



Oficina
internacional
del Trabajo
Ginebra



7

Políticas Nacionales De Empleo: Una guía para las organizaciones de trabajadores

Institucionalidad laboral,
protección social y empleo

Institucionalidad laboral, protección social y empleo



Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2015

Primera edición 2015

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.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Políticas nacionales de empleo: Una guía para las organizaciones de trabajadores

Organización Internacional del Trabajo. – Ginebra: OIT, 2015

ISBN: 978-92-2-329343-7 (print)

ISBN: 978-92-2-329344-4 web pdf

Organización Internacional del Trabajo

Políticas de empleo / rol de los sindicatos/ promoción del empleo/ plan de acción / fuerza de trabajo / economía informal /mercado de trabajo

13.01.3

Publicado también en inglés: *National employment policies: A guide for workers' organizations* (ISBN 978-92-2-129343-9 (print) / 978-92-2-129344-6 (web pdf)), Ginebra, 2015, en árabe (ISBN 978-92-2-629343-4 (print) / 978-92-2-629344-1 (web pdf)), Ginebra, 2015, y en ruso: *Национальная политика в сфере занятости: Руководство для представительных организаций работников* (ISBN 978-92-2-429343-6 (print) / 978-92-2-429344-3 (web pdf)), Moscú, 2015.

Datos de catalogación de la OIT

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 y los productos electrónicos 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.

Esta publicación ha sido realizada por el Servicio de Producción, Impresión y Distribución de Documentos y Publicaciones (PRODOC) de la OIT.
Creación gráfica, concepción tipográfica, compaginación, preparación de manuscritos, lectura y corrección de pruebas, impresión, y distribución.
PRODOC vela por la utilización de papel proveniente de bosques gestionados de manera durable y responsable desde el punto de vista medioambiental y social.
Code: CMD - STA

Breve resumen

La institucionalidad laboral es el conjunto de reglas, prácticas y políticas que guían el mercado laboral. Su propósito es mejorar la justicia social para los trabajadores mediante la protección de la libertad sindical y del derecho a la negociación colectiva. También exigen estándares para las condiciones de trabajo, muchos de los cuales están acordados internacionalmente.

Cuando se trata de creación de empleo, los instrumentos más importantes son las condiciones macroeconómicas y la estructura industrial de un país. La institucionalidad laboral adquiere mayor importancia en cuestiones relativas a la calidad del empleo.

Desafortunadamente, la idea de que los países, particularmente los que están vías de desarrollo, no pueden afrontar el gasto que representan las leyes y políticas para proteger a los trabajadores ha dominado los debates sobre políticas. Esta idea se funda en la estructura de la oferta y la demanda de la teoría convencional del mercado de trabajo. Este modelo teórico no tiene en cuenta el poder desigual en la negociación o en las normas sociales de cada país, las cuales podrían mantener artificialmente baja la calidad de los empleos.

Nos enfocamos en dos institucionalidades laborales importantes: legislación de protección del empleo y salarios mínimos. Veremos los argumentos teóricos a favor y en contra de estos temas y qué dice la investigación. También veremos las vinculaciones entre el empleo y los sistemas de seguridad social, como planes de pensión y beneficios para desempleados.

Legislación de protección del empleo

La evidencia de la investigación confirma que la legislación de protección del empleo, como las reglas de contratación y despido, lleva a un empleo más estable mediante la reducción de la contratación de sustitutos. La tasa de despido es mayor entre los trabajadores que no están cubiertos por la legislación de protección del empleo. La evidencia de que la legislación de protección del empleo baja los niveles de empleo en general es bastante débil e inconclusa. Los estudios que se hicieron en algunos países muestran que cuando la legislación de protección del empleo no se aplica a firmas pequeñas, estas son reacias a crecer más allá del umbral que las sometería a la regulación. Algunos estudios concluyen que una protección del empleo muy estricta podría dificultar el acceso al mercado laboral a los trabajadores más jóvenes.

Salarios mínimos

Investigaciones sobre el salario mínimo afirman que la institucionalidad laboral puede crear vencedores y potenciales vencidos entre los trabajadores. El efecto del salario mínimo depende del grado de ejecución y el cumplimiento de la legislación, la proporción de trabajadores cubiertos por la legislación del salario mínimo, el grado de competencia en el mercado laboral y la estructura de los salarios mínimos.

Un factor crucial es la forma en que están planeados los salarios mínimos. Para asegurarse de que mejoren el nivel de vida de los trabajadores y de sus familias, por lo menos tienen que cumplirse cinco condiciones:

- Adoptar un diseño del sistema de salarios mínimos simple y fácil de entender. Los sistemas excesivamente complejos tienden a ser menos efectivos.
- Tomar en cuenta tanto las necesidades de los trabajadores así como los factores económicos.
- Extender la cobertura local a la mayoría de los trabajadores, incluyendo a los que son más vulnerables a la explotación.
- Instalar un mecanismo que funcione correctamente para reforzar el cumplimiento.
- Llevar adelante consultas profundas a organizaciones representativas de empleadores y trabajadores. También es importante involucrar a la economía informal, especialmente en países en desarrollo.

Protección social

La protección social es un sistema de beneficios que tiene un país para personas y familias en estado de pobreza, enfermedad, discapacidad, desempleo, edad avanzada o minoría de edad que dependen de otros. Los beneficios pueden proveerse a través del sistema de seguridad social estatal, seguros privados, ahorros personales, varias costumbres sociales y organizaciones de socorro, o a través de alguna combinación de estas.

El punto que queremos enfatizar es que las políticas de empleo y de protección social están estrechamente relacionadas. Estas deben estar conectadas en el diseño de las políticas para brindar soluciones que propendan a un crecimiento a largo plazo, sostenible y centrado en el empleo.

Contenidos

Institucionalidad laboral, protección social y empleo

Breve resumen

v

7.1. ¿Qué es la institucionalidad laboral?

7.2. ¿Las institucionalidades laborales ayudan o entorpecen el mercado?

El modelo estándar de la oferta y la demanda de mano de obra 2

¿Existen otras teorías económicas que expliquen mejor qué es lo que vemos a nuestro alrededor? 3

¿Cómo sabemos si las instituciones laborales consiguen sus objetivos? 4

7.3. Legislación de protección del empleo

Los efectos de la legislación de protección del empleo: qué nos dice la teoría 6

¿Qué nos dice la investigación sobre los efectos de la legislación de protección del empleo? 7

7.4. Salarios mínimos

Los efectos del salario mínimo: qué nos dice la teoría 10

¿Qué nos dice la investigación sobre los efectos de los salarios mínimos? 13

7.5. El empleo y la protección social

18

Por qué necesitamos reforzar la conexión entre el empleo y la protección social 18

¿Qué es un piso de protección social? 22

¿Cuáles son las implicaciones de las políticas que buscan reconectar el empleo y la protección social? 22

Referencias 23

Fuentes y herramientas 26



7.1. ¿Qué es la institucionalidad laboral?

La **institucionalidad laboral** «comprende normas, prácticas y políticas (ya sean formales o informales, escritas o no) que afectan el comportamiento del mercado laboral. Son tan explícitas y antiguas como ciertas leyes laborales que ya consideramos derechos universales, pero también abarcan el ámbito de las prácticas informales que reflejan los puntos de vista de la sociedad, así como también las políticas a corto plazo que se desvanecen y resurgen dependiendo del humor de las políticas» (Berg y Kucera, 2008, p. 11).



Aquí se presenta una lista de las institucionalidades dominantes que condicionan nuestras vidas laborales, ya sea dentro o fuera del mercado laboral (Berg y Kucera 2008, resumen de Rodgers, 1994).

- Contratos de empleo
- Mecanismos para controlar y regular los contratos de empleo
- Organización y representación de los trabajadores: sindicatos o asociaciones comerciales o artesanales
- Organización y representación de los empleadores: organizaciones patronales o asociaciones empresariales
- Procedimientos dominantes para la búsqueda de trabajo y las reglas de acceso a empleos de distintos tipos
- Métodos de pago de salarios
- Proceso de determinación o fijación de salario
- Instituciones de capacitación y entrenamiento
- Organización del trabajo dentro de la firma
- La estructura de la propiedad y el control sobre la producción
- La regulación social y estatal del trabajo por cuenta propia
- Sistemas de seguro social e ingreso garantizado
- El estándar de vida convencional (aspiraciones sobre consumo, ocio, ahorro y trabajo)
- La organización del trabajo, ya sea dentro o fuera del hogar.

