

Documentos sobre los Mercados Económicos y Laborales

2007/8

Los Indicadores de *Doing Business*: Problemas de medición y sus implicaciones en materia de políticas

Janine Berg y Sandrine Cazes

Unidad de Análisis e Investigación del Empleo
Departamento de Análisis de los Mercados Económicos y Laborales

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

ILO Cataloguing in Publication Data

Berg, Janine; Cazes, Sandrine

Los indicadores de Doing Business : problemas de medición y sus implicaciones en materia de políticas
Documentos sobre los mercados económicos y laborales / Janine Berg y Sandrine Cazes ; Organización Internacional del Trabajo, Unidad de Análisis e Investigación del Empleo, Departamento de Análisis de los Mercados Económicos y Laborales. - Ginebra: OIT, 2007
26 p. (Documentos sobre los mercados económicos y laborales ; 2007/8)

ISBN: 978-92-2-320279-8 (impreso); 978-92-2-320280-4 (versión de Internet en Pdf)

ISSN: 1994-8255 (impreso); 1994-8263 (versión de Internet en Pdf).

Publicado también en francés: *Les Indicateurs Doing Business : Limites méthodologiques et conséquences politiques*, ISBN 978-92-2-220279-9 (impreso) ; 978-92-2-220280-5 (versión de Internet), Ginebra, 2007, y en inglés: *The Doing Business Indicators: Measurement issues and political implications*, ISBN 978-92-2-120279-0 (impreso); 978-92-2-120280-6 (versión de Internet), Ginebra, 2007.

ISSN: 1994-8255 (impreso); 1994-8263 (versión de Internet en Pdf).

International Labour Office

flexibilidad del trabajo / seguridad en el empleo / derecho del trabajo / medición / metodología / papel del Banco Mundial / países desarrollados / países en desarrollo

13.01.2

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados

los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns

Prólogo

Este estudio aborda los problemas conceptuales y metodológicos del componente de ‘contratación de trabajadores’ de los Indicadores de *Doing Business* (DB) del Banco Mundial y sus implicaciones en materia de políticas. En 2004 la Corporación Financiera Internacional (CFI) comenzó a publicar el Informe *Doing Business* (Haciendo Negocios), el cual clasifica a 178 países en cuanto a la ‘Facilidad para Hacer Negocios’, un índice combinado de diez áreas regulatorias diferentes, incluyendo normas de mercado laboral.

El índice de regulaciones del mercado laboral se conoce como “índice de contratación de trabajadores”. Este mide la flexibilidad laboral de cada país en áreas tales como el uso de contratos a término fijo, salario mínimo, protección por despido, indemnizaciones, horas de trabajo, vacaciones y costos laborales no salariales. Los países que tienen legislaciones menos proteccionistas obtienen un mejor puntaje. Este índice es muy controvertido ya que al clasificar a los países en base a la flexibilidad de sus legislaciones sobre el trabajo es muy posible que se esté fomentando una desregulación del mercado laboral, especialmente si las instituciones financieras internacionales lo utilizan como una guía para determinar si se otorgan o no un préstamo.

Este documento es una revisión crítica del indicador ‘contratación de trabajadores’ y su implicación en materia de políticas ya que sugiere que es mejor para los negocios cuando no existe una regulación (o bien, a menor regulación mejores los resultados comerciales). A esto le sigue una crítica a la metodología utilizada para llegar a los indicadores, la cual aborda problemas en cuanto a selección, codificación, ponderación y clasificación. En este documento se argumenta que a pesar del rol que cumplen los indicadores de ‘contratación de trabajadores’ ejerciendo una influencia en las reformas al mercado laboral y en las políticas, ellos no son satisfactorios para la formulación de recomendaciones en materia de políticas.

Peter Auer
Jefe de la Unidad de Análisis e
Investigación del Empleo

Duncan Campbell
Director, Departamento de Análisis
de los Mercados Económicos y Laborales

Agradecimientos

Los autores asumen plena responsabilidad por las opiniones expresadas en este estudio y ellas no necesariamente reflejan las de la Oficina Internacional del Trabajo. Asimismo, deseamos agradecer a Peter Auer, Duncan Campbell, Sangheon Lee, Corinne Vargha y Daniel Vaughan-Whitehead por sus valiosos comentarios respecto a los anteriores borradores de este documento. Quisiéramos agradecer a Luz María Bernabó por la traducción de este documento del inglés al español. Los autores asumen plena responsabilidad por cualquier posible error u omisión.

Contenido

1. Introducción	1
2. Antecedentes teóricos y problemas conceptuales: El caso del índice de contratación de trabajadores.....	2
2.1. Reseña sobre los indicadores de Doing Business (DB)	2
2.2. Problemas conceptuales.....	3
3. Inquietudes en cuanto a la metodología	10
4. Lo que se define deficientemente es muy posible que se mida de la misma manera: El índice de ‘contratación de trabajadores’ y la flexibilidad de los mercados laborales.....	15
5. Conclusión	19
Bibliografía	21

Cuadros

Cuadro 1. El indicador ‘contratación de trabajadores’ de DB	3
Cuadro 2. Informe Doing Business 2006 del Banco Mundial, los indicadores de ‘contratación de trabajadores’	15
Cuadro 3. Otros indicadores sintéticos sobre la rigurosidad en la protección del empleo en Bulgaria y otros países seleccionados a fines de los años 90 y principios de los 2000	17

Anexos

Anexo 1. Metodología del Índice ‘contratación de trabajadores’ de DB.....	24
---	----

1. Introducción

Las instituciones del mercado laboral y la forma en que ellas afectan el empleo y el desempeño económico continúan siendo materia de gran controversia. Desde los años 80 se ha venido argumentado que el deslucido desempeño económico de Europa, en comparación al de los Estados Unidos, se debe a que sus mercados laborales son extremadamente rígidos. De similar manera, el Banco Mundial en su Informe sobre el Desarrollo Mundial 1995, *Trabajadores en un Mundo en Integración*, argumentaba que los países en vías de desarrollo estarían en mejores condiciones de aprovechar los beneficios de la globalización si sus mercados laborales fuesen más flexibles. Sin embargo, después de décadas de investigaciones teóricas y empíricas los académicos no han logrado llegar a un consenso sobre los efectos de las regulaciones laborales en los resultados tanto económicos como del mercado laboral. Puede que parte del problema en este debate sea la falta de indicadores satisfactorios (Bertola y otros, 2000). Por lo tanto, es muy importante ver cuáles leyes laborales se miden y la forma en que se hace. Hasta el momento la mayoría de las investigaciones empíricas sobre el tema se refieren a la “rigurosidad” de la legislación de protección del empleo (LPE) y se consideran distintos aspectos tales como la cantidad de meses de preaviso necesarios para un despido individual o el monto de las indemnizaciones. La OCDE ha establecido varios indicadores de LPE y ha tratado de actualizarlos y mejorarlos de modo que cubran tanto los contratos permanentes y temporales como los despidos colectivos (OCDE 1994; 1999). Sin embargo, la creciente complejidad del ambiente institucional y la aceleración de las reformas al mercado laboral en todo el mundo exigen nuevos esfuerzos en materia de medición.

En 2004 la Corporación Financiera Internacional (CFI) comenzó a publicar el Informe *Doing Business* (Haciendo Negocios) para proporcionar “una medición objetiva de las regulaciones para hacer negocios y su aplicación”.¹ El informe clasifica a 178 países en cuanto a la ‘facilidad para hacer negocios’, un índice combinado de diez áreas regulatorias diferentes, incluyendo normas de mercado laboral. El objetivo del índice es promover reformas regulatorias que reduzcan la burocracia. Sin embargo, al otorgar una alta calificación a países que no tienen leyes del trabajo, o en que éstas son mínimas, se está promoviendo una desregulación del mercado laboral. Esto es problemático por muchas razones. Para empezar, existe muy poca evidencia que sustente la visión en materia de políticas que asevera que la desregulación del mercado laboral mejora el desempeño económico y crea más empleos. Segundo, debido a que casi no existen grandes series de datos sobre las regulaciones laborales, que puedan ser comparables en principio, a excepción de las de la OCDE, el índice se ha vuelto una referencia que se utiliza ampliamente para medir los efectos económicos de las regulaciones del mercado laboral. Sin embargo, el índice se basa en una interpretación parcial y primitiva tanto de la forma en que funcionan los mercados laborales y sus instituciones como del propósito de las leyes laborales. Como resultado, la evidencia empírica que emana del índice tiene usos muy limitados. Y, lo que es peor, los indicadores envían mensajes engañosos en materia de políticas que invitan a sacar conclusiones simplistas y potencialmente erróneas en esa área.

Este documento cuestiona el índice de ‘contratación de trabajadores – su construcción, su fundamento teórico, su sustento empírico y sus implicaciones en materia de políticas. El propósito no es cuestionar el uso de indicadores para evaluar el impacto de un sistema legal en los resultados económicos sino la calidad de este indicador en particular, ya que cuando los indicadores no están adecuadamente diseñados pueden enviar mensajes engañosos en materia de políticas. Por lo tanto, este documento está dirigido a sensibilizar a académicos y diseñadores de políticas en cuanto a las limitaciones del índice de contratación de trabajadores y sus potencialmente peligrosas consecuencias.

¹ www.doingbusiness.org

2. Antecedentes teóricos y problemas conceptuales: El caso del índice de contratación de trabajadores

2.1. Reseña sobre los indicadores de Doing Business (DB)

El ‘indicador de facilidad para hacer negocios’ es un análisis *de jure* sobre las regulaciones en 178 países. Desde su primera publicación el índice se ha ido expandiendo hasta diez áreas de medición en el informe de 2007. Estas son: (1) apertura de un negocio; (2) manejo de licencias; (3) contratación de trabajadores; (4) registro de propiedades; (5) obtención de crédito; (6) protección de los inversionistas; (7) pago de impuestos; (8) comercio transfronterizo; (9) cumplimiento de contratos; y (10) cierre de una empresa. Los países reciben una clasificación en cada una de esas 10 materias y luego se promedian esos resultados para obtener la clasificación general sobre la facilidad para hacer negocios. Sin embargo, no se consideran factores importantes para las empresas tales como las condiciones macroeconómicas, la infraestructura física y humana o el nivel de criminalidad.

Aunque a primera vista el índice parece inocuo y que su único fin es el de minimizar los trámites burocráticos, un examen más profundo revela que presenta algunos problemas en cuanto a los supuestos, su construcción y las motivaciones de las diferentes categorías. Por ejemplo, Arruñada (2007) en su análisis sobre la categoría ‘apertura de un negocio’ advierte que una excesiva dependencia en cuanto a la reducción de los costos iniciales de registro de una empresa no toma en cuenta el importante papel que juegan los registros empresariales como fuente de información confiable para los jueces, las oficinas gubernamentales, incluidas las autoridades impositivas, y otras empresas. Arruñada enfatiza los efectos negativos de una formalización de actividades de baja calidad en cuanto a los costos que puede ocasionar en futuras transacciones y litigios.

Este documento se enfoca en el índice de ‘contratación de trabajadores’. Se puede sostener que esta categoría genera mayor controversia aún ya que su objetivo es el de reducir el costo y las molestias de la contratación de trabajadores para las empresas, lo que efectivamente socava el propósito del derecho laboral. El índice de contratación de trabajadores se compone de tres subíndices: dificultad para contratar a un nuevo trabajador, rigidez en cuanto al horario de trabajo y dificultad para despedir a un trabajador. Además, existe un indicador de costo de despedir a un trabajador y otro de costo laboral no salarial, el cual mide las contribuciones a la seguridad social (incluyendo jubilación; seguro de enfermedad, maternidad y salud; accidentes del trabajo; asignación familiar; y otras contribuciones obligatorias) expresado como un porcentaje del salario de los trabajadores. (Véase el Cuadro 1 y el Anexo en que se describe la metodología del índice). Los países se clasifican de acuerdo al puntaje que obtienen en los tres índices – dificultad para contratar a un trabajador, rigidez en cuanto a los horarios de trabajo y dificultad para despedir a un trabajador – como también respecto al indicador de costo de despido.

