

**PARA DEBATE Y ORIENTACIÓN**

TERCER PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

**Combinar flexibilidad y seguridad
en la perspectiva del trabajo decente****Introducción**

1. El debate sobre las ventajas y los inconvenientes de la flexibilidad del mercado laboral, que se ha venido desarrollando desde hace más de dos decenios, se suscitó en torno a las diferencias observadas en el ajuste del empleo y de los salarios ante los choques económicos experimentados en los mercados del trabajo de Estados Unidos y de Europa Occidental. A juicio de algunos sectores, la persistencia de un desempleo elevado y de tasas de creación de empleo insuficientes tenía su origen principalmente en los factores de rigidez del mercado laboral, a saber, la legislación de protección del empleo, el poder de negociación de los sindicatos, la generosidad de los regímenes de bienestar social y el alto nivel de los impuestos. El argumento de estos críticos era que los mercados laborales de Europa se recuperarían una vez que se hubieran suprimido estos factores de rigidez ¹. Ahora bien, este debate es complejo y de larga data, y las cuestiones planteadas ya han sido examinadas por esta Comisión ². Por cierto, reabrir la polémica no es el propósito del presente documento.
2. Más bien, se ha pretendido centrar el análisis en un temario de políticas alternativo, más moderado, que se ha desarrollado en Europa bajo el paradigma de la «flexiguridad» (o «flexiseguridad»), el cual reconoce el aporte positivo de las instituciones del mercado de trabajo que promueven la seguridad del empleo, al tiempo que admite que la flexibilidad puede tener efectos también positivos en el funcionamiento de este mercado. En este contexto, el objetivo del presente trabajo es estimular el debate en la Comisión sobre cuáles podrían ser los ámbitos de las actividades futuras de la Oficina en materia de flexiguridad, tanto por lo que se refiere al establecimiento de prioridades y objetivos pragmáticos para la formulación de políticas como a la definición de un marco analítico que permita el ajuste del mercado laboral en condiciones de mantenimiento de la seguridad del empleo. En primer lugar, se presentan las distintas definiciones del concepto de «flexiguridad», y a continuación se examinan los patrones de flexiguridad ya existentes. Luego, se examinan las dificultades a que se ven confrontados los países en desarrollo en sus esfuerzos por combinar flexibilidad y seguridad, y se analiza la pertinencia y la viabilidad de la promoción de este enfoque fuera de

¹ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos: *Estudio de la OCDE sobre el empleo: Hechos, análisis, estrategias*, París, 1994.

² Véanse los documentos GB.288/ESP/2 y GB.300/4/1.

Europa. Por último, el documento concluye con sugerencias para orientar las actividades futuras de la Oficina sobre este tema.

1. Antecedentes, objetivos y definiciones de la flexiguridad

3. La idea principal del concepto de flexiguridad es que, si se conciben de forma correcta, la flexibilidad laboral y la seguridad o protección del empleo pueden apoyarse mutuamente. En el contexto actual de los mercados de trabajo, disponer de un alto grado de flexibilidad y adaptabilidad responde a los intereses de los empleadores y también de los asalariados. Este enfoque es mucho más que un simple arbitraje entre la flexibilidad y la seguridad del empleo. De hecho, las políticas relacionadas con la seguridad, que prevén prestaciones de desempleo adecuadas y articuladas con políticas de activación, también pueden incrementar la flexibilidad, ya que infunden en los trabajadores la confianza en que contarán con ayuda para encontrar un nuevo empleo lo antes posible y en que se les garantizará una protección financiera para el período de transición. Esto reduce el temor de los trabajadores a perder sus puestos de trabajo. Por su parte, las políticas que tradicionalmente se asocian con la flexibilidad también pueden, en determinadas circunstancias, aumentar la seguridad del empleo. Por consiguiente, deberían ser parte de una combinación más amplia de políticas de estímulo a la movilidad o transición entre empleos y a la creación de puestos de trabajo³. Además, la flexiguridad pone de relieve el papel fundamental de la negociación colectiva y el diálogo social en la negociación del equilibrio que ha de existir entre los paquetes de medidas previstas a nivel institucional y a nivel de las políticas.
4. El término «flexiguridad», utilizado originalmente en una ley que se promulgó en los Países Bajos⁴ con el fin de ofrecer perspectivas de empleo permanente al cabo de dos años de «contratación temporal» a los trabajadores cedidos por agencias de trabajo temporal, establece una relación entre la seguridad del empleo y la ocupación de personal según mecanismos flexibles. Sin embargo, el sentido del término se ha ampliado hasta abarcar, de forma más general, todos los mecanismos del mercado de trabajo que ofrecen seguridad en el empleo a cambio de unas relaciones de empleo más flexibles. Ahora bien, a pesar de los intensos debates que han tenido lugar en torno al tema, no se ha alcanzado todavía un entendimiento compartido de la noción de flexiguridad⁵.
5. La OIT se ha ocupado de esta cuestión, en particular en el marco de una investigación emprendida en 2000, pero nunca ha adoptado una definición institucional de la

³ En realidad, en el contexto actual del mercado de trabajo, la existencia de una legislación que prevea un alto grado de protección del empleo no es en sí una garantía suficiente para suscitar entre los trabajadores una sólida confianza en cuanto a su seguridad en el empleo. Véanse Comisión Europea: *El empleo en Europa 2006*, informe de la Comisión (Bruselas, 2006); A. Clark y F. Postel-Vinay: *Job security and Job protection*, Centre for Economic Performance Discussion Papers DP678 LSE, 2005; y P. Auer: *Seguridad de los mercados laborales: Combinando flexibilidad y seguridad para el trabajo decente*, Documentos sobre los Mercados Económicos y Laborales, núm. 2008/3.

⁴ Se trata de la ley titulada *Wet Flexibiliteit en Zekerheid (Flexwet)*, de 1999.

⁵ Tampoco se ha logrado una definición claramente establecida. La primera definición fue propuesta en T. Wilthagen: *Flexicurity: the Emergence of a new paradigm in labour market and employment regulation?*, documento que se presentó al decimotercer encuentro anual sobre socioeconomía (Ámsterdam, 2001). En dicho documento se establece un marco para la equidad, al definirse la flexiguridad como «una estrategia de política que busca, de manera sincronizada y deliberada, mejorar la flexibilidad de los mercados de trabajo, la organización del trabajo y las relaciones laborales, por una parte, y potenciar la seguridad — es decir, la seguridad social y la seguridad del empleo — en particular para los grupos débiles dentro y fuera del mercado de trabajo, por otra parte».

flexiguridad⁶. En la Séptima Reunión Regional Europea celebrada en 2005, sobre el tema del nexo entre la flexibilidad, la estabilidad y la seguridad, los mandantes de la OIT llegaron a un consenso con respecto a la perspectiva siguiente:

Las empresas se enfrentan con un aumento de la competencia a raíz de la globalización y la adaptación a mercados sujetos a cambios rápidos. En varios países ha funcionado bien una política de flexibilidad y seguridad para las empresas y los trabajadores, en virtud de la cual se proporcionan nuevas oportunidades de formación que mejoran la aptitud para el empleo, así como ayuda para la búsqueda de un empleo, ingresos de apoyo y protección social. Los elementos decisivos para equilibrar la flexibilidad y la seguridad son el diálogo social tripartito emprendido en el marco de estrategias macroeconómicas nacionales más amplias, de la negociación colectiva y del respeto de la legislación del trabajo⁷.