Todos los países, más allá de su nivel de desarrollo económico, tienen institucionalidades laborales. Los países difieren en el grado en el cual las leyes regulan el mercado laboral y si esas leyes se aplican en la práctica.

Muchas leyes laborales surgen como respuesta a prácticas indeseables en las que alguna vez hubo mercados laborales regulados de manera informal. Por ejemplo, la discriminación (ya sea por género, raza o clase social) se encuentra comúnmente en mercados laborales a lo largo de todo el mundo. Los países que han decidido luchar contra la discriminación sancionaron leyes y políticas para hacerle contra y cambiar las normas sociales.

Las leyes y políticas que una nación persigue influyen y son influenciadas por los convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo y por el trabajo de defensa y cooperación técnica realizado por la Oficina Internacional del Trabajo.

7.2. ¿Las institucionalidades laborales ayudan o entorpecen el mercado?

Cuando el sistema de seguro de desempleo se adoptó por primera vez en Europa durante la primera parte del siglo XX, era visto como un paliativo a la pobreza ocasionada por la pérdida del empleo. Los estatutos legales sobre el máximo de horas, salarios mínimos y regulaciones sobre salud y seguridad fueron adoptados con el propósito de mejorar las condiciones de trabajo y el nivel de vida de los trabajadores. Y las leyes que protegen la libertad sindical y la negociación colectiva fueron adoptadas para remediar las ventajas del mayor poder de negociación que tienen los empleadores sobre los trabajadores. El surgimiento de la legislación laboral y las instituciones que creó fueron vistos como uno de los mayores logros de los tiempos modernos.

Hoy en día, estas mismas instituciones (que ahora se han adoptado globalmente en muchas partes del mundo desarrollado) son consideradas por muchos como la causa del desempleo y la informalidad. Se cree que la regulación de temas como la contratación, despidos y jornada laboral ha obstaculizado la inversión, haciendo que los pobres sufran más que lo que ya estaban sufriendo.

El modelo estándar de la oferta y la demanda de mano de obra

Este cambio en el pensamiento se explica principalmente por la prominencia de una teoría económica: el modelo económico estándar de la oferta y la demanda de mano de obra. Este modelo dice que cuando los salarios aumentan, el costo del empleo sube y, en consecuencia, las empresas contratan menos trabajadores. Esta teoría lleva a la conclusión de que sería sabio por parte de los planificadores de políticas derogar las regulaciones laborales porque constituyen impedimentos «artificiales» para un mercado laboral competitivo.

Al nivel de una firma individual, el modelo estándar parece lógico. La influencia del modelo puede verse en el sur de Europa, donde los gobiernos fueron forzados a bajar los salarios para intentar promover la competitividad y bajar el desempleo. Sin embargo, esta estrategia política no funcionó. En la mayoría de los países, hay menos empleos que trabajadores disponibles, más allá de si el mercado laboral está altamente regulado o no. Con una economía paralizada y una demanda de bienes y servicios decreciente, las empresas no contratan trabajadores adicionales, sin importar qué tan barata se haya vuelto la mano de obra. Lo que parece lógico en el nivel individual, se desmorona cuando se trata del nivel social más amplio.

Existen otras incoherencias entre el modelo estándar y el mundo en el que vivimos. Algunas compañías e industrias pagan más que otras, incluso si los trabajos son los mismos. Y genera dudas el hecho de que los salarios enormes de los ejecutivos sean el resultado de la baja oferta y la alta demanda.

A pesar de sus debilidades, el modelo económico estándar de la oferta y la demanda de mano de obra continúa modelando las políticas económicas. Esto constituye un desafío para los sindicatos y los gobiernos que están interesados en reorientar las políticas macroeconómicas hacia la promoción del empleo.

¿Existen otras teorías económicas que expliquen mejor qué es lo que vemos a nuestro alrededor?

Alan Manning, profesor de economía de la London School of Economics, afirma que los empleadores tienen un amplio margen de decisión al momento de establecer salarios y que por lo tanto el mercado laboral no es puramente competitivo (Manning, 2003). Según Manning, existen roces en el mercado laboral que le dan poder a los empleadores, lo que les permite establecer los salarios. Para empezar, los trabajadores a menudo tienen poca información sobre oportunidades de empleo alternativas. Los trabajadores también se sienten indecisos de dejar un trabajo y buscar uno mejor, lo que es entendible. Si están desempleados, posiblemente no tengan posibilidades financieras para esperar una mejor oportunidad. La movilidad es otro factor: no siempre es posible para los trabajadores moverse en búsqueda de un empleo mejor. La búsqueda de trabajo también se ve afectada por responsabilidades familiares. Estas pueden limitar la cantidad de horas que los trabajadores le pueden dedicar al trabajo pago, así como también la distancia que pueden desplazarse en busca de un nuevo empleo.

El modelo de Manning capta algunos aspectos del mercado laboral, pero probablemente no todos. Sydney y Beatrice Webb, quienes escribieron hace más de un siglo el clásico libro *Industrial Democracy*, basaron su análisis en el modelo competitivo, pero afirmaron que los resultados eran ineficientes tanto para los trabajadores como para la sociedad (Webb y Webb, 1902). Esta ineficiencia requería legislación.

Los Webb explicaron cómo la desesperación de los trabajadores resultaba en salarios demasiado bajos para cubrir los costos sociales de empleo. Ellos afirmaron que los salarios debían ser suficientes para mantener al trabajador y a su familia, y que los salarios que estaban debajo por de este nivel de subsistencia conllevaban un costo social. La sociedad solventaba estos costos a través de programas sociales para apoyar al sector pobre. En ausencia de asistencia pública, el empobrecimiento generaba un daño doble en la sociedad, en forma de crímenes, enfermedades e inquietud social.

Los Webb apoyaban las políticas de salarios mínimos, que evitarían la expansión de lo que ellos llamaron «industrias parasitarias». Reconocieron que, a pesar de que algunas empresas no podían sobrevivir si eran forzadas a pagar salarios más altos, el nuevo piso salarial beneficiaría a la sociedad por «detener la degradación» y «contribuir a la eficiencia laboral» (op. cit., p. 767).

¿Cómo sabemos si las instituciones laborales consiguen sus objetivos?

Es difícil para los economistas medir el desempeño de las instituciones laborales, ya que hay muchas variables involucradas. Por ejemplo, muchas instituciones laborales e intervenciones políticas pueden combinarse para aumentar la participación femenina en el mercado laboral. Quizás necesitemos empleos que permitan el medio tiempo con salarios prorrateados comparables a un empleo de tiempo completo. También necesitaremos políticas que provean cuidado infantil y educación de la primera infancia. Los horarios escolares afectan la participación de la familia en el mercado laboral, por lo que las políticas de educación necesitarían armonizarse con las del mercado laboral. Las políticas tributarias deben diseñarse para no castigar excesivamente a los trabajadores. Quizá sean necesario asimismo un efectivo fortalecimiento de las leyes antidiscriminación. La medición de los efectos combinados de todas estas intervenciones es difícil.



Este punto se ve bien ilustrado por dos importantes instituciones laborales: **legislación de protección del empleo** y salarios mínimos. Los trataremos a continuación: la teoría por detrás de ellas y los argumentos a favor y en contra.

7.3. Legislación de protección del empleo



La **legislación de protección del empleo** es una institución laboral que tiene como fin incrementar la seguridad laboral. Casi todos los países tienen una protección básica del empleo. Las reglas de contratación y despido o las restricciones al uso de trabajadores temporarios son ejemplos conocidos. Aquí examinamos más de cerca la legislación de protección del empleo en lo que se refiere a los despidos.

La mayoría de los países del mundo obliga a los empleadores a compensar los despidos con indemnizaciones. Usualmente, el monto depende de la cantidad de años que se trabajó en la empresa y del salario que tenía el empleado. Otro ejemplo es la regla que le exige a las firmas dar un preaviso en caso de despido. Otro es el requisito de debatir las decisiones de los despidos por razones económicas con los representantes de los trabajadores (Muller, 2011).

Existen excepciones a estas reglas. En algunos países, la legislación sobre despidos no se aplica a empresas pequeñas. En Alemania, por ejemplo, las firmas con menos de diez empleados no están contempladas por la Ley de Protección Contra Despidos.

Mensajes clave de la orientación de la Organización Internacional de Trabajo sobre las reglas de despido

La OIT estableció orientación para el despido de empleados en el Convenio sobre el término de la relación de trabajo (No. 158) (OIT, 1982).

¿A quiénes se aplican estas reglas?

