



CEPB

Confederación de Empresarios
Privados de Bolivia

POLÍTICAS LABORAL Y SALARIAL
EN BOLIVIA
2006 - 2017

Congreso Nacional de Empresarios y Emprendedores

Santa Cruz, Mayo 2018

Contenido

I. Introducción	5
II. Contexto económico y hechos en el ámbito laboral	7
III. Características de la Política Laboral y Salarial (2006-2017)	16
IV. Situación de las empresas, Costo Laboral y su impacto en la economía	18
V. Efectividad de la política: ¿los trabajadores están mejor?	26
VI. Alternativas de Política Laboral	32
VI.1. Factores que actúan en la formalidad/informalidad, el empleo y su calidad	32
VI.2. Redistribución Vs. Productividad: dos lógicas que pueden combinarse	37
VII. Propuestas de Ajuste Normativo	38
VII.1. Desvinculación controlada y justificada	38
VII.2. Política Salarial	40
VIII. Conclusiones	41

Acrónimos

AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEPB	Confederación de Empresarios Privados de Bolivia
COB	Central Obrera Boliviana
CPE	Constitución Política del Estado
DRLGT	Decreto Reglamentario Ley General del Trabajo
FMI	Fondo Monetario Internacional
HB	Haber Básico
IDH	Impuesto Directo a los Hidrocarburos
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IUE	Impuesto a la Utilidad de las Empresas
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LGT	Ley General del Trabajo
MEFP	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
OIT	Oficina Internacional del Trabajo de Naciones Unidas
PO	Población Ocupada
PyME's	Pequeñas y Medianas Empresas
RC-IVA	Régimen Complementario al IVA
SEDEM	Servicio de Desarrollo de Empresas Públicas Productivas
SMN	Salario Mínimo Nacional
UFV	Unidad de Fomento a la Vivienda
AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones

Resumen Ejecutivo

El estudio revisa las políticas laboral y salarial de los últimos años en Bolivia, bajo la premisa constitucional de impulsar políticas de empleo decente para la mayoría de los trabajadores en el país. Se verifica dos características relevantes que son: el endurecimiento de la norma, especialmente en lo referido a la desvinculación laboral, y el incremento sostenido de los costos salariales y no salariales. En el primer caso se remarca los fuertes ajustes al Salario Mínimo Nacional (SMN) y el Haber Básico, y en el segundo, la creación de nuevos beneficios como el doble aguinaldo. Además, inciden otros componentes ligados al Bono de Antigüedad, el pago obligatorio de quinquenio, aportes solidarios para pensiones y otros colaterales vinculados al SMN.

Se describe el contexto económico que marca una desaceleración luego del pico del auge de las materias primas; en ese contexto, se anota la menor capacidad en unidades productivas para asumir costos incrementales, enfatizando en la heterogeneidad y desigual desempeño, especialmente en empresas fuera del eje central de país.

Entre los resultados centrales se aprecia un incremento en la tasa de desempleo urbano general, pero con mayor agudeza para la población vulnerable conformada por mujeres y jóvenes. Un segundo resultado es la precarización laboral y el avance de los indicadores de informalidad. En el caso del sector público, también se identifica caída del empleo protegido (con ítem) y una subida del empleo temporal que recibe una remuneración media inferior en 2016.

Desde el punto de vista de la normativa se anota el endurecimiento de ésta, creando inamovilidad absoluta en el fuero privado, cuando en el público esta es relativa y está sujeta al desempeño del trabajador, además de las condiciones específicas del empleador. En materia salarial la asimetría se profundiza en la medida que se establecen condiciones de generación de utilidades en lo público y ello, que es racional, no se aplica a lo privado. Mientras que la cifra de incremento salarial es un techo para el sector público, la misma es un piso de negociación para el privado.

Los costos laborales generados en los últimos años fueron importantes; en términos nominales, entre 2006 y 2018, el SMN subió en 312 por ciento y el Haber Básico en 149, ambas cifras por encima de la inflación acumulada del periodo, generando incrementos en la remuneración real en ambos casos. Es esa tendencia de varios años, más los impactos recientes, que explican la precarización del empleo en el país. Comparativamente, Bolivia está en un grupo de países donde el SMN es mayor que el PIB por trabajador, denotando no un nivel superior en esta retribución frente a otros países, sino la baja productividad por trabajador, que hace que ese cociente sea alto. Las cargas no salariales son también importantes, sumando un total que fluctúa ente 55 y 74 por ciento del costo salarial (aportes salud, pensiones, riesgo profesional, aguinaldos, antigüedad, dominical, quinquenio, vivienda, prima anual, etc.). A ello corresponde sumar los costos de beneficios como el Subsidio Prenatal y Natal.

Las cifras disponibles de la encuesta de hogares a 2016 reportan un avance en la informalidad y el análisis de la política salarial deja una seria interpelación respecto de la efectividad de la misma. Hay, proporcionalmente, más trabajadores que ganan menos que el SMN y ello ocurre, como es previsible, en la informalidad. Así mismo, se aprecia que el promedio observado del salario urbano privado subió menos que los incrementos salariales decretados, lo que es posible, nuevamente debido al avance del empleo informal.

En materia de propuestas, el documento plantea un conjunto de iniciativas partiendo de un cambio central en el paradigma de protección al trabajo e impulso a la formalización de éste. Se plantea como vía sostenible en el tiempo, la combinación de esfuerzos para moderar el crecimiento de los costos laborales, enfatizando en políticas para mejorar la productividad, que a final debe ser suficiente para sufragar los costos del empleo formal. Las mejoras en productividad son urgentes y pasan por programas de inversión en capital humano con impacto en la producción. Se requieren, además, inversiones en tecnología, innovación y desarrollo de capacidades

empresariales para lograr competitividad. Este esquema de productividad creciente es el que asegura la capacidad, en el largo plazo, para sostener costos laborales en subida.

En lo normativo se propone ampliar las causales de desvinculación justa a situaciones reguladas, controladas y frecuentes en la realidad de los negocios en el país. Se plantea la incorporación de la medición objetiva del desempeño laboral como causal de desvinculación, previo pago de todos los beneficios sociales. De manera similar, se plantea una vía de solución para los casos en los que la empresa enfrenta situaciones de baja de negocios, contracción y eventualmente incapacidad de seguir manteniendo la misma planilla laboral. En esto se apela a varias Sentencias Constitucionales recientes que desarrollan esta vertiente de razonamiento.

En materia de política salarial, se propone un sistema, en lo posible, automático y distante de la coyuntura política o la negociación arbitraria. Sus componentes de ajuste deben ser previsibles y de conocimiento público. Puntualmente, se plantea el ajuste automático por inflación y otro por la variación en la productividad. Sobre este segundo componente, se plantean orientaciones metodológicas para que sea una instancia oficial como el INE quien calcule y publique un índice general de productividad y opcionalmente otros sectoriales que podrían ser parte del diseño final. Por último, se plantea regular y controlar la puesta en marcha de sistemas de remuneración mixta, con un componente fijo que se complementa con uno variable, lo que alinea intereses de las partes (empleador y trabajadores) por ampliar y mejorar el desempeño empresarial, para compartir porciones de un resultado mayor.

Políticas Laboral y Salarial en Bolivia: 2006-2017

I. Introducción

La Constitución boliviana establece el derecho al trabajo digno, sin discriminación y con una remuneración justa, equitativa y satisfactoria, que asegure para el trabajador y su familia una existencia digna. Este derecho implica, según la carta magna, una fuente laboral *estable* que debe ser protegida por el Estado. El empleo protegido se genera en la amplitud del ámbito privado formal, apegado a la norma y con beneficios sociales.

Puntualmente, el texto constitucional reconoce que 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 garanticen a las trabajadoras y los trabajadores posibilidades de ocupación laboral digna y de remuneración justa. En ese contexto se define como deber del Estado y de la sociedad, además de la salvaguarda prioritaria a los trabajadores, la protección y defensa del aparato industrial y productivo del país.

Por otra parte, se define que todas las formas de organización económica (comunitaria, estatal, privada y social cooperativa) tienen la obligación de generar trabajo digno y contribuir a la reducción de las desigualdades y a la erradicación de la pobreza. En esto, es importante notar que el concepto de trabajo digno o decente, cubre características de acceso a beneficios establecidos en la norma laboral, mismas que son predominantes en el empleo formal y no así en la informalidad. De hecho, en el caso boliviano, el trabajo bajo dependencia en la informalidad, implica el no acceso a beneficios como vacaciones, aguinaldo, salud, jubilación, quinquenio, bono de antigüedad, subsidios y ciertamente no existe estabilidad laboral.

Sin duda que el trabajo es un derecho fundamental que debe ser satisfecho con políticas equilibradas, donde importan los trabajadores, pero también las fuentes de empleo. Sin trabajadores no hay posibilidad de producir y sin empleadores no se puede generar fuentes de empleo.

Siendo un derecho, cabe anotar que el trabajo se comporta en base variables que definen la disposición a crear empleos y contratar personal (demanda) y la decisión de las personas de prestar servicios a terceros (oferta). Ciertamente el trabajo no puede ser concebido como una mercancía y es por ello que el Estado debe implementar políticas activas para corregir efectivamente cualquier falla de mercado, en búsqueda de equilibrios que conduzcan a mayor empleo de calidad y con adecuada compensación salarial.

El empleo y la remuneración no son variables independientes y por ello es que no se puede concebir un tema al margen del otro. Los principios básicos de economía establecen que la demanda de un bien o servicio se contrae en la medida que el precio de éste sube. Lo propio ocurre con el empleo; cuando el salario sube en proporciones importantes¹, hay menos empleadores en capacidad o disposición de mantener o crear más empleo. En contextos de informalidad, la subida en los costos laborales induce a la migración hacia ésta, en el entendido que en ese ámbito no existe control y por lo tanto tales costos no se hacen efectivos. De hecho, es en la informalidad donde el trabajo es tratado como una mercancía y el resultado en términos de empleo y salarios resulta de la pura interacción de un mercado totalmente liberal.

¹ En rigor técnico, cuando el salario sube por encima del incremento en la productividad, se destruye empleo. La demanda se contrae puesto que la

productividad ya no puede erogar el costo del trabajo.

En consecuencia, las discusiones salariales no pueden estar separadas de una visión amplia que engloba la meta de lograr mayor y mejor empleo para todos los ciudadanos. La discusión debe ser integral, especialmente en una economía donde el empleo que se beneficia de los ajustes salariales es la minoría formal, quedando al margen la mayoría de población en edad de trabajar, que no solo no tiene un incremento sino también enfrenta desempleo o sub empleo.

Desde esa perspectiva, se tiene en frente un reto mayor que es crear empleo y oportunidades para segmentos crecientes y vulnerables de la sociedad como son los jóvenes y las mujeres. Entre otros factores, la creación de empleo va de la mano de la inversión y la ampliación de las unidades productivas, y por ende el contexto general para hacer emprendimientos. Por su parte, el empleo decente depende, además, del marco regulatorio que define una diversidad de costos asociados. Un contexto en el que es complejo, costoso y riesgoso asumir la formalidad, conduce a un resultado de poco empleo formal. Las implicaciones tributarias y laborales, traducidas no solo en obligaciones previsible, sino en sanciones no esperadas, señalizan en contra de la formalidad. Un escenario de regulación compleja de atender, donde convergen diferentes niveles de gobierno, entidades, autoridades sectoriales y controles institucionales, hace que muchos decidan permanecer en la informalidad.

Durante los pasados 10 años la economía boliviana atravesó uno de los periodos de mayor bonanza desde su fundación, aspecto replicado, quizás en menor proporción en otros países que se beneficiaron con el super ciclo de en los precios de las materias primas. Sin embargo, este resultado no se tradujo en un cambio importante en los aparatos productivos, la ampliación de industrias competitivas y la generación masiva de empleo formal. En el caso boliviano, mucha de la bonanza se tradujo en mayor consumo (mercado interno), el aumento de las importaciones y la dinamización del comercio legal y el contrabando. Un segmento que creció aceleradamente generando empleo temporal (debido a la naturaleza del giro de negocio) fue la construcción. En contraste, la manufactura no fue muy dinámica, e hidrocarburos, el sector más

relevante en varios periodos del crecimiento, no es intensivo en mano de obra, sino en capital.

En paralelo, las normas laboral y salarial han experimentado cambios relevantes en dos sentidos; por un lado, se ha endurecido la regulación sobre la desvinculación de personal, al punto que es muy difícil para un empleador, disolver una relación laboral, aun cuando exista de por medio causas reales como el deterioro del negocio, imponderables de mercado o bajo desempeño del empleado. Por otro lado, los costos salariales y no salariales han subido de manera importante, aspecto que incluye el doble aguinaldo que fue pagado en tres años.

Todo lo descrito configura un contexto especial que motiva un conjunto de interrogantes que es necesario abordar con el objeto de visualizar políticas para preservar y ampliar el empleo digno, en un marco de salarios justos y sostenibles en el tiempo. ¿Cuál es el escenario post bonanza en términos de crecimiento y la perspectiva en la que debe concebirse una política laboral y salarial posible? ¿Cuáles son las trabas y problemas con la normativa laboral que limitan la expansión del empleo digno? ¿Existen alternativas de paradigma en la política laboral y salarial que puedan conducir a escenarios de cooperación y alineamiento de intereses entre empleados, empleadores y gobierno? ¿La política laboral y salarial de los últimos años ha sido efectiva en generar mejores condiciones para la mayoría de los trabajadores en el país?

El presente documento aborda esas preguntas y está organizado en 7 secciones además de esta introducción. La segunda sección presenta un breve análisis del contexto económico con el objetivo de reflejar el marco en el que se desarrolló la política salarial en los últimos años y lo que podría ser un escenario distinto en la post bonanza. La tercera sección presenta la discusión de las características de la política laboral y salarial entre 2006 y 2017, con el objeto de visualizar lo positivo, pero también lo negativo de éstas, particularmente en cuanto al efecto sobre la demanda de trabajo. La cuarta sección analiza la evolución del costo laboral y su impacto en la economía, especialmente en el empleo. Por su parte, en la quinta sección se examina cuan

efectiva ha sido la política laboral y salarial en los últimos 10 años y si se ha logrado efectivamente que los trabajadores estén en mejores condiciones de empleo y remuneración.

La sexta sección discute conceptualmente alternativas de política abriendo un escenario distinto, donde es posible visualizar no solo la redistribución y confrontación entre empleadores

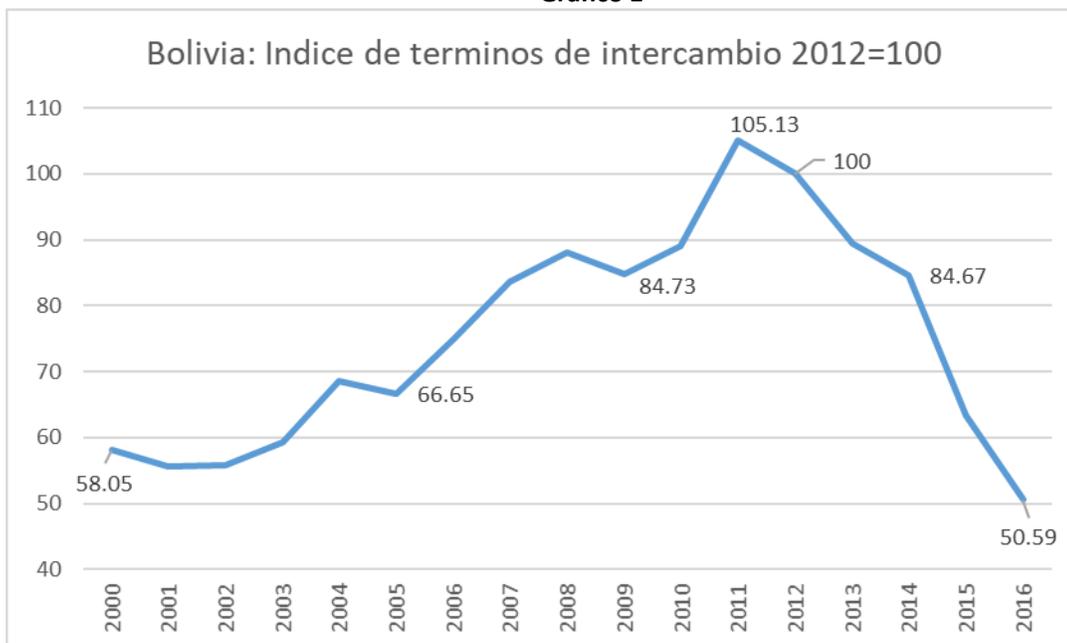
y trabajadores entorno al debate de salarios, sino también espacios de negociación que resulten en alineamiento de intereses y resultados positivos en empleo, salarios, productividad multifactorial, competitividad y aporte a toda la economía. La sección séptima presenta propuestas en materia normativa y política salarial en particular, mientras que las conclusiones se desarrollan en la sección octava y final.

II. Contexto económico y hechos en el ámbito laboral

La economía boliviana ha atravesado un periodo excepcional de crecimiento ligado a la subida en el precio de materias primas y del gas natural en particular. Un indicador apropiado para medir la magnitud del efecto externo de precios es el Índice de Términos de Intercambio que es una razón entre los precios de exportación e

importación. En efecto, los términos de intercambio se definen como la razón entre el precio de las exportaciones de un país y el precio de sus importaciones. Esta relación refleja la capacidad de compra que tienen los productos domésticos vendidos en el extranjero.

