

OIT Departamento de Investigaciones

## **PROMOVER LA CREACIÓN DE EMPLEOS DE CALIDAD CON LEGISLACIÓN DE PROTECCIÓN DE EMPLEO**

Un sistema eficaz de legislación de protección del empleo (LPE) debe equilibrar, entre otros, las necesidades de los trabajadores en materia de ingresos y seguridad del trabajo con la necesidad de los empleadores de ajustar la mano de obra en un mundo del empleo cada vez más dinámico. En vez de debatir los beneficios de adoptar más o menos LPE, sería recomendable centrarse en garantizar que la LPE cuente con un diseño adecuado, en su interacción con otros beneficios, en su ejecución, y en que goce de una observancia adecuada.

### Principales resultados

Del análisis de estudios existentes y de recientes resultados de un innovador compendio de reformas del mercado de trabajo creado en años recientes, se desprende que:

- no existe un vínculo directo entre el grado de rigor de una LPE y la tasa de empleo agregada;
- tras la crisis financiera y económica mundial que estalló en 2008, los gobiernos han dado más importancia a las reformas de la legislación en materia de empleo; y,
- las reformas desregulatorias de la LPE aumentan el desempleo a corto plazo si se ejecutan durante periodos de crisis.

### Pregunta de investigación

La presente nota de investigación contiene los principales resultados del artículo "Drivers and effects of labour market reforms: Evidence from a novel policy compendium", publicado en la revista *IZA Journal of Labor Policy*<sup>1</sup>. Las reformas de las legislaciones laborales constituyen una de las intervenciones de políticas más utilizadas por los gobiernos en años recientes. En las economías desarrolladas, se considera que las reformas de legislación del mercado de trabajo pueden ayudar a sustentar los niveles de empleo durante periodos caracterizados por tasas de desempleo al alza y pocos recursos públicos. En las economías en desarrollo, la atención que se presta a la legislación en materia del mercado de trabajo responde más bien a la necesidad de proteger a los trabajadores de las sacudidas de la

demanda de mano de obra resultantes de las fluctuaciones del comercio internacional y del crecimiento del PIB.

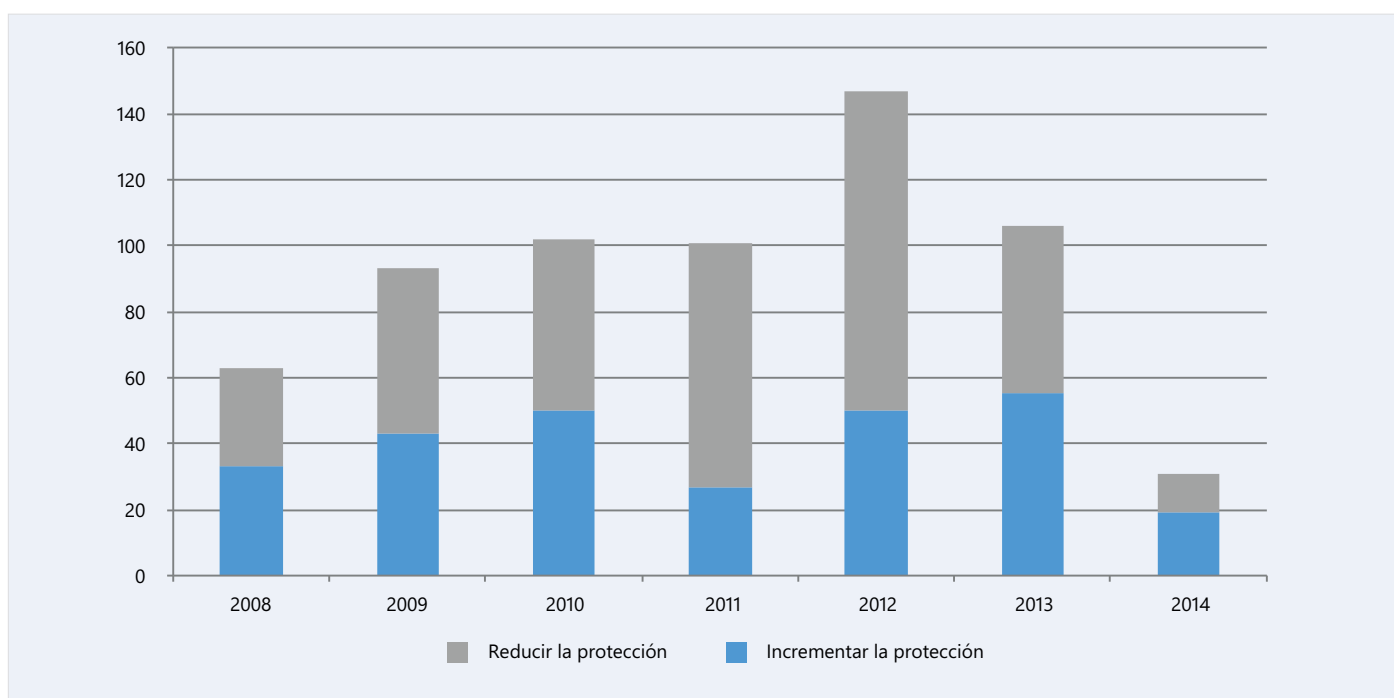
En ambos casos, las intervenciones ejecutadas tienen distintas: i) motivaciones (p. ej., mejorar la competitividad o propulsar la creación de empleo); ii) direcciones (incrementar o reducir la protección), y, ii) ámbitos de intervención (p. ej., trabajadores fijos o temporales, negociación colectiva). Esta variación suscita interrogantes sobre los factores decisivos de las reformas del mercado de trabajo y sobre la eficacia de dichas reformas respecto de la consecución de sus objetivos.

