las preguntas indagaron si las empresas estarían dispuestas a beneficiarse de una

mayor flexibilidad laboral a cambio de ciertas medidas que dan mayor seguridad al trabajador; considerando que las propuestas de cofinanciamiento serían derivadas de una restructuración de los costos laborales totales y no de mayores costos para el empleador (ver cuadro 4.11). En este caso, las respuestas en blanco también fueron importantes, alrededor del 16 por ciento, lo que sugiere que el tema no es conocido por muchas de las firmas entrevistadas.

Cuadro 4.11
Disposición a beneficiarse con una mayor flexibilidad a cambio de medidas que ofrezcan una mayor seguridad al trabajador, 2011

Mayor flexibilidad a cambio de …	Sí	Tal vez	No	No sabe/no responde	Total
Financiamiento en capacitación permanente	41.1%	25.6%	17.8%	15.6%	100.0%
Cofinanciamiento de seguro de desempleo (con los trabajadores)	26.7%	24.4%	33.3%	15.6%	100.0%
Cofinanciamiento del seguro de salud hasta 6 meses después del despido	27.8%	23.3%	33.3%	15.6%	100.0%
Cofinanciamiento de programas de reinserción laboral	23.3%	26.7%	33.3%	16.7%	100.0%
Cofinanciamiento de certificación de competencias	43.3%	23.3%	16.7%	16.7%	100.0%
Mantenimiento del trabajador, más con horas variables de acuerdo al ciclo de negocios	31.1%	25.6%	26.7%	16.7%	100.0%

Fuente: Elaboración de los autores a partir de la Encuesta de Percepción Empresarial 2011.

El 41.1 por ciento de las unidades productivas está total o parcialmente de acuerdo con una mayor capacitación laboral y un 25.6 por ciento responde "tal vez". En la formulación de la pregunta se planteó que el financiamiento de la capacitación estaría a cargo del empleador, de manera que los resultados inducen a pensar que los empleadores perciben la capacitación de sus trabajadores como de interés para ambas partes.

La seguridad laboral también fue testeada a partir de la existencia de algún tipo de seguro de desempleo que permita reducir los costos del

despido y la reinserción laboral. El 26.7 por ciento de los empresarios respondió favorablemente y el 24.4 por ciento mencionó que "tal vez" apoyaría tal medida. Las respuestas fueron porcentualmente similares sobre "el cofinanciamiento por parte del empleador del seguro básico de salud para sus trabajadores, aún después de su desvinculación" (aunque en algunos seguros esta política ya existe), considerando que el trabajador requiere de esta clase de protección, y la valora. Sin embargo, en ambos casos el 33.3 por ciento de los empresarios no está de acuerdo con estos planteamientos.

De igual manera, se planteó el cofinanciamiento de programas que permitan facilitar a los trabajadores su regreso al mercado laboral. No solamente capacitación sino también iniciativas que acerquen la oferta y la demanda de trabajo, como bolsas de trabajo, ferias laborales y otras similares. El resultado fue afirmativo en menos casos (23.3 por ciento), y "tal vez" en más (26.7 por ciento).

Por otro lado, el cofinanciamiento de un sistema de certificación que conceda un reconocimiento oficial de las competencias del trabajador, a fin de reducir la incertidumbre en el momento de la contratación, recibió el "sí" del 43.3 por ciento y un "tal vez" del 23.3 por ciento de los empresarios, es decir, el 66.7 por ciento de respaldo.

Por último, se testeó la alternativa de mantener al trabajador en un empleo a tiempo completo pero con horas variables por día o mes de acuerdo con el ciclo de negocios de la empresa (asociada al "banco de horas" discutido en el capítulo I). El 31.1 por ciento de las empresas estarían de acuerdo con esta medida y el 25.6 por ciento "tal vez", lo que hace un 56.7 por ciento de favorabilidad.

En resumen, las medidas de financiamiento para la capacitación permanente de los trabajadores y de cofinanciamiento de la certificación de competencias son las más apoyadas por los entrevistados y, aunque en menor medida, los horarios flexibles de trabajo, de acuerdo al ciclo de negocios. En los otros casos, las respuestas fueron mixtas, y no generan conclusiones claras.

Recomendaciones de política

Para terminar, la encuesta contiene algunas sugerencias para cambiar la norma laboral. Las opiniones de los entrevistados se resumen en los siguientes puntos:

> En general, la regulación laboral debe: i) ser consultada, negociada y de mutuo acuerdo entre las partes, ii) establecer derechos para ambos, empresario y trabajador, y promover una mayor interactuación entre ellos, iii) ser menos burocrática, iv) ser imparcial y equitativa: "si bien se busca la mejora del trato laboral, también se debe tomar en cuenta que el mercado es totalmente competitivo, y que las empresas privadas solventamos cargas sociales muchas veces más fuertes de las que podemos soportar", "la norma favorece al empleado y no al empleador, inclusive cuando el primero ha realizado un robo o estafa a la empresa: igual la ley favorece al empleado"; v) ser universal, aplicada para todos, formales e informales, a fin de evitar la competencia desleal; vi) inducir a una mayor formalidad, y vii) otorgar un tratamiento diferencial de acuerdo al tamaño de la empresa.
>
> La norma debe ser más flexible en lo que respecta a: i) políticas por natalidad, ii) horarios, que deben tomar en cuenta la estacionalidad, la temporalidad, una menor (o mayor) carga horaria por día; iii) inamovilidad para los padres de niños de hasta un año de edad (a fin de evitar abusos), y iv) contratos eventuales o a plazo fijo.
>
> En cuanto a los costos de entrada, permanencia y despido se plantea: i) ampliar el periodo de capacitación o prueba, ii) negociar (y no fijar) el incremento salarial, iii) definir una política de escalas salariales, de acuerdo a la realidad de cada empresa, de tal forma que los incrementos fijos no distorsionen la equidad interna y la competitividad, iv) definir de manera clara la estructura salarial, que debiera aplicarse a todas las

empresas, para evitar erróneas interpretaciones y aplicaciones, v) evitar la retroactividad del incremento salarial, ya que afecta las finanzas de la empresa, vi) no fijar el incremento del salario básico (éste incluso "debería poder reducirse en casos en los que la empresa está en dificultades"), vii) cambiar el aporte solidario a las contribuciones de vejez, viii) cambiar la ley de pensiones; reducir el costo de los beneficios sociales en el momento del despido, ix) establecer un seguro por maternidad que reciba aportes tanto de los trabajadores (hombres y mujeres) como de la empresa (a fin de minimizar los costos asociados a la contratación de mujeres; esto incluso podría incrementar el periodo de permiso por embarazo), o tenga la cobertura del Estado, y x) reducir los días feriados.

Las políticas de desvinculación deberían considerar: i) el despido por bajo desempeño comprobado o por no cumplir con las expectativas de rendimiento, ii) el despido del personal indisciplinado o negligente, iii) la existencia de multas para los trabajadores que dejan la fuente laboral sin aviso, "ya que todas las sanciones son para el empleador lo cual no es justo", iv) el preaviso del empleado al empleador, "ya que el empleado se va cuando se le ocurre, dejando trabajo pendiente", v) la posibilidad de despedir en caso de cambios en el mercado o en la situación de la empresa, y vi) los pagos por producción en vez de por jornada o destajo.

En el tema de capacitación se observa que: i) los costos de capacitación deben ser reconocidos como inversión del empleador a favor del trabajador, y descargados del pago de impuestos, y ii) el Gobierno debería hacerla obligatoria para mejorar la mano de obra nacional.

Otras observaciones destacables fueron: i) incluir en la norma sanciones para los que incumplan con los horarios establecidos, los contratos, etc., ii) establecer normas específicas y claras para

trabajadores conflictivos, iii) regular los subsidios en especie, ya que el empleado los vende a precios más bajos y no los consume, iv) reglamentar los permisos para comisiones sindicales: "que el gobierno devuelva el monto que asume la empresa por el no trabajo de los dirigentes, al igual que lo asume la Caja Nacional de Salud por las bajas médicas", v) sancionar huelgas ilegales, vi) aprobar multas por accidentes laborales ocasionados por el descuido del trabajador y no del empleador, vii) mejorar la regulación de seguridad industrial, y viii) establecer una tercera instancia neutra, que no sea el Ministerio de Trabajo, para la resolución de conflictos.

Por último, los entrevistados establecieron recomendaciones específicas para el Ministerio de Trabajo, el cual debería: i) garantizar que los inspectores del Ministerio cumplan la LGT en lo que se refiere a las causales de despido justificado, ii) contar con funcionarios neutros, que no puedan ser cambiados y sean elegidos por sus competencias e idoneidad, iii) ampliar sus funciones de tal manera que no sea un ente de arbitraje, sino que tenga competencia para decidir y solucionar conflictos.

IV.2. Grupos focales aplicados a los trabajadores

Como se señaló anteriormente, en el estudio se busca también conocer las percepciones de los trabajadores sobre los costos y beneficios de la regulación laboral actual (respecto a otros aspectos igualmente importantes para la satisfacción laboral), y sobre los elementos que deberían incorporarse a una futura norma laboral. Bajo este propósito, se realizaron dos grupos focales, como otro estudio de caso, dirigidos a dos tipos de trabajadores pertenecientes a empresas registradas del sector de manufacturas:[50] empleados y obreros de pequeñas empresas (de cinco a 14 trabajadores) y grandes (alrededor de 50 trabajadores o más).

50 El sector de manufacturas fue elegido por ser intensivo en mano de obra y, al mismo tiempo, contar con amplias oportunidades de generar mejores empleos (Muriel y Jemio, 2010).

Las preguntas discutidas en los grupos focales fueron las siguientes: ¿qué beneficios concretos trae la regulación laboral?, ¿qué costos concretos (directos e indirectos) tiene la regulación laboral?, ¿cuáles son los factores que determinan el nivel de satisfacción en la fuente laboral?, y ¿qué medidas regulatorias podrían mejorar las condiciones laborales?

Los trabajadores, tanto de empresas pequeñas como grandes, afirmaron tener algún conocimiento sobre la normativa laboral; comentaron saber lo necesario y lo que les interesa sobre sus derechos inmediatos. Es interesante notar que el principal canal de información fue el de los colegas de trabajo. Otros medios fueron: los amigos o familiares que conocen la materia, los libros de bolsillo de bajo costo, y el Ministerio de Trabajo. La necesidad de información proviene no solamente de la inquietud de conocer sus derechos sino también de experiencias personales: injusticias vividas por la inaplicación de sus derechos.