Gráfico 1



Fuente: Elaboración con datos del INE

El gráfico da cuenta de la subida que se experimentó en el precio de las materias primas, lo que indujo a un flujo inusitado de recursos por la venta de gas natural, minerales y oleaginosas, entre otros bienes primarios. Esto significó una

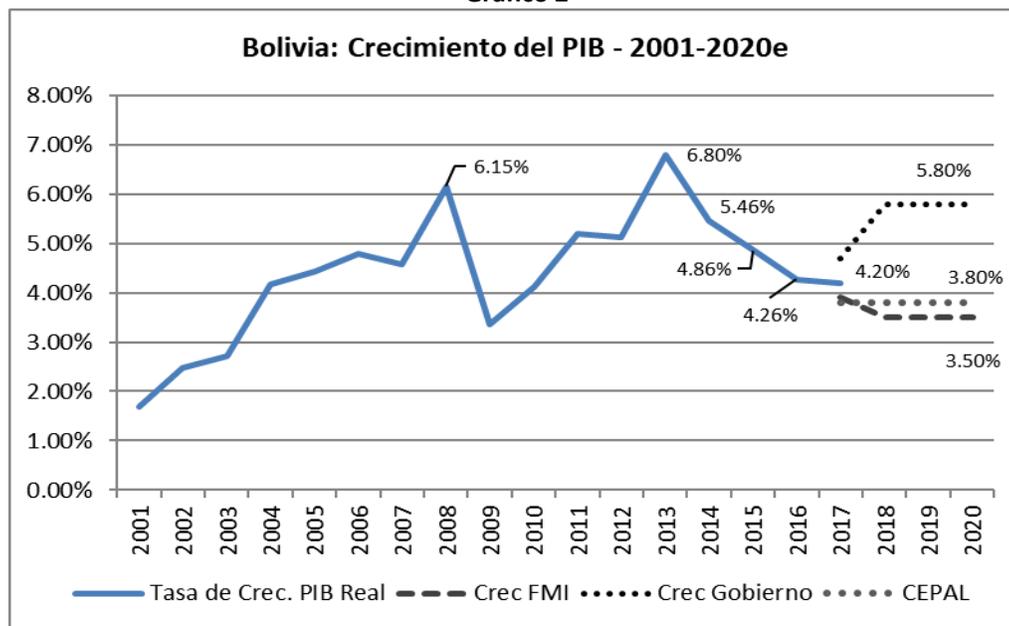
entrada formidable de ingresos especialmente para el Estado, lo que llevó a subir la inversión pública y el consumo privado. Las tasas de crecimiento del PIB subieron rápidamente, los ingresos fluyeron al sector privado, pero en una

porción creciente a la compra de bienes importados. Los salarios subieron por una fijación desde el gobierno, no solo con aplicación a ese ámbito, sino también al privado.

A partir del año 2012 se puede apreciar un cambio claro en la tendencia de los precios, de modo que el Índice anterior comenzó a descender a niveles aun inferiores al periodo previo a la bonanza (2016). Con ese cambio en la tendencia se identificó la finalización de un super ciclo

internacional de precios altos y un retorno a un equilibrio, que no es de coyuntura, con precios menores. En el caso de Bolivia hay matices adicionales como la baja en la producción de gas natural, asociada al agotamiento de campos gasíferos, y menores nominaciones de demanda de gas en el caso de Brasil. Todo esto ha configurado un escenario post bonanza distinto, que se puede apreciar en el comportamiento de la economía en su conjunto (ver gráfico 2).

Gráfico 2



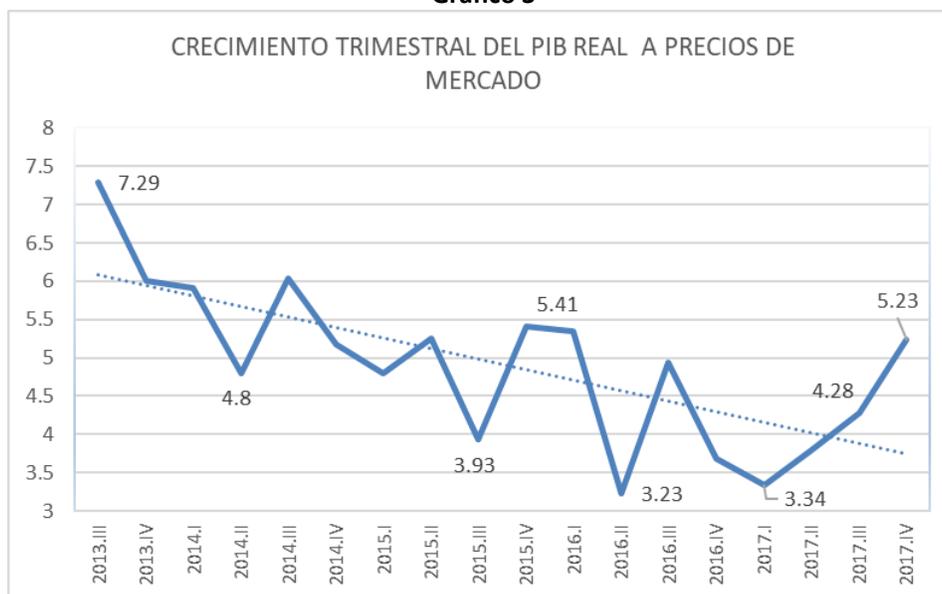
Fuente: Elaborado con datos del INE y Proyecciones FMI, CEPAL

El gráfico muestra el crecimiento anual del producto; en 2013 se logró el nivel más alto del periodo de bonanza, para luego iniciarse un proceso de desaceleración, pero con tasas positivas y altas, cuando se compara contra el desempeño de otros países en la región. Bolivia acumuló colchones importantes en lo fiscal para poder financiar dinámica en el gasto público; los márgenes de endeudamiento permitieron acceder a recursos de distintas fuentes y eso contribuyó a mantener un crecimiento interesante, pero claramente inferior a lo que se venía experimentando en la plenitud de la bonanza. En el gráfico se muestra en líneas punteadas las proyecciones de crecimiento planteadas en los documentos oficiales del Plan de

Desarrollo que apuntan a 5.8 por ciento, y las proyecciones de organismos como el Fondo Monetario y la CEPAL para la economía boliviana. Todo parece apuntar, a un medio término, con un crecimiento positivo, alrededor del 3.5 por ciento, distante de la cifra proyectada por el gobierno.

Las cifras del crecimiento del PIB trimestral muestran con mayor claridad este proceso de ralentización del crecimiento. El Gráfico 3 reporta el valor más alto de crecimiento en el tercer trimestre de 2013, para luego descender sostenidamente hasta el primer trimestre de 2017 y luego reportar una recuperación hacia el cuarto trimestre de ese año (5.23 por ciento).

Gráfico 3



Fuente: Elaborado con datos del INE

Esta menor dinámica implica, por supuesto, menor producción y menor capacidad económica para expandir, entre otras cosas, el empleo y los salarios. En el caso del sector público, la reducción de los ingresos generados por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) significó menor empleo en gobernaciones y municipios, menores capacidades de incremento salarial y presiones sobre el saldo fiscal que se ha hecho deficitario y con tendencias a subir en el tiempo. En el caso de la normativa, ésta ha tenido que definir excepciones para los ajustes salariales en empresas públicas, gobiernos sub nacionales y universidades, de modo que el mismo gobierno ha sentido los problemas de sostener en el tiempo una política expansiva en salarios sin que ello pase factura fiscal. Lo lamentable, en este caso, fue que aquello que con prudencia se estableció para el crecimiento de los salarios en el sector público, no

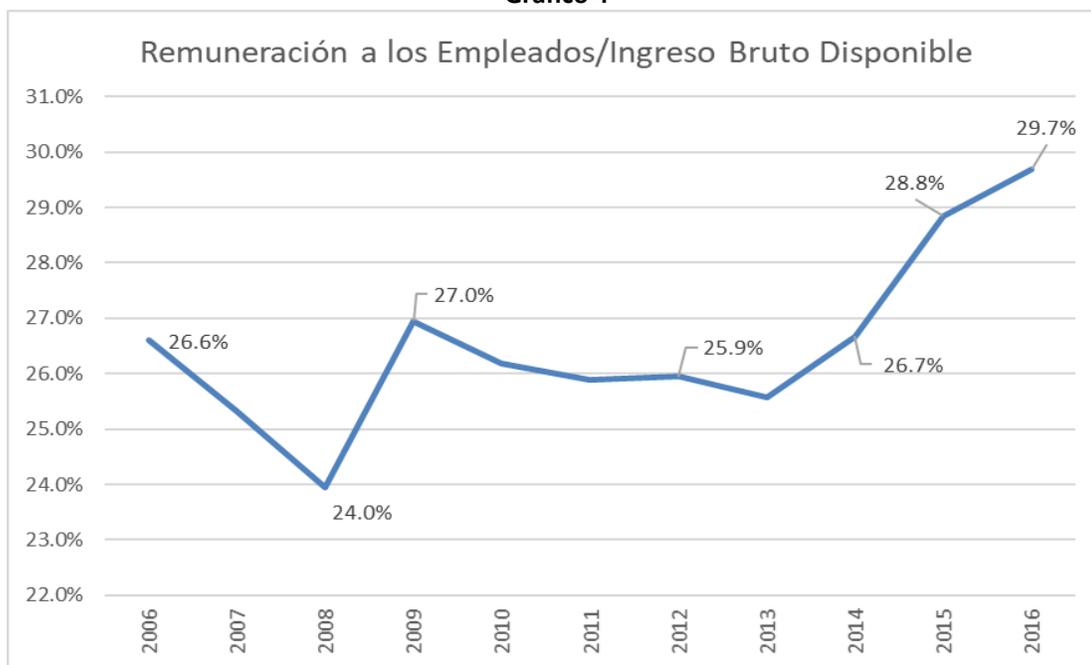
fue replicado en el ámbito privado, de modo que este último sector tuvo que confrontar mayores costos y acomodarse de distintas maneras. A lo largo de este documento se apreciará, con claridad, que una de las válvulas de escape ante este contexto fue la subida en la informalidad y la precarización del empleo en la economía.

El Gráfico 4 presenta otro indicador macroeconómico relevante para el análisis laboral. Reporta el porcentaje del Ingreso Bruto disponible² que es destinado a la remuneración del trabajo en la economía. Lo que se aprecia es una subida en este porcentaje, además en medio de un proceso de subida del PIB y el Ingreso Bruto Disponible; así, porciones crecientes del ingreso se destinaron a compensar el trabajo como factor productivo, incluso hasta 2016.

² Este indicador equivale al Producto Interno Bruto más los ingresos primarios netos recibibles o pagables del/al resto del mundo más las

transferencias corrientes netas del/al resto del mundo. El Ingreso Bruto Disponible puede ser destinado al consumo o al ahorro.

Gráfico 4



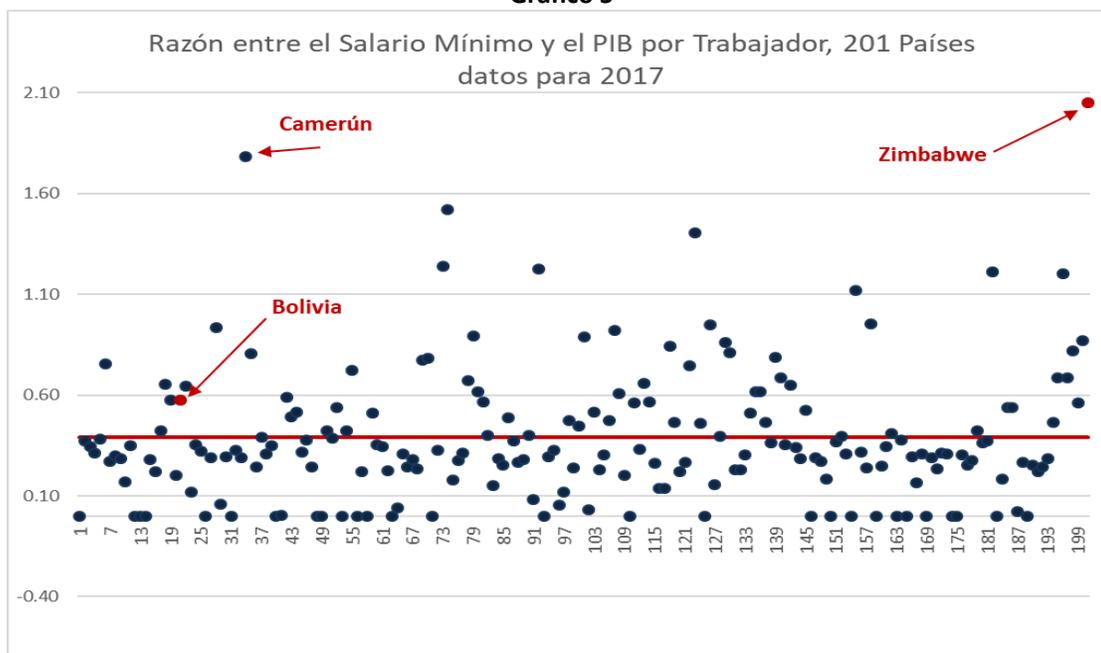
Fuente: Elaborado con datos del INE

Esto muestra la relación entre el desempeño general de la economía y su capacidad para asignar el ingreso a la compensación del trabajo. En una economía creciente es posible lograr este tipo de resultado, mismo que sería mucho más difícil en una economía con menor dinamismo, tal como la que podría prevalecer según la tendencia en el PIB en el último tiempo.

Es en ese contexto que ha subido el salario mínimo nacional, al punto que su nivel, respecto del PIB por trabajador, está por encima de una media para más de 201 países en el mundo. Si el PIB por trabajador es la productividad media de toda la economía, entonces este indicador reporta que el Salario Mínimo representa, para el caso de Bolivia, el 57 por ciento de ese valor.

En el Gráfico 5 se puede apreciar la posición de Bolivia por encima del promedio de la mayor parte de los países del globo; eso no quiere decir que, en valor absoluto, el salario mínimo es mayor que el promedio, sino que la productividad media es baja y por ello ese cociente sube por encima del promedio global. Por la misma razón, los países más desarrollados están por debajo del promedio y ello se explica en la mayor productividad, de modo que el cociente se hace bajo. Entonces, a la hora de anotar si una compensación es alta o baja, no solo importa la visión que evalúa si esta es capaz de financiar una canasta básica de consumo, sino también cuánto se está pagando a cambio de una contribución determinada a la producción.

Gráfico 5



Fuente: Elaborado con datos del Banco Mundial

Si se remunera a un trabajador 100 unidades monetarias y este genera 50 en valor agregado y por otro lado se remunera 1000 a otro que genera 1500, entonces claramente el primero de ellos es el que tiene mayor costo.

Tres hechos se consideran relevantes y marcan el contexto del presente análisis. Por un lado, queda evidente la menor dinámica de crecimiento económico tal como se ha verificado previamente. Por otro, una tendencia a la subida en el desempleo y finalmente, una clara precarización del empleo, que se comienza a reflejar en el análisis que sigue.

El Gráfico 6 reporta la evolución en la tasa de desempleo abierto en el área urbana del país para el periodo 2005-2016. La información base del gráfico corresponde a las Encuestas de Hogares realizadas por el INE de donde se puede apreciar una caída en el desempleo después de 2005, hecho que converge con la expansión de la bonanza y responde a un comportamiento de ciclo anticipable. Sube la actividad económica y en

consecuencia sube la ocupación y baja la medida de desempleo.

Varios analistas han anotado las deficiencias de este indicador, por el hecho que las personas tienen que realizar alguna actividad para subsistir en ausencia de empleo digno. Así, al momento de la encuesta, la mayor parte de las personas declara haber realizado alguna actividad remunerada en las últimas dos semanas, y por lo tanto no son consideradas desempleadas.

A partir de 2014, año en que se llega a 3.5 por ciento de la población ocupada urbana, esta tasa comienza a subir hasta cerrar en 2016 en 4.9 por ciento.³ El gráfico muestra un par de datos adicionales importantes que son la segmentación del desempleo en la población femenina y los jóvenes entre 15 y 29 años. En el primer caso, la tasa de desempleo sube de 4.9 a 6.5 por ciento, mientras que en el caso de los jóvenes el deterioro se refleja en la subida de 6.8 a 9.1 por ciento.

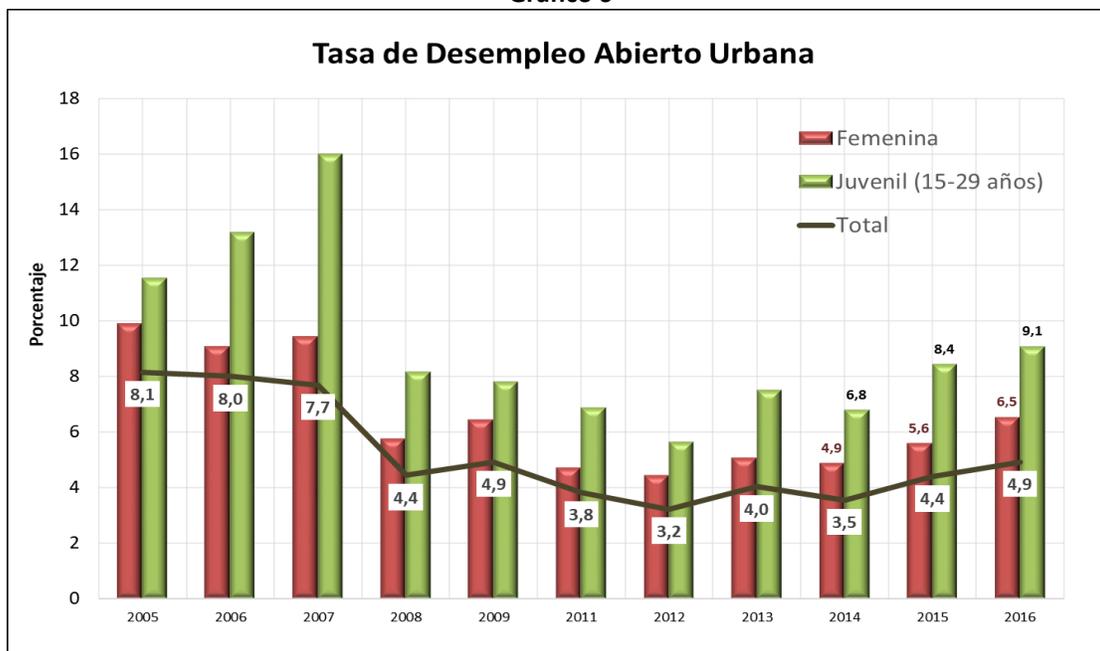
Entonces, dos grupos especialmente vulnerables reportan tasas importantes de desempleo en el

³ La Encuesta de Hogares 2016 es la última publicada por el INE a la fecha de elaboración del presente trabajo.

último tiempo. Por un lado, las mujeres que regularmente enfrentan asimetrías y desventajas en el mercado laboral y, por otra parte, los jóvenes

que enfrentan problemas vinculados a falta de experiencia usual en los procesos de inserción laboral inicial.

Gráfico 6



Fuente: Elaborado en base a la Encuesta de Hogares del INE

Lo reportado es una evidencia inicial de deterioro en el empleo que se complementa con datos segmentados entre lo público y privado en lo que sigue. El cuadro 1 toma información oficial del INE y reporta el Índice de Empleo del Sector privado, según actividad económica para los años 2015 y 2016, siendo el último el dato más reciente publicado por este organismo del Estado. En el cuadro se muestra un resumen con varios de los sectores de la economía donde hubo contracción en el último periodo, pero cabe anotar que el índice general subió reflejando que el sector

privado ha subido su demanda de puestos de trabajo, pero no en la cantidad suficiente para bajar la tasa de desempleo. Es decir, el flujo de nuevos puestos requeridos excede el número de puestos que se pueden crear.

