

La Derogación del Artículo N° 55 del D. S. 21060: ¿Promueve Estabilidad Laboral y el Empleo?

1. El desempleo en Bolivia

Según las estadísticas presentadas por el INE en el 2003 los desocupados en el país ascendieron a un total de 261.060 personas, donde los hombres representaban el 41% y las mujeres el 59%. En el mismo año, la distribución de la duración del desempleo muestra que, el 59.5% de los desocupados tardaría en conseguir un empleo, en promedio, al menos seis meses. El 21.7% de los desocupados tardaría aproximadamente entre siete y doce meses. El restante 18.8% de los desocupados, tardaría más de doce meses en conseguir un empleo.

Por su parte, la tasa de ocupación tuvo un comportamiento descendente en los últimos años debido principalmente a las bajas tasas de crecimiento de nuestra economía. Eso habría provocado el incremento de la subutilización de la mano de obra. Por ejemplo, el subempleo visible¹, en el 2004, fue del 11.2% de la población ocupada y el subempleo invisible² ascendió al 13.89%.

Frente a esa problemática y las continuas presiones, políticas e ideológicas, de los

sindicatos y partidarios, la tentación gubernamental para intervenir en el mercado laboral tendió a ser más elevada. Lo preocupante de esa situación es que – acorde al decreto promulgado por el Poder Ejecutivo - las regulaciones impuestas que pretenden promover la estabilidad laboral no estarían utilizando criterios de reflexión económica, y más al contrario se basarían en desinformar con respecto a los incentivos perversos que genera la rigidez laboral, lo cual puede terminar agravando el problema del desempleo y empobreciendo a los más necesitados.

En este sentido, es importante partir de un diagnóstico sobre la situación del empleo, el desempleo y de su contexto. Es decir, analizar imparcialmente y con profundidad, la realidad de la estructura poblacional de los desocupados, además de sus características particulares. Es así que se podrían estudiar los riesgos de las regulaciones implementadas, lo que a su vez, permite aportar, al debate público, soluciones más acordes a la realidad que promuevan mayor bienestar para la población, especialmente, para la población más necesitada.

2. La derogación del artículo N° 55 del Decreto Supremo 21060 y la realidad

Políticas Públicas para la Libertad

económica: Mayor Desempleo y Mayor informalidad

La problemática del desempleo, en cualquier parte del mundo, fácilmente puede ser utilizada como un instrumento político con el cual, a través de lecturas erróneas de la realidad económica, los políticos buscan soluciones poco acertadas y terminan acarreando efectos adversos a los inicialmente buscados. Tal puede ser el caso de la derogación de la libre contratación de la mano de obra, ya que, al generarse mayor rigidez laboral, la probabilidad de creación de fuentes de empleo disminuye, y también, tendería a incrementarse el desempleo, especialmente en los segmentos más vulnerables que generalmente son los más pobres y necesitados.

La razón es bastante intuitiva. La legislación rígida encarece el costo laboral, lo cual, reduce la competitividad de la empresa, provocando que su nivel de ingresos disminuya. En esa coyuntura, la empresa se vería obligada a reducir sus costos para seguir operando y mantenerse en el mercado, pero como la ley rígida impide que se negocien algunos ajustes laborales, la empresa encontraría como única alternativa de solución, algunas veces para evitar la quiebra de la misma, tener que prescindir de algunos servicios laborales.

Lamentablemente, en la decisión de despido, los primeros en encabezar la lista tenderán a ser los empleados que son más fácilmente sustituibles o prescindibles, es decir, las personas con menor capacitación y fuerza física ya que, representan un bajo costo de reemplazo y tienden a tener una productividad baja. ¿Qué sectores generalmente tienen esas características? las personas jóvenes, las mujeres, las personas de edad avanzada, y los menos capacitados (que generalmente son los más pobres) son los que tienden a presentar menores niveles de productividad, y por lo tanto, tenderán a ser los primeros en ser

despedidos. Es así que, la legislación que pretendía favorecer precisamente a las personas más desprotegidas termina generándoles desempleo y desalentando su contratación. Es por eso que la legislación rígida conlleva efectos totalmente adversos a los inicialmente buscados.

