



Banco Mundial

Cuadernos de políticas de empleo

Diciembre de 2002 ■ N° 1

Reglamentos de protección del empleo

*Normas para la contratación y terminación de la relación de trabajo**

30130

Introducción

La protección del empleo – el conjunto de normas que rigen la contratación y terminación de la relación de trabajo de los empleados – es un elemento clave del mercado laboral de cada país. ¿Cuáles serán los tipos de contrato permitidos entre empleadores y empleados? ¿Bajo qué condiciones puede ponerse fin a la relación laboral? ¿Cuáles son los requisitos de concesión de preaviso? ¿Cuáles son las obligaciones del empleador en cuanto a indemnizaciones por terminación o fin de servicios? Todos éstos son interrogantes importantes que tienen que tener en cuenta los responsables de formular las políticas a la hora de abordar soluciones de compromiso entre la flexibilidad del mercado laboral y la seguridad económica de los trabajadores empleados.

En todos los países, las prácticas de protección del empleo vienen determinadas por una mezcla compuesta por normas culturales, negociación colectiva y legislación. Esta nota introductoria se centra en el *reglamento legal* que afecta a la protección del empleo. Proporciona una revisión básica de las opciones de política existentes, así como un resumen de lo que se conoce sobre sus repercusiones en los trabajadores y en el mercado laboral. Asimismo, aborda los aspectos institucionales y políticos del tema de la protección del empleo.

El documento se basa en la experiencia internacional, tanto en términos de reglamentos de contratación y terminación de la relación de trabajo, como en las pruebas existentes sobre sus repercusiones en el mercado laboral.¹ Se incluyen hipervínculos a informes relacionados con el tema

y una serie de referencias anotadas donde se pueden encontrar más detalles sobre el tema de la protección del empleo.

En resumidas cuentas, los responsables de las políticas tienen que lidiar con dos problemas complicados. ¿Qué grado de protección ha de prestarse a los trabajadores contra las incertidumbres de la pérdida de trabajo? ¿Dónde está el equilibrio entre la prestación de este tipo de protección desde el seno de la propia empresa a través de normas de seguridad del empleo o desde instancias ajenas a la empresa a través de instrumentos de protección social como las prestaciones estatales de desempleo y los programas de reinserción laboral?

Antecedentes

En las economías tradicionales e informales, empleadores y trabajadores asumen un compromiso “a voluntad” – en otras palabras, siempre que ambas partes deseen entablar la relación laboral. En las economías de carácter más formal, existen reglamentos explícitos que determinan la admisibilidad de los acuerdos contractuales entre empleadores y trabajadores y las acciones permitidas para la terminación de esos acuerdos. Dichos reglamentos están normalmente estipulados por medio de un Código Laboral u otro tipo de legislación específica. Las disposiciones en materia de protección de empleo pueden, además, incluirse en convenios colectivos, en las políticas empresariales en materia de personal, o en contratos individuales. Sin embargo, esos mecanismos no pueden restringir ninguna norma legal.

La legislación sobre protección del empleo – también llamadas normas sobre seguridad del empleo – puede abarcar una larga lista de puntos:

¹ El principal documento base para esta nota introductoria es Betcherman, Luinstra, y Ogawa (2001). Incorporar vínculo.

*Esta nota ha sido preparada por Gordon Betcherman y redactada por Tim Whitehead.

Con los *Cuadernos de políticas de empleo*, el Banco Mundial quiere ofrecer información amplia y actualizada sobre todo lo referente a las políticas de empleo. La serie comprende dos tipos de publicaciones: notas breves, como la presente, con resúmenes concisos de prácticas recomendadas sobre diversos temas, y estudios de mayor extensión que presentan los resultados de nuevas investigaciones o evaluaciones de publicaciones y experiencias recientes. Ambas versiones de los Cuadernos se pueden obtener en el sitio Web de los mercados de trabajo, www.worldbank.org/labormarkets, o solicitándolas al Servicio de Asesoría sobre Protección Social, por teléfono (202-458-5267) o por correo electrónico (socialprotection@worldbank.org).