6. Desde comienzos del decenio de 2000, la flexiguridad ha venido cobrando cada vez más actualidad en los debates de la Comisión Europea⁸. En el documento sobre los principios comunes de la flexiguridad, aprobados por el Consejo de Ministros de la UE en 2007, se bosquejó una definición amplia del concepto en torno a cuatro principios básicos (complementados por otros cuatro principios de orden general):

- La flexiguridad se basa en **disposiciones contractuales y de organización del trabajo flexibles y fiables**, tanto desde el punto de vista del empleador como del empleado, expresadas por medio de una legislación laboral moderna, de los convenios colectivos y de la celebración de consultas sobre la organización del trabajo.
- La flexiguridad se sustenta en **estrategias globales de aprendizaje permanente** que permitan asegurar la continua adaptabilidad y empleabilidad de todos los trabajadores, y la capacidad de las empresas para mantener niveles adecuados de productividad.
- La flexiguridad se sustenta también en **políticas activas del mercado laboral eficaces**, que ayuden a las personas a superar las dificultades propias de los períodos de cambios rápidos, de desempleo y de reincorporación a la vida laboral y, sobre todo, que faciliten la transición a nuevos empleos.
- La flexiguridad requiere de **sistemas de seguridad social modernos**, que ofrezcan un apoyo adecuado a los ingresos, fomenten el empleo y faciliten la movilidad en el mercado de trabajo. Esto supone que las disposiciones de protección social (prestaciones de desempleo, pensiones y asistencia sanitaria) tengan un amplio ámbito de cobertura, de tal manera que ayuden a las personas a equilibrar el trabajo con sus responsabilidades privadas y familiares, como, por ejemplo, el cuidado de los hijos⁹.

⁶ No obstante, se han incluido algunas nociones relativas a la flexiguridad en el Programa Mundial de Empleo.

⁷ OIT: *Conclusiones*, Séptima Reunión Regional Europea, Budapest, febrero de 2005 (documento ERM/VII/D.6), párrafo 18.

⁸ En la Cumbre de Lisboa de 2000, la UE ya se había referido a este concepto, que después de la reunión celebrada en Villach (Austria) en enero de 2006 se convirtió en un tema recurrente de la Comisión. Hoy, figura en el centro de las iniciativas de la Comisión Europea, que ha precisado su planteamiento en cuanto a la flexiguridad como enfoque para orientar las reformas del mercado de trabajo en dos importantes documentos, a saber, *Modernizar el derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI* (Bruselas, 2006) y *Hacia los principios comunes de la flexiguridad: Más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad* (Bruselas, 2007).

⁹ Comisión de las Comunidades Europeas: *Hacia los principios comunes de la flexiguridad: Más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad*, Comunicación de la Comisión al Parlamento

7. A pesar del considerable debate que ha habido en torno al modelo danés de flexiguridad, considerado como un «triángulo de oro» determinado por la aplicación de reglas flexibles en materia de contratación y despido, por una seguridad de ingresos generosa y por programas activos del mercado de trabajo¹⁰, no existe un único modelo de flexiguridad válido para todas las circunstancias. En el gráfico 1 se ilustran los distintos aspectos de la flexibilidad y la seguridad y sus posibles combinaciones; el modelo danés es sólo un ejemplo de las formas de equilibrio que se pueden definir entre un alto nivel de flexibilidad numérica externa y un alto nivel de seguridad de los ingresos. La Comisión Europea puso de relieve la diversidad de sistemas jurídicos, instituciones del mercado de trabajo y relaciones laborales que existen en los Estados miembros de la UE, así como la importancia de que los itinerarios de flexiguridad nacional se establezcan conjuntamente con los interlocutores sociales¹¹. A pesar de que la flexibilidad salarial es otro elemento de esta visión más amplia de la flexiguridad, no ha ocupado un lugar destacado en la argumentación en torno a este tema.

Gráfico 1. La matriz de la flexiguridad

Flexibilidad/seguridad	Seguridad del puesto	Seguridad del empleo	Seguridad de los ingresos
Flexibilidad numérica externa			
Flexibilidad numérica interna			
Flexibilidad funcional			
Flexibilidad salarial			

Notas explicativas: La flexibilidad numérica externa se refiere a la capacidad para contratar y despedir personal, así como para emplear trabajadores de forma temporal, mientras que la flexibilidad numérica interna designa el margen de que disponen los empleadores para modificar el tiempo de trabajo. La flexibilidad funcional se refiere a la externalización/internalización (externa) y a la introducción de cambios en la organización del trabajo (interna). La flexibilidad salarial designa simplemente la capacidad de las empresas para ajustar las remuneraciones de los trabajadores. La seguridad del puesto de trabajo se refiere a la protección de un puesto en particular, es decir, a la protección del empleo tradicionalmente prevista en la legislación, mientras que la seguridad del empleo se refiere a la protección del empleo en general, pero no necesariamente en un mismo puesto de trabajo o al servicio de un mismo empleador; la seguridad del empleo se logra a través de las políticas del mercado de trabajo. La seguridad de los ingresos consiste en la protección del ingreso de los trabajadores garantizada por la seguridad social. Aunque no se ha recogido en el gráfico 2, también puede definirse el concepto de «seguridad del mercado de trabajo», es decir, un enfoque global de la seguridad (materializado mediante la seguridad del empleo, las políticas del mercado de trabajo y los derechos sociales) que fue analizado, por ejemplo, en P. Auer: *Seguridad de los mercados laborales: Combinando flexibilidad y seguridad para el trabajo decente*, Documentos sobre los Mercados Económicos y Laborales, núm. 2008/3 (OIT, Ginebra, 2008).

Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, documento COM(2007) 359 final. Disponible en la dirección: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0359:FIN:ES:PDF>.

¹⁰ P. K. Madsen: «Flexicurity through labour market policies and institutions in Denmark», en P. Auer y S. Cazes (coordinadores de la publicación): *La estabilidad del empleo en una época de flexibilidad*, coedición de la OIT y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, Colección Informes OIT, Madrid, 2003.

¹¹ Véase European Experts Group on Flexicurity: *Flexicurity Pathways: Turning hurdles into stepping-stones*, publicado (sólo en inglés) el 27 de junio de 2007. Véanse también T. Wilthagen: *Planificación de los itinerarios de flexiguridad en la Unión Europea*, documento de trabajo, 2008, y S. Cazes: *Flexiguridad en Europa. Apuntes para el futuro*, documento presentado al Diálogo tripartito de alto nivel sobre el Modelo Social Europeo en el contexto de la globalización, Turín, 1-3 de julio de 2008 (ambos documentos están disponibles en la dirección <http://zope298.itcilo.org/delta/hld2008/hld/es/issues-papers>).

