



**CÁMARA NACIONAL
DE COMERCIO**

Desde 1890 **125 años** forjando historia

Ampliación de la Normativa Laboral en Bolivia (1999-2013): Resultados sobre el Empleo Digno

**Beatriz Muriel
Rubén Ferrufino**

La Paz, diciembre 2014

ÍNDICE DE CONTENIDO

I. Introducción

II. Evolución de la normativa laboral

II.1. Incrementos Salariales

II.2. Doble Aguinaldo

II.3. Inamovilidad Laboral

II.4. Inamovilidad Laboral por Maternidad/Paternidad

II.5. Empresas Sociales Privadas

II.6. Sub contratación-*Outsourcing*

II.7. Pago de Quinquenios

II.8. Aportes de cargo del Empleador

II.9. Conclusiones de la Sección

III. La Normativa laboral y la situación del trabajo urbano

IV. Trabajadores protegidos por la Norma

V. Características de los trabajadores sujetos a la norma laboral

VI. Conclusiones y Recomendaciones de Política

Ampliación de la Normativa Laboral en Bolivia (1999-2013): Resultados sobre el Empleo Digno

**Beatriz Muriel
Rubén Ferruffino¹**

I. Introducción

Las políticas públicas en materia laboral deben estar focalizadas en mejorar las condiciones del trabajo, pero también lograr que más trabajadores se beneficien con la cobertura y cumplimiento de la norma. Al respecto, la Constitución Política de Estado (CPE) de Bolivia establece como principio fundamental el derecho a un “trabajo digno para todos”, siendo importante la calidad que deben tener las fuentes laborales pero también la universalización, aspecto que implica establecer regulaciones adecuadas para cumplir con la CPE.

Bolivia es un caso particular por la masiva presencia de trabajos sin dependencia formal, incluyendo independientes, no remunerados, eventuales y otras unidades productivas que por diversas razones no se constituyen y funcionan bajo los estándares que establece la ley. Muchos de estos empleos se relacionan con la economía informal, es decir unidades productivas sin registros como empresas que no pagan impuestos aplicables a éstas.

La experiencia del país, desde los años 80, muestra la dificultad para que este segmento informal de la organización económica (que es mayoritario) pueda ser regulado y fiscalizado por el Estado. De por medio está la diferencia de costos de operación en la economía formal versus la informal, lo cual se asocia al pago y no pago de impuestos, pero también de costos laborales derivados de la regulación. A esto se añaden otras cargas que no son monetarias, pero que también generan diferencias en las operación, tal como la inflexibilidad laboral (que prevalece en lo formal versus la casi total flexibilidad en la informalidad), los costos de transacción (tiempo de realización de trámites) y otros.

En este marco, a partir de la segunda mitad de la década pasada la normativa laboral ha sido modificada en busca de brindar mayor protección y derechos a los trabajadores del país. En ese propósito se han gestionado varios decretos supremos para ampliar beneficios y/o

¹ Las opiniones contenidas en el presente documento corresponden exclusivamente a los autores, y no comprometen de ninguna manera a la Cámara Nacional de Comercio.

asegurar el cumplimiento de los existentes, endureciendo la norma para los empleadores. Adicionalmente, se ha fijado el incremento salarial anual desde el Estado, y si bien se permite un marco de negociación entre empleados y empleadores, los decretos respectivos siempre han definido un piso mínimo sobre el cual las partes podrían llegar a un acuerdo. Complementariamente, el gobierno ha fijado incrementos sustantivos en el salario mínimo nacional, que han favorecido fundamentalmente a los trabajadores formales, que en el país son una minoría. En el ámbito del sector público se han otorgado pagos adicionales y ajustes regulares para mejorar las remuneraciones de los funcionarios, particularmente de aquellos que trabajan en las empresas de propiedad estatal.

En adición, desde 2006 en adelante se han establecido nuevos beneficios como el segundo aguinaldo de fin de año, nuevos aportes patronales al sistema de pensiones de jubilación, mayor estabilidad laboral del trabajador, con medidas que incluyen la inamovilidad en condiciones especiales como el embarazo y hasta un año después de vida del recién nacido.

En suma, es posible apreciar una importante vocación gubernamental a favor de mayor protección y derechos de los trabajadores, aspecto sin duda positivo. No cabe duda que hoy existe un conjunto de trabajadores con mejores condiciones que en el pasado, ¿pero ello implica que proporcionalmente más trabajadores del país tienen acceso a fuentes de empleo donde éstos se cumplen? Es en este punto donde la presente investigación concentra una parte importante de su esfuerzo.

En efecto, el presente documento tiene el objetivo de evaluar, con la información estadística disponible, los resultados de estas políticas de mayor regulación y protección laboral, dadas las características económicas y laborales mencionadas previamente.

En la sección II se presenta una síntesis de la evolución de la normativa del trabajo durante los últimos años, que se entiende tuvo el objetivo de establecer mayores derechos. La tercera sección presenta un resumen de la situación general del trabajo urbano, mientras que la cuarta se concentra en el análisis del grado de cobertura que ha logrado la norma laboral. A partir de la evidencia, se busca entender mejor el efecto que tuvo la regulación sobre la cantidad de empleos donde se aplican estos beneficios. La sección quinta presenta un análisis econométrico que permite evaluar bajo qué condiciones y con qué características un trabajador tiene mayor probabilidad de encontrar un empleo con plena protección de la norma. Por último, las conclusiones y algunas recomendaciones de política conforman la última sección.

II. Evolución de la normativa laboral

La actual Ley General de Trabajo (LGT) data del año 1942, habiéndose constituido en un importante avance en derechos sociales-laborales. Desde entonces, la norma experimentó varios cambios, que no necesariamente acompañaron las transformaciones económicas, ni

las necesidades laborales reales del país. La presente sección resume los cambios más importantes ocurridos durante 2006-2013².

II.1. Incrementos Salariales

Una característica particular del periodo de análisis ha sido el establecimiento de una política salarial que ha venido incrementando las remuneraciones en el sector formal (i.e. donde la norma es aplicada):

- El Decreto Supremo 1988 fijó la base del incremento salarial (para el sector privado formal) para la gestión 2014 en 10 por ciento, el cual estuvo sujeto a negociaciones que debieron finalizar con un incremento igual o mayor a la base señalada. El salario mínimo nacional fue determinado en Bs. 1440; el cual tuvo un impacto en el cálculo del bono de antigüedad y otros beneficios conexos, resultando en los hechos en un 20 por ciento más respecto al salario respectivo vigente en 2013.
- El Decreto Supremo 1549 determinó el incremento salarial para la gestión 2013 y también definió el aumento para el salario mínimo. La base para la negociación del incremento salarial entre empleadores y trabajadores del sector privado formal fue 8 por ciento; y el salario mínimo fue fijado en Bs. 1200, correspondientes a un aumento del 20 por ciento sobre el valor del salario de la gestión anterior.
- El Decreto Supremo 1213 de mayo de 2012 estableció como mínimo el 8 por ciento para negociar el incremento salarial para la gestión; y también fijó el salario mínimo nacional en Bs. 1000, cifra que representó un incremento de 22.64 por ciento respecto al año anterior.
- El Decreto Supremo 758 dispuso para la gestión 2011 un incremento salarial que tuvo como base el 20 por ciento, y un salario mínimo de Bs. 815.40.
- El Decreto Supremo 497 determinó un salario mínimo de Bs. 679 para la gestión 2010 (5 por ciento de incremento respecto al año previo). Además, el Decreto Supremo 498 definió la base de negociación del incremento salarial (del sector privado formal) en 5 por ciento.
- Para el año 2009 el Decreto Supremo 16 estableció un salario mínimo de Bs. 647, que representó un 12 por ciento más que el vigente el año 2008. La norma también definió el incremento salarial en 12 por ciento como base de negociación.
- En 2008 el Decreto Supremo 29473 estableció un salario mínimo nacional en Bs. 577.50, mientras que la base de negociación para el ajuste general del salario (en el sector privado formal) se fijó en 10 por ciento.

² Los lectores que deseen profundizar los antecedentes de la normativa laboral boliviana pueden revisar la investigación de Muriel y Ferrufino (2014).

- En 2007 el Decreto Supremo 29116 reguló el salario mínimo nacional en Bs. 525 y se estableció como base de negociación el 5 por ciento para el incremento salarial general, aplicable en el sector privado formal.
- En 2006 el Decreto Supremo 28700 especificó el salario mínimo nacional en Bs. 500 y en relación al incremento general de salarios se estableció que éste debía ser resultado de una negociación entre empleadores y trabajadores.

El año 2006 fue el último año en el que se tuvo plena libertad de negociación, puesto que desde entonces, como se comentó, el Estado ha definido un piso mínimo de aumento que debe ser aplicado en el sector privado formal.

En el Cuadro 1 se aprecia las variaciones acumuladas tanto para el salario mínimo como para la base dispuesta para la negociación de ajustes en el sector privado. En el primer caso, el incremento acumulado entre 2007 y 2014 es de 188 por ciento, mientras que para el segundo caso es de 78 por ciento. En un periodo de 8 años ambas variables han crecido de manera formidable, lo que representa una mejora de los ingresos para los asalariados formales; aunque un costo adicional para sus empleadores.