Para comenzar se les pidió enumerar los beneficios concretos que les trae la regulación, de acuerdo a su grado de importancia. El cuadro 4.12 presenta los resultados de esta priorización. Los primeros lugares son ocupados por los seguros sociales. La necesidad del seguro de salud responde a factores tales como el embarazo y los riesgos de accidentes o de enfermedades que requieren una atención costosa. Sin embargo, las quejas fueron unánimes sobre la calidad de los seguros de corto plazo, principalmente sobre la Caja Nacional de Salud, en cuanto al tiempo de espera, atención, eficiencia y eficacia. En algunos casos, los trabajadores señalaron que a pesar de contar con el seguro, prefieren recurrir a servicios privados, más rápidos, y sólo dejan los accidentes, las operaciones o las enfermedades graves y caras para los seguros.

Los aportes a las AFP para el seguro de vejez son considerados por la mayoría como un ahorro, cuya obligatoriedad les permite atesorar "sin sentir". Los trabajadores consideran importantes las entradas

de ingresos que tendrán para su jubilación, o que recibirán sus hijos en caso de que mueran. Sin embargo, algunos de ellos expresaron preocupación por la transferencia de la administración al sector público, ya que tienen una impresión negativa sobre la gestión gubernamental; temiendo obtener una jubilación menor a la que les correspondería por lo aportado, o de que el dinero que cotizan sea destinado a otras personas.

Cuadro 4.12
Percepción de los trabajadores sobre los beneficios derivados de la regulación, 2011

Jerarquía	Empresas pequeñas	Empresas grandes
Primero	Seguro de salud	Jubilación (AFP)
Segundo	Jubilación, AFP	Seguro de salud
Tercero	Indemnizaciones anuales (quinquenio) Subsidio de lactancia y demás beneficios asociados a la natalidad Aguinaldo Vacaciones	Indemnizaciones anuales y por despido
Cuarto	Bono de antigüedad	Bono de antigüedad Subsidio de lactancia y demás beneficios asociados a la natalidad Aguinaldo Vacaciones
Quinto	Primas por utilidades Pago de horas extras Pago trabajo en domingos y feriados Bonos por ventas Refrigerio	Primas por utilidades No trabajar más de 8 horas Pago de horas extras Pago trabajo en domingos o feriados Bono o comisiones por ventas

Fuente: Grupos focales, CIES Internacional S.R.L.

Los empleados y obreros de las pequeñas empresas no conocen el monto que se les descuenta para las AFP, pero señalan que tampoco "lo sienten" (dado que la deducción es directa), por lo que no pueden evaluar si éste es alto o bajo. Los trabajadores de las empresas grandes cuentan con un mayor conocimiento sobre el descuento (algunos mencionan el 13 por ciento, otros el 14.5 por ciento del

salario); y no lo consideran un monto elevado, ya que se trata de un ahorro. Sin embargo, comentan que si las cotizaciones fueran voluntarias sería más difícil aportar.

En general, los trabajadores declaran no tener mucha información sobre el sistema. En particular, desconocen los usos que se le da al dinero ahorrado, el procedimiento para acceder a los ahorros en caso de no llegar a trabajar los años necesarios, los trámites necesarios para jubilarse, etc.

En materia de seguros se observa también que existen, en algunos casos, ciertas irregularidades por parte de los empleadores, como retrasos en el pago de los aportes a las AFP y no-cobertura. En un caso, inclusive, la decisión de tener o no cobertura del seguro de salud fue dejada al trabajador. Éste prefirió no asegurarse por dos motivos: por el descuento de su salario que eso hubiera implicado, y por sus perspectivas de trabajar como independiente en el futuro.

En tercer lugar en su lista priorizada, ambos grupos señalaron las indemnizaciones anuales (quinquenio), que fueron valoradas porque, de acuerdo a las normas actuales y las políticas de las empresas, los trabajadores reciben este beneficio sin necesidad de cumplir los cinco años de trabajo. Por esta razón consideraron positivo trabajar en la empresa privada, puesto que la pública no sigue este criterio. Las indemnizaciones por despido solamente fueron mencionadas por los empleados y obreros de las empresas grandes; sin embargo, ninguno de los miembros de los grupos manifestó haber sido despedido, lo que explicaría por que no se ha dado importancia a este pago.

En tercer y cuarto lugar de jerarquía fueron colocados el subsidio de lactancia y demás beneficios asociados a la natalidad, el aguinaldo y las vacaciones. Otros beneficios mencionados fueron el permiso de lactancia, el horario de lactancia para las madres y la inamovilidad de madres y padres por un año. En general, estos fueron mucho más valorados por quienes los recibieron (las mujeres); sin embargo, los

hombres también reconocieron su importancia, en especial de la inamovilidad. El subsidio en especie fue el mejor valorado, aunque en algunos casos mencionaron que convendría llegar a un acuerdo con la empresa para que sea convertido en dinero.

El aguinaldo y las vacaciones se consideran derechos intrínsecos al trabajo, y no necesariamente beneficios adicionales. Sin embargo, los trabajadores creen que estos derechos son imprescindibles. Además, ellos opinan que están mejor normados respecto a los restantes beneficios, y que las propias empresas se preocupan por cumplirlos. El bono de antigüedad ocupa un cuarto lugar. Los grupos saben que éste se incrementa con el tiempo, aunque no tienen conocimiento detallado sobre su valor ni las características de su pago.

Finalmente, las primas por utilidades, bonos o comisiones por ventas, pago por horas extras y domingo o feriados son colocados por ambos grupos en el quinto lugar. La prima por utilidades se reconoce como un beneficio, aunque en muchos casos, observan que no se paga, ya sea porque las compañías no tienen utilidades o porque aparentemente manipulan la información. Otros consideran que es como un "regalo" de la empresa y que ella es la que decide pagarlo o no. Una apreciación parecida se hace de los demás pagos, bonos y comisiones; no siempre se pagan, aunque en algunos casos haya compensaciones: por ejemplo, cuando se sustituye las horas extras con los atrasos.

Por otro lado, los trabajadores expresaron sus percepciones sobre los sindicatos. El grupo de las empresas pequeñas mostró una falta de confianza en estas organizaciones sin una valorización importante: opinan que los sindicatos se parcializan con el empleador, buscan beneficios personales, o no les proporcionan ninguna ventaja. Además, ellos señalan que formar parte de un sindicato o promover la formación de uno no necesariamente es "bien visto" por la empresa, constituyéndose en una amenaza para su estabilidad laboral. En el caso de los trabajadores de firmas grandes, las opiniones están divididas, según las experiencias que estos tuvieron. Todos perciben

que contar con un sindicato es un derecho y valoran su existencia, pero también piensan que sólo funciona cuando está bien manejado. Mencionan un ejemplo positivo en el que la intervención del sindicato permitió que los trabajadores lograran transporte gratuito, y otro negativo en el que el sindicato se parcializó con el empleador. En este grupo también se comentó en un caso la oposición de la firma a la formación de este tipo de organización.

Cabe destacar que la profundidad de los conocimientos de los trabajadores sobre los beneficios de la regulación depende del nivel de formación de los trabajadores, teniendo los empleados de las empresas más pequeñas una menor instrucción formal que los de las grandes.

En relación a los costos concretos (directos e indirectos) que acarrea la regulación laboral, el grupo de las firmas grandes mencionó al nuevo aporte solidario al seguro de vejez, observando que lo llaman "voluntario" pero que contradictoriamente es obligatorio y que no les beneficia directamente. Por otro lado, ambos grupos consideran que si bien el seguro de salud es un beneficio, debido a su mala calidad termina siendo un costo, ya que en muchos casos la atención ha sido inadecuada.

Para evaluar la satisfacción laboral se les preguntó qué valoran más de una empresa cuando trabajan en ella. El cuadro 4.13 resume las opiniones de los grupos. En ambos casos son más apreciadas las empresas que ofrecen flexibilidad en los horarios, oportunidades de crecimiento profesional y un reconocimiento monetario adecuado al desempeño, así como las que tienen buen ambiente laboral y trato humano. Cabe recordar que en general estos asuntos no son considerados por la regulación laboral, la que, por ejemplo, supone que la poca flexibilidad de los horarios constituye un "derecho del trabajador".

En el cuadro se muestra también que los trabajadores valoran la estabilidad laboral. Al respecto, un buen ambiente laboral permite establecer fuertes lazos de amistad con sus colegas, que llegan a

considerar parte de su familia; ésta es una razón para continuar trabajando en la misma empresa.

Los trabajadores de las firmas pequeñas manifestaron estar satisfechos en sus lugares de trabajo actuales: el 50 por ciento se siente entre "muy y totalmente satisfecho" y el restante 50 por ciento cree que existen algunas falencias, pero se siente "satisfecho". Las mejores calificaciones se deben al buen trato que reciben, cuando se sienten cómodos y advierten un equilibrio entre sus responsabilidades y sus sueldos. El respeto de los jefes, la forma en que les hablan y les piden las cosas son de vital importancia. También valoran de forma importante los incentivos, como por ejemplo el "canastón" o regalo de fin de año.

Cuadro 4.13
Factores de valoración de las fuentes laborales, 2011

Empresas pequeñas	Empresas grandes
Oportunidades de crecimiento dentro la misma	Que les brinde un trabajo estable y posibilidades de asenso
Contar con un trabajo seguro para poder sostener a los hijos	Que los objetivos de la empresa estén de acuerdo a sus objetivos, sentirse identificados con lo que hacen
Jubilarse en esa empresa, percepción de mayores beneficios	Sueldo acorde a desempeño
Beneficios como por ejemplo horarios para estudios, compensación de horas, etc.	Flexibilidad de horarios
El trato de los jefes, buen ambiente laboral	Trato humano, buen ambiente laboral

Fuente: Grupos focales, Cies Internacional S.R.L.

Aquellos trabajadores que no se sienten totalmente satisfechos comentan las siguientes razones: i) horas extras de trabajo por "obligación", dado que "se ve mal" que uno se vayan a la hora exacta o que se vayan antes que el jefe; ii) falta de orden en los niveles jerárquicos: "unos piden una cosa, otros otra, no se organizan"; iii) desorganización en tiempos: "algunos trabajos se piden para último momento y nos obligan a quedarnos más tiempo trabajando

o a hacerlo contra reloj, bajo presión", y iv) diferencia de pagos, en muchos casos por trabajos semejantes.

