



CÁMARA NACIONAL
DE COMERCIO

Desde 1890 **125 años** forjando historia

PROPUESTAS DE ADECUACIÓN DE LA NORMATIVA
LABORAL: TRABAJO DIGNO Y DESARROLLO
PRODUCTIVO PARA TODOS

Rubén Ferrufino
Beatriz Muriel

Mayo 2015

INDICE DE CONTENIDO

I. Introducción

II. Contexto

III. Retos de una normativa laboral inclusiva

IV. Incentivos a la formalización y desincentivos a la informalidad

IV.1. Incentivos para los que ya son formales

IV.2. Menores costos para los ya formales

IV.3. Desincentivos para la permanencia en la Informalidad

IV.4. Incentivos para migrar a la formalidad

IV.5. Mayores costos a la Informalidad

V. Protección al trabajo productivo: enfoque ganador-ganador.

V.1. Protección: inamovilidad normativa

V.2. Protección: mayor certidumbre de estar empleado

V.3. Protección: certidumbre de ingresos

VI. Adaptabilidad y mejores condiciones para las partes

V.1. Banco de Horas

V.2. Contratos de Tiempo Parcial

V.3. Empleo Temporal

V.4. Sub contrataciones

V.5. Regímenes voluntarios de remuneraciones fijas y variables

VII. Conclusiones

Bibliografía

PROPUESTAS DE ADECUACIÓN DE LA NORMATIVA LABORAL: TRABAJO DIGNO Y DESARROLLO PRODUCTIVO PARA TODOS

Rubén Ferrufino y Beatriz Muriel¹

I. INTRODUCCIÓN

Entre diciembre de 2014 y abril 2015, la Cámara Nacional de Comercio (CNC) encargó la elaboración de dos trabajos relativos a la situación laboral en Bolivia. El primero de ellos presentó un diagnóstico de la situación regulatoria de los últimos años y su relación con la situación laboral del país². El presente informe, por su parte, es el segundo producto que plantea un conjunto de iniciativas de mejora a la normativa laboral³. El objetivo es doble: i) contribuir a la reflexión nacional sobre la materia; y ii) desarrollar una posición institucional capaz de conciliar los genuinos intereses empresariales con una visión amplia de país, basada en los principios de equilibrio, equidad, interdependencia y complementariedad entre empleadores – trabajadores, reconociendo de que todos comparten retos comunes para construir un país más productivo, en un entorno global que exige eficiencia, competencia pero también balance en los aspectos sociales.

La preparación de este documento ha contemplado la discusión de borradores iniciales primero con la Comisión Económica de la Cámara Nacional de Comercio (CNC) y luego con una comisión ampliada donde se ha invitado a analistas y expertos en materia laboral para presentar las propuestas y escuchar críticas y sugerencias, muchas de las cuales han sido incorporadas en el documento. Finalmente se analizará la propuesta en el Directorio de la Institución para poder incorporar las orientaciones necesarias que aseguren que su contenido refleje la posición institucional.

Lo avanzado es importante pero aún falta mucho por recorrer; si existe un espacio de política pública complejo ese es el laboral, por la implicancias sociales que tiene la materia, por la tendencia a la ideologización - politización del debate, por la limitada investigación que permita discutir sobre evidencia empírica y muchas veces porque las partes tienen posiciones asumidas *ex ante*, ligadas a los roles que desempeñan, la tradición del discurso y lo que se piensa que sus mandantes esperan de ellas.

¹ Las opiniones contenidas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen de ninguna manera la opinión de la Cámara Nacional de Comercio.

² “Aplicación de la Normativa Laboral en Bolivia (1999-2013): Resultados sobre el Empleo Digno” Documento preparado por los Consultores Beatriz Muriel y Rubén Ferrufino para la Cámara Nacional de Comercio, Diciembre 2014.

³ Existe lógica secuencia entre ambos estudios, de modo que resulta indispensable el análisis del primero para poder comprender la naturaleza de las propuestas del segundo.

El presente informe está organizado en siete secciones incluyendo esta introducción. La segunda sección describe el contexto laboral vigente, las medidas implementadas durante los pasados años y algunos resultados observables. A partir de ello se recogen dos objetivos fundamentales que deberían responder a una óptima legislación laboral, que son: proteger beneficios y derechos de los trabajadores, pero también la cobertura de los trabajadores con protección; todo ello en un marco de políticas dirigidas a resguardar el empleo pero también las fuentes que los generan.

La tercera sección analiza los retos de una normativa laboral inclusiva que se sustenta en los principios de la nueva Constitución Política del Estado Boliviano (CPE) para plantear que hace falta un nuevo contexto (norma, instituciones, cultura, educación, estrategias gubernamentales, empresariales, sindicales, etc.) para cumplir tales mandatos.

La cuarta sección plantea iniciativas que tiendan a formalizar la economía en el entendido que el sector informal abre espacios para el empleo desprotegido, segmenta el mercado laboral y crea trabajos sin ningún tipo de derechos laborales. En la quinta sección se desarrollan propuestas de protección bajo un enfoque donde tanto empleado como empleador pueden alcanzar beneficios; se plantea romper con la visión tradicional de confrontación que cada vez se encuadra más en una simplificación arcaica del problema.

La penúltima sección se construye a partir de la necesidad de adaptación de las partes a nuevas realidades. Las relaciones de producción, mercado, competencia, comercio interno y externo han cambiado dentro y fuera de Bolivia, así como las aspiraciones y objetivos de educación, prosperidad e independencia económica de los ciudadanos. Los medios para lograr ello son diferentes a los del pasado y todos requieren mayores capacidades de adaptación para alcanzarlos. Finalmente, un conjunto reducido de conclusiones se plantean en la última sección con plena conciencia que éstas, antes de cerrar el debate como verdad absoluta, más bien deben contribuir a enriquecerlo.

II. CONTEXTO

La realidad laboral en Bolivia se caracteriza por tres factores interrelacionados. En primer lugar, la alta precariedad laboral asociada a empleos informales, inestables, poco remunerados y sin protección social, mismo que creció pese a la bonanza económica de la última década (ver, e.g., Muriel y Ferrufino 2014, y Escobar *et al.* 2014). Es decir, podría haberse esperado que el auge impulse la creación de empleos formales como base de desarrollo, pero la evidencia muestra lo contrario.

En segundo lugar, la economía boliviana es altamente informal, en una proporción de alrededor del 60%. Estudios como Schneider (2010), por ejemplo, concluyen que el país

tiene la mayor informalidad en Latinoamérica. La informalidad se relaciona, en varios casos, con una estructura productiva de micro y pequeños productores que en su mayoría tienen insuficiente capital, tecnología e innovación, y que encuentran varias limitaciones en la formalización por los elevados costos asociados y, por lo tanto, en su crecimiento y generación de mejores empleos (ver, e.g., Banco Mundial, 2014). De acuerdo a información de la encuesta de hogares de 2012, por ejemplo, el 84 por ciento de los trabajadores se encuentran en unidades con hasta 14 trabajadores y de ellos solamente el 12 por ciento declara que su empresa está en el régimen general de impuestos.

Sin embargo, en otros casos, la informalidad responde a la facilidad que existe de operar en esta situación dentro del país. La misma encuesta de hogares muestra, por ejemplo, que el 20% de los trabajadores de las micro y pequeñas empresas obtienen un ingreso laboral que los ubica en el 25% de los trabajadores con ingresos más altos del país. En estos casos, la voluntad de generar mayor protección en los hechos puede derivar en una mayor preferencia por la informalidad. Cuanto mayor es la presión de la norma laboral, mayor es la fuga a través de la economía informal, tal como sucede al incrementar la presión en un neumático con pinchadura, la que se hace más grande por la propia fuerza del aire.

En tercer lugar, Bolivia tiene un marco laboral con estándares que se encuentran entre los más regulados del mundo, con aplicación a un reducido sector formal privado y con una menor cobertura efectiva. Desde esa perspectiva, el marco regulatorio crea segmentación entre trabajadores muy protegidos y otros totalmente desprotegidos. En los hechos, la regulación es discriminatoria y funciona para poco menos del 8 por ciento de la población empleada (ver, e.g., Muriel y Ferrufino 2012, y Muriel y Ferrufino 2014).

Es notable la vocación gubernamental para crear más beneficios para el trabajador. Sin embargo, al estar al margen de una evaluación de las capacidades de los empleadores para financiarlos, queda en duda la sostenibilidad de ellos así como su aplicación, que debería tender a ser universal. Desde ese punto de vista, el endurecimiento de la norma no acompaña a la nueva Constitución Política del Estado, respecto del mandato de que los trabajos dignos son para todos y no solamente para una categoría privilegiada de la población, misma que se asocia con el trabajo en el sector formal y esencialmente privado⁴. Aún más –más allá de las posiciones ideológicas antagónicas entre flexibilización y menos costos laborales versus protección y más costos laborales– la evidencia empírica desarrollada durante las últimas décadas apunta a que ningún extremo es favorable para los trabajadores y la sociedad en su conjunto, porque las

⁴ Es importante notar que estos altos estándares de regulación y beneficios no rigen para los funcionarios públicos que están sujetos a un régimen especial con sustancialmente menos derechos.

implicancias negativas de ambas medidas superan a las positivas. Por lo tanto, es recomendable buscar equilibrios (ver, e.g., Muriel y Ferrufino 2012 para una revisión de la literatura).