Cuadro 1
Salario Mínimo Nacional y Base de Negociación del
Incremento Salarial para el Sector Privado, 2006-2014

Año	D.S.	Salario		Increm. Salarios	Var	Var
		Minimo	Var %		Acum. Sal Min.	Acum. Inc. Sal.
2006	28700	500		Negoc.		
2007	29116	525	5%	5%	5%	5%
2008	29473	577,5	10%	10%	16%	15%
2009	16	647	12%	12%	29%	27%
2010	497	679	5%	5%	36%	32%
2011	758	815,4	20%	20%	63%	52%
2012	1213	1000	23%	8%	100%	60%
2013	1549	1200	20%	8%	140%	68%
2014	1988	1440	20%	10%	188%	78%

Fuente: Elaboración de los autores en base a los Decretos Supremos Citados

Para el mismo periodo de análisis, la inflación acumulada (considerando datos del Índice de Precios al Consumidor a agosto de 2014) alcanzó a 56 por ciento, cifra que estaría por debajo de los incrementos nominales citados previamente, lo cual sugiere que hubo una mejora en el salario real en este tiempo. Al respecto, cabe notar la pertinencia de este resultado particularmente para el caso del salario mínimo nacional que había estado históricamente rezagado. En contraste, uno se pregunta si se produjo una mejora en la productividad del trabajo, que suele ser la variable que acompaña la subida en los salarios reales. Si ésta no ha

mejorado, entonces el alza salarial tendría un efecto directo y negativo sobre la competitividad y/o sobre los costos productivos.

Sobre esto último, estimaciones de Muriel y Machicado (2012) muestran que los empleadores del sector manufacturero han tenido limitaciones para transferir los costos laborales adicionales, mediante mayores precios de sus productos, toda vez que los ajustes han sido menores a la inflación. Este resultado se puede explicar (al menos parcialmente) en la apertura (de facto) de la economía y los problemas de competencia desleal (importaciones ilegales, informalidad, etc).

II.2. Doble Aguinaldo

Mediante Decreto Supremo 1802 de 2013 se fijó por primera vez el segundo aguinaldo “Esfuerzo por Bolivia”, que debe pagarse toda vez que el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) del país supere el 4.5 por ciento anual. Dado el crecimiento previsto para la economía en 2014, se ha dispuesto el pago de este beneficio (que llega solamente a los trabajadores asalariados con dependencia formal).

El doble aguinaldo implica que los empleadores deben enfrentar, en un solo mes, el pago de tres planillas juntas (sueldo del mes corriente y los dos aguinaldos). Además, en la primera semana de enero deben pagar el sueldo de diciembre, en los siguientes dos meses deben enfrentar el pago de incrementos salariales para la nueva gestión y en muchos casos también el vencimiento de obligaciones tributarias³.

El argumento para otorgar este beneficio es que la economía crece de manera excepcional y ese incremento de valor agregado debe ser distribuido –compartido con los trabajadores. Al respecto, cabe comentar que para la gestión 2013 el incremento del PIB estuvo cercano al 6.8 por ciento, con diferencias importantes en su composición. El sector hidrocarburos fue el más dinámico (13.97 por ciento), pero hubo sectores y sub sectores con un PIB que creció menos y otros que tuvieron un magro crecimiento, como la minería que se expandió al 2.89 por ciento, o el sector textil cuyo aumento fue aún inferior (1.95 por ciento). El comercio, intensivo en mano de obra, creció en 3.92, por debajo del valor de 4.5 por ciento que determina la norma (ver Cuadro 2).

³ Por ejemplo, en enero vence el Impuesto a la Utilidad de las Empresas (IUE) para las empresas mineras y en abril para aquellas de servicios y transporte.

Cuadro 2

BOLIVIA: CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS CONSTANTES SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA
(En porcentaje)

DESCRIPCION	2013(p)
PRODUCTO INTERNO BRUTO (a precios de mercado)	6,78
Derechos s/Importaciones, IVAnd, IT y otros Imp. Indirectos	10,66
PRODUCTO INTERNO BRUTO (a precios básicos)	6,29
1. AGRICULTURA, SILVICULTURA, CAZA Y PESCA	4,69
- Productos Agrícolas no Industriales	2,86
- Productos Agrícolas Industriales	10,84
- Coca	0,84
- Productos Pecuarios	4,29
- Silvicultura, Caza y Pesca	3,16
2. EXTRACCIÓN DE MINAS Y CANTERAS	8,97
- Petróleo Crudo y Gas Natural	13,97
- Minerales Metálicos y no Metálicos	2,89
3. INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	6,09
- Alimentos	4,02
- Bebidas y Tabaco	4,08
- Textiles, Prendas de Vestir y Productos del Cuero	1,95
- Madera y Productos de Madera	3,13
- Productos de Refinación del Petróleo	15,3
- Productos de Minerales no Metálicos	11,62
- Otras Industrias Manufactureras	5,93
4. ELECTRICIDAD GAS Y AGUA	5,12
5. CONSTRUCCIÓN	10,64
6. COMERCIO	3,92
7. TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	6,69
- Transporte y Almacenamiento	7,67
- Comunicaciones	3,03
8. ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS, SEGUROS, BIENES INMUEBLES Y SERVICIOS PRESTADOS A LAS EMPRESAS	6,51
- Servicios Financieros	11,28
- Servicios a las Empresas	3,84
- Propiedad de Vivienda	3,07
9. SERVICIOS COMUNALES, SOCIALES, PERSONALES Y DOMÉSTICO	3,17
10. RESTAURANTES Y HOTELES	3,31
11. SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	9,54
SERVICIOS BANCARIOS IMPUTADOS	11,04

Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA
(p): Preliminar

Por otro lado, cabe mencionar que conceptualmente los salarios son una parte de la Renta Nacional, la que suma la retribución a todos los factores de producción, incluida la renta de los recursos naturales y la renta del capital. En consecuencia, un crecimiento acelerado del PIB no necesariamente debe corresponderse unívocamente con una mayor retribución al trabajo, menos si éste crecimiento no está concentrado en sectores intensivos en el uso de este factor de producción. En el caso de Bolivia destaca el incremento de la renta derivada de la producción y venta del gas que utiliza muy poca mano de obra.

II.3. Mayor Estabilidad Laboral

Durante 1985 y 2005 se permitió una mayor flexibilización laboral, rescindiendo contratos libremente, aunque pagando las compensaciones por despido estipuladas en la regulación (desahucio e indemnización). En la época se implementaron también contratos de trabajo de carácter civil y de tiempo determinado, que frecuentemente se emplearon para eludir los costos laborales impuestos por ley. Ambas prácticas fueron suspendidas en mayo de 2006, con la promulgación del Decreto Supremo 28699, que ratificó y reforzó la protección del empleo formal (Muriel y Ferrufino, 2012). La medida determinó puntualmente que los despidos de trabajadores deban sujetarse solamente a las causales definidas en la Ley General de Trabajo (Artículo 6):

- a) perjuicio material causado con intención en los instrumentos de trabajo;
- b) revelación de secretos industriales;
- c) omisiones o imprudencias que afecten a la seguridad o higiene industrial;
- d) inasistencia injustificada al trabajo por más de seis días hábiles seguidos;
- e) incumplimiento total o parcial del convenio; y
- f) robo o hurto por parte del trabajador.

Desafortunadamente, ninguna de las causales justificadas hace referencia a un problema relativo al giro del negocio, las ventas, los precios o aquellos factores que puedan afectar el mercado y la competitividad del empleador. Casi todas se relacionan con faltas o acciones casi delictivas, de modo que el empleador prácticamente no puede administrar la mano de obra en función de las variables del negocio.

Además, la norma define que en caso de no cumplirse el requisito de causa justificada, el empleado puede requerir su reincorporación o alternativamente puede exigir el pago de sus beneficios sociales. En caso de reincorporación se deben pagar los salarios devengados y los demás derechos emergentes.

La regulación posterior endurece aún más la aplicación de lo descrito. El Decreto Supremo 0495 de 2010 establece que los empleadores deben, bajo conminatoria y sanciones, dar cumplimiento con la reincorporación, aun cuando existiera de por medio procesos de apelación en vía jurisdiccional. De este modo, la vía administrativa a través del Ministerio de Trabajo resulta de facto suficiente para exigir la reincorporación, sin que sea necesario un fallo judicial definitivo. Jurídicamente, este resultado vulnera el principio de “reserva legal” por el cual el Poder Ejecutivo no debería suplantar decisiones que competen a otro poder independiente, como el Órgano Judicial.

En suma, estos cambios si bien benefician potencialmente al trabajador formal, pueden conducir a un resultado en el que los empresarios son más cautelosos en cuanto al crecimiento de su personal, dadas las crecientes dificultades de gestión del empleo y las contingencias resultantes.

II.4. Inamovilidad Laboral por Maternidad/Paternidad

Mediante Decreto Supremo 0012 del año 2009 se establece la inamovilidad laboral de la madre y padre progenitores que trabajen en el sector público o privado. Estos, sea cual fuere su estado civil, gozan de inamovilidad laboral desde la gestación hasta que su hijo(a) cumpla un (1) año de edad, no pudiendo ser despedidos, ni ser afectados en términos salariales o de ubicación en su puesto de trabajo.