En el grupo de las empresas grandes, los trabajadores se sienten "totalmente satisfechos" y "muy satisfechos" en su actual fuente de trabajo. Los que brindaron las mejores calificaciones percibieron los siguientes beneficios: i) buen ambiente laboral y trato de los jefes, ii) beneficios económicos importantes y acordes al esfuerzo, iii) incentivos adicionales: viajes, trajes para trabajar, sueldos extras, primas, etc., y iv) posibilidad de ascender. Los trabajadores que no se sienten totalmente satisfechos manifestaron las siguientes razones: i) el ambiente de trabajo no es el deseado, por fricciones entre trabajadores o porque el jefe es distante, inaccesible y no se relaciona con el personal, y ii) no ven posibilidades de ascenso o de crecimiento en la empresa porque los puestos no se conceden por méritos.

En ambos casos, los trabajadores que se identifican más con la empresa y sienten un mayor nivel de satisfacción son también los que cuentan con momentos de recreación y confraternización. En uno de los casos se mencionó la actitud empática del jefe, que le posibilita ser visto "como uno más, que se pone al nivel de nosotros". Los grupos también valoran el trabajo en equipo, cuando se necesita cooperar para cumplir las tareas que tienen asignadas.

Finalmente se ponderó el peso relativo de la satisfacción laboral y de los beneficios derivados de la regulación. Todos los entrevistados señalaron que el trato recibido y el ambiente laboral son igualmente importantes que los beneficios que reciben gracias a la regulación. En especial, mencionaron que cuando son maltratados o tienen jefes injustos, trabajan con menos entusiasmo y se encuentran menos satisfechos, e inclusive prefieren dejar el empleo. Algunos elegirían trabajar en una empresa con un buen clima a otra que les brindara todos los beneficios, aunque la mayoría considera ambos asuntos relevantes: "creo que el trato tiene que ser igual a los beneficios, porque si en el trabajo te gritan uno ya no quiere ir"; "creo que el

ambiente laboral es lo más importante para jalar el coche al mismo lado; se supone que estás trabajando, entonces es importante la comunicación, la amistad. En mi caso es importante el trabajo en equipo: si no tienes buena comunicación con el otro, falla todo".

Por otro lado, los grupos de trabajadores comentaron sobre las medidas regulatorias que podrían mejorar o cambiar las condiciones laborales, con las siguientes sugerencias:

Cuadro 4.14
Medidas regulatorias que mejorarían las condiciones laborales, 2011

Empresas pequeñas	Empresas grandes
Tener la opción de poder elegir el horario de trabajo; por ejemplo, continuo o discontinuo	Posibilidad de contar con créditos para vivienda con el respaldo de los aportes a las AFPs
Contar con un año de post natal; o poder tener un año de licencia aun sin remuneración, mas asegurando el puesto para cuando se decida volver	Inmunidad para despidos después de 5 años de trabajo
Tener turnos nocturnos no obligatorio para mujeres	Mejorar el seguro de salud, principalmente en términos de atención y menor burocracia
Contar con una mayor control de parte del Ministerio de Trabajo sobre el cumplimiento de los seguros y horas de trabajo	Establecer un tiempo al mes para deporte y confraternización
Mejorar la calidad de atención en la Caja Nacional de Salud	Contar con inspectores que supervisen el cumplimiento de las leyes en las empresas privadas

Fuente: Grupos Focales, Cies Internacional S.R.L.

La gestión del Ministerio de Trabajo fue observada por ambos grupos. Los trabajadores de empresas grandes no confían en el Estado como regulador, pero sí lo consideran un ente defensor de los derechos del empleado. Todos destacan como una actitud positiva que el Ministerio se ponga a favor de ellos en los conflictos con los empleadores, pues esto los hace sentir respaldados.

Finalmente, los trabajadores fueron desafiados a evaluar la posibilidad de convertirse en socios de la empresa, ya sea manteniendo su

estatus como empleados u obreros, o ascendiendo al nivel de los empleadores. Ante esta posibilidad, la actitud de los entrevistados fue diferente según el segmento al que pertenecían. Los trabajadores de las pequeñas empresas prefieren no arriesgarse; no se encuentran interesados en volverse socios, porque tendrían que invertir dinero. Además, temen verse tentados a comportarse de forma injusta con el resto de los trabajadores. En contraste, los trabajadores de las empresas grandes parecen interesados en ser socios invirtiendo en ellas, siempre y cuando sean rentables. También opinan que desde su puesto actual de empleados u obreros podrían motivar al personal a realizar un buen trabajo, estarían más identificados con la empresa y aportarían a que los derechos de los trabajadores se cumplan.

IV.3. Percepciones y sugerencias de los especialistas

Las percepciones y sugerencias de los especialistas se recogieron en un taller en el que varios expertos y hacedores de política dieron sus opiniones en torno a regulación laboral y la generación de empleos. La primera impresión que dejó el taller es que aún no se cuenta con las suficientes bases empíricas ni con los insumos técnicos para determinar los efectos (positivos y/o negativos) que las normas laborales tienen en el mercado laboral. Este escenario da lugar a la existencia de varias hipótesis contrapuestas, entre las que se destacan las siguientes:

Primero, algunos conciben que la inflexibilidad laboral no limita la generación de empleos formales, mientras que otros creen que sí, especialmente cuando las empresas se encuentran en ciclos de negocios recesivos o desean formalizarse. Para ciertos especialistas, la flexibilización no incentivó la creación de mejores empleos; para otros, todo lo contrario.

Segundo, muchos especialistas y hacedores de políticas no asocian los costos laborales derivados de la regulación con la demanda de empleo formal; es decir, bajo una perspectiva economicista, implicaría que esta demanda es totalmente inelástica respecto a

estos costos. Por último, existen divergencias en cuanto al grado de protección que la ley debe dar al trabajador: la premisa es que en las relaciones laborales el trabajador se encuentra en una posición de desventaja y desigualdad, pero no faltan quienes argumentan que el nivel de protección podría limitar la expansión del trabajo asalariado.

A pesar de estas diferencias, hubo también varios puntos de encuentro entre las diversas opiniones, los cuales merecen ser apuntados. En primer lugar resalta la necesidad de aplicar los derechos laborales de manera no discriminatoria y ética en las relaciones empleador-trabajador; haciendo hincapié en la situación desventajosa en que actualmente se encuentran los funcionarios públicos, principalmente los llamados "consultores de línea". En segundo lugar, destaca la importancia de hacer más efectiva la regulación laboral, a través de: i) un mayor asesoramiento al trabajador, ii) una mejor aplicación de la norma, iii) la simplificación de los procesos burocráticos y de las cargas fiscales asociadas, y iv) el fortalecimiento institucional de las entidades reguladoras.

En tercer lugar, todos reconocieron, en mayor o menor medida, los problemas de cobertura de la norma. Sin embargo, queda en debate sobre el tratamiento que deben tener los trabajadores no asalariados, aunque algunos sugieren que la ley se divida en un marco general y varias normas sectoriales que tomen en cuenta, tanto las diferentes formas de trabajo, como las necesidades comunes de seguridad y protección laboral (seguros de salud y de vejez, estabilidad, etc.). También es necesario, en la medida de lo posible, considerar la heterogeneidad de los trabajos asalariados, por ejemplo, los empleos agrícolas y no agrícolas.

En cuarto lugar, se planteó el fortalecimiento de los sindicatos como una forma de proteger mejor los derechos de los trabajadores, considerando varias líneas de acción: la negociación colectiva, una mayor apertura de los empleadores a este tipo de agrupaciones, y el respeto al derecho de huelga, entre otras. Finalmente, se consideró la

necesidad de mejorar el clima de inversiones y negocios para crear más empleos, siendo necesario superar los problemas de incertidumbre jurídica, las altas cargas administrativas y tributarias, la falta de promoción a las exportaciones y los elevados costos de formalización.

IV.4. Conclusiones del capítulo

A lo largo del capítulo se analizaron las percepciones y opiniones de los actores clave en la relación laboral: empleadores y trabajadores. Aunque no se trabajó con muestras representativas, las respuestas señalizan, en alguna medida, las posiciones de las partes en materia laboral (y son consistentes con otros estudios que tienen representatividad nacional como del Ministerio de Desarrollo Económico *et al.*, 2005, y Muriel y Machicado, 2011). Además se consultó las opiniones de algunos entendidos en regulación laboral.

Las encuestas realizadas a las empresas presentan los siguientes resultados principales. En primer lugar, éstas consideran que la burocracia estatal, el contexto político-legal y la carga formal (impuestos y regulación laboral) son los factores que limitan en mayor medida el funcionamiento y el crecimiento de las firmas. En este marco, las instituciones bolivianas han tenido y aún tienen amplias posibilidades de establecer políticas para el crecimiento empresarial y, por este medio, generar empleos de mejor calidad: desde medidas que reduzcan la burocracia, hasta normas que concedan una mayor seguridad legal.

Las empresas cuestionan la calidad de la oferta laboral para cubrir las necesidades de las unidades productivas; sin embargo, valoran positivamente el esfuerzo y las habilidades personales de los trabajadores. Adicionalmente, ellas tienen una percepción positiva sobre la predisposición de los trabajadores a capacitarse, lo que abre la posibilidad de diseñar mejores políticas en esta área.

Las percepciones sobre los costos de entrada muestran que los pagos de desahucio e indemnizaciones limitarían la contratación

de nuevos trabajadores en las micro y pequeñas firmas, mientras que el riesgo de contratación de personal con una calificación no deseada es importante para las empresas medianas y grandes. En cuanto a los costos de permanencia y de salida, buena parte de las firmas considera el aguinaldo, el seguro de salud, los bonos de antigüedad, el pago adicional por trabajo nocturno y el periodo de vacaciones factores que no obstaculizan de manera significativa la creación de empleos. Algunas unidades productivas medianas y grandes consideran incluso que los pagos de primas por utilidades, el quinquenio y el salario dominical no restringen de manera importante la contratación de personal en ellas. En cambio, los incrementos del salario mínimo y básico establecidos por el Gobierno limitan la demanda de nuevos trabajadores. Las firmas medianas y grandes también atribuyen a la inflexibilidad laboral la dificultad de hacer mayores contrataciones.