RECUADRO 1: CONTINUO DE LA PROTECCIÓN DEL EMPLEO

RÍGIDO O PROTECCIONISTA

Contratación de tiempo determinado restringida
Trabajos temporales por agencia restringidos (por obra)
Normas de contratación
Derechos de despido del empleador restringidos
Importante indemnización por fin de servicios y preaviso
Considerables requisitos administrativos para el despido

FLEXIBLE O SIN REGULAR

Contratación de tiempo determinado sin restricciones
Trabajos temporales por agencia sin restricción
Ausencia de normas de contratación
Derechos de despido del empleador sin restricción
Indemnización por fin de servicios y preaviso no requeridos
Procedimientos administrativos sencillos

- tipo de contratos permitidos;
- cualquier norma especial que favorezca a determinados grupos en cuestión de contratación;
- normas profesionales;
- condiciones bajo las que se puede dar por terminada la relación de trabajo con los empleados;
- requisitos de indemnización por fin de servicio y preaviso de terminación de la relación de trabajo;
- procedimientos de reducción de plantilla;
- normas especiales para despidos colectivos.

Los economistas y algunos responsables de las políticas con frecuencia clasifican las disposiciones de protección del empleo sobre un continuo de “rigidez/flexibilidad”. Sin embargo, quienes hacen hincapié en la naturaleza proteccionista de las normas de seguridad del empleo laboral tienden a considerar ese continuo como “proteccionista/sin regular.”

Existe gran variación en cuanto a la posición donde se sitúan los países dentro del espectro ilustrado en el Recuadro 1. Un importante factor determinante se encuentra en la tradición legal y cultural del país. En los países con un legado anglosajón, donde prevalecen los principios del derecho consuetudinario, los reglamentos legales juegan un papel menor a la hora de prestar directamente protección en el empleo que en los países con principios de derecho civil (por ejemplo la tradición francesa o española), o en países que tienen, o han tenido recientemente, economías planificadas. Los países en desarrollo siguen a menudo la tradición de quienes fueron sus colonizadores. Sin embargo, incluso allí donde existen férreas disposiciones “sobre el papel” en materia de protección del empleo, su puesta en práctica “sobre el terreno” puede ser limitada debido a una débil aplicación de la ley y a unos sectores no estructurados muy amplios.

Las normas de protección del empleo potencian la seguridad del empleo de los trabajadores de dos maneras – al restringir la capacidad de los empleadores de contratar trabajadores explícitamente de forma no permanente y/o al restringir la libertad del empleador para rescindir los contratos de los empleadores. En cualquiera de los dos

casos, la idea general es hacer que el despido le cueste caro al empleador.

Las acusadas diferencias de opinión sobre los costos y beneficios de este tipo de políticas de protección del empleo, están plagadas de controversias. Bajo una de las perspectivas, se considera que las restricciones a la contratación no permanente y a los derechos de despido del empleador constituyen un importante elemento de protección social para los trabajadores. El punto de vista opuesto resalta el hecho de que estas normas elevan el costo de la mano de obra y por tanto desalientan la creación de empleo y favorecen a los “iniciados” más privilegiados (Freeman 1993). Estas opiniones diferentes entran a menudo en conflicto cuando los países se plantean poner en marcha reformas en sus leyes laborales. De la misma manera, no han de ignorarse los aspectos de economía política en torno a la protección del empleo.

Al final, una buena política de mercado laboral debe ir más allá de estas posiciones ideológicas. La forma de regular el mercado laboral puede potencialmente tener efectos significativos en las tasas de creación y destrucción de empleo, en los niveles de empleo y desempleo, en la productividad, en los salarios y prestaciones, y en el grado de protección y justicia social que los trabajadores pueden tener a su alcance. La magnitud de estos efectos depende del grado de protección que se presta, del nivel de cumplimiento de las normas y del alcance del sector formal. Más adelante se resumirán las conclusiones de los estudios empíricos realizados sobre estos efectos.