Los estudios empíricos realizados en este campo, apoyan con un sin fin de casos lo expuesto anteriormente. Botero (2004) realizó un estudio con más de 81 países, incluida Bolivia, concluyendo que el poder político de partidos de izquierda generalmente esta asociada con regulaciones más rígidas en el campo laboral, pero también, se encontró que esas regulaciones coinciden con mayores niveles de desempleo, especialmente para los más jóvenes. Por su parte, Heckman (2000) realizó un estudio sobre el costo de la regulación laboral en América Latina concluyendo que las políticas de seguridad laboral habían tenido un impacto sustancial en el nivel y la distribución de empleo en esta región, las cuales habrían reducido las posibilidades de empleo y promovido la inequidad.

En nuestro país tal como se puede observar en el cuadro N° 1, los grupos de jóvenes y la población más pobre son los que presentan mayores niveles de desempleo. Por ejemplo, la tasa de desempleo en la población menor a 25 años casi triplica la tasa de desempleo de las personas que tienen entre 25 y 44 años. Adicionalmente, la tasa de desempleo en el quintil más pobre es aproximadamente del 15% un poco más del triple que la tasa de desempleo del quintil más rico, que es del 4.98%. Bajo esa realidad, ¿es posible que se siga sacrificando

Cuadro N° 1: Tasa de desempleo abierto por grupos de edad y por quintiles de ingreso

Indicador	1999	2001	2003
Tasa de desempleo abierto	7.21	8.50	8.71
Menores a 25 años	14.25	13.05	16.87
Entre 25 y 44 años	5.08	7.52	6.42
Mayores a 45 años	3.68	4.88	3.91
Primer quintil más pobre	10.66	16.46	15.18
Quinto quintil más rico	6.12	5.21	5.37

Fuente.- INE –Encuestas a Hogares

Elaborado.- UDAPE 2005

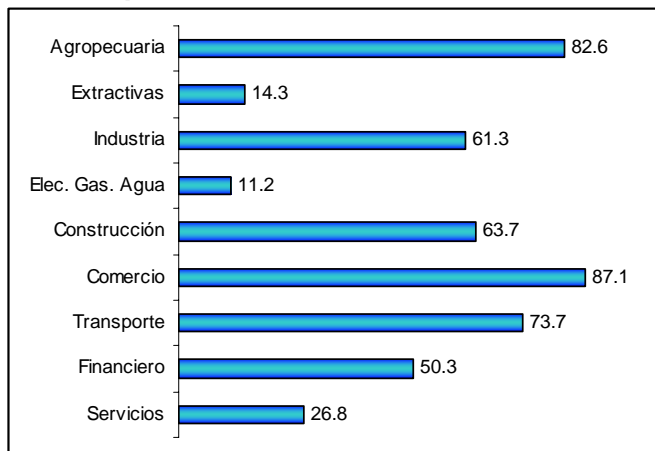
Políticas Públicas para la Libertad

aún más a las clases desprotegidas? ¿Las autoridades más bien no deberían buscar políticas que favorezcan a los sectores vulnerables?

- **Se promueve la informalidad**

Otro de los efectos adversos que podría causar la rigidez laboral es el incremento de la ya elevada informalidad. Las empresas, especialmente las pequeñas, podrían optar por la contratación de mano de obra bajo acuerdos fuera del marco legal, y así, tratar de reducir los costos laborales generados por las nuevas regulaciones. En nuestro país el grado de informalidad laboral asciende al 67%, donde el comercio y la agricultura son los sectores con mayor informalidad presentando un 87.1% y 82.6% respectivamente. Los sectores con menor informalidad son: el sector extractivo, el sector eléctrico y el sector de servicios (instituciones estatales principalmente), presentando una informalidad de 14.3, 11.3 y 26.8 respectivamente. Los sectores con menor informalidad son intensivos en capital físico y también demandan mayor capacitación de la mano de obra. Por lo tanto, existe menor sensibilidad ante las

Gráfico N° 1: Población Ocupada en el sector informal por actividad económica 2003



Fuente.- INE –Encuestas a Hogares elaborado por UDAPE 2005

variaciones en la legislación. En cambio, los sectores con mayor informalidad son intensivos en mano de obra pero no demandan elevados niveles de capital humano, por lo tanto, la sensibilidad ante variaciones de la regulación tendería a ser más alta. En ese marco, la legislación laboral rígida promovería a que los pocos acuerdos laborales en el sector privado tiendan a ser cubiertos bajo el paraguas de la informalidad.