La transformación de la norma que apoye una relación laboral más positiva (que no necesariamente suponga una confrontación de intereses entre las partes) fue apoyada por una buena parte de las empresas, que rechazan la "imposibilidad de negociar los derechos laborales, aun cuando sea en mayor beneficio para trabajadores y empleadores", y aprueban una estructura salarial en función de la productividad.

Por otro lado, la inflexibilidad laboral estaría limitando tanto la creación como la destrucción de fuentes laborales, con un impacto neto negativo sobre el crecimiento de empleos.

La encuesta indaga las opiniones empresariales sobre un escenario hipotético en el que la norma laboral permitiera que las partes (empleadores y trabajadores) puedan interactuar más para resolver sus problemas, habiendo sido apoyado en todos los casos. Sin embargo, un buen porcentaje de las firmas entrevistadas no respondió las preguntas sobre los sindicatos, lo que puede ser atribuible a diversos factores, como el desconocimiento de las

particulares de estos, y la inexistencia o la inaplicabilidad para la firma.

El porcentaje de empresas que sí respondieron nota falencias en las organizaciones sindicales, como su falta de conocimiento sobre las características productivas y de gestión de la empresa, y sobre la negociación y el manejo de conflictos, y están predispuestas a apoyarlas para subsanar tales deficiencias. Algunas apoyan el acceso a información sobre la firma para garantizar una negociación justa entre las partes; en cambio, un número menor está dispuesto a informar a los sindicatos sobre sus estados financieros. Estos resultados muestran la necesidad de hacer un estudio más profundo (con una muestra representativa) sobre las características y actitudes de los sindicatos, a fin de determinar las falencias y las fortalezas de estas organizaciones y su grado de alineamiento con los objetivos para los cuales fueron creados.

La encuesta indaga el grado de aceptabilidad de una propuesta de "flexibilidad con seguridad". Las medidas más apoyadas son el financiamiento para una mayor capacitación y el cofinanciamiento de un sistema de certificación de competencias. Las respuestas fueron también favorables, en menor medida, al mantenimiento del trabajador a tiempo completo pero con horas variables, de acuerdo al "banco de horas".

Por último, las empresas hicieron una serie de recomendaciones para mejorar la regulación laboral, las que pueden resumirse en: imparcialidad y equidad, universalidad, mayor flexibilidad, políticas de incrementos salariales acordes con la realidad productiva de las empresas, reducción de ciertas cargas sociales, avisos y multas para ambas partes en el caso de desvinculación, reconocimiento de la capacitación como inversión, y mayor eficacia y eficiencia en el Ministerio de Trabajo.

Entre las percepciones de los trabajadores sobre los costos y beneficios de la regulación laboral actual se destacan las siguientes: En primer

lugar, el seguro de salud y la posibilidad de obtener una jubilación de vejez son los dos beneficios de mayor valor para los entrevistados, pese a que estas medidas tienen falencias. En lo referente al seguro de salud, la familia y el bienestar personal son factores relevantes para su apreciación, aunque en muchas ocasiones no se usa por la baja calidad de atención. Los aportes al seguro de vejez son un mecanismo de ahorro y, por esta razón, no se perciben como altos; sin embargo, los trabajadores no cuentan con información suficiente sobre el funcionamiento del sistema.

Los trabajadores valoran el pago de indemnizaciones (y, en algunos casos, el desahucio), en especial cuando reciben sin necesidad de cumplir cinco años de trabajo. Otros beneficios como el subsidio de lactancia y los asociados a la natalidad, el pago de horas extras, refrigerios, bonos o comisiones por ventas, pago por trabajo en domingos y feriados, y primas por utilidades, son de importancia para quienes los perciben. En este contexto cabe destacar que el aguinaldo y las vacaciones son vistos como derechos intrínsecos al trabajo, y no como beneficios adicionales.

Los trabajadores mostraron falta de confianza en las organizaciones sindicales, ya que, aparentemente, se parcializan con el empleador, buscan beneficios personales, o no representan ninguna ventaja para sus afiliados. Además, algunos creen que las empresas desmotivan la formación de estos. Sin embargo, ellos perciben que pueden funcionar cuando representen efectivamente sus intereses.

Por otra parte, los trabajadores no conocen suficientemente la regulación laboral como para identificar claramente sus costos. El mayor costo observado es el del seguro médico, dada la deficiente calidad de atención. En el grupo de trabajadores de empresas grandes se considera costoso el aporte solidario y obligatorio que se descuenta a los aportantes de acuerdo a la nueva ley de pensiones.

Algunos trabajadores presentaron quejas, en mayor medida en el grupo de trabajadores de las empresas pequeñas, sobre casos

(muchas veces pasados) de injusticia laboral, por incumplimiento de la norma, lo que los motivó a buscar conocer más profundamente sus derechos.

Los trabajadores asocian su satisfacción laboral al trato que reciben en sus empresas, y el ambiente de éstas. El clima de trabajo tiene tanta importancia como los beneficios que ofrece la LGT, y, en algunos casos, es aún mayor. Este resultado muestra la posibilidad de crear políticas que promuevan un mejor ambiente laboral, trabajo en equipo, trato digno, y comunicación dentro la empresa, pues éstas tienen un gran potencial para generar bienestar. Adicionalmente, los beneficios económicos más afines con el esfuerzo personal son también de mucha importancia para la satisfacción, lo que es consistente con una política salarial más acorde con la productividad.

Las sugerencias de los trabajadores en torno a nuevas medidas laborales apuntan a: mejorar el seguro de salud, mejorar la eficacia y la capacidad de control del Ministerio de Trabajo, flexibilizar los horarios de trabajo, pero con estabilidad, crear espacios de confraternización entre compañeros de trabajo, y aumentar los periodos de licencia después del nacimiento de un niño.

Por último, cabe destacar que la profundidad de los conocimientos de los trabajadores sobre los costos, beneficios y alternativas de mejora de la regulación laboral depende del nivel de formación de estos, y los de las empresas más pequeñas están en desventaja en este campo.

El análisis de percepciones de los actores clave expone ciertos puntos de encuentro sobre la regulación laboral. Empleadores y empleados apoyan los pagos de aguinaldo, vacaciones, bonos de antigüedad, seguros de salud y contribuciones a las AFP, y cuestionan los aportes solidarios que establece la nueva Ley de Pensiones. Ellos consideran que la flexibilización de los horarios de trabajo sería beneficiosa, aunque tienen un cierto desencuentro sobre el grado en que se debe garantizar la estabilidad laboral.

Otro punto de encuentro es que las remuneraciones deberían estar directamente asociadas con la productividad laboral. Por otro lado, ninguna de las partes evalúa a los sindicatos de forma totalmente positiva, aunque ambas creen en la posibilidad de su fortalecimiento para una mejor negociación entre las partes. Por último, empleados y trabajadores cuestionan las debilidades de gestión del Ministerio de Trabajo.

El análisis de las percepciones y sugerencias de los especialistas apunta a la falta de suficientes bases empíricas e insumos técnicos para determinar los efectos positivos y/o negativos de las normas laborales sobre el mercado de trabajo. Los expertos discrepan sobre estos efectos, aunque coinciden en la necesidad de: i) aplicar los derechos laborales sin discriminación, ii) nuevos instrumentos que hagan más efectiva la LGT, iii) diferentes tratamientos legales, de acuerdo a las diversas categorías ocupacionales, iv) fortalecer a los sindicatos, y v) mejorar el clima de negocios.

IV.5. Anexo del capítulo

Guía de Entrevistas a las Empresas

Sección 1. Características de la empresa

1.1 Nombre o razón social de la empresa: _____

1.3 Teléfono: _____

1.4 Cargo informante: _____

1.5 Ciudad (Marque con una X la ciudad donde se realiza la encuesta)

La Paz	
Cochabamba	
Santa Cruz	
Tarija	
Chuquisaca	
Potosí	
Oruro	
Beni	
Pando	

1.6 Actividad principal _____

1.7 Código CIIU (4 Dígitos) _____

1.8 Tamaño de la empresa: Indique el número de trabajadores que tuvo durante el mes anterior de acuerdo al siguiente detalle:

Trabajadores permanentes	
Trabajadores eventuales	
Trabajadores no-asalariados	
Total	

Sección 2: Clima de inversiones

2.1 Determine cuán restrictivos son los siguientes factores para el funcionamiento y crecimiento de su empresa o negocio de acuerdo al siguiente puntaje (del 1 al 5),

Puntaje	Significado
1	Muy restrictivo
2	Restrictivo
3	Regular
4	Poco restrictivo
5	Nada restrictivo

Factores	Puntaje
a) Acceso a mercados	
b) Financiamiento	
c) Impuestos	
d) Regulación laboral	
e) Burocracia estatal	
f) Contexto político-legal	

2.2 Determine cuán adecuada es la calidad de la oferta laboral de acuerdo al siguiente puntaje (del 1 al 5):

Puntaje	Significado
1	Muy inadecuada
2	Inadecuada
3	Regular
4	Adecuada
5	Muy adecuada

Factores	Puntaje
a) Nivel de capacitación	
b) Disciplina (p. e. cumplimiento de horarios y normas internas de la empresa)	
c) Esfuerzo personal	
d) Habilidades personales	
e) Experiencia laboral	
f) Predisposición a capacitarse	

Sección 3. Regulación laboral y empleo

Sección 3.1 Costos de entrada

3.1 Determine cuán restrictivos son los siguientes factores a efectos de una decisión de contratación o de ampliación del personal de su empresa de acuerdo al siguiente puntaje (del 1 al 5),

Puntaje	Significado
1	Muy restrictivo
2	Restrictivo
3	Regular
4	Poco restrictivo
5	Nada restrictivo

Factores	Puntaje
a) Periodo de prueba (tres meses) para decidir incorporar al trabajador como permanente	
b) Obligación del pago de desahucio	
c) Obligación del pago de indemnización	
d) Incertidumbre con relación a las capacidades del trabajador a contratar	
e) Dificultad en la verificación de las hojas de vida	

Sección 3.2 Costos de permanencia y de salida

3.2.1 Determine cuán restrictiva es la normativa en relación a la contratación de más trabajadores o más horas trabajadas considerando el siguiente puntaje (del 1 al 5),

Puntaje	Significado
1	Muy restrictiva
2	Restrictiva
3	Regular
4	Poco restrictiva
5	Nada restrictiva