Reglamentos sobre protección del empleo

Contratación

El tema más importante en materia de contratación se refiere a las normas aplicables a los trabajadores “no estándar” – es decir, trabajadores contratados de forma temporal o por un periodo de tiempo determinado. Cuando estas formas de empleo están restringidas, los empleadores están legalmente obligados a ofrecer a los trabajadores contratos indefinidos con la seguridad del empleo preceptiva (y los

Tabla 1: Disposiciones legales para contratos de tiempo determinado y trabajo por empresas de servicios temporales. Países seleccionados

	Contratos de tiempo determinado	Trabajo por empresas de servicios temporales
Etiopía	Permitidos sólo en los siguientes casos: <ul style="list-style-type: none"> • trabajos específicos; • sustitución temporal de un trabajador excedente; • trabajo urgente para prevenir daños o desastres que afecten a la vida o a la propiedad; • trabajo relacionado con el sector pero desarrollado en intervalos irregulares; • trabajo de temporada; 	Las autoridades regionales o nacionales exigen licencias a las agencias privadas de colocación de empleo, según el ámbito de sus actividades.
Chile	Duración máxima: un año, transcurrido el cual el contrato pasa a ser de duración indefinida.	
República Checa	No permitido para: <ul style="list-style-type: none"> • graduados universitarios o de escuelas especializadas de aprendizaje contratados para realizar trabajos propios de su cualificación; • adolescentes; • empleados sujetos a convenios de negociación colectiva; o • personas discapacitadas 	Sin restricción
España	Permitida en varios supuestos (por ejemplo, proyectos específicos, sustituciones temporales, contratos de formación, imprevistos de producción, categorías especiales de trabajadores, desempleados de larga duración)	Legal en casos justificables
Japón	<ul style="list-style-type: none"> • < 1 año de duración sin restricciones • hasta 3 años para determinados tipos de trabajadores 	Restringido a profesiones específicas
Alemania	<ul style="list-style-type: none"> • Generalmente permitido sin justificación • Máximo de 4 contratos/24 meses (sin limitación en casos justificados) 	Generalmente aprobadas, excepto en el sector de la construcción
Estados Unidos	Sin restricciones	Sin restricciones

Fuente: Betcherman, Luinstra, y Ogawa (2001)

costes que ello conlleva) que suponen este tipo de contratos. Por otra parte, los empleadores gozan de total flexibilidad para dar por terminada la relación de trabajo con los empleados a tiempo determinado (una vez finalizado dicho tiempo) y con los empleados temporales de agencia. Las restricciones en este tipo de contratos se refieren normalmente al tipo de trabajo (por ejemplo profesiones), al número de renovaciones y a la duración máxima permitida.

La Tabla 1 resume las normas legales en esta materia de un grupo seleccionado de países que ilustran el abanico de posibilidades y muestran las variaciones geográficas.² La tabla demuestra la fuerte variación que existe y clasifica los países

por orden de más a menos proteccionista. Durante los años noventa, al menos en los países desarrollados, se produjo una flexibilización generalizada de la contratación no estándar.

Terminación de la relación de trabajo

En este caso, el punto clave de la política se refiere a la dificultad que entrañe y/o el costo que suponga para los empleadores *dar por terminada la relación de trabajo* con los empleados con contrato *indefinido* por causas *económicas*.³ Las restricciones pueden ser de diversa índole: qué es

² El anexo de Becherman, Luinstra y Ogawa (2002) VINCULO recoge las disposiciones laborales legislativas sobre protección del empleo y otros aspectos de la regulación laboral de 17 países.

³ Las causas “económicas” incluyen los motivos de terminación de la relación de trabajo relacionados con la situación empresarial (por ejemplo disminución de la actividad de los mercados, aumento de la competitividad, etc.). Este tipo de extinción contrasta con los despidos por causas “no económicas” como la discriminación, sindicalización o desempeño del trabajo.

Tabla 2: Disposiciones legales para la terminación de la relación de trabajo. Países seleccionados.