Previo a este decreto, el alcance de inamovilidad solo llegaba a la madre gestante y no así al padre. Con lo establecido se protege de mejor manera a los hijos dependientes cuya

manutención depende frecuentemente del ingreso de ambos progenitores, más aún si la madre no tiene una relación de trabajo formal con todos los beneficios de ley. Sin duda este es un avance de carácter social y obedece a una situación en la que interesa al Estado y la sociedad proteger las condiciones económicas que afectan a los niños durante la parte inicial de su vida. Sin embargo, también puede limitar la contratación de personas con mayor probabilidad de ser padres, afectando particularmente a las mujeres jóvenes en edad fértil.

II.5. Empresas Sociales Privadas

Mediante el Decreto Supremo 1754 de octubre de 2013 se establecieron las reglas para la conformación de empresas sociales de carácter privado, mismas que pasan a ser propiedad de sus trabajadores. Estas empresas son creadas a partir de procesos de quiebra, concurso o liquidación y donde dichos procesos han concluido. También se identifican a las empresas cerradas o abandonadas de forma “injustificada” como pasibles a ser transferidas a los trabajadores. Sin embargo, la norma no explica que se entiende por injustificado, lo que deja un amplio margen para la incertidumbre.

Además, se establece que las acreencias que puedan tener los trabajadores, como sueldos devengados, indemnizaciones, desahucios y otros, pueden emplearse como parte de pago por la compra de las empresas sujetas a ser convertidas en sociales, aspecto que no debería ser llamativo excepto por el hecho que el propietario de la empresa está obligado a ofrecer la venta de sus derechos sobre la empresa con preferencia a sus trabajadores. Esta obligatoriedad puede conducir a que los trabajadores tengan condiciones ventajosas en las negociaciones sobre el precio de los derechos de propiedad de éstas. Así, se puede afectar el derecho de los propietarios, puesto que ante un escenario de contingencia, podrían verse limitados en el ejercicio de su capacidad de convenir libremente sobre los precios de sus activos, aun cuando se paguen todos los pasivos existentes.

En un contexto de deudas acumuladas y riesgo de quiebra, correspondería que se establezcan, mediante concurso de acreedores, los derechos de todas las partes, no solamente de los trabajadores, sino además las del Estado y otros acreedores. Adicionalmente, se debe establecer el patrimonio de la empresa y la posibilidad de reestructurar deudas de manera voluntaria, o finalmente disponer su liquidación, donde todas las partes (no solo los acreedores laborales) tienen derechos sobre los activos. Finalmente, cabe señalar que los inversionistas tienen también derechos sobre los valores residuales de los activos, luego que fueran saldadas todas las deudas.

En suma, el proceso judicial de quiebra y liquidación establece etapas, derechos y obligaciones que no deberían ser afectados con una disposición que otorga condiciones de negociación preferenciales a unos acreedores, en desmedro del interés de otros⁴.

II.6. Sub contratación – Outsourcing

El Decreto Supremo 0521 limita las operaciones empresariales de subcontratación de otras empresas que puedan prestar servicios especializados como *outsourcing*. El objetivo de esta norma es evitar que las empresas terciaricen actividades, con lo que presuntamente estarían evadiendo obligaciones laborales. Esta medida limita ciertos procesos como la subcontratación, externalización, enganche y otras.

Al respecto cabe reconocer que existen actividades que son propias del giro central del negocio empresarial y otras que pueden ser realizadas por otras empresas que tienen la posibilidad de reducir costos, especializarse y/o generar economías de escala, lo que contribuye a mejorar la competitividad; es el caso de la contabilidad o la seguridad física, el transporte, logística, etc. La norma define que una actividad regular (realizada periódicamente) se considera como parte del negocio, por lo que cuando ésta se contrate externamente se puede considerar una evasión laboral. Así, la seguridad de las instalaciones, la prestación de servicios especializados como los sistemas informáticos y otros, no podrían ser actividades sujetas a subcontratación o externalización.

Adicionalmente, la norma establece la obligación de toda empresa que subcontrate, de asumir la responsabilidad de verificar que la empresa subcontratada cumpla con las obligaciones laborales con sus trabajadores, de modo que el rol de fiscalización y control (propio del Estado) es transferido con sus costos a los empleadores que subcontratan. Complementariamente, cuando el Estado determine que un proceso de terciarización responde a un propósito de evasión, la empresa que subcontrata deberá asumir todos los costos de la regularización de beneficios que se hubieran evadido. En suma, la normativa deja muy poco espacio para que se lleven adelante, de manera segura, procesos legítimos de subcontratación, por las contingencias que pueden acarrear en el futuro.

II.7. Pago de Quinquenios

El D.S. 522 dispone el pago del Quinquenio de manera obligatoria, cuando el trabajador solicite su pago y haya cumplido con 5 años de labores ininterrumpidas. Ante solicitud escrita del trabajador, el empleador tiene un plazo de 30 días calendario para efectivizar el pago y el incumplimiento impone un recargo de 30 por ciento adicional.

⁴ Valga notar que la norma previa ya definía un derecho preferido en materia laboral (que estos pasivos sean pagados con prioridad). A ello, la nueva disposición define además que éstos acreedores tienen el derecho de opción preferida en caso de venta de los activos.

El Decreto Supremo distorsiona la naturaleza jurídica de la indemnización que, de acuerdo a la Ley General del Trabajo, es legalmente exigible por el trabajador solo al momento que concluye la relación laboral, sea por despido o por renuncia voluntaria.

Este Decreto no clarifica si el pago de los quinquenios se considera como una cancelación definitiva o como un pago a cuenta o anticipo, teniendo en cuenta que la norma establece, de forma expresa, que el pago del quinquenio no implica la interrupción de la relación laboral (que en esencia es la que da curso al pago de la indemnización). Así, la norma puede generar conflictos y demandas de re - liquidación de beneficios sociales.

Estos pagos deberían considerarse definitivos y el trabajador, una vez recibido el pago de su quinquenio debe conservar su antigüedad sólo para efectos del pago del bono de antigüedad y del cómputo de vacaciones. Sin embargo, no existe certeza que esta sea la interpretación que prevalecerá en las autoridades. Por ejemplo, podría resultar que a tiempo de la separación definitiva del trabajador surjan demandas en sentido de que los pagos recibidos en quinquenios previos (a cuenta de la indemnización) deban ajustarse, sea por un salario mayor a tiempo de retiro, o por la actualización en función de algún indicador como la UFV o la inflación.

El Decreto Supremo 110 establece que cuando se produzca un despido justificado en alguno de los criterios del artículo 16 de la Ley General de Trabajo, el empleado podría perder derechos solo en relación al quinquenio en el que se produzca el despido y las faltas que dan lugar a éste. Para quinquenios previos, los derechos que dan lugar a una indemnización permanecerían vigentes. En suma, una falta grave que dio lugar al despido solo afectaría al último quinquenio y no a todos los previos cuyo pago estaría pendiente.

Este mismo decreto dispone que el trabajador que sea despedido percibirá beneficios sociales cuando su permanencia en el empleo hubiera superado los 90 días y tales pagos se deberán realizar en duodécimas, tomando el promedio de los tres últimos salarios percibidos o el promedio de los últimos 30 días si se trata de un trabajador a jornal. En adición, corresponde el pago de desahucio que suma tres salarios.

II.8. Aportes a Cargo del Empleador

La reforma del sistema de pensiones ha incrementado costos para el empleo formal. Puntualmente se ha creado el “Aporte Patronal Solidario” que corresponde al 3 por ciento del total ganado del trabajador, más un 2 por ciento (haciendo un total de 5 por ciento) en el caso de que se trate de una empresa que opera en el sector minero.

El Cuadro 3 reporta el total de costos emergentes para el empleador por los aportes al sistema de pensiones y a los sistemas de financiamiento de vivienda social.

Cuadro 3

CONTRIBUCIONES DE PARTE DEL EMPLEADOR	%
Prima por Riesgo Profesional	1,71
Aporte Patronal Solidario	3
Aporte Patronal Minero	2
Aporte Vivienda	2
TOTAL	8,71

