

Reinserción Laboral: ¿Ampliar oportunidades? ó ¿Fabricar soluciones?

“La mejor estructura no garantizará los resultados ni el rendimiento. Pero la estructura equivocada es una garantía de fracaso.” Peter Drucker

1. Antecedentes

Existen en Latinoamérica y por tanto, en Bolivia, varios programas de reconversión laboral que intentan ayudar a los trabajadores desplazados a encontrar un nuevo trabajo, en un rubro distinto, a través de capacitaciones masivas y el apoyo para que los trabajadores puedan obtener las herramientas necesarias para su nueva actividad económica, lo que supone una importante cantidad de dinero que debe ser destinada a los mismos.

La justificación para crear dichos programas de reinserción laboral surge de las llamadas “imperfecciones de los mercados de trabajo”, en términos de eficiencia económica, y de los problemas de equidad social y distribución de ingresos¹. En este sentido, cuando los mismos son implementados por el gobierno nacional, es decir, con fondos públicos, son justificados por representar un beneficio potencial para la sociedad, siendo el objetivo: una mayor productividad en los rubros o poblaciones laborales afectados por las supuestas imperfecciones. Otro objetivo es también una mayor eficiencia en cuanto a la distribución de la riqueza.

No obstante, esto no significa que sea siempre posible implementar programas de reinserción laboral. Un ejemplo de gran importancia en Bolivia, tuvo lugar en la década de los 80 en el

rubro minero. Cuando el precio del estaño se precipitó y no fue posible sostener a la estatal minera COMIBOL (Corporación Minera de Bolivia), alrededor de 25.000 mineros fueron despedidos. A raíz de este hecho, se propuso la reinserción laboral de esta gran cantidad de trabajadores mineros en el sector agrícola, ayudándolos a volcar sus capacidades hacia esta actividad, nueva para todos ellos. Sin embargo, éste y otros programas de reconversión laboral no fueron exitosos. Un ejemplo mucho más reciente es el caso de la importación de ropa usada en el país.

2. Bolivia: el caso de la ropa usada

La importación y venta de ropa usada fue prohibida en el país en abril de 2007 a través del DS 29521, sin embargo, la fecha en que este Decreto debía hacerse efectivo se fue postergando debido a las presiones sociales de las personas que se dedican a este negocio. Según el estudio elaborado por la CNI y el IBCE, *Impacto de la importación de ropas usadas en Bolivia*, este negocio mueve alrededor de 40 millones de dólares anuales a través de la importación, ilegal en su mayoría, de aproximadamente 8 mil toneladas anuales.²

¹ Eduardo Martínez Espinosa, *Experiences in retraining programmes in Latin America*. Montevideo, Cinterfor/OIT, 1997.

² Para un análisis más exhaustivo sobre el tema de la ropa usada, revisar el Asunto Público No 8 – POPULI 2006.

Políticas Públicas para la Libertad

Pero la cifra que interesa en este momento es la cantidad de gente que se dedica a este negocio. Según el mismo estudio, más de 15 mil personas se dedican a la importación y venta de ropa usada. Según los estudios del Gobierno Nacional aproximadamente 27.000 personas se dedican al comercio de la prenda usada. Entonces cabe preguntarse: Si se prohíbe esta actividad en el país, ¿qué debería hacer el gobierno para que todas estas personas no queden desempleadas? Las políticas públicas del Gobierno se basaron en la promoción de la reinserción laboral.

La política del Gobierno Nacional propone que los importadores de ropa usada se dediquen a la producción en la industria textil. Una de las políticas planteó la creación del Fondo para la Reconversión. Del total de 27.000 comercializadores de prenda usada, 500 comerciantes participaron en dicho programa, de los cuales 415 reinvirtieron el dinero financiado por el Gobierno en la compra de más mercadería de ropa usada para continuar en el comercio, y sólo 75 pasaron a ser productores³.

