



---

**PARA DEBATE Y ORIENTACION**

## CUARTO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Las Naciones Unidas y la reforma:  
novedades en el sistema multilateral****Informe del Banco Mundial *Doing Business*:  
el indicador contratación de trabajadores**

1. En la Declaración ministerial aprobada por el Consejo Económico y Social (ECOSOC), en ocasión de su serie de sesiones de alto nivel de 2006, se pedía a los organismos del sistema multilateral y de donantes que incorporasen los objetivos del empleo pleno y productivo y del trabajo decente para todos en sus políticas, programas y actividades. Se abogaba decididamente por la cooperación y la coordinación multilaterales y bilaterales entre donantes y entre organismos, con el fin de lograr una mayor coherencia de las políticas. Se recogía asimismo el compromiso siguiente: «lograr que se aplique la presente declaración» e invitar «a todos los actores pertinentes, incluidas las instituciones de Bretton Woods y los demás bancos multilaterales, a sumarse a nuestros esfuerzos en este sentido»<sup>1</sup>.
2. La OIT y el Banco Mundial también han desarrollado estrechas relaciones de trabajo a nivel de los países, en diálogos relativos a políticas y cuestiones referidas a la investigación con miras a promover una mayor coherencia de las políticas entre las muy diversas actividades del Banco y del Programa de Trabajo Decente<sup>2</sup>. El Banco participa asimismo en la Junta de los Jefes Ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE) que contribuye cada vez más a fortalecer la colaboración interinstitucional para alcanzar los objetivos de desarrollo internacionalmente acordados, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). A este respecto, el Director General y el presidente del Banco Mundial acordaron recientemente colaborar en la aplicación de la *Guía práctica para la incorporación sistemática del empleo y el trabajo decente* en una serie de países que seleccionarán conjuntamente.
3. La *Guía práctica* «tiene por objeto servir de «lupa» que permita a los organismos observar la forma en que sus políticas, estrategias, programas y actividades se relacionan con los resultados en materia de empleo y trabajo decente, y determinar cómo se podrían mejorar esos resultados teniendo plenamente en cuenta las repercusiones que dichas políticas, estrategias, programas y actividades tienen en el empleo y el trabajo decente, tanto en la

<sup>1</sup> Documento GB.297/WP/SDG/1.

<sup>2</sup> Véase el documento GB.300/ESP/3 en que se examinan los progresos realizados con objeto de incorporar una dimensión de trabajo decente en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP).

etapa de formulación como en la de prestación de asesoramiento y ayuda a los países y mandantes para su adopción y aplicación»<sup>3</sup>.

4. Desde la adopción por la OIT de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo en 1998, el Banco Mundial ha intensificado su colaboración con la OIT y ha concebido directrices de orientación para ayudar a su personal a analizar las normas fundamentales del trabajo en el marco de las estrategias de asistencia a países. En 2006, la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Grupo del Banco Mundial puso en práctica nuevas normas de resultados y políticas en virtud de las cuales sus prestatarios del sector privado debían cumplir requisitos basados en los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT, así como otras normas de la OIT relacionadas con la seguridad y la salud, las condiciones de trabajo y la terminación de la relación de trabajo. En la actualidad el Banco aplica estos criterios a su política de préstamos para la financiación de todos los proyectos de infraestructura, así como también lo hace el Grupo de Ecuador constituido por los principales bancos del sector privado que participan en la financiación de proyectos de infraestructura. El Banco procedió asimismo a la revisión de su Documento tipo de licitaciones para la contratación pública, con objeto de exigir que los contratistas respeten las normas fundamentales del trabajo, documento aún pendiente de aplicación. Se trata de una evolución positiva en materia de coherencia de la política internacional.
5. El Banco Mundial procura activamente que el entorno reglamentario de los países sea más propicio a la inversión y el espíritu empresarial. Un hito en ese sentido es el informe anual *Doing Business* cuya edición de 2008 se publicó al final de septiembre de 2007. Las preocupaciones allí consignadas convergen de diversas maneras con los esfuerzos desplegados por la OIT para fomentar un entorno favorable a la sostenibilidad de las empresas. Esta confluencia de esfuerzos se concretizó en junio de 2007 con la adopción tripartita de la resolución relativa a las empresas sostenibles, en ocasión de la 96.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.
6. Entre otras cosas, la resolución establece lo siguiente:

Un entorno propicio para la creación y el crecimiento o transformación de empresas sobre una base sostenible combina la búsqueda legítima de ganancias, uno de los principales motores del crecimiento económico, con la necesidad de un desarrollo que respete la dignidad humana, la sostenibilidad medioambiental y el trabajo decente (...) Las empresas sostenibles deberían innovar, adoptar tecnologías apropiadas respetuosas del medio ambiente, desarrollar las calificaciones y los recursos humanos, y mejorar la productividad para seguir siendo competitivas en los mercados nacionales e internacionales. También deberían aplicar prácticas en el lugar de trabajo basadas en el pleno respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y las normas internacionales del trabajo, y promover buenas relaciones entre la dirección y los trabajadores como medio importante para aumentar la productividad y crear trabajo decente<sup>4</sup>.