2. Itinerarios de la flexiguridad

2.1. Situación en los países miembros de la OCDE y de la UE

8. Como se indicó en la sección 1, la flexiguridad se concibió en el contexto de la Unión Europea, concretamente en países donde ya estaban vigentes muchos de los requisitos institucionales indispensables para implantar la flexiguridad. En particular, los gobiernos de la UE han venido aplicando desde hace mucho tiempo, aunque en grados diferentes, diversas políticas del mercado de trabajo, tanto pasivas como activas. Por otra parte, aun cuando la solidez del diálogo social varía según los países, estas estructuras facilitan el desarrollo de políticas de flexiguridad que aseguran resultados negociados para los empleadores y los trabajadores. Las políticas de flexiguridad están presentes en los sistemas actualmente en uso en Dinamarca, Países Bajos y Austria. Dado que estos países han atesorado una tradición bien conocida de equilibrio entre las necesidades de flexibilidad y de seguridad de los ingresos, que han dado resultados especialmente buenos en el mercado de trabajo, son hoy objeto de estudio por parte de círculos académicos, de organizaciones internacionales y de responsables de la formulación de políticas.
9. Los datos sobre las principales características de los mecanismos institucionales y normativos son fundamentales para evaluar las condiciones iniciales de cada país ¹² y levantar un inventario aproximado de la situación en materia de flexiguridad a nivel nacional. En el cuadro 1 y el gráfico 2 se resumen los datos sobre los aspectos clave de la flexibilidad, medida en este caso con arreglo al índice de protección del empleo de la OCDE ¹³ y a la seguridad, determinada en función del gasto en políticas activas y pasivas del mercado de trabajo. En el gráfico 2 se ilustra la gran diversidad que resulta de las diferentes combinaciones de leyes de protección del empleo y de políticas del mercado laboral que se aplican en distintos países. Estas estadísticas también permiten poner de relieve las lagunas que hay en cuanto a las condiciones indispensables para promover tanto la flexibilidad como la seguridad para los empleadores y los trabajadores.

¹² Por ejemplo, la UE ha incluido una lista de posibles indicadores en uno de los anexos de la Comunicación sobre flexiguridad difundida por la Comisión en junio de 2007.

¹³ Se han tenido en cuenta las deficiencias habituales de los indicadores compuestos diseñados para registrar las características cualitativas de la legislación laboral y traducirlas a variables mensurables. Sin embargo, al no haber otros indicadores satisfactorios, el índice de la OCDE parece presentar menos errores que los demás indicadores internacionales, como el indicador de empleo de *Doing Business*; así, toma en consideración distintos tipos de trabajadores por régimen de permanencia en el empleo, e importantes aspectos de la protección del empleo distintos de los que se hayan contemplado en la legislación, como las cláusulas pertinentes incluidas en los convenios colectivos; en los indicadores de la OCDE también se toman en consideración los criterios de aplicación y las exenciones con respecto a las normas de protección del empleo que rigen para determinados grupos de empresas y de trabajadores.

Cuadro 1. Políticas e instituciones del mercado de trabajo en determinados países

	PAMT/PIB (%)	PPMT/PIB (%)	Índice global de protección del empleo (LPE)	Cobertura de los convenios colectivos (%)
Selección de países de la OCDE				
Totalidad OCDE	0,01-1,31	0-2,00	0,85-3,39	12-99
Promedio OCDE	0,56	0,75	2,19	59
Dinamarca	1,31	1,50	1,91	82
Francia	0,92	1,24	2,90	95
Alemania	0,77	1,63	2,63	63
República de Corea	0,14	0,27	2,13	12
México	0,01	0,00	3,23	n.d.
Países Bajos	1,09	1,39	2,23	82
Suecia	1,12	0,66	2,06	92
Estados Unidos	0,13	0,31	0,85	13
Reino Unido	0,32	0,16	1,09	35
Selección de países ajenos a la OCDE				
Brasil ^a	0,08	0,43	2,27	n.d.
Chile	n.d.	n.d.	1,93	24
China	n.d.	n.d.	2,80	n.d.
Estonia	0,06	0,10	2,39	22
India	n.d.	n.d.	2,63	n.d.
Indonesia	n.d.	n.d.	3,02	n.d.
Israel	n.d.	n.d.	1,88	56
Federación de Rusia	n.d.	n.d.	1,80	62
Eslovenia	0,20	0,30	2,76	100
Sudáfrica	n.d.	n.d.	1,35	n.d.

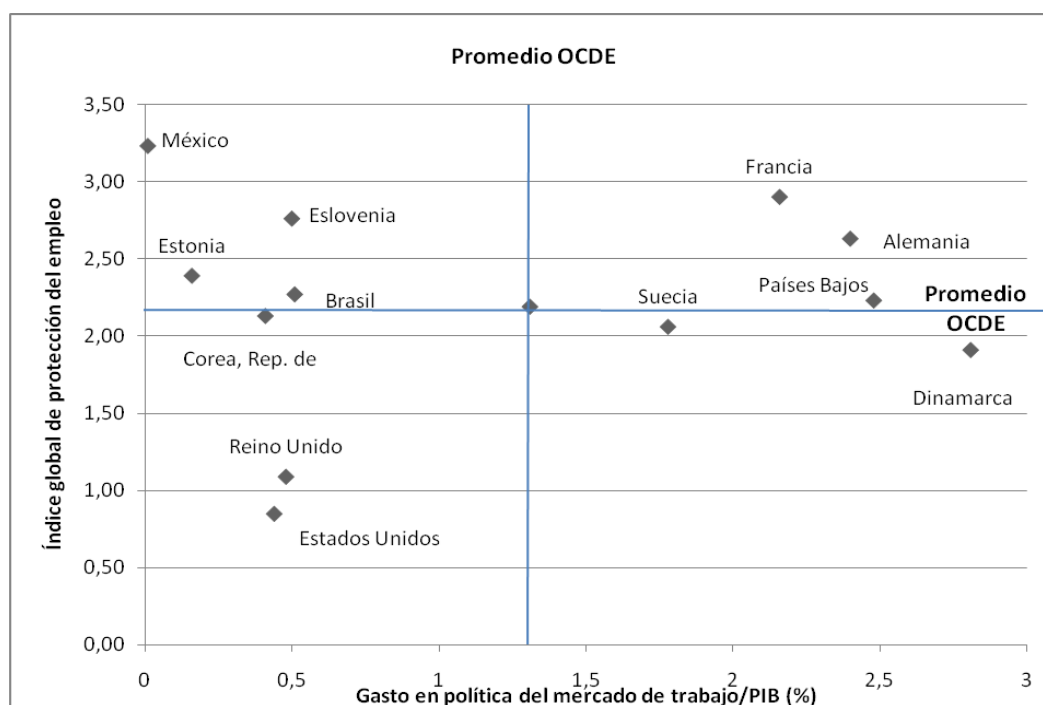
Fuentes: P. Auer, U. Efendioglu y J. Leschke: *Active Labour Market Policies around the World: Coping with the Consequences of Globalization* (Ginebra, OIT, 2008); D. Venn: *Legislation, collective bargaining and enforcement: Updating the OECD employment protection indicators*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 89 (París, OCDE, 2009); Eurostat y las bases de datos en línea de la OCDE.