El endurecimiento de la norma, durante los últimos 9 años, ha incluido medidas como:

- a) Inflexibilidad para el despido con el propósito de proteger al trabajador.
- b) Doble aguinaldo.
- c) Importantes incrementos salariales definidos desde el gobierno.
- d) Aporte patronal a la jubilación.
- e) Límites a la subcontratación.
- f) Pago obligatorio de quinquenio.

El escenario actual es de casi una total inamovilidad laboral puesto que no procede un despido que no esté enmarcado en las causales estipuladas en la Ley General del Trabajo, donde se hace referencia a conductas casi delictivas en las que tiene que incurrir el trabajador, mas no se contempla ninguna causal referida a la baja productividad o factores de mercado y financieros, u otros, que pueden afectar a las unidades productivas. A esto se añade la disposición por la cual un trabajador que hubiera sido despedido sin causa justificada podrá exigir su reincorporación con el pago de los haberes devengados o alternativamente, con su consentimiento, podrá ser liquidado con la cancelación de todos sus beneficios para apartarse definitivamente del puesto que ocupaba.

Un estudio de caso en torno a las reacciones de los empleadores frente a estas limitaciones a la hora de despedir muestra que también constituyen limitaciones a la hora de contratar, lo cual se asocia, entre otros motivos, al riesgo de tener trabajadores que no resultaron con las capacidades esperadas, y al riesgo de que el negocio no logre alcanzar los rendimientos esperados para mantener a la mano de obra contratada (Muriel y Ferrufino, 2012).

Por otro lado, los beneficios como el doble aguinaldo, incrementos salariales aplicados tanto al salario mínimo (que efectivamente estaba rezagado) y la fijación de incrementos anuales desde el gobierno, han dejado de lado la negociación entre las partes directamente involucradas (no se practica el tripartismo). A esto se añade el costo adicional establecido por la reforma al sistema de pensiones de jubilación, donde el empleador debe pagar entre 3 y 5 por ciento adicional por concepto de aporte solidario y aporte adicional si se trata de una operación en minería o metalurgia.

Aquí nuevamente se ha mostrado, a partir de datos oficiales e instrumentos econométricos, que estos incrementos favorecen a los trabajadores permanentes pero

limitan la contratación de nuevos trabajadores de este tipo, constituyéndose en factores de precarización laboral (Muriel y Machicado, 2013). Frente a mayores costos laborales, los empleadores formales acaban racionalizando éstos, mientras que los informales se alejan más de la posibilidad de formalizarse.

En materia de subcontratación, la norma ha sido altamente limitativa sobre la presunción de que la mayor parte de estas acciones tienen la finalidad de evadir obligaciones laborales. En varios países se ha abusado de esta forma de contrato, lo que ha conducido a una clara redefinición del mismo y la consecuente incorporación de mecanismos precautorios para reducir este abuso. Sin embargo, en el caso boliviano es poco clara la intención de regular eficazmente este contrato; ya que la norma se ha limitado a establecer que los empresarios deban fiscalizar a las empresas subcontratadas el cumplimiento de los derechos laborales, además de asumir los pasivos laborales en que éstas incurran; dejando al margen muchos asuntos relevantes en la materia. Además, esta competencia fiscalizadora le corresponde al Estado y no al sector privado.

Por último, entre las medidas de mayor protección y beneficios se determinó que el pago de quinquenios sea obligatorio cada 5 años a sola petición del trabajador; estableciendo sanciones y penalidades por el retraso en estos pagos.

El Quinquenio es un beneficio que emerge de la existencia del pago de la Indemnización. Esta última es una compensación en favor del trabajador a momento de su desvinculación definitiva, sea voluntaria o forzosa. Así, el Quinquenio se cancela cada cinco años de trabajo continuo, adelantando al trabajador parte de sus derechos de Indemnización. La medida permitía acceso a liquidez para el trabajador y la posibilidad de reducir pasivos laborales para el empleador.

Previa a las determinaciones recientes en la materia, el pago del Quinquenio no era estrictamente obligatorio. El trabajador podía solicitar el pago, pero al final dependía de un acuerdo de partes y las capacidades de la empresa. En caso de no pago, el trabajador no perdía sus derechos sino que seguían vigentes para hacerse efectivos a tiempo de la liquidación de la Indemnización. Muchos empleadores ya lo pagaban cada cinco años para no acumular pasivos, pero para otros que no podían pagarlo no implicaba una sanción.

Con todo, cuando se pagaba, algunos empleadores obligaban a presentar renuncia al trabajador y se iniciaba un nuevo contrato, de modo que se liquidaba la relación laboral para empezar una nueva. Con esto, el trabajador perdía beneficios asociados a la antigüedad (bonos, cálculo de vacaciones, etc.).

Ahora queda establecido que el pago no implica la terminación de una relación laboral y le da continuidad a los derechos de antigüedad, entre otros. Entonces, la norma beneficia al trabajador desde esa perspectiva pero implica que las empresas hagan provisiones y caja para estos pagos.

El problema surge cuando la norma no aclara si el pago del Quinquenio extingue definitivamente ese tramo de obligación del empleador. Es decir, cuando se paga, se debería entender que por ese Quinquenio ya no se debe ningún cargo por Indemnización. Eso no está estipulado en la norma y podría darse el caso que el empleado que se retira pueda exigir la reliquidación de Quinquenios previamente pagados. Entonces, el problema para el empleador es que aun cuando pague Quinquenios, sigan abiertos potenciales cargos futuros por reajustes.

Desde la perspectiva de las autoridades se hace importante tomar en cuenta los beneficios y costos de la norma laboral para la sociedad en su conjunto, ya que, como se mencionó, una mayor protección y beneficios conllevan al riesgo de caer en una mayor precariedad laboral. La Figura 1 plantea este desafío en dos criterios que además responden a la nueva Constitución.

Figura 1



Por otro lado, cabe mencionar que la volatilidad, característica en la historia económica del país, implica una nueva dimensión de análisis de la normativa, dada la necesidad de adaptación a los ciclos, particularmente de contracción.

El país ha crecido, se ha estancado e inclusive decrecido, en sintonía con los ciclos de la plata, goma, estaño, petróleo, financiamiento externo, gas y en perspectiva lo que podría ser el ciclo del litio u otras materias primas. Esta dinámica ha estado asociada a la interdependencia con el resto de las economías del mundo, una creciente vinculación

financiera, comercial, con mayores flujos de exportaciones e importaciones, transferencias, remesas y otros. La globalización incide (positivamente o negativamente) en las oportunidades productivas y comerciales, y determina un escenario en el que es importante la capacidad que tienen los países y sus aparatos productivos para adaptarse a los ciclos económicos y las volatilidades sectoriales particulares.

La fluctuación de la producción repercute sobre la demanda de factores e insumos, incluyendo la mano de obra. Las unidades productivas requieren expandir el empleo incorporando personal, pero también reducirlo debido a dificultades de mercado sobre las cuales el control que pueden ejercer es limitado.

Esta realidad despierta legítima preocupación sobre la sostenibilidad de las iniciativas; es fácil ampliar medidas de carácter socio-laboral en periodos de auge, pero es complicado mantenerlas en periodos de contracción. Muchas conquistas sociales en la bonanza se convierten en derechos adquiridos que no pueden ser revisados, y se consolidan como rigideces de la norma al punto que las necesidades de reajuste pueden ser repensadas solo en un escenario del colapso.

En contextos de alta regulación y beneficios laborales, los periodos de recesión afectan más a las empresas que tienen mayor proporción de empleos con contratos indefinidos, presuntamente estables. Los costos pesan más en estas empresas y las conducen más rápido a problemas de sostenibilidad financiera; tienen menos opciones para gestionar la crisis, enfrentan sanciones, juicios y otras contingencias que aceleran su deterioro y la destrucción del empleo. En el caso de Bolivia, Muriel y Machicado (2013) muestran que en el periodo de recesión de 1999-2001, las empresas industriales con tasas más altas entre empleados permanentes sobre temporales (con mayores costos laborales tangibles e intangibles por unidad de trabajador) fueron también las que destruyeron más empleos permanentes; mientras que aquellas con menores tasas fueron las únicas que tuvieron un crecimiento positivo de empleos permanentes.

Además, las decisiones de contratación de trabajadores permanentes, frente a la incertidumbre sobre el desempeño empresarial que podría derivar en situaciones de cierre, también es afectada por la nueva norma de conformación de las empresas sociales; que suponen el traspaso de la propiedad desde los empleadores a los trabajadores, cuando las empresas están en quiebra, en proceso de liquidación, o han sido cerradas o abandonadas “injustificadamente”.