Cuadro 1. El Indicador de contratación de trabajadores de Doing Business

INDICADOR DE CONTRATACION DE TRABAJADORES					
	RIGIDES EN LA CONTRATACION			COSTOS LABORALES NO SALARIALES (% del salario)	COSTOS DE DESPIDO (salarios semanales)
	Dificultad en la Contratación (0-100)	Rigidez en cuanto a Horario (0-100)	Dificultad para el Despido (0-100)		
Componentes	1) Uso de contratos a término fijo	1) Restricciones en cuanto al trabajo nocturno	1) Uso del despido por razones de redundancia.	1) Impuestos a la nómina salarial;	Costo de preaviso, pago de indemnizaciones, sanciones por despidos por redundancia
	2) Duración máxima de los contratos a término fijo	2) Restricciones en cuanto al trabajo durante los fines de semana	2) Notificación sobre la redundancia a terceras partes (individual/ colectiva)	2) Jubilación;	
	3) Proporción del salario mínimo en relación al valor agregado promedio por trabajador (para nuevas contrataciones).	3) Día (s) de descanso	3) Aprobación de las razones de redundancia por terceras partes (individual/ colectiva)	3) Enfermedad;	
		4) Horas de trabajo semanales	4) Opciones en cuanto a reasignación o capacitación previo al despido por redundancia	4) Maternidad;	
		5) Días de vacaciones pagadas al año	5) Reglas de prioridad para los despidos por redundancia;	5) Seguro de salud;	
			6) Reglas de prioridad para el reempleo	6) Accidentes del trabajo;	
			7) Asignación familiar;		
			8) Otras contribuciones relacionadas con la contratación		

Los datos sobre la contratación de trabajadores se basan en una encuesta entre estudios de abogados locales en cuanto a las regulaciones en materia de contratación. Para asegurar que los países sean comparables Doing Business solicita a los abogados que contesten las preguntas bajo los siguientes supuestos: el trabajador es un hombre no-ejecutivo que ha trabajado durante 20 años a tiempo completo. Este individuo devenga un salario más beneficios equivalentes al promedio salarial del país. Tiene una esposa y dos hijos, vive en la ciudad más poblada de su país y es respetuoso de la ley. Asimismo, no pertenece a un sindicato a menos que ello sea obligatorio. La empresa en donde trabaja es una sociedad de responsabilidad limitada nacional del sector manufacturero, tiene 201 empleados y respeta las leyes pero no otorga beneficios por sobre lo que ella establece. La empresa está sujeta a acuerdos de negociación colectiva en aquellos países en que éstas abarcan más de la mitad del sector manufacturero.

Está claro que el índice de contratación de trabajadores no anima a los países a que cumplan con muchas de las convenciones internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En muchas ocasiones los países obtienen menores puntajes si sus leyes laborales reflejan las disposiciones establecidas en las Convenciones de la OIT en materia de cese de la relación de trabajo, salario mínimo, jornada laboral y vacaciones, aún cuando son tratados internacionales que han sido ratificados y adoptados por muchísimos países. Más aún, los países que cumplen con las Convenciones sobre Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo no obtienen mejores puntajes que los países que no han adoptado las normas establecidas en ellas.

2.2. Problemas conceptuales

Tanto el índice de contratación de trabajadores como el resto de los indicadores en materia de regulaciones para los negocios incluidos en la base de datos del Banco Mundial, constituyen un indicador combinado que compara a los países en términos de su grado de regulación para ciertos aspectos del mercado laboral. Los indicadores combinados son muy populares ya que son más fáciles de interpretar que cuando existe una larga lista de indicadores individuales. Asimismo, porque ellos proporcionan un resumen de temas complejos y multidimensionales. Es

más, los indicadores combinados son populares porque ubican el desempeño y el progreso de un país a la cabeza del debate en materia de políticas. Sin embargo, ellos deben construirse con indicadores individuales en base a un modelo de fondo y a un detallado marco analítico.

El marco teórico y la metodología del indicador de contratación de trabajadores se basan en Botero y otros (2004). En ese estudio las regulaciones se consideran una carga para las empresas. Por lo tanto, su objetivo es explicar porqué algunos países regulan el mercado laboral más que otros. Los autores presentan tres teorías al respecto: para corregir las fallas del mercado (teoría de la eficiencia), para beneficiar a los líderes políticos y a sus seguidores (teoría del poder político) y por la tradición jurídica del país (su origen legal). A continuación los autores codifican diversas leyes laborales asignándoles un puntaje más alto cuando una regulación está dirigida mayoritariamente a proteger al trabajador y luego hacen regresiones simples para probar las teorías.² Finalmente concluyen que los países que se rigen por el derecho civil, especialmente aquellos que han adoptado el código civil francés, regulan más profundamente los mercados que aquellos bajo el derecho común. Argumentan que la política ha generado mayores beneficios en materia de seguridad social –ya sea que el poder político lo hayan tenido gobiernos de izquierda o de centro-- pero que el impacto de la política es mucho menos pronunciado que el del origen legal. Asimismo, rechazan las “teorías de la eficiencia”.

Por lo tanto, estos autores piensan que para muchos países las leyes laborales y las políticas son un legado del colonialismo y, por ende, han sido impuestas exógenamente. Más aún, de acuerdo a los autores las leyes no corrigen las fallas de los mercados sino que, más bien, deterioran el desempeño del mercado laboral. En efecto, desde el principio los autores se muestran escépticos en cuanto a la teoría de la eficiencia ya que argumenta que “el supuesto básico del fracaso del mercado no es ni remotamente tan convincente en los mercados [laborales] como lo es en otros” (p 6). Las leyes laborales y las políticas se consideran una rigidez que debe ser eliminada si los negocios han de prosperar. No obstante, este es un concepto muy simplista y engañoso sobre la forma en que operan los mercados laborales y sus instituciones.

Los mercados laborales están gobernados por las fuerzas del mercado y por una amplia gama de instituciones laborales, incluyendo valores y normas sociales tales como los criterios éticos en el trabajo y los principios de justicia. Estas fuentes endógenas influyen en cuales leyes laborales y tipos de políticas promulgará el gobierno y, en algunos casos, formalizan lo que ya existe de manera informal. Sin embargo, también causan inercia aún cuando se cambian las regulaciones (Rodgers, 1994). Los sindicatos y las organizaciones de empleadores también influyen en el diseño de las regulaciones del mercado laboral, especialmente cuando los derechos y los medios para las negociaciones tripartitas y colectivas están estipulados en la ley. Pero las regulaciones del mercado laboral también se imponen exógenamente al sistema económico para cumplir con las convenciones internacionales del trabajo y las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). A veces esto sucede como resultado de las presiones internacionales, incluidas las que emanan de los tratados de comercio bilaterales y multilaterales, o porque se reconoce la necesidad de establecer políticas claras para proteger los derechos de los trabajadores y mejorar sus condiciones de trabajo.³

Piore (2002) explica que muchos de los primeros estándares de trabajo iban dirigidos contra las fábricas que explotaban a sus trabajadores y el trabajo industrial en el hogar. En ese

² Las leyes que ellos codifican incluyen: contratos de trabajo alternativos (regulaciones sobre contratos a tiempo parcial y a término fijo), condiciones del contrato de empleo (flexibilidad en los horarios de trabajo, vacaciones pagadas y salarios mínimos), seguridad del empleo (regulaciones sobre despidos e indemnizaciones), leyes de relaciones industriales (negociación colectiva, participación de los trabajadores en la administración de la empresa y conflictos colectivos) y leyes en materia de seguridad social.

³ Véase Martínez (2004) para obtener un análisis de los estándares laborales y de las negociaciones comerciales en América Latina.

tipo de industrias, en que los trabajadores ganan una tarifa por pieza producida, si los trabajadores son menos productivos sus ingresos disminuirán. Cuando existen condiciones de trabajo deficientes, tales como hacinamiento y mala ventilación, la productividad disminuye. Sin embargo, como los trabajadores ganan una tarifa por pieza producida ellos son los que pagan el costo de trabajar en malas condiciones. En este tipo de industrias los trabajadores también pagan el costo de las fluctuaciones del mercado y de los accidentes del trabajo como resultado de ignorar los estándares de seguridad y salud. Sin embargo, al regular las condiciones de trabajo – mediante disposiciones sobre salud y seguridad, trabajo infantil, salario mínimo y protección del empleo— estableciendo estándares laborales los incentivos de los empleadores cambian. Cuando existe un sistema de salario mínimo es de interés del empleador mejorar la productividad en el lugar de trabajo y, por ende, es más probable que las empresas adopten estándares de seguridad y salud en sus lugares de trabajo. De similar manera, al dificultar el despido las empresas encuentran mayores incentivos para capacitar a sus trabajadores, lo que aumenta la productividad del trabajador y mejora la flexibilidad funcional. Por lo tanto, los estándares laborales pueden utilizarse, y de hecho en muchas partes del mundo se han empleado de manera exitosa, para desalentar ciertos sistemas productivos que la sociedad considera inapropiados tanto para los trabajadores como para la economía.

Sin embargo, en última instancia, la razón fundamental por la que existen las leyes laborales es porque se reconoce la desventaja en cuanto al poder de negociación de los trabajadores con respecto a los empleadores. Esa inferioridad de condiciones afecta la naturaleza de los contratos de trabajo y, en términos generales, el mercado no puede corregirla. Por lo tanto, esto se considera una falla del mercado (aún cuando muchas veces sea el resultado de estructuras sociales inapropiadas tales como la discriminación por género, por raza o por clase). Los estatutos legales (por ejemplo en cuanto al máximo de horas de trabajo, vacaciones, salario mínimo, normas de salud y seguridad y de no discriminación) al igual que las leyes que protegen la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva --considerados derechos a procesos que fortalecen el poder de negociación de los trabajadores-- buscan corregir esa asimetría en la negociación (Langille, 2005). Afortunadamente, tal como en el ejemplo de las leyes que buscan prohibir las fábricas que explotan a sus trabajadores y el trabajo industrial desde el hogar, las regulaciones laborales además de beneficiar económicamente a la empresa y a la economía del país, también favorecen al trabajador individual.

Una visión desequilibrada sobre los efectos económicos de las regulaciones

Los indicadores de contratación de trabajadores (al igual que el estudio de Botero y otros, 2004) tienen un defecto conceptual importante ya que no consideran los factores externos positivos de las regulaciones del mercado laboral. Por el contrario, el índice se basa en un enfoque de costos y en que “el tiempo es dinero”, en donde los sistemas legales sólo se ven como una carga y un gasto para la empresa. No se consideran los cuantiosos beneficios, tanto económicos como sociales, que emanan de la ley del trabajo, tal como el papel que juegan en reducir la desigualdad, la inseguridad y el conflicto social e incentivando a las empresas para que busquen altos estándares en materia de estrategias de gestión. Un marco analítico más realista y detallado integraría los beneficios que generan las regulaciones laborales a los costos de mano de obra, contratación y productividad para poder evaluar de mejor el costo neto de una ley o política en particular. En esta sección revisamos algunos de los beneficios económicos y sociales de las regulaciones laborales que incluye el índice de contratación de trabajadores: el salario mínimo, las horas de trabajo, las leyes de protección del empleo, los contratos a término fijo y la seguridad social.