Notas: PAMT/PIB = gasto en políticas activas del mercado de trabajo como porcentaje del producto interior bruto; PPMT/PIB = gasto en políticas pasivas del mercado de trabajo como porcentaje del producto interior bruto; LPE = índice de la legislación de protección del empleo. Los datos del PAMT/PIB y el PPMT/PIB corresponden a 2007. Los datos del índice global de protección del empleo (LPE) corresponden a 2008. La medición resumida general del índice LPE se basa en tres componentes principales, relacionados con la protección de los trabajadores empleados regularmente frente al despido (individual), con los requisitos específicos para los despidos colectivos y con la regulación de las formas de empleo temporal. La escala va de 0 (menos restrictivos) a 6 (más restrictivos).

^a Las cifras de las PAMT/PIB y las PPMT/PIB corresponden a 2001; véase Auer y otros, 2008, *op. cit.*

n.d. = datos no disponibles.

Gráfico 2. Diferentes combinaciones de políticas e instituciones para lograr la seguridad y la flexibilidad, en algunos países



Fuente: cuadro 1.

- 10.** Por supuesto, sería conveniente disponer de más información para formarse un panorama global de las condiciones institucionales y normativas de un país, como, por ejemplo, datos sobre el número de personas que participan en las políticas activas del mercado de trabajo y los programas de aprendizaje a lo largo de la vida, así como sobre la tasa de sustitución de las prestaciones de desempleo y la proporción de desempleados que reciben prestaciones, y de información más detallada sobre las disposiciones de seguridad del empleo (legislación, convenios colectivos, control de la aplicación) y las instituciones encargadas de fijar los salarios¹⁴. Sin embargo, la cuestión de la disponibilidad de datos sigue siendo la más problemática para los países no pertenecientes a la OCDE.
- 11.** Según la OCDE, la tendencia dominante entre sus países miembros en los últimos cinco años ha sido una moratoria de la introducción de cambios en la regulación de la protección del empleo. Con todo, algunos países han reformado la protección del empleo en este mismo período con el fin de reducir el carácter globalmente restrictivo de la reglamentación sobre contratos individuales y despidos colectivos, sobre todo en los nuevos Estados miembros de la UE¹⁵. Esta tendencia general hacia una mayor liberalización de la legislación de protección del empleo y hacia la utilización de formas más flexibles de empleo, así como su dimensión de género, también fue señalada por la

¹⁴ Véase, por ejemplo, S. Cazes y A. Nesporova: *Combining flexibility and security for employment and decent work in the western Balkans*, Revista *SEER*, vol. 9, No. 2, 2006.

¹⁵ D. Venn: *Legislation, collective bargaining and enforcement: Updating the OECD employment protection indicators*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 89 (París, OCDE, 2009).

OIT en la 8.^a Reunión Regional Europea, celebrada en Lisboa ¹⁶. En Europa Central y Oriental, por ejemplo, se redujo el índice total de la legislación de protección del empleo (lo que traduce una mayor flexibilidad) en todos los países, y siguieron desarrollándose las formas flexibles de empleo, lo que refleja la necesidad de una mayor capacidad de adaptación a nivel de empresa. En la UE-15 (*Europa de los Quince*), la «flexibilización» de las relaciones de empleo se ha reflejado en el importante crecimiento del empleo a tiempo parcial entre 1995 y 2006, fenómeno que se aceleró después de 2000 en la mayoría de los países; en paralelo a esta tendencia se produjo una mayor segmentación del mercado de trabajo ¹⁷.

12. Sin embargo, investigaciones recientes de la OIT muestran que una mayor flexibilidad no implica sistemáticamente una mayor movilidad en el mercado de trabajo, como se desprende de los datos sobre la estabilidad promedio en términos de permanencia en el empleo en la UE-26, que fue de 9,9 años en promedio en 1999 y 2006 ¹⁸. En Europa Central y Oriental, la baja movilidad se explica en parte por la impresión de inseguridad que tienen los trabajadores y por el hecho de que muchos de ellos son renuentes a dejar voluntariamente sus puestos de trabajo, incluso en períodos de recuperación económica, habida cuenta de la debilidad de las instituciones y las políticas del mercado de trabajo ¹⁹. Además, el análisis de la situación en los países de Europa Occidental ha mostrado que, si bien en estos países hay todavía un nivel relativamente alto de empleos estables, la permanencia en el empleo no genera necesariamente un sentimiento de seguridad en cuanto a la continuidad ²⁰; de ahí que en la evaluación del nexo flexibilidad-seguridad se deba tener en cuenta la dimensión estabilidad/movilidad de las personas en los mercados

¹⁶ OIT: *Logros concretos relativos al trabajo decente: un análisis de la labor de la OIT en 2005-2008*, Informe del Director General, vol. II, 8.^a Reunión Regional Europea, Lisboa, 2009.

¹⁷ Dicha variable se mide a partir de la razón o cociente entre los trabajadores que conservan su empleo durante períodos largos (> 10 años) y los trabajadores cuya permanencia en el empleo es reducida (<1 año); véase OIT: *Logros concretos relativos al trabajo decente: un análisis de la labor de la OIT en 2005-2008*, op. cit.

¹⁸ Datos de Eurostat; esta cifra coincide con la cifra de 4 empleos a lo largo de la vida señalada por la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, en *Movilidad en Europa, 2006*. Véanse los cálculos en S. Cazes y M. Tonin, *Employment Protection Legislation and Job stability: a European cross country analysis*, Economic Paper, Southampton, 2009. En todo caso, las cifras promedio deberían utilizarse con gran cautela, ya que tras los datos agregados pueden esconderse tendencias más específicas. En el citado documento se señala, por ejemplo, que en la mayoría de los países europeos se observa una tendencia de menor continuidad en el empleo entre los trabajadores jóvenes (15-24 años).

¹⁹ Véanse S. Cazes y A. Nesporova: *Labour markets in transition: Balancing flexibility and security in Central and Eastern Europe*, OIT, Ginebra, 2003; y S. Cazes y A. Nesporova (coordinadoras de la publicación): *Flexicurity: A relevant approach in Central and Eastern Europe*, OIT, Ginebra, 2007. Esta tendencia contrasta con lo que ocurre en los países económicamente avanzados, donde la rotación de la fuerza de trabajo (la suma total de entradas y salidas del empleo) suele acelerarse cuando se reactiva el crecimiento económico: en ese contexto, las nuevas empresas y las empresas que expanden sus actividades tienden a crear puestos de trabajo, a captar a las personas que se incorporan por primera vez al mercado de trabajo y a aumentar la contratación de desempleados en busca de trabajo. Al mismo tiempo, disminuyen los despidos por motivos económicos, y la mayor oferta de empleo incita a los trabajadores a tratar de cambiar de empleo por propia iniciativa; véase, por ejemplo, T. Boeri: «Is job turnover countercyclical?», en *Journal of Labor Economics*, vol. 14(4), University of Chicago Press, 1996, págs. 603-625.

²⁰ P. Auer y S. Cazes (coordinadores de la publicación): *La estabilidad del empleo en una época de flexibilidad*, coedición de la OIT y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, Colección Informes OIT, Madrid, 2003.

de trabajo. Es evidente, pues, que cuando los trabajadores tienen confianza en que pueden dejar sus puestos de trabajo y beneficiarse de un alto nivel de protección en el período de transición a otro empleo, se sienten menos «encerrados» y cuentan con más opciones de empleo. A su vez, esto redundaría en una mejor adecuación entre la oferta y la demanda de trabajo y en el aumento de la tasa de recolocación de los trabajadores, todo lo cual incide positivamente en la productividad laboral. En ese contexto, un sistema que garantice la seguridad del mercado de trabajo en lo que atañe a las transiciones entre empleos y otras situaciones laborales (la llamada «movilidad protegida») facilitaría la recolocación y permitiría prevenir el desempleo de larga duración mediante el fortalecimiento de unas instituciones y políticas eficaces del mercado laboral ²¹.