Varios sectores reportan contracción en el empleo como es el caso de la extracción de petróleo y gas natural, la extracción de minerales, carnes y productos cárnicos, molinería, textiles, prendas de vestir, metal-mecánica, construcción, hotelería, comunicaciones y educación.

Cuadro 1

**BOLIVIA: ÍNDICE DE EMPLEO DEL SECTOR PRIVADO, SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA
(1995 = 100)**

DESCRIPCION	2015	2016	Var %
GENERAL	191.47	229.19	19.7%
Extracción de Petróleo y Gas Natural	215.2	123.96	-42.4%
Extracción de Minerales	147.63	143.38	-2.9%
Producción, Procesamiento y Conservación de Carne y Productos Cárnicos	267.74	251.53	-6.1%
Preparación, Elaboración y Conservación de Frutas, Legumbres, Hortalizas y Elaboración de Aceites y Grasas Vegetales (Productos Alimenticios diversos)	152.03	194.67	28.0%
Elaboración de Productos Lácteos	187.92	228.46	21.6%
Elaboración de Productos de Molinería, Almidones y Productos de Panadería	227.91	201.77	-11.5%
Elaboración de Azúcar y Productos de Confeitería, Elaboración de Fideos y Pastas	159.61	204.99	28.4%
Elaboración de Bebidas y Productos del Tabaco	221.9	281.12	26.7%
Fabricación de Productos Textiles, Prendas de Vestir, Productos de Cuero y Zapatos	96.21	85.82	-10.8%
Producción de Madera y Fabricación de Productos de Madera y Corcho, excepto Muebles	96.06	102.29	6.5%
Fabricación de Productos de Papel y Actividades de Edición e Impresión y de Reproducción de Grabaciones	135.29	161.56	19.4%
Fabricación de Sustancias y Productos Químicos	137.23	161.46	17.7%
Fabricación de Productos Minerales no Metálicos	172.53	183.98	6.6%
Fabricación de Productos Elaborados de Metal, Maquinaria, Equipo y Fabricación de Metales Comunes	185.28	146.46	-21.0%
Producción y Distribución de Electricidad, Gas y Agua	145.04	153.91	6.1%
Construcción	144.68	135.78	-6.2%
Comercio	233.05	309.53	32.8%
Hoteles	136.69	129.5	-5.3%
Restaurantes, Bares y Cantinas	140.97	152.8	8.4%
Transporte y Almacenamiento	95.45	99.15	3.9%
Comunicaciones	194.48	190.34	-2.1%
Intermediación Financiera	330.6	515.89	56.0%
Servicios inmobiliarios, Empresariales y de Alquiler	206.68	217.97	5.5%
Educación Primaria, Secundaria y Superior	150.48	180.52	20.0%
Educación para Adultos y otro Tipo de Educación	188.05	183.88	-2.2%
Servicios Sociales y de Salud	95.59	97.25	1.7%
Servicios de Cinematografía, Radio, Televisión y otros Servicios de Entretenimiento	177.8	192.15	8.1%

Fuente: MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y PREVISIÓN SOCIAL
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

En el caso del sector público, similar índice se presenta en el Cuadro 2, con la clasificación de grupo ocupacional. En este caso, el índice general habría caído en 3.1 por ciento, con cifras negativas para Directivos, Profesionales, Administrativos, Personal de Servicio y Obreros. La única categoría que reporta un incremento es la correspondiente a "Eventuales" que no tienen una condición permanente, y en la mayor parte de los casos, tampoco beneficios básicos como las vacaciones

pagas, aportes y aguinaldos, entre otros. En consecuencia, lo que se puede apreciar es una precarización del empleo, inclusive con los trabajadores del sector público en el país; las cifras están mostrando un proceso de sustitución de trabajadores estables con ítems, por otros trabajadores eventuales, con contratos de plazo definido, en la mayor parte de los casos por un año o menos que ello.

Cuadro 2

BOLIVIA: ÍNDICE DE EMPLEO DEL SECTOR PÚBLICO, SEGÚN GRUPO OCUPACIONAL (1995 = 100)

DESCRIPCION	2015	2016	Var %
GENERAL	210.26	203.8	-3.1%
Directivos	312.62	308.56	-1.3%
Profesionales	233.8	224.65	-3.9%
Administrativos	121.75	110.18	-9.5%
Personal de Servicio	97.97	91.74	-6.4%
Obreros	64.48	63.29	-1.8%
Eventuales	306.12	377.24	23.2%

Fuente: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

Nota: La información anual corresponde al promedio de los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre.

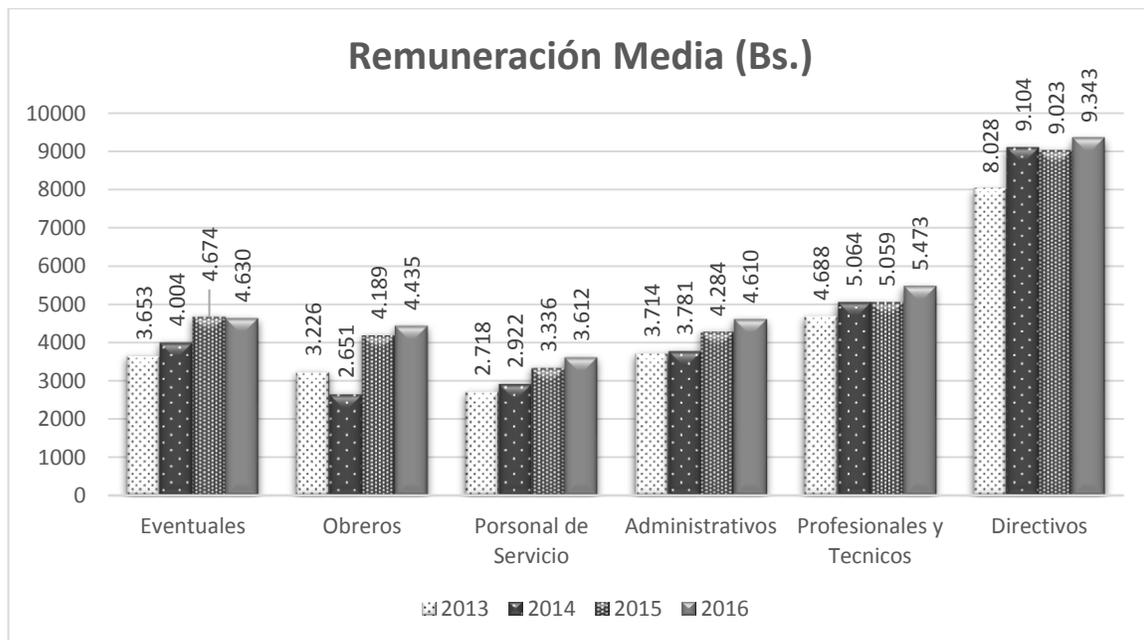
(p): Preliminar

El Gráfico 7 presenta un complemento interesante al análisis de la precarización en el sector público, cuando se valora la remuneración media en el sector. Las cifras, medidas en bolivianos, dan cuenta de salarios promedio entre 2013 y 2016, para las mismas categorías consideradas en el Cuadro 2. En todos los casos la remuneración promedio ha subido, excepto en el referido a los

trabajadores eventuales, cuya retribución ha bajado para 2016.

En suma, lo que se viene apreciando es una contracción en el empleo, tal como se visualizó para varios sectores del ámbito privado y en el caso del sector público, una sustitución del empleo de mayor calidad por otro temporal y con una menor remuneración promedio.

Gráfico 7



Fuente: Elaborado con datos del INE

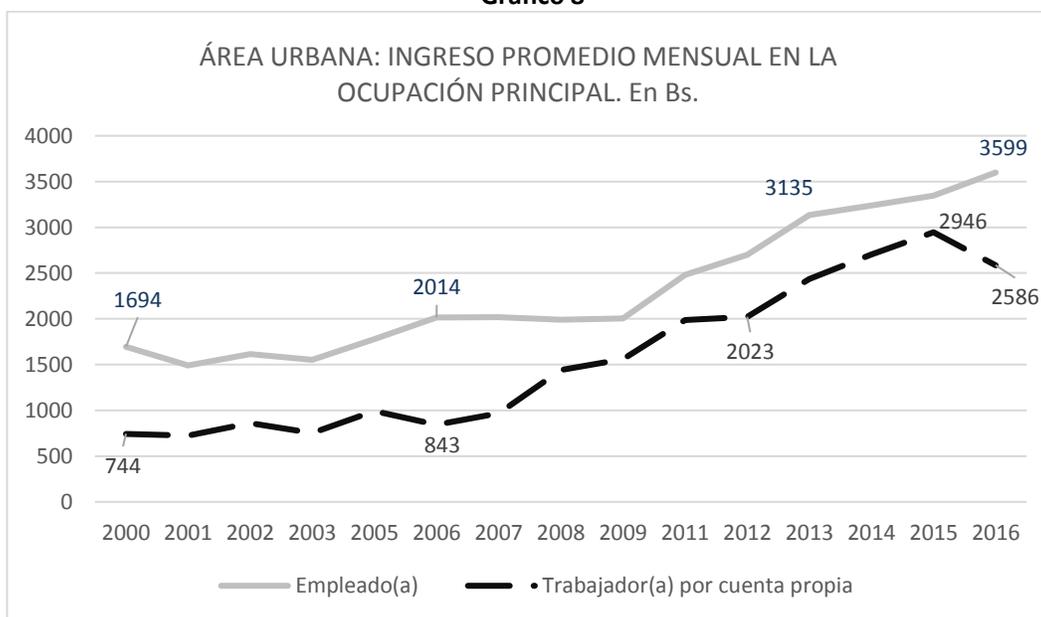
El Gráfico 8 muestra la tendencia en el ingreso promedio mensual en la ocupación principal, medida en bolivianos corrientes. La línea superior corresponde a la remuneración promedio de trabajadores asalariados (empleados), mientras que la línea inferior refleja lo sucedido con los ingresos de los trabajadores independientes, también denominados “Cuenta Propias”.

En el caso de los empleados, se aprecia una subida en la remuneración promedio, en consonancia con la normativa que define los incrementos salariales anuales y los diversos controles que se aplican sobre los empleadores formales, que aseguran el cumplimiento de estas disposiciones. La norma establece plazos perentorios para que las empresas presenten convenios salariales acordados con los trabajadores al Ministerio de

Trabajo y Previsión Social. Por otra parte, aplican los mecanismos de monitoreo y control que los propios sindicatos establecen en cada caso, y finalmente las fiscalizaciones y sanciones de parte del mismo ministerio.

En contraparte, la tendencia en el ingreso que generan los trabajadores cuenta propia reporta un cambio en 2016, con una bajada que estaría reportando un escenario con menores niveles promedio, hecho que puede estar ligado a varios factores. La menor tendencia al consumo que puede derivar de la desaceleración económica y de una mayor cautela en el consumidor; la mayor competencia de operadores en el ámbito informal y en los pequeños negocios, donde se concentran los trabajadores cuenta propia.

Gráfico 8



Fuente: Elaborado con datos del INE - Encuesta continua de hogares

En síntesis, corresponde anotar un contexto de menor dinámica económica, particularmente cuando se contrasta ésta contra lo sucedido en los años de bonanza; la extensión al ámbito del trabajo reporta una subida en las tasas de desempleo, con especial impacto en grupos

vulnerables. En varios sectores del ámbito privado el empleo se ha contraído y en el caso del sector público se nota un proceso claro de precarización, con más trabajadores eventuales y, estos, con menores remuneraciones promedio.

III. Características de la Política Laboral y Salarial (2006-2017)

Durante los últimos 10 años la política laboral y salarial han cambiado en dos direcciones. En el primer caso hacia un endurecimiento que se traduce en rigideces para la desvinculación, aun con el pago de beneficios sociales. Pero además complejidades resultado de la no aprobación de reglamentos de personal que definan derechos y obligaciones, un sesgo en extremo desbalanceado a favor de los trabajadores en escenarios de controversia donde el Estado es arbitro y en general, un repunte de una visión confrontacional entre empleadores y trabajadores, impulsada en ocasiones por un discurso estatal anclado en características laborales del pasado, donde no había cabida para la cooperación entre empleadores y trabajadores.

Endurecimiento de la Norma

- **Asimetría entre lo público y privado**
- **Inflexibilidad en contratación y retiro de personal**
- **Eliminación de Pre Aviso**
- **Inseguridad Jurídica por Reincorporación Laboral por orden de Ministerio de Trabajo.**
- **Interpretación y aplicación de la norma por funcionarios del Ministerio de Trabajo**

La asimetría entre lo público y privado da cuenta de una preocupación desde el Estado, por el efecto que tiene la regulación sobre la estabilidad y salud financiera de las empresas y entidades públicas, pero al mismo tiempo, la poca sensibilidad respecto de lo que puede suceder por las mismas políticas en el ámbito privado. En lo anterior incide, con seguridad, la subida del desbalance fiscal y los efectos que puede representar incrementar costos desmedidamente en el ámbito público.

Por su parte, la decisión de contratar personal está ligada a la posibilidad de que eventualmente se pueda ajustar la planilla a la realidad de los

negocios. Cuando cae el mercado, las ventas y la producción, se requiere dimensionar adecuadamente el recurso humano a esa nueva realidad, hecho que es muy complejo en la actualidad. En general, la norma establece estabilidad absoluta incondicionada para el trabajador en el ámbito privado, siendo que en el ámbito público ésta no es absoluta y tiene matices relacionados a la capacidad de las entidades, sus utilidades (cuando son empresas estatales) e inclusive el desempeño de los trabajadores, como condicionantes de permanencia laboral.

Uno de los cambios normativos más recientes (marzo de 2017⁴) ha sido la eliminación del Pre Aviso, como anuncio de una decisión de terminar la relación laboral con un trabajador. Este anuncio, con una antelación de tres meses, permitía que el empleador comunique su decisión de desvinculación y otorgue tolerancia horaria al trabajador afectado, para que éste pueda realizar las acciones que considere adecuadas para encontrar una nueva fuente de empleo. En contra parte, este mecanismo permitía que el empleador evite pagar tres salarios a tiempo del retiro, mismo que emergía como una penalización por no haber anunciado con antelación de su decisión al trabajador.

La eliminación de este mecanismo apuntó a limitar más las posibilidades de desvinculación laboral e implicó la eliminación de todo el artículo 12 de la Ley General del Trabajo, que además regulaba tipos contractuales en aplicación.

También, en el tema del endurecimiento se expresa en la mayor frecuencia con la que las controversias son dilucidadas a favor de los trabajadores por parte de las instancias del Ministerio de Trabajo. Esta cartera de Estado, en su boletín No. 1 de 2016, informó que el 88.4 por ciento de los casos atendidos por demanda de reincorporación laboral, fueron resueltos a favor

⁴ El 24 de marzo se dictó la Sentencia Constitucional Plurinacional 0009/17, que declara inconstitucional

el artículo 12 de la Ley General del Trabajo y el artículo único del Decreto Supremo (DS) 6813

de los trabajadores⁵, quienes fueron reincorporados a sus fuentes laborales. En el segundo boletín de ese año se reportó nuevamente ese concepto, con un porcentaje de 80 por ciento de los casos con reincorporación, y en el tercero se informó de 86 por ciento de los casos con decisiones a favor de los trabajadores, con la respectiva reincorporación. Es a partir de 2017 que los informes reflejan la cantidad de casos atendidos, mas no el porcentaje de fallos a favor de los trabajadores.

En cuanto a la asimetría normativa, ya en 2015 el D.S. 2348 establecía requisitos para la aplicación del incremento salarial en las empresas del Estado, definiendo que deberían demostrar sostenibilidad financiera en su flujo de caja proyectado al menos para tres años y haber generado utilidades en la gestión anterior a la aplicación del incremento.

Posteriormente, en 2017, la asimetría se presentó en los contenidos de los D.S. 3161 y 3162, correspondientes a los incrementos en el sector privado y estatal, respectivamente. En el primer caso (privado) la norma define que se fija un incremento a ser acordado entre empleadores y trabajadores, sobre la base un piso de 7 por ciento. En contraste, en el segundo caso (estatal), el texto define que se autoriza un aumento hasta el 7 por ciento, en función de las posibilidades de las entidades públicas empleadoras.

Lo que la normativa denota, en consecuencia, es cautela en cuanto a los efectos que puede tener la decisión en un caso y la falta de la misma en el otro caso. Pero el efecto se amplifica en el sentido de generar dificultades en el sector privado, debido a los plazos que se disponen para que las empresas presenten al Ministerio de Trabajo, los respectivos convenios en los que se llega a un acuerdo definitivo en materia de incremento salarial.

En cuanto a la inflexibilidad para desvincular, cabe anotar que la legislación aplicable es la Ley General del Trabajo en su artículo 16, que define

que no habrá lugar a desahucio ni indemnización, cuando exista una de las siguientes causales:

- a. Perjuicio material causado con intención en los instrumentos de trabajo;
- b. Revelación de secretos industriales;
- c. Omisiones o imprudencia que afecten a la seguridad o higiene industrial;
- d. Inasistencia injustificada de más de tres días;
- e. El incumplimiento total o parcial del convenio;
- f. Retiro voluntario del trabajador;
- g. Robo hurto por el trabajador.

En el caso del decreto reglamentario, lo anterior se regula en los siguientes términos:

- a. Perjuicio material causado con intención en las máquinas, productos o mercaderías
- b. Revelación de secretos industriales
- c. Omisiones e imprudencias que afecten a la higiene y seguridad industriales
- d. Inasistencia injustificada de más de tres días consecutivos o de más de seis en el curso de un mes
- e. Incumplimiento total o parcial del contrato de trabajo o del reglamento interno de la empresa
- f. Retiro voluntario del trabajador, antes de los términos fijados en el artículo 13 de la ley o en el del contrato
- g. Abuso de confianza, robo o hurto por el trabajador
- h. Vías de hecho, injurias o conducta inmoral en el trabajo
- i. Abandono en masa del trabajo, siempre que los trabajadores no obedecieran a la intimación de la autoridad competente.

En suma, éstas son las únicas causales justificadas de despido y, además, por definición de la propia norma, no implican el pago de indemnización ni desahucio.