7. En el informe anual *Doing Business* se facilita una clasificación de 178 países que sirve de guía para evaluar las reglamentaciones que tienen un impacto directo en el crecimiento económico, se realizan comparaciones entre países y se identifican reformas encaminadas a generar buenas prácticas. La finalidad del informe es proporcionar una medición objetiva de las reglamentaciones para hacer negocios y de su aplicación con miras a ayudar a los países a crear un entorno reglamentario propicio que promueva el desarrollo del sector

<sup>3</sup> Junta de los Jefes Ejecutivos para la Coordinación, 2007: *Guía práctica para la incorporación sistemática del empleo y el trabajo decente*, pág. iv.

<sup>4</sup> Resolución sobre la promoción de empresas sostenibles, párrafos 10 y 13, Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, junio de 2007.

privado y el empleo. La clasificación se basa en un índice general *Doing Business* (DB) dividido en diez subcomponentes, a saber: 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 inversores; 7) pago de impuestos; 8) comercio transfronterizo; 9) cumplimiento de contratos, y 10) cierre de una empresa.

8. El indicador contratación de trabajadores es motivo de preocupación para la OIT. En varias ocasiones, la Oficina ha expresado su inquietud al personal del Banco Mundial encargado del informe *Doing Business*, en el sentido de que la metodología del indicador en cuestión ofrece una visión restringida y errónea del entorno de empleo de las empresas; que esa metodología da lugar a una clasificación en la que algunos países con un sector privado fuerte y competitivo están situados en los últimos puestos de la clasificación<sup>5</sup>; y que se está utilizando de manera explícita e implícita para determinar las prioridades en materia de concesión de créditos a los países relacionados con la reforma del mercado del trabajo. En el marco de los contactos que ha establecido a esos efectos, la Oficina ha subrayado que otros aspectos del informe *Doing Business* pueden ayudar a concentrar la atención en cuestiones de interés vital para el buen desarrollo del sector privado, como la seguridad de los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos comerciales, pero que la metodología del indicador contratación de trabajadores resta valor a esos esfuerzos.
9. El informe *Doing Business* ha adquirido cierta importancia en las discusiones sobre política internacional y está influyendo en la reforma de las políticas a nivel nacional. El indicador contratación de trabajadores plantea cuestiones de coherencia de las políticas que son fundamentales para el mandato de la OIT en relación con las normas del trabajo, la protección social, el diálogo social, la creación de empleo y la promoción de empresas sostenibles. El presente documento analiza sucintamente las principales cuestiones y limitaciones que plantea este indicador, basándose en el enfoque de las conclusiones adoptadas en la reunión de junio de 2007 de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre la promoción de empresas sostenibles<sup>6</sup>. También sugiere que esas cuestiones y sus repercusiones en materia de políticas se sigan discutiendo en el marco del diálogo continuo y la cooperación con el Banco Mundial.
10. Esas cuestiones y limitaciones principales comportan los siguientes aspectos clave:
  - a) El indicador contratación de trabajadores es un indicador mediocre del clima de inversión y del rendimiento del mercado de trabajo para promover el empleo y el trabajo decente.
  - b) El indicador presenta graves limitaciones metodológicas y técnicas.
  - c) El indicador y el sistema de clasificación se han diseñado de tal modo que la mejor opción siempre parece ser la de reducir al mínimo la protección y potenciar al máximo la flexibilidad. El indicador contratación de trabajadores no tiene en cuenta la necesidad de equilibrio en las instituciones y políticas del mercado de trabajo para garantizar que tanto las empresas como los trabajadores tengan la combinación adecuada de seguridad y flexibilidad para adaptarse a la competencia, y al mismo tiempo una seguridad adecuada en materia de ingresos y empleo.
  - d) Las investigaciones a nivel internacional no han permitido sustentar con pruebas concluyentes la opinión de que las reglamentaciones del mercado de trabajo son la

<sup>5</sup> Para la clasificación de los países según el indicador contratación de trabajadores véase el anexo.

<sup>6</sup> Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles, Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, junio de 2007, OIT, Ginebra.

causa principal de la informalidad o de que la reducción de ciertas reglamentaciones del mercado de trabajo promoverá el empleo y la transición a la formalidad.

- e) El Banco sostiene que «... actualmente es posible que una economía reciba la puntuación más alta por la facilidad para la contratación de trabajadores ... y cumpla los 187 convenios de la OIT». Esta afirmación induce a error. Los países pueden alcanzar un puesto alto en la clasificación del informe y tener problemas con la aplicación de los convenios ratificados.
- f) La clasificación del informe *Doing Business* se ha utilizado para promover reformas normativas en los países en desarrollo, inclusive con sujeción a determinadas condiciones directas o indirectas. Si bien el hecho de reducir al mínimo la burocracia y las reglamentaciones superfluas puede reportar ventajas, la promoción de reformas de la legislación laboral basadas en los mismos principios de reducción de los costos plantea un serio problema.

11. En la sección siguiente se examina la estructura básica del indicador contratación de trabajadores, y en las secciones subsiguientes se comentan cada una de las limitaciones enumeradas *supra*.