Salario Mínimo. En el modelo neoclásico el sueldo mínimo impide que el mercado laboral se ajuste por sí sólo, lo cual genera desempleo. Visto desde esta perspectiva es

comprensible que en los debates sobre regulaciones del mercado laboral se culpe al salario mínimo de ser una política distorsionante que hace más mal que bien. Sin embargo, las regulaciones del mercado laboral son muchísimo más complejas que lo que ilustran los gráficos sobre la oferta y la demanda. Se puede compensar el aumento de los costos de mano de obra con una mayor productividad laboral como resultado de la disminución de la rotación y el ausentismo y de una mayor motivación por parte de los trabajadores. Más aún, los efectos multiplicadores asociados al aumento de sueldo pueden estimular la demanda agregada aumentando así la demanda de mano de obra. Al existir diferentes teorías sobre los efectos de un aumento del salario mínimo en el empleo, el debate se ha concentrado en los estudios empíricos. Esto también ha generado mucha controversia, especialmente desde la publicación del destacado estudio de Card y Kruger (1994, 1995), el cual se basa en un experimento natural que comprara los efectos del aumento del salario mínimo en el empleo en los restaurantes de comida rápida de New Jersey con similares restaurantes de Pennsylvania, en los cuales no ocurrió tal aumento. Los autores encontraron que en los restaurantes de New Jersey no se redujo el empleo en comparación con sus contrapartes de Pennsylvania, lo que genera dudas sobre previos análisis en base a regresiones de series de tiempo. Este trabajo generó un importante debate académico que produjo cambios en el discurso económico de los profesionales, quienes tomaron distancia de las afirmaciones doctrinarias sobre el impacto negativo del aumento del salario mínimo en base a gráficos sobre la oferta y la demanda y adoptaron una posición más introspectiva fundamentada en la experiencia (véase Fox, 2006). Además de su impacto en el empleo, se ha demostrado que el salario mínimo es una herramienta política efectiva para reducir la desigualdad salarial y la pobreza (véase Eyraud y Saget, 2005). Aunque se critica el salario mínimo porque sólo ayuda a los trabajadores remunerados con contratos de empleo formal, se ha demostrado que también actúa como punto de referencia para los salarios de los trabajadores informales (Neri y otros, 2001).

Horas de Trabajo. Los estudios económicos han demostrado que la falta de restricciones a la cantidad de horas de trabajo puede conducir a un nivel socialmente ineficiente en esta materia para los empleados, para la empresa y para la sociedad ya que muchas veces los trabajadores no se dan cuenta de los nefastos efectos que puede tener el trabajar muchas horas seguidas tanto para su salud y seguridad, como también para su familia y la vida en comunidad (véase Lee y McCann, 2007). Las restricciones a las horas de trabajo también pueden fomentar entre las empresas la adopción de tecnologías que mejoren su productividad, lo que a mediano y largo plazo las beneficiará y contribuirá al crecimiento económico.

Protección del Empleo. Una gran parte del debate sobre la flexibilidad del mercado laboral se enfoca en la legislación de protección del empleo, es decir las leyes que regulan el despido y establecen el pago de indemnizaciones. Se argumenta que de eliminarse estas leyes aumentaría el empleo ya que los empleadores no estarían tan cansados de contratar trabajadores con los cuales temen quedarse atascados. Sin embargo, la teoría económica es bastante clara en cuanto a que cualquier potencial beneficio como resultado de una desregulación del despido produce un aumento del flujo de trabajadores pero no así el stock en general, ya que se incrementan tanto los despidos como las contrataciones. Más aún, de acuerdo a la teoría económica los costos adicionales asociados a dicha legislación se descuentan en los contratos de salario con anterioridad (Lazear, 1990). Esta teoría también arguye que estas leyes generan importantes beneficios económicos y sociales ya que aumentan la estabilidad del mercado laboral y la seguridad de los trabajadores, lo que probablemente mitiga el conflicto social. De acuerdo a las investigaciones llevadas a cabo por la OIT, no mejorará la eficiencia del mercado laboral sólo con aumentar la flexibilidad ya que tanto los trabajadores como las empresas necesitan algún nivel de estabilidad y seguridad.⁴ De hecho no existe evidencia concreta en

⁴ Véase, por ejemplo, Auer y Cazes (2003); Cazes y Nesporova (2003); Auer, Berg y Coulibaly (2005).

cuanto a que las empresas sistemáticamente opten por un alto nivel de flexibilidad y de rotación de trabajadores, aún cuando la ley lo permite. Numerosos estudios económicos señalan los efectos negativos de una excesiva rotación de la inversión en capital humano, en nueva tecnología y en atraer nuevos mercados (véase por ejemplo Becker, 1964 y Williamson, 1985). Asimismo, es posible que las empresas prefieran tener relaciones estables que cultiven la experiencia del trabajador ya que así se reducen los costos de transacción, tales como el de selección y capacitación. Por lo tanto se debe considerar que todos estos efectos tienen un impacto beneficioso en la productividad y en la competencia.

Contratos a término fijo. El uso prolongado de los contratos a término fijo se asocia con efectos negativos en materia económica y social. Tradicionalmente los contratos a término fijo se han considerado una forma de contratar trabajadores por períodos determinados o para labores específicas en respuesta al aumento de la demanda de mano de obra de corto plazo. Algunos de estos contratos son estacionarios y otros dan a los empleadores la posibilidad de contratar personal durante un período de prueba hasta comprobar si el trabajador es el apropiado para sus necesidades. Muchos países han sorteado las restricciones al despido ofreciendo contratos a término fijo por prolongados períodos de tiempo o mediante contratos que pueden renovarse continuamente. En España los contratos a término fijo son muy comunes, con más de un tercio de los trabajadores empleados bajo esos términos, lo que representa el doble del promedio del resto de los países de la UE (Ayuso y Casalas, 2004). Este tipo de contratos ha hecho posible que las empresas españolas ajusten más fácilmente su fuerza de trabajo a las fluctuaciones de los ciclos comerciales y al mismo tiempo les ha ayudado a reducir los costos de la mano de obra (al estudiar las características de los trabajadores se ha encontrado que los que tienen contratos a término fijo ganan un 10% menos que aquellos que poseen contratos indefinidos). Sin embargo, esto también ha causado una mayor rotación de trabajadores, un menor desarrollo de sus habilidades, una mayor incidencia de accidentes del trabajo y la postergación del matrimonio y la maternidad/paternidad (Muñoz de Bustillo Llorente, 2005; De la Rica e Iiza, 2005). La forma en que se ha construido el indicador no refleja estos efectos negativos.⁵

Seguridad Social. La seguridad social protege a los trabajadores contra la angustia económica y social cuando no pueden trabajar por causa de enfermedad, maternidad, lesión, invalidez, vejez o desempleo. Generalmente se financia mediante impuestos a la nómina salarial, que es un impuesto a los salarios que se le pagan a los trabajadores, ya que la seguridad social generalmente se financia mediante contribuciones en las que participan el trabajador, el estado y el empleador. Debido a que los impuestos por nómina salarial aumentan el costo de la mano de obra, algunos economistas argumentan que distorsionan negativamente la demanda de mano de obra causando una “cuña” entre el nivel de equilibrio del empleo pleno y la cantidad de mano de obra que el empleador demandaría a un precio más alto. Existen dos debates económicos importantes en relación a los impuestos por nómina salarial. El primero se relaciona con la incidencia de impuestos, es decir la medida en que los empleadores traspasan este impuesto a los trabajadores en forma de un salario más bajo. Si la incidencia de impuestos es alta, lo que es muy frecuente, los impuestos por nómina salarial no tienen un efecto distorsionante. El segundo se relaciona con los beneficios económicos y sociales derivados de tener un sistema de seguridad social bien financiado. La seguridad social constituye un alivio financiero para los trabajadores y, por ende, mejora su seguridad en materia de ingresos. Por lo tanto, es un pilar fundamental de las políticas de “flexiguridad”, las cuales cambian esta seguridad en materia de ingresos por una mayor flexibilidad numérica en el mercado laboral. Aunque muchas veces se piensa en la

⁵ Además, el índice no considera que generalmente el término de un contrato a término fijo antes de tiempo está regulado aún más estrictamente que el término de un contrato indefinido y que muchas veces se limita a razones de conducta del trabajador.

seguridad social como un “artículo de lujo” que sólo pueden pagar los países ricos, estas políticas han generado beneficios económicos tanto a los países ricos como a los pobres. En India, por ejemplo, el gasto en seguridad social entre 1973 y 1999 contribuyó al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza (Justino, 2006).

Asimismo, un sistema de seguro de desempleo efectivo actúa como un mecanismo estabilizador de la economía al mismo tiempo que cubre las necesidades de los trabajadores despedidos. En los Estados Unidos se estima que el programa de seguro de desempleo mitigó la pérdida de aproximadamente 15% en el PIB real durante las cinco recesiones que tuvieron lugar entre 1969 y principios de los años 90. El programa tuvo un efecto contracíclico substancial y significativo en los cambios en el PIB real durante esas tres décadas, lo que generó un promedio máximo de ahorro de 131,000 empleos (Chimerine, Black y Coffey, 1999). En un análisis a nivel hogar sobre el efecto del seguro de desempleo en el consumo se encontró que si no existiese tal seguro, estar desempleado se asociaría a una disminución de 22% en el consumo, comparado con una reducción de 6,8% entre las personas que reciben seguro de desempleo en los Estados Unidos (Gruber, 1997). Es más, si la tasa de reemplazo del ingreso bajo el programa de seguro de desempleo se ubicase sobre el 84% --comparado con la tasa actual de aproximadamente 50%-- el seguro de desempleo abarcaría todo el consumo durante el período de desempleo. Comparado con otros incentivos, tales como la reducción del impuesto a la renta, Orszag (2001) calcula que en los Estados Unidos el sistema de seguro de desempleo es por lo menos ocho veces más efectivo que el sistema de impuestos en su conjunto en términos de compensar el impacto de una recesión.

La importancia de los efectos interactivos en la evaluación de las instituciones del mercado laboral

El índice de contratación de trabajadores tampoco entiende las interacciones entre las leyes y las políticas laborales, las cuales funcionan como un “paquete” de medidas. Es muy raro que se logre un objetivo de la política mediante una sola ley o política específica.⁶ Por ejemplo, cuando el objetivo de la política es aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral pueden existir leyes que prohíban la discriminación (e inspectores y tribunales de trabajo que aseguren que la ley se cumpla) pero el gobierno también puede hacer que sea más fácil la contratación de trabajadores a tiempo parcial, asegurar que reciban beneficios prorrateados de seguridad social y aumentar las opciones para el cuidado de los niños. De similar manera, cuando la meta es aumentar la movilidad del mercado laboral el gobierno haría bien en aumentar la protección de los ingresos de los trabajadores que cambian de empleo y, si un trabajador estuviese desempleado, ofrecerle la oportunidad de capacitarse en vez de simplemente eliminar las disposiciones sobre despido por redundancia y de pago de indemnizaciones ya que ello puede causar el efecto contrario. Por ejemplo, en Europa Central y Europa del Este, Cazes y Nesporova (2003) encontraron que la disminución de la protección del empleo junto al debilitamiento general de las instituciones del mercado laboral hizo que los trabajadores fuesen reacios a renunciar a sus trabajos debido a la inseguridad, aún cuando la economía se estaba recuperando. Esto indica que una situación institucional por sí misma nunca determina la flexibilidad laboral, la movilidad del mercado laboral ni la seguridad. Más bien ello se logra mediante la interacción sistémica entre las instituciones domésticas del mercado laboral, tales como la legislación del trabajo, los programas de desempleo, las políticas activas en cuanto a este tema y las instituciones que establecen los salarios. Boeri y van Ours (2007) identifican las posibles compensaciones o relaciones complementarias entre éstos escenarios: por ejemplo, una

⁶ Véase Sengenberger (1994) para obtener un análisis sobre este tema.

legislación estricta de protección del empleo no sería efectiva si se desregulan completamente los salarios ya que ello permitiría a los empleadores provocar retiros voluntarios.