Finalmente, la norma laboral y la filosofía que la sustenta, basada en la vieja confrontación “obrero-patronal” de los años 40, no necesariamente responde a la naturaleza de las relaciones de producción, la cultura y las aspiraciones de las personas de hoy. El trabajo digno supone bienestar en varias dimensiones que ello implica; es

decir: contar con una fuente de trabajo que permita generar ingresos continuos y adecuados para el sustento familiar; con acceso a la protección social –seguro de salud, sistema de pensiones, etc.–; con seguridad para la integridad física en el lugar de trabajo; con la libertad de crear organizaciones para mejorar las condiciones laborales en un escenario constructivo; y con encontrarse, al mismo tiempo, satisfecho y realizado con el tipo de actividad que se ejecuta y con las relaciones humanas del entorno laboral (Muriel, 2014).

Al respecto, Muriel y Ferrufino (2012) realizaron grupos focales con trabajadores del sector industrial y encontraron que la satisfacción laboral va mucho más allá de la normativa actual e, incluso, en algunos casos se contrapone a esta. La satisfacción laboral se relaciona con la flexibilidad en los horarios, las oportunidades de crecimiento profesional, la valoración monetaria y no monetaria del desempeño, el buen ambiente laboral, el trato humano de los empleadores y el trabajo cordial en equipo. En todos los casos, los entrevistados comentaron que un buen trato y ambiente laboral son tan importantes como los beneficios que reciben por la regulación.

La perspectiva de los empleadores a nivel global también está cambiando y debe transformarse en el caso de Bolivia. Cada vez más empresas valoran a sus trabajadores como su activo más importante. En esta nueva era donde el conocimiento y el esfuerzo humano son fundamentales para el desarrollo productivo, la rentabilidad de las firmas depende en gran medida del desempeño de sus trabajadores; pudiendo inclusive definir su permanencia en el mercado. Así, muchos empleadores tienden a pagar salarios más altos que su competencia y crear servicios de apoyo a sus trabajadores, a fin de promover una mayor satisfacción laboral y, al mismo tiempo, un mayor esfuerzo y productividad. En este escenario, las viejas relaciones laborales obrero-patronales de confrontación y conflicto, que caracterizaron la primera revolución industrial, parecen diluirse frente a otras más cooperativas y constructivas, dadas las nuevas formas de desarrollo económico y social.

En suma, en Bolivia la precarización laboral se ha mantenido en contraste a los elevados estándares de la norma laboral y la bonanza económica. Desde esa perspectiva la regulación se encuentra divorciada del objetivo de mayor protección efectiva para todos los trabajadores y de la necesidad de adecuar el aparato productivo a un contexto interno y externo con crecientes fluctuaciones. Además, la norma laboral no es coherente con los principios del nuevo texto Constitucional, lo que debe impulsar a revisarla y mejorarla bajo una lógica diferente a la confrontación que sustentó el viejo pensamiento.

III. RETOS DE UNA NORMATIVA LABORAL INCLUSIVA

El principio fundamental que debería regir la transformación legal e institucional en materia laboral boliviana es la **UNIVERSALIZACIÓN DEL ACCESO A UN TRABAJO DIGNO**. Este principio se encuentra establecido por mandato constitucional (artículo 46, numerales I (inciso 1) y II): “Toda 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”. Además, (artículo 54, numeral I) “Es obligación del Estado establecer políticas de empleo que eviten la desocupación y la subocupación, con la finalidad de crear, mantener y generar condiciones que mejoren las posibilidades de ocupación laboral digna y remuneración justa”.

En esa visión hace falta un contexto (norma, instituciones, cultura, educación, estrategias gubernamentales, empresariales, sindicales, etc.) diferente al actual. No es favorable para la aspiración de un país inclusivo un contexto que segmenta entre trabajadores protegidos (pocos) y otros echados a su suerte (muchos). Tampoco resulta apropiado un ambiente donde se ignora que para proteger el empleo también es necesario preocuparse por las fuentes que los generan. De entrada es difícil hacer empresa en una economía con mercados relativamente pequeños en demanda e ingresos, totalmente abierta, donde males como el contrabando tienen su parte, con restricciones tecnológicas, logísticas, fallas de mercado y un historial de volatilidad. Si a ello se suman otras cargas como la burocracia, las cargas parafiscales y lo laboral, el resultado es nuevamente la segmentación.

Como se mencionó, hace falta pasar de la hipótesis del enfrentamiento de intereses, expresada en la vieja frase de la captura de la plusvalía, hacia la interacción equilibrada y cooperativa. Partir de la presunción de que unos quieren tomar ventaja sobre otros y construir sobre ello un marco legal es equivalente a consolidar una cultura productiva y laboral con esas características de rivalidad.

Desde la perspectiva empresarial, el cambio pasa por reconocer que el capital humano es un activo importante y el factor de éxito organizacional. La lógica de producción debe migrar de la visión de bajos costos (empleo y salarios) hacia la lógica de alta productividad de todos los factores (incluyendo el trabajo). La inversión en la formación de cuadros excepcionales en términos de eficiencia y compromiso debe reemplazar la lógica de no gastar en capacitar y subsistir con una alta rotación de personas poco comprometidas con su fuente de empleo. En el mundo, las empresas con éxito sostenible no son las que sustentan su competitividad en materia prima y mano de obra baratas, sino aquellas donde la innovación, la tecnología y la capacidad humana hacen la diferencia.

La meta de mayor productividad puede ser uno de los principales puntos de encuentro; el trabajador con mayor productividad requiere capacitación, entrenamiento y desarrollo de mayores habilidades (además de aspectos básicos como una buena salud, estabilidad, incentivos, etc.). Así, su contribución a la generación de valor es mayor y por lo tanto su remuneración también debería ser mayor. Adicionalmente, el trabajador más productivo se hace más atractivo para los empleadores, de modo que por esa vía se fortalece la certidumbre de empleo y protección laboral. Desde la perspectiva del empleador, un equipo de trabajadores altamente productivo representa una ventaja indispensable para prosperar.

La organización y naturaleza del trabajo ha cambiado en muchos sentidos y al presente no se ajusta al modelo tradicional de la revolución industrial. En general, hoy las organizaciones jerárquicas son más planas y los trabajadores deben tener mayores márgenes de autonomía y decisión; el trabajo en equipo enfocado a resultados ha sustituido a los compartimientos estancos y hoy importa la eficiencia en los procesos productivos (donde muchos participan) más que lo individual. Características como la innovación, las habilidades interpersonales, la capacidad de comunicación, el liderazgo y la visión, son atributos valorables que marcan la diferencia y deben ser desarrollados y retribuidos. Entonces, un marco normativo renovado debe contemplar esta evolución en la realidad productiva del país.

EL RETO CENTRAL TIENE DOS COMPONENTES: AMPLIAR LA COBERTURA DE LA NORMA LABORAL HACIA EL SECTOR INFORMAL DONDE EXISTE ABSOLUTA DESPROTECCIÓN Y LOGRAR AL MISMO TIEMPO UNA MODERNIZACIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES QUE CONTRIBUYAN A i) PROTEGER EL EMPLEO PRODUCTIVO Y ii) MEJORAR LA PRODUCTIVIDAD DE LAS UNIDADES ECONÓMICAS GENERADORAS DE EMPLEO.

En este marco se plantean tres ejes rectores fundamentales para una evolución en la norma:

- 1º. Crear condiciones para mantener y ampliar el empleo formal; mediante incentivos a la formalización y desincentivos a la informalidad.
- 2º. Readecuar las normas para mantener y ampliar las fuentes de trabajo productivas y formales, desde un enfoque ganador-ganador para empleados y empleadores.
- 3º. Adaptar la normativa para que vaya más acorde con una eficiencia productiva y, al mismo tiempo, beneficie a las partes.

A seguir se exponen en detalle las propuestas detrás de estos ejes rectores.

IV. INCENTIVOS A LA FORMALIZACIÓN Y DESINCENTIVOS A LA INFORMALIDAD

La posibilidad de ampliación de la cobertura de la norma laboral y en consecuencia la protección real al trabajador, depende de una meta mayor que tiene que ver con la mayor presencia de unidades productivas formales respecto de las informales. Sin duda este reto tiene varias aristas para su solución y requiere de un enfoque integral donde converjan iniciativas en materia de regulación laboral, pero también tributarias, de seguridad social, productivas y otras. Por el alcance de este documento, se tratan solamente los aspectos laborales.

Desde esta perspectiva se plantean incentivos para que los que ya son formales permanezcan en tal condición y además creen empleo formal, pero también se argumenta a favor de costos razonables asociados a este tipo de empleo.

Por su parte, se explora posibles desincentivos y mayores costos aplicables a los empleadores informales, cuando la decisión es permanecer en tal ámbito. En general, es importante señalar que los costos de la informalidad representan pérdidas de oportunidades disponibles en la formalidad.

Es absolutamente importante distinguir al pequeño trabajador cuenta propia informal, que trabaja sólo o apela al trabajo familiar, de aquél informal que tiene varios dependientes, mueve importantes sumas de capital y ventas significativas. Al respecto, la imagen de que todos los informales están en la línea de la actividad de subsistencia ya no es real. Son cada vez más los negocios informales grandes en el comercio, los servicios y en ciertos sectores aún más explícitos como en la minería, donde existen empleadores a escala que no son formales, por ejemplo al interior del cooperativismo. De igual manera es posible pensar en el sector de las confecciones donde existen negocios grandes integrados, desde la internación de telas, el corte, confección, distribución y ventas.