## El indicador contratación de trabajadores

12. Este indicador mide algunos aspectos de la legislación en materia de protección del empleo que asignan una puntuación favorable a los países con bajos niveles de reglamentación. Se compone de tres índices: dificultad de contratación, inflexibilidad en los horarios y dificultad de despido. Además, prevé un índice de costos por despido y un índice de costos no salariales del trabajo, que mide las contribuciones a la seguridad social pagadas por el empleador (véase el cuadro 1). La clasificación de los países se calcula en función de los resultados obtenidos en los tres índices y en el índice de costos por despido. Aunque se incluyan en el indicador contratación de trabajadores, los costos no salariales del trabajo afectan a la clasificación de la categoría «pago de impuestos»<sup>7</sup>.
13. Los datos relativos a la contratación de trabajadores se basan en un estudio que han llevado a cabo algunos bufetes de abogados locales sobre las normativas de empleo. Para garantizar la comparabilidad de los países, el estudio *Doing Business* pide a los participantes que se basen en los siguientes supuestos al responder a las preguntas: el trabajador es un empleado a tiempo completo de sexo masculino que desempeña un cargo no ejecutivo en una empresa, con 20 años de antigüedad. Gana un salario más prestaciones equivalentes al salario medio del país. Tiene mujer y dos hijos, vive en la ciudad más poblada del país y se atiene a la ley. No es miembro de un sindicato, a no ser que la afiliación sea obligatoria. Trabaja en una empresa nacional de responsabilidad limitada, del sector manufacturero, que cuenta con 201 empleados, que cumple con la legislación pero que no otorga más prestaciones de las reglamentarias. La empresa está obligada a contraer

<sup>7</sup> Anteriormente los costos no salariales del trabajo formaban parte de los resultados y las clasificaciones con arreglo al indicador contratación de trabajadores. En 2007, el Banco cambió la metodología y trasladó el índice de costos no salariales del trabajo a la categoría «pago de impuestos». La categoría «pago de impuestos» clasifica a los países según la cantidad de impuestos y contribuciones obligatorias que una empresa de tamaño medio debe pagar o retener anualmente, y en función de las trabas que presentan las medidas administrativas para el pago de impuestos y contribuciones. Los impuestos y contribuciones evaluados incluyen los impuestos sobre la nómina. Los países con un bajo nivel de costos no salariales del trabajo obtienen puntuaciones altas y viceversa.

convenios de negociación colectiva en los países en que la negociación abarca más de la mitad del sector manufacturero.

**Cuadro 1. El indicador contratación de trabajadores de *Doing Business***

Indicador contratación de trabajadores				
Rigidez laboral			Costo no salarial del trabajo (% del salario)	Costos por despido (salarios semanales)
Dificultad de contratación (0-100)	Inflexibilidad en los horarios (0-100)	Dificultad de despido (0-100)		
<b>Componentes</b>				
1) Utilización de contratos de plazo fijo	1) Restricciones relativas al trabajo nocturno	1) Recurso al despido	1) Impuestos sobre la nómina	Costo de la notificación previa,
2) Duración máxima de los contratos de plazo fijo	2) Restricciones relativas al trabajo en fin de semana	2) Notificación del despido (indiv./colectivo) por terceros	2) Jubilación	pago de la indemnización de terminación de contrato,
3) Relación salario mínimo/promedio del valor añadido por trabajador (para las nuevas contrataciones)	3) Día(s) de descanso	3) Aprobación del despido (indiv./colectivo) por terceros	3) Enfermedad	sanciones por despido
	4) Duración de la semana de trabajo	4) Opciones de reasignación o capacitación previas al despido	4) Maternidad	
	5) Días de vacaciones anuales pagadas	5) Normas prioritarias en materia de despido	5) Seguro médico	
		6) Normas prioritarias en materia de reemplazo	6) Lesiones profesionales	
			7) Prestaciones por familiares a cargo	
			8) Otras contribuciones asociadas a la contratación	

14. Aunque se puede entender que se utilicen supuestos muy concretos en el marco de un estudio para elaborar una clasificación de 178 países, tales supuestos dan una idea muy limitada del entorno del mercado de trabajo en que operan las empresas en determinados países. El estudio examina únicamente los costos en que incurren las distintas empresas para cumplir las prescripciones legales relativas a las condiciones mínimas de los contratos, especialmente por lo que se refiere a la terminación de los mismos, y no trata de medir las ventajas resultantes para los trabajadores o las empresas del marco de la legislación laboral.

### Un indicador mediocre del clima de inversión para el crecimiento, la productividad y el empleo

15. El proyecto *Doing Business* llega a afirmar que el indicador contratación de trabajadores «puede utilizarse para analizar reglamentaciones concretas que potencian o limitan las inversiones, la productividad y el crecimiento»<sup>8</sup>. En la práctica, la clasificación de los países incluidos en el informe se ha interpretado como una clasificación del clima de inversión o del «clima para hacer negocios». No obstante, el informe *Doing Business* se centra más específicamente en el costo que supone la burocracia. No se tienen en cuenta

<sup>8</sup> Esta afirmación apareció en la página inicial de *Doing Business* ([www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)) durante 2006 y gran parte de 2007. Del mismo modo, en la descripción conceptual del informe de 2008 se indica lo siguiente: «*Doing Business* 2008 se centra en cómo la complejidad de las reglamentaciones laborales puede desalentar la inversión, el crecimiento y la creación de empleo en todas las empresas y, en especial, reducir las oportunidades para las mujeres empresarias».

importantes consideraciones para las empresas, como las condiciones macroeconómicas, la infraestructura física y humana o la comisión de delitos. El indicador contratación de trabajadores tampoco tiene en cuenta la manera en que el nivel educativo del país, las calificaciones de la mano de obra, las relaciones entre la dirección y los trabajadores, la fuga de cerebros, o la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo pueden afectar a las inversiones y a los resultados económicos.