Fuente: elaborado en base a normativa vigente

II.9. Conclusiones de la Sección

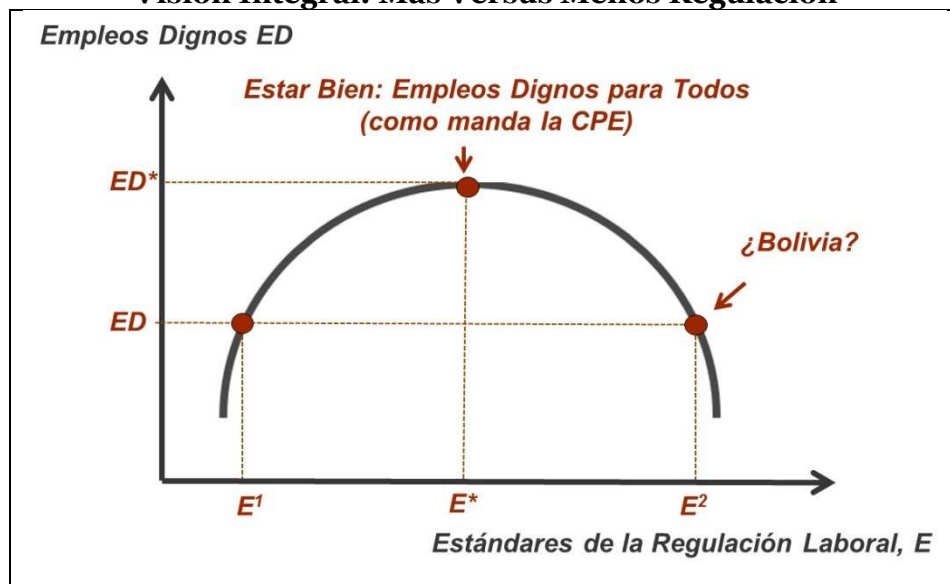
En esta sección se ha revisado la normativa que, con el propósito de generar mayores beneficios al trabajador, ha establecido obligaciones nuevas a los empleadores. Es importante destacar el objetivo y principios de estas políticas pero también corresponde señalar que pueden convertirse en un desincentivo para el crecimiento del empleo formal apegado a la norma. En la medida que se encarece más el costo del empleo formal, es probable que éste se vea limitado en su expansión y cobertura hacia nuevos trabajadores. De inicio se apreció que el porcentaje de personas amparadas con esta normativa es muy bajo en el país y que la mayor parte de los trabajadores en el sector informal no tienen ninguno de los derechos de los que sí gozan los trabajadores del sector formal. Entonces, ciertamente se podrían estar generando políticas para una minoría laboral y generando una normativa que induce al crecimiento de sectores que no ofrecen ninguna protección a los trabajadores.

III. La Normativa laboral y la situación del trabajo urbano

La pregunta es si los mayores estándares de regulación laboral han permitido efectivamente una expansión de los beneficios a los trabajadores, en consonancia con la perspectiva de “empleos dignos para todos” como establece la CPE. En particular, dado un contexto en el que existe un sector informal importante en el país, es posible que el encarecimiento del trabajo protegido haya conducido a la creación de nuevos empleos principalmente informales o que incluso se haya reducido el empleo protegido.

La pregunta adquiere relevancia en la medida que un proceso de mayor protección y beneficios puede incrementar los costos laborales de tal manera que genere un resultado donde menos trabajadores acceden a fuentes laborales adecuadas. En la Figura 1 se plantea la premisa donde mayores estándares de regulación pueden traer beneficios para la mayoría de los trabajadores en un primer tramo, pero luego, un exceso de ésta podría derivar en un resultado contrario.

Figura 1
Visión Integral: Más Versus Menos Regulación



Fuente: Versión ajustada de Muriel (2012).

En la Figura se mide en el eje vertical la cantidad de empleos dignos en la fuerza laboral y en el eje horizontal los estándares de regulación. En la medida que éstos se alejan del origen hacia la derecha, el escenario corresponde a un mayor nivel de regulación y endurecimiento de la norma. Ciertamente, existen otros factores que inciden sobre la generación de empleos dignos que son considerados constantes (*ceteris paribus*) en este análisis.

Inicialmente, mayores estándares de regulación resultarían en mayor protección y beneficios para los trabajadores, pero también en un mayor número de trabajadores con tales condiciones. Este resultado se produce a lo largo del tramo E¹ hasta E* de modo que cada avance en regulación resulta en un mayor número de empleos dignos. La regulación llegaría a un punto de equilibrio E* en el cual se obtiene el mayor número de trabajadores protegidos. Un mayor endurecimiento de la norma (más allá de E*) implicaría que ésta beneficia a un número cada vez menor de trabajadores formales.

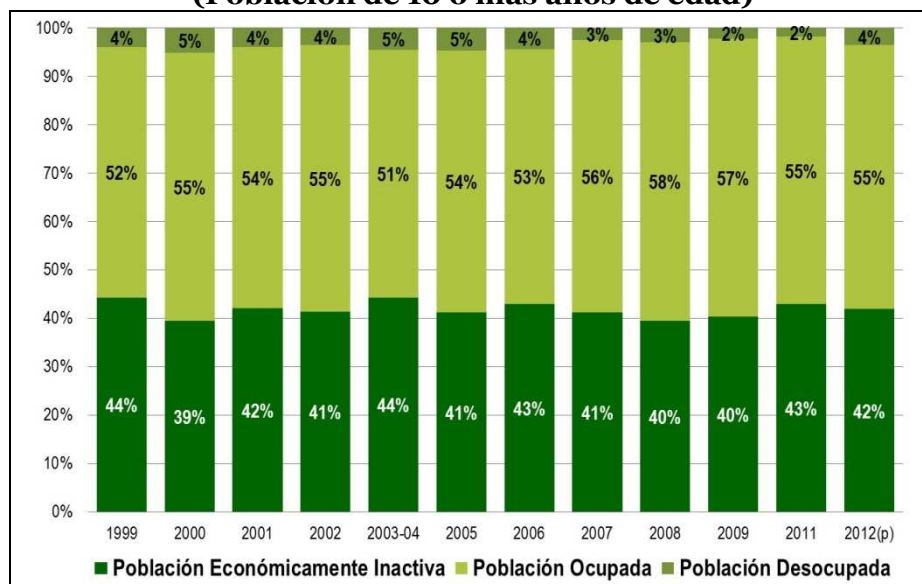
La lógica de este razonamiento es que la mayor regulación y los costos emergentes de ésta, junto a la posibilidad de operar en la informalidad, inducen a que se generen menos empleos dignos; por ejemplo, emergen con mayor facilidad y rapidez las relaciones laborales informales, temporales y de otra índole, donde no se cumplen cabalmente los costos de la formalidad.

Más allá del equilibrio todo endurecimiento de la norma podría resultar en una segmentación mayor. Cada vez se ponen en vigencia más beneficios, pero son menos los trabajadores que acceden a ellos, pues solo se expande el empleo informal, o en su defecto

hay más desempleo. El resultado final es un creciente número de trabajadores al margen de la norma, prácticamente sin ninguno de los beneficios que ésta dispone.

¿En qué punto de la curva se encuentra Bolivia?, ante el endurecimiento de la norma ¿es posible tener efectivamente un efecto de menor cobertura formal y menos empleos dignos? En lo que sigue se analiza información disponible con el propósito de explorar las respuestas a estas importantes preguntas.

Gráfico 1
Composición de la población en edad de trabajar
urbana, 1999-2012(p)
(Población de 10 o más años de edad)



Fuente: Elaboración EMINPRO-INESAD en base a información del Instituto Nacional de Estadística, Encuestas de Hogares.

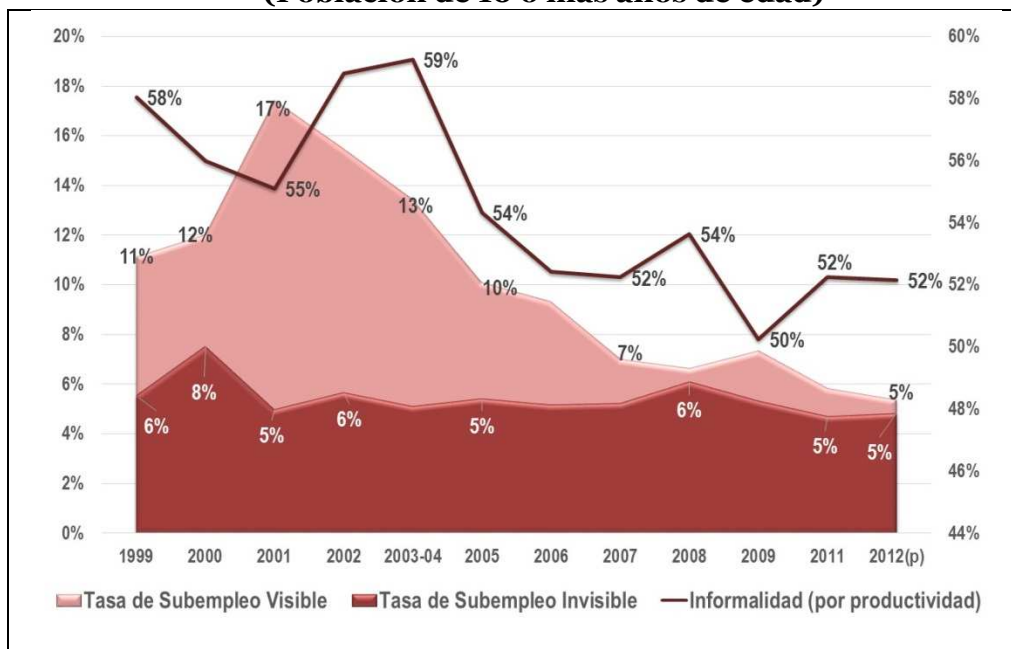
Notas: i) la población desocupada corresponde a la abierta; ii) (p) preliminar.

El Gráfico 1 reporta la composición de la población en edad de trabajar (PET) urbana entre la población ocupada (PO), desocupada (PD) y la población económicamente activa (PEA). La información muestra que alrededor de 55 personas de cada 100, en edad de trabajar, tuvieron una fuente laboral durante 1999-2012. Durante 1999-2000, coincidente con el periodo de recesión, entre el 4 y 5 por ciento de la PET era desempleada y en 2007-2011 –periodo de expansión– este porcentaje cayó al 3 por ciento o menos. Sin embargo, en 2012, esta cifra subió nuevamente a 4 por ciento, en medio de un periodo de fuerte crecimiento. ¿Por qué en medio de la gran bonanza el desempleo se mantuvo igual o incluso subió el último año? No era razonable esperar que el contexto tan favorable resulte en una tasa de desempleo aún menor?