Normativa	Puntaje
a) Pago del aguinaldo	
b) Pago de la prima igual a un salario mensual o hasta el 25% de las utilidades netas	
c) Pago del 100% por horas extras y días feriados	
d) Recargo en el pago por trabajo nocturno	
e) Pago del 300% por domingo trabajado	
f) Pago del salario dominical como un incentivo a la puntualidad y asistencia	
g) Pago del bono de antigüedad	
h) Pago del quinquenio	
i) Incremento del salario mínimo establecido por el Gobierno	
j) Incremento del salario básico establecido por el Gobierno	
k) Periodo de vacaciones establecido en la norma	
l) Costos de embarazo	
m) Pago del seguro de salud	
n) Pago de la prima de riesgo profesional	
o) Pago del 3% de la masa salarial al Fondo Solidario de Pensiones	
p) Limitaciones en el uso de contratos temporales	
q) Inflexibilidad en la jornada de trabajo en la contratación de menos horas que tiempo completo	
r) Inflexibilidad en la jornada de trabajo en la contratación de más horas que tiempo completo	
s) Pago de indemnización por los años trabajados	
t) Pago de desahucio	
u) Preaviso de tres meses	
v) Dificultad de despedir, condicionada a la voluntad del trabajador de retirarse	
w) Ausencia en la norma de causales de despido asociadas a los problemas derivados de la situación de la empresa y/o del mercado	

Sección 3.3 Otros costos asociados

3.2.1 Evalúe cuán adecuada es la normativa en relación a la protección de los derechos laborales y sociales de los trabajadores considerando el siguiente puntaje (del 1 al 5),

Puntaje	Significado
1	Muy inadecuada
2	Inadecuada
3	Regular
4	Adecuada
5	Muy adecuada

Normativa	Puntaje
a) Control a las empresas subcontratadas en el cumplimiento de la normativa laboral	
b) Inflexibilidad en la negociación de los derechos laborales aun cuando sean de mayor beneficio para ambas partes	
c) Inamovilidad laboral	
d) Inflexibilidad en la estructura salarial en función a una mayor (o menor) productividad	

Sección 3.4 Regulación Laboral y Empleo

3.4.1 ¿La normativa laboral influye en las decisiones de contratación de personal de su empresa (Marque con una X su respuesta)?

a)	Muy influyente	
b)	Influyente	
c)	Regular	
d)	Poco influyente	
e)	Nada influyente	

3.4.2 ¿La empresa donde trabaja ha tenido la necesidad de contratar nuevo personal durante esta gestión (enero-diciembre 2011)?

a)	Sí y contrató todo el personal necesario	
b)	Sí pero no contrató (ni contratará) todo el personal necesario por factores ajenos a la norma laboral	
c)	Sí pero no contrató (ni contratará) todo el personal necesario debido a factores relacionados con la norma laboral	
d)	Sí pero no contrató aún todo el personal necesario (lo hará hasta final de año)	
e)	No	

3.4.3 ¿Si la norma laboral fuese flexible (libertad para la contratación o retiro de trabajadores), cuántos trabajadores permanentes más hubiera planeado contratar su empresa este año (enero-diciembre 2011)?

3.4.4 ¿La normativa laboral influye en las decisiones de despido de personal de su empresa (Marque con una X su respuesta)?

a)	Muy influyente	
b)	Influyente	
c)	Regular	
d)	Poco influyente	
e)	Nada influyente	

3.4.5 ¿La empresa donde trabaja ha tenido la necesidad de despedir personal durante esta gestión (enero-diciembre 2011)?

a)	Sí y despidió todo el personal necesario	
b)	Sí pero no despidió (ni despedirá) todo el personal necesario por factores ajenos a la norma laboral	
c)	Sí pero no despidió (ni despedirá) todo el personal necesario debido a factores relacionados con la norma laboral	
d)	Sí pero no despidió aún todo el personal necesario (lo hará hasta final de año)	
e)	No	

3.4.6 ¿Si la norma laboral fuese flexible (libertad para la contratación o retiro de trabajadores) cuantos trabajadores permanentes más hubiera planeado despedir este año (enero-diciembre 2011)?

3.4.7 Usted diría que su empresa está pasando por una etapa de (marque con una X su respuesta):

a)	Bonanza	
b)	Estabilidad	
c)	Contracción	

3.4.8 ¿Cuál es el grado de facilidad de encontrar trabajadores con capacidades adecuadas para su empresa (marque con una X su respuesta)?

a)	Muy difícil	
b)	Difícil	
c)	Ni fácil ni difícil	
d)	Fácil	
e)	Muy fácil	

3.4.9 ¿Diría usted que hoy en día estos trabajadores ofertan su trabajo por un salario relativo a su empresa (marque con una X su respuesta)?

a) Sustancialmente más bajo	
b) Bajo	
c) Igual	
d) Alto	
e) Más alto	

Sección 4. Sindicalización

4.1 ¿Está de acuerdo o no en los siguientes factores que caracterizan la organización sindical de su empresa (del 1 al 5)?

Puntaje	Significado
1	Totalmente en desacuerdo
2	Parcialmente en desacuerdo
3	Ni de acuerdo ni en desacuerdo
4	Parcialmente de acuerdo
5	Totalmente de acuerdo

Factores	Puntaje
a) Problemas de legitimidad en la representación	
b) Injerencia política	
c) Falta de capacitación y conocimiento de las características productivas y de la gestión de la empresa	
d) Insuficiencia en las capacidades para negociar y manejar conflictos	
e) Falta de asesoramiento para facilitar el diálogo y la conciliación	

4.2 ¿Estaría usted de acuerdo en participar y/o apoyar en el fortalecimiento de la organización sindical de su empresa en (responda de acuerdo al siguiente puntaje)?

Puntaje	Significado
cofinanciamiento1	Totalmente en desacuerdo
2	Parcialmente en desacuerdo
3	Ni de acuerdo ni en desacuerdo
4	Parcialmente de acuerdo
5	Totalmente de acuerdo

Factores	Puntaje
a) Representación sindical	
b) Capacitación en negociación y manejo de conflictos	
c) Capacitación en temáticas productivas y de gestión de la empresa	
d) Asesoramiento externo para facilitar el diálogo y la conciliación	

4.3 ¿Estaría usted de acuerdo con una normativa laboral que prevea que mayores alcances de la relación obrero-patronal puedan ser acordados por las partes (bajo el paraguas de la norma) en el marco de una negociación justa?

Sí	
No	

(Si la respuesta fue No pase a la pregunta 5.1).

4.5 ¿Usted está de acuerdo o no con los siguientes factores para una justa negociación obrero-patronal en su empresa (responda de acuerdo al siguiente puntaje)?

Puntaje	Significado
1	Totalmente en desacuerdo
2	Parcialmente en desacuerdo
3	Ni de acuerdo ni en desacuerdo
4	Parcialmente de acuerdo
5	Totalmente de acuerdo

Factores	Puntaje
a) Acceso equitativo a la información en el marco de la relevancia de la negociación	
b) Acceso equitativo a la información proveniente de los estados financieros de la empresa	
c) Asesoramiento profesional externo para el sindicato	
d) Supervisión del Estado para el cumplimiento de las normas que regulan la negociación entre partes	

Sección 5. Recomendaciones de Política

5.1 Estaría dispuesto a tener mayor flexibilidad laboral a cambio de las siguientes medidas que dan mayor seguridad al trabajador (considere que las propuestas de cofinanciamiento serían derivadas de una restructuración de los costos laborales totales y no de mayores costos):

Factores	Sí	Tal vez	No
a) Financiamiento de una capacitación permanente al trabajador para hacerlo más atractivo en el mercado laboral			
b) Cofinanciamiento de un seguro de desempleo (con los trabajadores)			
c) Cofinanciamiento del seguro de salud por tiempo adicional después del despido			

d) Cofinanciamiento de programas de reinserción laboral			
e) Cofinanciamiento de la certificación de competencias			
f) Mantenimiento del trabajador a tiempo completo pero con horas variables por día o mes de acuerdo con el ciclo de negocios de la empresa			

5.3 Indique algunas sugerencias para cambiar la norma laboral que crea relevantes:

Sugerencia 1 _____

Sugerencia 2 _____

Sugerencia 3 _____

Capítulo V

Lecciones e insumos para una nueva legislación laboral en Bolivia

A lo largo del estudio se ha analizado, desde diferentes perspectivas, la regulación laboral y su incidencia sobre la oferta y demanda de trabajo, con la finalidad de generar insumos técnicos que apoyen una discusión sobre las limitaciones y bondades de la actual LGT, así como los cambios de enfoque que sería prudente hacer para mejorar el bienestar social. A seguir se establecen algunas orientaciones para la reforma laboral.

V.1. Principios

De acuerdo a las lecciones aprendidas, los principios que deberían regir la transformación legal e institucional en materia laboral en Bolivia son:

a) *Universalidad en el acceso a un trabajo digno:* Establecida por mandato constitucional (artículo 46, numerales I (inciso 1) y II): "(*T*)oda persona tiene derecho a un trabajo digno, con seguridad industrial, higiene y salud ocupacional (…), y con remuneración o salario justo, equitativo y satisfactorio, que le asegure para sí y su familia una existencia digna"; "el Estado protegerá el ejercicio del trabajo en todas sus formas"; y (artículo 14, numeral V): "(L)as leyes bolivianas se aplican a todas las personas, naturales o jurídicas, bolivianas o extranjeras, en el territorio boliviano".

b) *No discriminación en la aplicación de la ley:* Establecida por mandato constitucional (artículo 14, numerales II y III): "El Estado prohíbe y sanciona toda forma de discriminación fundada en (…) ideología, filiación política o filosófica (…), tipo de ocupación (…) u otras que tengan por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos de toda persona";

"(E)l Estado garantiza a todas las personas y colectividades, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio de los derechos establecidos en esta Constitución, las leyes y los tratados internacionales de derechos humanos".

c) *Empleo digno para todos:* Establecido por mandato constitucional (artículo 46, numeral I, inciso 1) "(*T*)oda persona tiene derecho a (…) una fuente laboral estable, en condiciones equitativas y satisfactorias"; (artículo 54, numeral I): "(E)s obligación del Estado establecer políticas de empleo que eviten la desocupación y la subocupación, con la finalidad de crear, mantener y generar condiciones que garanticen a… los trabajadores posibilidades de ocupación laboral digna y de remuneración justa".

d) *Equilibrio en la norma:* Establecido por mandato constitucional (artículo 8, numeral II): "El Estado se sustenta en los valores de (…) igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad…, equilibrio…, equidad social…, justicia social".