El problema, sin embargo, es que estas son conductas extremas y en algunos casos delictivas. La norma no prevé ningún tipo de salida a situaciones en las que la empresa está atravesando ciclos de contracción de ventas, caída

5

<http://www.mintrabajo.gob.bo/Archivos/Estadistica/Boletin1.16.pdf>

en mercado, ni tampoco existe la posibilidad de desvinculación por mal desempeño del trabajador. Es decir, ninguna de estas circunstancias razonables, frecuentes y fuera del control del empleador, pueden ser invocadas, aun cuando el este tenga la disposición de retirar al trabajador pagándole todos sus beneficios sociales. Así las cosas, todo despido puede resultar en una denuncia ante el Ministerio de Trabajo y la correspondiente reincorporación del trabajador.

- ✓ La legislación sólo establece causas extraordinarias para el despido del empleado sin goce de beneficios sociales (Art. 16 L.G.T y Art. 9 D.R.L.G.T.)
- ✓ No existen causales ordinarias de terminación de la relación laboral con goce de los beneficios sociales previstos en la norma.
- ✓ La regulación sobre reincorporación impide la decisión sobre el despido del trabajador, aún con el reconocimiento de sus beneficios sociales (v.g. cambios tecnológicos, mercado, volatilidad de precios o reestructuraciones empresariales, como tampoco la insuficiencia o ineficiencia del desempeño personal)

En otro ámbito, la norma establece asimetría en aplicación entre lo público y privado; existe un proceso excluyente en el ajuste salarial, que no toma en cuenta posibilidades del empleador. Si bien el ajuste por inflación es previsible, el

porcentaje adicional es librado a una negociación política a nivel de Gobierno y Central Obrera, en la que no es parte ningún empleador. Ese tramo adicional de ajuste no tiene conexión con la productividad del trabajo y prevalece una lógica homogénea aplicada a un contexto laboral y productivo heterogéneo. Todo esto induce a resultados adversos como un menor empleo protegido y mayor informalidad con menos oportunidades, especialmente para jóvenes y mujeres. Prevalece una visión limitada sobre la seguridad laboral, basada solo en la rigidez normativa que tiene efecto sobre una minoría de los trabajadores (formales).

La prueba más contundente, que muestra que la norma laboral limita la expansión del empleo de calidad, es la necesidad que hubo de crear un marco alternativo para el plan de empleo “Bolivia Trabaja”. Es en ese contexto alterno que se racionalizó la dureza legal incorporando un plazo NO indefinido en relación laboral (11 meses). Los contratos bajo este plan tienen esa duración y una vez vencidos dejan sin efecto las obligaciones de las partes. Además, estos contratos implican menor incidencia de costos laborales extras al salario, puesto que un tercio es subvencionado (aportes diversos de cargo del empleador). Por último, este régimen supone la posibilidad de métrica del desempeño y la desvinculación (por evaluación o automática por el vencimiento en 11 meses).

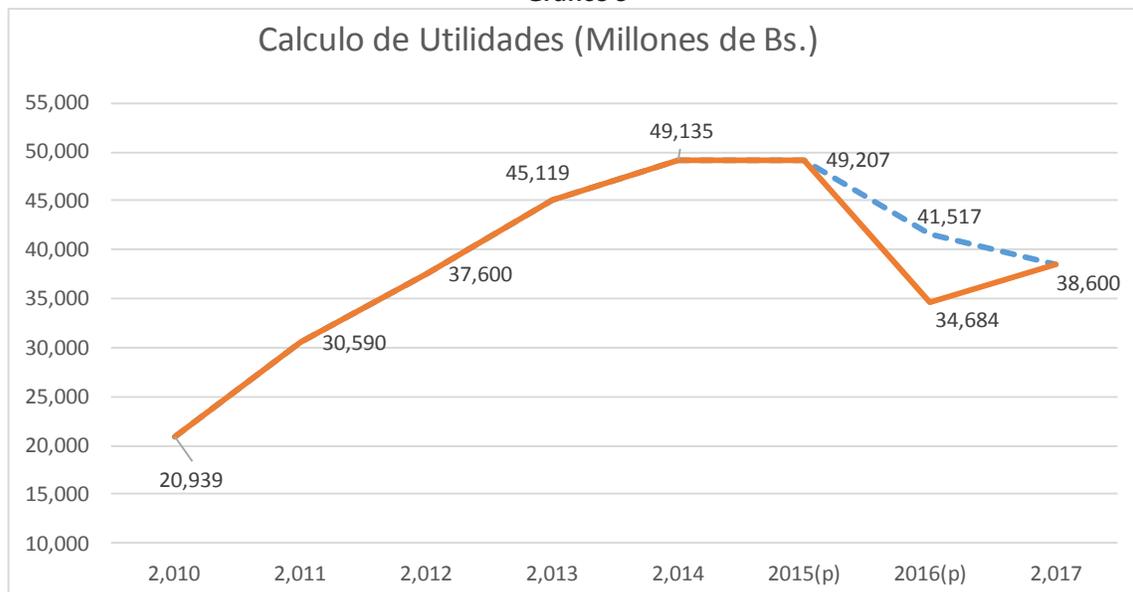
IV. Situación de las Empresas, Costo Laboral e impacto en la Economía

Los años de bonanza permitieron a muchas empresas ampliar ventas, producción y utilidades; puesto que los ingresos subieron para varios segmentos de la sociedad, la tendencia en el consumo dinamizó varios rubros, incluyendo la construcción, restaurantes, turismo y otros. La subida en utilidades llegó a un pico en 2015 para

luego descender gradualmente tal como se aprecia en el Gráfico 9 que sigue.

Para calcular las utilidades se ha tomado la recaudación del Impuesto a las Utilidades, tanto en efectivo como en valores, para dividirla entre la alícuota de este impuesto (25%).

Gráfico 9



	2,010	2,011	2,012	2,013	2,014	2015(p)	2016(p)	2,017
IUE Papeles y Efectivo	5,235	7,647	9,400	11,280	12,284	12,302	10,379	9,650
Calculo de Utilidades IUE Sin Ajuste	20,939	30,590	37,600	45,119	49,135	49,207	41,517	38,600
Calculo de Utilidades IUE Con Ajuste Ley 812 (Bs,MM)	20,939	30,590	37,600	45,119	49,135	49,207	34,684	38,600
Numero Empresas Fundaempresa	116,855	129,724	153,792	217,164	257,564	272,249	284,271	295,829
Utilidad Promedio por Empresa en Bolivianos / año	179,185	235,808	244,488	207,767	190,769	180,743	146,047	130,479
Utilidad Promedio por Empresa en Bolivianos / año Ajust.	179,185	235,808	244,488	207,767	190,769	180,743	122,010	130,479
Part PRICO Y GRACO en recaudacion 78.9%								
Utilidad Sin PRICO Y GRACO	4,418	6,454	7,934	9,520	10,368	10,383	7,318	8,145
Padron sin PRICO y GRACO 1.1%	115,570	128,297	152,100	214,775	254,731	269,254	281,144	292,575
Utilidad Promedio año Sin PRICO Y GRACO (Bolivianos)	38,228	50,309	52,161	44,326	40,700	38,561	26,031	27,837

Fuente: Elaborado con datos del Ministerio de Economía y Finanzas

Adicionalmente, se ha tomado el número de empresas activas que reporta FUNDAEMPRESA para aproximar un promedio de utilidades en cada periodo. De acuerdo a ese detalle, al cierre de 2017, las utilidades habrían descendido a Bs. 38.600 millones de un pico de Bs. 49.207 millones en 2015. En el promedio, la bajada es más pronunciada y ello también se explicaría por la subida en el registro de empresas, liderada por empresas unipersonales.

En julio de 2016 se promulgó la ley No 812 que definió un programa transitorio de regularización de adeudos tributarios. Esta norma generó un flujo de recaudación adicional por ese concepto y en el gráfico se puede apreciar el efecto del llamado “Perdonazo” que equivale a la diferencia ente la recaudación total IUE (Bs. 41.517 MM) y la

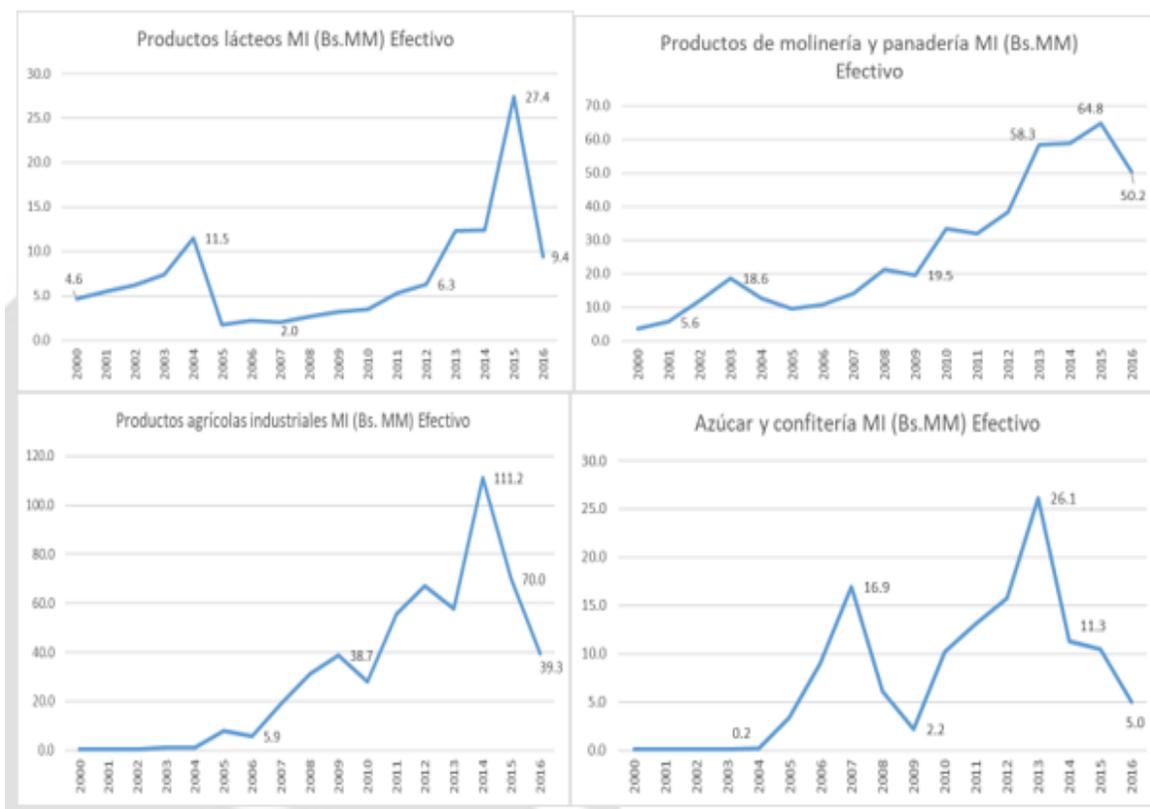
recaudación sin los ingresos de la Ley 812 (Bs. 34.864 MM). En consecuencia, lo que se aprecia es una caída más pronunciada en el IUE al no considerar el efecto de la Ley 812 y una recuperación entre 2016 y 2017 que, sin embargo, refleja un nivel inferior a lo que se generó de recaudación IUE durante la bonanza.

Para ahondar en el análisis, en lo que sigue se ha tomado información sectorial de recaudaciones del IUE a 2016, donde se puede apreciar una baja en una importante cantidad de rubros de la economía⁶.

Los datos a 2016 reflejan el cambio en la tendencia que venía del periodo de la bonanza. Entre 2006 y 2014 los ingresos por IUE subieron para luego descender hasta 2016.

⁶ A la fecha de elaboración de este trabajo (mayo 2018) no se contaba con el informe de Ingresos y Gastos Tributarios 2017.

Gráfico 10: Recaudaciones sectoriales IUE a 2016. En millones de Bs.

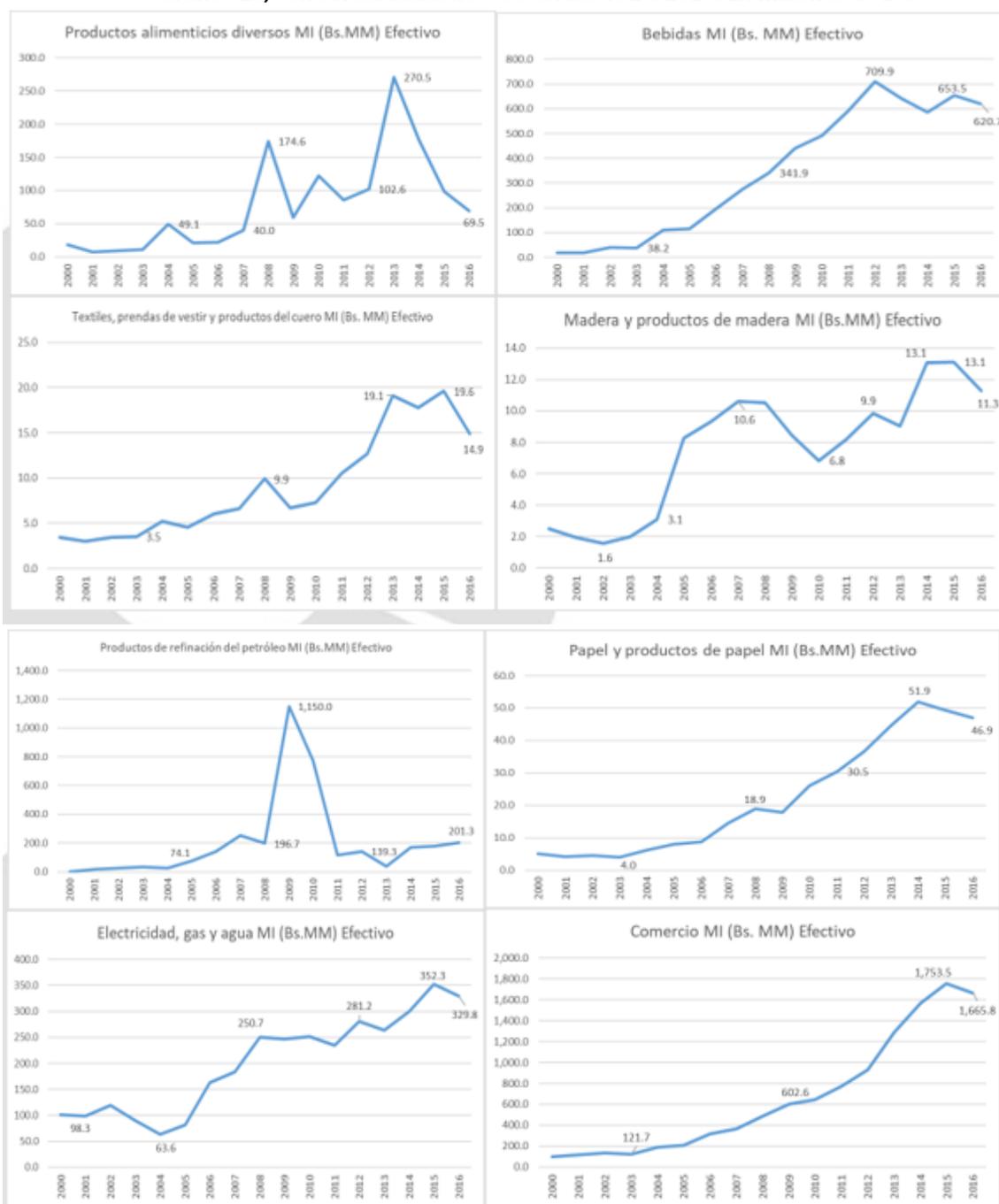


Fuente: Elaborado con datos del Boletín Económico “Ingresos y Gastos Tributarios 2016”, MEFP

En algunos sectores como azúcar y confitería o los productos agrícolas industriales, la caída comenzó antes, de modo que éstos ya experimentaron

varias gestiones con menor capacidad financiera, respecto de las cifras durante los años de auge.

Gráfico 10, cont: Recaudaciones sectoriales IUE a 2016. En millones de Bs.

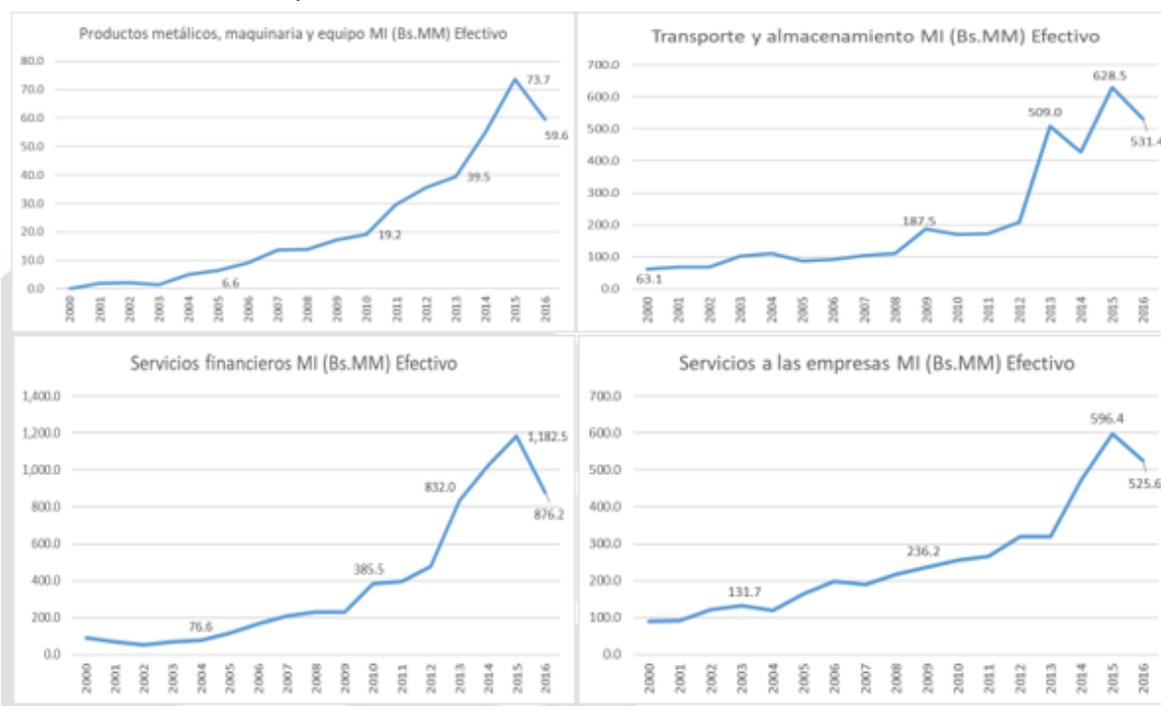


Fuente: Elaborado con datos del Boletín Económico “Ingresos y Gastos Tributarios 2016”, MEFP

En el gráfico se puede apreciar una lenta recuperación en el pago de utilidades, por parte de las empresas que operan en la refinación de hidrocarburos, mientras los otros sectores reportan bajas, lo que explica que no solo es el

efecto hidrocarburos el que incide en una menor utilidad en el conjunto de empresas, sino que existe un enfriamiento transversal que es parte de la desaceleración de la economía.