### Soluciones eficaces

Para colmar esta brecha, se ha creado un innovador compendio de reformas del mercado de trabajo que incluye datos de 110 economías desarrolladas y en desarrollo generados entre 2008 y 2014. El **recuadro 1** detalla la metodología y las definiciones utilizadas para

<sup>1</sup> El artículo está disponible en el vínculo siguiente:  
<http://izajolp.springeropen.com/articles/10.1186/s40173-016-0071-z>

**Gráfico 1.** Cantidad de reformas de LPE ejecutadas en el mundo por direccionalidad del cambio



Fuente: Adascalitei y Pignatti Morano (2016).

compilar el compendio. De un análisis descriptivo basado en los datos del compendio se desprende que el ritmo de las reformas se intensificó durante la primera etapa de la crisis financiera y económica mundial y alcanzó su cúspide en 2012.<sup>2</sup> Entre 2012 y 2014, el promedio anual de reformas adoptadas se redujo y concordó con los niveles observados durante el periodo previo a la crisis. Además, la mayoría de las reformas disminuyó los niveles existentes de regulación. Al respecto, cabe resaltar que existen importantes disparidades entre las regiones geográficas y los subcampos de políticas. Mientras que los encargados de formular políticas en las economías desarrolladas se han centrado en reformar los contratos fijos, los gobiernos de las economías en desarrollo han reformado, sobre todo, las instituciones de negociación colectiva. Por último, la mayoría de las reformas han sido permanentes (y no temporales).

El artículo se basa en el compendio de reformas del mercado de trabajo y tiene dos objetivos: en primer lugar, explicar los principales pilares de las reformas. Los resultados del análisis demuestran que las tasas de desempleo elevadas y en aumento han tenido un efecto positivo en la probabilidad de adoptar reformas del mercado de trabajo. Por lo tanto, se confirma la hipótesis según la cual las crisis catalizan las reformas. Asimismo, el ritmo de las reformas tiene una relación positiva con la ejecución simultánea de medidas de fortalecimiento

fiscal (sobre todo, en las economías desarrolladas) y con la presencia de un régimen cambiario fijo (debido al margen más limitado para políticas monetarias). En segundo lugar, el artículo examina los efectos a corto plazo de estas reformas del mercado de trabajo en las tasas de desempleo. En las especificaciones de referencia, los resultados no arrojan que la reducción o el incremento de la regulación del mercado de trabajo influyan en los cambios observados en el desempleo. Sin embargo, el análisis de los efectos de las reformas en distintos puntos del ciclo económico arroja que las reformas del mercado de trabajo con tendencia a reducir la protección aumentan las tasas de desempleo a corto plazo cuando dichas reformas se instrumentan durante periodos de crisis.

No se observan efectos estadísticamente significativos durante periodos de estabilidad o expansión económica. Estos resultados concuerdan con los hallazgos de varios estudios recientes que han examinado los efectos a corto plazo de las reformas estructurales. Sin embargo, hasta ahora dichos estudios solo se habían centrado en las economías avanzadas. Cabe resaltar que cuando se adoptan reformas del mercado de trabajo centradas en desregular (las cuales simplifican los procedimientos de despido) durante periodos de crisis, estas tienden a generar un aumento del desempleo a corto plazo (FMI, 2016; OCDE, 2016).

<sup>2</sup> En la presente nota de investigación, por "reforma" se entiende un cambio simple en la legislación, en contraposición a una intervención plena de política. En los casos en que un paquete de políticas simple ha introducido varias modificaciones a la legislación, se ha considerado, analizado y contado cada uno de estos cambios individualmente. Véase el recuadro 1 para más detalles.