- 13.** Un aspecto crítico del debate sobre la flexiguridad en Europa se refiere a los beneficios económicos potenciales de los sistemas de flexiguridad. En otras palabras, además de toda la cuestión de la definición de las formas de reglamentación que debería acompañar la rápida evolución de los mercados de trabajo, ¿qué podría decirse de los resultados de los sistemas de flexiguridad por lo que se refiere al empleo? Según el enfoque mencionado antes, que propugnan algunos observadores ²², los países escandinavos logran por lo general combinar sistemas que alcanzan un buen equilibrio entre sí y consiguen notables resultados económicos y sociales. Sin embargo, se necesitaría más investigación empírica para determinar en qué medida estos resultados pueden atribuirse al conjunto de medidas institucionales de flexiguridad; habría que observar en particular las interacciones entre los distintos componentes institucionales y de política integrados en los sistemas de empleo y protección social, y su vínculo con el nivel macroeconómico. Por ejemplo, la reciente reevaluación de la estrategia de empleo de la OCDE ²³ va en esa dirección, ya que pone de relieve la importancia que, a la hora de evaluar los resultados en el mercado de trabajo, tiene el análisis de los paquetes de políticas y los factores de complementariedad, en vez de considerar cada política por separado.

2.2. Situación en los países de Asia, África y América Latina

- 14.** Pese a que se concibieron en la UE, las políticas de flexiguridad o los esfuerzos por combinar la seguridad y la flexibilidad se están poniendo en práctica en otras partes del mundo, y de hecho ya ha habido intentos en diferentes regiones y países por adaptar o mejorar los sistemas de flexiguridad a nivel local. Sea como fuere, la cuestión esencial es si están o no presentes todos los elementos clave de la flexiguridad, como las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo y los actores e instituciones representativas del diálogo social, y, en caso afirmativo, si estos elementos están correctamente equilibrados y negociados. Esto supone que se lleve a cabo una evaluación completa de la situación de cada país en lo que respecta a las reformas legislativas, institucionales y de políticas, y que

²¹ También permitiría dar prioridad a la protección de las transiciones en el mercado laboral; véase al respecto G. Schmid: «Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy», en B. Marin, D. Meulders y D. J. Snower (coordinadores de la publicación): *Innovative Employment Initiatives* (Ashgate, Aldershot, 2000), págs. 223-254. Según esta teoría, desarrollada por Schmid, las políticas tradicionales prestan una atención excesiva al crecimiento económico y al aumento del número de personas ocupadas; Schmid propone más bien una estrategia de crecimiento cualitativo, que permitiría disponer de algunos mecanismos provisionales para facilitar las transiciones entre los períodos de empleo, de desempleo, de formación y de inactividad.

²² Véase P. Auer: *Seguridad de los mercados laborales: Combinando flexibilidad y seguridad para el trabajo decente*, Documentos sobre los Mercados Económicos y Laborales núm. 2008/3 (OIT, Ginebra, 2008).

²³ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos: *OECD Employment Outlook: Boosting Jobs and Incomes* (París, 2006).

se asegure la participación de los interlocutores sociales. No es sorprendente, entonces, observar que existe una diversidad considerable en los países en desarrollo y en las economías emergentes por lo que se refiere a la combinación de políticas y de medios institucionales, diversidad que se explica no sólo por las diferencias en los respectivos niveles de ingresos y las características del mercado laboral, sino también por las prioridades establecidas por los gobiernos para lograr la seguridad y la flexibilidad. Al no disponerse de datos sobre estas dimensiones, no resulta posible cuantificarlas con cifras detalladas en lo que atañe a las regiones en desarrollo. Sin embargo, los estudios realizados por la Oficina y otras instituciones sí permiten formarse una idea de la situación en Asia, África y América Latina. En particular, estos estudios han revelado que, a pesar de las diversas limitaciones, varios países en desarrollo ya han puesto en práctica algunos elementos de las políticas de flexibilidad y seguridad ²⁴.

15. Se ha observado que hay una heterogeneidad significativa en los tipos de instituciones y políticas del mercado laboral utilizadas en los países de Asia ²⁵. Por ejemplo, la India y Sri Lanka están ofreciendo una mayor seguridad en los puestos de trabajo, en lugar de adoptar un enfoque más amplio de seguridad en el mercado de trabajo. En todo caso, la aplicación de las normativas sobre el mercado de trabajo tiende a ser insuficiente en ambos países. Por ejemplo, aunque la obtención de la autorización administrativa para aplicar medidas de reducción de personal en las empresas de la India con más de 100 trabajadores es potencialmente un gran obstáculo a los despidos, la insuficiente capacidad de control de la aplicación de las normas se traduce en que muchas empresas pueden eludirlas ²⁶. Por su parte, para hacer frente a la reestructuración de su mercado de trabajo, en los últimos años China ha ampliado el seguro de desempleo y las medidas activas, a fin de mejorar la seguridad en el mercado de trabajo para los trabajadores despedidos. En la República de Corea, las políticas activas y las políticas pasivas del mercado de trabajo son ahora más enérgicas y abarcan en su ámbito de aplicación a más trabajadores, pese a que el gasto correspondiente es inferior al gasto medio en los países de la OCDE. En comparación, Singapur y Malasia tienen unos mercados de trabajo más flexibles y políticas activas más vigorosas, pero prevén en cambio una menor seguridad en términos de protección del empleo y los ingresos.

²⁴ Al respecto, véanse, por ejemplo, Auer, P., Efendioglu, U. y Leschke, J.: *Active Labour Market Policies around the World: Coping with the Consequences of Globalization*, OIT, Ginebra, 2008; Berg J. y Kucera D.: *In Defence of Labour Market Institutions: Cultivating justice in the developing world* (Ginebra y Nueva York, OIT y Palgrave MacMillan, 2008); De Gobbi, M.S.: *Flexibility and security in labour markets of developing countries: in search of decent work for all*, Documento de Política de Empleo núm. 2007/6, OIT, Ginebra, 2007; y Sharkh, M.A.: *Optimal global configurations and effects of labour market flexibility and security: Tackling the «flexicurity» oxymoron*, Documento de Trabajo núm. 15 del Sector del Empleo (OIT, Ginebra, 2008).

²⁵ Véase P. Vandenburg: *Is Asia adopting flexicurity? A survey of employment policies in six countries*, Economic and Labour Market Papers No. 2008/4, OIT, Ginebra, 2008.

²⁶ Véase D. Venn: *Legislation, collective bargaining and enforcement: Updating the OECD employment protection indicators*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 89, 2009.

