



Organización  
Internacional  
del Trabajo

## Resumen Ejecutivo

---

### **From conflict to cooperation: Labour market reforms that can work in Nepal [Del conflicto a la cooperación: Reformas del mercado laboral que pueden funcionar en Nepal]**

Por Robert Kylvoh

*From conflict to cooperation* examina la retórica y las evidencias relacionadas con la rigidez del mercado laboral de Nepal. El estudio ofrece un análisis exhaustivo del mercado laboral de ese país en los últimos 20 años, y considera el impacto de los asuntos históricos, políticos y las relaciones de empleo en el entorno laboral. Presenta tanto evidencias objetivas de las relaciones entre el desarrollo del mercado laboral y tendencias económicas más amplias, como la visión subjetiva de empleadores, trabajadores y dirigentes sindicales sobre legislación laboral y funcionamiento del mercado del trabajo. El mayor obstáculo generado en el mercado laboral para el incremento de la inversión y del crecimiento en Nepal parece ser la naturaleza hostil de las relaciones de trabajo y la tendencia de empleadores y sindicatos a asumir el enfoque de “el ganador se lo lleva todo” cuando se encuentran en una posición ventajosa, por este motivo el informe hace un llamado a examinar y fortalecer las instituciones que gobiernan las relaciones laborales.

#### **Política y economía del trabajo**

Entre 1996 y 2005 Nepal fue devastada por la guerra y estuvo al borde de estar en la situación de “país en bancarrota”. Aunque en 2006 el país logró salir del abismo, el impulso para avanzar hacia una estabilidad política y económica se ha estancado. Desde 2006, se han intensificado las manifestaciones, las rutas cortadas y el bloqueo o huelgas generales (*bandhs*) de mercados, empresas, industrias, escuelas y universidades. Organizadas en el pasado por sindicatos (en particular el sindicato Maoísta ANFTU) y más recientemente por diversos grupos de interés, con frecuencia las *bandhs* están acompañadas por amenazas de violencia implícitas o explícitas dirigidas hacia quienes prefieren estar al margen de las acciones conflictivas. Las tensiones políticas se han intensificado debido a la disputa sobre el sistema federalista que será adoptado y el proceso para elegir a los representantes de una Asamblea Constituyente nacional. Estas elecciones fueron aplazadas dos veces en 2007.

En Nepal, la recesión económica comenzó en 2001 y el país sigue sumergido en ella. En 2007 se registró una desaceleración del crecimiento económico. Como consecuencia del inicio de esta recesión, el mercado laboral de Nepal ha sido objeto de discusiones y recomendaciones sobre políticas por parte de diversas organizaciones internacionales que han sido críticas de las llamadas rigideces de la legislación laboral. El análisis que apoyaba muchas de las propuestas más radicales para la reforma por parte de las organizaciones internacionales era limitado y se basaba en gran parte en el informe *Doing Business* del Banco Mundial. La OIT desde hace tiempo reconoce que la legislación laboral y las instituciones del mercado de trabajo en Nepal no producen resultados adecuados y eficientes, e intentó facilitar la discusión entre sindicatos y empleadores a través de un paquete exhaustivo y equilibrado de reformas al mercado laboral en el período 2002-06. Este proceso se prolongó y no se logró el consenso necesario para aplicar las reformas.

Poco después, en 2006, cuando se suspendió el proceso democrático, el Rey de Nepal impuso de manera unilateral reformas importantes a la legislación laboral que fueron rechazadas enérgicamente por todos los sindicatos de Nepal. Estas reformas fueron anuladas cuando se reinstauró la democracia pocos meses después. Este intento de liberalización del mercado laboral intensificó la sensibilidad política y restó credibilidad al tema de la reforma del mercado de trabajo.

Ahora es necesario revitalizar el impulso hacia una transición política y una economía más fuerte. El Acuerdo de Paz de noviembre 2006 reconoció que el aumento de la armonía en el lugar de trabajo y la implementación de los derechos de los trabajadores tendría un papel importante en este proceso.

## **Análisis de la evidencia**

Nepal comenzó tarde el proceso de desarrollo económico. Desde la mitad de los años '80 y hasta 2001, el país progresó de manera constante en el afianzamiento del sector no agrícola de la economía, si bien se comenzó casi de la nada. No hay una clara evidencia de que la introducción de una legislación laboral y otras instituciones de mercado de trabajo entre 1989 y 1992 hayan obstaculizado este proceso, lo cual contradice el análisis y las consecuentes recomendaciones sobre políticas de diversas organizaciones internacionales. Sin embargo, el crecimiento económico se detuvo bruscamente al iniciar el nuevo siglo y se mantiene bajo. Los conflictos políticos, la intensificación de la insurgencia y los consecuentes problemas de seguridad son las causas más evidentes de esta brusca contracción. Es difícil individualizar algún cambio importante en la legislación laboral o reformas institucionales del mercado del trabajo en 2001 que podrían ayudar a explicar esta contracción económica y el lento crecimiento.

Este análisis general de las tendencias de las relaciones económicas y laborales en los últimos 20 años sugiere que las llamadas rigideces de las leyes e instituciones laborales que gobiernan el mercado de trabajo en Nepal han sido compatibles tanto con momentos de crecimiento económico como con desaceleraciones. Por lo tanto, es probable que la legislación no sea el elemento clave que algunos sugieren. Otros factores y políticas determinan la inversión y el crecimiento de manera más decisiva. Una encuesta sobre las intenciones de inversiones pasadas y futuras de las empresas arrojó resultados que confirman esta conclusión.