En ese marco, se pone especial atención a posibles políticas para crear incentivos para que los informales migren hacia la formalidad. La lectura parte de la concepción de que, para este grupo de informales más prósperos, la pequeña escala de operación, la volatilidad de ventas/mercados y otros factores ya no son fuertes impedimentos para asumir los costos de la formalidad. El Cuadro 1 presenta la síntesis de lo que se pone en discusión en cada una de estas categorías.

Cuadro 1
Políticas para ampliar la universalidad de la norma laboral

Formalidad		Informalidad		
Incentivos para los que ya son formales	Menos costos	Desincentivos	Incentivos para migrar a la formalidad	Mayores costos
<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo al desarrollo de productividad: co-responsabilidad en capacitación y entrenamiento específico. • Financiamiento para programas de capacitación y subsidios directos para que se capaciten los trabajadores, en función de sus funciones laborales. • Fortalecimiento del Sistema Plurinacional de certificación de competencias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Simplificación de burocracia para la formalidad y menos costos de transacción. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor fiscalización. • Limitaciones de mercado. • Identificación y monitoreo mediante cruce de información inter agencias gubernamentales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Procesos de adecuación programados para inducir a la formalidad: plazos y diferimiento de cargas asociadas a la formalidad. • Tratamiento diferenciado en materia laboral limitado en tiempo. • Múltiples programas de apoyo (Asistencia Técnica, Acceso a Mercados y Tecnología), todos condicionados a la formalización. • Simplificación administrativa: tu empresa en un día. 	<ul style="list-style-type: none"> • Penalidades y sanciones – no necesariamente económicas (Capacitación obligatoria en materia laboral). • Costos de financiamiento mayores, reflejando riesgos y contingencias laborales.

IV.1. Incentivos para los que ya son formales

Previamente se ha discutido la relevancia de incrementar la productividad como contraparte a mayores costos, particularmente salariales. En línea con ese principio se plantea que los ya formales puedan acceder a incentivos para aumentar la productividad del trabajo mediante dos iniciativas generales:

- 1^o Promover **la capacitación y el entrenamiento a trabajadores de unidades formales bajo un principio de co-responsabilidad** trabajador, empleador y Estado. Esto implica acciones concurrentes como el desarrollo de programas específicos en los sistemas de entrenamiento vocacional del Estado así como la universidad pública y otros centros, con un enfoque de formación para la producción (en el marco de lo que se viene discutiendo en la Ley Avelino Siñani - Elizardo Pérez y de lo que se ha establecido en la Constitución Política del Estado).

Esta medida implica, en la práctica, un esfuerzo importante desde el Estado y sus instituciones para invertir en capital humano, con un sentido de vínculo directo e impacto inmediato en la producción, a diferencia de los programas tradicionales que están divorciados de la realidad productiva.

La co-responsabilidad debe abrir el espacio para que desde el Estado se pueda apoyar programas empresariales de capacitación y entrenamiento, lo que puede implicar financiamiento que en su parte central va en beneficio permanente del trabajador antes que el empleador.

- 2º **Fortalecer el Sistema Plurinacional de Certificación de Competencias**, logrando que éste pueda cubrir más especialidades, se masifique incorporando a más trabajadores y se universalice la información emanada por éste para la toma de decisiones de contratación, reduciendo así los costos de incorporación de nuevos trabajadores.

La capacitación y entrenamiento específico implica la experiencia presencial en un ámbito empresarial con estándares de calidad. En este marco, se plantea la posibilidad de establecer un sistema por el cual empresas voluntariamente puedan postularse y calificar como asociadas para la capacitación, recibiendo trabajadores por tiempos limitados, lo que podría representar una prestación de servicios y un ingreso para ellas.

Machado (2013), por ejemplo, estudió las causas de la informalidad en el Perú e identificó las acciones con mayor impacto en una estrategia de reducción del problema entre 1980 y 2011. El autor encontró que el mayor impacto en la reducción de la economía informal estaría dado por el incremento en la productividad agregada de la economía (medida por el PIB real per cápita), seguido por el aumento en las capacidades de los trabajadores (medidas por la tasa de matrícula terciaria bruta). Este tipo de evidencia empírica en un país con características relativamente comparables a las de Bolivia, deja un antecedente sobre el impacto que puede tener la mejora en la productividad vía capacitación para la producción.

IV.2. Menores costos para los ya formales

Es necesario implementar acciones para reducir los costos de ser formal y en ese propósito se pueden considerar reducir costos directos y monetarios como los que emergen de la complicada burocracia asociada a tal condición. La normativa laboral debería tender a simplificar trámites y crear institucionalidad que facilite el cumplimiento de las obligaciones emergentes. Por ejemplo, la creación de ventanillas únicas para la realización de todos los trámites bajo un mismo recinto y con la descentralización y desconcentración geográfica necesaria (como la idea de la ventanilla única de apertura de empresas); la efectiva aplicación de plazos y el silencio administrativo positivo⁵, de

⁵ El silencio positivo hace referencia al caso en el que el Estado no responde en un plazo pre definido una petición del administrado, lo que implica que se dé por bien hecha la acción de éste, sea un registro, autorización u otro similar. En contraste, en el silencio negativo (que de facto prevalece en Bolivia), se presume una respuesta negativa del Estado, mientras este no se pronuncie en lo contrario, sin importar que los plazos estén vencidos por la propia ineficiencia y la burocracia de éste.

modo que mientras no exista un impedimento expreso y oportuno de parte del Estado, sea posible llevar adelante la gestión de los recursos humanos sin temor a contingencias futuras extemporáneas.

IV.3. Desincentivos para la permanencia en la informalidad

En este acápite se plantean medidas cuyo efecto debe llegar principalmente a los empleadores informales con escala, que cada vez son más y en muchos sectores de la economía. No se tiene en la mira al pequeño informal autoempleado, sin dependientes, sino al informal con dependientes, escala de negocio y ventas significativas.

En materia de desincentivos se plantean las siguientes medidas:

- 1º **Promover un sistema de fiscalización efectivo** para disminuir el empleo informal y señalar a los empleadores que tal condición no está libre de costos. Ello debería contribuir a equilibrar la evaluación costo-beneficio que induce a varios empleadores a tomar la decisión de permanecer con empleos informales.
- 2º **Limitar la accesibilidad de los informales a ciertos mercados.** Un claro ejemplo de ello son las compras estatales; ya que la norma actual permite la participación de micro y pequeñas empresas así como otras formas de organización productiva usualmente informales (Art. 31 de las Normas Básicas de Administración de Bienes y Servicios). Dado que el Estado es quien asume la responsabilidad de tutela sobre el trabajo y busca la consolidación del empleo protegido y digno, resulta un contrasentido que sea posible que proveedores informales participen en procesos de contratación estatal.

En este caso en especial se plantea que los proponentes demuestren mediante la documentación necesaria que, teniendo empleados dependientes, cumplan con la normativa laboral, independientemente de su condición de pequeño proveedor. Es importante aclarar que con esto NO se busca excluir de estos procesos a este tipo de organizaciones productivas, sino de exigir que para el efecto demuestren el cumplimiento de sus responsabilidades socio-laborales. Así, el no cumplir con este requisito implicaría un costo que debería motivar la migración hacia la formalidad.

- 3º Identificar el empleo informal mediante **cruce de información entre las agencias** estatales y privadas. Por ejemplo, los datos de clientes en el sistema financiero –particularmente de microfinanzas– cruzados con otros datos de Aduana, Ministerio de Trabajo, etc., deberían permitir construir un mecanismo de detección de la actividad informal donde presumiblemente se incumple la norma laboral.

IV.4. Incentivos para migrar a la formalidad

En materia de incentivos para migrar a la formalidad, una primera propuesta es que la norma laboral contemple procesos de adecuación programados para inducir a esta: plazos, casos especiales y diferimiento de cargas asociadas a la formalidad. Estos programas podrían considerar esquemas transitorios de cargas laborales progresivas, partiendo del hecho que éstos productores efectivamente NO tienen capacidad inmediata para asumir todas ellas. La adscripción a estos programas debería en contraparte, facilitarles el acceso a beneficios especiales como la asistencia técnica desde el Estado, la capacitación de sus trabajadores, acceso a mercados y otras ventajas que les ayuden a incrementar su productividad, condición indispensable para que puedan luego asumir plenamente los costos de la formalidad. Estos programas deben ser de duración limitada, suscritos de manera individual, estableciendo compromisos y metas hacia la formalidad.

Desde diferentes instancias del Estado, la cooperación internacional y otros actores, se viene impulsando acciones para promover la prosperidad en los pequeños productores. Existen y posiblemente seguirán poniéndose en marcha esquemas de asistencia técnica, financiamiento especial, acceso a mercados, transferencia de tecnología y otros. Por principio de normativa, se debería establecer como meta en todos estos casos, el cumplimiento gradual de la normativa formal y en particular a esta propuesta, la relativa al empleo protegido formal. La concesión de todos estos beneficios (ojala efectivos) debería estar necesariamente acompañada de compromisos y metas asociadas a asumir costos laborales.