Con todo, en el caso de Bolivia el desempleo no es un indicador óptimo de la carencia de fuentes laborales; todavía con un alto nivel de pobreza, muchas personas están dispuestas

a trabajar en ocupaciones precarias con el propósito de obtener algún ingreso indispensable. Por este motivo, los niveles de informalidad y subutilización laboral son elevados; como se aprecia en el Gráfico 2.

Gráfico 2
Población urbana según condición de empleo, 1999-2012(p)
(Población de 10 o más años de edad)



Fuente: Elaboración EMINPRO-INESAD en base a información del Instituto Nacional de Estadística, Encuestas de Hogares.

Notas: i) 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; ii) (p) preliminar.

El empleo informal –de acuerdo a la definición de informalidad por productividad, que hace referencia a las unidades productivas de bajo nivel organizacional y uso de capital y tecnología–⁵ ha absorbido más del 50 por ciento de la población ocupada urbana durante el periodo de análisis, siendo uno de los más altos de América Latina y el mundo (e.g., Landa y Yañez 2007, y Gasparini y Tornarolli 2009). Esta participación ha sido volátil en el tiempo; con un primer ciclo entre 1999 y 2003-04 y una caída posterior que termina situando a la informalidad en 52 por ciento en 2007. Posteriormente se observa un segundo ciclo que acaba en 2012, con el mismo porcentaje de informalidad que en 2007.

En el Gráfico 2 se observan también las tendencias del subempleo: la tasa de subempleo visible, que estima el porcentaje de personas de la población económicamente activa que trabaja menos de 40 horas a la semana, pero que desea y puede trabajar más tiempo; y la de

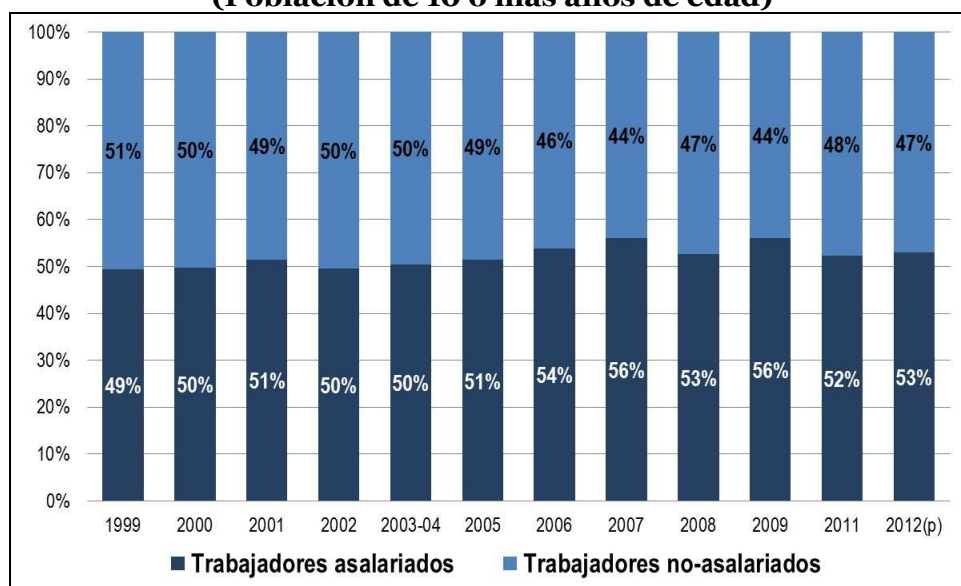
⁵ De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística, el sector informal por productividad incluye a los trabajadores por cuenta propia (excluyendo a los profesionales independientes), los trabajadores familiares y los obreros, empleados y patrones de establecimientos donde trabajan menos de cinco personas.

subempleo invisible, que considera la población que trabaja más de 40 horas a la semana pero tiene un ingreso menor a la canasta básica alimentaria.

En el primer caso, después del periodo de recesión (1999-2001), la tasa presenta una tendencia al decrecimiento en el tiempo; lo que sugiere que el periodo de expansión (2002-2012) ha estado asociado a mayores oportunidades de fuentes laborales, con 40 o más horas de trabajo a la semana, para aquellos que querían trabajar más tiempo. Sin embargo, en el caso del desempleo invisible, la tasa se mantiene alrededor del 5 por ciento, lo que muestra que hay un nicho en la población ocupada que no ha obtenido mejores ingresos pese a la favorable coyuntura económica.

El Gráfico 3 muestra la participación de trabajadores asalariados y no asalariados en el total de la población ocupada; considerando que los asalariados son aquellos que perciben una remuneración regular (salario); mientras que los no asalariados tienen actividades en unidades productivas cuyos ingresos se derivan de las ganancias de éstas, o trabajan en actividades no remuneradas. En este caso, la población analizada corresponde a los 14 años de edad o más, dado que es la edad mínima que establece la Ley General del Trabajo, aunque el Instituto Nacional de Estadística calcula la población activa a partir de quienes tienen 10 años de edad.

Gráfico 3
Participación de los trabajadores asalariados y no asalariados
urbanos en la población ocupada, 1999-2012(p)
(Población de 10 o más años de edad)



Fuente: Elaboración EMINPRO-INESAD en base a información del Instituto Nacional de Estadística, Encuestas de Hogares.

Notas: i) la población desocupada corresponde a la abierta; ii) (p) preliminar.

La población asalariada potencialmente sujeta a la norma representa cerca de la mitad de la población ocupada, y no se observa cambios importantes en el tiempo. Aún más, los dos

últimos años, 2011 y 2012, reportan porcentajes más bajos que los anteriores, lo que sugiere un leve retroceso en las condiciones laborales.

El Cuadro 4 presenta la desagregación de los datos del gráfico anterior de acuerdo a categorías ocupacionales, donde desatacan los empleados y obreros con las mayores participaciones en la población ocupada.⁶ Dentro de los asalariados resalta el aumento de la participación de los empleados entre 2005 y 2009 (de 32 a 40 por ciento) y su caída posterior (de 40 a 38 por ciento). En los trabajadores no-asalariados se aprecia una subida en los cuenta propias y los socios o cooperativistas no-asalariados en 2009-2012, lo que alejaría más aún a la población ocupada de una posible cobertura plena de la normativa laboral.

Cuadro 4
Empleo urbano por categoría ocupacional, 1999-2012(p)
(Población de 14 o más años de edad)

Categoría Ocupacional	1999	2002	2005	2007	2009	2012(p)
Trabajadores asalariados	49%	50%	51%	56%	56%	53%
Obrero	10%	11%	15%	13%	11%	11%
Empleado	35%	34%	32%	36%	40%	38%
Empleada(o) del hogar	3%	4%	4%	5%	4%	3%
Patrón, socio o empleador asalariado	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Trabajadores no-asalariados	51%	50%	49%	44%	44%	47%
Patrón, socio o cooperativista no-asalariado	3%	4%	7%	6%	5%	7%
Cuenta propia	40%	38%	34%	32%	32%	34%
Trabajador sin remuneración	7%	9%	8%	6%	8%	6%
Total (en porcentaje)	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración EMINPRO-INESAD en base a información del Instituto Nacional de Estadística, Encuestas de Hogares.

Nota: (p) preliminar.

IV. Trabajadores protegidos por la Norma

En este trabajo se define como empleo protegido por la norma a aquel que cumple al menos cuatro importantes características: es un empleo donde existe estabilidad; se provisiona para la vejez mediante aportes al sistema de pensiones; se goza de algún tipo de seguro de salud y se percibe el derecho de aguinaldo(s) anual. En base a estos criterios se busca determinar el porcentaje de trabajadores cuyas fuentes de empleo les ofrecen estas condiciones y se también se muestra la evolución de esta cobertura en el tiempo, particularmente contrastando los últimos años de mayor regulación con los previos. Retomando el concepto de la curva en la Figura 1, el objetivo es valorar si en materia laboral el país se encuentra a la izquierda, en equilibrio o a la derecha del punto E* descrito previamente.

⁶ 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 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.

La información disponible, a través de las Encuestas de Hogares, permite analizar estas características de la población ocupada relacionadas con la regulación laboral:

- Estabilidad laboral.
- Afiliación al sistema de pensiones para jubilación.
- Tenencia de algún tipo de seguro de salud, lo que incluye la afiliación a una entidad o al menos se tiene acceso a otro seguro general no contributivo, como los referidos al binomio madre y niño.
- Tenencia de aguinaldo anual.

Para el primer caso cabe aclarar que las Encuestas de Hogares no cuentan con información específica; sin embargo, es posible considerar que los trabajadores tienen estabilidad laboral cuando: i) los obreros y empleados (que representan más del 90% de la población asalariada) declaran ser personal de planta con ítem (frente a aquellos que tienen contratos o compromiso por obra con fecha de vencimiento y aquellos que no firmaron ningún contrato); y ii) los empleados del hogar, patrones, socios o empleadores asalariados reciben aguinaldo y trabajan al menos 20 horas por semana.