3. Más importante que la reinserción laboral, es la generación de empleo

Los programas de reinserción laboral no necesariamente llegan a cumplir su propósito. Por ese motivo, tal vez sea más importante primero generar las condiciones para la creación de empleos, dicha política permitiría que los miles de desocupados puedan acceder al mercado laboral de acuerdo a sus vocaciones y habilidades naturales. Para esto se requiere solucionar algunos problemas estructurales del mercado laboral entre ellos se puede citar:

❖ Apertura de mercados

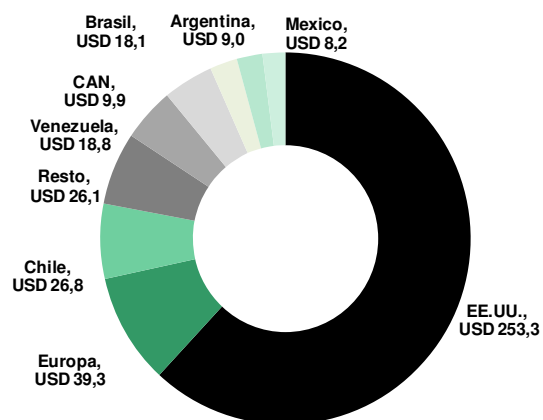
Analizando el caso de la industria textil, se tiene que el mercado más importante que ha

tenido Bolivia para este tipo de productos es el de EE.UU. Entre 1999 y 2009, las exportaciones de textiles a este país representaron casi el 61% del total de las exportaciones de textiles nacionales. La política que permitió incrementar considerablemente dichas exportaciones fue la otorgación de preferencias arancelarias concedidas por el programa ATPDEA del Gobierno de EE.UU. Dicha política consistía en que los textiles bolivianos entrarían al mercado norteamericano liberados del pago de aranceles que ascienden a valores entre 16% y 19%.

Sin embargo, en el año 2008, el programa de preferencias arancelarias terminó y no se trabajó en lograr acuerdos de más largo plazo, lo cual también provocó que las exportaciones de textiles se contraigan y por ese motivo las posibilidades de incremento de producción y empleo en el rubro hayan disminuido.

En breve, para impulsar la producción de textiles y facilitar la absorción e inserción de mano de obra a esta industria, es también importante trabajar en la apertura de mercados que demanden estos productos, en el caso de Bolivia, el mercado de EE.UU. es el más importante

Gráfico N° 1: Exportaciones de Prendas y Accesorios de Vestir 1999-2009 (En Millones)



Fuente: INE

Nota: Nomenclatura Arancelaria de la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional. Capítulo 84.

³ Entrevista realizada al Viceministro de la Micro y Pequeña Empresa en el programa El Pueblo es Noticia, de Radio Patria Nueva. Entrevista <http://www.cedla.org/obess/content/1463>

Políticas Públicas para la Libertad

y la política exterior no buscó la consolidación de dicho mercado.

❖ Reducir la rigidez en el empleo

Otro factor que afecta a la generación de empleos es la rigidez en el mercado laboral. 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, muchas veces las empresas, especialmente las pequeñas, para seguir operando y mantenerse en el mercado tienen que reducir costos, pero como la ley laboral rígida impide que se negocien algunos ajustes laborales, las empresas se ven obligadas a buscar como última alternativa de solución el prescindir de algunos servicios laborales o mantenerse al margen de la legalidad e incursionar en el mercado laboral informal.

En el Gráfico N°2 se muestra que Bolivia tiene uno de los mercados laborales más rígidos⁴, las regulaciones excesivamente rígidas en materia de empleo se asocian a un mayor tamaño del sector informal, principalmente en las economías en desarrollo. Este hecho se puede ver claramente en Venezuela y en Bolivia por ejemplo, ambos países tienen leyes extremadamente rígidas, y a la vez, ambos se encuentran entre las cinco economías con los sectores informales más grandes, en el caso de Venezuela el sector informal representa el 41% del PIB y en el caso de Bolivia, este sector es aproximadamente el 43% del PIB.

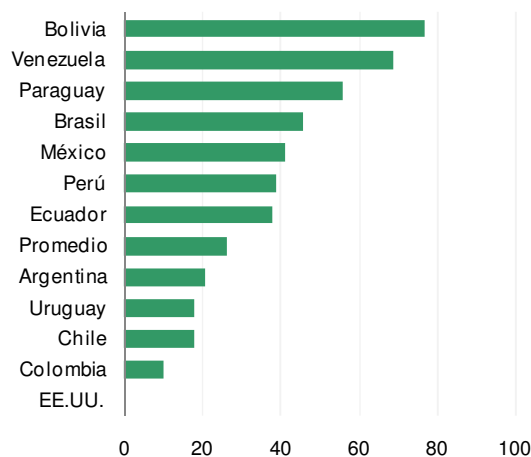
Adicionalmente, cabe mencionar que en Bolivia por ejemplo, un empresario no puede despedir a sus trabajadores sin justificativo y las causas de despido que estén

contempladas en la Ley General del Trabajo⁵. Ante este panorama, los empresarios se sienten desmotivados para crear empleos en el sector formal ya que los costos de despido resultan ser relativamente elevados.