## Recuadro 1. Compendio de reformas del mercado de trabajo: nota metodológica

Con el objetivo de vigilar los esfuerzos de reforma de la legislación laboral, se creó un innovador compendio de políticas con datos de 110 países generados entre 2008 y 2014. Habida cuenta de los distintos obstáculos que caracterizan la evaluación de la importancia relativa de los cambios realizados a la legislación en cada caso, cabe resaltar que se decidió desglosar cada reforma en sus distintos componentes y clasificar cada uno de estos componentes por separado en el compendio. De esta manera, se ha garantizado la evaluación de la importancia de cada componente. Así pues, por “reforma” se entiende un cambio simple en la legislación, en contraposición a una intervención plena de política. En los casos en que un paquete de políticas simple ha introducido varias modificaciones a la legislación, se ha considerado, analizado y contado cada uno de estos cambios individualmente. Por ejemplo, la reforma del mercado de trabajo adoptada en 2012 en España corresponde a 18 entradas individuales en el compendio.

Aunque la metodología utilizada para compilar y codificar los datos se basa en trabajos anteriores en este campo, ha sido adaptada a una mayor cobertura geográfica (economías desarrolladas y en desarrollo) y un ámbito de investigación más limitado (protección del empleo). Las principales fuentes de información son la base de datos de la OIT sobre legislación de protección del empleo (IPLex) y la base de datos de la OIT sobre legislación nacional en materia de trabajo, seguridad social y derechos humanos relacionados (NATLEX). IPLex y NATLEX son dos de las bases de datos más exhaustivas en materia de legislación laboral en el ámbito mundial. Ambas bases cuentan con información detallada y comparable sobre la situación de la legislación laboral en países desarrollados y en desarrollo. La información recabada en las bases de datos de la OIT ha sido complementada y verificada con información de la base de datos de la Comisión Europea sobre reformas del mercado de trabajo (LABREF), la base de datos de reformas sociales de la Fundación Rodolfo Debenedetti (fRDB) y el Institute of Labor Economics (IZA), e informes nacionales e internacionales.

Es necesario hacer algunas precisiones sobre este enfoque. En primer lugar, el compendio no incluye datos sobre normativas secundarias o administrativas. La evaluación del compendio se basa únicamente en la interpretación del texto legislativo de cada reforma. Sin embargo, la instrumentación y la observancia tienen el mismo peso al momento de medir el efecto subyacente y la direccionalidad de un cambio de políticas. Además, es probable que estos elementos difieran considerablemente, por un lado, entre los países desarrollados y los países en desarrollo, pues la observancia suele ser menos estricta en los países en desarrollo, y, por el otro, entre ordenamientos jurídicos de derecho anglosajón y de derecho continental debido a que no dan la misma importancia a las causas judiciales. Al respecto, el estudio no sustituye ni socava el papel ni los comentarios del mecanismo de control de la OIT ni la referencia que se debe hacer a las normas internacionales de trabajo.

Cabe recalcar que el presente análisis no busca reemplazar ni poner en entredicho los aportes de indicadores tradicionales de LPE (véase OIT (2016) para una contribución innovadora al respecto). Específicamente, el que un país o un subcampo de políticas obtengan un conteo más elevado no implica necesariamente que los gobiernos estén adoptando políticas más exhaustivas o eficaces. Por ejemplo, no sería correcto interpretar que un enfoque gradual a las reformas constituye una señal de activismo de políticas, en contraposición a un cambio abrupto y único a la legislación. De la misma manera, es posible que los cambios de direccionalidad en las políticas inflen la cantidad de intervenciones incluidas en el compendio. Para resolver parcialmente dichos problemas, se han introducido variables dummies en el compendio para codificar varios aspectos de las reformas del mercado de trabajo. Específicamente, en el caso de cada reforma se ha detallado: i) la direccionalidad de la intervención (incremento o reducción de la regulación); ii) su horizonte temporal (medida temporal o cambio permanente de la legislación); y, iii) la proporción de su cobertura/grupo de destinatarios respecto de la población elegible (reformas completas destinadas a la mayoría de la población elegible o reformas en dos niveles que solo conciernen a un subgrupo).

Estos innovadores resultados complementan los hallazgos de una gran cantidad de estudios empíricos centrados en los efectos de equilibrio general de las LPE en los resultados del mercado de trabajo. En efecto, la mayoría de estos estudios concluyó que, en promedio, el grado de rigor de las LPE no afecta el nivel agregado de desempleo a largo plazo (OIT, 2015).

Cabe señalar que en las economías que se caracterizan por un sistema demasiado restrictivo o flexible de LPE, dichos sistemas pueden generar un marco inadecuado de incentivos (p. ej., respecto de los riesgos compartidos entre empleadores y empleados) y dar paso a niveles de empleo aun más reducidos (OIT, 2012).