- A todas las ramas de la actividad económica y a todos los trabajadores con algunas excepciones, como aquellos con contratos temporales o aquellos que cumplen un período de prueba.

¿Cuáles son las reglas?

- El empleo de un trabajador no debería terminar salvo que haya una razón válida conectada con la capacidad o conducta del trabajador, o basada en los requisitos operacionales de la empresa.
- Un trabajador cuyo empleo caducará debe recibir un aviso con una anticipación razonable de tiempo o una compensación, a menos que él o ella sea culpable de una mala conducta seria.
- Cuando el empleador contempla el despido, por razones económicas, tecnológicas, estructurales o similares de una cantidad específica trabajadores, debe notificar a los representantes de los trabajadores y a la autoridad pertinente (como el ministerio de trabajo) tan pronto como sea posible.
- Un trabajador que ha sido despedido debe tener derecho, en acuerdo con las leyes nacionales y la práctica, a cuestiones como indemnización por despido y/o beneficios del seguro de desempleo u otras formas de seguro social.
- Un trabajador que considera que fue despedido injustificadamente debe poder apelar en contra de ese despido en un organismo imparcial (como una corte). Si este organismo llega a la conclusión de que el despido es injustificado, puede declararlo inválido y ordenar la reincorporación y/o el pago de una compensación adecuada.

Los efectos de la legislación de protección del empleo: qué nos dice la teoría

Este tipo de legislación influye sobre las decisiones de los empleados y empleadores en varias formas que afectan los costos de empleo, de mano de obra y de productividad. (Cazes, 2013).

Argumentos en favor de la legislación de protección del empleo

Algunos teóricos argumentan que la legislación de protección del empleo aumenta la **productividad laboral**. En general, lleva a una relación de empleo más estable y segura, lo que mejora el desempeño económico. Como las reglamentaciones como el esquema de indemnización hacen que los despidos sean más costosos, la legislación de protección del empleo resulta un incentivo a los empleadores para invertir más en sus empleados mediante el ofrecimiento de capacitaciones y actualizaciones. A los empleados, la seguridad laboral los alienta a comprometerse con el trabajo y les dará más voluntad para adaptarse a los cambios tecnológicos. Desde este punto de vista, la legislación de protección del empleo previene las estrategias competitivas inescrupulosas que se ven entre las empresas. Esto los obliga a competir sobre la base de la calidad e innovación antes que en el costo laboral.

Esta legislación también aumenta la protección de los grupos vulnerables. Son ejemplos de estas protecciones las regulaciones que conciernen al embarazo y la maternidad y las reglas por antigüedad para los trabajadores mayores.

La legislación de protección del empleo puede actuar como estabilizador en caso de recesión económica. En la medida en que la legislación de protección del empleo aumenta los costos de las empresas por los empleados despedidos, puede que haga que estas prefieran mantenerlos empleados, incluso en tiempos de recesión. Es una legislación que asegura que las reglas claras y los procedimientos administrativos aumenten la seguridad para los trabajadores en caso de despidos o de razones económicas u operacionales. Por ejemplo, en algunos países las empresas son obligadas a, si fuera posible, reubicar internamente a los trabajadores cuando sus puestos son eliminados.

Esta legislación también equilibra los costos de los despidos entre la sociedad y las empresas privadas. Por ejemplo, si se les requiere a las compañías que financien más capacitación para los empleados despedidos para facilitar su vuelta al empleo, estos costos no recaerán en oficinas de empleo financiadas públicamente.

Argumentos en contra de la legislación de protección del empleo

Otros teóricos afirman que la legislación de protección del empleo reduce el empleo regular. Por ejemplo, cuando las empresas tienen que dar preaviso de despido por razones económicas, deben seguir pagándoles sus salarios a los trabajadores despedidos por un tiempo determinado. Algunos modelos teóricos sugieren que estas regulaciones hacen que los empleadores sean reacios a crear empleos regulares. En lugar de eso, podrían usar **empleo informal** o contratos temporales, en los cuales la legislación de protección del empleo usualmente no se aplica.

Algunos argumentan que la legislación de protección del empleo entorpece el flujo libre de los

trabajadores entre las empresas y enlentece el ajuste de la mano de obra en tiempos que son económicamente malos. Con el paso del tiempo, desarrollo y progreso técnico, se destruyen menos y se crean más empleos productivos. Las regulaciones como las indemnizaciones por despido hacen que sea costoso para las compañías echar a sus empleados, lo que causa ineficiencias y un retraso en el crecimiento de la productividad (Martin y Scarpetta 2011).

La legislación de protección del empleo también puede llevar a un aumento en la brecha entre «internos» y «externos». La gente que tiene empleos con una seguridad alta por legislación de protección del empleo (los internos) tendrán ventajas comparados con aquellos que tienen empleos desprotegidos (los externos). Sin embargo, la existencia de externos por sí misma puede ser una consecuencia de una falla en la regulación. En lugar de usar un trabajo precario como una forma temporal de lidiar con un aumento en la actividad, los empleadores pueden usarlo como una estrategia en curso para evitar la legislación laboral.



¿Qué nos dice la investigación sobre los efectos de la legislación de protección del empleo?

Los resultados de investigaciones realizadas en determinados países (estudios nacionales) no podrían aplicarse a otros. Eso se debe a las diferencias en la naturaleza y extensión de la protección del empleo, las condiciones económicas y el mercado laboral. Estudios que cruzan información sobre varios países tratan de saldar este problema. El desafío de estos estudios es encontrar datos comparables para un mayor rango de países. Algunas organizaciones internacionales desarrollaron indicadores de síntesis para evaluar la «severidad» de la legislación de protección del empleo en varios países a fin de catalogarlos adecuadamente.

Empleo estable

Existe evidencia investigativa que confirma que la legislación de protección del empleo lleva a un empleo más estable mediante la reducción del empleo de personal temporal. Por ejemplo, después de la reforma de 1990 en Italia, aumentaron las restricciones a los despidos para las empresas pequeñas; las investigaciones demostraron que la tasa de contratación de temporales había decrecido en las compañías que se vieron afectadas (Kugler y Pica, 2008, pp. 78-95). Estudios de varios países confirman este hallazgo. Un estudio que usó como ejemplo a 16 economías industriales y emergentes encontró

evidencia de que las regulaciones estrictas de contratación y despido tienden a reducir el empleo de personal temporal (Haltiwanger et al., 2010).

Los autores de otro estudio de este tipo afirman que, cuando las empresas tienen menos flexibilidad para hacer ajustes en su mano de obra, se ve afectado el crecimiento de la productividad. Sin embargo, admiten que los empleados se benefician con esta forma de regulación (Lafontaine y Sivadasan, 2009).

Niveles de empleo

La evidencia de que la legislación de protección laboral baja los niveles de empleo es bastante débil y no concluyente. Sin embargo, existe un acuerdo generalizado de que tal regulación aumenta la brecha entre los «internos» y «externos». Por ejemplo, un estudio de diferentes impactos sobre trabajadores permanentes y temporales en España reveló que la tasa de despido era mayor entre los trabajadores que no estaban cubiertos por la legislación de protección del empleo (Boeri y Jimeno, 2005, pp. 2057-2077).

Impacto en los jóvenes

El impacto de la legislación de protección del empleo en los jóvenes desempleados tampoco es concluyente. Algunos estudios afirman que las leyes de empleo estrictas entorpecen el acceso de los trabajadores jóvenes al mercado laboral (Botero et al., 2004). Otros no encuentran tal efecto (Noelke, 2011).

Tamaño de las empresas

En algunos países los estudios muestran que la legislación de protección del empleo reduce el tamaño de las empresas. En Italia la regulación es mucho más estricta para las empresas que tienen más de 15 empleados. Un estudio del año 2003 muestra que las compañías que están apenas por debajo de este número de empleados son reacias a crecer en comparación a las empresas mucho más chicas o mucho más grandes, ya que de esa forma no cruzan la línea de los 15 empleados (Garibaldi et al., 2003).

Interpretación de la investigación

Es importante para los sindicatos tener acceso a estudios como estos y dirigirles una mirada crítica e informada. Suele haber puntos débiles en la metodología empleada en la investigación o bien en la interpretación de los resultados. La mayoría de las investigaciones suponen que la legislación de protección del empleo tendrá un impacto en los resultados económicos sin considerar que también puede haber un efecto que vaya en la dirección contraria. Por ejemplo, puede suceder que países en recesión económica, con poca creación de empleos, tiendan a proteger los empleos existentes mediante una legislación de protección del empleo más estricta. Puede ser que las condiciones económicas lleven a una legislación de protección del empleo, pero que esto no ocurra en la dirección contraria.