	Motivos justificables de despido por causas económicas	Indemnizaciones obligatorias	Preaviso exigido
Chile	Las causas económicas incluyen: actividades de modernización, disminución de la productividad, cambios en el mercado, etc.	<ul style="list-style-type: none"> • 30 días de salario por año de servicio en caso de despido por causas económicas (límite máximo = 330 días). • Prima del 20% por despido improcedente 	<ul style="list-style-type: none"> • 30 días, despidos sin motivo o por causas económicas; • Con causa, justificación por escrito requerida para el trabajador y la inspección laboral en el plazo de 3 días a partir del término del contrato
Etiopía	<ul style="list-style-type: none"> • Descenso en la demanda de los productos o servicios del empleador; • Alteración de los métodos de trabajo o nueva tecnología para aumentar la productividad. 	<ul style="list-style-type: none"> • 30 días de salario por el primer año de servicio. • 1/3 del salario mensual por cada año de servicio adicional (máximo de 12 meses) • 60 días adicionales en el caso de despidos colectivos. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 mes en caso de < 1 año de servicio; • 2 meses en caso de > 1 año de servicio; • más 1 mes en caso de reducción de plantilla
España	Reducción de plantilla por causas económicas	20 días de salario por cada año de servicio (hasta un máximo de 12 años)	<ul style="list-style-type: none"> • Preaviso con 30 días de antelación • en despidos colectivos, se requiere periodo de acuerdo previo con 15/30 días en empresas de <50/>50 empleados
República Checa	<ul style="list-style-type: none"> • El empleador cierra el negocio o se traslada; • El empleador deja de existir, o se fusiona o es adquirido • Nueva tecnología o reorganización para aumentar 	la eficiencia 2 meses de salario, en caso de cierre, traslado, o transferencia del empleador, o reducción de plantilla.	<ul style="list-style-type: none"> • 3 meses si el empleador cierra o se traslada y en el caso de reducción de plantilla; • 2 meses por otros motivos.
Alemania	Exigencias del negocio o necesidades operativas	No existe obligación legal pero a menudo la indemnización está contemplada en convenios colectivos	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento progresivo en base al número de años de servicio (desde 2 semanas a 7 meses para >20 años de servicio) • Demora de 1 mes requerida tras el anuncio público en el caso de despidos colectivos
Japón	<ul style="list-style-type: none"> • Motivos de reestructuración racional o reducción de plantilla inevitable (precedente judicial, no legislado) • Criterios razonables de selección 	No existe obligación legal pero la mayoría de las grandes empresas cuentan con planes voluntarios.	<ul style="list-style-type: none"> • Preaviso con 30 días de antelación • Notificación, además, a la Oficina Pública de Seguridad del Empleo en el caso de despidos colectivos (>30 trabajadores)
Estados Unidos	Sin restricciones (excepto en el sector público) ^a	No existen requisitos legales pero sí políticas voluntarias o negociadas	<ul style="list-style-type: none"> • No existe regulación en el caso de despido individual • Preaviso con 60 días de antelación en los despidos colectivos

a. En realidad, los empleados de EE.UU. se enfrentan a varias limitaciones de sus derechos de despido debido a las resoluciones judiciales y a las disposiciones de los acuerdos colectivos.

Fuente: Betcherman, Luinstra, y Ogawa (2001)

lo que se considera motivo justificable para la terminación de la relación de trabajo; indemnizaciones obligatorias por terminación; requisitos de preaviso; y procedimientos administrativos necesarios para despedir a los trabajadores (incluida la aprobación sindical). En el caso de despidos colectivos puede haber requisitos especiales.

La Tabla 2 muestra ejemplos de disposiciones legales relativas a los motivos legalmente aceptables de despido por

causas económicas, de los requisitos de indemnización que existen, y del preaviso exigido, correspondientes al grupo de países utilizado en la Tabla 1. En este caso los países también están clasificados por orden de mayor a menor nivel de proteccionismo. Durante la última década aproximadamente, no se ha producido una tendencia clara en la regulación de los despidos en los países desarrollados: algunos han reforzado las disposiciones proteccionistas y otros las han relajado, pero

Tabla 3: Resumen de las repercusiones de los reglamentos de protección del empleo

Repercusiones de las limitaciones estrictas en materia de:		
	Contratos a tiempo determinado y trabajo por empresas de servicios temporales	Terminación de la relación de trabajo con empleados con contrato indefinido por causas empresariales
Empleo	Ligeramente más bajo	Ligeramente más bajo
Participación de la fuerza de trabajo	n/d	Ligeramente más baja
Desempleo	Insignificante	Insignificante
Duración del desempleo	Mayor	Mayor
Empleo no estándar	n/d	Probablemente más elevado
Empleo informal	Más elevado	Más elevado
Creación de empleo	Menor	Menor
Destrucción de empleo	Menor	Menor
Rotación de personal	n/d	Menor
Tenencia del puesto	n/d	Mayor
Grupos beneficiarios		Hombres calificados y de edad de máximo rendimiento
Grupos perjudicados	Mujeres, jóvenes	Mujeres, jóvenes, no calificados

Fuente: Síntesis basada en Betcherman, Luinstra, y Ogawa (2001).

en la mayoría de los casos las disposiciones han permanecido relativamente estables. En algunos países en desarrollo – incluidos muchos de América Latina – las normas de seguridad del empleo han sufrido un retroceso.