16. En general, los países asiáticos están utilizando cada vez más las políticas activas del mercado de trabajo para apoyar a los trabajadores desempleados y subempleados, especialmente a través de programas de obras públicas²⁷. Uno de los más conocidos es el Programa Nacional de Garantía del Empleo Rural de la India, que confiere a cada familia rural un derecho al empleo de hasta 100 días al año en programas de obras públicas²⁸. Por otra parte, las políticas de apoyo a los ingresos no son patrimonio exclusivo de las economías más ricas. Por ejemplo, mientras que en algunos países de altos ingresos, como Singapur, no hay seguro de desempleo, otros más pobres, como la India y China, han introducido o ampliado las prestaciones de desempleo en los últimos años, aunque estos programas sólo cubren a una pequeña parte de la población.
17. **África** es tal vez la región más problemática por lo que refiere a las lagunas en la combinación de políticas y medios institucionales para promover la flexibilidad y la seguridad. La mayoría de los países africanos tienen bajos niveles de ingresos y presentan una proporción predominante de empleo informal²⁹. Además, el escaso cumplimiento y la insuficiente aplicación de la legislación de protección del empleo se traducen en que, en la práctica, las regulaciones no delimitan suficientemente la contratación y el despido de los trabajadores, inclusive en la economía formal. Sólo cinco países de África, todos de medianos ingresos, tienen un régimen de prestaciones de desempleo (Argelia, Egipto, Mauricio, Sudáfrica y Túnez)³⁰. En los demás países, los trabajadores cuentan con escasa protección. Ahora bien, aunque los servicios públicos de empleo suelen ser inadecuados y disponer de una financiación insuficiente, los gobiernos de todo el continente están recurriendo cada vez más a la aplicación de diversas políticas activas del mercado de trabajo, tales como los programas de obras públicas, los incentivos a la iniciativa empresarial y los programas de capacitación laboral. Por ejemplo, según algunos estudios, el gasto en políticas activas del mercado de trabajo rebasa el 1 por ciento del gasto total en países como Argelia y Túnez³¹.
18. El diálogo social en África está limitado por la falta de capacidad y de mecanismos para la negociación con respecto a estos temas. La mayoría de los trabajadores están ocupados en la economía informal y, en consecuencia, no tienen representación o están representados por organizaciones informales, que no suelen ser consultadas por los gobiernos. Por cierto, hay excepciones, como las de Ghana, Níger, Senegal, Sudáfrica y Togo, que cuentan con sistemas tripartitos bien desarrollados e interlocutores sociales activos³². En general, los países africanos tienen un déficit en términos de flexibilidad y seguridad tanto para los empleadores como para los trabajadores.

²⁷ Véase G. Bechterman, K. Olivas y A. Dar: *Impacts of active labor market programs: new evidence from evaluations with particular attention to developing and transition countries*, World Bank Social Protection Discussion Paper Series No. 0402, 2004.

²⁸ Véanse la dirección <http://nrega.nic.in/>, y D. Sjoblom y J. Farrington: *The Indian National Rural Employment Guarantee Act: will it reduce poverty and boost the economy?* ODI Project Briefing No. 7, enero de 2008.

²⁹ Véase Comisión Económica de las Naciones Unidas para África: *Economic Report on Africa 2005: Meeting the Challenges of Unemployment and Poverty in Africa*, Addis Abeba, 2005.

³⁰ Véase US Social Security Administration (SSA) y Asociación Internacional de Seguridad Social: *Social Security Programs throughout the World: Africa 2009*, SSA, Washington D.C., 2009.

³¹ Véase P. Auer, U. Efendioglu y J. Leschke, *op. cit.*

³² Véanse D. K. Twerefou, F. Ebo-Turkson y A.O. Kwadwo: *Labour market flexibility, employment and income security in Ghana*, Documento de Política de Empleo núm. 2007/1, OIT, Ginebra, 2007, y OIT: *Social dialogue in Africa: Practices and experiences*, PRODIAP, mayo de 2008.

19. Tradicionalmente, los países de **América Latina** se han centrado más en el funcionamiento de la legislación de protección del empleo como instrumento para ofrecer prestaciones de seguridad a los trabajadores, a pesar de que la aplicación de las normativas ha sido a menudo insuficiente. Como se indica en el cuadro 1, en el ordenamiento de algunos países, como Brasil y Chile, no figuran disposiciones específicas en materia de despidos colectivos (además de disposiciones sobre los despidos individuales)³³. El gasto en políticas activas y políticas pasivas del mercado de trabajo es, por regla general, muy inferior al nivel de gasto de la mayoría de los países de la OCDE. Por ejemplo, se ha calculado que el gasto medio en programas de formación y empleo en siete países de América Latina ascendió a sólo el 0,4 por ciento del PIB en 1997³⁴. Según datos más recientes (2007), México asigna cantidades insignificantes a las políticas activas y las políticas pasivas del mercado de trabajo, pero sus normativas de protección del empleo son más estrictas que la protección media prevista en las economías de la OCDE³⁵.
20. Si bien el gasto en políticas del mercado de trabajo ha sido relativamente bajo, en los últimos años la mayoría de los países latinoamericanos han dedicado recursos considerables para financiar medidas específicas de protección social, como las transferencias condicionales de efectivo, aunque estas intervenciones no están directamente relacionados con la participación de los beneficiarios en la fuerza de trabajo. Por ejemplo, el programa *Bolsa Família* de Brasil llega a más de 11 millones de familias pobres, que reciben una transferencia promedio de 70 reales (aproximadamente 35 dólares estadounidenses). A cambio, estas familias se comprometen a mantener a sus hijos en la escuela y llevarlos a los controles médicos periódicos. Este programa de transferencia condicional de efectivo ha contribuido a reducir la pobreza y la desigualdad de los ingresos en el país, y, contrariamente a lo que se había afirmado en un comienzo, no ha provocado una disminución de la tasa de actividad³⁶. Otros países de la región, como México y Chile, se han dotado de programas similares.

2.3. Superar los obstáculos a la flexibilidad y la seguridad en los países en desarrollo

21. Si bien es claro que existen diferencias entre las regiones y dentro de cada una de ellas, es posible destacar algunas limitaciones más comunes que entorpecen la aplicación de las políticas de promoción de la flexibilidad y la seguridad en los países en desarrollo (véase el cuadro 2). Las dos principales limitaciones para los países en desarrollo son, probablemente, la

³³ Sin embargo, en un caso reciente sobre el despido de 4.200 trabajadores por la empresa aeronáutica brasileña *Embraer*, el Tribunal de Apelación del Brasil se apartó significativamente de la jurisprudencia establecida. En efecto, este Tribunal, considerando que no se habían celebrado consultas con el sindicato, dictaminó que *Embraer* tenía que hacer ciertas concesiones para mitigar el impacto de los despidos; en cambio, la procedencia de los despidos fue confirmada por el Tribunal.

³⁴ Se trata de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Jamaica, México y Perú. Véanse P. Auer, U. Efendioglu y J. Leschke, *op. cit.*, y las referencias que se indican en dicha obra.

³⁵ El grado de control de la aplicación de las normas determina el nivel de repercusión de la legislación de protección del empleo en las empresas.