Hay que observar la forma en que los investigadores eligen los indicadores que utilizan en sus estudios. En estudios que investigan a varios países, los indicadores sumarios suelen usarse para medir cuestiones como la «severidad» de la legislación de protección del empleo. Estos indicadores se componen de muchos subindicadores (por ejemplo, muchas reglas de contratación y despido diferentes). La investigación podría no estar diciéndonos lo suficiente sobre el impacto de estos subindicadores.

Otra limitación frecuente de la investigación es no tener en cuenta hasta qué punto se pone en práctica este tipo de legislación.

7.4. Salarios mínimos

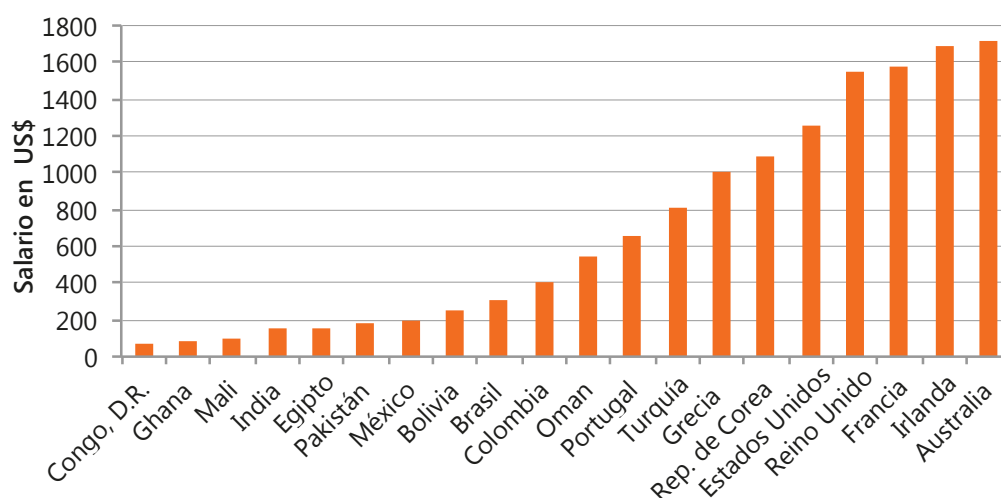
Habiendo surgido por primera vez en Nueva Zelanda, en 1894, el movimiento por los salarios mínimos ganó impulso en el contexto los talleres explotación laboral característicos de principios del siglo XX. Hoy en día, más del 90% de los países de todo el mundo tienen algún tipo de ley para los salarios mínimos (OIT, 2013a).

El principal objetivo del salario mínimo como institución laboral es mejorar el bienestar de los trabajadores y reforzar su poder de negociación (Saget, 2001). Los salarios mínimos impactan más que nada en la parte inferior del espectro de los salarios, fijando un piso salarial.

Los salarios mínimos se fijan mediante procesos complejos, que implican consultas entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores. Suelen basarse en argumentos sobre cómo afectan los salarios mínimos al mercado laboral. Las condiciones macroeconómicas, como la inflación o el crecimiento económico, también son de importancia en estos debates.

Los índices, los requerimientos de elegibilidad y la frecuencia de ajuste difieren drásticamente a lo largo del tiempo y entre países. Por ejemplo, muchos países tienen salarios mínimos parciales solo para sectores específicos. Algunos tienen índices más bajos para ciertos grupos, como los jóvenes. La figura 1 da un ejemplo de los salarios mínimos en todo el mundo.

Figure 1. *Figura 1. Salarios mínimos en el mundo, 2011, tipo de cambio según la Paridad de Poder Adquisitivo (US\$)*



Fuente: OIT, 2012

Notas: Los datos de Pakistán se refieren al salario mínimo para los trabajadores no calificados. Los datos del Reino Unido hacen referencia a los salarios mínimos de los adultos. Los datos de Omán se refieren a los salarios mínimos de los omaníes en el sector privado. (Los trabajadores migrantes no se tuvieron en cuenta).

Mensajes más importantes de la orientación de la Organización Internacional de Trabajo sobre la fijación de salarios mínimos

El Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131) de la OIT ha sido ratificado por 116 estados (OIT, 1970). Este resume los elementos clave a considerar en la determinación de los niveles de salarios mínimos.

Artículo 3

Entre los elementos que deben tenerse en cuenta para determinar el nivel de los salarios mínimos deberían incluirse, en la medida en que sea posible y apropiado, de acuerdo con la práctica y las condiciones nacionales, los siguientes:

- Las necesidades de los trabajadores y de sus familias habida cuenta el nivel general de salarios en el país, el costo de vida, las prestaciones de seguridad social y el nivel de vida relativo de otros grupos sociales;
- Los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo.

Artículo 4

- Todo Miembro que ratifique el presente Convenio establecerá y mantendrá mecanismos adaptados a sus condiciones y necesidades nacionales, que hagan posible fijar y ajustar periódicamente los salarios mínimos de los grupos de asalariados.
- Deberá disponerse que para el establecimiento, aplicación y modificación de dichos mecanismos se consulte exhaustivamente a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores interesadas

Los efectos del salario mínimo: qué nos dice la teoría

Las teorías sobre los salarios mínimos son altamente dependientes del modelo subyacente del mercado laboral.

Argumentos en contra de los salarios mínimos

Los que se oponen a los **salarios mínimos** por lo general argumentan que hacen aumentar el desempleo y que hacen que los trabajadores caigan en el sector informal. Suponen que las empresas (particularmente las pequeñas) no pueden solventar los costos de contratar la misma cantidad de trabajadores, por el requerimiento de pagar salarios más altos.

Este argumento se basa en el modelo competitivo de mercado laboral, que presupone que los trabajadores tienen acceso ilimitado a las opciones laborales y que los empleadores lo tienen a las opciones de contratación. Entonces, los empleadores no tienen incentivo para

ofrecer más que el salario mínimo más básico que los trabajadores puedan aceptar. Como resultado, la teoría predice que la introducción de un salario mínimo por sobre ese nivel obligará a los empleadores a reducir las posibilidades de empleo (Fox, 2006).



Otro argumento dice que los salarios mínimos reducen las ganancias de los dueños de negocios y los obligan a buscar alternativas, como tecnologías nuevas que ahorren trabajo. O bien, en el caso de las compañías grandes, los empleadores pueden subcontratar la producción a países que tienen salarios mínimos más bajos o que directamente no tienen (Neumark y Wascher, 2007).

Un tercer argumento contra los salarios mínimos alega que estos no permiten que las empresas reduzcan costos durante una recesión económica. Esto genera insuficiencias económicas. Por ejemplo, la incapacidad de reducir los salarios por debajo del mínimo puede forzar a las empresas a aumentar el precio de los bienes y servicios. La población pobre que compra esos bienes y servicios sufrirán más que los que están en buena situación. (Berg y Kucera, 2008).

Argumentos en favor de los salarios mínimos

Los teóricos que apoyan la idea de los salarios mínimos no aceptan la teoría que existe un mercado de trabajo perfectamente competitivo, donde los trabajadores son libres de cambiar de empleo para maximizar sus ingresos y su calidad laboral. Estos teóricos sostienen que los salarios mínimos son cruciales para proteger a los trabajadores y asegurar un nivel decente de vida para ellos y sus familias.

En el mercado laboral de la vida real, en el que existen más trabajadores disponibles para trabajar que empleos, los vulnerables son fácilmente mal pagados. No hay reclutadores buscando puestos para trabajadores con salarios bajos. Por lo general sus familias dependen solo de sus magros ingresos, lo que se aplica al 46% de las familias de los trabajadores afectados (Fox, 2006), y no es probable que dejen sus empleos, incluso si los salarios son demasiado bajos.

Otro argumento a favor de los salarios mínimos es que mejoran la productividad. Con los salarios mínimos en orden, los empleadores comienzan a interesarse en invertir en sus empleados, ya sea en capacitación como en estándares de salud y seguridad.

Durante la primera parte del siglo XX, muchas de las primeras normas laborales en los Estados Unidos fueron directamente contra los talleres de explotación clandestinos. En ese entonces, las fábricas operaban bajo los sistemas de pago a destajo y sin normas de salud y seguridad. Los lugares de trabajo atestados afectaban la productividad de los trabajadores, pero esto tenía un impacto leve en los empleadores debido al sistema de pago a destajo. La legislación sobre los salarios mínimos y sobre salud y seguridad, al igual que los requisitos en materia de edad mínima, alteraron los incentivos de los empleadores, que pasaron a interesarse por modernizar los procesos de producción y mejorar la tecnología. En el proceso, los talleres de explotación desaparecieron de los Estados Unidos (Berg y Kucera, 2008).