Además de los derechos laborales, la Constitución establece derechos para el empleador que hacen necesario equilibrar la norma, conforme a lo discutido en el capítulo I, mediante: i) el reconocimiento de la organización económica privada (artículo 306); ii) el reconocimiento, respeto y protección de la iniciativa privada, la libertad de empresa y del *pleno ejercicio de las actividades empresariales,* las que, por supuesto, están reguladas por ley (artículo 308); iii) la igualdad jurídica de todas las formas de organización económica establecidas en la Constitución: empresarial, cooperativa y comunitaria (artículo 311).

e) *Efectividad:* Establecida por mandato constitucional (artículo 9): "Son fines y funciones esenciales del Estado (…) constituir una sociedad justa y armoniosa (…) sin discriminación ni

> explotación, (…) garantizar el acceso de las personas (…) al trabajo"; (artículo 8): "(E)l Estado, mediante tribunales y organismos administrativos especializados, resolverá todos los conflictos emergentes de las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores, incluidos los de la seguridad industrial y los de la seguridad social".

Estos principios establecidos en la Constitución deberían ser los fundamentos de las leyes, políticas y acciones del Estado en materia laboral, lo que exige profundas reformas en la actual LGT y en la forma en que el Estado la gestiona.

V.2. Análisis de los principios

Universalidad

La bajísima cobertura de la regulación laboral (discutida ampliamente en el capítulo III) es, sin duda, uno de los mayores problemas laborales del país, resultado de las diversas formas de informalidad existentes. En primer lugar está la informalidad por productividad, constituida por micro unidades productivas que operan con poco capital, baja tecnología y sólo generan ingresos de subsistencia. Estas unidades, como se observó en el capítulo III, trabajan usualmente al margen de la norma. Por lo tanto, parece difícil que este estrato se sujete a la ley, tal como ella es en la actualidad. Por un lado, la LGT adolece de vacíos en cuanto a las relaciones laborales no asalariadas, descuidando la categoría ocupacional que cubre un porcentaje muy importante de la población ocupada: los auto-empleos (cuentapropistas, cooperativistas, etc.) Por otro lado, la norma es compleja y forma parte de un sistema institucional burocrático y costoso que disuade a muchas unidades productivas a volverse formales. Esta realidad es vista con claridad por los empresarios formales (al evaluar el clima de inversiones), los trabajadores, los especialistas y la cooperación internacional.[51]

51 De acuerdo con los indicadores de *Doing Business* del Banco Mundial, la calidad

La complejidad de las instituciones hace necesaria una información que no es fácilmente accesible para los informales por productividad, que en su mayoría poseen bajos niveles de educación. Además, los elevados costos explícitos e implícitos asociados a la norma laboral (ampliamente discutidos en los anteriores capítulos) la hacen inviable para el segmento de la fuerza laboral de bajos recursos económicos.

En segundo lugar está la informalidad compuesta por unidades productivas que, aparentemente, buscan evadir las cargas sociales de la regulación laboral. Las empresas de este tipo eluden varios tipos de obligaciones y, en muchos casos, estarían en condiciones de asumir los costos de la regulación, pero aprovechan las debilidades de control y fiscalización del Estado. Sin embargo, otras unidades podrían quebrar si se las obligara a cumplir con la norma; en particular si son micro y pequeñas y todavía no están consolidadas en el mercado.

Por último está la informalidad subterránea, que agrupa las actividades ilícitas, como el contrabando y la producción de cocaína.

Las distintas clases de informalidad muestran la necesidad de reformar las instituciones; lo que es indispensable para contrarrestar los problemas de inequidad, competencia desleal y otros problemas relacionados.

Aplicación de la ley sin discriminaciones

La nueva Constitución prohíbe toda forma de discriminación por razones laborales, contraponiéndose a los actuales tratamientos diferenciados entre trabajadores del sector privado y funcionarios públicos —además de las disparidades entre formales e informales ya comentadas—. La LGT, por ejemplo, establece medidas para

de las instituciones bolivianas (definidas en un sentido amplio) para promover las actividades productivas es una de las más deficientes del mundo (Banco Mundial, 2011).

proteger al trabajador de decisiones intempestivas de parte del empleador, que resulten en la pérdida súbita de su fuente laboral, siendo una de ellas el preaviso o, en su defecto, el pago del desahucio. Entonces ¿por qué los funcionarios públicos no gozan de este beneficio? ¿Acaso el despido no los afecta de la misma manera?

Este doble estándar encuentra su justificación en la precariedad de las finanzas públicas, que se agravó con la crisis de los años 80 y obligó al Gobierno a suspender, de facto, muchos de los beneficios que gozaban sus propios trabajadores. Sin embargo, después de superada la crisis, y más aún en los últimos seis años de bonanza fiscal inédita en la historia republicana, estos beneficios laborales no fueron repuestos.

Otro caso de asimetría en las reglas laborales se encuentra en los incrementos salariales. Por un lado, el Estado negocia estos aumentos con sus trabajadores, como pasa con los sectores de salud y educación, o los determina unilateralmente para sí mismo. En contraste, el sector privado debe asumir los mayores costos laborales por mandato, y no por negociación. Esta medida no es trivial, ya que genera costos sociales derivados de la menor creación privada de empleos formales.

La aplicación de la ley sin discriminación debe ser universal. Las excepciones sólo deberían ser aceptadas con el propósito de contribuir a un mayor bienestar de la sociedad en su conjunto, como podría ocurrir con los cargos jerárquicos del Estado, los trabajos temporales y/o estacionales y los auto-empleos, que deberían (como fue sugerido por los especialistas) contar con normativas y medidas especiales.

Empleo digno para todos

El empleo emerge cuando están presentes dos actores (el trabajador y el establecimiento que lo emplea) o un mismo actor, que desempeña los dos papeles. La LGT concibe la condición de trabajador con la

existencia de una instancia empleadora. Sin embargo, en los hechos, los auto-empleos son elevados y la movilidad ocupacional hace que una persona asalariada (sujeta a la LGT) pueda ser independiente (excluida de la LGT), o viceversa. En este contexto, la Constitución establece prudentemente que toda "persona" (y no todo "trabajador") tiene derecho a un trabajo digno.

Desde la perspectiva empleador-trabajador, los actores clave para la generación de un trabajo digno son principalmente las empresas privadas formales por legalidad (sujetas a la regulación laboral) y, en segunda instancia, el Estado y las instituciones formales sin fines de lucro. En este marco, la regulación laboral debería ser rediseñada de tal manera que minimice los costos sociales en términos de desempleo, subempleo e informalidad, y promueva empleos dignos para todos. Aún más, tomando en cuenta que Bolivia posee uno de los estándares normativos laborales más altos del mundo, y su impacto negativo sobre el empleo formal es evidente (como se discutió en los anteriores capítulos).

Otros factores institucionales asociados al clima de inversiones (como la burocracia estatal, el sistema tributario y el contexto político-legal) también se constituyen en importantes trabas para lograr un empleo digno para todos, pues limitan la creación de unidades productivas formales.

Equilibrio en la norma

El equilibrio en la norma se logra cumpliendo los postulados de igualdad, inclusión, equilibrio, equidad social y justicia social; así como los principios descritos anteriormente: universalidad, no-discriminación y trabajo digno. El equilibrio consiste en proteger efectivamente a ambos lados de las relaciones laborales: trabajadores e instituciones empleadoras, y en promover escenarios de negociación más adecuados para que lleguen a acuerdos provechosos.

Como se dijo anteriormente, la búsqueda de este equilibrio parecía poco probable en la medida en que se tenía la premisa de

confrontación obrero patronal. Sin embargo, en muchas partes del mundo esta perspectiva ha cambiado; ya que ambos, empleadores y trabajadores, comparten intereses comunes: el desempeño de la empresa depende del esfuerzo y las capacidades de los trabajadores, y el acceso a un empleo digno para los trabajadores deriva del éxito de las firmas. Un buen ambiente laboral, por ejemplo, (altamente valorado por los trabajadores, de acuerdo a los grupos focales) es el resultado de incentivos comunes entre las partes y no de enfrentamientos.

En consecuencia, la norma laboral debería buscar equilibrios en los derechos y obligaciones de las empresas formales y los trabajadores. Aunque una mayor protección legal al trabajador puede ser deseable por el menor poder de éste en la relación obrero patronal, ésta no debería ser excesiva, a fin de no afectar la creación de empleos formales y, por lo tanto, atentar contra los derechos de las personas que se encuentran fuera del sistema laboral formal. Por otro lado, favorecer al empleador en perjuicio del trabajador crearía un marco injusto e insostenible; generaría protestas sociales que inviabilizarían la inversión y la empresa.

El primer punto de conflicto en esta discusión es la política de inflexibilización laboral que se aplica en Bolivia. Por un lado, la fuerza de trabajo es parte importante de los costos de operación de la firma; cuando estos crecen más que los retornos se esperaría que la necesidad de subsistencia de la empresa induzca a reducirlos y adecuarlos a la realidad. En este sentido, una menor inflexibilidad implica una mayor posibilidad de administrar los costos laborales, lo que es deseable para la economía, principalmente en periodos de contracción de los negocios, porque mantiene un número de empleos que desaparecerían si la empresa entra en quiebra.

Por el otro lado, la inflexibilidad puede ser favorable para los trabajadores que cuentan con un empleo formal, porque les asegura ingresos estables y evita los problemas de incertidumbre e

inseguridad laboral. Sin embargo, los costos asociados a la medida pueden conducir a menores remuneraciones o mayores cargas laborales. Para la fuerza laboral que no está cubierta por la norma, en cambio, sería adversa (por la menor demanda por empleo formal).

El segundo punto de conflicto entre empleadores y trabajadores se da en torno a las cargas sociales derivadas de la regulación. El análisis de percepciones muestra que los pagos de aguinaldo, seguro de salud, bono de antigüedad y vacaciones son beneficios aceptados por ambas partes, empleadores y empleados. No obstante, en otros casos, los costos laborales se hacen importantes, principalmente para las micro y pequeñas empresas. En cambio, el incremento de los salarios mínimo y básico constituye un factor crítico, que según los empleadores limita la generación de empleos formales.

Por último, la falta de equilibrio en la norma se observa también en la carencia de derechos del empleador; en particular, estos no se hallan protegidos en caso de que los trabajadores incurran en comportamientos indisciplinados, o abandonen intempestivamente las tareas que tienen encomendadas.