Los sistemas de flexiguridad, los cuales se fundamentan en estas interacciones, son mejores en términos sociales y económicos que los sistemas de flexibilidad (Auer, 2007). Sin embargo, en un sistema de flexiguridad los impuestos que se recaudan para financiar las políticas de mercado laboral pasivas y activas no se reflejarían adecuadamente en la ‘categoría de pago de impuestos’ del índice. Por lo tanto, es posible que reemplazando las indemnizaciones por beneficios de desempleo –que bajo ciertas circunstancias es una mejor solución-- no se traduzca en una mejor calificación en el ranking general de DB. No obstante, la receta de desregular sin adoptar medidas compensatorias no ha tenido mucho éxito. Por lo tanto, las recomendaciones en materia de políticas sobre flexibilidad deben formularse con mucha cautela ya que ninguno de los actuales indicadores detecta la creciente complejidad de las disposiciones legales y de sus áreas de interacción.

Las disposiciones del código laboral no son la única forma de establecer las condiciones de trabajo (o de los costos de la mano de obra). En algunos casos los acuerdos colectivos determinan algunas condiciones de trabajo (por ejemplo, las horas de trabajo en Dinamarca). Cuando un país considera que los trabajadores tienen el suficiente poder e igualdad para negociar puede permitir que se llegue a acuerdos sobre ciertas condiciones de trabajo mediante la negociación colectiva, obviando así las disposiciones establecidas en los estatutos.⁷ La negociación colectiva también permite que las empresas negocien con los trabajadores asuntos tales como salario, horas de trabajo, beneficios y otros temas, dándole a las empresas una mayor flexibilidad de lo que se ve reflejado en el índice de contratación de trabajadores. La OIT subraya que “progresivamente la negociación colectiva se ha ido transformando en un instrumento para manejar los procesos de reestructuración de las empresas con el objeto de mejorar su competitividad”.⁸ En algunos casos la negociación colectiva permite a las empresas y a los trabajadores negociar el salario y las condiciones de trabajo por debajo de lo estipulado en la ley. Algunos países también han establecido exenciones en materias específicas. Brasil, por ejemplo, permite la negociación colectiva para establecer un “banco de horas”, el cual entrega una considerable flexibilidad a las empresas en cuanto a horas de trabajo.⁹ Sin embargo, esta situación o no se refleja en el índice de rigidez en las horas de trabajo, en que a ese país se le asignan 60 puntos, es decir un 42% inferior que el promedio de todos los países.

Falta de una evidencia empírica sólida

El informe Doing Business es el abanderado de la idea que si se desregula el mercado laboral los negocios florecerán y la informalidad disminuirá. Sin embargo, el debate empírico sobre los beneficios económicos de la desregulación del mercado laboral no está ni remotamente

⁷ Aunque se dice que el índice considera las disposiciones establecidas en la negociación colectiva cuando este tipo de negociaciones cubre a más de la mitad del sector manufacturero, no queda claro el motivo por el cual el índice puede incluir las disposiciones específicas negociadas para un sector y no para otro o para una empresa y no para otra.

⁸ “La Negociación Colectiva y la Agenda de Trabajo Decente” GB.297/ESP/2, Ginebra, noviembre 2006. Véase también Ozaki (1991) para obtener un análisis más profundo de la forma en que se puede utilizar el diálogo social para negociar la flexibilidad.

⁹ M. L. Vega Ruíz (2005), p.66.

zanjado.¹⁰ Por ejemplo, en el estudio de Botero y otros (2004), que es la base de la metodología del índice de contratación de trabajadores, los autores llevan a cabo una cantidad de regresiones para determinar el efecto de su índice en la participación en la fuerza de trabajo, el desempleo y la informalidad. Luego de hacer las correcciones por concepto de endogeneidad, los autores encuentran que las leyes laborales y las relaciones colectivas tienen un efecto negativo considerable en cuanto a la participación de los hombres en la fuerza de trabajo y en el desempleo (positivo y considerable), pero no tienen efectos en la informalidad. Sin embargo, contradiciendo el estudio en que se basa el índice de contratación de trabajadores, los informes de Doing Business afirman reiteradamente que la desregulación del mercado laboral reduciría la informalidad.¹¹ Es más, se hacen regresiones separadas de las variables dependientes para los índices de leyes laborales, relaciones colectivas y leyes de seguridad social, lo cual es muy raro en un estudio sobre las instituciones laborales dados los conocidos efectos de interacción entre estas tres áreas. Bertola (2005) pone a prueba la confiabilidad de los indicadores de Botero y otros (2004) y de sus conclusiones empíricas haciendo regresiones de los indicadores de empleo y desempleo para América Latina y la OCDE, en regresiones conjuntas y en las que controlan a América Latina, con un simulacro regional y en términos de interacción. Se concluye que la evidencia es “aproximada”, “muy lejos de estar claramente definida” y “no apoya visiones simplistas sobre las instituciones de mercado laboral”.

3. Inquietudes en cuanto a la metodología

Otras limitaciones son de orden metodológico. En este capítulo se analizan las implicaciones de la elección de metodologías cuando se construyeron los indicadores.

Parcialidad en la selección

El índice de contratación de trabajadores califica a los países en base a firmes supuestos en cuanto a los trabajadores y las empresas, los cuales no son pertinentes, especialmente en los países en vías de desarrollo y también en los desarrollados. El informe no indica la razón y la forma en que se seleccionaron los casos “representativos”: ¿Cuál metodología se utilizó? ¿Los casos eran prototipos o el promedio? De acuerdo a los autores de los informes Doing Business, los casos hipotéticos deben hacer más simple y universal la comparación a nivel internacional. Sin embargo, esta es una visión errónea y estrecha que asume que en todos los países se utilizan los mismos instrumentos legales para resolver problemas idénticos. Por lo tanto el índice no considera la diversidad de soluciones que ofrece cada sistema legal.

El primer supuesto, el cual es especialmente irreal, es que el trabajador tipo tiene 20 años de permanencia en el empleo. Sin embargo, en 2005, en los quince países de la Unión Europea (UE-15) sólo 17% de la población trabajadora tenía una permanencia en el empleo equivalente a

¹⁰ Existen muchísimos artículos sobre este tema que demuestran los efectos negativos, neutrales, positivos y no concluyentes en materia económica como resultado de las regulaciones y de las instituciones del mercado laboral. Parte de esta magnitud de artículos es atribuida a lo que se considera representativo de las regulaciones de mercado laboral. Muchos estudios sobre las instituciones de mercado laboral se concentran en la legislación sobre protección del empleo, incluyendo el pago de indemnizaciones, mientras que otras consideran la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva, los salarios mínimos, las leyes sobre horas de trabajo y las disposiciones sobre seguridad social. Para obtener un reseña del debate sobre la flexibilidad del mercado laboral véase Berg y Kucera, eds. (2008). Para obtener una perspectiva general sobre el trabajo empírico que mide los efectos de la legislación sobre protección del empleo en el mercado laboral véase Cazes y Nesporova (2003) y Pierre y Scarpetta (2004).

¹¹ Por ejemplo, en el informe de 2006, el capítulo sobre contratación de trabajadores comienza con la anécdota de Yasmine, una graduada de la universidad de Burkina Faso que no ha podido encontrar trabajo en el sector formal: “su difícil situación puede explicarse como resultado de la rigidez de las regulaciones sobre empleo” (p. 21).

20 años o más y el promedio era de 10,6 años (Auer y otros, 2005). En Europa Central y Europa del Este el promedio más alto en esta materia era el de Polonia con 11,7 años en 2003, mientras que el promedio regional era de 9 años (Cazes y Nesporova, 2007). En América Latina el promedio de permanencia fue de sólo 6,2 años y aproximadamente la mitad de la fuerza de trabajo llevaba un año o menos en el empleo.¹²

De igual manera, los supuestos sobre las empresas se refieren a los casos más protectores, es decir empresas grandes con 201 empleados, aunque las más pequeñas muchas veces están exentas de la legislación laboral, particularmente de la legislación de protección contra el despido. En Alemania, por ejemplo, los establecimientos con cinco trabajadores o menos no están sujetos a la *Kündigungsschutzgesetz* o Ley de Protección Contra el Despido;¹³ y existían aproximadamente 1,5 millones de establecimientos de ese tamaño sujetos al seguro social, lo que representaba más del 68% del total de establecimientos del país. En 2001 estas unidades empleaban alrededor de 3,2 millones de trabajadores, lo que representaba más del 11% del total de trabajadores. En los países de medianos y bajos ingresos la mayoría de los trabajadores no están empleados en empresas grandes. En Chile, por ejemplo, el 60% de los trabajadores estaban contratados por empresas con menos de 50 empleados (micro y pequeñas empresas). En Perú y Pakistán las cifras son aún mayores y se ubicaban en 74 y 79%, respectivamente. Asimismo, en Europa el 53% de los trabajadores trabajaban en empresas con menos de cincuenta empleados (datos correspondientes a 19 países).¹⁴ Uno podría concluir que el Banco Mundial ha seleccionado los casos en que existe una mayor protección que corresponden a los trabajadores con mayor permanencia en el empleo y que trabajan para empresas con 201 trabajadores. Claramente ésta referencia *no* es representativa del mundo del trabajo.

Omisión de variables

Otra importante limitación de los indicadores de contratación de trabajadores se relaciona con la omisión de los procedimientos para hacer cumplir las normas. Los informes Doing Business se refieren a la evaluación de los textos y no se preocupan de la aplicación de la ley. Es decir, se basan en las limitaciones legales de cada país pero no captan el grado de aplicación de la legislación laboral. Sin embargo, varios factores importantes indican que las asimetrías entre los países (y en el tiempo) en cuanto al grado en que se hacen cumplir las leyes laborales pueden ser más marcadas que las diferencias en las regulaciones en sí. El cumplimiento de las regulaciones es crucial para el funcionamiento de los mercados laborales, especialmente para determinar los flujos del mercado laboral, tales como la pérdida de trabajos y los influjos hacia el desempleo. Bertola y otros (2000), por ejemplo, argumentan que dada la creciente complejidad institucional y el vacío legislativo que rodea a los derechos de los trabajadores bajo las nuevas modalidades de contratos, las administraciones nacionales y los tribunales del trabajo son los que efectivamente determinan el cumplimiento de las normas de protección del empleo. Es más, el indicador que ofrece la mayor aproximación en términos de interpretación judicial sobre la legislación de protección del empleo – es decir un indicador de la OCDE que se basa en la noción de “dificultad para el despido”¹⁵ – se relaciona más íntimamente que otros indicadores disponibles con las probabilidades de término de los contratos de trabajo y con los influjos de personas al

¹² Datos del informe del BID (2004) *Se Necesitan Buenos Trabajos (Good Jobs Wanted)* del anexo. Los datos son de 10 países de América Latina desde principios de los años 2000 y fines de los años 90.

¹³ Véase Verick (2004).

¹⁴ Datos sobre el empleo en micro y pequeñas empresas de Reinecke y White (2004).