Finalmente, cabe remarcar la necesidad de reducir costos para que los generadores de empleo informal migren hacia el formal. En lo administrativo, se requieren poner en vigencia servicios para que en el plazo más corto, con agilidad y accesibilidad de costos, se puedan formalizar los empleadores. Una meta que dé un sentido de propósito en esta materia podría ser llegar al estado en el que un informal pueda formalizar su empresa en un día. El Estado debería simplificar, concentrar y unificar procesos para lograr este tipo de resultados.

IV.5. Mayores costos a la informalidad

El primer concepto es que la informalidad, una vez identificada y verificada su negligencia hacia la migración, debería ser penalizada y sancionada. Lo natural sería que se liquiden las obligaciones laborales evadidas y que se proceda a la exigencia de los pagos respectivos, lo cual puede conllevar además los mismos recargos que se aplican en el ámbito de la formalidad. Así, los empleadores informales deberán pagar aportes devengados, beneficios sociales, aguinaldos, etc.

De manera complementaria o parcialmente sustitutiva, se podría pensar en sanciones no monetarias que impliquen que el infractor deba capacitarse en materia de derechos laborales, identificando las posibilidades de beneficios así como las obligaciones emergentes. Una parte central de un proceso de inducción a la formalidad laboral se sustenta en esfuerzos de sensibilización, difusión de información y con ello la posibilidad de que otros informales puedan revalorar los costos y beneficios respectivos.

Una segunda medida de costo está ligada al acceso a otro factor productivo importante que es el capital. No existen restricciones para que los productores y empleadores informales puedan acceder a financiamiento formal en Bolivia, lo cual tiene sentido en la medida que estos sectores vulnerables requieren justamente de este tipo de apoyo para remontar su precaria condición. La accesibilidad debería permanecer pero también reflejar contingencias desde la perspectiva del riesgo crediticio. Un empleador informal tiene pasivos laborales que bajo cierta probabilidad pueden ser exigibles haciendo menos rentable o eventualmente inviable la operación. Esta característica de riesgo debe reflejarse en las condiciones de acceso a financiamiento y ciertamente debe hacer diferencia respecto de una situación en la que el mismo empleador se hace formal. Este es un ejemplo de iniciativa donde no solamente actúa la autoridad responsable en materia laboral, sino también del ámbito financiero, lo que explicita la necesidad de acciones convergentes desde diversos ámbitos (integrales) para lograr el resultado de mayor empleo y operativa formal.

V. PROTECCIÓN AL TRABAJO PRODUCTIVO: ENFOQUE GANADOR-GANADOR

En materia laboral, la literatura ha planteado dos visiones extremas: flexibilización versus protección. La flexibilización supone la libertad para la contratación y despido de trabajadores que *de facto* predomina en el sector informal. Este esquema no necesariamente conduce a una mayor eficiencia en el uso de los recursos si la flexibilidad se traduce en alta rotación de personal, bajo desempeño y limitada capacitación y entrenamiento. Pero además coloca al trabajador en un escenario de incertidumbre y desprotección, que incluso puede ser aprovechado por el empleador poniéndolo en ventaja en el momento de la contratación.

En el otro extremo, la inflexibilidad limita la generación del empleo formal, mientras que incentiva la creación del empleo informal y, desde aquí, la precarización laboral. Además, coloca al empleador frente a dos escenarios de incertidumbre que inciden negativamente sobre sus decisiones de contratación. La primera se asocia con las expectativas de cambios, estacionalidad y volatilidad de sus actividades productivas en el futuro; que hacen necesario ajustar los diversos costos a estos resultados productivos. Cuando esto no es posible, como en el caso de los empleos casi

inamovibles, hay fuertes incentivos a la sustitución de estos tipos de empleos por otras alternativas.

La segunda se relaciona con los posibles problemas de información que pueden afectar negativamente al desempeño de la empresa; es decir, frente a un escenario de inflexibilidad se crean incentivos para que algunos trabajadores se comprometan con generar resultados que después no son cumplidos y/o declarar un nivel de capacidades que es menor en la práctica (dado que en ambos casos no pueden ser despedidos una vez contratados).

La protección es deseable entonces en la medida que asegure efectivamente el trabajo productivo y no desestime nuevas contrataciones. En este marco existen diversas alternativas complementarias que plantean una posición intermedia, que contrasta con la absoluta inflexibilidad que parece NO funcionar como vía de protección, por su efecto negativo en la creación de empleo formal. El Cuadro 2 presenta el detalle respectivo.

Cuadro 2
Instrumentos complementarios para la seguridad laboral

Objetivo/instrumento	Vía Norma	Certidumbre mayor de tener empleo	Certidumbre de ingresos
<i>Seguridad Laboral</i>	Inamovilidad vs. movilidad	Hacer al trabajador más requerido	Seguro de Cesantía

V.1. Readecuación de la protección laboral

La regulación boliviana ha tendido durante los últimos años hacia la inamovilidad laboral como mecanismo de protección y seguridad para el trabajador. Entre tanto, la precariedad del empleo se ha incrementado tal como se ha verificado en los estudios citados previamente en este informe. En consecuencia, existe evidencia que la protección vía norma no ha sido efectiva, lo que da pie para la reflexión de iniciativas como las que siguen:

- 1º. En la medida de lo posible se debería revisar la cuasi inamovilidad hoy vigente en la norma, intentando llegar a un equilibrio que limite excesos y no desincentive la creación de empleo protegido. Dentro de este propósito se plantea concretamente: **incluir en la norma**, como causal de desvinculación, **la situación productiva-empresarial de las unidades productivas**, en el marco de las obligaciones sociales establecidas por ley (i.e., desahucio e indemnización). Este caso corresponde a situaciones donde la empresa enfrenta problemas que afectan a sus operaciones productivas y/o comerciales, expresadas en menores ventas, precios e ingresos y mayores costos de insumos, entre otros; lo cual debe ser verificable en estados financieros auditados.

La precaria situación de la empresa debería ser verificable por una instancia imparcial y especializada –por ejemplo, alguna agencia reguladora descentralizada para el efecto como la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Empresas – que mediante criterios financieros claros y pertinentes establecidos por ley (reglas claras) determine o no el riesgo financiero de la empresa y la necesidad de racionalizar costos. En este contexto, un requerimiento indispensable es la transparencia de la información financiera de la empresa; que sea conocida ampliamente por los restantes actores (trabajadores y Estado).

- 2º. Regular de manera clara y específica **el cumplimiento de los contratos laborales, en el marco del desempeño del trabajador**, que actualmente presenta varios vacíos. La norma contempla “causales de despido” sin ningún resarcimiento en casos de comportamientos inadecuados por parte del trabajador; entre los cuales se incluye el “incumplimiento total o parcial del convenio” que se asocia a los problemas de información señalados y recaen directamente sobre problemas en el desempeño del trabajador.

No cabe duda que uno de los principales motivos de despido es el bajo rendimiento del trabajador en el puesto laboral, lo que debería estar claramente establecido en los contratos. En este sentido, es importante diseñar un contrato de cumplimiento de convenio base, con cláusulas claras de lo que se entiende por esto e indicadores de seguimiento en este proceso; como, cumplimiento de horarios, resultados mínimos en términos de ventas y producción, etc.

En este entendido, se plantea que las empresas desarrollen sistemas de medición del desempeño, sean registrados ante la autoridad del trabajo y su correcta aplicación sea condición para proceder a la desvinculación por bajo desempeño. Por supuesto que esta información debe ser de conocimiento del trabajador, quien debe tener plena conciencia de cómo se medirá su trabajo y cuáles son los resultados que se esperan de él. El sistema debe ser objetivo y en lo posible incluir indicadores puntuales que valoren aspectos cualitativos y cuantitativos. Con todo, frente a un escenario de bajo desempeño cabría establecer un esquema de conciliación previa.

En el caso que se encuentren problemas como una baja capacitación (e.g., el trabajador señala que tienen un nivel de capacitación que no es real en la práctica), se entenderá tal situación como falta de transparencia de parte de éste, lo que podría dar lugar a su desvinculación. Este alcance hoy existe en la norma bajo el concepto de los tres meses de trabajo a prueba y debería mantenerse.

V.2. Protección: mayor certidumbre de estar empleado

Existen otras formas complementarias de protección sobre las cuales una norma moderna podría apoyarse. La norma debería considerar la protección para que un trabajador permanezca con empleo, sea con el mismo empleador o con otro. Para lograr ello es fundamental que ese trabajador sea lo suficientemente atractivo por su capacidad, experiencia, productividad y otros atributos señalados previamente en este documento.

Entonces, se regresa al concepto de capacitación y entrenamiento que deben ser certificados como competencias. En ocasiones, el desarrollo de capacidades diversas que permitan que el trabajador sea eficiente en varios espacios y roles contribuye a mejorar su perfil. Esto incluye, por supuesto, el adiestramiento de los trabajadores durante las horas de trabajo.