Gráfico 10, cont: Recaudaciones sectoriales IUE a 2016. En millones de Bs.



Fuente: Elaborado con datos del Boletín Económico “Ingresos y Gastos Tributarios 2016”, MEFP

En suma, la información disponible reporta un escenario en el que las utilidades empresariales podrían estar al menos estancadas sino en bajada en diversos sectores de la economía. Entonces, ese es un dato relevante cuando se busca conocer la capacidad que existe para asumir subidas importantes en costos, particularmente laborales.

Entrando en análisis de costos, en el Cuadro 3 se presentan estimaciones de lo que representaría el

costo del incremento salarial anual, medido en millones de dólares. Para 2018 la Central Obrera Boliviana presentó un Pliego Petitorio con un incremento de 10 por ciento al haber básico, cifra que representaría US\$ 488 millones solo en el sector privado formal. El valor final de cierre de negociación fue de 5.5 por ciento, que representa un costo de US\$ 268.5 millones en el sector privado formal.

Cuadro 3

**Estimaciones de costo de incremento salarial (anual en US\$ Millones) para 2018
Con base a la Masa Salarial Est. 2017 - Sector Privado Empresarial**

Porcentaje de Ajuste	Costo Sect. Privado
3.0%	146.45
3.5%	170.86
4.0%	195.26
4.5%	219.67
5.0%	244.08
5.5%	268.49
6.0%	292.90
6.5%	317.30
7.0%	341.71
7.5%	366.12
8.0%	390.53
8.5%	414.93
10.0%	488.16
15.0%	732.24

Fuente: en base a datos de encuesta de hogares y proyecciones de Masa

En el Cuadro 4 se presenta el efecto del incremento en el Salario Mínimo Nacional. Para el caso se ha tomado la masa salarial de los trabajadores que cotizan a las AFP sobre el Mínimo Nacional (US\$ 152.6 millones anuales) y se aplicó los diferentes porcentajes de ajuste posibles. En su pliego, la COB planteó un incremento de 15 por ciento, cifra que representaría un costo directo de US\$ 22.8 millones. Sin embargo, el ajuste en el SMN tiene un efecto directo en el cálculo del Bono de Antigüedad. Este se calcula sobre la base de 3 SMN y una escala porcentual que fluctúa a partir del segundo año de servicios con 5 por ciento, hasta más de 25 años con un porcentaje de 50.

En el ejercicio se ha aplicado el tramo menor de 5 por ciento de cada nivel de SMN a la masa salarial de 2017, lo que determina un incremento de costo. El valor negociado para el incremento en el SMN de 2018 fue de 3 por ciento y el Bono de Antigüedad es un cargo adicional, haciendo un equivalente a 3.7 por ciento en la planilla de los trabajadores que devengan ese nivel salarial.

Entonces, queda claro que la vinculación del SMN a este beneficio tiene implicaciones mayores. El peso que representa, en términos de las incidencias por antigüedad, es importante. Un empleador con un porcentaje elevado de trabajadores con el SMN y con antigüedad acumulada, estará doblemente afectado por los ajustes en este componente salarial.

Cuadro 4

Costos de Incremento Salarial al Mínimo Nacional

Masa Salarial SMN 2017 US\$ (Incluye 1 Aguinaldo)	152,636,081
Total Cotizantes	864,806
SMN Vigente	2000
Bono Antigüedad con SMN 2000 X 3 X 5%	300

% Incremento	Costo Anual de Incremento Planilla SMN	SMN Ajustado	Calculo Bono Antigüedad Rango Inferior 5% s/3 SMN	Incr. Bono Antigüedad por Pna. Bs.	Costo B.A. para la planilla US\$	Re-expresión % real sobre masa SMN
3%	4,579,082	2,060	309	9	1,121,506	3.7%
4%	6,105,443	2,080	312	12	1,495,342	5.0%
5%	7,631,804	2,100	315	15	1,869,177	6.2%
6%	9,158,165	2,120	318	18	2,243,013	7.5%
7%	10,684,526	2,140	321	21	2,616,848	8.7%
8%	12,210,886	2,160	324	24	2,990,684	10.0%
9%	13,737,247	2,180	327	27	3,364,519	11.2%
10%	15,263,608	2,200	330	30	3,738,354	12.4%
15%	22,895,412	2,300	345	45	5,607,532	18.7%

Fuente: Elaborado con datos de APS

En el Cuadro 5 se presenta un cálculo porcentual de los costos no salariales para un empleador en el sector industrial. La penúltima columna presenta los porcentajes que se aplican al salario y son de cargo del empleador. El primero corresponde al aporte por el concepto de Riesgo Profesional que equivale al 1.71 por ciento de la planilla. Sigue la Prestación Solidaria de Vejez con 3 por ciento, Aporte para Salud que es 10 por ciento, Pro Vivienda 2 por ciento, etc.

En la tabla se incluye el primer y segundo aguinaldo, este último cancelado en tres oportunidades (2013,2014 y 2015), además de la Prima Anual que, dependiendo de las utilidades, podría llegar a ser un sueldo. En el caso de los trabajadores fabriles se suma un pago por el Salario Dominical, el Bono de Antigüedad en su tramo menor del escalafón, y el pago del quinquenio. En suma, se tiene una incidencia de 74 por ciento sobre el salario básico y si se excluye el Dominical el impacto es de 55 por ciento.

Cuadro 5

Bolivia
Calculo de Costos Laborales
Salario Base de Calculo - Salario Promedio Nacional 2015
A Sept. 2015, según INE: Bs. 4,179

		Empleador	Costo en Bs
Pensiones: Sistema Integral de Pensiones - Paquete único: Contributivo y Semicontributivo	Riesgo Profesional o Laboral: Pensiones de invalidez y por muerte para sus derechohabientes (incluye gastos funerarios)	1,71%	71
	Prestación Solidaria de Vejez ⁽²⁾ : Aportes obligatorios	3,00%	125
Salud	Seguro de salud	10%	418
Vivienda	Aporte del cargo del empleador 2% - Provivienda	2,00%	84
Guardería	Sala cuna / Guardería. Costo externo estimado en Bs. 200/mes		
Beneficios No Salariales Adicionales	Primer Aguinaldo	8,33%	348
	Segundo Aguinaldo	8,33%	348
	Prima Anual	8,33%	348
	Bono de Producción (Negociable hasta 100% Haber Mensual)		
	Salario dominical a los obreros (Haber mensual/días hábiles promedio del mes)*domingos de cada mes	18,18%	760
	Bono de Antigüedad 5%/3 SMN. Se toma el valor mas bajo del escalafon	5,94%	248,4
	Quinquenio (Un haber mensual por año)	8,33%	348
TOTAL			3.099
PORCENTAJE DE SALARIO BASICO			74%

Fuente: Elaborado en base a la normativa laboral.

En suma, el análisis refleja un elevado nivel de incidencia del costo no salarial sobre la planilla; por cada Bs. 100 que el trabajador se lleva de salario a su casa, el empleador debe erogar Bs. 74 adicionales con Dominical, o Bs. 55 sin ese componente.

El Cuadro 6 reporta otro de los elementos de costo ligados al empleo formal, que es el pago de los subsidios pre natal y natal. Este beneficio también ligado al SMN se paga por un equivalente a 18 SMN; 12 pagos como subsidio mensual al recién nacido, por un lapso de un año, y la diferencia a la

madre antes del parto, como suplemento a su alimentación y cuidado pre natal.

Para el cálculo se ha depurado la base de beneficiarias publicada por el Servicio de Desarrollo de Empresas Públicas Productivas (SEDEM), eliminando aquellas dependientes de entidades y empresas estatales. Así, el total a diciembre de 2017 llegó a 34.312 personas. Con ello, el cálculo resulta del producto de ese número por 18 SMN, haciendo un total de US\$ 177.5 millones en el periodo analizado.

Cuadro 6

Calculo de Subsidio Prenatal y Natal (Cargos a Privados)

Beneficiarias a dic 2017	Personas	34312
18 smn		
2000	BS	1,235,232,000
Monto en Dolares	us\$	177,475,862

Fuente: Elaborado en base a datos de SEDEM

Este indicador adicional de costos refleja un componente que también tiene incidencia en la demanda de trabajo formal y representa una diferencia grande respecto de lo que sucede en el ámbito del trabajo informal, donde usualmente no se paga este beneficio.

Una de las consecuencias resultantes de costos es, entonces, la informalización del empleo y su precarización. Un primer elemento de análisis en ese sentido tiene relación con el peso que tienen el trabajo asalariado y no asalariado.

Cuadro 7

Latinoamérica, Países Seleccionados: Trabajadores Asalariados y No Asalariados (Porcentaje de Población Ocupada a 2015)

	Trabajadores Asalariados y a Sueldo	Trabajadores No Asalariados	Total General
América Latina y el Caribe	64.8	35.3	100
Bolivia, Estado Plurinacional de	40.1	59.9	100
Haití	41.6	58.4	100
Honduras	44.3	55.7	100
Colombia	47.7	52.4	100
Perú	47.9	52.1	100
Paraguay	57.6	42.4	100
Ecuador	57.9	42.1	100
Venezuela, República Bolivariana de	63.5	36.5	100
México	67.1	32.9	100
Panamá	68.3	31.7	100
Brasil	72.2	27.8	100
Uruguay	72.7	27.4	100
Chile	73.5	26.6	100
Argentina	75.4	24.6	100
Costa Rica	75.5	24.5	100

Fuente: OIT "Soluciones Eficaces, Políticas Activas del Mercado de Trabajo en LAC" 2015

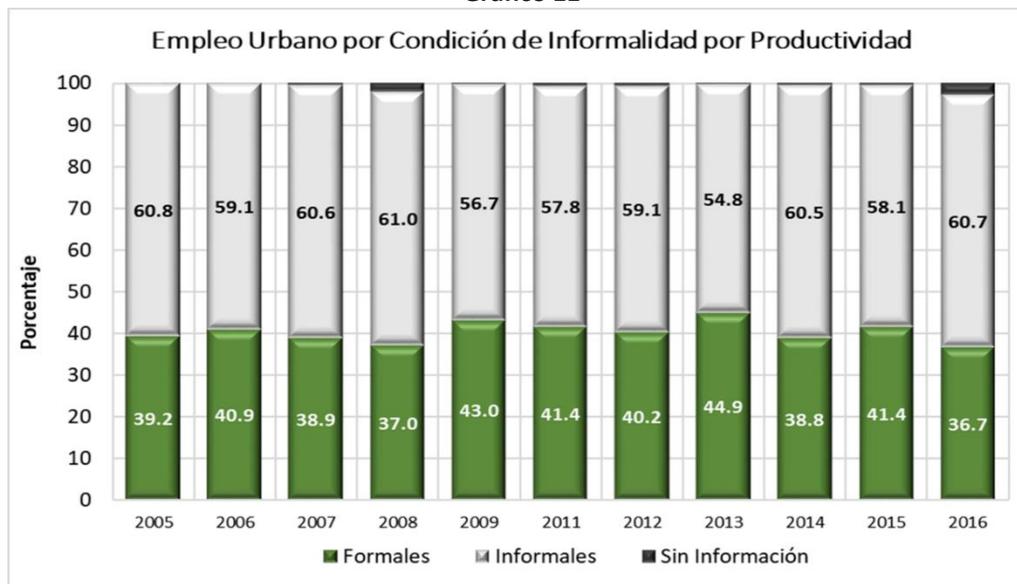
El Cuadro 7 presenta el peso que tiene el sector de trabajadores NO asalariados en varios países de la región y el promedio correspondiente. Para toda la región los trabajadores no asalariados representan el 35.3 por ciento; el caso de Bolivia reporta la mayor incidencia (59.9 por ciento de la Población Ocupada a 2015), inclusive por encima de Haití y varios otros países listados en el cuadro.

Profundizando en la valoración del efecto informalizador que tienen tanto los costos como la dureza de la normativa, el Gráfico 11 reporta el empleo urbano por condición de informalidad, medida por productividad. El Empleo en el Sector

Informal, medido por productividad, corresponde a la Población Ocupada en unidades de baja productividad, con bajo nivel organizacional y uso de capital y tecnología, incluyendo a:

- Trabajadores(as) por cuenta propia (excluyendo a los profesionales independientes).
- Trabajadores(as) familiares y empleadas(os) del hogar.
- Obreros(as), empleados(as), cooperativistas, socios(as), patronos(as) o empleadores(as) de establecimientos donde trabajan menos de 5 personas.

Gráfico 11



Fuente: INESAD, con datos del INE; Encuesta de Hogares

Lo que se puede apreciar, con datos de la última encuesta de hogares (2016), es un peso de casi 61 por ciento de la informalidad, misma que se ha mantenido alta incluso en la bonanza, y habría subido levemente en el último año analizado.

En consecuencia, el análisis presentado en esta sección permite apuntar los siguientes criterios a manera de conclusión:

1. Existe un proceso de ralentización en la dinámica económica que se refleja en el desempeño de las empresas nacionales. Las cifras reportan un escenario de estancamiento o retroceso en las utilidades, aunque

claramente la rentabilidad sigue siendo positiva.

2. Los costos laborales crecientes contraen empleo formal e inducen a la expansión del empleo precario (informal, tiempo parcial, etc.).
3. En la informalidad hay más trabajadores sin seguro de salud, pensiones de jubilación, vacaciones, aguinaldo, bonos, primas, indemnización y otros beneficios.
4. La subida de SMN afecta especialmente a PyMEs y trabajadores menos calificados (jóvenes y mujeres) – Ambos vulnerables.
5. Existe una desvinculación del salario y la productividad.

V. Efectividad de la política: ¿los trabajadores están mejor?

Si bien las políticas laboral y salarial de los últimos años han buscado favorecer a los trabajadores, la pregunta natural es si éstas han sido efectivas en ese propósito y han logrado no solamente mayor empleo sino también mejor calidad en éste.

El Cuadro 8 muestra la evolución del SMN y los ajustes al salario básico desde el año 2006. Entonces el SMN llegó a Bs. 500 mientras que a

2018 sumó Bs. 2060, lo que arroja un incremento acumulado de 312 por ciento en el valor nominal. Para el haber básico el incremento acumulado sumó 149 por ciento en el mismo periodo.

En ambos casos el crecimiento estuvo por encima de la inflación por la definición misma de política que apuntó, cada año, a incrementos mayores a la subida en el IPC.

Cuadro 8

Evolución de Salario Mínimo, Básico e Incremento Salarial

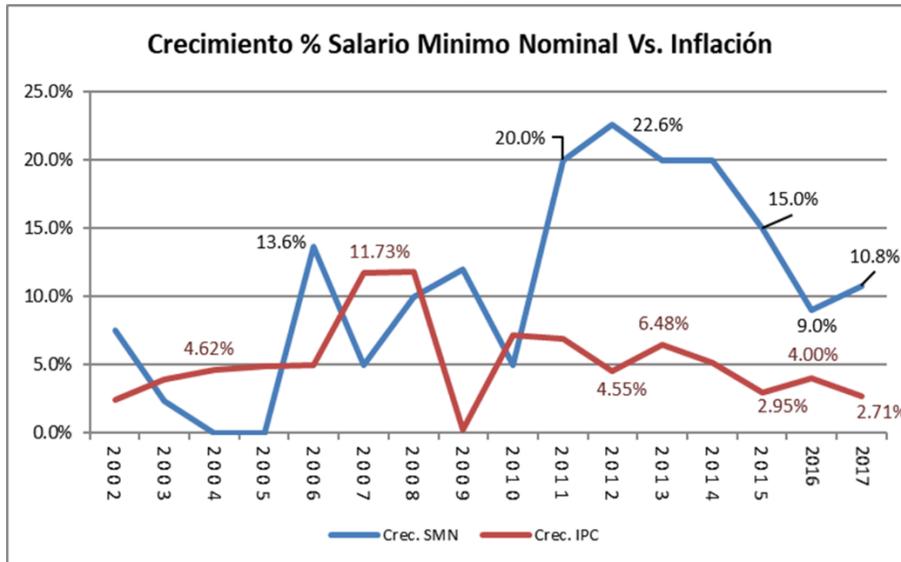
Año	D.S.	Salario Mínimo	Var %	Incremento HB	Var. Acum. SMN	Var Acum. HB
2006	28700	500				
2007	29116	525	5.0%	5%	5.0%	5%
2008	29473	578	10.1%	10%	16%	16%
2009	16	647	11.9%	12%	29%	29%
2010	497	679	4.9%	5%	36%	36%
2011	758	815	20.0%	10%	63%	49%
2012	1213	1000	22.7%	8%	100%	61%
2013	1549	1200	20.0%	8%	140%	74%
2014	1988	1440	20.0%	10%	188%	92%
2015	2346	1656	15.0%	8.50%	231%	108%
2016	2748	1805	9.0%	6%	261%	120%
2017	3161	2000	10.8%	7%	300%	136%
2018	3544	2060	3.0%	5.50%	312%	149%

Fuente: Respetivos Decretos Supremos

El Gráfico 12 reporta el crecimiento en el SMN contra la inflación en cada periodo y se puede apreciar, especialmente luego de 2010, una senda de baja inflación que cierra el 2017 en 2.71 por

cientos. La línea superior del gráfico corresponde a los incrementos nominales que fueron superiores a la inflación, de modo que el resultado es una subida en el salario mínimo real.