16. Por otra parte, el *World competitiveness yearbook* (WCY), el *Global competitiveness report* (GCR) y las encuestas sobre el clima de inversión del Banco Mundial examinan muchas de esas cuestiones y demuestran la importancia que revisten para las empresas y la competitividad. Por ejemplo, en las encuestas sobre el clima de inversión, se considera que la falta de calificaciones supone para las empresas un impedimento mayor que las reglamentaciones laborales. Análogamente, el WCY y el GCR incluyen una pregunta sobre las relaciones de trabajo y las encuestas demuestran que los países en los que esas relaciones son de cooperación obtienen mejores resultados en materia de competitividad.
17. En consecuencia, las conclusiones del informe DB y las de los demás indicadores del clima de inversión tienen poco en común. Por ejemplo, los países con mejores resultados económicos y sociales en la clasificación de la competitividad ocupan puestos muy bajos en la escala del indicador de contratación de trabajadores. Por ejemplo, Finlandia y Alemania, que ocupan el segundo y tercer puesto de la clasificación según el índice de competitividad empresarial del Foro Económico Mundial, están en los puestos 127 y 137 en la clasificación del indicador contratación de trabajadores. Senegal y el Ecuador se situaron en los niveles más bajos de la clasificación del indicador de contratación de trabajadores en 2006 (en el 10 por ciento inferior), pero según las encuestas sobre el clima de inversión del Banco Mundial de 2006 en esos dos países, sólo el 15 por ciento de los empleadores estimaba que las reglamentaciones laborales representaban un obstáculo importante o muy serio para las actividades de sus empresas, mientras que el 70 por ciento indicó que las reglamentaciones laborales no eran un obstáculo o sólo lo eran en grado mínimo.
18. Muchos países con un sector privado muy consolidado, resultados buenos o relativamente buenos en materia de empleo, y una buena posición en los informes GCR, ocupan puestos bajos en la clasificación del indicador contratación de trabajadores, por ejemplo: España (154); Francia (144); Alemania (137); Finlandia (127); Brasil (119); Suecia (107); Noruega (94); Países Bajos (92); Sudáfrica (91).
19. El informe *Doing Business* defiende la propuesta de que las reglamentaciones, incluidas las laborales, afectan negativamente al crecimiento y contribuyen en gran medida a engrosar la economía informal. Si bien hay pruebas de que un exceso de reglamentaciones aplicable a las empresas en determinadas esferas (entrada, comercio, mercados financieros, cumplimiento de contratos, registro de empresas) puede frenar efectivamente el crecimiento del sector privado, el debate empírico en torno a la idea de que si se desreglamenta el mercado de trabajo las empresas prosperarán y se reducirá la informalidad<sup>9</sup> dista mucho de haberse zanjado<sup>10</sup>. Por ejemplo, en el estudio llevado a cabo

<sup>9</sup> Por ejemplo, en el informe de 2006, el capítulo Contratación de trabajadores comienza con la anécdota de Yasmine, una licenciada universitaria de Burkina Faso, que no logra encontrar un empleo en el sector formal: «la difícil situación de Yasmine se explica en parte por la rigidez de las reglamentaciones del empleo» (pág. 21).

<sup>10</sup> Los artículos relacionados con esta cuestión constatan que las reglamentaciones e instituciones del mercado de trabajo pueden tener efectos económicos negativos, neutros, positivos y también indefinidos. Una parte de las diferencias en los resultados se atribuye a reglamentaciones del mercado laboral que se consideran representativas. Muchos estudios sobre las instituciones del

por Botero, et al. (2004), que es la base de la metodología del indicador contratación de trabajadores, los autores constatan que las leyes de empleo tienen un efecto negativo sustancial en la participación en la fuerza laboral y el desempleo de los hombres *pero ningún efecto* en la informalidad<sup>11</sup>. Incluso los artículos que detectan efectos económicos positivos derivados de la desreglamentación del mercado de trabajo consideran también «que las buenas instituciones ayudan a mitigar, incluso a eliminar el impacto adverso de las reglamentaciones en el crecimiento económico»<sup>12</sup> y advierten que «las conclusiones sobre el papel que desempeñan las reglamentaciones deben evaluarse necesariamente en un contexto más amplio antes de tratar de dilucidar cuáles serán sus consecuencias definitivas en materia de bienestar social»<sup>13</sup>.

## Flexibilidad, seguridad y normas internacionales del trabajo

20. El indicador contratación de trabajadores no tiene en cuenta la razón de ser de la legislación del trabajo, esto es, reglamentar las relaciones individuales y colectivas entre trabajadores y empleadores, con el fin de garantizar un equilibrio satisfactorio no sólo entre los intereses económicos, sino también entre los intereses sociales y políticos de estos dos grupos de beneficiarios. La legislación del trabajo también es una herramienta de política esencial que los gobiernos tienen a su disposición para promover la cohesión y la paz social, y ésta es indispensable para lograr el objetivo del trabajo decente para todos. Cuando todas las partes conocen las obligaciones y los derechos mínimos y se garantiza el cumplimiento efectivo de los mismos, se reducen las consecuencias negativas para la productividad de unas relaciones laborales inadecuadas y de un entorno de trabajo inestable. Una evaluación de la legislación del trabajo que pase por alto estos aspectos es susceptible de ser parcial y unidimensional, así como una guía inadecuada para evaluar la reglamentación y determinar las reformas necesarias para unas prácticas óptimas.
21. Como en muchos países la legislación laboral suele basarse en las normas internacionales del trabajo, otra preocupación es que el indicador contratación de trabajadores pueda disuadir a los países de ratificar y cumplir los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, si ello les hace bajar en la clasificación según este indicador. Si bien la CFI ha modificado ligeramente las preguntas formuladas en el informe *Doing Business* de 2008, pueden plantearse conflictos con las preguntas del indicador contratación de trabajadores y las normas de la OIT relacionadas con la notificación de despido, las horas de trabajo y el descanso semanal. En general, las preguntas del informe *Doing Business* interpretan los principios consagrados en los convenios de la OIT tan estrictamente que los países que han ratificado dichos convenios pueden recibir