En este marco, se plantean dos alcances en los siguientes términos:

- 1º. Las empresas deben promover la capacitación específica de sus trabajadores de acuerdo con las competencias requeridas. La normativa debería establecer la posibilidad de que el trabajador disponga de espacios de tiempo para su capacitación y pueda acceder a entrenamiento y capacitación fuera del ámbito de su empresa. Estos programas deben ser especializados considerando que el trabajador requiere conocimiento para mejorar su productividad y acceder a mejores condiciones laborales en el corto plazo.
- 2º. Los costos de la inversión en capacitación externa, en centros estatales o privados, con programas certificados por el Estado y relevantes a la producción, deberán ser deducibles en los estados financieros y generar crédito fiscal a efectos de la liquidación de determinadas obligaciones fiscales.

Muchas veces se ha discutido sobre la importancia del capital humano y la necesidad de invertir en él. Sin embargo, las acciones de impacto para lograr un cambio masivo y de magnitud se han limitado por la coyuntura y las disponibilidades de recursos. Sin un mecanismo mandatorio para las partes, acompañado de un importante potencial de recursos financieros, poco es posible. En tal sentido, es indispensable contar una herramienta como ésta para que la política de mejora en la productividad se traduzca en una campaña masiva en todo el país.

Este mecanismo no sustituye sino complementa un esquema de rigidez relativa de desvinculación, como el planteado previamente. Un trabajador con condiciones excepcionales de habilidades tiene sin duda mayor seguridad pero además puede alcanzar mayor libertad y capacidad de elección para quedarse con un empleador u

otro. Su fortalecimiento le abre espacios y flexibilidad, lo que aporta a su posición de búsqueda de las mejores condiciones laborales (mayor salario, clima laboral adecuado, beneficios, promociones, etc.).

Es importante puntualizar sobre la especificidad de la capacitación técnica productiva y distinguir ese concepto del tradicional. Por un lado, esta capacitación ha conducido a la sobre-calificación y muchos casos al subempleo. Un ejemplo de ellos es que hay profesionales que se ven obligados a cumplir funciones de menor responsabilidad y remuneración: abogados que son notificadores, informáticos que hacen de técnicos, contadores que cumplen funciones de auxiliares, etc. Sin duda que este tipo de inversión en capital humano tiene muy poco retorno.

El enfoque que se plantea está en los técnicos con roles directos en la industria y la producción. Un soldador especializado para la industria petrolera, un ebanista con alta calificación, un operador de maquinaria pesada, un técnico en mantenimiento de aeronaves, un experto en ascensores, los técnicos en procesos ambientales, en mantenimiento de plantas industriales, en procesos industriales del cuero, etc., son algunos ejemplos donde la capacitación específica puede contribuir a la seguridad laboral.

V.3. Protección: certidumbre de ingresos

La protección final que busca el trabajador es la percepción de un ingreso que le permita solventar sus necesidades y las de su familia. En periodos de cesantía laboral carece de este ingreso mientras se coloca en un nuevo empleo. En un escenario donde existen políticas muy activas para la reinserción mediante iniciativas como las bolsas de trabajo, el entrenamiento y el impulso al emprendedurismo (capital de riesgo para nuevos emprendimientos, incubadoras de empresas y otros), los periodos de cesantía pueden ser más cortos de lo que serían en ausencia de éstas. Con todo, en los lapsos de transición la carencia de ingreso es un problema que limita la posibilidad de que el trabajador dedique tiempo a otra cosa que no sea salir en busca de sustento. Frente a esto, se plantea que la norma laboral debería contemplar dos alcances importantes:

- 1º. La puesta en marcha de un seguro de cesantía limitado en tiempo y beneficios.
- 2º. Un sistema de reinserción laboral eficiente.

El Seguro de Cesantía

El concepto que se plantea es contar con un seguro básico que cubra, por ejemplo, un ingreso base equivalente al salario mínimo nacional por un tiempo relativamente corto (por ejemplo 3 a 6 meses). No se propone un sistema complejo y costoso; al contrario,

este podría resultar de un aporte razonable y fundamentalmente de la readecuación de los costos de protección social (afiliación AFP, primas por riesgos, salud, etc.). En el marco de las competencias de las nuevas entidades estatales de administración de aportes (Gestora Pública de Pensiones), este sistema podría reducir costos al ser también administrado en ese ámbito.

Esta cobertura de cesantía permitirá que el trabajador siga aportando y se extienda por un tiempo adicional su acceso a prestaciones indispensables como el seguro de salud. Los trabajadores cesantes tendrán privilegios en cuanto a su ingreso a los programas estatales de capacitación citados previamente. En el diseño del seguro se tomará especial atención a los sistemas para evitar el fraude, reducir la asimetría de información y otros aspectos propios de la institucionalidad boliviana que puedan contribuir al buen funcionamiento del esquema.

Reinserción

En materia de reinserción laboral la norma debe establecer la responsabilidad estatal en la estructuración e implementación de programas efectivos. Este tipo de resultado es poco probable si no se toma en cuenta las orientaciones de la demanda laboral y los criterios de los empleadores para enfocar contenidos; por otra parte, tampoco parece razonable pensar que el trabajo en aulas será suficiente siendo que las destrezas y capacidades se perfeccionan en un ambiente real de interacción laboral y productiva. Las pasantías y otras modalidades de aprendizaje *in situ* deberían ser parte de las estrategias en esta materia.

VI. ADAPTABILIDAD Y MEJORES CONDICIONES PARA LAS PARTES

El contexto de las relaciones de producción, ciclos de mercado y productivos, así como las nuevas y diversas formas de trabajo exigen capacidad de adaptación tanto para los empleadores como para los trabajadores. En tal sentido, las condicionales laborales pueden ser diseñadas de tal manera que vayan en la dirección de favorecer al desarrollo productivo, sin perjudicar al trabajador y más bien abriendo oportunidades. Bajo la perspectiva *ganador-ganador* entre trabajadores y empleadores se tienen estrategias complementarias que se exponen a continuación:

Cuadro 3
Alternativas de adaptabilidad

Adaptación Interna
Banco de Horas
Contrato a tiempo Parcial
Empleo Temporal
Sub contratación
Remuneraciones fijas y variables

VI.1. Banco de Horas

Esta medida constituye una alternativa para generar estabilidad laboral y, al mismo tiempo, adaptación, a fin de que el carácter estacional y/o cíclico de ciertas actividades vaya más acorde con el crecimiento productivo, protegiendo el empleo al mismo tiempo.

Por mutuo acuerdo de partes y con el cumplimiento de las reglamentaciones que se emanen, los trabajadores percibirán un salario por una jornada completa, pero podrán efectivamente trabajar menos de las 8 horas dispuestas por ley durante periodos de baja actividad cíclica de los negocios, para reponer las horas adeudadas en periodos de alta demanda.

Durante los periodos de baja demanda, el trabajador podrá disponer de ese tiempo libremente y entre las opciones cuenta la posibilidad de que pueda acceder a un empleo de tiempo parcial con otro empleador, con lo que podrá incrementar su ingreso mensual. Alternativamente podrá capacitarse o simplemente disponer de ese tiempo en actividades familiares.

Los plazos de validez del “crédito”, los niveles máximos y mínimos de horas trabajadas por día, y otros relativos, deben ser regulados de tal manera que la medida sea en beneficio de las partes. El empleador debería ser el responsable de llevar el registro de horas en calidad de crédito o débito (como en un banco se registran posiciones a favor o en contra de un cliente), bajo el conocimiento del trabajador. Si bien esta forma de trabajo estará regulada en la norma, su empleo será totalmente voluntario por acuerdo de partes.

Cabe notar que, aunque la medida está focalizada a facilitar las actividades productivas y la protección de las fuentes de empleo, también puede ayudar a los trabajadores una vez que ellos –por razones educativas, de salud, cuidado del hogar, etc.– necesitan mayor flexibilidad en sus horarios laborales.

VI.2. Contratos de tiempo parcial

Se plantea la implementación del **trabajo a tiempo parcial** (medio tiempo continuo), lo cual puede ajustarse a las necesidades de la empresa y tipos de trabajo que no requieren tiempo completo y combinarse con necesidades específicas de los trabajadores que deseen trabajar menos horas laborales. En los grupos focales realizados a los trabajadores por Muriel y Ferrufino (2012), por ejemplo, algunas mujeres manifestaron que la rigidez en los horarios laborales les limitó el cuidado de sus hijos. Además muchos trabajadores desean acceder a programas de educación superior y se ven limitados por trabajos a tiempo completo.

En este marco, la norma debería considerar el contrato de trabajo a tiempo parcial (media jornada o más), con el cumplimiento de las obligaciones sociales en función de los salarios que se paguen. Los aportes correspondientes a salud, vejez y otros, y demás reglas laborales que favorecen al trabajador deberían mantenerse en estos casos.

En la reglamentación pertinente se deberá diseñar los mecanismos adecuados para el registro de horas trabajadas de modo que no sea común el caso en el que el trabajador de tiempo parcial permanezca la jornada completa en su fuente de trabajo, y si lo hace sea retribuido como horas extras.

VI.3. Empleo temporal

El empleo temporal debería ser tomando en cuenta respondiendo a un carácter transitorio y de vencimiento previsible, y de tal manera que **pueda categorizarse de manera clara un empleo temporal versus un empleo permanente**. Además, un empleo temporal debería conducir a un costo laboral tangible semejante a lo que correspondería a uno permanente.