Gráfico 12



Fuente: Elaborado con datos del INE

De hecho, el área entre ambas líneas representa el incremento en el poder de compra efectivo del

SMN. Con esta mejora en remuneración la efectividad de la política implicaría, como

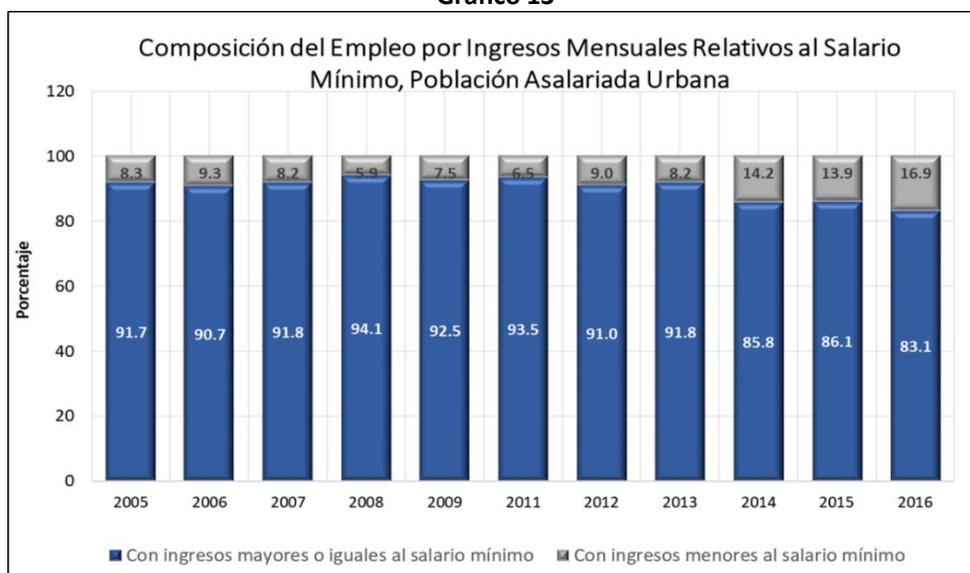
resultado, un menor porcentaje de trabajadores con un ingreso menor al SMN o, por complemento, más trabajadores con un ingresos iguales o mayores al SMN. ¿Será ese el resultado de la política implementada y habría sido efectiva en ese sentido?

En el Gráfico 13 se muestra el empleo por ingresos (mensuales) relativos al Salario Mínimo, dato que corresponde a la Población *Asalariada* que trabaja 40 o más horas a la semana y declara tener ingresos laborales mayores o iguales al SMN. El empleo asalariado agrupa a los obreros, empleados, patrones, socios o empleadores que

reciben salario y a las empleadas del hogar. El empleo no asalariado está compuesto por los cuenta-propias, patrones, socios o empleadores que no reciben salario, cooperativistas de producción y trabajadores familiares y aprendices sin remuneración.

La Población Ocupada corresponde a aquellas personas de 10 o más años de edad que en la semana que fueron encuestadas declararon: a) que trabajaron al menos una hora en la semana de referencia, o b) que por razones circunstanciales no trabajaron, pero cuentan con una fuente laboral.

Gráfico 13

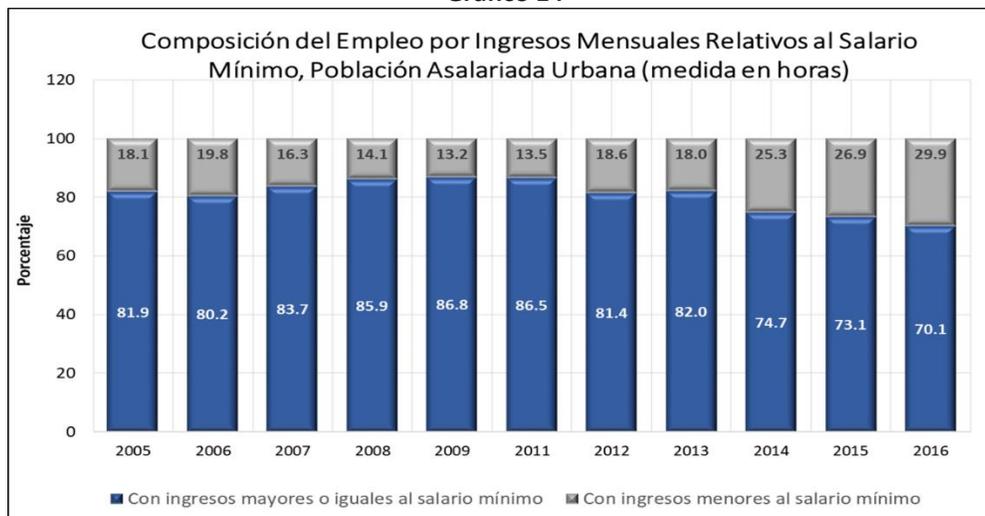


Fuente: INESAD con datos de Encuestas de Hogares del INE

Los datos reflejan a 2016 un incremento en el porcentaje de trabajadores asalariados que tienen un ingreso menor al SMN (pasando de 13.9 a 16.9 por ciento), de modo que la política habría generado resultados inversos a los buscados. Lo anterior es posible por el avance de la informalidad en el empleo, donde no existe el control de parte de las instancias gubernamentales ni de organizaciones de trabajadores como sindicatos.

En el Gráfico 14 se muestra un cálculo similar, con la diferencia que se toma el valor de SMN prorrateado por horas, y se incorpora a todos los encuestados que declararon ser asalariados que no cumplen un total de, al menos, 40 horas a la semana. Es decir, se toma a los trabajadores que prestan servicios en tiempo parcial.

Gráfico 14



Fuente: INESAD con datos de Encuestas de Hogares del INE

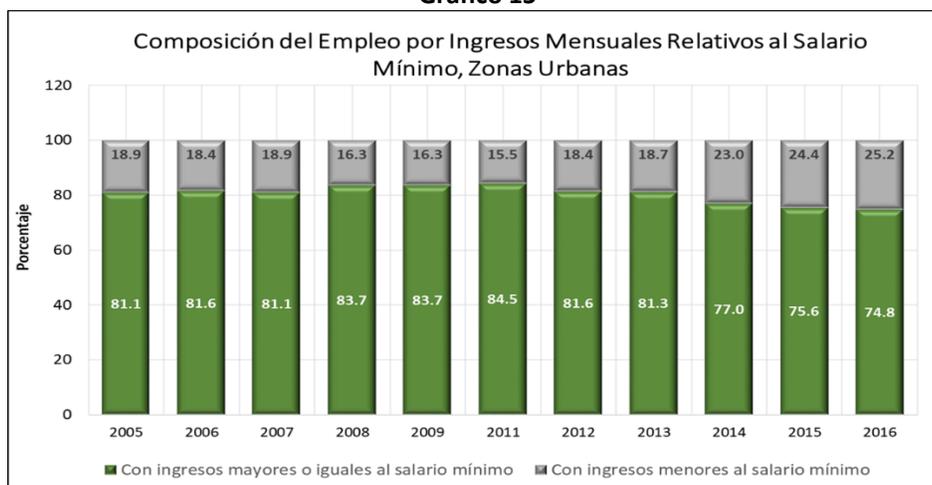
En este caso, el porcentaje que devenga un salario menor al SMN es mayor y cierra el 2016 con 29.9 por ciento, reflejando una vez más un deterioro en la calidad del empleo, tanto por la remuneración como también por la condición de empleo de tiempo parcial, mismo que puede ser el mecanismo para evitar una relación laboral permanente y la aplicación del SMN.

En suma, la valoración del empleo *asalariado* da cuenta de un retroceso, que es resultado de las subidas fuertes en el SMN, que ha hecho que muchos empleadores en la informalidad tengan que pagar remuneraciones menores al SMN. Esto sucede con frecuencia en PyMEs y negocios

pequeños, que no tienen condiciones de asumir importantes incrementos en costos laborales, y en negocios nuevos que emergen en la informalidad. En el caso de los negocios medianos y grandes, la situación descrita no es posible debido a los controles y fiscalizaciones, la obligatoriedad de presentar, ante la autoridad, convenios salariales suscritos con los trabajadores y el control de parte de los sindicatos.

En el Gráfico 15 se muestra la situación de los ingresos, incluyendo los no salariales, que generan los trabajadores cuenta propia. Es decir, se mide la situación en el total de la Población Ocupada Urbana respecto del SMN.

Gráfico 15

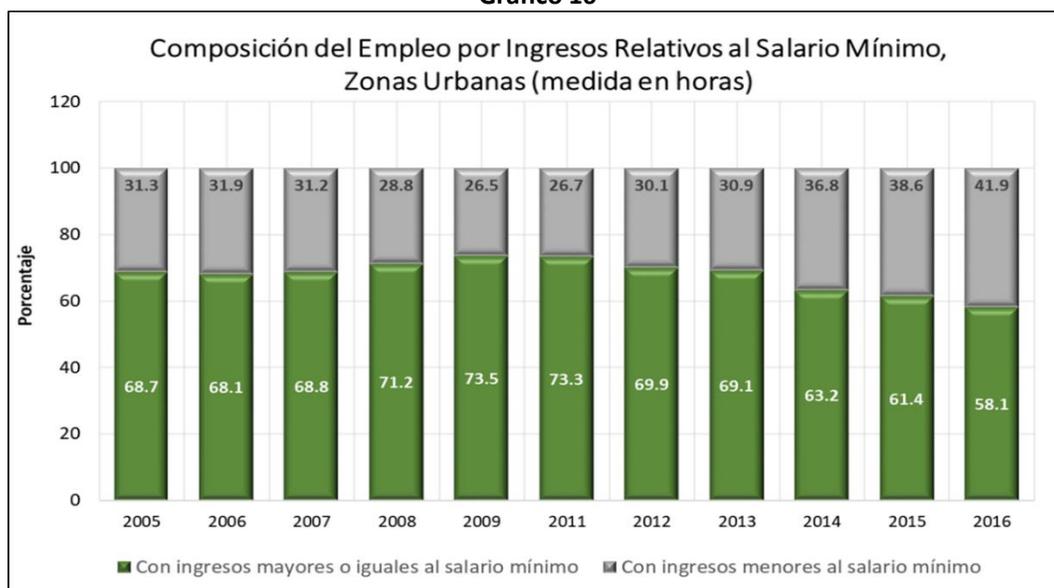


Fuente: INESAD con datos de Encuestas de Hogares del INE

El cuadro reporta la situación de la Población Ocupada con al menos 40 horas semanales de trabajo y, al cierre de 2016, se tiene que el 25.2 por ciento ha declarado un ingreso menor al SMN. Esta cifra se inscribe en una subida sostenida desde 2011, cuestionando nuevamente la efectividad de la política de incremento acelerado en el SMN.

Por su parte, el Gráfico 16 presenta la misma medición, pero incluye los casos de personas en la Población Ocupada que declararon trabajar menos de 40 horas, y por lo tanto se mide el ingreso a prorrata del SMN. En este caso, casi el 42 por ciento declaró un ingreso menor al mínimo nacional en una senda de deterioro que, igualmente, interpela los resultados de la política pública en esta materia.

Gráfico 16



Fuente: INESAD con datos de Encuestas de Hogares del INE

La información presentada deja importante evidencia que cuestiona la efectividad de la política salarial, especialmente la referida al SMN. La subida acelerada en esta variable ha llevado a que menos personas, especialmente las poco calificadas, tengan acceso a este pago mínimo. Las PyMEs generan una importante cantidad de empleo debido al gran número que ellas representan. Al tiempo, estas unidades son las que mayor incidencia tienen en su planilla, con casos que devengan el SMN. Por otra parte, estas son las unidades que mayor empleo generan para los trabajadores menos calificados, entre ellos los jóvenes y las mujeres.

El Gráfico 17 presenta la evolución de dos series, tomando como punto de partida común en salario medio nominal de 2007 (Bs. 2500 aproximadamente). En el caso de la línea superior,

se ha ajustado el valor de partida por el incremento definido en cada decreto supremo para el Haber Básico, de modo que con esos valores se llega a Bs. 5.509 al cierre de 2017. Esa sería la trayectoria del incremento en el salario promedio producto de la aplicación de la normativa.

La línea inferior es el salario promedio observado que el INE calcula en base a las encuestas de hogares y da cuenta de un valor menor. La buena noticia, desde la perspectiva de la política pública y los trabajadores, es que ese promedio sube. La mala noticia es que sube menos de lo que debería haber subido por la sola aplicación de la norma.

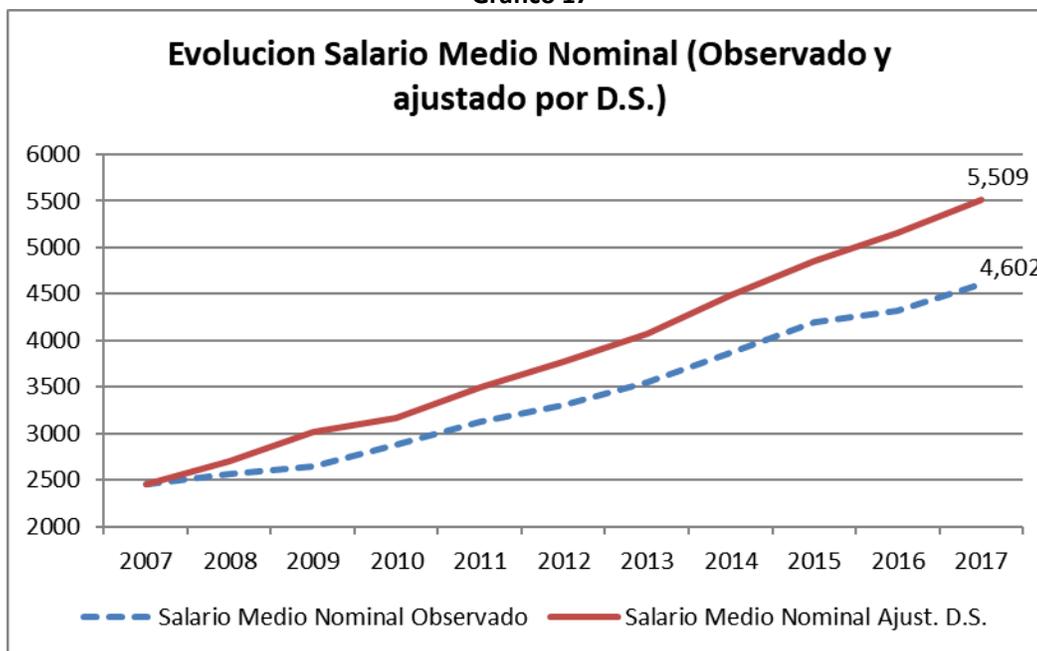
Lo descrito nuevamente interpela la efectividad de la política, debido a que no se habría logrado el

resultado de incrementar los salarios en los niveles planteados.

En el promedio del salario medio nominal se incorpora todo el sector privado, que incluye a la informalidad, donde los menores salarios hacen parte del cómputo y por ello el resultado es afectado por la informalización del empleo.

En adición a lo anterior, se podría pensar que, en lo formal y en apego a la norma, se ha producido una recomposición de las escalas salariales. Por ejemplo, las renunciadas, jubilaciones y otras vacancias habrían sido cubiertas, gradualmente, con trabajadores menos onerosos (salarios más bajos).

Gráfico 17



Fuente: INESAD con datos de Encuestas de Hogares del INE

En resumen, varios factores adversos convergen:

1. La fuerte subida en el Salario Mínimo Nacional resultó en que menos trabajadores ganen igual o más que éste. Hay, proporcionalmente, más trabajadores ganando menos que el mínimo.
 2. Los ajustes por decreto al Haber Básico fueron mayores al incremento nominal del salario promedio, lo que es posible solo si existe una recomposición de las escalas salariales. Es decir, gradualmente se sustituyeron trabajadores más caros por otros menos onerosos.
- i) Independientemente de los ajustes dictados, se bajó la escala de las planillas salariales. Por eso el promedio del Salario Nominal de la economía es menor a la

trayectoria que hubiera resultado de aplicar los ajustes de los decretos.

- ii) El cálculo de salario medio en el sector privado no excluye (a partir de las encuestas) los casos de asalariados en la informalidad. En consecuencia, el avance en el empleo no formal también influye en un salario medio nominal menor al que resulta de los ajustes por Decreto.

En suma, es claro que la política salarial ha resultado en una expansión del desempleo, una precarización asociada al incremento del empleo informal y poca efectividad cuando se verifica que, proporcionalmente, más trabajadores tienen un ingreso menor al Mínimo, y el Salario Nominal Promedio observado es menor a lo que resultaría de la aplicación de los ajustes determinados por los Decretos.

VI. Alternativas de Política Laboral y Salarial

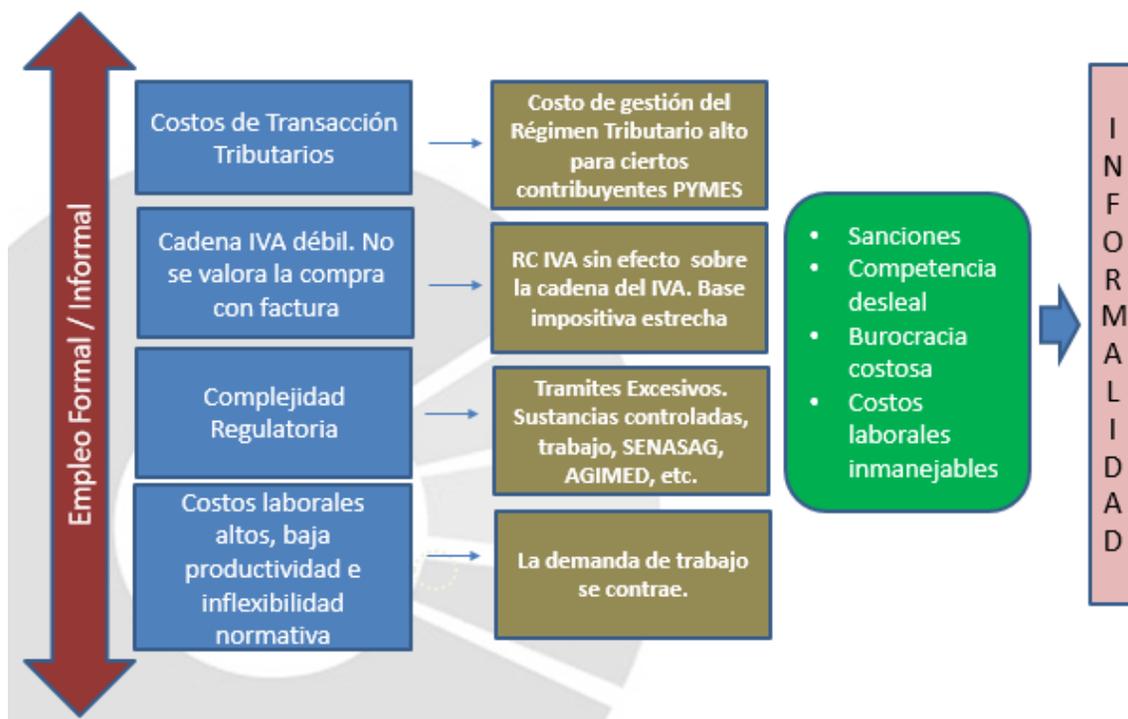
VI.1. Factores que actúan en la Formalidad/Informalidad, el Empleo y su calidad

Del análisis de previo surge la necesidad de plantear ajustes importantes a la política laboral de forma integral, donde el tema de los salarios no puede ser tratado independientemente de los objetivos de ampliación del empleo de calidad. En consecuencia, lo que se busca es proteger el empleo digno existente; ampliar el potencial de empleo formal para los trabajadores que no tienen acceso a éste, y destrabar una de las limitantes de la inversión privada, que es la imposibilidad de gestionar las relaciones laborales en la producción.