mercado de trabajo se centran en la legislación en materia de protección del empleo, con inclusión del pago de indemnizaciones de fin de servicios, mientras que otros consideran la libertad sindical y los derechos de negociación colectiva, los salarios mínimos, las leyes sobre las horas de trabajo y el régimen de seguridad social. Para un análisis del debate sobre la flexibilidad del mercado de trabajo véase Berg y Lucera (directores de la publicación) (2007): *In defence of labour market institutions: Cultivating justice in the developing world*, Londres, Palgrave-Macmillan, y Ginebra, OIT. Para una descripción detallada de la labor empírica para medir los efectos de la legislación en materia de protección del empleo en el mercado de trabajo, véase S. Cazes y A. Nesporova (2003) y G. Pierre y S. Scarpetta (2004) «Employment regulations through the eyes of employers: Do they matter and how do firms respond to them?», IZA discussion paper N° 1424.

<sup>11</sup> J. Botero; S. Djankov; R. La Porta; F. Lopez-de-Silanes y A. Shleifer (2004): «The regulation of labour», en *Quarterly Journal of Economics*, 119(4): 1339-1382.

<sup>12</sup> N. Loayza; A. M. Oviedo y L. Servén (2005): *The impact of regulation on growth and the informal sector: Cross country evidence*, Banco Mundial, pág. 15.

<sup>13</sup> *Ibíd.*, pág. 16.

puntuaciones más bajas por aplicarlos. Además, no se tiene en cuenta el hecho de que los reglamentos jurídicos que dan lugar a una evaluación negativa según el indicador contratación de trabajadores pueden ser fruto de importantes negociaciones destinadas a proporcionar el mejor clima empresarial posible a todas las partes implicadas. Es muy probable que la desreglamentación que promueven los indicadores cree un entorno que, en la práctica, podría obstaculizar el reconocimiento efectivo de los derechos fundamentales referentes a la libertad sindical y de asociación y a la negociación colectiva.

22. El indicador contratación de trabajadores no premia el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo y puede dar una puntuación elevada en casos en que la legislación no se ajusta a las normas ratificadas. Tampoco promueve el respeto de los principios consagrados en la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social y en la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998, que han recibido el apoyo unánime de las comunidades de empresarios y trabajadores, y en las que se pone de relieve el vínculo existente entre el progreso social y el crecimiento económico.
23. El indicador contratación de trabajadores se limita a evaluar textos normativos, en lugar de la aplicación práctica de la legislación. Ahora bien, la eficacia de la legislación del trabajo depende de su aplicación y de su interpretación por las instituciones competentes en materia de solución de conflictos. Efectivamente, las asimetrías existentes entre los países y a lo largo del tiempo en cuanto al grado de aplicación de la legislación del trabajo pueden ser mayores que las diferencias en materia de reglamentación. Así, por ejemplo, la mayor complejidad que conllevan los derechos de los trabajadores en virtud de nuevos tipos de contratos significa que son los tribunales del trabajo y las administraciones nacionales quienes garantizan realmente el cumplimiento de las disposiciones relativas a la protección del empleo. La OCDE ha elaborado un indicador denominado «Dificultad del despido»<sup>14</sup>, cuya finalidad es reflejar esta dimensión del marco del empleo, y que es una medida más útil de las probabilidades de terminación de la relación de trabajo y del número de personas que pasan a engrosar las listas del desempleo<sup>15</sup>. La aplicación por parte de los tribunales de la legislación, reflejada en la jurisprudencia, es tan importante como la rigurosidad textual de la reglamentación, pero no queda plasmada en el indicador.
24. El indicador contratación de trabajadores se centra en los costos para las empresas individuales, y no tiene en cuenta los beneficios económicos más amplios o «externalidades positivas» de la reglamentación del mercado de trabajo. En su lugar, el indicador se basa en un enfoque centrado en los costos y en la máxima «el tiempo es oro», según el cual los sistemas jurídicos se ven únicamente como una carga y un gasto para las empresas. No se tienen en cuenta los beneficios económicos y sociales derivados de la legislación laboral, al reducir ésta las desigualdades entre los trabajadores, la inseguridad,

<sup>14</sup> Este indicador de la legislación en materia de protección del empleo refleja una evaluación cualitativa del grado de rigor de las definiciones legales de despido improcedente, la frecuencia de los fallos que suponen la readmisión de los empleados y la compensación monetaria exigida normalmente en el caso de los despidos improcedentes (la metodología se examina de forma detallada en Grubb y Wells, 1993).

<sup>15</sup> S. Cazes, T. Boeri y G. Bertola (1999) «Employment protection and labour market adjustment in OECD countries: Evolving institutions and variable enforcement», *Employment and Training Papers*, núm. 48, Ginebra, OIT.

la imprevisibilidad y los conflictos sociales, además de ofrecer incentivos a las empresas para que apliquen estrategias óptimas de gestión <sup>16</sup>.