Desde esta perspectiva, los argumentos para la liberalización radical del mercado del trabajo no son convincentes. En particular, es difícil justificar con bases económicas el abandono de la negociación colectiva a favor de contratos individuales o restricciones de los derechos de los trabajadores, como los que fueron implementados a través de las recientes reformas bajo el concepto de “servicios esenciales” o las propuestas de restringir los derechos de los trabajadores en las zonas industriales. La argumentación económica para reformas radicales de esta naturaleza es especialmente débil si se considera que estos cambios intensificarían las tensiones existentes en el lugar de trabajo, con consecuencias negativas para la productividad.

Si nos alejamos de un enfoque reducido y basado en argumentos económicos para considerar importantes problemas sociales y políticos, hay argumentos sólidos para oponerse a la liberalización radical del mercado laboral. Una de las principales denuncias de los rebeldes durante los diez años de insurgencia era la generalizada desigualdad de ingresos, recursos y poder que caracterizan a Nepal. Desafortunadamente, a lo largo de la última década las desigualdades en el ingreso han aumentado y la pobreza persiste. Los pocos datos disponibles sobre mercado laboral señalan que las familias pobres tienen que trabajar para lograr sobrevivir, lo cual a veces implica enviar a los niños a trabajar en lugar que vayan a la escuela y aceptar trabajos sin condiciones decentes. Este desarrollo del mercado de trabajo no es un buen presagio para una paz sostenible.

## **Recomendaciones para la reforma**

Aunque la liberalización radical del mercado del trabajo debería ser rechazada, son necesarios ajustes más modestos de la legislación laboral y la revisión y fortalecimiento de las instituciones laborales del país. Los empleadores están preocupados por los altos niveles de ausentismo, poca motivación y baja productividad. La mayoría de los empleadores creen que está relacionado con deficiencias de las secciones de la legislación laboral que abordan el despido y la reducción de personal. Las secciones más relevantes de la Ley del Trabajo incluyen los preceptos de las normas internacionales y habría que ser prudentes al dar a los empleadores mayor discrecionalidad frente al tema de los despidos. Esto podría lograrse al ajustar las secciones relevantes de la Ley del Trabajo de acuerdo con el Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (No. 158), y la Recomendación sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (No. 166) de la OIT.

Al mismo tiempo, son necesarias reformas para transformar el ambiente hostil de las relaciones de trabajo en un clima más armónico y productivo. Para reducir la incidencia de huelgas, deben encontrarse mecanismos más moderados y consensuales con el objetivo de atenuar las tensiones en el lugar de trabajo y resolver las legítimas demandas de los trabajadores. Las reformas institucionales deben enfrentar al menos cinco deficiencias críticas del modo de operar de las relaciones industriales en la actualidad.

- Los mecanismos de supervisión de la aplicación de la legislación laboral y los contratos colectivos necesitan ser actualizados.
- Debería considerarse la complementación del sistema de inspección laboral al adjudicar mayor autoridad a los sindicatos de manera que puedan monitorear el cumplimiento de las leyes laborales y presentar sus quejas al Tribunal del Trabajo.
- La Oficina del Trabajo, responsable de la inspección laboral, en teoría es también responsable de ofrecer servicios de mediación, conciliación y arbitraje en caso de un conflicto laboral. Es esencial la división de estas dos funciones.

- El recurso a la justicia a través del Tribunal del Trabajo, en el caso de persistencia en el incumplimiento de las leyes laborales, debe ser más eficiente y oportuno.
- La disponibilidad de estatus y apoyo al Ministerio de Trabajo y Dirección del Transporte en el área de administración laboral y de relaciones obrero-patronales debe ser actualizada.

Con el fin de negociar un acuerdo concertado entre sindicatos, empleadores y el gobierno, pareciera prudente extender la lista de temas que deben ser revisados e ir más allá de la legislación laboral y las instituciones de mercado de trabajo para incluir la seguridad social. En el pasado, diversos sindicatos en Nepal señalaron que estaban preparados a considerar reformas que planteen una mayor flexibilidad del mercado laboral, con la condición de que exista una red de seguridad social para aquellos trabajadores afectados por estas reformas. Las propuestas presentadas comprendían ajustes a tres aspectos de la seguridad social. Esto podría comprender la introducción de un nuevo esquema de subsidio de desempleo para ayudar a enfrentar cualquier aumento del desempleo resultado de cambios en las leyes de despido, y mejoras en los beneficios para los ancianos y para los niños más pequeños financiadas por los impuestos.

---

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2008

Este resumen ejecutivo no constituye un documento oficial de la Organización Internacional del Trabajo. Las opiniones expresadas no reflejan necesariamente el punto de vista de la OIT. Las denominaciones utilizadas no implican la expresión de ninguna opinión por parte de la OIT sobre la situación jurídica de ningún país, área o territorio, ni sobre sus autoridades o sobre la delimitación de sus fronteras. La referencia a nombres de empresas y de productos y procesos comerciales no implica que la OIT los apoye, y el hecho de no mencionar una empresa, un producto o un proceso comercial concretos no denota desaprobación.

Este texto puede reproducirse libremente mencionando la fuente.

Departamento de Comunicación y de la Información Pública  
Oficina Internacional del Trabajo  
4 route des Morillons, 1211 Ginebra 22, Suiza

Para más información, visitar nuestro sitio web [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