Repercusiones de los reglamentos de protección del empleo en los mercados laborales

Estos reglamentos sobre contratación y terminación de la relación de trabajo son a menudo objeto de acalorados debates, no sólo porque establecen la seguridad del empleo de los trabajadores, sino porque tienen potencialmente serias implicaciones en el desempeño del mercado económico y laboral. Por desgracia, con frecuencia los responsables de formular las políticas no tienen en cuenta adecuadamente estos efectos globales cuando consideran la posibilidad de efectuar reformas en el mercado laboral. La investigación empírica demuestra que las disposiciones de protección del empleo pueden tener repercusiones en el empleo y en la dinámica del mercado laboral (por ejemplo, rotación de personal, creación/destrucción de empleo, respuesta a las crisis, etc.). Asimismo, pueden afectar a las diferentes formas de empleo, a la situación del mercado laboral de distintos tipos de trabajadores y a la magnitud del sector informal.⁴

⁴ Existen varios problemas relativos a la metodología y los datos, que los investigadores deben afrontar en este campo. Puede consultarse un resumen sobre el tema en Betcherman, Luinstra, y Ogawa (2001) — VINCULO

La Tabla 3 resume las conclusiones de la investigación. El conjunto más voluminoso de pruebas se refiere a la experiencia en los países desarrollados, mientras que en los países en desarrollo y transición han sido menos los análisis empíricos realizados.⁵ Sin embargo, algunos estudios recientes han evaluado las repercusiones de los reglamentos de protección del empleo en los mercados laborales de América Latina (Heckman y Pages 2000 – VINCULO) y el Este de Europa (Riboud et al. 2002, VINCULO). En cualquier caso, está claro que hay que llevar a cabo muchas más investigaciones empíricas en países en desarrollo para constatar si las repercusiones de las normas de seguridad del empleo se ven afectadas por los sectores informales de gran magnitud, por el escaso cumplimiento de las normas y por otros factores que distinguen a los mercados laborales de los países en desarrollo de los de las economías desarrolladas.

Las repercusiones en los niveles de empleo y desempleo son modestas y, en este último caso, a menudo insignificantes desde el punto de vista estadístico. Esto indica que el efecto global negativo de estas normas es menor de lo que consideran muchas economías. Sin embargo, las conclusiones empíricas son mucho más contundentes en lo que se refiere a los efectos dinámicos (en la rotación de personal y tenencia del puesto, creación y destrucción de empleo, duración del empleo y tipos de puestos creados). La adopción de unas disposiciones de empleo más flexibles puede facilitar la

⁵ Freeman (1993) y Lindauer (1999) son las excepciones.

adaptación a las posibles crisis macroeconómicas. En términos generales, las normas para proteger la seguridad del empleo incrementan el número de puestos de trabajo estables pero a costa de más desempleo de larga duración y no participación en la fuerza de trabajo y menos oportunidades de empleo permanente en el sector formal. Todo ello aumenta la vulnerabilidad de determinados grupos de trabajadores, entre ellos mujeres y jóvenes y personas no calificadas con escasa educación, ya que tienen menos probabilidad de conseguir dichos puestos. Muchos de esos trabajadores se verán entonces relegados a permanecer fuera de la fuerza de trabajo o a incorporarse al sector informal. Esta situación hay que sopesarla con la existencia de normas menos estrictas de protección del empleo, que no desfavorecen la creación de empleo en el sector formal pero proporcionan un nivel menor de protección en esos puestos de trabajo.

Aplicación efectiva de la normativa y solución de conflictos

La reforma de las leyes de protección del empleo no debe descuidar la aplicación efectiva de la normativa y la solución de conflictos. En muchos países en desarrollo y transición, estos dos aspectos carecen de solidez y, en consecuencia, suponen un obstáculo para la eficacia del reglamento del mercado laboral.