Los economistas keynesianos argumentan que, a pesar de que los salarios mínimos podrían crear impedimentos para los empleadores, también pueden aumentar el empleo por la estimulación del consumo. Los trabajadores con pagas inferiores suelen gastar en vez de ahorrar sus salarios.

Los salarios mínimos también pueden elevar el ingreso promedio, lo que lleva a más impactos positivos en el consumo y el empleo en general. En los países en desarrollo, el salario mínimo suele usarse como punto de referencia para otros beneficios laborales. Este es el llamado «efecto faro». Si se fijara el salario mínimo a un nivel significativo para la economía informal, podría subir los salarios del sector informal (Gindling y Terrell, 2007a; Cazes 2013, p. 207).

Finalmente, desde el punto de vista de los gobiernos, los planes de salarios mínimos son convenientes porque bajan los costos de los programas de bienestar social. Al aumentar los ingresos de los sectores más pobres, hacen que aumenten los incentivos para unirse al **empleo formal** (Kalleem, 2004).

El impacto social y fiscal de los salarios mínimos puede ser extenso. En países donde los beneficios de protección social están ligados al salario mínimo, como en la mayor parte de Latinoamérica, los gobiernos podrían resistirse a aumentarlos para evitar el incremento en el costo de la protección social. Si el salario mínimo aumenta, también lo harán las pensiones y los beneficios para discapacitados y desempleados. En Brasil por ejemplo, hay 2,6 millones de personas que acceden a beneficios por discapacidad/pobreza/edad avanzada, y otros nueve millones que reciben una pensión mínima no contributiva para trabajadores agrícolas.

¿Qué nos dice la investigación sobre los efectos de los salarios mínimos?

No existe un salario mínimo global, y los resultados que salieron de ciertos países no se aplican a otros. Por lo general, es difícil encontrar datos comparables. Esto hace que sea complicado para los investigadores generalizar los efectos del salario mínimo.

Los estudios sobre estos salarios suelen ser diferentes entre países desarrollados y en desarrollo. Esto se da porque en los países en desarrollo el sector informal suele conformar la mitad del mercado laboral.

Efectos en los países en desarrollo

Cada vez más estudios están comprobando los efectos de los salarios mínimos en los países en desarrollo en tres resultados:

- salarios y empleos en el sector formal
- salarios y empleos en el sector informal
- reducción de la pobreza.

Varios estudios muestran que los salarios mínimos pueden ayudar a proteger el poder adquisitivo de los trabajadores que menos ganan. En Costa Rica y Honduras, un aumento del salario mínimo generó aumentos en el promedio de los sueldos del sector formal (Gindling y Terrell, 2007a). Sin embargo, también existe evidencia de que los efectos positivos de los salarios mínimos están fuertemente conectados al cumplimiento. En Honduras, por ejemplo, solo las compañías más grandes pueden y han cumplido con los salarios mínimos (Gindling y Terrell, 2007b).

Más allá de que el cumplimiento es importante, no es el único factor que produce un impacto. Varios estudios demuestran que la forma en que están fijados los salarios mínimos también tiene un papel importante. En Colombia, un país con un salario mínimo relativamente alto, se aumentaron las ganancias de las familias de la parte media y alta de la distribución de ingresos, pero no sucedió lo mismo en las de la parte baja (Arango y Pachón, 2003). Es crucial fijar salarios mínimos de forma que se minimicen las pérdidas de trabajo y el no cumplimiento, a la vez que se protege el ingreso de los trabajadores que menos ganan.

Si se fija correctamente, el salario mínimo puede tener un impacto positivo en el sector formal del empleo. Brasil es un excelente ejemplo. Pese a que el salario mínimo en Brasil llegó casi a duplicarse desde el año 2000 (R\$ 266) al 2010 (R\$ 510), se incrementó la formalización del empleo. Varios estudios encontraron que entre 2000 y 2008, el 66% de la reducción de la desigualdad de ingresos se dio gracias al aumento en el salario mínimo. Parte de esta reducción se debió a que el nivel de los beneficios de protección social en Brasil están ligados a los salarios mínimos (Berg, 2010; Saboia, 2007).

Un estudio en el sector textil de Camboya (una de las pocas industrias cubiertas por el salario mínimo en este país) comprobó que la remesa de dinero que las mujeres

trabajadoras enviaban al campo había aumentado desde la introducción de los salarios mínimos. Esto hizo que el sector rural pobre se viera beneficiado (Saget, 2004, pp. 111-116).

Los efectos en los países desarrollados

Algunos estudios que se hicieron en países desarrollados no encontraron evidencia de que los salarios mínimos lleven a una pérdida de empleo. Por el contrario, uno de esos estudios reveló que en la industria de la comida rápida en New Jersey (Estados Unidos), la introducción de un salario mínimo mayor aumentó el empleo (Card y Kruger, 1995).

Otra iniciativa en Oregon dio un resultado similar, lo que demostró que había un mayor crecimiento laboral que en otros 41 estados de EEUU, y que las empresas de salarios bajos agregaron empleos más rápidamente después de la implementación de salarios mínimos más altos (Oregon Center for Public Policy, 2005).

Investigaciones en Massachusetts, Florida y Hawaii descubrieron que no existe una correlación entre el desempleo y el salario mínimo. Descubrieron que los efectos dependen de cuestiones como el grado de ejecución y la estructura de los salarios mínimos (McLynch, 2004; Fox, 2006).

Sin embargo, algunos estudios descubrieron que los salarios mínimos tienen un leve impacto negativo en el empleo, especialmente para los trabajadores jóvenes (Neumark y Wascher, 2007). A pesar de esto, hay evidencia que muestra que niveles mayores de salarios compensan largamente estos efectos secundarios perjudiciales (Fox, 2006).

El rol de los sindicatos en la fijación de los salarios mínimos

¿Cuál es la forma realista de fijar un salario mínimo? Existe consenso acerca de que los salarios deben reflejar la productividad de la economía. Si los salarios aumentan más rápido que la productividad, eventualmente producirán inflación, lo que castiga a los asalariados. El salario mínimo debe reflejar tanto las ganancias de la productividad total como el índice de inflación. Esto asegura que los trabajadores con sueldos más bajos puedan participar de las mejoras en el nivel de vida y que sus sueldos no sean roídos por los aumentos de precios. Además, cualquier fijación de salarios debe reflejar las circunstancias y prioridades nacionales.

Para asegurar que los salarios mínimos protejan a los trabajadores y aumenten el nivel de vida de ellos y de sus familias, se tienen que dar por lo menos cuatro condiciones al momento de fijar o ajustar el nivel de los salarios (OIT, 2008):

1. Hacer que el diseño del sistema de salarios mínimos, ya sea con índices nacionales o para distintos sectores y ocupaciones, sea sencillo y fácil de entender. Los sistemas excesivamente complejos tienden a ser menos efectivos.
2. Tomar en cuenta tanto las necesidades de los trabajadores como los factores económicos.
3. Proveer una cobertura legal extendida para la mayoría de los trabajadores,

incluidos los más vulnerables a la explotación, como los trabajadores domésticos.

4. Instalar un mecanismo que funcione correctamente para reforzar el cumplimiento.

El proceso para fijar salarios mínimos debe implicar consultas permanentes a organizaciones representativas de empleadores y trabajadores, así como también a personas independientes que representen los intereses generales de un país. También es importante que se involucre a la economía informal en la determinación de los salarios mínimos, especialmente en los países en desarrollo. El Convenio sobre la fijación de salarios mínimos (núm. 131) de la Organización Internacional de Trabajo provee una buena guía sobre cómo y qué abordar en el proceso de fijación de salarios (OIT, 1970).

Otro de los desafíos importantes planteados para los sindicatos de los países en desarrollo es abstenerse de usar las negociaciones nacionales sobre los salarios mínimos como un foro para llegar a salarios más altos para sus propias circunscripciones. Si hacen esto, corren el riesgo de debilitar el proceso de fijación de salarios mínimos. Podrían terminar sin consenso o con un salario mínimo que no represente un umbral realista que proteja a los más vulnerables del conjunto de la fuerza de trabajo (Saget, 2008, pp. 25–42).