¹⁵ Este indicador de LPE refleja una evaluación cualitativa de cuán estricta es las definiciones legales sobre el despido injusto, la frecuencia en que los veredictos ordenan la reincorporación de empleados y las compensaciones en dinero otorgadas por despido injusto (la metodología se analiza en detalle en Grubb y Wells, 1993).

desempleo (Cazes y otros, 1999). Por lo tanto la jurisprudencia sería tan importante –o aún más importante – que la rigidez nominal de las regulaciones en sí. Sin embargo, muchas veces se descuida este aspecto de la legislación debido a que es muy difícil de medir.

La evidencia preliminar sobre el papel que juegan los tribunales, la incidencia de casos en los juzgados, las sanciones pertinentes y el costo de los procesos legales confirman que hay mucho que aprender sobre las diferencias entre los diferentes países en cuanto a la aplicación de la ley. La limitada y dudosa información disponible sugiere, por ejemplo, que los países en que sus tribunales son los que con mayor frecuencia están envueltos en conflictos laborales relacionados con el término de contratos también tienden a ser los que tienen el mayor porcentaje de fallos favorables a los empleados. España es uno de ellos. En 1995, uno de cada 200 empleados apelaron al tribunal (comparado con uno de cada 15.000 en Austria) y los trabajadores ganaron aproximadamente el 72% de los casos en ese mismo año. Francia, y en menor medida Italia, muestran los mismos patrones (Bertola y otros, 2000). Asimismo, la precisión, transparencia y consistencia con que los legisladores definen las razones para el despido puede otorgar mayor o menor discreción a los tribunales para interpretar la ley. Otro aspecto importante se relaciona con la endogeneidad de la jurisprudencia ya que las condiciones del mercado laboral pueden afectar la incidencia y el desenlace de los procesos. Por ejemplo, existe evidencia que en Alemania Occidental durante períodos de crisis económica los fallos de los tribunales han sido especialmente desfavorables para los empleadores, como si la jurisprudencia estuviese adoptando un rol estabilizador (Berger, 1997). Asimismo, existen indicios en cuanto a que los fallos de los tribunales han favorecido a los empleados del Mezzogiorno italiano, el cual tiene altos índices de desempleo, más que en el norte de Italia (Ichino y otros, 1997). Quizás debieran reconocerse el cumplimiento de las normas al evaluar la relación causal entre legislación laboral y resultados del mercado laboral.

Sistema de agregación y ponderación

Los indicadores compuestos de contratación de trabajadores incluyen dimensiones cuantitativas y cualitativas de la contratación, los despidos y las horas trabajadas. En esta etapa del proceso de construcción emergen dos inquietudes: qué se agrega (elección de las variables) y cómo (el esquema de ponderación empleado). El diseño del índice “dificultades para la contratación” ilustra muy bien estos temas. Para éste índice los autores se enfocan mayoritariamente en la flexibilidad numérica externa;¹⁶ revisan, particularmente, la flexibilidad contractual, las razones que existen para utilizar los contratos a término fijo, la duración máxima de estos contratos y las leyes sobre despidos. No se consideran otros canales importantes de ajuste tales como la flexibilidad del salario, trabajo a tiempo parcial o sistemas de trabajo compartido. Hay que admitir que sería difícil medir la flexibilidad interna de un índice, sin embargo, hay espacio para mejorar el índice en términos de costo. Actualmente la única variable de precio que se incluye es el salario mínimo por mandato legal en relación al valor agregado promedio por trabajador, lo que se considera una determinante de la dificultad para la contratación. El sistema de calificación

¹⁶ La flexibilidad del mercado laboral se puede definir como el grado en que el empleo o el tiempo de trabajo (ajuste cuantitativo) o los salarios (ajuste de precio) se ajustan a los cambios económicos. La literatura sobre flexibilidad generalmente revisa las distintas definiciones de la flexibilidad del mercado laboral: flexibilidad *externa* versus flexibilidad *interna* en que la primera se refiere a los cambios de trabajo que involucran un nuevo empleo con un empleador diferente, la rotación laboral y la movilidad geográfica y la segunda se refiere a los cambios de trabajo dentro de la misma empresa; y la flexibilidad numérica versus la flexibilidad funcional en que la primera se refiere a los cambios en la cantidad de trabajadores y la segunda que significa los cambios ocupacionales y la movilidad dentro de la empresa.

de DB sanciona a los países si su salario mínimo es mayor a un cuarto (0,25) del promedio de productividad laboral, que es una de las variables más difíciles de medir con precisión.

Otra inquietud está relacionada con la selección arbitraria del esquema de ponderación que utilizan los informes DB: por una parte se le asignan ponderaciones equivalentes a cada uno de los tres componentes del índice de dificultad para la contratación, es decir el índice sintético sobre la rigidez en cuanto a la contratación; por otra parte, la dificultad de despido asigna una mayor ponderación a algunos subcomponentes del indicador sin dar razones convincentes. En efecto, no existe ningún análisis económico que respalde el motivo por el cual se eligieron ciertas regulaciones.¹⁷ Para evitar este enfoque un tanto azaroso, los autores deben justificar sus elecciones. Lo ideal sería que el diseño de una ponderación apropiada se haga de acuerdo al impacto de los respectivos subcomponentes de los indicadores de contratación de trabajadores en los resultados del mercado laboral.

Indicadores subjetivos

Tal como se indicó anteriormente, los informes Doing Business se basan en las respuestas a cuestionarios sobre los distintos tipos de regulaciones laborales que predominan en cada país. Los cuestionarios dan lugar a interpretaciones y a juicios de valor ya que se basan en la percepción de la persona que los responde, generando así un cierto nivel de subjetividad.¹⁸ Asimismo, la forma en que se construyeron los cuestionarios les suma una cierta parcialidad ya que la formulación y la redacción de las preguntas no son neutrales y pueden afectar las respuestas. El informe du Marais analizó algunos detalles en cuanto a la formulación de los cuestionarios tales como el sesgo lingüístico, los problemas de traducción y la elección del vocabulario.¹⁹ Los autores encontraron un sesgo, por ejemplo, en la concepción de algunas de las preguntas del indicador de “contratación y despido”. Por ejemplo, en Francia la pregunta sobre si la ley establece o no razones “justas” para el despido no tiene sentido ya que la ley no especifica tal criterio y, más bien, deja a discreción del tribunal el concepto general de lo que significa una “causa real y seria”.²⁰ Asimismo, la pregunta sobre la máxima cantidad de horas de trabajo en una semana normal tampoco es pertinente ya que existen varias contestaciones que son correctas.

Clasificación del procedimiento de clasificación

La clasificación es el método más simple para normalizar los indicadores y hacerlos más comparables. También es una herramienta muy útil para resumir muchos aspectos cualitativos de la legislación laboral que son difíciles de medir. Sin embargo, este método requiere de información detallada de todos los países para computar la clasificación, lo que hace que la actualización de los datos tome mucho tiempo y se vuelva un ejercicio muy costoso. Dado que los informes Doing Business se publican una vez al año, se pierden parte de las modificaciones a la legislación y las reformas que continuamente se están produciendo. Asimismo, no se puede evaluar el desempeño de los países en términos absolutos ya que la información en cuanto a los

¹⁷ Tal como la decisión arbitraria de sancionar a los países que no permiten contratos a término fijo por menos de cinco años.

¹⁸ Algunos de los problemas que genera la colaboración de abogados extranjeros incluyen: posibles malentendidos con respecto a las preguntas; el riesgo que cada abogado extranjero llene los vacíos en cuanto a la definición de los términos que se utilizan de acuerdo a sus propias prioridades.

¹⁹ Du Marais (2006).

²⁰ Esto demuestra la importancia de tener un marco de referencia común, tal como las Convenciones de la OIT, para garantizar que se ajusten plenamente a las preguntas. Los artículos 4 y 5 de la Convención 158 dice que “no se rescindirá el contrato de un trabajador a menos que exista una razón válida para ello” y proporciona una lista de razones que no son válidas para rescindir un contrato.

niveles se pierde. Sin embargo, lo que es más inquietante es la dinámica que se produce al clasificar a los países de acuerdo a su nivel de desregulación. Los autores del informe DB afirman que la clasificación de los países es un incentivo para reformar ya que cada gobierno considera su posición mayoritariamente *en comparación* a otros países (especialmente, con su grupo regional). Esto significa que al hacer reformas los diseñadores de políticas enfocarán su atención especialmente en el cambio de la posición relativa de su país, cualquiera sea su condición al empezar. Por lo tanto, a pesar de los esfuerzos para reformar, un país podría simplemente conservar la misma clasificación, e incluso “retroceder”, sólo porque otros países son “mejores reformadores” o porque se hayan incluido otros países en el informe Doing Business. Por lo tanto, el ejercicio de clasificación es un claro incentivo para emprender reformas continuamente en una carrera hacia la desregulación del mercado laboral.

Método de Codificación

Otro paso importante en la construcción de los indicadores se relaciona con la codificación de las respuestas. Esta tarea es todo un reto ya que las leyes, las regulaciones y el material de referencia no están hechos para este tipo de análisis en que se necesita transformar información cualitativa y compleja a variables cuantitativas. Aunque difícil, es un ejercicio necesario para obtener evidencia empírica y los argumentos necesarios para el debate sobre flexibilidad. Por lo tanto, es crucial hacer una evaluación adecuada de la ley, para que sea precisa y no se pierda mucha información en el proceso. Los indicadores de contratación de trabajadores se basan en las respuestas a los cuestionarios, los que normalmente se registran con una codificación de 0 o 1.²¹ Tal como se demostró en el detallado análisis de H. Spamann (2006) sobre los derechos legales de los accionistas, es especialmente difícil obtener una codificación consistente para la información legal porque las reglas no sólo son multidimensionales en cuanto a contenido, sino que también están constituidas por fuentes multidimensionales que dan lugar a la interpretación. Por ejemplo, un aspecto crítico del proceso de codificación es si se elige o no considerar o codificar solo las reglas obligatorias, o las reglas por defecto o inclusive las reglas opcionales. En este estudio Spamann registra lo que se conoce como “*Anti-Director Rights Index (ADRI)*”²² de la protección de los accionistas, que es un indicador compuesto que comúnmente se utiliza en los estudios empíricos multipaís para medir la protección legal de los accionistas. Sus revisiones, en base a una codificación más rigurosa, alteran el significado de los indicadores ADRI y los resultados de las regresiones en términos de desempeño de los países: los indicadores re-codificados dan una visión distinta del impacto de las regulaciones en los resultados del mercado accionario (tamaño del mercado, concentración de la propiedad, bloqueo y control). Aunque las conclusiones medulares del estudio de Spamann no pueden generalizarse y ser utilizadas en otras investigaciones empíricas que empleen datos legales, si es necesaria una codificación rigurosa y consistente. Se podrían establecer normas generales y protocolos sobre opciones técnicas para evaluar la ley en base al meticuloso análisis llevado a cabo por Spamann sobre los temas y las dificultades que surgen al transformar el texto y la información cualitativa a datos cuantitativos.

²¹ A excepción de unos pocos aspectos de la legislación (máxima duración de los contratos a término fijo, la proporción de salario mínimo obligatorio en relación al valor agregado promedio por trabajador y la cantidad máxima de días de trabajo por semana) el índice de contratación de trabajadores se basa en una codificación binaria.

²² El denominado “*Antidirector Rights Index*” (ADRI) se define como el número de mecanismos de protección a los accionistas en base a aspectos legislativos tales como el “mecanismo de minorías oprimidas”, es decir si es que la ley otorga a los accionistas minoritarios un vía judicial para objetar las decisiones de la administración o bien el derecho a retirarse de la compañía obligando a la empresa a comprar sus acciones cuando se opongan a ciertos cambios fundamentales (definición de La Porta y otros, 1998 para 46 países, definiciones revisadas de Djankov y otros, 2005).