La aplicación efectiva de la normativa es un problema arraigado en la mayoría de los países en desarrollo. Los sectores informales, en su mayoría fuera del alcance de los sistemas de inspección, alcanzan una gran magnitud – a menudo representan una parte importante, si no la mayoría, de la fuerza de trabajo. Es habitual que los países en desarrollo no destinen demasiados recursos a la ejecución de la normativa del mercado laboral, ni siquiera para vigilar a los empleadores más evidentes (por ejemplo el sector público). Por esa razón, es importante que el marco regulatorio sea realista para que se produzca un elevado nivel de autocumplimiento y una moderación del desafío que supone la ejecución efectiva de la normativa. Esto no quiere decir que los Códigos del Trabajo no deban contemplar protección alguna para los empleados sino que deben estar en consonancia con las buenas prácticas empresariales en cada contexto nacional específico.

Muchos tipos de reglamentos laborales son ejecutados mediante inspecciones y como consecuencia de reclamaciones. Ambos procedimientos son efectivos, por ejemplo, en el caso de la salud y seguridad ocupacional.⁶ Las normas

de contratación y terminación de la relación de trabajo objeto de este documento se ejecutan por medio de procedimientos de reclamación. Por ejemplo, cuando los empleados consideran que sus empleadores han violado sus obligaciones de contratación o despido, hay que aplicar procedimientos eficaces y justos de resolución de conflicto, que pueden tramitarse por varias vías: comités de empresa de trabajadores y patronal, árbitros del gobierno y juzgados laborales o civiles. Hasta ahora no se ha realizado una evaluación rigurosa sobre la eficacia de estas estrategias. Sin embargo, una buena regla general debe resolver cuantos conflictos sea posible por medio de procedimientos prejudiciales. De hecho, muchos países desarrollados se inclinan cada vez más por mecanismos alternativos de solución de conflictos que se centran en la investigación de los hechos, la mediación y la conciliación, en oposición a las resoluciones vinculantes emitidas por inspectores del gobierno, árbitros o jueces. A pesar de que estas estrategias pueden reducir el número de quejas que no pueden ser resueltas por las partes, la revisión judicial y la opción jurídica siguen siendo necesarias.

Convenios internacionales

Quienes asumen la tarea de elaborar los borradores de la legislación laboral deben tener en cuenta los convenios internacionales que existen sobre el tema, adoptados en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) VINCULO, el organismo especializado de las Naciones Unidas responsable de promover los derechos laborales y las condiciones mínimas de trabajo. La OIT tiene una estructura tripartita en la que representantes de trabajadores y empleadores departen de forma equitativa con funcionarios de los gobiernos. Una vez adoptado un Convenio por la asamblea tripartita, los gobiernos nacionales (normalmente las legislaturas) tienen la opción de ratificarlo. Si optan por hacerlo, los gobiernos nacionales están obligados a incorporar los principios del Convenio a su legislación y práctica nacionales y a remitir informes periódicos a la OIT. Los Convenios tienen una filosofía universal en el sentido de que todos los estados deberían ser capaces de ejecutarlos independientemente de su nivel de desarrollo económico o de su particular sistema social, político o económico.

El Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo (Nº 158) obliga a los países adheridos a cumplir con varias normas sobre despido, incluida la terminación de la relación trabajo por causas económicas:

- En los casos de terminación de la relación laboral por causas económicas/estructurales, los empleadores deben (a) notificarlo a los representantes de los tra-

⁶ Muchos países desarrollados están cada vez más poniendo a prueba planes empresariales de “autocumplimiento” adoptados por los gobiernos. En Betcherman, Luinstra, y Ogawa (2001) VINCULO, se encuentra un análisis sobre el tema.

bajadores; (b) conceder un periodo de consultas con los trabajadores sobre las medidas que deban adoptarse para limitar los despidos, atenuar las consecuencias adversas, reciclar a los trabajadores y encontrarles otros empleos, y (c) notificar a las autoridades competentes las terminaciones previstas;

- Debe concederse un plazo de preaviso “razonable” o, en su lugar, una indemnización, salvo en los casos de falta grave de conducta;
- Los trabajadores cuya relación de trabajo se dé por terminada tienen derecho a “(a) a una indemnización por fin de servicios o a otras prestaciones análogas, cuya cuantía se fijará en función, entre otras cosas, del tiempo de servicios y del monto del salario, pagaderas directamente por el empleador o por un fondo constituido mediante cotizaciones de los empleadores; o (b) a prestaciones del seguro de desempleo, de un régimen de asistencia a los desempleados o de otras formas de seguridad social, tales como las prestaciones de vejez o de invalidez, bajo las condiciones normales a que están sujetas dichas prestaciones; o (c) a una combinación de tales indemnizaciones o prestaciones;” y
- Los trabajadores contratados con carácter ocasional, a tiempo determinado, y en periodo de prueba, pueden quedar excluidos de las disposiciones anteriores.