V.3. Orientaciones para la reforma laboral

El incumplimiento de los principios descritos anteriormente deja un amplio camino para una reforma laboral que promueva efectivamente empleos dignos para todos. El trabajo del Estado para lograrlo será ciertamente arduo y estará colmado de desafíos, hasta lograr "estándares regulatorios óptimos" que protejan los derechos y hagan cumplir las obligaciones de las partes, respondan a la realidad económica-laboral del país, y promuevan el bienestar social.

A continuación se plantean algunas sugerencias de política en la discusión y el debate hacia esta ideal reforma.

Generación de un Estado efectivo

Las debilidades de las instituciones bolivianas son históricas y, pese a los esfuerzos de varios gobiernos, no han sido resueltas. En

este contexto, es fundamental buscar estrategias innovadoras que permitan que el Estado sea efectivo para cumplir con la Constitución.

El análisis de los capítulos anteriores muestra que la regulación, tal como está, es poco aplicable por parte del Estado. En este sentido, es importante rediseñarla de tal manera que sea sencilla en su contenido y en sus procesos de supervisión, fiscalización y control. Una norma laboral de interpretación única y aplicación expedita es fundamental para la protección del trabajador y sus derechos laborales. También es favorable para el empleador, puesto que le indica claramente cuáles son sus obligaciones y derechos. Una norma así debería evitar, en la medida de lo posible, las exenciones o tratamientos especiales.

Uno de los principales problemas de una norma excesivamente reglamentaria está en que se torna casuística, lo que ocasiona intromisiones innecesarias y omisiones indeseables. Por ejemplo, la LGT establece que ciertos trabajos son estacionales, como los gomíferos, castañeros, zafreros y cosechadores de algodón, etc., y descuida otros sectores también estacionales (o temporales).

Las exenciones o tratamientos especiales son otros factores que pueden generar mecanismos "creativos" que convierten las excepciones en norma. Adicionalmente, las múltiples reglamentaciones, emergentes de la necesidad de enfrentar los casos especiales, generan muchas veces complejidades para la aplicación de la ley, afectando la misma seguridad de los actores sujetos a ésta.

Por otro lado, el fortalecimiento del Estado se hace indispensable a fin de ser lo más eficiente y menos burocrático posible, y crear mecanismos ágiles para la resolución de conflictos en materia laboral. Estas recomendaciones, sin embargo, van más allá del ámbito laboral, ya que —como se vio en la discusión sobre el clima de inversiones— el contexto político-legal, las características tributarias y la burocracia estatal también están limitando el crecimiento de las empresas (y por tanto del empleo formal).

Flexibilidad a cambio de mayor seguridad

La seguridad laboral se asocia con la certidumbre, dadas ciertas condiciones, de contar con un ingreso regular y poco volátil. Sin embargo, como se observó en los grupos focales, el acceso a los servicios de salud y los aportes para la jubilación también son importantes. En este contexto, el estudio propone la posibilidad de generar similar o mayor seguridad a la que provee la actual LGT en un entorno de mayor flexibilidad laboral, a partir de tres medidas: i) políticas laborales activas, ii) seguro de desempleo, y iii) cobertura de salud más allá de la finalización de la relación laboral.

Políticas laborales activas

Como se discutió anteriormente, las políticas laborales activas son medidas que coadyuvan a asegurar el empleo. Bolivia ya cuenta con algunas experiencias positivas al respecto. Entre ellas, cabe mencionar el Plan Nacional de Empleo de Emergencias (PLANE), el Programa mi Primer Empleo Digno, y el proyecto de Asistencia Técnica BCCN (Bolivia Competitiva en Comercio y Negocios).

El PLANE fue implementado a principios de los años 2000 con el propósito de combatir la recesión: "Reducir en el corto plazo el impacto de la disminución de ingresos por la pérdida de empleo en la población más pobre del país, a través de programas estatales específicos". El relativo éxito del Plan y la persistencia de los problemas económicos de las familias más vulnerables condujeron a su ampliación los siguientes años (ver Landa, 2003, y Landa y Lizárraga, 2007).

El Programa Mi Primer Empleo Digno fue ejecutado desde 2008, para facilitar e incrementar la inserción laboral de jóvenes de bajos recursos, mediante su capacitación en textiles, metal mecánica, construcción civil y carpintería, ocupaciones demandadas por las empresas privadas. La inserción laboral de los jóvenes fue promovida en varias empresas por el lapso de tres meses (plazo que

podía extenderse, de acuerdo a una evaluación de su desempeño). Hernani y Villarroel (2011) realizan un análisis de evaluación de impacto mostrando que la medida habría sido satisfactoria en el cumplimiento de sus objetivos, no obstante, con un efecto de corto plazo.

Por último, el proyecto BCCN tenía como meta la generación de más y mejores empleos, mediante el desarrollo de empresas de pequeño porte. El proyecto tuvo varias fortalezas, entre ellas: i) la asistencia técnica, diseñada a partir de un diagnóstico de la situación de la unidad productiva, y ii) el compromiso compartido (en términos de recursos económicos, humanos, etc.) entre el proyecto y los responsables de las empresas (Universidad Católica Boliviana y BCCN-2, 2009). Aparentemente, este tipo de proyectos es el más recomendable para crear empleos formales de largo plazo.

Por otro lado, el Estado debería coadyuvar a una "capacitación eficaz" y promover la "certificación de competencias". La capacitación contribuye a que el trabajador se haga más competitivo en el mercado laboral y pueda acceder a mejores empleos o, eventualmente, sufra un menor tiempo de inactividad en caso de desempleo. Sin embargo, las políticas de capacitación deberían ser lo más efectivas posibles para beneficiar trabajadores y empleadores, lo que implicaría un mayor conocimiento sobre el tema en torno a los problemas y posibles soluciones.

El sistema de certificación de competencias tiene un doble propósito. Por un lado, los trabajadores tendrían mayores posibilidades de contar con una fuente laboral, reduciendo la incertidumbre respecto a sus capacidades. Por otro lado, el empleador disminuiría los costos relacionados con la contratación y retiro emergentes del reclutamiento de una persona no adecuada para el puesto. El sistema debe ser diseñado de tal manera que haga creíble la certificación (como serían los casos de los títulos de formación universitaria) para beneficiar a ambas partes.

Seguro de desempleo

El seguro de desempleo está estipulado en la Constitución (en el artículo 45, inciso III), tal como sigue: "El régimen de seguridad social cubre (...) desempleo y pérdida de empleo". Cae, entonces, dentro de los alcances de la política de seguridad social, y debe ser fiscalizado y eventualmente operado directamente por el Estado.

El seguro de desempleo proporciona seguridad al trabajador, pues cubre la carencia transitoria de ingresos. El aporte puede financiarse mediante contribuciones del Estado, de los empleadores y los trabajadores. Sin embargo, su diseño debe garantizar que funcione eficientemente, tenga una amplia cobertura y sea valorado por todos los involucrados.

Seguro de salud

El seguro de salud es apreciado por los trabajadores formales, pero para hacer valer este su derecho, el Estado debe mejorar la calidad de atención, principalmente de la Caja Nacional de Salud, que no funciona correctamente por la elevada carga de asegurados.

Por otro lado, el cesante deja de recibir prestaciones médicas en algunas cajas de salud, que le exigen la última papeleta de pago para atenderlo. Esta situación puede ser resuelta incrementando el seguro hasta, por ejemplo, seis meses después de la desvinculación laboral.

El mayor problema de esta medida es su costo. La Constitución garantiza el acceso a los servicios de salud, por lo que la política va más allá de su vinculación con los derechos laborales, siendo el Estado el responsable principal. Sin embargo, los empleadores y trabajadores asumen en la práctica buena parte de tales costos, por lo que se pueden buscar alternativas de financiamiento restructurando los costos laborales. Por ejemplo, a partir del rediseño de los aportes sobre riesgo común y profesional estipulados por la ley de pensiones.

Banco de horas

Otra política que da a la empresa mayor flexibilidad y al trabajador estabilidad es el "banco de horas", que, como se vio en el capítulo I, ya fue aplicado en Brasil. El análisis de percepciones muestra cierto favorecimiento de ambas partes a esta medida. Por un lado, los trabajadores, principalmente las mujeres, señalan que les gustaría tener horarios más flexibles para poder dedicarse al cuidado del hogar. Algunas piensan que la carga horaria de ocho horas por día les ha imposibilitado criar a sus niños, y reclaman un año sabático después del nacimiento de un hijo, aunque éste no sea remunerado. Por otro lado, la producción y las ventas de muchas empresas tienen carácter estacional o temporal, lo que limita la contratación de empleos permanentes. En este contexto, el banco de horas puede calzar la estacionalidad del giro de la actividad empresarial con los requerimientos de los trabajadores. Además permite que los trabajadores dispongan de tiempo suficiente para capacitarse o para realizar otras actividades laborales –con otro empleador o por cuenta propia– en los meses de baja intensidad de trabajo en su fuente principal.

Aunque los posibles impactos de esta política en Bolivia no han sido profundamente estudiados, las apreciaciones de los actores clave del mercado laboral muestran que la posibilidad (no la obligación) de aplicarla sería beneficiosa para todos, por lo que podría mejorar la regulación actual.

Mayor espacio para la negociación entre las partes

La regulación boliviana intenta abarcar todos los casos laborales, sin llegar a las particularidades, por la imposibilidad práctica de hacerlo. Sin embargo, ésta deja muy poco o ningún espacio a las partes para que definan sus problemas en términos de horas de trabajo, incrementos salariales, formas de compensaciones por el esfuerzo, etc.

Por lo señalado, la norma debería ser rediseñada de tal forma que una parte prudente de ella sea delegada a la negociación entre las partes involucradas. Al mismo tiempo, las negociaciones deberían ser justas, equilibradas y con resultados satisfactorios para ambas partes, siendo necesario que éstas actúen en igualdad de condiciones, por ejemplo, de acceso a información relevante, de capacidad para negociar y de representatividad.

El acceso a la información es indispensable en todo proceso de concertación. Los trabajadores organizados requieren de datos de la empresa: si el debate trata del salario es importante que conozcan datos relativos a las finanzas de la empresa, sus planes de producción, sus ventas esperadas, los precios y valores estimados, así como otras variables que les permitan anticipar el flujo de caja para los siguientes doce meses (considerando contingencias probables). La información básica con que deben contar los negociadores laborales debería ser establecida por un reglamento, considerando que también el empleador precisa conocer cierta información sobre los trabajadores.