Finalmente, no está claro cómo se procesan los datos que faltan en el índice DB. Este es un asunto crítico ya que “cero” sería un valor extremo y la mejor puntuación que podrían recibir los países de acuerdo al informe Doing Business. Esto debe aclararse ya que está afectando, especialmente, la clasificación de los países en vías de desarrollo en donde es muy posible que falte información o no se disponga de ella.

4. Lo que se define deficientemente es muy posible que se mida de la misma manera: El índice de ‘contratación de trabajadores’ y la flexibilidad de los mercados laborales

En este capítulo ilustramos, por medio de los casos de Bulgaria y Argentina, algunas de las críticas en materia de conceptos y de metodología del índice de contratación de trabajadores que hemos planteado en este estudio. En el Cuadro 2 aparece el puntaje de los dos países en comparación al promedio tanto de las regiones en que se encuentran como de los países de la OCDE. Ambos países son considerados como muy rígidos y están bastante mal clasificados, con Bulgaria en el lugar número 100 y Argentina en el 138 de un total de 175 países. Pero, ¿sus mercados serán realmente rígidos y tendrán una necesidad imperiosa de reformar?

Cuadro 2. Informe Doing Business 2006 del Banco Mundial, Indicadores de ‘Contratación de trabajadores’

País / Región	Clasificación de la Contratación de Trabajadores	Índice de Dificultad en la Contratación	Índice de rigidez en el horario de trabajo	Índice de Dificultad para los Despidos	Índice de Rigidez del Empleo	Costos No Salariales del Trabajo (% del salario)	Costos de Despido (salarios semanales)
Bulgaria	100	50	80	10	47	30.1	8.7
Europa & Asia Central	--	34.2	50.7	37.1	40.8	26.7	26.2
Argentina	138	44	60	20	41	23.0	138.7
América Latina y el Caribe	--	34	34.8	26.5	31.7	12.5	59.0
OCDE	--	27.0	45.2	27.4	33.3	21.4	31.3

Fuente: Banco Mundial, página de Internet de Doing Business (www.doingbusiness.org).

Bulgaria

Al igual que en la mayoría de los países en transición de Europa Central y del Sureste, la exposición de estas economías a la competencia global ha forzado a las empresas búlgaras a ajustar la mano de obra, la tecnología y la producción a las demandas del mercado. Durante el período de lanzamiento de la transición económica los diseñadores de políticas y la población en general aceptaban el hecho de que no se podría seguir manteniendo el pleno empleo ni los generosos sistemas de protección social. Durante el proceso de ajuste estructural la introducción de la flexibilidad del empleo y la reducción de la protección social se veían como la única posibilidad para transformar el mercado laboral. Se llevaron a cabo reformas económicas y sociales²³ para dar flexibilidad al mercado laboral con la esperanza de impulsar el empleo. En

²³ Por ejemplo, la radical liberalización de la legislación de protección del empleo que se llevó a cabo en 1992 y en 2001. El enfoque se basa en una visión neo-liberal del rol del estado en lo social.

2006 el mercado laboral búlgaro se caracterizaba por su relativamente alta flexibilidad y bajo nivel de protección del empleo y seguridad del ingreso (Beleva y otros, 2007). Aún así, se continuaron presentando propuestas para aumentar aún más la flexibilidad salarial y para dar una mayor flexibilidad en las horas de trabajo. En 2006 se produjeron acalorados debates entre los sindicatos y el FMI sobre la portabilidad de los bonos de antigüedad²⁴ y el FMI transformó este asunto en una condición para otorgar sus préstamos (Informe País No. 6/131 del FMI, Abril 2006). En el mismo documento el FMI indicaba también el nivel en el que se debía fijar el salario mínimo para 2007.²⁵

¿Entonces, qué es lo que nos dicen los informes Doing Business del Banco Mundial sobre el nivel de flexibilidad del mercado laboral en Bulgaria? En la Tabla 2 se muestran los componentes más importantes de los indicadores de contratación de trabajadores para ese país en 2006. Se incluye la dificultad para contratar a un nuevo trabajador (segunda columna), las restricciones para aumentar o disminuir el número de horas de trabajo (tercera columna), la dificultad y el costo de despedir a un trabajador redundante (cuarta columna) y un promedio de los tres índices previos (el índice de rigidez del empleo, en la quinta columna). Las últimas dos columnas, respectivamente, proporcionan cifras de los costos no salariales del trabajo y los costos de despido. Como se explicó anteriormente, los valores más altos del cuadro indican la presencia de condiciones más rígidas. Con un valor de 47 en 2006 para la rigidez del empleo en general, Bulgaria fue clasificado como “no muy flexible” en cuanto a sus normas de contratación y despido, especialmente si se compara con los países de la OCDE y el promedio regional. En 2007 se mantuvo la misma clasificación para Bulgaria.

Tal como se explicó en el capítulo sobre la metodología, cuando se construyen indicadores compuestos emergen dos inquietudes: la selección de las variables agregadas y el esquema de ponderación empleado. De hecho la legislación de protección del empleo (LPE) búlgara para contratos regulares individuales es una de las más flexibles de la región -- aún más que la de Eslovaquia, país que lidera la desregulación en la región – tal como lo indican las dos mediciones del índice de protección del empleo regular en el Cuadro 3 (primeras dos columnas (1) y (2)). La primera medición (1) corresponde a un indicador subjetivo que se basa en la percepción de los empleadores;²⁶ la segunda (2) se fundamenta en la rigidez de la legislación utilizando la metodología de la OCDE²⁷ (OCDE, 1999), en que el valor más alto indica que existen regulaciones laborales más restrictivas. Sin embargo, esta legislación, la cual es bastante liberal, no se refleja en el indicador de contratación de trabajadores que clasifica a Bulgaria en el lugar número 100. Esto se debe tanto al proceso de agregación, el cual enmascara lo fácil que es

²⁴ El tema se vinculó al carácter transportable de los bonos por antigüedad: en algunos sectores estos bonos podían llegar al 30% del salario total de los trabajadores con un aumento de 0,6% por cada año adicional de servicio. Estos bonos se transferían automáticamente cuando el trabajador cambiaba de empresa. Aunque el FMI insistía en eliminar la portabilidad obligatoria de los bonos por antigüedad, también llamó a eliminarlos completamente por considerarlos un obstáculo muy serio para la contratación de trabajadores mayores.

²⁵ Bajo la siguiente condición “el salario mínimo mensual no debe exceder 160 Leya (75 euros)”.

²⁶ En base a evidencia sobre la forma en que los empleadores perciben las regulaciones laborales y la manera en que reaccionan cuando piensan que están limitando el funcionamiento de sus empresas. Los datos se sacaron de dos encuestas separadas a nivel empresas: la Encuesta sobre el Ambiente Empresarial Mundial (*World Business Environment Survey - WBES*) y la Encuesta sobre el Clima para la Inversión (*Investment Climate Survey - ICS*). Para obtener mayores detalles véase Pierre y Scarpetta (2004).

²⁷ La metodología de la OCDE cubre los contratos permanentes y temporales como también los despidos colectivos. En el caso de los contratos permanentes incluye la dificultad en los procedimientos, preaviso y pago de indemnizaciones en casos de despido individual sin motivo válido y la dificultad de despido. Se utiliza un procedimiento similar para medir la rigidez de los contratos temporales, lo que incluye tanto los contratos a término fijo y las agencias de trabajo temporal como también los despidos colectivos. Luego el índice resumido de rigidez de la LPE agrega los tres índices asignándoles ponderaciones de 5/12, 5/12 y 2/12, respectivamente.

en Bulgaria despedir a los trabajadores de manera individual, como también al sistema de ponderación, el cual establece una cifra equivalente a la LPE para contratos regulares y para los contratos temporales, aún cuando los últimos representaban sólo el 7,5% del empleo en ese país en 2005. Otro defecto importante se relaciona con el fuerte enfoque en la flexibilidad numérica externa, ignorando así el tema de los bonos por antigüedad y los niveles de salario mínimo que son críticos en el debate sobre flexibilidad en ese país. Estos pocos argumentos, aunque no son muy detallados, resaltan el enfoque parcial y estrecho de los indicadores de contratación de trabajadores, el cual no interpreta correctamente el actual grado de flexibilidad del mercado laboral en Bulgaria. Existe evidencia similar para otros países de Europa central y del este, tales como Rumania y Lituania. Por lo tanto, las recomendaciones en materia de políticas en el campo de las reformas laborales deben formularse con mucha cautela y no deben basarse en los indicadores de contratación de trabajadores que no son ni significativos ni pertinentes.

Cuadro 3. Otros indicadores sintéticos de la rigurosidad de la protección del empleo en Bulgaria y otros países a fines de los años 90 y principios de los 2000

	Índice Regular de PE		Índice Temporal de PE		Índice de PE Individual (Reg + Temp)		Despidos Colectivos	Índice resumido de la PE
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)		
Bulgaria	0.17	2.1	0.5	0.9	0.34	1.50	4.1	2.0
Hungría	0.29	2.1	0.08	0.4	0.19	1.25	3.4	1.6
Polonia	0.35	2.0	0	1.8	0.18	1.90	3.3	2.1
Eslovaquia	0.18	2.9	0.08	0.3	0.13	1.60	3.0	1.8
Eslovenia	0.59	2.7	0.25	1.8	0.42	2.25	3.3	2.4
Europa Central y Sureste*	n.a	2.6	n.a.	1.3	n.a	2.00	3.3	2.2
UE 15	n.a	2.4	n.a	2.0	n.a	2.2	3.4	2.4
OCDE	n.a	2.0	n.a	1.8	n.a	1.9	2.5	2.0

(1) En base a la percepción de los empleadores (Pierre & Scarpetta, 2004)

(2) En base a la metodología de la OCDE (Cazes y Nesporova, 2007)

* Promedio regional no ponderado para Europa Central y Sureste

Argentina

El indicador de contratación de trabajadores para Argentina, al igual que el de Bulgaria, esconde la considerable flexibilidad de las leyes laborales de ese país. Sin embargo, a diferencia de Bulgaria, en Argentina el indicador de contratación de trabajadores ha tenido muy poca influencia en los debates sobre políticas de mercado laboral ya que en los años 90 y 2000 se llevaron a cabo una serie de reformas laborales, las cuales originalmente estaban dirigidas a desregular y luego a regular nuevamente. A principios de los años 90 el gobierno llevó a cabo radicales reformas económicas que incluyeron la liberalización comercial y financiera, la privatización de industrias de propiedad estatal y el establecimiento, en Marzo de 1991, de una paridad fija con el dólar estadounidense, en un intento por asegurar la estabilidad de precios. Inicialmente las reformas al mercado laboral se implementaron en 1991 con la idea que pudiesen responder de mejor manera a la reestructuración económica. A mediados de los años 90 se llevaron a cabo reformas adicionales en un intento por mitigar el creciente nivel de desempleo, con la convicción de que al reducir los costos de mano de obra los empleadores aumentarían su demanda de trabajadores. Es así que se establecieron exenciones para reducir los costos no salariales del trabajo. Asimismo, se limitó el pago de indemnizaciones y se introdujeron los contratos de trabajo temporales “promovidos”, los cuales eximían a los empleadores, parcial o

totalmente, del pago de contribuciones a la seguridad social. En 1993 se decretó un reembolso general de los impuestos de seguro social, lo cual causó que los ingresos anuales previstos se redujesen en 1,2% del PIB (Marshall, 2004). En 1995 se legalizaron los contratos a prueba y el trabajo a tiempo parcial. Es más, debido al programa de convertibilidad se prohibieron los aumentos de sueldo a menos que la empresa pudiese demostrar un aumento en la productividad que lo justificase. El salario mínimo permaneció fijo al nivel que se encontraba en agosto de 1993.