Cuadro N° 2: Indicadores de rigidez laboral e informalidad

País	Costo de Despido (Semanas de Salario)	Informalidad (% PNB)	Índice de rigidez en el empleo
Brasil	165.3	39.8	56
Bolivia	98	67.1	40
Argentina	94	25.4	48
México	74.5	30.1	51
Perú	55.6	59.9	48
Chile	51.3	19.8	24
Venezuela	46.4	33.6	38
Colombia	43.9	39.1	57
Canadá	28	3	14
Uruguay	25.8	51.1	31
Suiza	12	8.8	17
Estados Unidos	0	8.8	3

Fuente.- Banco Mundial, Doing Business.

El cuadro N° 2 muestra el índice de rigidez del empleo, el costo de despido (expresado en semanas de salario) y el nivel de informalidad de la economía. Estos indicadores fueron contruados por el Banco Mundial. Contrariamente a lo manifestado por autoridades sindicales y políticas, según este índice, Bolivia tendría una regulación laboral relativamente no muy flexible. Por ejemplo, Bolivia presenta un índice de rigidez laboral de 40, en cambio, el índice promedio de los países desarrollados (OECD) es de 35.8. Es decir, los países más desarrollados tendrían mayor flexibilidad laboral que nuestro país. En comparación con países emergentes del Asia, que presentan similares ventajas comparativas que los países latinoamericanos (mano de obra barata), estos países también presentan menor rigidez laboral, lo cual, puede ser

Políticas Públicas para la Libertad

observado en el menor valor del índice, cercano a 26. Esa característica podría explicar en cierta medida porque esos países asiáticos comenzaron a ser bastante atractivos para la inversión externa intensiva en mano de obra. Este hecho, está permitiendo que los países asiáticos incrementen su nivel de productividad y mejoren sus niveles de ingreso y vida³.

Adicionalmente, existen ciertos indicios de correlación positiva entre la rigidez laboral y la informalidad de la economía. Es decir, normas laborales rígidas podrían promover a que las empresas, especialmente las pequeñas intensivas en mano de obra, no desarrollen sus actividades en el sector formal de la economía, ya que así tratarían de evitar altos costos legales (seguros, costos de despido, sanciones económicas, burocracia, impuestos, etc.). Por ejemplo, Bolivia presenta en su regulación el segundo costo de despido, expresado en semanas de salario, más elevado de América Latina. Coincidentemente, Bolivia es también, uno de los países con mayor informalidad del continente. Es decir, muchas micro-y-pequeñas empresas en nuestro país podrían estar restringidas a desarrollar sus actividades en el ámbito informal para evitar imposiciones poco congruentes con la realidad económica que vive el país. Esto no significa que se descuide la protección laboral, más al contrario, se trata de buscar soluciones reales que permitan crear una verdadera estabilidad laboral.

- **Para ser más productivos y competitivos se requiere capacidad de adaptación laboral.**

Caballero (2004) realizó un estudio para 60 países en el cuál Bolivia estaba incluida. Dicho estudio argumenta que los países que presentan una regulación laboral rígida tienen una industria que responde con mayor lentitud a los shocks externos ya que su velocidad de ajuste es menor. Es decir, los países más rígidos en su regulación

laboral tienden a ser poco dinámicos y poco adaptables a las condiciones cambiantes del comercio internacional.

En un contexto de mayor integración internacional, la flexibilidad de las empresas se convierte en un requisito imprescindible para poder competir con mayor eficiencia, y así, atraer y retener mercados altamente dinámicos. Bajo esa lógica, el mercado laboral también tiene que tener la suficiente flexibilidad para ajustarse a esa realidad ya que de lo contrario les significaría menor productividad y menor producción, repercutiendo en los niveles de empleo y pobreza.