En el contexto nacional llama la atención que este tipo de contratos ha sido ampliamente practicado por el Estado con el uso de la partida de consultores que en los hechos desempeñan funciones de línea. El crecimiento de la partida presupuestaria 255 (consultores) da cuenta de esta práctica que sin duda es una forma de evasión de obligaciones laborales, lo que es inaceptable en el ámbito privado e inconcebible en el propio Estado.

La alternativa de eliminar la posibilidad del empleo temporal no es recomendable puesto que repercutiría en menor empleo protegido, lo que deja en frente una importante tarea en materia de control y fiscalización; además, como se mencionó, una categorización adecuada de lo que empleo temporal y lo que no es. La contratación temporal obedece a una necesidad también eventual, lo que implica que es necesario i) identificar y

demostrar tal situación a tiempo de contratación o ii) demostrar que dicha función, proceso o responsabilidad ha desaparecido en la empresa a tiempo de terminación del contrato. De no desaparecer tal necesidad, el contrato debería presumirse permanente con todos los derechos respectivos. Así, los contratos que tengan el objetivo de ser declarados como temporales a vencimiento deberían ser registrados de inicio ante la autoridad, señalando los parámetros o hechos que demostrarán la calidad de temporalidad al momento de su vencimiento.

Además, es importante que la reglamentación asegure que los casos legítimos puedan beneficiarse de la calificación de contrato temporal y que dicho procedimiento no sea engorroso e incierto. Para el efecto, se debería considerar la participación de las organizaciones representativas de los empleadores en las fases de reglamentación.

VI.4. Subcontrataciones

Conceptualmente esta forma de trabajo responde al hecho de que la especialización y las economías de escala permiten a una unidad productiva realizar ciertas funciones con mayor eficiencia, respecto de otras cuyo giro del negocio se aleja de estas funciones. Por este motivo se producen las subcontrataciones que inclusive permiten impulsar la actividad económica en organizaciones que se forman como satélites y fortalecen eslabones en las cadenas de valor.

Si bien lo descrito tiene sentido y en muchos casos funciona en la dirección expuesta, también es cierto que es posible que este mecanismo sea mal utilizado y promueva la precarización del empleo. La figura de subcontratación puede utilizarse a efectos de reducir el costo de la planilla contratando proveedores que no cumplen con las normas laborales y se mueven en la informalidad.

En este marco se propone que se mantenga esta modalidad de trabajo, pero que sea debidamente regulada a efectos de promover las buenas prácticas en ésta. Algunas líneas a considerarse son:

- 1º. Las subcontrataciones donde existen trabajadores externos que cumplen tareas permanentes y continuas en la empresa deberán realizarse con un proveedor formal, sea persona natural o jurídica. Solo en este caso importará en la decisión de subcontratación la información laboral, lo que implica que el proveedor deberá presentar constancias de pago de aportes y otras obligaciones de su personal.

Una acción importante en esta es involucrar en el control al beneficiario último del trabajo prestado por el funcionario ligado a la empresa sub contratada. Por ejemplo, una empresa especializada es subcontratada para poner a disposición

un grupo de guardias en una empresa. Estos no son parte de la planilla pero cumplen funciones bajo el mandato del beneficiario último que es el contratante. A efectos de proceder al pago de los servicios contratados (sea con frecuencia mensual u otra) la empresa contratante requerirá la constancia que muestre que en el periodo previo inmediato el subcontratado (empresa) ha cumplido con las obligaciones normativas laborales de esos guardias. Sin dicha constancia, la norma impedirá que se efectúe el pago y corresponderá sobre el contratante, la obligación de notificar de dicha situación a la instancia administrativa gubernamental pertinente. Se trata de un control cruzado que se inserta en un procedimiento regular que ya existe en la empresa contratante, como son los pagos por la sub contratación.

Esto difiere de otras iniciativas en las que se dispone que la empresa que sub contrata debe asumir funciones de fiscalización y control que son costosas y propias del Estado.

La constancia podría ser una fotocopia legalizada de la planilla del mes previo, presentada por la empresa contratada, al Ministerio de Trabajo. Es importante notar que al presente todas las empresas cumplen ya con este requisito, de modo que no estaría añadiendo carga administrativa.

- 2º Las subcontrataciones donde existen trabajadores externos que cumplen tareas específicas temporales en la empresa o actividades que se categorizan más como la compra de servicios deberán realizarse con un proveedor formal (ya sea en el régimen simplificado o general), pero no estar sujetos a una fiscalización de las obligaciones laborales de estas unidades productivas.

Para la aplicación de esta medida será necesario también definir claramente lo que es subcontratación versus tareas específicas temporales y compra de servicios (o productos).

VI.5. Regímenes voluntarios de remuneraciones variables y mixtas

Bajo el enfoque que la mano de obra es el principal activo para el desarrollo productivo, la adecuada remuneración resulta indispensable para motivar el esfuerzo de los trabajadores, lo que inclusive dinamiza el mercado interno y el consumo. Sin embargo, la remuneración debe ser capaz de premiar el esfuerzo y el desempeño de tal manera que haya un resultado “ganar, ganar” entre los trabajadores y las empresas.

En este marco se propone que la norma reconozca la posibilidad de contar con sistemas de remuneración fijos (como los que hoy prevalecen), variables o una combinación de

ambos (mixtos). El migrar de ida o vuelta entre estos sistemas debería ser voluntario y mediante acuerdo entre empleadores y empleados.

Los sistemas mixtos, en particular, deben tener el potencial de motivar fuertemente el desempeño laboral. Ahí será posible contar con una base fija y un componente variable relacionado directamente con el esfuerzo y desempeño de los trabajadores.

El Estado podría determinar esta base fija (como una fracción de la remuneración fija original) y dejar que las partes de manera voluntaria se encuentren dentro de este sistema o no. Sin embargo, el potencial del componente variable debe ser tal que sea perfectamente posible y deseable (no solo para el empleado sino también para el empleador-puesto que ello resulta de una productividad extraordinaria) incrementar significativamente el total ganado.

Desde nuestra perspectiva, un sistema con potencial éxito debería permitir que el componente variable de salario sea grande y potencialmente pueda llevar hasta duplicar el total ganado, lo que ciertamente representa un beneficio para el trabajador. Claro está que en contraparte la productividad también debe permitir resultados excepcionales para el empleador.

Los trabajadores jóvenes con muchos objetivos de crecimiento patrimonial, con disposición y energía, suelen tomar ventaja de estas oportunidades. Igualmente, los trabajadores más productivos son los que asumen este tipo de retos por algún tiempo.

En suma el esquema hace operativo un principio fundamental de equidad que es la mayor retribución para el que mayor esfuerzo realiza. Contribuye a señalar correctamente la política de remuneración y en definitiva representa una opción de beneficio mutuo para las partes.

VII. CONCLUSIONES

Los años de bonanza vividos se han traducido en una fuerte dinámica entorno a las importaciones, el comercio y la actividad principalmente informal. El mayor ingreso ha impulsado el consumo y la proliferación de iniciativas económicas, muchas beneficiadas por la coyuntura. Entre tanto, sectores como las manufacturas, textiles, comercio formal y otros se han mantenido estancados; y son pocos los nuevos emprendimientos formales de escala, capaces de generar empleo protegido.

1. Durante los últimos años se ha implementado una política laboral dirigida, casi unívocamente, a la protección del trabajador formal inserto en el sector privado; si bien esto denota una vocación social importante se ha dejado al margen a las fuentes de empleo, como si estas no fueran parte de una misma realidad. Es

muy difícil concebir empleo formal creciente, sin más y mejores fuentes que los generen.

2. En el intento de generar más beneficios, el resultado obtenido parece ser el inverso. La precarización del empleo ha ganado terreno y hoy proporcionalmente son más los trabajadores desprotegidos en la informalidad y son más difíciles las condiciones para crear y expandir el empleo formal. Menos son los empleos permanentes con todos los beneficios de ley y más son los trabajadores temporales.
3. Frente a ello se plantea un conjunto de retos asociados al desarrollo de una normativa laboral inclusiva. El más importante, sin duda, es la universalización del acceso a un trabajo formal lo que demanda además un cambio de filosofía donde la norma, las instituciones, la cultura, educación, estrategias gubernamentales, empresariales, sindicales y otras, apuntan en una dirección diferente. Se plantea pasar de la hipótesis del enfrentamiento de intereses a la interacción equilibrada y cooperativa entre empleadores, empleados y Estado.
4. En un acto de reflexión se argumenta que es indispensable pasar de la lógica en la que la empresa logra competir solamente bajando costos, entre ellos los del trabajo. Pero también se advierte que la filosofía de imponerle costos excesivos deprime su crecimiento, al tiempo que estimula la economía informal donde no existe ninguna protección laboral.
5. Así, el reto tiene dos componentes: ampliar la cobertura de la norma laboral hacia el sector informal donde existe absoluta desprotección y lograr al tiempo una modernización de las relaciones laborales que contribuyan a i) proteger el empleo productivo y ii) mejorar la productividad de las unidades económicas generadoras de empleo.
6. Los ejes para la evolución en la norma laboral derivan de lo anterior:
 - 1º. Crear condiciones para mantener y ampliar el empleo formal; mediante incentivos a la formalización y desincentivos a la informalidad.
 - 2º. Readecuar las normas para mantener y ampliar las fuentes de trabajo productivas y formales, desde un enfoque ganador-ganador para empleados y empleadores.
 - 3º. Adaptar la normativa para que vaya más acorde con una eficiencia productiva y, al mismo tiempo, beneficie a las partes.
7. Se plantean incentivos a la formalización y desincentivos a la informalidad. Los primeros pasan por el apoyo hacia mayores niveles de productividad, entre otras formas, mediante la co-responsabilidad en la formación, capacitación y

entrenamiento específico para la producción. Se parte de reconocer que las economías del presente y futuro se sustentan en el valor del conocimiento y la habilidad de transformar éste en valor. El viejo paradigma de la revolución industrial basado solo en ventajas de escala y costo debe ser reemplazado por el que añade capital humano, adaptación empresarial y apoyo a la inversión privada.