7.5. El empleo y la protección social

La protección social es el sistema de beneficios que tiene un país para las personas o sus familias cuando están en situación de pobreza, enfermedad, discapacidad, desempleo, de edad avanzada o temprana y dependen de otros. Los beneficios pueden ser otorgados por el sistema de seguridad social del Estado, seguros privados, ahorros personales, costumbres sociales y organizaciones de socorro, o mediante una combinación de estos recursos (Instituto de Investigación para el Desarrollo Social de las Naciones Unidas - UNRISD, 2012).





Los sistemas de seguridad social y bienestar surgieron en países con mayores ingresos, donde siempre han estado ligados al estatus de las personas en tanto ciudadanas y a su participación en el mercado laboral. A través del empleo, la gente, las empresas y los gobiernos pagaban regímenes de seguros, tales como el seguro contra lesiones en el lugar de trabajo, el seguro de desempleo, de enfermedad, maternidad y salud, y pensiones por jubilación, discapacidad y supervivencia. Mediante los impuestos, los trabajadores y las empresas pagaban beneficios como asistencia social para los pobres, salud y educación.

La organización sindical y la acción colectiva ayudaron a establecer esquemas de seguridad social. Esa realidad se hizo posible por la expansión del empleo remunerado formal y las regulaciones universales del empleo. Los sistemas de seguro social pueden mantenerse solo mediante niveles altos de empleo formal.

La desvinculación de la protección social y el empleo

En el capítulo 5 hablamos sobre el cambio de las políticas macroeconómicas que ocurrió a partir de la década de 1980, con su énfasis en las fuerzas de mercado, reglas de libre comercio y la necesidad de minimizar la interferencia con los mecanismos del mercado. Esta perspectiva política ve a la protección social más bien como una idea posterior: una ambulancia en carrera para remediar algunos de los peores efectos colaterales de las políticas del mercado libre.



En el deseo por mejorar la eficiencia cuando los recursos son escasos, se ha puesto un mayor énfasis en políticas que tienen como objetivo ciertas categorías de personas que pasan las mayores necesidades. Este tipo de políticas focalizadas suele identificar a los vulnerables como aquellos que, se cree, no pueden trabajar, por ejemplo, los niños, los discapacitados o las personas de edad avanzada. La premisa es que el mercado laboral provee el apoyo suficiente para aquellos que sí pueden trabajar. Las protecciones sociales están separadas del estatus del mercado laboral y de los resultados en materia de empleo.

Las **estrategias de reducción de la pobreza** son un ejemplo de la desconexión entre el empleo y la protección social. Estas son estrategias que los países pobres desarrollan junto a aliados externos como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que describen las políticas macroeconómicas, estructurales y sociales, y los programas que un país buscará cumplir a lo largo de los años para promover el crecimiento y reducir la pobreza. A menudo estas estrategias son motivadas por políticas económicas que enfatizan el crecimiento económico más que el empleo. La idea es que, garantizadas

las condiciones para el crecimiento, las políticas sociales puedan destinar una parte de los recursos generados para proveer los servicios sociales (como educación y salud) y asistencia limitada a las poblaciones vulnerables excluidas de los beneficios de crecimiento (el llamado «efecto de goteo»).

La desvinculación entre empleo y protección social también puede verse en formas emergentes de este tipo de protección en países en desarrollo. Por ejemplo, los programas de transferencia condicionada en efectivo no están vinculados directamente al estatus profesional. Estos programas no pueden reemplazar adecuadamente los ingresos de los salarios y de la infraestructura robusta de los servicios sociales y beneficios, como las pensiones, que tradicionalmente estuvieron vinculadas al empleo (UNRISD, 2012).

Las vinculaciones entre la política social y el empleo también se vieron debilitadas por algunas tendencias emergentes de los mercados laborales. Aquellos con pleno empleo y cobertura completa de seguro social constituyen una porción cada vez más pequeña del total de la fuerza de trabajo en muchos países. En naciones con altos ingresos, el aumento de los arreglos laborales precarios significó nuevas brechas en la protección social y laboral. Los avances en la tecnología y las comunicaciones han dispersado las oportunidades de empleo por todo el mundo. Aunque sea buena para la producción y las ganancias, la integración global desató presiones competitivas para reducir los costos laborales. Los trabajadores no siempre han sido capaces de cosechar los beneficios de una mayor productividad mediante salarios mejorados y una protección social más sólida.

El poder de negociación ha estado virando en favor de los empleadores, mientras que las organizaciones de trabajadores han ido perdiendo territorio. Esto ha hecho difícil mantener una acción colectiva en apoyo a la protección social. Con la apertura internacional, el capital tiene una estrategia de salida si los costos de protección social fueran vistos como demasiado onerosos.





Por qué necesitamos reforzar la conexión entre el empleo y la protección social

Las políticas de empleo y la protección social deben mantenerse conectadas en el diseño de las políticas, para poder enmarcar soluciones basadas a un crecimiento a largo plazo, sostenible y centrado en el empleo. Existe abundante evidencia que muestra que los sistemas de protección social benefician la economía y el mercado laboral y proveen ingresos para el consumo de los desempleados, discapacitados, jubilados y otros grupos vulnerables. Estabilizan el consumo durante las recesiones y apoyan a las empresas hasta el próximo ciclo de crecimiento. Protecciones sociales como el cuidado de la salud y la seguridad ocupacional aumentan la productividad laboral de la sociedad. Y los servicios sociales por sí mismos generan empleo sustancial, especialmente entre las mujeres. Estos efectos de la protección social sobre el empleo se llaman vinculaciones.

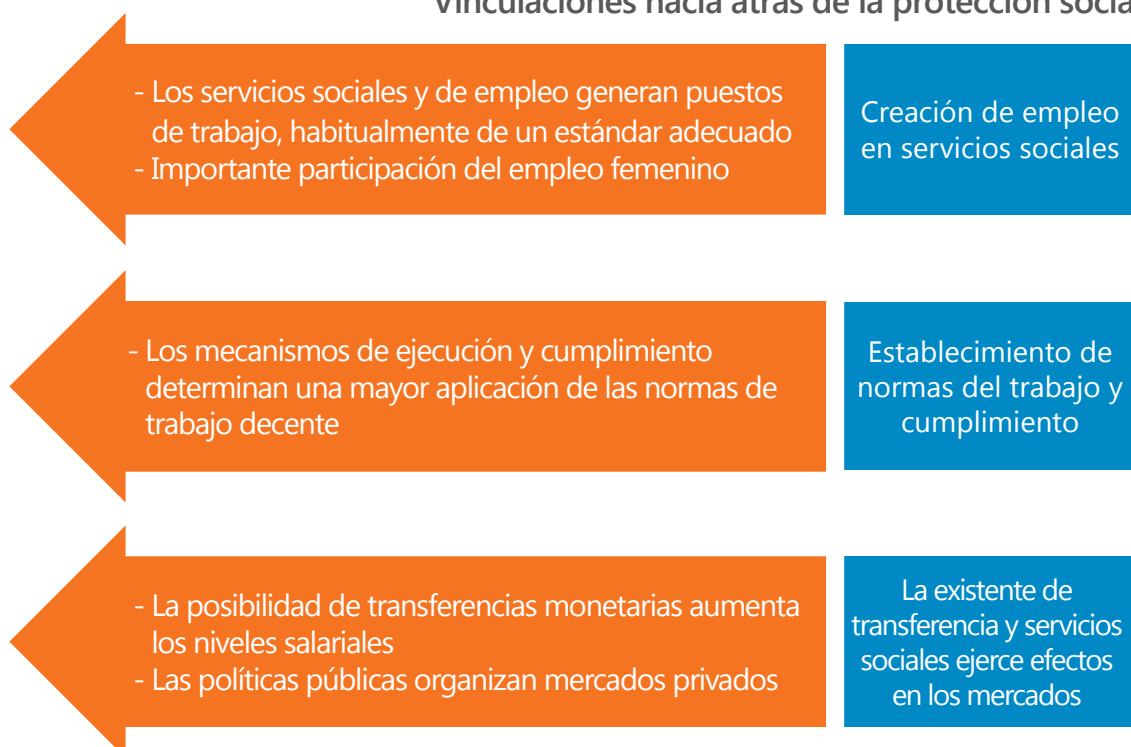
Vinculaciones progresivas y regresivas entre el empleo y la protección social

Aquí tenemos algunas **vinculaciones progresivas y regresivas** que se encuentran en un estudio sobre protección social y empleo en Burkina Faso, Camboya y Honduras, realizado por la Organización Internacional de Trabajo (OIT, 2013). Estas vinculaciones muestran que el empleo refuerza las perspectivas del crecimiento y la protección social, y viceversa.