Cabe resaltar además que los índices proporcionados por *Doing Business 2009* fueron medidos antes de las reformas laborales del presente año que también tienden a promover la rigidez en el mercado laboral. Por ejemplo, (i) reducción del plazo mínimo para exigir indemnización, de 5 años a 90 días de trabajo, (ii) todos los trabajadores se rigen bajo la misma normativa laboral independientemente del tipo de contrato.

Muchas de las políticas laborales implementadas surgen a partir de buenas intenciones, sin embargo, es importante también recordar que la intención no define el resultado, más al contrario puede conllevar efectos adversos en algunos casos. Por ese motivo, es importante encontrar un equilibrio entre flexibilidad y estabilidad para los empleados, lo cual

Gráfico N° 2: Índice de Rigidez Laboral 2009



Fuente: Elaboración propia con datos de *Doing Business 2009*

⁴ *Doing Business* mide la flexibilidad en las regulaciones sobre contratación, horario de trabajo y despido de un modo que sea compatible con las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

⁵ Decreto Supremo 28699 de 1 de mayo de 2006. Para mayor información también puede revisarse el Asunto Público N° 11 – POPULI 2006

Políticas Públicas para la Libertad

permitirá fomentar la generación y creación de empleos.

❖ Se requiere buen ambiente para el emprendimiento y la apertura de negocios

En el Cuadro N° 1 se puede observar que en Bolivia una empresa tiene bastantes dificultades para realizar una apertura formal, esto debido a los elevados costos y el tiempo que toman los trámites que se deben llevar a cabo. Por ejemplo, de 18 países latinoamericanos, Bolivia se sitúa en el último puesto y en la posición a nivel mundial en cuanto a la facilidad para abrir una empresa se encuentra en el puesto 179.

Del mismo modo, Bolivia se sitúa en el último puesto por la dificultad que implica Cerrar una empresa y se encuentra en el puesto 155 a nivel mundial.

Estas características muestran que existen dificultades para atraer empresas, lo cual restringe las posibilidades de generar mayores empleos. En ese sentido, puede ser interesante que las políticas públicas también promuevan un adecuado ambiente de inversiones y facilidades para la operación,

Cuadro N° 1: Facilidad para la apertura y cierre de empresas

País	Posición	
	Apertura	Cierre
Ecuador	165	62
Venezuela, R.B.	127	129
Chile	55	114
Colombia	82	32
Paraguay	123	101
Honduras	86	146
Mexico	160	133
Brazil	105	81
Guatemala	147	93
Bolivia	179	155
Republica Dominicana	146	117
Panama	114	24
Haiti	17	75
Costa Rica	89	118
Peru	117	99
El Salvador	10	30
Puerto Rico	121	46
Uruguay	141	151

Fuente: Elaboración propia con datos de Doing Business 2009

mantenimiento y clausura de empresas, lo cual permitirá mayores posibilidades de generación de empleo.

4. Conclusiones

Dado que las políticas de reconversión laboral, por lo general, implican una gran cantidad de recursos, la manera más eficiente de promover las mismas es a través de la generación de empleo. En este sentido, es importante promover el crecimiento económico del país de manera que sea posible generar más fuentes de empleo.

Por otro lado, las leyes laborales del país, tienden a ser bastante rígidas (a pesar de que no son las más rígidas de la región), tomando en cuenta las últimas modificaciones a la Ley General del Trabajo, lo que dificulta y desincentiva a los empresarios a generar nuevas fuentes de empleo. Por tanto, sería recomendable estudiar la posibilidad de flexibilizar las leyes laborales buscando un equilibrio que permita generar más empleo y brindar seguridad a los trabajadores.

Bibliografía

- Banco Mundial. *Informe Doing Business*. 2009
- IBCE et al. *Impacto de la importación de ropas usadas en Bolivia*. 2006
- Banco Mundial. *Doing Business Data Base*. 2009
- Martínez Espinosa, Eduardo. *Experiences in retraining programmes in Latin America*. Montevideo, Cinterfor/OIT, 1997.