25. Los estudios llevados a cabo por la OIT muestran que las empresas no optan por un elevado grado de flexibilidad externa y una elevada rotación del personal, aun cuando la legislación se lo permita <sup>17</sup>. En numerosos estudios económicos se han señalado los efectos negativos de una elevada tasa de rotación de la mano de obra en las inversiones en capital humano, en nuevas tecnologías y en la captación de nuevos mercados <sup>18</sup>. Además, las empresas pueden preferir unas relaciones estables que cultiven la experiencia de un trabajador, al disminuir los costos de transacción, por ejemplo los derivados de las pruebas de selección y la formación. Las horas de trabajo ilimitadas pueden conducir a un nivel de horas trabajadas socialmente ineficiente para el trabajador, la empresa y la sociedad, ya que muchas veces los trabajadores no se dan cuenta de los efectos nocivos que puede tener un horario prolongado de trabajo para la salud y la seguridad, así como para la familia y la vida comunitaria <sup>19</sup>. La limitación de las horas de trabajo también puede incitar a las empresas a adoptar formas funcionales de flexibilidad, así como tecnologías que aumenten la productividad, beneficiosas para la empresa y el crecimiento económico a medio o largo plazo. Del mismo modo, los contratos de duración determinada permiten a las empresas ajustar más fácilmente su fuerza de trabajo para responder a las fluctuaciones del ciclo económico y, al mismo tiempo, reducir los costos de mano de obra (se ha visto que los trabajadores con contratos de duración determinada ganan un 10 por ciento menos que los trabajadores con contratos indefinidos, una vez controladas las características de los trabajadores). Ahora bien, los estudios llevados a cabo muestran que el uso de este tipo de contratos también ha conducido a una mayor rotación de la mano de obra, a un menor desarrollo de las calificaciones profesionales, a una mayor incidencia de accidentes laborales y a la postergación del matrimonio y la creación de una familia <sup>20</sup>.
26. El indicador contratación de trabajadores no permite medir el valor de un enfoque equilibrado con respecto a las cuestiones de la flexibilidad y la seguridad <sup>21</sup>. Así, por

<sup>16</sup> C. Fenwick: *Labour related regulations and promoting SMEs* (2007), documento de trabajo de EMP/ENT (de próxima publicación), OIT.

<sup>17</sup> Véase, por ejemplo, P. Auer y S. Cazes (2003): *Employment stability in an age of flexibility. Evidence from industrialized countries*, Ginebra: OIT; Cazes y A. Nesporova (2003): *Labour markets in transition: Balancing flexibility and security in Central and Eastern Europe*, Ginebra, OIT; P. Auer, J. Berg e I. Coulibaly (2005): «Is a stable workforce good for productivity?», en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 144, núm. 3.

<sup>18</sup> Véase, por ejemplo, G. Becker (1964): *El capital humano. Un análisis teórico y empírico referido fundamentalmente a la educación*, Madrid, Alianza Editorial; y O. Williamson (1985): *Economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting*, Nueva York, Free Press.

<sup>19</sup> S. Lee y D. McCann (2007): «Measuring labour market institutions: Conceptual and methodological questions on «working hours rigidity»» en J. Berg y D. Kucera (directores de la publicación), 2007: *In defence of labour market institutions: Cultivating justice in the developing world*, Londres, Palgrave-Macmillan, y Ginebra, OIT.

<sup>20</sup> Véase R. Muñoz de Bustillo Llorente (2005): «Employment performance and labour market institutions: The case of Spain» en D. Howell (director de la publicación): *Fighting unemployment: The limits of free market orthodoxy* (Nueva York, Oxford University Press), y S. de la Rica e I. Iiza (2005): «Career planning in Spain: Do fixed-term contracts delay marriage and parenthood?», *Review of Economics of the Household*, vol.3, núm. 1, págs. 49 a 73.

<sup>21</sup> Véase Sengenberger (1994) para un examen de esta cuestión (W. Sengenberger (1994): «Protection – Participation – Promotion: The systematic nature and effects of labour standards», en

ejemplo, si lo que se quiere conseguir es un mercado de trabajo dinámico con una mayor movilidad de los trabajadores, los gobiernos pueden decidir garantizar una mayor protección de los ingresos a los trabajadores que cambian de trabajo, y ofrecerles asimismo la oportunidad de recibir formación si no están empleados, en lugar de suprimir simplemente las disposiciones de indemnización por supresión del puesto de trabajo o por despido, ya que ello podría provocar el efecto contrario.

27. Los marcos de política que mejoran la flexibilidad de los mercados de trabajo, la organización del trabajo y la negociación colectiva, así como la seguridad, tanto en términos de empleo como de protección social, han demostrado ser la base de varios de los emplazamientos empresariales más atractivos del mundo. Ahora bien, el indicador contratación de trabajadores valora negativamente los impuestos recaudados para financiar estas políticas. La sustitución de la indemnización de terminación de contrato por prestaciones de desempleo (lo que en determinados casos se considera una mejor solución) puede no conducir a unos mejores puestos en la clasificación general del informe *Doing Business*.