Vinculaciones hacia adelante de la protección social

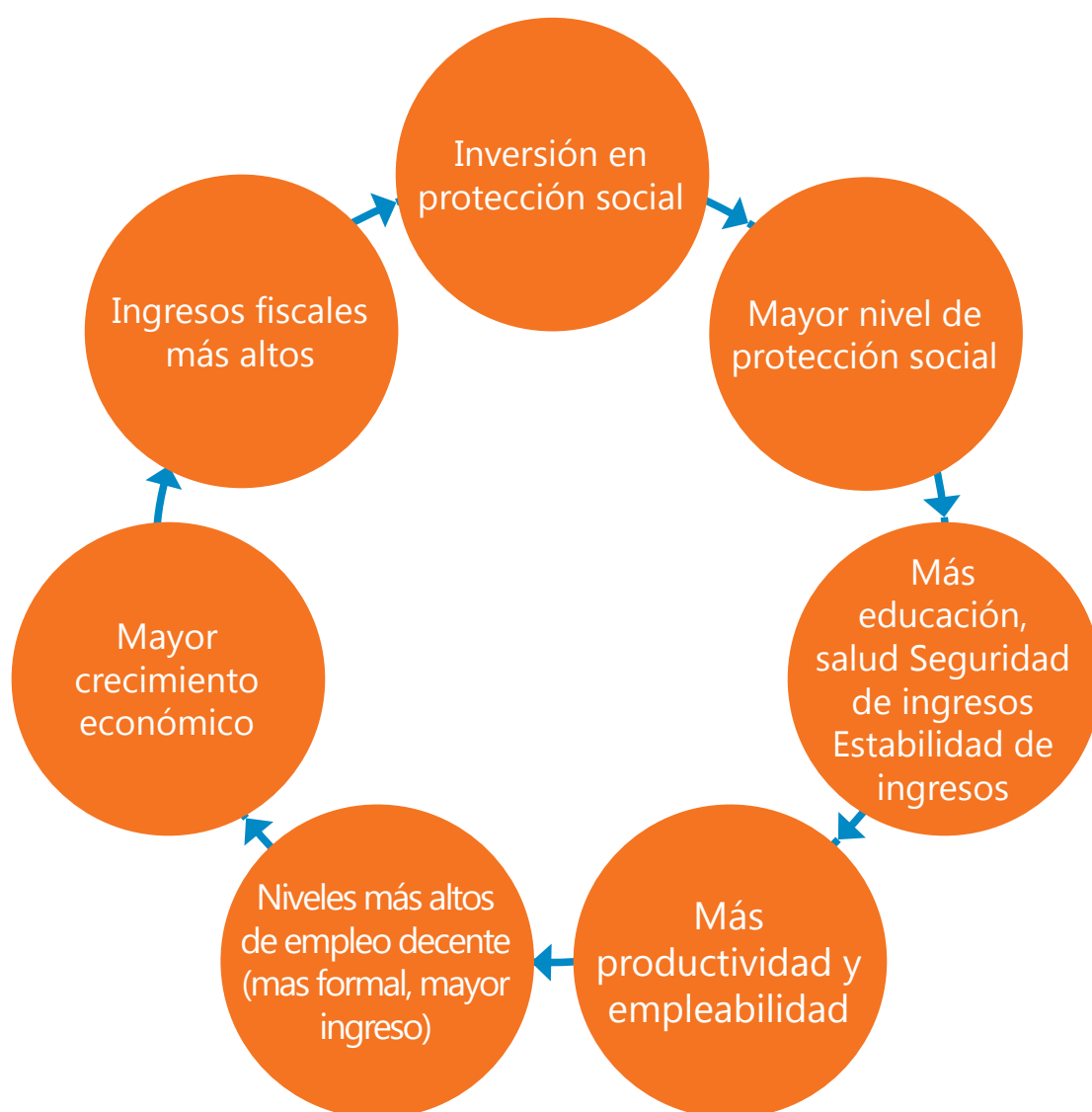


Vinculaciones hacia atrás de la protección social



«Círculo virtuoso» de Bachelet

El Informe Bachelet, nombrado así por la presidenta del Grupo Consultivo de Piso de Protección Social, vincula la inversión en protección social con una mejor salud, educación, servicios, estabilidad y seguridad de ingresos (OIT, 2011). Estas cuestiones generan mayor productividad y empleabilidad, prerequisites para un mayor nivel de empleo formal y una base impositiva más grande. Esto permite un mayor gasto en protección social y políticas de empleo. Este es el «círculo virtuoso»:



Sin embargo, para asegurarse de que el círculo virtuoso cumpla lo que promete, es necesario que se cumplan ciertas condiciones. Las políticas sociales, laborales y de desarrollo solo resultarán en más protección y empleo si están correctamente diseñadas e implementadas. La fuerza del círculo disminuye si los bienes y servicios que demandan los beneficiarios de las políticas sociales y los nuevos empleados no están disponibles.

Si las políticas están mal focalizadas y los beneficios son recibidos por grupos no específicos, la concentración de ingresos será mayor, no aliviará la pobreza y no habrá mayor cohesión social.

Otra condición para el éxito del círculo virtuoso es una lucha contra la evasión tributaria exitosa. Sin esto, el empleo y la actividad económica adicionales no crearán el espacio fiscal para políticas sostenibles.

ESTUDIOS DE CASO



India y Latinoamérica

En India, los gastos en protección social durante el período 1973-1999 tuvieron un impacto positivo en el desarrollo económico. Las políticas de seguridad social elevaron las capacidades productivas del sector de menores ingresos, aumentaron los ingresos y promovieron el empleo (Justino, 2007, pp. 367–382).

Argentina, Brasil y Uruguay demostraron que para lograr un nivel alto de crecimiento económico y empleo formal es posible avanzar paso a paso en el desarrollo de un modelo de inclusión social. Esto, a su vez, repercutió en el crecimiento económico mediante el refuerzo del mercado interno (Berg, 2010).



¿Qué es un piso de protección social?



Los pisos de **protección social** son conjuntos definidos nacionalmente de garantías de seguro social que tienen el propósito de prevenir o aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. Estas garantías deben asegurar que, a lo largo del ciclo de la vida, quienes necesiten tengan acceso a cuidados de salud esenciales y seguridad de ingresos básicos. Deben comprender las siguientes garantías de seguro social:

- acceso a cuidados de salud esenciales, incluyendo cuidados durante la maternidad
- seguridad de ingresos básicos para los niños, para tener acceso a alimento, educación, cuidados y cualquier otros bienes y servicios necesarios
- seguridad de ingresos básicos para gente que no tiene los ingresos suficientes, por causas de enfermedad, desempleo, maternidad o discapacidad.
- seguridad de ingresos básicos para personas mayores.

La Organización Internacional del Trabajo adoptó una Estrategia de Seguridad Social en la Conferencia Internacional del Trabajo de los años 2011 y 2012. La norma internacional del trabajo adoptada luego (Recomendación n. 202) persigue el restablecimiento del vínculo entre las políticas económicas, laborales y de protección social. Es un reclamo en pro de la coherencia y la coordinación de las políticas. La estrategia enfatiza la necesidad de pasar del empleo informal al formal para defender los derechos universales de seguridad social.

¿Cuáles son las implicaciones de las políticas que buscan reconectar el empleo y la protección social?

Los Estados necesitan sistemas de recaudación de ingresos públicos, como los impuestos, para mantener la protección social. Los sistemas impositivos necesitan niveles altos de empleo para generar las contribuciones de impuestos y seguridad social que se necesitan. Por lo tanto, deben evitarse las políticas macroeconómicas que disminuyen la creación de empleo.

Los Estados necesitan nuevas formas de regulación del mercado laboral para rectificar las injusticias estructurales, como la exclusión del mercado laboral y los salarios bajos en sectores donde los trabajadores no tienen poder de negociación.

Un piso de protección social exitoso es el que tiene vinculaciones fuertes con las políticas laborales. Mediante la inversión en capital humano, el piso de protección social contribuye a una «fuerza de trabajo establecida y productiva». Al nivel de la política macroeconómica, un piso de protección social exitoso también puede actuar como estabilizador durante tiempos de recesión y proveer un ingreso básico para estimular la demanda de bienes y servicios (UNRISD, 2012).

Referencias

Berg, J. y Kucera, D. 2008. *In defence of labour market institutions: Cultivating justice in the developing world* (Ginebra y Londres, OIT y Palgrave Macmillan).

Berg, J. 2010. "Laws or luck? Understanding rising formality in Brazil in the 2000s" in D. McCann (ed.): *Regulating for decent work: New directions in labour market regulations* (Ginebra y Basingstoke, OIT y Palgrave Macmillan).