El Cuadro 5 presenta las estimaciones de los empleos estables por categoría ocupacional de acuerdo a los supuestos señalados. En general se observan porcentajes bajos de estabilidad para la población asalariada y total urbana (21 y 11 por ciento, respectivamente). En el año con el valor más alto, 2007, 29 de cada 100 trabajadores asalariados contaban con este tipo de empleos, y solamente 16 de cada 100 en toda la población ocupada. Cabe notar que estas participaciones son más bajas tanto antes como después de 2007; lo cual puede estar relacionado, en alguna medida, con un mejor desempeño económico durante 2002-2007 y con mayores costos laborales durante 2007-2012.

Cuadro 5
Porcentaje del empleo urbano con condición de estabilidad y categoría
ocupacional, 2002-2012(p)
(Población de 14 o más años de edad)

Categoría Ocupacional	2002	2005	2007	2009	2012(p)
Obrero	3%	5%	6%	4%	5%
Empleado	25%	27%	35%	27%	24%
Empleada(o) del hogar	36%	36%	47%	41%	41%
Patrón, socio o empleador asalariado	33%	81%	56%	34%	40%
Total población asalariada	22%	22%	29%	23%	21%
Total población ocupada	11%	11%	16%	13%	11%

Fuente: Elaboración EMINPRO-INESAD en base a información del Instituto Nacional de Estadística, Encuestas de Hogares.

Notas: i) la población ocupada con "estabilidad laboral" está compuesta por obreros y empleados que declararon contar con ítem en sus fuentes laborales, y patrones, socios o empleadores y empleadas del hogar que reciben aguinaldo y trabajan al menos 20 horas a la semana; ii) (p) preliminar.

La categoría de obreros resalta por contar con un bajísimo porcentaje de trabajadores que cuentan con empleos estables en comparación a las restantes categorías. En el caso de los empleados, aquellos con estabilidad laboral se reducen de manera importante en los últimos años –35 por ciento en 2007 frente a 24 por ciento en 2012–. El total de la población asalariada con estabilidad laboral también cae de 29 a 21 por ciento entre 2007 y 2012.

El Cuadro 6 muestra la población ocupada que está afiliada al sistema de pensiones, cuenta con algún seguro de salud y que recibe aguinaldo. El porcentaje de trabajadores afiliados a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) es bajo, aunque presenta un aumento en el tiempo; pasando del 19 por ciento en 1999 al 24 por ciento en 2012⁷. El salto de 4 puntos porcentuales entre 2009 y 2012 puede ser el resultado de la nueva Ley de Pensiones y las mayores acciones del gobierno para contar con un mayor número de afiliados⁸. Los empleados reportan la proporción más alta de trabajadores en esta categoría; llegando a un poco más del 50 por ciento en 2012. En el otro extremo están las empleadas del hogar, las que usualmente son contratadas de forma verbal y por personas naturales.

⁷ Cabe aclarar que esta información es tomada de las encuestas de hogares y no así de los registros de la Autoridad y Control de Pensiones y Seguros.

⁸ También cabe tomar en consideración la ampliación del empleo estatal, por ejemplo con la expansión de las empresas públicas.

Cuadro 6
Porcentaje del empleo urbano por seguros y aguinaldo y categoría
ocupacional, 1999-2012(p)
(Población de 14 o más años de edad)

Categoría Ocupacional	1999	2002	2005	2007	2009	2012(p)
Afiliados a las AFP						
Obrero	17%	7%	n.d.	15%	10%	17%
Empleado	47%	37%	n.d.	47%	42%	52%
Empleada(o) del hogar	0%	0%	n.d.	2%	1%	1%
Patrón, socio o empleador asalariado	18%	27%	n.d.	27%	28%	37%
Total población asalariada	37%	27%	n.d.	35%	33%	41%
Total población ocupada	19%	15%	n.d.	21%	20%	24%
Tenedores de algún seguro de salud						
Obrero	n.d.	12%	n.d.	22%	22%	26%
Empleado	n.d.	40%	n.d.	53%	50%	53%
Empleada(o) del hogar	n.d.	6%	n.d.	13%	15%	17%
Patrón, socio o empleador asalariado	n.d.	27%	n.d.	35%	37%	32%
Total población asalariada	n.d.	31%	n.d.	41%	42%	45%
Total población ocupada	n.d.	22%	n.d.	31%	32%	33%
Con aguinaldo						
Obrero	26%	17%	25%	24%	17%	25%
Empleado	55%	47%	52%	62%	50%	55%
Empleada(o) del hogar	34%	38%	37%	48%	42%	42%
Patrón, socio o empleador asalariado	38%	33%	81%	58%	34%	40%
Total población asalariada	47%	39%	43%	52%	43%	48%
Total población ocupada	23%	20%	22%	29%	24%	25%

Fuente: Elaboración EMINPRO-INESAD en base a información del Instituto Nacional de Estadística, Encuestas de Hogares.
 Nota: (p) preliminar.

En las encuestas de hogares se pregunta si las personas tienen algún tipo de seguro de salud, lo que puede estar asociado a los seguros que son mandatorios en el ámbito del empleo formal, pero también incluyen seguros universales no contributivos que no tienen vínculo con el empleo, como son los seguros para la maternidad y los niños hasta un año de edad.

En el Cuadro 6 se observa que el seguro de salud tiene una cobertura que mejora en el tiempo; aunque este no es pagado necesariamente por los aportes patronales, ya que pueden ser privados o públicos, no relacionados con el empleo (e.g., Seguro Universal Materno Infantil ahora parte del Seguro Integral). Nuevamente los empleados destacan por la mayor proporción de asegurados en contraste con las empleadas del hogar.

En cuanto a los aguinaldos, con excepción del año 2007, menos del 50 por ciento de la población asalariada recibió este treceavo salario, que como proporción del total de los trabajadores representa un valor cercano al 25 por ciento. En este caso los obreros son los

más desaventajados, lo que puede asociarse con el hecho de que muchos tienen empleos con fecha de vencimiento (no estables).

En el Cuadro 7 se presentan el porcentaje de trabajadores que cuentan al mismo tiempo con empleos estables (de acuerdo a los supuestos señalados), seguros de pensiones, salud y aguinaldo, como aproximación a los empleos que efectivamente se encuentran sujetos a la normativa laboral.

Cuadro 7
Porcentaje del empleo urbano sujetos a la normativa laboral, 1999-2012(p)
(Población de 14 o más años de edad)

Categoría Ocupacional	2002	2007	2009	2012(p)
Obrero	2%	5%	3%	4%
Empleado	19%	30%	20%	19%
Empleada(o) del hogar	0%	2%	0%	0%
Patrón, socio o empleador asalariado	20%	16%	16%	13%
Total población asalariada	14%	21%	15%	14%
Total población ocupada	7%	12%	9%	8%

Fuente: Elaboración EMINPRO-INESAD en base a información del Instituto Nacional de Estadística, Encuestas de Hogares.

Notas: i) la población ocupada sujeta a la normativa laboral considera a los trabajadores que tienen, al mismo tiempo, empleos estables, seguros sociales y aguinaldo; ii) (p) preliminar.

El año de mayor cobertura de la normativa laboral (de acuerdo a las categorías incluidas) es el 2007. Esta cobertura baja posteriormente, mostrando que en 2012 solo 14 de cada 100 trabajadores asalariados de las zonas urbanas –y 8 de cada 100 empleos– está protegido por la regulación.

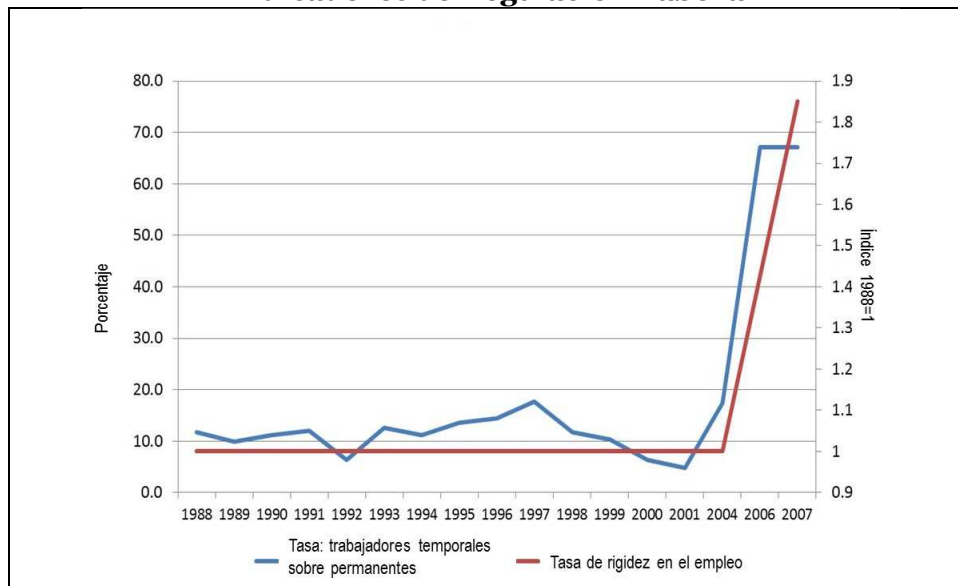
Los empleados y patrones, socios o empleadores destacan con una mayor cobertura de la normativa laboral para sus miembros, aunque también son bajas en relación a estándares internacionales. En contraste, un porcentaje bajísimo de obreros y empleados y prácticamente ninguna empleada(o) del hogar se benefician con estabilidad, seguros sociales y aguinaldo al mismo tiempo.