³⁶ Véase F. V. Soares, R. P. Ribas y R. G. Osório: *The impact of Brazil's Bolsa Familia: cash transfer programmes in comparative perspective*, IPC Evaluation Note No. 1, diciembre de 2007. En marzo de 2009, Patrus Ananias, Ministro brasileño de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, anunció ante el Consejo de Administración de la OIT que el programa se iba a ampliar durante la recesión económica mundial, con la inclusión de otras 1,3 millones de familias. Véase la dirección: http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Feature_stories/lang--en/WCMS_103947/index.htm.

falta de margen de acción fiscal y capacidad inadecuada en el ámbito institucional administrativo³⁷. Además, el diálogo social es débil, mientras que las políticas activas y las políticas pasivas del mercado de trabajo sólo se aplican a una pequeña proporción de la población. Dicho esto, el resumen regional anterior ilustra el hecho de que, a pesar de estas limitaciones, los países en desarrollo están utilizando una amplia gama de instituciones y políticas del mercado laboral, que a menudo difieren de las que se utilizan en los países de la OCDE. Por ejemplo, en términos de políticas activas del mercado de trabajo, los países en desarrollo están aplicando mecanismos como las garantías de empleo (India) para apoyar a las personas desempleadas y subempleadas.

Cuadro 2. Dificultades de los países en desarrollo que se esfuerzan por combinar flexibilidad y seguridad

Factor de política	Dificultades
Capacidad fiscal	Muchos países en desarrollo tienen bases fiscales insuficientes y poco margen fiscal.
Capacidad institucional	A menudo hay poca capacidad administrativa e institucional para administrar el mercado de trabajo y la protección social.
Diálogo social	En los países en desarrollo, las organizaciones de empleadores y de trabajadores suelen ser débiles, y los mecanismos de diálogo social y negociación colectiva son generalmente inadecuados.
Políticas pasivas del mercado de trabajo	Con frecuencia, los mecanismos de sustitución de los ingresos, como el seguro de desempleo, son inadecuados o simplemente no existen.
Políticas activas del mercado de trabajo	Estas políticas, tales como los sistemas de capacitación laboral, son escasas, y cuando las hay, son a menudo débiles e inadecuadas para un desarrollo de competencias laborales pertinentes. Los servicios públicos de empleo también están insuficientemente desarrollados y son ineficaces. Sin embargo, se están desarrollando programas innovadores en materia de garantía del empleo y de transferencia condicional de dinero en efectivo.

22. Al margen de estas limitaciones, hay ciertas características de los mercados laborales en los países en desarrollo que también dificultan la forma de poner en práctica estos conceptos. Por ejemplo, contrariamente a lo que ocurre en la mayoría de los países de altos ingresos, el impacto de la reglamentación del mercado de trabajo sobre la flexibilidad de las empresas en los países en desarrollo se ve complicado por dos cuestiones fundamentales: 1) la mayoría de los empleadores operan en el sector informal, sobre todo en los países de bajos ingresos, y 2) la aplicación de la reglamentación del mercado de trabajo suele ser deficiente³⁸.

³⁷ Véase I. Islam: *The Global Economic Crisis and Developing Countries: Transmission Channels, fiscal and policy space and the design of national responses*, Documento de trabajo núm. 36 del Sector del Empleo, OIT, Ginebra, 2009.

³⁸ Véanse A. K. Ghose, N. Majid y C. Ernst: *The Global Employment Challenge*, OIT, Ginebra, 2008 y las referencias citadas en dicho documento.

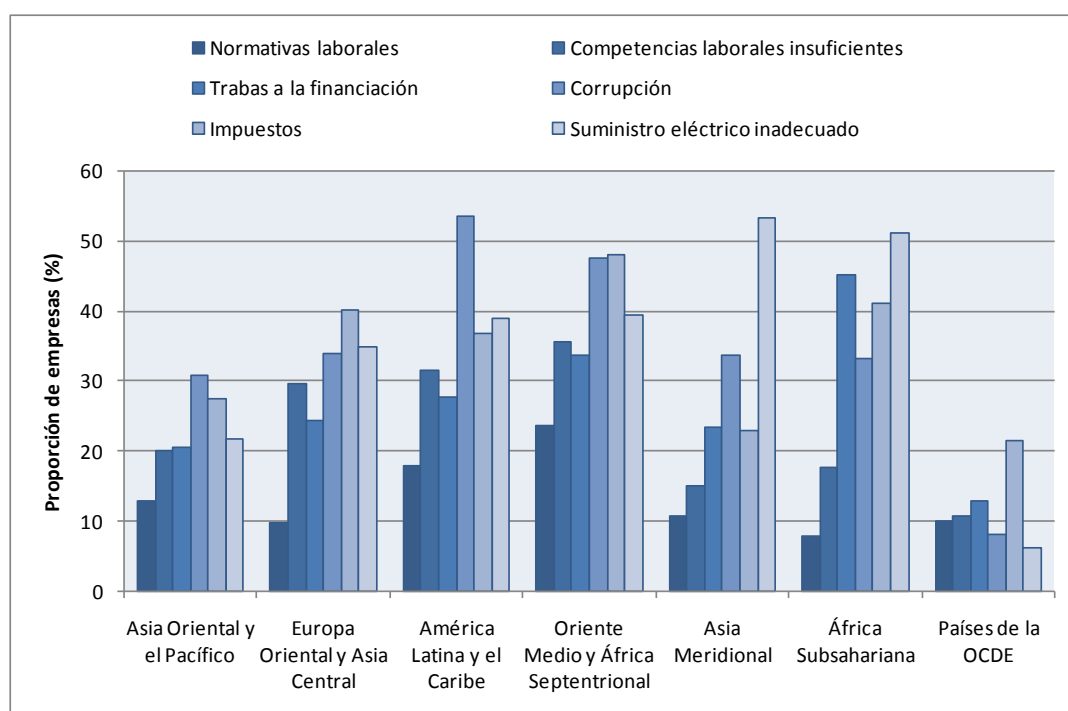
23. Es evidente que, por lo que se refiere al primer caso, las reglamentaciones (como, por ejemplo, la legislación de protección del empleo) no tienen efectos restrictivos directos sobre las empresas, ya que éstas operan fuera del ámbito de aplicación de dichas leyes³⁹. En el segundo caso, las empresas que operan en el sector formal no suelen estar limitadas directamente por las normas sobre contratación y despido. De hecho, los datos recopilados por el Grupo del Banco Mundial en sus Encuestas de Empresas indican que las normativas del mercado laboral no son consideradas como una limitación importante por las empresas del sector formal en las regiones en desarrollo (véase el gráfico 3)⁴⁰. Según las respuestas obtenidas en diversas encuestas, las empresas estiman que hay otras dificultades mucho mayores, a saber, la escasez de competencias laborales, el acceso insuficiente al crédito, la inadecuación del suministro de energía, los altos impuestos y la corrupción. Al mismo tiempo, otros datos empíricos muestran que la reglamentación del empleo puede tener un impacto negativo sobre la producción, la productividad y los resultados del mercado laboral en los países en desarrollo; en todo caso, las publicaciones relativas a esta cuestión son todavía escasas, y se basa en información fáctica que se refiere esencialmente a la situación en América Latina y la India⁴¹.

³⁹ Sin embargo, y a pesar de que la información empírica sobre este tema aún no es definitiva y se limita a sólo unos pocos países, se puede afirmar que las regulaciones del mercado laboral son un posible motor de la informalidad. Véase, por ejemplo, T. Boeri, B. Helppie y M. Macis: *Labour regulations in developing countries: a review of the evidence and directions for future research*, Documento sobre Protección Social núm. 0833, Banco Mundial, 2008.