8. Se plantean el co-financiamiento de programas masivos de capacitación para el trabajador, haciendo énfasis en impactar de inmediato en la productividad: capacitación para la producción. Ello implica cambiar los enfoques de instituciones públicas y privadas que ofrecen conocimientos muchas veces divorciados del aparato productivo.
9. Deben existir subsidios estatales en beneficio de éste para que pueda cumplir con la capacitación de los trabajadores, así el Estado invierte directamente en el capital humano del país, cumpliendo con un mandato constitucional donde el primer deber estatal es la educación, esta vez con el énfasis en la producción.
10. Como medida adicional se propone fortalecer el Sistema Plurinacional de Certificación de Competencias como herramienta que permita movilidad al trabajador y reduzca asimetrías de información para el empleador.
11. En cuanto a los costos para los empleadores ya formales, se proponen medidas para la reducción y simplificación de la burocracia. Las ventanillas únicas, la unificación de procesos y requerimientos de las agencias estatales, y la correcta aplicación del silencio administrativo positivo son algunas iniciativas puntuales.
12. Así como son necesarios los incentivos, también lo son los desincentivos. Se elabora sobre un conjunto de acciones entre las cuales la primera es la fiscalización de la organización productiva informal, donde prevalece escondido el empleo desprotegido. Ello debería contribuir a equilibrar la evaluación costo-beneficio que induce a los informales a permanecer indefinidamente en esa condición.
13. Otros incentivos tienen relación con limitaciones que deberían enfrentar los empleadores que decidan permanecer en la informalidad indefinidamente. Los mercados para informales persistentes deben ser acotados. Resulta un contra sentido que el Estado, como responsable de la tutela del empleo contrate reiteradamente bienes y servicios con estos proveedores.
14. De igual manera, la norma debe limitar para que productores formales operen con informales que decidan permanecer como tales, siendo que se pondrán en vigencia programas adecuados para la migración hacia la formalidad.

15. Una estrategia de reducción de la informalidad debe sustentarse fundamentalmente en incentivos para convertirse a lo formal y así cumplir con la norma laboral que demanda el empleo digno. Esta es la categoría de iniciativas más importante y contempla programas graduales de migración con apoyo estatal, plazos, diferimientos de cargas y costos, junto a otras ventajas que deben ir de la mano de registros de informales y su compromiso de adecuación.
16. Si en un contexto de facilidades como el descrito persiste la decisión de informalidad y empleo desprotegido, corresponde la aplicación de costos que contribuyan a equiparar el balance costo / beneficio – formal / informal. El primer costo debe ser la penalización y sanción que en esencia busca proteger al trabajador y resarcir sus acreencias debidas.
17. Se plantea que gradualmente se haga menos fácil la informalidad y el empleo desprotegido al tiempo que se abren canales y facilidades para ser formal y proveedor de empleo formal. Además del trabajo, el capital es otro factor importante de producción y en tal sentido, se argumenta que las contingencias laborales de los informales deben reflejarse en las valoraciones de riesgo a la hora en que éstos acceden a financiamiento formal. La contribución desde el ámbito de la política crediticia y en particular de las microfinanzas puede jugar un rol importante en esta materia.
18. En materia de protección al trabajo productivo se propone un enfoque ganador-ganador. Se rebasa la visión confrontada de la flexibilización versus la protección, para pasar a un escenario de beneficio mutuo. Respecto de la seguridad laboral asociada a la norma y los costos del despido, se plantea abrir dos ventanas que permitan la readecuación de la nómina frente a i) una crisis de mercado que afecte a la empresa y sea debidamente calificada de acuerdo a los requisitos que fije la ley, y ii) un problema de bajo desempeño que igualmente sea calificado de manera objetiva e imparcial, previas acciones dirigidas a mejorar el rendimiento, particularmente a través de los mecanismos de capacitación internos de la empresa y externos a cargo del Estado.
19. En contra parte, se propone mayor certidumbre de empleo (sea con el mismo u otro empleador) mejorando sustancialmente las capacidades y atributos del trabajador de manera sistemática y permanente. La lógica pasa del esquema normativo de protección únicamente evitando el despido, a protección logrando que sea lo suficientemente valioso como para que la empresa no pueda prescindir de él o finalmente otras empresas deseen contar con sus servicios. De por medio, la obligación de los empleadores para invertir en entrenamiento así como la flexibilidad de tiempos laborables para ese fin. Además se propone que los costos de capacitación en que incurra el empleador sean reconocidos como gastos operativos, sean plenamente deducibles en los estados

financieros, pero además sean reconocidos como crédito a efectos del pago de ciertos impuestos.

20. A ello acompaña un esfuerzo estatal mayor para invertir también en las capacidades del trabajador. En suma, poner en marcha una verdadera batería de acciones desde diferentes frentes para incrementar la productividad, lo que además debería llevar a una retribución justa por el trabajo.
21. La propuesta de mayor posibilidad de adecuación empresarial además iría acompañada de otro componente de protección que sería un seguro básico de cesantía. Los principios son un seguro muy limitado en tiempo y prestaciones que sea eficiente y accesible en costo para las partes.
22. La protección es importante pero también la adaptabilidad para que tanto empleadores como trabajadores puedan alcanzar mejores resultados. En ese marco se proponen medidas como el Banco de Horas, por el cual se puede lograr adaptación a los ciclos de los negocios y las necesidades de los trabajadores. En determinados periodos (meses por ejemplo) los trabajadores podrán trabajar menos horas con la misma retribución a cambio que en otros periodos de alta actividad puedan compensar por las horas no trabajadas.
23. También se plantea normar adecuadamente el contrato a tiempo parcial, mismo que debe gozar de todos los beneficios que establece la ley. Procederán los aportes correspondientes a salud, vejez y otros; aspectos que favorecen al trabajador.
24. Se propone regular el empleo temporal en base a la racionalidad de que emerge de una necesidad transitoria. La contratación temporal obedece a una necesidad eventual, lo que implica que es necesario i) identificar y demostrar tal situación a tiempo de contratación; ii) demostrar que dicha función, proceso o responsabilidad ha desaparecido en la empresa a tiempo de terminación del contrato; o iii) mostrar que la naturaleza de la función pasó de ser permanente a temporal.
25. Finalmente, se propone incorporar regímenes voluntarios de remuneraciones variables y mixtas (un componente fijo más otro variable ligado a la productividad). La medida representaría una oportunidad para que los empleados puedan incrementar sustancialmente su ingreso y los empleadores mejorar sus metas de producción, ventas u otros parámetros acordados entre partes.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial (2014). *Doing Business, Going Beyond Efficiency*. Washington DC, Estados Unidos: Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, Banco Mundial.

Escobar, S., Rojas B., Arze C. (2014). *País sin Industrias, País con Empleos Precarios: Situación de los Derechos Laborales en Bolivia 2011-2012*. La Paz, Bolivia: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario.

Messenger, C. J. (2009). Repartición del Trabajo: Una Estrategia para Preservar puestos de Trabajo durante la Crisis Mundial del Empleo. TRAVAIL Informe de Política Número 1, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza.

Muriel, H. B. y R. Ferrufino G. (2012). *Regulación Laboral y Mercado de Trabajo: Principales Desafíos para Bolivia*. La Paz, Bolivia: Fundación Milenio y Embajada de Dinamarca.

Muriel, H.B. (2014). "Trabajos Dignos: Una Dimensión Central del Desarrollo". Revista Síntesis No 13, Fundación Inesad, La Paz, Bolivia. Disponible en <http://www.inesad.edu.bo/images/stories/Sintesis/Boletin13.pdf>.

Muriel, H. B. y R. Ferrufino G. (2014). "Ampliación de la Normativa Laboral en Bolivia (1999-2013): Resultados sobre el Empleo Digno". La Paz, Bolivia: Cámara Nacional de Comercio.

Muriel, H. B. y C. G. Machicado (2013), "Employment and Labor Regulation: Evidence from Manufacturing Firms in Bolivia, 1988-2007", Documento de Trabajo 157, La Plata: CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.

Schneider F, Buehn A y Montenegro C. "Shadow Economies All over the World: New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007 (Revised Version)", Policy Research Working Paper 5356, Banco Mundial, 2010.