## Consideraciones en materia de política

Tras la crisis financiera mundial, se intensificó el debate sobre los beneficios de modificar la LPE debido a que muchos países optaron por aplicar estrategias de ajuste que incluían amplias reformas del mercado de trabajo. Considerando los hallazgos más recientes, sería recomendable que los encargados de formular políticas tomaran en consideración varios aspectos al momento de reformar los sistemas de LPE, entre los cuales se puede mencionar:

### Garantizar que el diseño de la LPE es adecuado

Habida cuenta de que varios estudios han demostrado que las regulaciones de las LPE no tienen efectos en las tasas agregadas de empleo (o desempleo), no es conveniente seguir debatiendo la dicotomía entre un aumento y una reducción de la regulación. Por el contrario, convendría promover buenas regulaciones que mejoren la seguridad de trabajo en general sin socavar la creación de empleos. Por ejemplo, la Ley de Trabajo y Seguridad Social adoptada en 2014 en los Países Bajos se centró en hacer la legislación en materia de despidos más previsible. En el sistema anterior, los empleadores podían decidir entre acudir a los tribunales o pedir permiso a las autoridades laborales de los Países Bajos para rescindir un contrato laboral. En un intento por racionalizar el sistema y hacer más predecibles los procedimientos de despido, la nueva legislación dispone que: i) las rescisiones contractuales por razones económicas o incapacidad a largo plazo deben ser dirimidas por las autoridades laborales de los Países Bajos; mientras que, ii) los despidos por cualquier otra razón deben ser aprobados por los tribunales.

### La calidad de los empleos es un aspecto fundamental

Las LPE no deben evitar la emergencia de nuevas formas de trabajo, sino más bien promover su uso adecuado. Por ejemplo, la reforma del mercado de trabajo adoptada en

2012 en España limitó la duración máxima de los contratos temporales a 24 meses y dispuso beneficios fiscales para los empleadores que convirtieran los contratos fijos en contratos permanentes. De manera similar, durante la crisis reciente, se introdujo en Portugal la presunción de empleo dependiente para los trabajadores independientes formales, con el objetivo de limitar el mal uso de esta forma de relación laboral (p. ej., por razones fiscales). La nueva legislación ha trasladado la carga de probar que los individuos son trabajadores independientes (y no empleados) a los empleadores. En paralelo, se ha otorgado acceso a los trabajadores independientes a la seguridad social y se ha incluido una definición clara de trabajo independiente en la legislación.

### Tomar en consideración la complementariedad y las interacciones entre políticas

La eficacia de un sistema de LPE depende considerablemente de su interacción con otros campos de intervenciones de política. En la ausencia de vínculos adecuados con otros campos de políticas, ni siquiera se podría garantizar la eficacia de un sistema bien diseñado de LPE. Por ejemplo, las políticas de activación ayudan a los trabajadores a hacer la transición de sectores en declive a sectores en crecimiento y, de esta manera, reducen los periodos de desempleo. De manera similar, brindar ingresos de apoyo adecuados durante periodos de desempleo puede mitigar los efectos negativos en las condiciones de vida. Se puede vincular políticas bien elaboradas y accesibles en estos campos mediante un sistema más flexible de LPE, como en el caso de Dinamarca. De esta manera, los trabajadores en camino al desempleo recibirán asistencia y ayuda adecuadas para encontrar un nuevo trabajo. Por último, el diseño de los sistemas de LPE también debería conformarse al sistema aplicable de negociación colectiva, con miras a garantizar un equilibrio adecuado entre el salario y el ajuste del empleo.

## Para entrar en detalle

**Adascalitei, D. and Pignatti Morano, C.** (2016) "Drivers and effects of labour market reforms: Evidence from a novel policy compendium", en *IZA Journal of Labor Policy* 5:15.

**OIT** 2012. *World of Work Report 2012: Better jobs for a better economy*. OIT, Ginebra.

—. 2015. *World Employment and Social Outlook 2015: The changing nature of jobs*. OIT, Ginebra.

—. 2016. *Employment Protection Legislation: New Approaches to Measuring the Institution*. OIT, Ginebra.

**FMI** 2016. *Perspectivas de la economía mundial. Crecimiento demasiado lento por demasiado tiempo*. FMI, Washington D.C.

**OCDE** 2016. *OECD Employment Outlook 2016*. OCDE, París.

El autor desea agradecer los comentarios y sugerencias de sus colegas de la OIT Mariya Aleksynka, Sean Cooney, Valerio De Stefano y Eric Gravel. Las opiniones expresadas en este documento son las del autor y no reflejan necesariamente las de la OIT. Si desea más información, por favor, póngase en contacto con Clemente Pignatti del Departamento de Investigaciones de la OIT (pignatti@ilo.org).