El Convenio sobre las agencias de empleo privadas (Nº 181) obliga a los países adheridos a proporcionar determinadas protecciones a los trabajadores empleados por las agencias de empleo privadas y establece unas normas para la regulación de estas agencias:

- Las agencias no privarán del derecho de libertad sindical y del derecho a la negociación colectiva; no deben abusar de los trabajadores inmigrantes ni recurrir al trabajo infantil, y han de adoptar prácticas de igualdad de oportunidades y antidiscriminatorias;
- Las agencias no deben cobrar ningún tipo de honorarios a los trabajadores (salvo con autorización del gobierno);
- Los Estados deben garantizar que los trabajadores empleados por agencias de empleo privadas gocen de una protección adecuada en materia de derechos, condiciones y trabajo (por ejemplo, acceso a la formación, prestaciones de maternidad, salarios mínimos, etc.);
- Los Estados pueden restringir el funcionamiento de las agencias de empleo privadas con respecto a sectores específicos; y

- Ciertas ramas de actividad de las agencias de empleo temporal pueden quedar exentas de las normas establecidas por el Convenio.

Como ya se ha dicho, los gobiernos no están obligados a ratificar estos convenios – representan el acuerdo de los miembros de la OIT sobre las normas adecuadas. Sin embargo, una vez que un gobierno ha ratificado un convenio, está obligado a ejecutarlo. La OIT recibe informes regulares sobre la ejecución de los convenios ratificados pero no goza de auténticos poderes para hacer cumplirlos.

Conclusión

Existen razones válidas por las que los países quieren asegurarse de proporcionar un cierto grado de seguridad del empleo a los trabajadores y de que los mercados laborales sean algo más que meros mercados “de entrega inmediata”. En los mercados laborales formales, el principal mecanismo motor para proporcionar seguridad del empleo son los reglamentos que restringen la contratación de corta duración y hacen que a los empleadores les resulte difícil o costoso dar por terminada la relación de trabajo con los empleados permanentes por causas económicas o empresariales. Se trata de un tema de política controvertido porque la legislación sobre seguridad del empleo puede afectar al desempeño del mercado laboral y beneficiar a determinadas categorías de trabajadores, mermando las oportunidades de otros.

Los países que se planteen la posibilidad de efectuar reformas en los reglamentos de protección del empleo deben abordar varias cuestiones.

En primer lugar se encuentran las repercusiones que las diferentes opciones regulatorias pueden tener en el mercado laboral. En la medida en que las conclusiones obtenidas en los países desarrollados pueden trasladarse a los países en desarrollo, se sabe que los reglamentos más rígidos de protección del empleo realmente conseguirán que los puestos de trabajo sean más seguros, pero con un coste evidente: más desempleo de larga duración y menos oportunidades de empleo permanente en el sector formal. Este último coste probablemente afectará de forma desproporcionada a los grupos de trabajadores vulnerables, entre ellos mujeres y jóvenes y personas no calificadas con escasa educación. Sin embargo, las características del país, como la estructura de su economía, la magnitud del sector informal y los esfuerzos por hacer cumplir la normativa, pueden influir en las repercusiones que se vayan a producir en el mercado laboral.

En segundo lugar, la economía política es un aspecto clave de la regulación del mercado laboral. Cuando se reforman los reglamentos del mercado laboral, siempre hay

quien sale ganando y quien sale perdiendo y, dado que las repercusiones laborales se hacen sentir especialmente por los afectados, los cambios serán rebatidos con vehemencia. Cuando los responsables de formular las políticas se planteen las opciones de reforma, deberán comunicar con claridad los beneficios totales, entender quiénes se van a beneficiar y quiénes no, y posiblemente compensar a aquellos que salgan perdiendo.