## Limitaciones metodológicas

28. Las principales limitaciones metodológicas del indicador contratación de trabajadores son <sup>22</sup>:

- a) Las hipótesis y los casos tipificados en que se basan los indicadores (por ejemplo, un trabajador con 20 años de antigüedad en el cargo que trabaja en una empresa con 201 empleados) no son representativos del mundo laboral.
- b) La elección de las variables. Los autores se centran principalmente en la flexibilidad numérica externa y en unos determinados tipos de flexibilidad contractual (la duración de los contratos de plazo fijo y la legislación en materia de despido). No se toman en consideración otras vías importantes de ajuste interno tales como la flexibilidad salarial, el trabajo a tiempo parcial y los sistemas de repartición del trabajo.
- c) La elección arbitraria de la ponderación. Actualmente, se asigna la misma ponderación a cada uno de los tres componentes del índice de dificultad de contratación y del índice de rigidez laboral, pero el índice de dificultad de despido asigna una mayor ponderación a algunos subcomponentes, sin ninguna razón aparente. Efectivamente, no hay ningún análisis económico para fundamentar por qué se han elegido determinadas reglamentaciones <sup>23</sup>. Lo ideal sería ponderar las variables según su incidencia en el mercado de trabajo.

W. Sengenberger y D. Campbell (directores de la publicación): *Creating economic opportunities: The role of labour standards in industrial restructuring* (Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales)).

<sup>22</sup> Las limitaciones metodológicas del indicador contratación de trabajadores se examinan más detenidamente en J. Berg y S. Cazes (2007): «The *Doing Business* indicators: Measurement issues and political implications», Economic and Labour Market Paper 2007/6, OIT (publicado en: <http://www.ilo.org/public/english/employment/download/elm/elm07-6.pdf>).

<sup>23</sup> Por ejemplo, la decisión arbitraria de penalizar a aquellos países que no permiten establecer contratos de duración determinada de menos de cinco años.

- d) Los informes *Doing Business* se basan en respuestas a cuestionarios que dejan margen para la interpretación y los juicios de valor<sup>24</sup>, lo que conlleva una cierta subjetividad. El cuestionario también se ha visto afectado por sesgos terminológicos y problemas de traducción que, posiblemente, han alterado las respuestas<sup>25</sup>.
- e) Si bien la clasificación es una herramienta útil para resumir algunos aspectos cualitativos de la legislación del trabajo, los resultados de un país no pueden evaluarse en términos absolutos, ya que se pierde información sobre los niveles. Algo aún más inquietante es la dinámica provocada por la clasificación de los países según su nivel de desreglamentación. Así, por ejemplo, independientemente de los esfuerzos realizados para introducir reformas, un país podría quedarse en la misma posición o incluso «retroceder» simplemente porque otros países son «mejores reformadores» o por incluirse nuevos países en la clasificación.

## Utilización del informe *Doing Business* como criterio para la prestación de asistencia del Banco Mundial en materia de desarrollo

29. El Banco Mundial y el FMI vinculan los resultados de la clasificación del informe *Doing Business* a la asistencia que prestan a los países. Las evaluaciones de las políticas e instituciones nacionales del Banco Mundial puntúan a los países en 16 esferas de política distintas, y la puntuación otorgada determina el grado de asistencia para el desarrollo que recibirá un país. El personal del Banco Mundial utiliza el componente contratación de trabajadores del informe *Doing Business* como «guía» para otorgar puntuaciones en dos esferas de política, a saber, el entorno reglamentario en el que operan las empresas, y la protección social y el trabajo. Una puntuación más baja afectará al grado de asistencia que recibe el país. Los indicadores del informe *Doing Business* también se utilizan para liberar los créditos concedidos en el marco de las estrategias de reducción de la pobreza, sobre todo los relacionados con la aplicación del componente relativo al sector privado de dichas estrategias.
30. Además, el indicador contratación de trabajadores forma parte del marco del Banco Mundial para el análisis del mercado de trabajo, denominado MILES<sup>26</sup>, que trata de identificar los obstáculos a la creación de empleo y de ayudar en la formulación de políticas relativas al mercado de trabajo. El informe *Doing Business* sirve de base para el análisis del clima de inversión, mientras que el indicador contratación de trabajadores da información concreta sobre la categoría de los reglamentos e instituciones del mercado de trabajo y, por lo tanto, determina en parte el asesoramiento en materia de políticas y la asistencia técnica que se proporciona a los países.
31. En la medida en que las empresas privadas también utilizan este informe como base para la toma de decisiones en materia de inversión, éste no sólo emite señales para los flujos de

<sup>24</sup> Entre los problemas derivados de la colaboración con distintos juristas cabe citar la posible mala interpretación de las preguntas, así como el riesgo de que cada jurista subsane las lagunas existentes en las definiciones de los términos utilizados en una pregunta en función de sus propias prioridades.

<sup>25</sup> B. du Marais (2006): «Methodological limits of the *Doing Business* reports», documento de trabajo AED-2006-1, programa de investigación «Economic attractiveness of the law».

<sup>26</sup> Corresponde al acrónimo en inglés de políticas macroeconómicas; clima de inversión, instituciones e infraestructura; reglamentos e instituciones del mercado de trabajo; educación y calificaciones, y protección social.

capital, sino que además presiona a los países para que procedan a una desreglamentación tendente a ofrecer una protección mínima a los trabajadores.