El punto de arranque tiene relación con criterios de política que pueden contribuir a la formalización del empleo, inicialmente desde una perspectiva amplia que tiene que ver con las decisiones empresariales y de contexto favorable a la inversión. El Gráfico 18 esquematiza un conjunto de costos que, dependiendo de su nivel, pueden influir en la decisión, particularmente de pequeñas y medianas empresas, para ser formales o informales.

Gráfico 18

COMO FORMALIZAR/PROTEGER EL TRABAJO Y LOGRAR MAYOR EMPLEO DIGNO? – EL CONTEXTO DE LA INVERSIÓN Y EMPRESA



Fuente: Elaboración propia del autor

Desde la perspectiva de la organización productiva, varios componentes de costo influyen en la informalidad. El primero tiene relación con los costos de transacción tributarios, mismos que

están vinculados especialmente a los riesgos que representa el cumplimiento de los requisitos de pago y la gestión de las obligaciones tributarias. En el caso particular de los negocios pequeños,

que no cuentan con personal especializado y un departamento de contabilidad, la gestión tributaria es delegada a pequeñas empresas, las que no asumen responsabilidad de posibles sanciones en procesos de fiscalización, mismos que se producen varios años después de cada gestión.

En el sistema tributario boliviano existen el Régimen Simplificado y el General. El primero tiene como limitante el patrimonio que no puede exceder Bs. 37 mil y las ventas anuales Bs. 136 mil. Todos los negocios que exceden esos parámetros deben inscribirse en el General. Así, los emprendimientos pequeños y medianos deben cumplir con todos los requisitos del Régimen General y gestionar la misma complejidad que enfrentan empresas grandes como los bancos y las industrias grandes.

Los costos de transacción tributarios suben en la medida que se generan penalidades resultado de procesos de fiscalización. A ello contribuye el mecanismo de ajuste que contiene una re-expresión en UFV y tasas de interés crecientes en el tiempo, de modo que el valor de los adeudos tributarios sube exponencialmente (por la combinación de mayor tasa en el tiempo y mayor plazo, antes de que aplique la prescripción de la acción de la Administración Tributaria).

Un segundo criterio que incide en la informalidad está ligado a otro componente del sistema impositivo que es el IVA. Este impuesto es el más importante (considerando la recaudación en el mercado interno y las importaciones) en la estructura de ingresos fiscales. Por su parte, el Régimen Complementario al IVA (RC-IVA) es el impuesto control que dinamiza toda la cadena de la recaudación. A los asalariados se les retiene el RC-IVA y estos pueden recuperar la retención presentando facturas por el consumo que realizan.

Hace varios años se estableció un umbral de 4 salarios mínimos (SMN) debajo de los cuales los trabajadores quedan exentos de presentar facturas. En 2005 el SMN alcanzó Bs. 440, de modo que el umbral sumaba Bs. 1760. Con la subida de esta remuneración, a 2018 el monto del umbral

sería Bs. 8240, que es casi el doble del Salario Medio Nominal.

De entrada, son muy pocos los trabajadores que son formales (40 por ciento de la PO aproximadamente) y si a ello se resta los exentos, el resultado es que menos trabajadores demandan facturas por sus compras. Así, el efecto es que los consumidores no activan el RC-IVA y en consecuencia se debilita toda la cadena del IVA. Con ello, muchos negocios informales ganan la preferencia de los consumidores, puesto que éstos no requieren facturas por sus compras. Así, la informalidad es premiada en los mercados puesto que enfrenta menos costos, y el consumidor prefiere menores precios y no requiere notas fiscales.

En tales condiciones, se expande el potencial de la informalidad y con ello el empleo precario, de modo que este es un factor que influye sobre el resultado en términos de la cantidad de negocios registrados y la calidad de empleo que generan.

Un tercer ámbito de relevancia es la complejidad regulatoria, que se traduce en un exceso de normas, controles, superposición de exigencias, registros y en general el peso que tienen los trámites en el ámbito de la formalidad. Estos problemas parten con la complejidad para conformar empresas, y luego se extienden a la gestión de empresas hasta el cierre de éstas. La burocracia es costosa para el usuario, y con frecuencia se convierte en una traba importante para poder realizar actividades empresariales. A mayor complejidad regulatoria, mayores son los incentivos para la informalidad y de ello el empleo precario.

El cuarto componente de impacto en la informalidad son los costos laborales y sobre esta materia se ampliará en lo que sigue. Estos costos son salariales y no salariales. Mientras los primeros hacen referencia a los sueldos que el trabajador efectivamente percibe, los segundos hacen referencia a todos los demás cargos del empleador, asociados al empleo formal.

Cuanto mayores son estos costos, mayor es el incentivo al empleo informal. El encarecimiento

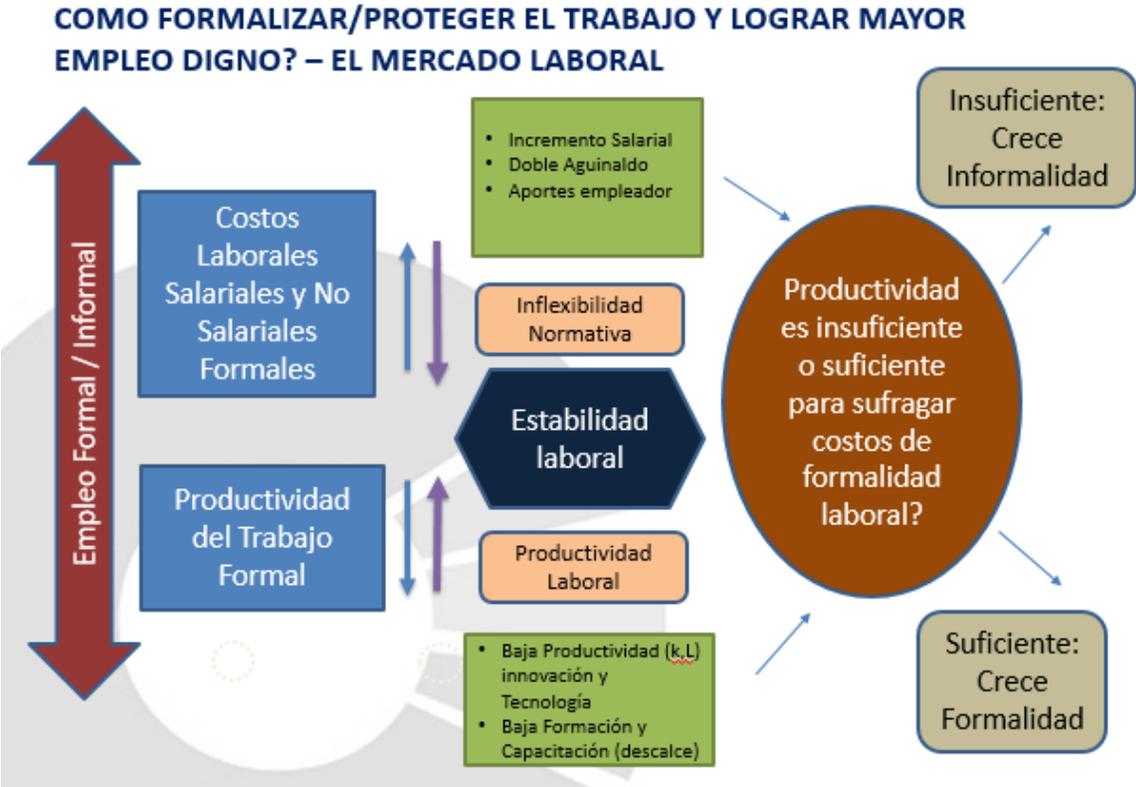
del empleo de calidad resulta, como es previsible, en una contracción de la demanda de empleo que se genera en el ámbito de la formalidad. Pero, si adicionalmente al encarecimiento del empleo se reporta un estancamiento o retroceso en la productividad del trabajo, entonces el efecto hacia la informalidad es aún mayor. Un aspecto relevante que también corresponde anotar es el endurecimiento de la norma laboral, en particular, la referida a la desvinculación de los trabajadores. Si la desvinculación laboral justificada representa un proceso complejo, costoso y muy difícil de llevar adelante, entonces la decisión de contratación, en el marco de la norma, también es compleja. Ambos, la contratación y la desvinculación son elementos interrelacionados entre sí.

El Gráfico 19 analiza, en más detalle, este componente de costos laborales como

determinante del empleo informal. Existe una interacción regular entre los costos laborales formales y la productividad del trabajo. El mejor resultado es una mejora en la productividad, y en consecuencia un incremento en la retribución al trabajo y los costos laborales. De esa manera, la mayor compensación a la mano de obra se hace sostenible en el tiempo, puesto que la productividad es regularmente suficiente para erogar los costos del empleo formal.

En contra parte, el escenario menos sostenible es el incremento en los costos laborales en un contexto de estancamiento o retroceso en la productividad del trabajo. En tal situación no es posible sostener en el tiempo los costos y, eventualmente la operación empresarial, en el ámbito de la formalidad, se hace difícil, de modo que surge la solución de la informalidad.

Gráfico 19



Fuente: Elaboración propia del autor

Los costos laborales, en el caso boliviano, han subido impulsados por los incrementos salariales superiores a la inflación, y la creación de beneficios adicionales como el segundo aguinaldo, además de nuevos componentes, como los aportes al sistema de jubilaciones a cargo de los empleadores. En contraparte, la vía de mejoras en la productividad ha tenido menos relevancia en la agenda pública, de modo que temas como la capacitación, la formación relevante a las necesidades de la producción, el emprendedurismo, la innovación y la capacitación específica, con impacto en el desempeño laboral, han sido tangenciales en la política pública.

Es importante señalar que la productividad en general y la laboral en especial, no solo se mejoran con inversiones en capital humano, sino también en tecnología y equipamiento, de modo que no solo es responsabilidad del trabajador incrementar sus capacidades, sino también de su empleador. Las inversiones que realice el empleador en innovación y mejoras en competitividad tienen repercusión en la productividad de sus trabajadores. Sin embargo, como en todo proceso de inversión, las previsiones de mercado y las ventas adicionales son relevantes para las proyecciones de amortización, las que definen si es rentable o no un mayor aporte de capital.

En todo este proceso la política laboral también fijó como meta la estabilidad laboral, fundada exclusivamente en el endurecimiento de la norma (inflexibilidad normativa). Al igual que en el caso de la productividad, se dejó de lado la inversión en capital humano y lograr que el trabajador sea más indispensable por su aporte a la producción, de modo que esa cualidad fundamental sea el soporte central de la estabilidad en su trabajo. Las mejoras constantes en la productividad resultan en mejor desempeño empresarial y, por lo tanto, los trabajadores son más valorados, lo que contribuye a su estabilidad.

El Gráfico 20 esquematiza las condiciones necesarias para la creación de empleo formal. Cuando el valor del producto generado por el trabajador es igual a la suma de i) salario bruto y ii) costos no salariales, el trabajador aporta lo

suficiente para financiar la sostenibilidad de su trabajo. Pero todo emprendimiento busca generar un excedente adicional que compensa al capital invertido, de modo que el valor del trabajo, combinado con los demás factores productivos, debe generar un margen que es la contribución a la utilidad de la empresa.

Así, cuando el valor del producto generado por el trabajo es igual a la suma de esos tres componentes, el resultado es la sostenibilidad laboral y en tal caso, el empleador tiene un interés en contratar al trabajador de manera formal.

En ese esquema, cuando el salario bruto o los costos no salariales suben, el valor del producto generado por el trabajo debe subir, en igual proporción, para mantener la decisión empresarial de generar empleo formal. Si estos componentes suben aceleradamente y no así el valor del producto, entonces se rompe el interés y viabilidad del empleo. Por su parte, el componente de aporte a la utilidad está limitado por el propio mercado; en una economía totalmente abierta a productos de todo el mundo, no es posible pensar que se puede sostener una utilidad mayor a la que define la competencia local y externa.

La inversión en capital humano que mejora la productividad en el trabajador, hace que éste tenga mayor empleabilidad y movilidad, permite que pueda salir de empleos con baja remuneración hacia otros con mayor pago, de modo que los empleadores no pueden pagar, indefinidamente, salarios bajos a favor de mayores utilidades.

La clave en esto último es la capacitación, formación y generación de habilidades con impacto en empleo y salarios; la educación formal regulada por el Estado, la formación técnica y vocacional y otras formas de capacitación, deben adecuarse a la demanda de aptitudes por parte del sector productivo, en una perspectiva que contemple el impacto de la tecnología en el mundo del trabajo, incluyendo la automatización, la estandarización de procesos que realizaran maquinas, las comunicaciones, la movilidad virtual del trabajo, los servicios globales, etc. Existen

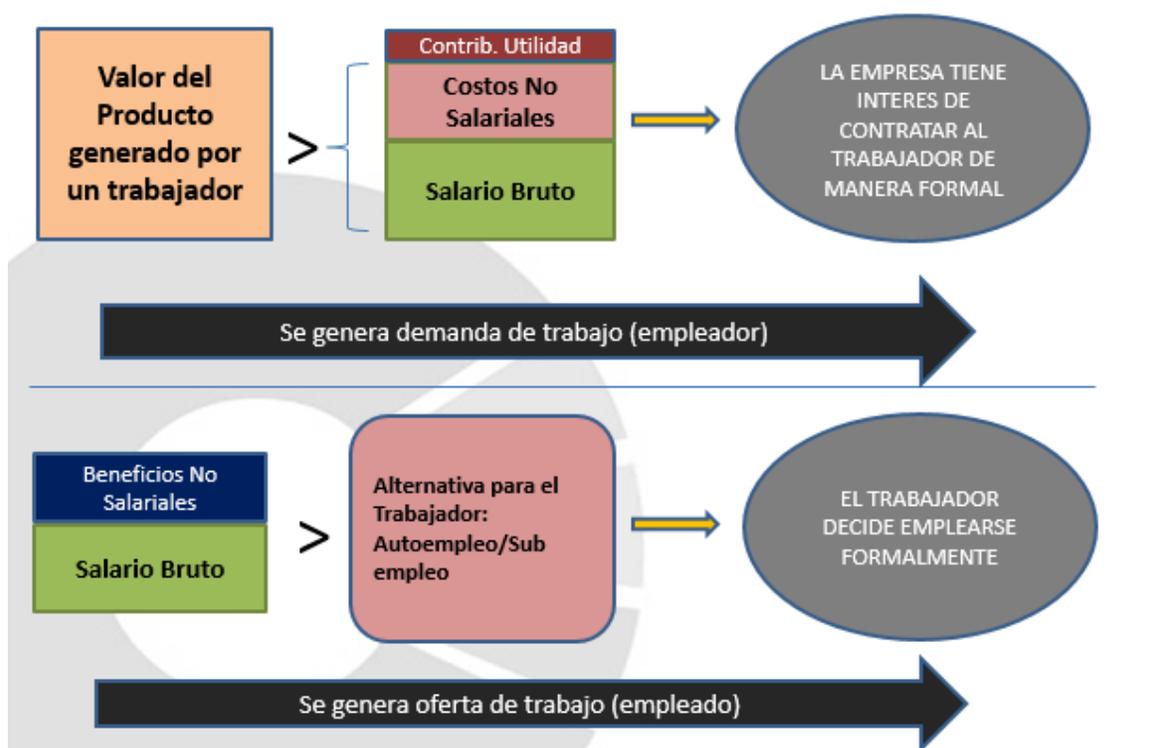
varias proyecciones que anticipan que muchos de los empleos que hoy realizan personas serán asumidos por máquinas.

En consecuencia, el Estado debe asumir un rol mucho más dinámico para adecuar los sistemas

educativos y de capacitación, no solo en beneficio de la producción y la competitividad del país, sino en resguardo de la inversión más importante que hacen todos los ciudadanos, que es su educación.

Gráfico 20

CONDICIONES PARA LA CREACIÓN DE UN EMPLEO FORMAL



Fuente: Elaboración propia del autor

En el gráfico, si la suma del salario bruto más los beneficios no salariales no es mayor a la alternativa del trabajador, que puede ser el auto empleo o el empleo en la informalidad, entonces éste decide no emplearse formalmente. En determinados periodos este desequilibrio puede darse no solamente por bajas remuneraciones sino también por una baja percepción de los beneficios no salariales.

Por ejemplo, cuando las contribuciones a los Fondos Complementarios de Pensiones (en el viejo sistema de Reparto) eran percibidas como impuestos con baja probabilidad de

contraprestación futura en jubilación, muchos trabajadores preferían prestar servicios en calidad de consultores u otra modalidad que los eximía de realizar aportes, de modo que esa baja valoración de los beneficios no salariales también puede inducir a la informalidad.

En el presente, desde la perspectiva del trabajador, la magra rentabilidad de los fondos de pensiones y/o la baja calidad de servicios de salud, puede significar un incentivo a la búsqueda de cierto tipo de informalidad, más aún cuando esa condición le puede significar un mayor salario líquido para llevarse a su casa.

VI.2. Redistribución Vs. Productividad: dos lógicas que pueden combinarse

El Gráfico 21 presenta dos lógicas de política laboral no excluyentes. En el contexto nacional, sin embargo, se ha enfatizado solo en la opción (A) que es la visión redistributiva a través del empleo y el salario. Esta opción concibe la relación entre trabajadores y empleadores en confrontación, pugnando por la renta del capital y el trabajo. En esa lógica la torta de la renta es estática, esencialmente no cambia y lo que unos ganan los otros pierden. Si no se hace la suficiente presión para un incremento sustancial en salarios, esa renta es apropiada por el empleador o viceversa.

En ese esquema, la política estatal alienta la redistribución y establece condiciones para que los trabajadores puedan obtener la mayor parte

de los ingresos empresariales, dejando en un segundo plano la sostenibilidad, competitividad y capacidad de la organización empresarial que genera el empleo.