Berg, J. 2014. "Labour market institutions: The building blocks of just societies" in J. Berg, ed., *Labour Market Institutions and Inequality: Building just societies in the 21st century*, OIT y Edward Elgar.

Boeri, T.; Jimeno, J. 2005. "The effects of employment protection: Learning from variable enforcement" in *European Economic Review*, Vol. 49.

Botero, J.; Djankov, S.; La Porta, R.; Lopez-de-Silanes, F.; Shliefer, A. 2003. *The regulation of labor*, Documento de Trabajo del National Bureau of Economic Research 9756.

Card, D.; Krueger, A. B. 1995. *Myth and measurement: The new economics of the minimum wage* (Princeton, Princeton University Press).

Cazes, S. 2013. "Labour Market Institutions", Capítulo 8 en Cazes, S. y Verick, S. (eds.) *Perspective on labour economics for development* (Ginebra, OIT). Nuestras discusiones sobre legislación laboral y salarios mínimos fueron extraídas en buena medida de pp. 186-209.

Fox, L. 2006. *Minimum Wage Trends: Understanding past and contemporary research*, Informe del Economic Policy Institute 178 (Washington, DC, EPI).

Garibaldi, P.; Pacelli, L.; Borgarello, A. 2003. *Employment protection legislation and the size of firms*, Institute for the Study of Labour (IZA) Documento de Discusión 787.

Gindling, T.H.; Terrell, K. 2007a. "The effects of multiple minimum wages throughout the labor market: The case of Costa Rica," *Labour Economics*, Vol. 14, pp. 485-511.

Gindling, T.H.; Terrell, K. 2007b. *Minimum wages and the welfare of workers in Honduras*, Institute for the Study of Labour (IZA), Documento de discusión 2892. (Bonn, IZA).

Haltiwanger, J.; Scarpetta, S.; Schweiger, H. 2010. *Cross country differences in job reallocation: The role of industry, firm size and regulations*, EBRD, Documento de trabajo 116 (Londres, European Bank for Reconstruction and Development, Oficina del Economista Jefe).



- Justino, P.** 2007. "Social security in developing countries: Myth or necessity? Evidence from India" in *Journal of International Development*, Vol. 19, Nro. 3.
- Kallem, A.** 2004. *Youth crime and the minimum wage*. Disponible en <http://ssrn.com/abstract=545382> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.545382> (11.Sep.2013).
- Kugler, A. D.; Pica, G.** 2008. "Effects of employment protection on worker and job flows: Evidence from the 1990 Italian reform" en *Labour Economics*, Vol. 15, No. 1.
- Lafontaine, F.; Sivadasan, J.** 2009. "Do labor market rigidities have microeconomic effects? Evidence from within the firm" en *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 1, No. 2.
- Manning, A.** 2003. *Monopsony in motion: Imperfect competition in labor markets* (Oxford, Reino Unido, Princeton University Press).
- Martin, J. P.; Scarpetta, S.** 2011. *Setting it right: Employment protection, labour reallocation and productivity*, Institute for the Study of Labour, Documento de Trabajo 27 (Bonn, IZA).
- McLynch, J.** 2004. Keeping it real: The effects of increasing and indexing the Massachusetts minimum wage (Boston, Massachusetts Budget y Policy Center).
- Muller, A.** 2011. *Employment Protection Legislation tested by the economic crisis: A global review of the regulation of collective dismissals for economic reasons* (Ginebra, OIT). Disponible en http://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/publications/WCMS_166754/lang--en/index.htm.
- Neumark, D.; Wascher, W.** 2007. *Minimum wages and employment*, IZA, Documentos de discusión 2570. Disponible en <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-20080425257>.
- Noelke, C.** 2011. *The consequences of employment protection legislation for the youth labour market*, Mannheimer Zentrum für Sozialforschung, Documento de Trabajo 144.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT).** 1970. *Minimum wage fixing convention*, 1970, No. 131 (Ginebra). Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C131
- . 1982. *Termination of employment convention, 1982* (No. 158) y Recommendation No. 166 (Ginebra).
- . 2008. *Global wage report 2008/09: Minimum wage and collective bargaining – Towards policy coherence* (Ginebra).
- . 2011. *Bachelet report* (Ginebra).
- . 2012. *Global Wage Database*. Disponible en http://www.ilo.org/travail/areasofwork/wages-and-income/WCMS_142568/lang--en/index.htm.

—. 2013a. Travail Legal Database. Disponible en <http://www.ilo.org/dyn/travail/travmain.byCountry2>.

—. 2013b. Coordinating social protection and employment policies: Experiences from Burkina Faso, Cambodia and Honduras (Ginebra). Disponible en <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowRessource.action?ressource.ressourceId=36268>.

Oregon Center for Public Policy (OCP). 2005. *Minimum wage employers posting strong job growth* (Silverton Ore., OCP).

Rodgers, G. 1994. *Overcoming social exclusion*. Ginebra: International Institute for Labour Studies.

Saboia, J. 2007. "Salário mínimo e distribuição da renda no Brasil no período 1995-2005: Fatos e simulações," Estudio presentado en el 2º seminario de Análisis de la PNAD, (Brasília, marzo).

Saget, C. 2001. *Is minimum wage an effective tool to promote decent work and reduce poverty? The Experience of selected developing countries*, Employment Paper 2001/13 (Ginebra, OIT). Nos apoyamos fuertemente en este documento para nuestra discusión sobre salarios mínimos.

Saget, C. 2004. "Minimum wage - does it cut poverty?" in *Labour Education: Trade unions and poverty reduction strategies 2004/1-2*. No. 134-135, pp. 111-116 (Ginebra, OIT). Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@actrav/documents/publication/wcms_111455.pdf.

Saget, C. 2008. "Fixing minimum wage levels in developing countries: Common failures and remedies". International *Labour Review*, Volume 147, Nro. 1.

United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). 2012. "Social policy and employment: Rebuilding the connections", Informe político e investigativo 17 (Ginebra). Nos apoyamos fuertemente en este informe para nuestra discusión sobre protección social.

Webb, S. y Webb, B. 1902. *Industrial democracy* (Londres, Longmans, Green and Co).

Fuentes y herramientas



EuroStat Minimum Wage Statistics 2013. Disponible en http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Minimum_wage_statistics

ILO Employment Protection Legislation Database (EPLex), para información detallada sobre legislación de protección del empleo, esta base de datos contiene información sobre legislación laboral de 95 países. Disponible en <http://www.ilo.org/dyn/epl/termmain.home>

OIT. 2013. Cambodia: Toward integrated employment and social protection policies (Ginebra). Disponible en <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowProjectResource.do?ressourceId=34711&pid=1175>

OIT. 2013. Honduras: Política integrada de empleo y protección social en Honduras (Ginebra). Disponible en <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowResource.action?ressource.ressourceId=39760>

Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202). Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524

Social Security for all. The strategy of the International Labour Organization: Building social protection floors and comprehensive social security systems; OIT Ginebra; 2012. Disponible en http://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_SECSOC_34188/lang--en/index.htm

Página web sobre Piso de Protección Social (Social Protection Floor): <http://www.socialprotectionfloor-gateway.org/>

Página web sobre Proyecto para la Mejora de la Protección Social y la Promoción del Empleo (Improving Social Protection and Promoting Employment): <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowProjectSpePage.do?pid=1175>

Burkina Faso. Une approche intégrée d'extension de la protection sociale et de promotion de l'emploi. OIT: Ginebra. 2013. Disponible en: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowResource.action?ressource.ressourceId=34871>

Sitio Web sobre Inversión Intensiva en Empleo (Employment-Intensive Investment): <http://www.ilo.org/emppolicy/units/employment-intensive-investment-unit-empinvest/lang--en/index.htm>

Mitigating a Jobs Crisis: Innovations in Public Employment Programmes (IPEP). OIT: Ginebra. 2010. Disponible en http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/employment-reports/WCMS_142973/lang--en/index.htm



**Oficina de Actividades para los
Trabajadores (ACTRAV)**

Oficina Internacional del Trabajo
4 route des Morillons
CH-1211 Ginebra 22
Suiza

www.ilo.org/actrav
actrav@ilo.org

**Departamento de Política de
Empleo (EMPLOYMENT)**

Oficina Internacional del Trabajo
4 route des Morillons
CH-1211 Ginebra 22
Suiza

www.ilo.org/employment
emp_cepol@ilo.org

ISBN 978-92-2-329343-7



9 789223 293437