## Observaciones finales

32. En este documento se han descrito algunas de las limitaciones del indicador contratación de trabajadores. El informe *Doing Business* se ha desarrollado considerablemente desde sus comienzos. Es la publicación que mejor se vende del Banco Mundial, y se considera que ésta ha dado una mayor notoriedad a las reformas para hacer disminuir los costos de las actividades empresariales en muchos países. Ahora bien, en comparación con otros componentes del informe, las limitadas bases metodológicas del indicador contratación de trabajadores son insuficientes y posiblemente perjudiciales como guía para la formulación de políticas. El enfoque utilizado por el equipo del informe con respecto a este indicador también se diferencia en gran medida del empleado en otras partes del Grupo del Banco Mundial.
33. En cambio, la resolución tripartita sobre la promoción de empresas sostenibles, adoptada en la 96.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 2007) ofrece una solución más constructiva y equilibrada para fortalecer la función del sector privado, crear oportunidades de trabajo decente y alcanzar los objetivos de desarrollo acordados a nivel internacional, incluidos los ODM. En ella se afirma, entre otras cosas, que: «La labor de la OIT en materia de promoción de empresas sostenibles debe guiarse por su mandato, presupuesto y ventaja comparativa y debe estar firmemente basada en su función singular de elaboración de normas y en el Programa de Trabajo Decente»<sup>27</sup>. La Oficina está llevando a cabo otros análisis e investigaciones como apoyo al conjunto de políticas preconizadas en esta resolución.

Ginebra, 22 de octubre de 2007.

*Este documento se presenta para debate y orientación.*

<sup>27</sup> Resolución sobre la promoción de empresas sostenibles, *op. cit.*, párrafo 18.

## Anexo

### Clasificación según el indicador contratación de trabajadores

Posición en 2007	Economía	Posición en 2007	Economía	Posición en 2007	Economía
1	Islas Marshall	61	Mauricio	121	Zambia
1	Singapur	62	Austria	122	Filipinas
1	Estados Unidos	63	Yemen	123	Zimbabwe
4	Brunei	64	Mongolia	124	Lituania
4	Georgia	65	Emiratos Arabes Unidos	125	Tayikistán
4	Tonga	66	Kenya	126	República Árabe Siria
7	Maldivas	67	Uzbekistán	127	Finlandia
8	Australia	68	Chile	128	Ex Rep. Yugoslava de Macedonia
9	Palau	69	Lesotho	129	Bangladesh
10	Dinamarca	70	Botswana	130	Djibouti
11	Uganda	71	Guyana	131	Corea, República de
12	Micronesia	72	Uruguay	132	Pakistán
13	Nueva Zelanda	73	Timor-Leste	133	Camboya
14	Bhután	74	Kirguistán	134	México
15	Samoa	75	Eslovaquia	135	Chad
16	Fiji	76	El Salvador	136	Turquía
17	Japón	77	Vanuatu	137	Alemania
18	Saint Kitts y Nevis	78	Polonia	138	Ghana
19	Canadá	79	Costa Rica	139	Croacia
20	Suiza	80	Azerbaiyán	140	Sudán
21	Reino Unido	81	Hungría	141	Irán, República Islámica del
22	Kazajstán	82	Rep. Democrática Popular Lao	142	Grecia
23	Hong Kong, China	83	Colombia	143	Cabo Verde
24	Afganistán	84	Viet Nam	144	Francia
25	Kiribati	85	India	145	Rumania
26	Omán	86	China	146	Togo
27	Santa Lucía	87	Israel	147	Argentina
28	Belice	88	Malí	148	Taiwán, China
29	Gambia	89	Etiopía	149	República Centroafricana
30	Nigeria	90	Malawi	150	Madagascar
31	Papua Nueva Guinea	91	Sudáfrica	151	Tanzanía, República Unidad de
32	Puerto Rico	92	Países Bajos	152	Burkina Faso
33	Jamaica	93	Moldova, República de	153	Indonesia
33	Namibia	94	Noruega	154	España
35	Haití	95	Rwanda	155	Nepal
36	Bélgica	96	Letonia	156	Estonia
37	Irlanda	97	Seychelles	157	Portugal
38	Trinidad y Tabago	98	Montenegro	158	Comoras
39	Kuwait	99	Burundi	159	Perú
40	Arabia Saudita	99	Guinea	160	Senegal
41	Antigua y Barbuda	101	Rusia	161	Níger
42	Islandia	102	Ucrania	162	Mozambique
43	Belarús	103	Liberia	163	Gabón
43	Malasia	103	Ribera Occidental y Gaza	164	Luxemburgo
45	Jordania	105	Guatemala	165	Marruecos
46	Granada	106	República Dominicana	166	Eslovenia
47	Islas Salomón	107	Suecia	167	Congo
48	Armenia	108	Egipto	168	Ecuador
49	Tailandia	109	Albania	169	Sierra Leona
50	Suriname	110	Serbia	170	Panamá
51	Swazilandia	111	Sri Lanka	171	República Democrática del Congo
52	San Vicente y las Granadinas	112	Côte d'Ivoire	172	Angola
53	Libano	113	Túnez	173	Paraguay
54	Dominica	114	Bosnia y Herzegovina	174	Guinea-Bissau
55	República Checa	115	Benin	175	Guinea Ecuatorial
56	Italia	116	Honduras	176	Santo Tomé y Príncipe
57	Bulgaria	117	Mauritania	177	Bolivia
58	Eritrea	118	Argelia	178	Venezuela, República Bolivariana de
59	Nicaragua	119	Brasil		
60	Iraq	120	Camerún		

Nota: Las Islas Marshall, Singapur y Estados Unidos comparten una puntuación de 1, ya que las tres economías recibieron una puntuación máxima. Brunei, Georgia y Tonga también recibieron la misma puntuación.

Fuente: Base de datos *Doing Business* ([www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)), consultada el 10 de octubre de 2007.