La capacidad de negociar es también fundamental, por lo cual sería prudente que ambas partes recibieran asesoramiento profesional. Los sindicatos, o los representantes de los trabajadores, por ejemplo, pueden contar con pocas capacidades técnicas para interpretar las cifras de los estados financieros, los presupuestos y otros documentos, lo que puede inviabilizar el diálogo y el entendimiento. Además, resulta evidente la importancia de contar con interlocutores válidos y visiones positivas para lograr resultados concretos.

La representatividad es otro factor primordial. Los trabajadores deberían encarar negociaciones con representantes indicados y habilidades para el efecto. Igualmente, los empleadores deberían tener capacidad de respuesta a los planteamientos de los sindicatos.

El alcance y las condiciones para que las negociaciones sean justas, equilibradas, beneficiosas para ambas partes, deberían definirse en

la ley (principios) y los reglamentos (detalles operativos), así como en medidas que viabilicen este escenario.

Otras reformas relevantes

Finalmente, el análisis de percepciones expone algunos cambios relevantes que deberían ser tomados en cuenta en la actual reforma laboral, las que se detallan en los siguientes puntos.

Las causales de desvinculación deben incluir también el despido por bajo desempeño, indisciplina o negligencia por parte del trabajador; y por cambios en la situación del mercado que deterioran la situación económica de la empresa.

El cumplimiento de pre aviso, u otros relevantes, deben ser fiscalizados para ambas partes.

Los costos de capacitación deben ser reconocidos como inversión para el empleador en favor del trabajador, y considerados en el pago de impuestos.

La norma debe promover una relación más positiva entre empleadores y trabajadores, que permita la generación de un buen ambiente laboral así como de la posibilidad de que la productividad sea reconocida de mejor manera (monetariamente, con ascensos, etc.).

Referencias bibliográficas

Acemoglu, D. y R. Shimer (2000), "Productivity gains from Unemployment Insurance", *European Economic Review* 44(7): 1195-1224.

Andersen, L. E. y B. Muriel H. (2002), "Cantidad versus calidad en educación: implicaciones para pobreza", *Revista de Estudios Económicos y Sociales* 1: 9-41.

Banco Mundial (1995), *Workers in an Integrating World*, Washington, DC - EEUU: Oxford University Press.

Banco Mundial (2009), *Doing Business 2010: Reforming Through Difficulties*, The International Bank for Reconstruction and Development, Washington D.C. –EEUU: World Bank.

Besley, T. y R. Burgues (2004), "Can Labor Regulation Hinder Economic Performance? Evidence from India", *The Quarterly Journal of Economics* 119(1): 91-134.

Blanchard, O. y J. Tirole (2003), "Contours of Employment Protection Reform", MIT, Department of Economics Working Paper Series No. 03-35.

Bosh, M. (2007), "Job Creation and Job Description in the presence of Informal Labor Markets", International Policy Center, Gerald R. Ford School of Public Policy, University of Michigan, EEUU.

Bosch, M. y W. Maloney (2005), "Labour Market Dynamics in Developing Countries: Comparative Analysis using Continuous Time Markov Processes", World Bank Policy Research Working Paper 4429.

Botero C. J., S. Djankov, R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes y A. Shleifer (2004), "The Regulation of Labor". *The Quarterly Journal of Economics* 119 (4): 1339-1382.

Bowles S. H. Gintis (1990), "Contested Exchange: New Microfundations for the Political Economy of Capitalism", *Politics and Society* 18(June):165-222.

Brasil: Ministerio de Relaciones Exteriores (2004), "Inversión en Brasil Paso a Paso", Dirección General de Promoción Comercial, Brasil.

Canavire G. y F. Landa (2006), "Duración del desempleo en el área urbana de Bolivia: un análisis de los efectos de niveles de instrucción y características socioeconómicas", Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, *Revista de Análisis Económico* 21: 83-109.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2007), *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean*, Santiago-Chile: Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2009), *Regulation, Worker Protection and Active Labour Market policies in Latin America*, Jurgen Weller (ed), Santiago-Chile: Naciones Unidas.

De la Garza E. (2010), "La flexibilidad del trabajo en Latinoamérica". *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*, México.

Dick, M. S. (2009), *La Legislación laboral en Bolivia*, Pro-excelencia Consultores de Negocios, cuarta edición, La Paz-Bolivia:.

Djankov, S. y R. Ramalho (2008), "Employment Laws in Developing Countries", World Bank, mimeo.

Flores, A. (2011), "Independiente o asalariado, he ahí el dilema", *Monday Morning Development Newsletter*, Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo, La Paz-Bolivia.

Freeman R. y S. Nickell (1988), "Labour Market Institutions and Economic Performance", *Economic Policy* 3: 63-80.

Freeman R. (2009), "Labor Regulations, Unions, and Social Protection in Developing Countries: Market Distortions or Efficient Institutions?", NBER Working Paper 14789.

Gujarati, D. (2003), *Econometría*, cuarta edición, México: Mcgraw Hill.

Greene, W. H. (1997), *Econometric analysis*, Upper Saddle River, Quinta Edición, EEUU: N.J. Prentice-Hall.

Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, EEUU: Princeton University Press.

Heckman, J. y C. Pagés (2000), "The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets", NBER Working Paper No 7773.

Heckman J. y C. Pagés C. (2003), *Law and Employment: Lessons from Latin América and the Caribbean*, Inter-american Development Bank, EEUU.

Hernani-Limarino, W. L. y P. Villarroel (2011), "Job Training and Employability Evidence from Mi Primer Empleo Digno", Fundacion ARU, La Paz-Bolivia, mimeo.

Jorgensen H. (2009), "Flexible Labour Markets, Workers Protection and the Security of the Wings; a Danish Flexicurity Solution to the Unemployment and Social Problems in Globalized Economies?", CEPAL, Macroeconomía del Desarrollo Series No 76.

Kaplan D. S. (2008), "Job creation and labor reform in Latin America", *Journal of Comparative Economics* 37(1): 91-105.

Kaufmann, D., A. Kraay y M. Mastruzzi (2010), "The Worldwide Governance Indicators: methodology and analytical issues", Draft Policy Research Working Paper.

Landa, C. V. (2003), "Transferencia de recursos hacia los más pobres. Un análisis del PLANE-I con escenarios contrafactuales", Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, La Paz-Bolivia, mimeo.

Landa, C. F. y S. I. Lizárraga (2007), "Evaluación de impacto del PANE III: Un programa que permitió adquirir experiencia laboral a los obreros", Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, *Revista de Análisis Económico* 22:109-142.

Landa C. F. y P. Yañez (2007), "Informe especial: La informalidad en el mercado laboral urbano 1996-2006", Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, Texto de Discusión 07/01.

Layard, R., N. Stephen, and R. Jackman (1991), *Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labor Market*, EEUU: Oxford University Press.

Madsen, P. K. (2006), "Flexicurity: A new perspective on labour markets and welfare states in Europe", Centre for Labour Market Research, Aalborg University, CARMA Research Paper 2006:03.

Mercado, F. A. y J. A. Ibiett (2006), "Capital humano y migración", Instituto de Investigaciones Socioeconómicas IISEC-UCB, Documento de Trabajo No. 06/06.

Ministerio de Desarrollo Económico, INE, BCB, CEP, CEPROBOL, UDAPE, UNCTAD, DFI (2005), *Bolivia: Flujos de capital extranjero privado y percepción del clima de inversión*, La Paz-Bolivia.

Mondino, G. y S. Montoya (2000), "Effects of Labor Market Regulations on Employment Decisions by Firms: Empirical Evidence for Argentina", Inter-American Development Bank, Research Network Working Paper R-39.

Muriel, H. B. (2005), "Female Labor Force Participation in Urban Bolivia", Maestrías para el Desarrollo, Universidad Católica Boliviana, Documento de Trabajo 004/2005.

Muriel, H. B. (2006), "Las exportaciones y el Tratado de Libre Comercio ATPA/ATPDEA en Bolivia", Maestrías para el Desarrollo, Universidad Católica Boliviana, La Paz-Bolivia, mimeo.

Muriel, H. B. (2008a), "El Tratado de Libre Comercio ATPA/ATPDEA (primera parte)", *Monday Morning Development Newsletter* (noviembre), Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo, La Paz–Bolivia.

Muriel, H. B. (2008b), "El Tratado de Libre Comercio ATPA/ATPDEA (segunda parte)", *Monday Morning Development*

Newsletter (diciembre), Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo, La Paz–Bolivia.

Muriel, H. B. (2011), "Demanda por empleo formal y regulación laboral", Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo, La Paz-Bolivia, mimeo.

Muriel, H. B. y Jemio L.C. (2010), "Mercado Laboral y Reformas en Bolivia", *El mercado laboral en Bolivia*, Muriel (ed.), Universidad Católica Boliviana, International Development Research Centre (IDRC), La Paz–Bolivia: Quatro Hnos.

Muriel, H. B. y Machicado C.G. (2011), "Employment Flows and Demand, and Labor Regulation: Evidence from Manufacturing Firms in Bolivia, 1988-2007", Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo, La Paz-Bolivia, mimeo.

Nickell, S. J. y Layard R. (2000), "Labor Markets Institutions and Economic Performance", *Handbook of Labor Economics* (volumen 3C), O. Ashenfelter y D. Card (eds.), North-Holland.

Oi, W. Y. (1990), "Employment Relations in Dual Labor Markets", *Journal of Labor Economics* 8(1): S124-S149.

Polanyi K. (1989), *La gran transformación*, Madrid-España: La Piqueta.

Universidad Católica Boliviana y BCCN-2 USAID (2009), *Estudios de casos sobre emprendimientos exitosos en Bolivia*, La Paz-Bolivia: ABBASE Ltda.

Vargas, J. (2011), "¿Ser o no ser informal? Una simulación estructural para Bolivia", Fundación ARU, La Paz-Bolivia, mimeo.

Xu, G. (2011), "The Role of Law in Economic Growth: A Literature Review", *Journal of Economic Surveys* 25(5):833–871.

Contactos

Fundación Milenio
www.fundacion-milenio.org

Beatriz Muriel Hernández
beatriz_muriel@hotmail.com

Rubén Ferrufino Goitia
rubenferrufino@hotmail.com

EMBAJADA REAL DE DINAMARCA

Fundación Milenio