Las cifras sugieren que en los últimos años la proporción de trabajadores cubiertos con la normativa laboral se ha reducido, lo que induce a pensar que Bolivia está en un punto en el que la mayor regulación y protección laboral repercute fuertemente en una mayor presencia de trabajadores no alcanzados por la norma (por ejemplo los informales).

La premisa anterior puede ser apoyada también con el trabajo empírico realizado por Muriel y Machicado (2013). Los autores utilizan información del Instituto Nacional de Estadística (INE) sobre las empresas formales del sector industrial (registradas al Sistema de Impuestos

Nacionales y con NIT) y efectos negativos de la mayor regulación sobre el empleo permanente (Muriel y Machicado, 2013).⁹

Gráfico 4
Indicadores de Regulación Laboral



Fuente: Extraído de Muriel y Machicado (2013).

El Gráfico 4 presenta, por ejemplo, la tasa de trabajadores temporales sobre aquellos permanentes y el indicador de Rigidez en el Empleo que calculado por el Banco Mundial para el periodo 1988-2007 (con información). Hasta el año 2004 los trabajadores temporales representan un porcentaje relativamente bajo de aquellos permanentes; sin embargo, en 2006 y 2007 esta tasa aumenta de manera importante llegando a más del 60 por ciento. Este cambio se encuentra asociado al incremento del indicador de Rigidez en el empleo (que pondera la dificultad de contratación, la rigidez en los horarios y la dificultad de despido). Así, la información muestra que las empresas reaccionan frente a mayores costos laborales (en este caso no contables) contratando más trabajadores eventuales.

Muriel y Machicado (2013) estiman también funciones de demanda laboral para el sector industrial para los casos de los obreros y empleados, ambos con contratos permanentes, con el objeto de determinar si los costos laborales afectan o no a los requerimientos de estos tipos de empleo. Ellos encuentran que el endurecimiento de la normativa laboral que se ha derivado de mayores costos laborales no derivados de la inflación (la compensación del costo de vida) o de la productividad laboral (por ejemplo las mayores contribuciones patronales al seguro de vejez) han reducido la demanda por trabajadores permanentes: el incremento del

⁹ La información utilizada proviene de la Encuesta Anual a la Industria Manufacturera, para 1988-2001 y 2006-2007, que es un panel no balanceado y discontinuado de las firmas manufactureras bolivianas que son registradas en el Servicio de Impuestos Nacionales y de la Encuesta de Establecimientos Económicos de 2004.

1% en este costo ha implicado una reducción de la demanda del 0.5% en el caso de los obreros y 0.43% en el caso de los empleados.

V. Características de los trabajadores sujetos a la norma la laboral

Como se vio anteriormente, los trabajadores con empleos sujetos a la regulación laboral son, en general, pocos¹⁰. En esta sección se indagan las características individuales y socioeconómicas que hacen más probable que los trabajadores se encuentren en esta categoría, lo que es importante para el diseño de políticas públicas¹¹.

El análisis se realiza a partir del modelo de selección binaria *probit*, donde la variable dependiente (z) asume dos valores: $z = 1$ si el trabajador i tiene un empleo sujeto a las normas laborales y $z = 0$ en caso contrario. Los diversos atributos se agrupan en un vector columna \mathbf{x} que se relaciona con z de acuerdo a las funciones de probabilidad P (para una descripción más detallada del modelo ver, e.g., Green, 1997):

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

El vector de coeficientes $\boldsymbol{\beta}$ resume la incidencia del vector de variables explicativas \mathbf{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 variable dada x_j ($j = 1, 2, \dots, N$) 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:

$$(2) \quad \frac{\partial E(z)}{\partial x_j} = \left(\frac{dF(\boldsymbol{\beta}' \mathbf{x})}{d(\boldsymbol{\beta}' \mathbf{x})} \right) \beta_j = f(\boldsymbol{\beta}' \mathbf{x}) \beta_j$$

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 $F(\cdot)$.

La información utilizada para estimar (1) y (2) proviene de la última Encuesta de Hogares (2012), considerando la población ocupada urbana de 14 o más años de edad. La probabilidad de que un individuo trabaje bajo las normas laborales ha sido aproximada a partir del uso de dos variables: aportes a las AFP y empleos con estabilidad, seguros sociales y aguinaldo al mismo tiempo. Las variables explicativas son:

- *Educación*, que representa los años de escolaridad.
- *Edad*, igual a los años del individuo.

¹⁰ 14 por ciento de los asalariados y 8 por ciento del total de los trabajadores urbanos.

¹¹ Por supuesto también cabe notar que el Estado debería impulsar políticas y beneficios para que más unidades productivas operen dentro lo formal.

- Variables dicótomas: i) *D_hombre* para la condición de hombre; ii) *D_indígena* 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; v) *D_pobre* igual a 1 para los trabajadores pobres; y vi) *D_estudiante* para las personas que se matricularon en el año de la encuesta, esperando en este caso una relación negativa con la variable dependiente, por la necesidad de éstos de contar con fuentes laborales con horarios más flexibles.
- Variables dicótomas para los 16 sectores, que han sido introducidas con el propósito de capturar la relevancia relativa de pertenecer a cierta 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 el 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: *D_micro* para las empresas que tienen de uno a cuatro trabajadores, *D_pequeña* para las unidades productivas de cinco a 14, *D_mediana* para las empresas de 15 a 49, y *D_grande* para las que tienen 50 o más trabajadores.

Las variables señaladas son generalmente consideradas en las investigaciones empíricas relativas al mercado laboral; aunque para el caso particular de estudio no se cuenta con un modelo que especifique cabalmente las relaciones de forma teórica y matemática. Por este motivo, los resultados deben ser entendidos como interpretaciones de los autores, dadas las características laborales urbanas de Bolivia.

Cuadro 8
Modelo Probit: Probabilidad de tener un empleo sujeto a la norma, 2012
(Población urbana de 14 o más años de edad)

Variables	Afiliación a las AFP		Sujetos a la Norma ^(c)	
	(1)	(1a)	(2)	(2a)
Educación	0.109 (0.0053) ***	0.0254	0.069 (0.0070) ***	0.003
Edad	0.019 (0.0016) ***	0.0044	0.026 (0.0021) ***	0.001
D_casado	0.186 (0.0419) ***	0.0423	0.236 (0.0552) ***	0.009

D_pobre	-0.217 (0.0482) ***	-0.0480	-0.211 (0.0762) ***	-0.007
D_agropecuaria			-0.763 (0.2767) ***	-0.015
D_minería-hidrocarburos	0.724 (0.1387) ***	0.2259	0.489 (0.1410) ***	0.031
D_electricidad, gas y agua	0.811 (0.1735) ***	0.2600	0.983 (0.1821) ***	0.102
D_intermediación financiera	1.055 (0.1413) ***	0.3548	0.892 (0.1266) ***	0.085
D_educación	0.893 (0.0743) ***	0.2829	1.137 (0.0749) ***	0.122
D_servicios sociales y de salud	0.522 (0.0867) ***	0.1514	0.825 (0.0874) ***	0.071
D_administración pública	1.135 (0.0894) ***	0.3801	1.005 (0.0808) ***	0.100
D_microempresa	-0.864 (0.0490) ***	-0.2197	-1.041 (0.0894) ***	-0.058
D_empresa mediana	0.524 (0.0573) ***	0.1460	0.372 (0.0688) ***	0.019
D_empresa grande	0.992 (0.0667) ***	0.3152	0.576 (0.0731) ***	0.037
Constante	-2.856 (0.1039) ***		-3.680 (0.1432) ***	

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 2012.

(*) Los empleos sujetos a la norma han sido definidos como aquellos que, al mismo tiempo, cuentan estabilidad, seguros sociales (afiliación a las AFP y algún seguro de salud) y aguinaldo.

El Cuadro 8 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, en las diversas especificaciones de las ecuaciones. Las columnas (1) y (1a) muestran las estimaciones del modelo *probit* y sus efectos marginales considerando la afiliación a las AFP como variable dependiente. En todos los casos se observa que los signos de los coeficientes son compatibles con los esperados.

Los resultados muestran que a medida que la población ocupada cuenta con más años de escolaridad y edad tiene una mayor probabilidad de estar afiliado al seguro de vejez. Sin embargo, los efectos marginales son bajos en ambos casos: el aumento de una unidad del

nivel de educación implica el incremento del 2.5 por ciento de la probabilidad de afiliación, y en el caso de la edad este porcentaje se sitúa en 0.4 por ciento (ver regresión (1a)).

Los trabajadores que pertenecen a familias pobres tienen menor probabilidad –con un efecto marginal del 4.8 por ciento– de estar afiliados a las AFP, a la inversa que los casados –cuyo efecto marginal asciende a 4.2 por ciento.

Los sectores cuyos trabajadores destacan por encontrarse afiliados son: minería-hidrocarburos, electricidad, gas y agua, intermediación financiera, educación, servicios sociales y de salud, y administración pública. En todos los casos, los efectos marginales son positivos y elevados. En particular, la pertenencia a un trabajo en la administración pública incrementa la probabilidad de afiliarse al seguro de vejez en un 38.0 por ciento (controlado por las restantes características significativas).