En tercer lugar, los responsables de las políticas han de considerar los reglamentos de seguridad del empleo junto con otras estrategias que proporcionen protección a los trabajadores – en particular, el marco de la negociación colectiva y los planes para trabajadores desempleados. Cuando existe una negociación colectiva bien diseñada y tiene un amplio alcance, se pueden negociar los acuerdos de seguridad del empleo entre empleadores y trabajadores (con una base mínima aportada por la legislación laboral). De forma similar, las prestaciones de desempleo y los programas activos del mercado laboral efectivos pueden ayudar a los trabajadores a gestionar los riesgos de desempleo y, por tanto, sustituir a una férrea regulación sobre protección del empleo.

Por último, los responsables de las políticas deben reconocer que la regulación laboral es sólo una parte de un marco más amplio de política económica. Su interacción con la regulación de los mercados de productos, la política macroeconómica y el clima de inversión empresarial determinará el desempeño global del mercado laboral.

Bibliografía anotada

Betcherman, Luinstra, y Ogawa (2001). “Labor Market Regulation: International Experience in Promoting Employment and Social Protection.” Documento de antecedentes sobre protección social N° 0128. Banco Mundial. Washington, DC.

Documento base de esta nota introductoria. Contiene información ampliada sobre temas tratados aquí, como la negociación colectiva, la ejecución efectiva y la solución de conflictos. ENLACE

Freeman, R.B. (1993). “Labor Market Institutions and Policies: Help or Hindrance to Economic Adjustment?” *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1992*. Suplemento de World Bank Economic Review y de World Bank Research Observer.

Compara la visión “distorsionista” (Banco Mundial) frente a la “intervencionista” (Organización Mundial del Trabajo) de la regulación del mercado laboral. Concluye que en ambos casos se exageran las respectivas alegaciones. Las pérdidas de eficiencia no son tan sustanciales como indica la primera visión, pero los beneficios sociales de las consultas tampoco son tan grandes como sostienen los partidarios de la segunda visión. El documento propone un nuevo modelo de mercado laboral y unas intervenciones que respalden la reforma económica.

Heckman, J.J. y C. Pagés (2000). “The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets.” National Bureau of Economic Research. Documento de trabajo N° 7773. Cambridge, MA. ENLACE

Documenta las disposiciones de fuerte seguridad del empleo en la regulación laboral de América Latina. Muestra las considerables repercusiones en el (menor) nivel y distribución del empleo (más desigual).

Lindauer, David L. (1999) “Labor Market Reforms and the Poor.” Documento de antecedentes para el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/1. Banco Mundial. ENLACE

Uno de los pocos documentos sobre estudios que plantea la regulación del mercado laboral con el contexto de los países en desarrollo y de la reducción de la pobreza. Concluye es posible que las reformas regulatorias solo consigan marcar una modesta diferencia en la creación de empleo.

OCDE (1999). *Employment Outlook*. París. ENLACE.

Estudio sobre la legislación en materia de protección de empleo (LPE) en países de la OCDE y cambios producidos en la última década. Evalúa la relación entre la rigidez de la LPE y el desempeño del mercado laboral. Encuentra escasa relación con el desempleo global. Indica que las LPE más rígidas pueden estar asociadas a los siguientes puntos: mayores niveles de empleo de hombres en edad de máximo rendimiento; niveles de empleo más bajos en mujeres y jóvenes; expansión del empleo por cuenta propia; menor índice de rotación de trabajadores; más puestos de trabajo estables; y períodos más largos de desempleo.

Riboud, M, Sánchez-Páramo, C., Silva-Jáuregui, C. (2002). “Does Eurosclerosis Matter? Institutional Reform and Labor Market Performance in Central and Eastern European Countries in the 1990s.” Documento de trabajo sobre protección social N° 0202. Banco Mundial. Washington, DC. ENLACE

Evalúa las instituciones del mercado laboral de los países candidatos a la adhesión a la Unión Europea, los compara con las de los países de la Europa Occidental y otros miembros de la OCDE, y analiza las repercusiones de la reforma macroeconómica y estructural en el mercado laboral, comparándolas con los cambios institucionales. En conclusión indica que, aunque la reforma económica produjo las repercusiones más serias en los resultados del mercado laboral, las instituciones del mercado laboral de relativa inflexibilidad fueron las que contribuyeron a una escasa creación de empleo, a un aumento de la proporción de desempleo de larga duración, al establecimiento de unos patrones específicos de participación en la fuerza de trabajo y al crecimiento de la economía informal.