También se buscó la flexibilidad mediante acuerdos colectivos. Estos se descentralizaron permitiendo acuerdos a nivel empresa en reemplazo de los acuerdos negociados a nivel industria. Asimismo, a las pequeñas empresas de hasta 40 trabajadores se las autorizó a modificar las disposiciones establecidas en la ley mediante negociaciones colectivas (Beccaria y Galin, 2002). El cambio a negociaciones a nivel empresa fue dramático. En 1991 estas negociaciones representaron sólo un 19% de los acuerdos mientras que en 2002 llegaron al 82% del total. Las cláusulas de flexibilidad en cuanto a las horas de trabajo, contratos y organización del trabajo fueron las características más destacadas de los acuerdos que se firmaron durante esa década (Novick, 2001). Asimismo, durante los años 90 existían muy pocos inspectores del trabajo y las sanciones por transgredir las normas eran muy leves, lo que ocasionó que muchas empresas emplearan trabajadores sin un contrato.

Sin embargo, a pesar de estos ambiciosos esfuerzos la situación del mercado laboral empeoró a la par de la economía. La liberalización de los mercados financieros y de bienes durante este período de apreciación de la tasa de cambio real afectó negativamente a las industrias argentinas menoscabando su fuerza de trabajo. Como resultado de la apreciación, los costos de mano de obra medidos en dólares aumentaron, aún cuando los ingresos reales en pesos se estancaron (Frenkel y Ros, 2003). Durante los años 90 el desempleo aumentaba incesantemente llegando a su punto más alto en mayo de 2002, en plena crisis económica, con 21,5%. Asimismo, la cantidad de trabajadores sin contrato aumentó en 60% entre 1991 y 2001 debido al debilitamiento de la Inspección del Trabajo y a pesar de la instauración de contratos exentos de contribuciones a la seguridad social.²⁸ La desigualdad fue empeorando y, en 2002, casi el 50% de los hogares se ubicaban bajo la línea de la pobreza.

Desde 2003 la economía de Argentina ha ido creciendo vigorosamente hasta llegar a un promedio anual de 9%. La devaluación de la tasa de cambio hizo que la economía se volviese más competitiva, lo que ha generado un repentino crecimiento de las exportaciones y un aumento en las oportunidades de trabajo en esos sectores. Es más, en un esfuerzo por aumentar el poder de compra de los trabajadores, desde Julio de 2003 el gobierno ha casi triplicado el valor real del salario mínimo, luego de una década de estar fijo en 200 pesos mensuales.²⁹ Además, una importante cantidad de trabajadores ha experimentado un aumento en sus salarios mediante las negociaciones colectivas. El gobierno eliminó los contratos temporales “promovidos” y, aunque los contratos a prueba aún se mantienen, ahora están sujetos a contribuciones a la seguridad social y se establecieron beneficios obligatorios adicionales y restricciones para asegurar que las empresas no abusaran de ellos.³⁰ En un intento por desalentar los despidos el gobierno dobló las indemnizaciones.³¹ Sin embargo, la movilidad laboral continúa siendo alta y, desde fines de los

²⁸ Los datos se obtuvieron de la presentación del Dr. Carlos Tomada, Ministro del Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina ante el Consejo de Administración de la OIT en marzo de 2005.

²⁹ En términos nominales el salario mínimo ha ido incrementándose hasta llegar a 800 pesos mensuales en diciembre de 2006.

³⁰ En particular, mediante la contratación consecutiva de diferentes trabajadores, bajo este tipo de contratos, para el mismo trabajo permanente.

³¹ El gobierno ha manifestado que una vez que el desempleo disminuya a menos de 10% el monto de la indemnización obligatoria se revertirá a su nivel original.

90, en el sector privado formal, se mantiene el nivel de rotación anual del empleo en 39% (Castillo y otros, 2006). El gobierno también fortaleció la Inspección del Trabajo y desarrolló un programa para regularizar los contratos de empleo de modo de asegurar que los trabajadores tengan plena protección social y laboral. Como resultado de las inspecciones el 25% de los trabajadores no declarados identificados fueron registrados. Asimismo, el desempleo ha disminuido considerablemente llegando a 9,7% a principios de 2007. La desigualdad también ha disminuido y la cantidad de hogares que se ubican por debajo de la línea de la pobreza ha bajado a aproximadamente 30%.

¿Cuáles son las lecciones de la experiencia argentina y cómo se relacionan con los indicadores de contratación de trabajadores? Para empezar, la experiencia argentina revela que bajando los costos de mano de obra no se crean más oportunidades de empleo y, más bien, deteriora las condiciones de trabajo, aumenta la desigualdad y daña el tejido social. Cuando los precios relativos no excluyen a la mano de obra y las economías crecen también se incrementan las oportunidades de trabajo. Aunque no existen tales series de tiempo, si hubiese un índice de rigidez del mercado laboral desde 1990 se podría decir que la serie de cambios legislativos” a principios de la década fueron “rígidos, a mediados de los años 90 “flexibles” y a mediados de los 2000 “moderadamente rígidos”. Sin embargo, tal línea estaría inversamente relacionada con la subida y la caída del desempleo y también con la incidencia de contratos de trabajo irregulares. La experiencia argentina también demuestra la importancia de que existan instituciones fuertes. Es necesario tener una inspección del trabajo sólida para garantizar el cumplimiento de la ley y para que se respeten las condiciones de trabajo. La negociación colectiva también es una herramienta importante para negociar condiciones de trabajo que garanticen las necesidades de los trabajadores y al mismo tiempo proporcionen un poco de flexibilidad a las empresas. Sin embargo, el índice de contratación de trabajadores no capta este principio del legado que dejaron las reformas al mercado laboral de los años 90. Por lo tanto, el índice de contratación de trabajadores no sólo falla al dar una imagen incompleta sobre la flexibilidad inherente al sistema argentino sino que también promueve una desregulación de las políticas, lo que en el caso de este país ha demostrado ser inefectivo en la creación de empleo, aunque efectivo en deteriorar las condiciones de trabajo.

5. Conclusión

En este documento se ha intentado señalar los serios problemas conceptuales y metodológicos que rodean al índice de contratación de trabajadores de los indicadores de Doing Business y los riesgos de formular políticas en base a estos indicadores. Esto se ha ilustrado mediante los ejemplos de Bulgaria y Argentina. Aunque es difícil construir indicadores que capten la complejidad de las leyes laborales, la forma en que ellas interactúan con otras variables en materia de políticas y los diferentes tipos de flexibilidad que existen en el mercado laboral, si puede hacerse. Tal como se ha demostrado en este documento, los indicadores tienen una cantidad de problemas conceptuales, incluyendo la perspectiva simplista en cuanto a que “las regulaciones significan costos”, que niega muchos de los beneficios de los factores externos de las leyes laborales y que de hecho son *la razón de ser* del derecho laboral. Es más, el índice no toma en cuenta las disposiciones establecidas en numerosas Convenciones Internacionales del Trabajo y tiende a desalentar a los países a atenerse a muchas de las Convenciones Internacionales del Trabajo de la OIT. Tampoco considera que las leyes laborales muchas veces son parte de un paquete de leyes y políticas complementarias dirigidas a lograr un objetivo específico en materia de políticas. En particular, al enfocarse en la flexibilidad numérica externa descuida otros canales de ajuste del mercado laboral que son importantes, tales como la flexibilidad salarial u operacional. Finalmente, las negociaciones tripartitas y colectivas son otro

medio importante para lograr un mercado laboral dinámico que responda mejor a los desafíos que se plantean, pero esto tampoco se considera en el índice.

En cuanto a su metodología, el índice contiene suposiciones demasiado rígidas –un trabajador con 20 años de permanencia en una empresa de más de 200 empleados – que no son representativas del mundo del trabajo, especialmente en los países en vías de desarrollo. Asimismo, no queda claro el motivo por el cual se escogió que el índice estuviese enfocado a las variables que se incluyen. La elección de las preguntas es arbitraria y no se proporciona ningún análisis económico que sustente tales decisiones. Además, el índice no refleja la diversidad de soluciones que ofrecen los diferentes sistemas legales. También ignora cuestiones de cumplimiento cuando se evalúa la rigidez de algunos regímenes en particular. Del mismo modo, existe inquietud con respecto a la subjetividad de las respuestas, la agregación y la codificación.

El objetivo del indicador de Doing Business y del índice de contratación de trabajadores es el de generar transformaciones en las políticas de los países. Cada informe anual lleva una lista de los países considerados los mejores reformadores y aplaude a aquellos que han subido su calificación. El índice favorecería a un país que haya eliminado el pago de indemnizaciones con respecto a otro que haya reemplazado esa norma por un seguro de desempleo, a pesar de los beneficios económicos y sociales de brindar una red de seguridad. El índice se basa en una visión miope del mercado laboral que no garantiza un mejor desempeño económico ni tampoco empleos. Por lo tanto, envía mensajes engañosos en materia de políticas que, de implementarlas, se correría el riesgo de causar un daño no sólo a los trabajadores sino también a las empresas y a la economía en general.

Bibliografía

- Arruñada, B. (2007) *Pitfalls to avoid when measuring institutions: Is Doing Business damaging business?*, mimeo, Universidad Pompeu Fabra.
- Auer, P. (2007) *In search of optimal labour market institutions*, Documentos de Análisis Económico y de Mercado Laboral 3, Ginebra: OIT.
- , Berg, J. y Coulibaly, I. (2005) “Is a stable workforce good for productivity?”, *International Labour Review (ILR)*, 144 (3).
- y Cazes, S. (2003) *Employment stability in an age of flexibility: the evidence from industrialized countries*. Ginebra: OIT.
- Ayuso i Casallas, J. (2004) *Fixed-term contracts in Spain: a mixed blessing?* ECFIN Country Focus, Vol. 1, Número 1, Comisión Europea.
- Beccaria, L. y Galin, P. (2002) *Regulaciones laborales en Argentina: Evaluación y propuestas*, Buenos Aires, CIEPP.
- Becker, G. (1964) *Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*, Nueva York, Columbia University Press.
- Berg, J. y Kucera, D. eds. (2007) *In Defence of Labour Market Institutions: Cultivating Justice in the Developing World*, Londres, Palgrave-Macmillan y Ginebra, OIT.
- Berger, H. (1997) *Regulation in Germany: Some stylized facts about its time path, causes, and consequences. Paper prepared for the IMPE Conference on Institutions, markets and (Economic) performance: Deregulation and its consequences*, Utrecht, 11-12 Dic.
- Bertola, G. (2005) “Distribution, efficiency and labour market regulation: In theory, in OECD countries and in Latin America” en J. Restrepo y A. Tokman, eds.: *Mercado Laboral e Instituciones*, Santiago: Banco Central de Chile.
- , Boeri, T. y Cazes, S. (2000) “Employment protection in industrialized countries: The case for new indicators”, *International Labour Review*, Vol. 139, Ginebra: OIT.
- Boeri T. y van Ours, J. (próximo) *Labour markets, Policies and Institution*. Princeton University Press.
- Botero, J., Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. y Shleifer, A. (2004) “The Regulation of Labour”, *Quarterly Journal of Economics*, 119(4): 1339–1382.
- Card, D. y Krueger, A.B. (1994) “Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania”, *American Economic Review*. Vol. 84, No. 4. (Septiembre), pp. 772-793.
- y Krueger, A.B. (1995) *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Cazes, S., Boeri, T. y Bertola, G. (1999) *Employment protection and labour market adjustment in OECD countries: Evolving institutions and variable enforcement*. Documentos de Empleo y Capacitación, No. 48. Ginebra: OIT.
- y Nesprova, A. (2003) *Labour Markets in Transition: Balancing flexibility and security in Central and Eastern Europe*, Ginebra: OIT.
- y —. (2007) *Flexicurity: a relevant approach in Central and Eastern Europe*, Ginebra: OIT.
- Castillo, V., Novik, M., Rojo, S. y Yoguel, G. (2006) “La movilidad laboral en Argentina desde mediados del decenio de 1990: el difícil camino de regreso al empleo formal” *Revista de la CEPAL* No. 89, Agosto.
- Chimerine, L., Black, T. y Coffey, L. (1999) *Unemployment insurance as an automatic stabilizer: Evidence of effectiveness over three decades*. Documento Ocasional No. 99-8. Washington, DC, Departamento de Trabajo de los Estados Unidos.