3. ¿Cómo generar estabilidad laboral?

La temática de las relaciones laborales debe responder a la necesidad de relaciones justas entre los empleados y empleadores, de tal manera, que se concilien ambos intereses de forma equilibrada, digna y solidaria, pero a la vez, se pueda velar por los requerimientos de una economía altamente dinámica. Entonces, lo que se quiere lograr a través de la regulación laboral son mejores condiciones de trabajo, mejores remuneraciones, mejores oportunidades para todos, y también, mejor adaptabilidad social a los cambios y a las crisis económicas. Adicionalmente, en el tema específico de estabilidad laboral se tiene que tener en cuenta que a veces las negociaciones tienden a olvidar aquellas personas que están al margen de esas discusiones como los cesantes y aspirantes, por eso, el gobierno debería también velar por aquellos que todavía no tienen voz ni voto.

Bajo ese contexto, ¿cómo lograr un equilibrio que promueva la mayor estabilidad laboral?, para lograr ese objetivo es necesario que la preocupación gubernamental no simplemente se resuelva a través el dictamen de normas legales, sino que sobre todo se generen condiciones genuinas de creación de fuentes de trabajo, interés de contratación de nueva mano de obra, y también, crecimiento y desarrollo económico. Por lo tanto, la estabilidad laboral es un resultado del fomento a la creación de la riqueza a través de la estabilidad macroeconómica, reglas de juego

Políticas Públicas para la Libertad

claras e imparciales, elevados niveles de ahorro, respeto a la propiedad privada. También es el resultado de las mejoras de las habilidades innatas de la fuerza laboral a través de la mayor acumulación de capital humano, es decir, entre otros, mejor educación, salud y capacitación, incrementando su nivel de productividad y el costo de reemplazo de esa mano de obra.

En síntesis, la estabilidad laboral se logra a través de la mayor creación de fuentes de trabajo, mejor capacitación de la mano de obra, y no así, por la imposición de normas que pueden llegar a ser más costosas, en términos de empleo, en el largo plazo.

4. Conclusiones

El desempleo y la estabilidad laboral en nuestra economía son algunas de las preocupaciones más urgentes que tienen que ser resueltas en un contexto de realismo y creatividad. En Bolivia las tasas de desempleo son más elevadas en los segmentos de mano de obra joven y de menores recursos, por lo tanto, el gobierno debería tomar en cuenta los efectos adversos que se imponen cuando se establecen regulaciones laborales más rígidas. También, es importante que el gobierno eleve el debate público a un nivel más técnico, ya que la derogación de la libre contratación de mano de obra representaría una respuesta de corto plazo poco acertada, lo cual, aleja a Bolivia de las verdaderas soluciones para el desempleo y la estabilidad laboral, las cuales son, la genuina generación de fuentes de empleo, el interés de contratación de una mano de obra mayor calificada, promovidas a través de reglas de juego sólidas e imparciales, buen clima de inversiones y crecimiento económico.

Bibliografía

- Botero, J. Djankow, S. La Porta, R. 2004. *The Regulation of Labor*. National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 9756.
- Caballero, R., Cowan, K., Engel, E. y Micco, A. 2004. *Efective Labor Regulation and Microeconomic Flexibility*, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 10744.
- INE – Estadísticas de Empleo – www.ine.gov.bo
- Heckman, J. y Pagés, C. 2000. *The cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Market*, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 7773.
- UDAPE 2005. *Ayuda Memoria – Situación Del Empleo en Bolivia 1999-2003 y Proyecciones*. La Paz, Bolivia.

¹ Expresa el porcentaje de la población que demanda trabajar una jornada completa de 40 horas a la semana pero no puede conseguir ese puesto de trabajo

² Expresa el porcentaje de la población ocupada que trabaja por un ingreso inferior a la canasta básica alimentaria.

³ Véase el informe 2006 del índice de libertad económica para China, India, Hong Kong.