Las cifras y evidencia que se ha presentado en el presente informe dan cuenta de costos en subida, productividad estancada y por lo tanto un deterioro en el empleo formal.

La lógica (B) corresponde a una vía olvidada en la agenda nacional, que implica un esfuerzo de largo plazo, pero también una solución duradera a un problema que crece y afecta a más personas; el desempleo y la precarización.

Gráfico 21



Fuente: Elaboración propia del autor

Esta vía describe un escenario donde empleadores y trabajadores convergen en el interés de lograr

mayor productividad y por lo tanto deciden cooperar para lograr ese objetivo. Tanto

empleadores como trabajadores definen metas de mayor productividad y negocian la forma de compartir una torta más grande (mayores utilidades, por ejemplo). Para ello, se identifican variables relevantes que no solo tienen que ver con la productividad del trabajo, sino las inversiones nuevas en maquinaria, equipos, ampliación de mercados además de la capacitación y desarrollo de destrezas del capital humano, tanto en trabajadores como gerentes (productividad del capital también).

Así, los paquetes de negociación implican ajustes en salarios, pero principalmente metas colectivas e individuales, además de la participación equitativa en los resultados. Los trabajadores suelen fijar condicionantes para posponer el pago de dividendos de los accionistas, favoreciendo inversiones que impliquen mayor capacidad empresarial y competitividad; todo eso en la perspectiva de lograr estabilidad laboral y mayor ingreso para ambas partes.

Desde el Estado se alienta y regula esta política que es fundamental en el largo plazo; se

contribuye definiendo y regulando sistemas de compensación con componentes variables en función de resultados, de modo que el trabajador pueda eventualmente incrementar su sueldo, y para controlar ello, el Estado se asegura que tenga acceso a información transparente del desempeño empresarial. Los convenios establecen mecanismos inequívocos de metas colectivas e individuales negociados entre las partes, y las retribuciones adicionales que derivan de la consecución de tales metas. Se fijan las inversiones necesarias y los compromisos de parte de los empleadores para lograr esas capacidades adicionales que significarán mejores ingresos para todos.

En suma, esta lógica de política laboral y salarial se complementa con la tradicional vía de redistribución, de modo que en el mediano y largo plazo es posible construir un sistema equilibrado con efectos positivos en la productividad general de los factores, hecho indispensable para mantener y hacer crecer la economía en un esquema de equidad y estabilidad social en el trabajo.

VII. Propuestas de Ajuste Normativo

VII.1. Desvinculación controlada y justificada

El artículo 49 de la Constitución establece que el Estado protegerá la estabilidad laboral y en consecuencia se prohíbe el despido injustificado y toda forma de acoso en el trabajo. En esencia, se establece una limitante al despido, en función de lo que se defina como justificado o injustificado, y ello busca acotar las decisiones intempestivas, infundadas y asociadas a excesos o arbitrariedad de parte de los empleadores.

Al presente, la normativa solo considera como justificado el despido cuando se enmarca en uno de los incisos de la Ley General del Trabajo, mismos que describen faltas y comportamientos extremos de parte del trabajador. La norma no considera otros factores fuera de control de las partes y es por ello que se plantea mayor apertura a circunstancias imprevisibles, pero que impliquen una desvinculación con el pago de todos los

beneficios, a diferencia de lo que establece el art. 16 de la LGT.

Sobre esta materia existe un conjunto de sentencias constitucionales relevantes que abren vías de solución en el sentido planteado. Por ejemplo, la Sentencia Constitucional N°009/2017 determina que *“No se pondrá término a la relación de trabajo de un trabajador a menos que exista para ello una causa justificada relacionada con su capacidad o su conducta, o basada en las necesidades de funcionamiento de la empresa, establecimiento o servicio.”* Los criterios relevantes, en este caso, apelan a la capacidad del trabajador y las condiciones de la empresa, hechos que en la realidad son determinante en el empleo.

Por su parte, la Sentencia Constitucional N° 1088/2015-S1, establece que “... se evidencia: i) Si bien el art. 46.I.2 de la CPE garantiza el derecho a la estabilidad laboral; sin embargo, puede concluir por causas ajenas a la voluntad de las partes cuando se demuestra la existencia de fuerza mayor o caso fortuito, debiendo acreditarse por parte del empleador que ésta fue: imprevisible, inevitable, ajeno al empleador y trabajador, actual, sobreviniente; y, absoluto, que impida la continuidad de la relación laboral; y, ii) de producirse el despido por fuerza mayor, éste no implica el incumplimiento de parte del empleador de las obligaciones sociales a favor del trabajador”

En consecuencia, el razonamiento expresado muestra que puede darse una ruptura del vínculo laboral por causas objetivas o bien causas de fuerza mayor, como aquella que puede darse cuando la situación económica de una empresa demuestra pérdidas o déficit financiero en más de una gestión, comprobada por los propios balances de la empresa que eventualmente podría concluir en una quiebra económica, lo que implicaría dejar sin fuente laboral a todo el personal de la empresa.

En suma, lo que se propone como causales justas de desvinculación se resume en los siguientes tres puntos, de los cuales el (a) es el único en vigencia:

- a. *Aquellas relacionadas a la conducta de la trabajadora o del trabajador por incurrir en una causal de despido establecida en el artículo 16 de la Ley General de Trabajo o en el artículo 9 de su Decreto Reglamentario. Sin Beneficios Sociales – (Vigente)*
- b. *Aquellas relacionadas a la capacidad o rendimiento de la trabajadora o del trabajador por un trabajo deficiente o por contar con evaluaciones de desempeño negativas. Con Beneficios Sociales*
- c. *Aquellas que requieren de reducción de personal por las necesidades de funcionamiento de la empresa, establecimiento o servicio, debiendo en estos casos estar debidamente fundamentada la determinación. Con Beneficios Sociales.*

Lo anotado es concurrente con la legislación vigente en relación al empleo en el sector público, bajo el Estatuto del Funcionario Público (Ley 2027) que define lo siguiente:

Art 7.II. Los funcionarios de carrera tendrán, además, los siguientes derechos:

- a) A la carrera administrativa y estabilidad, inspirada en los principios de reconocimiento de mérito, evaluación de desempeño, capacidad e igualdad.

Art 29 (PERMANENCIA Y RETIRO). “La permanencia y el retiro de los funcionarios de carrera, estarán condicionados al cumplimiento de los procesos de evaluación de desempeño conforme al presente Estatuto...”

En consecuencia, hoy es claro que la estabilidad laboral en el fuero público NO es absoluta y eso es correcto. Por analogía, tampoco debería existir estabilidad absoluta en el foro privado.

Otro ámbito normativo a ajustarse, y que en las condiciones actuales genera discriminación normativa, tiene que ver con las condiciones del empleador para asumir obligaciones como los incrementos salariales.

En los últimos dos años los decretos de incremento salarial definieron condiciones aplicables en el sector público. Puntualmente, para habilitar el incremento, se requiere que las empresas estatales hayan generado utilidades en la gestión previa al incremento y que, en una proyección a tres años, también se anticipe la generación de utilidades. Esta lógica, totalmente racional, debería también aplicarse en el sector privado.

Por otra parte, se plantea que la política salarial se aplique en igualdad; no puede fijarse el mismo valor de incremento como un techo para el sector público y piso de negociación para el sector privado. Los decretos de los últimos años incurren en ese tipo de discriminación que afecta a los empleadores formales, encareciendo en el empleo y reduciendo la demanda de éste.

VII.2. Propuesta de Política Salarial

La política salarial vigente se sostiene en negociaciones bipartitas entre la Central Obrera Boliviana y el Gobierno Nacional. A partir del mes de marzo o abril de cada año se inicia un proceso, esencialmente político, en el que una parte presenta un pliego petitorio y la otra parte hace una contrapropuesta de incremento salarial. En este escenario se mezclan los roles estatales como empleador y como regulador del mercado laboral. Las propuestas de ajuste tienen aplicación en el sector público, pero son igualmente obligatorias en el sector privado formal.

Sobre esta materia, los convenios suscritos por Bolivia con la OIT definen, en el marco del tripartismo (trabajadores, empleadores y gobierno), la necesidad de llevar adelante consultas exhaustivas con las partes en el proceso de discusión de los ajustes salariales, hecho que no ha sucedido, excluyéndose al sector privado empleador, que es quien asume los costos del ajuste.

La propuesta que se plantea en esta materia busca establecer un mecanismo técnico, automático, previsible y alejado de la pugna política de coyuntura que se repite cada año en el esquema vigente.

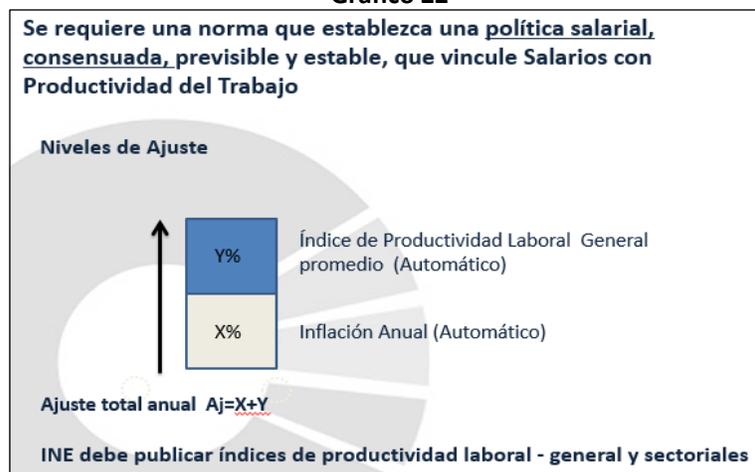
Los principios son i) reponer la erosión que implica la inflación del periodo anterior en el poder de compra de los salarios y ii) sumar a lo anterior un

ajuste que resulte de un cálculo de la variación en la productividad del trabajo.

El dato de inflación es generado de manera mensual por el INE y hacia finales de diciembre de cada año se conoce la inflación acumulada del año que termina. Esta información ya es tomada en cuenta en el esquema de negociación actual. Por su parte, no existe un dato oficial de variación en productividad del trabajo; la productividad marginal del trabajo no es un dato observable sujeto a encuestas, pero puede ser calculado en base a otros datos que permitan ese objetivo. Una vía alternativa de inicio es calcular el cambio en la productividad media que implica expresar el PIB real por trabajador y medir su cambio en el tiempo.

El Gráfico 22 esquematiza la propuesta identificando los componentes que se suman para llegar al total del ajuste salarial. El componente de productividad puede ser el planteado, que es un promedio para toda la economía, pero es posible trabajar alternativas sobre el mismo principio, en la medida que una instancia técnica estatal genere la información necesaria. Por ejemplo, si fuera posible contar con medidas de productividad sectoriales, se podría fijar un componente de productividad (el menor, pero positivo de los sectores) que sería una base sobre la cual se aplicaría el componente sectorial.

Gráfico 22



Fuente: Elaboración del autor

Para el año 2018, este esquema habría generado un incremento total de 3.51 por ciento, que sería aplicable tanto al básico como al mínimo nacional. Los componentes correspondientes serían 2.71 por ciento por inflación y 0.8 por ciento por el componente de productividad.

Esa fue la propuesta que el sector privado hizo conocer antes de la negociación COB – Gobierno; sin embargo, el resultado final fue 3 por ciento al mínimo nacional y 5.5 por ciento al básico, como base de negociación, lo que en varias unidades

productivas podría derivar en incrementos incluso mayores.

Al tiempo, las autoridades anunciaron estimaciones que determinarían el pago del segundo aguinaldo, de modo que el incremento efectivo sería la suma del ajuste al básico más la incidencia de este segundo beneficio de final de año, haciendo un total de 13.83 por ciento en el total, cifra que, por la tendencia reflejada en las cifras, podría incidir, con mayor fuerza, en la precarización del empleo.

VIII. Conclusiones

1. La problemática salarial debe estar inscrita en un contexto amplio de interés, que es una política laboral que contribuya, efectivamente, a cumplir los preceptos constitucionales del derecho al trabajo digno para la mayoría de los trabajadores del país. Desde la perspectiva técnica, las remuneraciones y el empleo son dos variables interdependientes; la primera influye en la segunda, especialmente en un contexto en el que la informalidad gana terreno. El encarecimiento del empleo induce a soluciones de dependencia laboral desprotegidas, aspecto que es amplificado por otros costos, a veces indirectos, como la burocracia y la gestión de tributos, particularmente en pequeñas y medianas unidades productivas.
2. Los últimos 10 años se caracterizaron por un ciclo excepcional de precios internacionales y flujo de rentas hacia la economía. Sin embargo, este auge ha llegado a un final y se visualiza un contexto económico distinto en el mediano plazo. En estos años la política salarial ha sido expansiva, asentada en márgenes fiscales que ayudaron a financiar gasto corriente, y en el sector privado, apoyada en utilidades, que contribuyeron a financiar gastos de personal. De todos estos flujos, es claro que no todo quedó en el país, puesto que una parte importante de gasto se concentró en productos importados.

Cabe anotar que, incluso durante el periodo de auge, el empleo formal no ganó terreno de manera significativa y, al contrario, una vez finalizado las cifras muestran un avance en la informalidad y la precarización. Una de las manifestaciones de esto es la subida en la tasa de desempleo, afectando especialmente a dos grupos vulnerables que son las mujeres y los jóvenes en el país.

La precarización se manifiesta en una reducción del empleo en varios sectores incluyendo el ámbito estatal, donde se aprecia un proceso de sustitución de puestos permanentes por otros eventuales. Entonces, es claro que el impacto de costos laborales ha sido transversal, al punto que la normativa, en el caso del sector público, ha dejado abierta la posibilidad para que instancias sub nacionales definan no incrementar salarios, preservando así puestos laborales y prioridades de inversión, lógica que lamentablemente no ha sido posible replicar en lo privado, por la asimetría de la norma.

3. La otra característica de la política laboral ha sido el endurecimiento normativo, especialmente en lo referido a la desvinculación del trabajador. Las causales justificadas enmarcadas en el artículo 16 de la LGT son extremas y poco aplicables. Este tipo

de limitaciones a la desvinculación inciden negativamente en la decisión de contratación y ampliación del empleo protegido.

4. A lo anterior, cabe sumar la asimetría entre lo público y privado, que en esencia reconoce en lo estatal condiciones para el cumplimiento de obligaciones y desconoce esos mismos principios, cuando se trata del sector privado. Esa asimetría se expresa, también, en la forma en que la misma cifra es un techo para lo público y un piso para el sector privado.
5. Es importante anotar que, la iniciativa del plan de empleo “Bolivia Trabaja”, es una pieza de evidencia y reconocimiento de que el marco normativo general es adverso a la creación de empleo, al punto que este plan crea un andamio regulatorio distinto, donde existe mayor flexibilidad y menores costos no salariales para poder dinamizar el mercado de trabajo.
6. La situación de las empresas, medida en utilidades, reporta de un cambio de tendencia importante luego del pico de la bonanza. Durante los últimos años los márgenes han venido reduciéndose y ello es totalmente previsible y compatible con un escenario macro de ralentización. Comparativamente con los años del auge, hoy el desempeño es más modesto y la capacidad empresarial es más heterogénea; las empresas en regiones deprimidas del país tienen mucho menos margen para asumir costos en general. Es el caso de los departamentos fuera del eje central del país y de sus empresas. Más aún, las cifras de recaudación del IUE por sector a 2016 reportan un menor desempeño, en la mayor parte de los segmentos productivos.
7. Los costos salariales y no salariales se han elevado fuertemente en los últimos años; el ajuste al Salario Básico en 2018 (5.5%) representa US 268 millones y el costo de la subida del SMN (3%) suma US\$ 4.5 millones. La subida en el SMN tiene incidencias en el Bono de Antigüedad y determinados beneficios

como el subsidio de lactancia que cuesta cerca de US\$ 177.5 millones anuales. En porcentaje, el empleo formal supone un costo no salarial que es al menos 55 por ciento más alto que el salario que el trabajador se lleva a su casa, y podría llegar a 74 por ciento, considerando beneficios como el salario Dominical. De manera acumulada y en valor nominal, entre 2016 y 2018, los incrementos fijados por decreto para el Haber Básico suman 312 por ciento, mientras que similar dato para el SMN alcanzó 149 por ciento.

8. El efecto de ambos factores, el endurecimiento normativo por un lado y el encarecimiento de costos, por otro, determinó una expansión del empleo informal. La medición estándar de productividad y número de trabajadores (con las Encuestas de Hogares) reportan para 2016 que cerca del 61 por ciento de la población ocupada es informal, con una tendencia de subida en el último año. Por otro lado, también se aprecia un deterioro cuando se verifica que subió el porcentaje de trabajadores que perciben un salario menor al SMN, justamente por el avance de la informalidad, espacio donde no existe control.

Cuando se incluye en el análisis la remuneración, expresada en horas, el deterioro es mayor, de modo que ello devela, además, la ampliación del trabajo a tiempo parcial o sub empleo.

9. En cuanto a las alternativas de política se planteó un esquema conceptual que ayuda a entender, desde el contexto de la inversión y la empresa, la incidencia adversa que tienen varios factores sobre la creación de empleo formal. Se anotó la interacción que existe entre los costos y la productividad del trabajo, de modo que se hace evidente la necesidad de incrementar este segundo factor para lograr que sea suficiente para erogar los costos de la formalidad. El enfoque de mediano y largo plazo es ese; sin embargo, la solución también implica racionalidad en la crecida de los ajustes salariales y los otros costos laborales.

10. Se ha planteado un esquema de desvinculación laboral controlado y con justificativos claros; en complementación a lo que establece la LGT (hechos extremos que son la única justificación al presente), se plantea como determinante el bajo desempeño, calificado conforme a una norma, además de los factores ligados al resultado y funcionamiento general de la empresa. Todo esto, previo pago de los beneficios sociales que corresponda.

11. En materia de política salarial se planteó establecer un mecanismo automático, previsible e independiente de la coyuntura política, para la implementación de ajustes salariales. Los dos componentes son la inflación y la variación de la productividad del trabajo. Adicionalmente, se plantea establecer un marco normativo general para que existan sistemas de remuneración que premien el desempeño colectivo e individual de los trabajadores, permitiéndoles incrementar sus retribuciones fijas en función de metas en producción. Los componentes variables deben estar sujetos a sistemas transparentes, monitoreados y fiscalizados por los trabajadores y la autoridad correspondiente. Este tipo de avance es indispensable en un objetivo de alinear intereses, mejorar de manera sostenible los ingresos del trabajo y lograr mayor competitividad en la economía.