- De la Rica, S. y Amaia Iza (2005) "Career Planning in Spain: Do Fixed-term Contracts Delay Marriage and Parenthood?," *Review of Economics of the Household* 3 (1):49-73.
- Du Marais, B. (2006) "Methodological limits of Doing Business reports" WP AED-2006-1, Research Program "Economic Attractiveness of the Law".
- Eyraud, F. y Saget, C. (2005) *The fundamentals of minimum wage fixing*. Ginebra: OIT.
- Fox, L. (2006) *Minimum wage trends: Understanding past and contemporary research*, EPI Documento Informativo 178, EPI: Washington, D.C.
- Frenkel, R. y Vos, R. (2003) *Unemployment, macroeconomic policy and labour market flexibility. Argentina and Mexico in the 1990s*, Documento presentado en la serie *New School Economic Workshop*.
- Grubb, D. y Wells, W. (1993) "Employment regulation and patterns of work in EC countries", en *Estudios Económicos de la OCDE*, No. 21. pp. 7-58, OCDE: Paris.
- Gruber, J. (1997) "The consumption smoothing benefits of unemployment insurance", *American Economic Review*, (Nashville, TN, American Economics Association), Vol. 87, No. 1, pp. 192-205.
- Ichino A., Ichino, P. y Polo. M. (1998) "Il Mercato del Lavoro e le Decisione dei Giudici sui Licenziamenti", en S. Cacesse y G. Galli (a cura di) *L'Italia da semplificare: I Le istituzioni, Il Mulino*, pp. 459-492.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2004) *Good Jobs Wanted*, Washington, D.C., BID.
- Justino, P. (2006) "Social Security in Developing Countries: Myth or Necessity? Evidence from India," *Journal of International Development* 19: pp. 367-382.
- La Porta, R., Lopez-de-Silvanes, F., Shleifer, A. y Vishny, R.W. (1998) "Law and Finance" en *Journal of Political Economy*, 106.
- Langille, B. (2005) *What is International Labour Law For?* Instituto Internacional de Estudios Laborales: Ginebra.
- Lazear, E. (1990) "Job security and Employment", *Quarterly Journal of Economics*, 105, Octubre, pp. 699-726.
- Lee, S. y McCann. D. (2007) "Measuring Labour Market Institutions: Conceptual and Methodological Questions on 'Working Hours Rigidity'," en J. Berg y D. Kucera, eds. (2007) *In Defense of Labour Market Institutions: Cultivating Justice in the Developing World*, Londres, Palgrave-Macmillan y Ginebra, OIT.
- Marshall, A. (2004) *Labour Market Policies and Regulations in Argentina, Brazil and Mexico: Programmes and Impacts*, Documento de Estrategias para el Empleo 2004/13, Ginebra: OIT.
- Martínez, D. (2004) *The world of work in the context of economic integration and trade liberalization*, Documento de Trabajo No. 45, Ginebra: OIT, Departamento de Integración de Políticas.
- Muñoz de Bustillo Llorente, R. (2005) "Employment Performance and Labour Market Institutions: The Case of Spain" en D. Howell, ed., *Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy*, Nueva York: *Oxford University Press*.
- Neri, M., Gonzaga, G. y Camargo, J.M. (2001) "Salario mínimo, 'efeito-farol' e pobreza", *Revista de Economía Política*, Vol. 21, No. 2: 78-90.
- OCDE (1999) *Employment outlook 1999*, Paris.
- . (1994) *OCDE Jobs Study: Evidence and Explanations*, París.
- Orszag, P. (2001) *Unemployment insurance as economic stimulus*, Washington, DC, Center on Budget and Policy Priorities, Policy Brief.
- Ozaki, M. (1999) *Negotiating flexibility: the role of the Social Partners and the State*, Ginebra: OIT.
- Pierre, G. y Scarpetta, S. (2004) *Employment Regulations through the Eyes of Employers: Do they matter and how do firms respond to them?*, IZA Documento para Discusión No. 1424, Diciembre.

- Piore, M. (2004) “*Rethinking International Labor Standard*” en W. Milberg (ed.), *Labor and the Globalization of Production: Causes and Consequences of Industrial Upgrading*, Baskingstoke: Palgrave.
- Novick, M. (2001) “Nuevas reglas de juego en Argentina: competitividad y actores sindicales”, en *Los sindicatos frente a los procesos de transición política*, Buenos Aires: FLACSO.
- Reinecke, G. y White, S. (2004) *Policies for Small Enterprises: Creating the right environment for good jobs*, Ginebra: OIT.
- Rodgers, G. (1994) “Institutional Economics, Development Economics and Labour Economics”, en G. Rodgers (ed.), *Workers, Institutions and Economic Growth in Asia*, Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales.
- Sengenberger, W. (1994) “*Protection – Participation – Promotion: The Systematic Nature and Effects of Labour Standards*” en W. Sengenberger y D. Campbell (eds.) *Creating Economic Opportunities: The Role of Labour Standards in Industrial Restructuring*, Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales.
- Spamann, H. (2006) *On the insignificance and/or endogeneity of La Porta et al.’s “Anti-director Rights index” under consistent coding*, John M. Olin Center for Law, Economic and Business Fellows, Documento de Discusión series, No. 7, 3.
- Vega Ruíz, M.L. (2005) *La Reforma Laboral en América Latina: 15 años después*, Lima: OIT.
- Verick, S. (2004) *Threshold Effects of Dismissal protection legislation in Germany*, IZA Documento de Discusión No. 991, Enero.
- Williamson, O. (1985) *Economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting*, Nueva York: Prensa Libre.
- World Bank (2006) *Doing Business in 2006: Creating Jobs*, Washington, D.C.
- . (1995) *World Development Report: Workers in an Integrating World*, Washington, D.C.

Anexo 1. Metodología del Índice de Contratación de trabajadores de DB³²

El índice de Doing Business asigna un puntaje a cada país por las subcategorías el cual luego se totaliza. La calificación de los índices individuales y del índice general de Doing Business se calcula en base a esos puntajes. El puntaje de las cinco categorías del índice de contratación de trabajadores es el siguiente:

Índice de dificultad para la contratación

¿Sólo pueden utilizarse contratos a término fijo para tareas de determinada duración?

[Puntaje: Si=1; Puede utilizarse para cualquier tipo de tareas=0]

¿Cuál es la máxima duración permitida para un contrato a término fijo? (en meses)

[Puntaje: 1 si el max. es < 3 años; 0.5 si es entre 3 y 5 años; 0 si son 5 años o más]

¿Cuál es la proporción del salario mínimo obligatorio en relación al promedio de valor agregado por trabajador?

[Puntaje: 1 si la proporción es > 0.75; 0.67 si 0.75 > proporción > 0.50; 0.33 si 0.5 > proporción > 0.25 y 0 si < 0.25]

Índice de rigidez en las horas de trabajo

¿Puede extenderse la jornada de trabajo a 50 horas (incluyendo horas extra) durante dos meses al año?

[Puntaje: Si = 0; No=1]

¿Cuál es el máximo de días de trabajo por semana?

[Puntaje: Igual o mayor a 5.5 = 0; si es menor a 1]

¿Existen restricciones para el trabajo nocturno?

[Puntaje: Si existen restricciones = 1; si no existen restricciones = 0]

¿Existen restricciones para el trabajo durante los fines de semana?

[Puntaje: Si = 1; No=0]

¿Son las vacaciones pagadas equivalentes a 21 días o menos?

[Puntaje: Si = 0; No=1]

Índice de dificultad para el despido

¿Es legal el despido por razones de redundancia?

[Puntaje: Si = 0; si la respuesta es no el puntaje es de 10 y el resto de las preguntas no aplican]

¿Debe el empleador notificar a una tercera parte antes de despedir a un trabajador por motivo de redundancia?

[Puntaje: Si = 1; No=0]

¿Es necesario que el empleador obtenga la autorización de una tercera parte para despedir a un trabajador por motivo de redundancia?

[Puntaje: Si = 2; No=0]

¿Debe el empleador notificar a una tercera parte antes de despedir a un grupo de trabajadores por motivos de redundancia?

[Puntaje: Si = 1; No=0]

¿Es necesario que el empleador obtenga la autorización de una tercera parte para despedir a un grupo de trabajadores por motivo de redundancia?

[Puntaje: Si = 1; No=0]

¿Debe el empleador considerar la opción de reasignar o re-capacitar antes de un despido por motivo de redundancia?

³² En base a la metodología que aparece en el sitio de Internet de Doing Business, obtenida el 25 de Julio, 2007.

[Puntaje: Si = 1; No=0]

¿Existen normas de prioridad para los despidos por redundancia?

[Puntaje: Si = 1; No=0]

¿Existen normas de prioridad para el re-empleo?

[Puntaje: Si = 1; No=0]

El *índice de contratación de trabajadores* es el promedio de los puntajes de los índices de dificultad para la contratación, rigidez en las horas de trabajo y dificultad para los despidos en una escala de 0 a 100.

El *indicador de costos de despido* mide el costo de los requisitos de preaviso, pago de indemnizaciones y las sanciones que se aplican cuando se despide a un trabajador por motivo de redundancia, expresado en salarios semanales.

El *indicador de costos de la contratación* (también denominado costos no salariales del trabajo) mide todos los pagos de seguridad social (incluyendo el fondo de jubilación, seguro de enfermedad, maternidad y salud, accidentes en el lugar de trabajo, asignación familiar y otras contribuciones obligatorias) y los impuestos a la nómina salarial asociados con la contratación de un empleado. En 2007 este indicador se trasladó al indicador de pago de impuestos y se sumó al total de impuestos pagados como porcentaje de las ganancias.

ESTUDIOS DE ECONOMIA Y MERCADO LABORAL

- 2007/1 World and regional trends in labour force participation: Methodologies and key results (Steven Kapsos)
- 2007/2 Central Banks, Inflation Targeting and Employment Creation (Gerald Epstein)
- 2007/3 In search of optimal labour market institutions (Peter Auer)
- 2007/4 Why labour market regulation may pay off: Worker motivation, co-ordination and productivity growth (Servaas Storm & C.W.M. Naastepad)
- 2007/5 The Employer of Last Resort Program: Could it work for developing countries? (L. Randall Wray)
- 2007/6 The Doing Business Indicators: Measurement issues and political implications (Janine Berg & Sandrine Cazes)
- 2007/7 Bancos Centrales, Régimen de Meta de Inflación y Creación de Empleo (Gerald Epstein)
- 2007/8 Los Indicadores de *Doing Business*: Problemas de medición y sus implicaciones en materia de políticas (Janine Berg & Sandrine Cazes)
- 2007/9 Les Indicateurs *Doing Business* : Limites méthodologiques et conséquences politiques (Janine Berg & Sandrine Cazes)
- 2007/10 Implications of economic changes for job creation in Brazil's labour market (Christoph Ernst)