Por último, el tamaño de la empresa presenta una incidencia significativa sobre la variable dependiente. Las personas que trabajan en microempresas tienen una menor probabilidad de estar afiliadas en el sistema de pensiones, con un efecto marginal de -30.0 puntos porcentuales. 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 en términos de legalidad.

Las siguientes columnas de la tabla 1 –(2) y (2a)– muestran los resultados para los empleos sujetos a la norma laboral. Al igual que en el caso anterior, la población ocupada con mayor educación, edad y/o casada tiene mayor posibilidad de contar con fuentes laborales bajo la regulación; contrariamente a lo que sucede con la población pobre.

Las variables dicótomas de los rubros con efectos marginales positivos y elevados son los mismos que en el caso anterior. El sector agropecuario tiene un coeficiente negativo y significativo, mostrando que el trabajo en la actividad disminuye la probabilidad de contar con un empleo bajo la norma en un 1.5 por ciento (controlado por las restantes características significativas).

Por último, también el tamaño de la empresa es un factor significativo que determina la probabilidad de tener un empleo que cumple con la regulación laboral (en el marco de los términos planteados), teniendo un efecto negativo cuando ésta es micro y positivo si es mediana o grande; aunque los efectos marginales son menores en relación a las variables examinadas anteriormente.

En resumen, el análisis muestra que los trabajadores con mayor probabilidad de beneficiarse de la norma:

- Tienen mayor educación y experiencia
- No son pobres

- Están en sectores que no tienen competencia y corresponden a servicios que son provistos usualmente por el Estado (educación, salud, policía, militares, etc.)
- Están en sectores altamente intensivos en capital (minería-hidrocarburos, electricidad, gas y agua, e intermediación financiera)
- Trabajan en empresas medianas o grandes

VI. Conclusiones y Recomendaciones de Política

Es importante anotar la fuerte vocación que ha demostrado la administración gubernamental para otorgar mayor protección y beneficios para el trabajador. En esa línea se han lanzado iniciativas que pueden tener grandes o pequeños cuestionamientos, pero que indiscutiblemente reflejan la intención de beneficiar a los trabajadores del país.

También es importante anotar que la mayor concentración de empleo digno se genera en el ámbito de la formalidad, que es donde operan las empresas. Al mismo tiempo, es la empresa formal la que ha venido asumiendo mayores costos laborales (contables y no contables), emergentes de la normativa.

Con todo, desde la perspectiva de la efectividad de la política laboral, no solamente importa que existan más regulaciones a favor de los trabajadores, sino que más trabajadores estén protegidos por la norma.

Se ha argumentado la idea que es posible que una mayor regulación y la creciente rigidez laboral puedan derivar en una menor proporción de trabajadores protegidos. Esto es especialmente posible en escenarios donde existe un sector informal importante y cuando es más fácil generar empleos en ese ámbito.

Desde 2006, se ha puesto en vigencia nueva normativa para generar más beneficios laborales. Los incrementos salariales y la mejora en el salario mínimo nacional han sido muy importantes. A ello se suman iniciativas como el doble aguinaldo, la mayor inflexibilidad laboral, y el impulso a las Empresas Sociales Privadas con la intención que más trabajadores puedan ejercer el derecho propietario de las empresas donde trabajan. Otras políticas puestas en marcha incluyen las limitaciones a la sub contratación, los pagos de quinquenios de manera más frecuente y a petición simple del trabajador, así como nuevos aportes, de cargo del empleador, a la seguridad social.

El análisis sugiere que el resultado final de todo este proceso, en cuanto al porcentaje de trabajadores protegidos por la norma en el país, no ha logrado que estos beneficios alcancen a una mayor proporción de la población ocupada; aún más los resultados son desalentadoras dado el extraordinario crecimiento económico.

Por un lado, la informalidad (medida por productividad) se ha mantenido alta e incluso ha subido respecto de las cifras calculadas para 2009, año en el que se redujo a su punto menor

en varias décadas. Además, en el caso específico de la industria, el número de trabajadores eventuales respecto de los permanentes ha subido, de modo que la estabilidad laboral se ha deteriorado.

Por otra parte, el número de trabajadores no-asalariados ha subido respecto del número de trabajadores totales en el área urbana. Los no-asalariados son trabajadores con pocos o ningún beneficio fijado en la norma, de modo que se puede concluir también que el número de personas que no se benefician de la mayor regulación es proporcionalmente igual o mayor. En la desagregación es posible apreciar que dentro los asalariados la participación de los empleados ha bajado (de 40 a 38 por ciento).

En el presente trabajo se ha medido el concepto de trabajadores protegidos por la norma. Para ello se ha definido como protegido a aquel trabajador que tiene estabilidad laboral (ítem o contrato de plazo indefinido), está afiliado al sistema de pensiones, tiene algún tipo de seguro de salud y percibe el pago de aguinaldo.

Los resultados del trabajo muestran que el porcentaje de trabajadores beneficiados por la norma laboral es bajo, pero que además ha retrocedido en el último tiempo. En 2007 los trabajadores protegidos por la norma representaron el 21 por ciento de la población asalariada, pero para 2012 este valor se redujo a 14. Considerando el total de la población ocupada, el valor paso de 12 por ciento a 8. La presencia de la informalidad y la relativa facilidad de operar en ese ámbito influyen para que los avances en la regulación laboral y los costos emergentes actúen como un incentivo efectivo para que el empleo no protegido sea el que se expanda.

Otro de los resultados del trabajo muestra que existen sectores económicos y características en los trabajadores que contribuyen a la probabilidad de que éstos se encuentren en empleos cubiertos por la normativa laboral. El trabajo en sectores como la intermediación financiera, la administración pública, la educación y los sectores con operadores grandes como la minería y los hidrocarburos, incrementa la probabilidad del empleo protegido. De manera más general, el tamaño de la empresa influye de manera importante; cuanto más grande, mayor la probabilidad de empleo protegido. En cuanto a las características del trabajador, aquellos con mayor educación y experiencia, en una situación menor incidencia de pobreza, tienen mayor probabilidad de ubicarse en un empleo con protección normativa.

En resumen, hay una norma que todavía dista mucho de una aplicación universal **hacia la creación de empleos dignos para todos**, lo cual se asociaría (entre otros motivos) a una demanda laboral del sector formal más limitada (que potencialmente puede crear estos empleos) dados los mayores costos asociados al endurecimiento de la norma

Muchas **empresas formales trabajan bajo una competencia desleal** (contrabando, informalidad, etc.) y, por lo tanto, **hay inequidades** en el pago de tributos y otras responsabilidades lo cual contradice también la CPE

Como corolario del anterior análisis corresponde anotar que las iniciativas que impulsen a una mayor formalización del trabajo repercutirán positivamente en la calidad del empleo pero también en otras áreas importantes como los ingresos fiscales. Las políticas en esta materia deben partir de la premisa que la informalidad puede reducirse solamente haciendo crecer a los pequeños negocios, de modo que este crecimiento les genere capacidad de pago de obligaciones formales (particularmente laborales). La mayor escala de operación y la necesidad de relacionarse con actores formales en el proceso inducirá a que los pequeños informales migren.

Durante los años pasados se observó un importante énfasis en la industrialización de la economía, con una clara concentración en las empresas estatales y en áreas de recursos naturales. En una perspectiva de mayor sostenibilidad de largo plazo y diversificación, una estrategia de industrialización en el ámbito privado y en segmentos intensivos en mano de obra como las manufacturas, podría derivar en más unidades productivas capaces de crear empleo protegido y digno, tal como manda la CPE.

En sintonía con lo anterior, las políticas de impulso a la pequeña y mediana empresa, y las acciones para facilitarles capital de inversiones y de operación, no solo en la forma de pasivos sino también en aportes de capital, podría impulsar a convertirlas en sociedades regidas por la normativa mercantil. Ayudar a que evolucionen hacia la formalidad donde el empleo que generen sea protegido por la norma laboral.

Por último, es importante que desde el Estado se realice un monitoreo regular, mediante estudios y análisis, de la evolución de la situación laboral de todos los trabajadores para

evitar el surgimiento de normativa, que en vez de lograr ampliar la cobertura y los beneficios que reciben los trabajadores, terminen reduciendo el bienestar de un número creciente de trabajadores, que se encuentran fuera del ámbito de la formalidad o inclusive desempleados. El apretar a un grupo reducido de generadores de empleo formal señala en la dirección equivocada; impulsa a que más empleadores sustituyan los trabajos permanentes por temporales, limita la demanda de trabajo y premia a los nuevos emprendedores que deciden permanecer informales, escenario donde los trabajadores no tienen ninguna protección.

Bibliografía

Gasparini, L. and L. Tornarolli (2009), “Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata”, *Desarrollo y Sociedad* (Primer Trimestre): 13-80.

Greene, W. H. (1997), *Econometric Analysis*, Upper Saddle River, Quinta Edición, EEUU: N.J. Prentice-Hall.

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.

Muriel, H. B. (2012), “Bienestar Social y Normativa Laboral: Hipótesis de la U Invertida”, en el Boletín Síntesis 04/2012, Empleo y Regulación Laboral, La Paz: Fundación INESAD.

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

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.