⁴⁰ Véase también L. Fox y A. M. Oviedo: *Institutions and labor market outcomes in sub-Saharan Africa*, documento de trabajo núm. 4721 de investigaciones sobre políticas, Banco Mundial, 2008. Fox y Oviedo consideran que las normativas laborales no son el principal freno normativo a la creación de empleo en el África Subsahariana.

⁴¹ Para un análisis detallado de esta información, véanse T. Boeri, B. Helppie y M. Macis: *Labour regulations in developing countries: a review of the evidence and directions for future research*, op. cit.; R. Freeman: *Labor regulations, unions and social protection in developing countries: market distortions or efficient institutions?*, National Bureau of Economic Research, documento de trabajo núm. 14789, 2009; y S. Djankov y R. Ramalho: «Employment laws in developing countries», en *Journal of Comparative Economics* núm. 37, 2009, págs. 3-13. Hay escasos datos fácticos sobre el impacto de las reformas de la legislación de protección del empleo en los países en desarrollo. Una excepción es Kugler, que considera que el debilitamiento de la legislación de protección del empleo en Colombia en el decenio de 1990 trajo consigo un crecimiento del empleo, una disminución de la permanencia en el empleo en el sector formal con respecto al sector informal, y el aumento de los despidos y las terminaciones de contrato en el sector formal; al respecto, véase A. Kugler: «The effect of job security regulations on labour market flexibility: Evidence from the Colombian labor market reform», en J. J. Heckman, y C. Pagés (coordinadores de la publicación): *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean* (Chicago, University of Chicago Press, 2004). Ahora bien, las conclusiones de Heckman y Pagés han sido cuestionadas, entre otros expertos, por Berg y Kucera; al respecto, véase J. Berg, y D. Kucera: *In Defence of Labour Market Institutions: Cultivating justice in the developing world* (Ginebra y Nueva York, coedición de OIT y Palgrave McMillan, 2008).

Gráfico 3. Percepción de las restricciones que pesan sobre las empresas, en todo el mundo
(porcentaje de empresas que señalaron que las restricciones constituían un obstáculo importante)



Fuente: Encuesta de Empresas, Grupo del Banco Mundial (www.enterprisesurveys.org).

24. A partir de este breve resumen de la situación en los países en desarrollo y las economías emergentes, es posible destacar una serie de cuestiones centrales para la formulación de políticas.

- En primer lugar, en los países en desarrollo y los países emergentes, el debate sobre políticas se centra a menudo en la flexibilidad en lugar de la flexibilidad, y debido a ello se caracteriza por la ausencia de elementos importantes, como las políticas activas y políticas pasivas del mercado de trabajo y actores representativos e instituciones sólidas en el ámbito del diálogo social, si bien se observa la presencia de algunos elementos clave.
- En segundo lugar, debido a los bajos niveles de ejecución y al predominio de la economía informal, la prioridad para los responsables de las políticas no sólo debería ser la reforma de las reglamentaciones, sino también el aumento de la flexibilidad y la seguridad a través de otros medios. En particular, en la gran mayoría de los países en desarrollo se debería mejorar la seguridad por medio de políticas activas y políticas pasivas del mercado de trabajo más eficaces e incluyentes, independientemente de los cambios que se introduzcan en las normativas laborales.
- En tercer lugar, los gobiernos deberían ocuparse de formular paquetes de políticas, y no deberían abordar los problemas de forma aislada. Al mismo tiempo, es importante definir un orden secuencial para los cambios de política y los cambios institucionales, a fin de asegurar que las metas buscadas con las políticas de flexibilidad y de seguridad se puedan realizar en el contexto de las restricciones fiscales e institucionales. Por ejemplo, los países de bajos ingresos podrían prestar inicialmente una mayor atención a las medidas de protección social, como las transferencias condicionales de efectivo, mientras van creando las condiciones necesarias para la aplicación de un sistema de prestaciones de desempleo de amplio alcance.

- En cuarto lugar, con el fin de ampliar el ámbito de acción de las políticas, los gobiernos deberían mejorar la capacidad de los servicios públicos de empleo mediante el aumento de sus recursos financieros y técnicos.
- Por último, dada la debilidad del diálogo social, se debería mejorar la capacidad de los interlocutores sociales para garantizar así que el itinerario hacia la flexibilidad y la seguridad sea fruto de una solución negociada a los problemas del empleo y, en un plano más general, del desarrollo que se plantean en cada país.

2.4. Flexibilidad y seguridad en tiempos de crisis

25. En tiempos de aumento de la inseguridad y la incertidumbre, lograr una repartición justa de los costos de la crisis económica entre las empresas, los particulares y las autoridades públicas es un reto particularmente difícil. En todo caso, el contexto de crisis ilustra la importancia de los principios de la flexiguridad en las diferentes etapas del ciclo empresarial, específicamente por lo que se refiere al equilibrio entre la necesidad de las empresas de adaptarse ante la caída de la demanda agregada y la congelación de los canales de crédito, por una parte, y el aumento de las necesidades de seguridad de los trabajadores, por otra parte. A través de las políticas activas y las políticas pasivas del mercado de trabajo, los gobiernos de los países desarrollados y los países en desarrollo han intentado llegar a algún tipo de equilibrio⁴². Entre las principales políticas activas del mercado de trabajo utilizadas en los países de altos ingresos figuran la capacitación laboral, la repartición del trabajo (generalmente subsidiada), otros subsidios de empleo y la asistencia en la búsqueda de empleo. Con estas medidas se ha tratado a la vez de reducir los despidos masivos y de mejorar la empleabilidad de las personas desempleadas. Pese a estar más limitados en cuanto a capacidad y alcance, los países de ingresos bajos y medios han utilizado diversas políticas activas del mercado de trabajo en respuesta a la crisis, como los programas de obras públicas, los incentivos a la iniciativa empresarial y los programas de capacitación laboral. Algunos países también han ampliado la cobertura y el alcance de los regímenes de prestaciones de desempleo con el fin de proteger los ingresos de los trabajadores despedidos, y sobre todo de los que están sujetos a acuerdos contractuales más flexibles, como los trabajadores cedidos por las agencias de empleo, medidas que a su vez contribuyen a sostener la demanda de los consumidores.
26. La recesión actual también ha puesto de relieve el hecho de que los gobiernos puedan responder más eficazmente a este tipo de crisis cuando se apoyan en instituciones y programas existentes, todos los cuales están sustentados en estructuras permanentes. Por ejemplo, para administrar los programas de apoyo a los desempleados hacen falta servicios públicos de empleo con una buena dotación de personal y recursos adecuados. Los programas de subsidios requieren de una legislación que estipule claramente la manera en que estas medidas de financiación se proporcionarán a los empleadores. La lección que dejó la crisis de Asia Oriental en el decenio de 1990 fue que la falta de instituciones y programas, especialmente con respecto al establecimiento de regímenes de seguridad social, mermó la capacidad de estos países para responder a las consecuencias negativas de la crisis sobre los mercados laborales y el bienestar de los hogares en toda la región. No

⁴² Véanse S. Cazes, C. Heuer y S. Verick: *Labour Market Policies in times of Crisis*, documento de trabajo sobre empleo núm. 35, OIT, Ginebra, 2009; y OIT: *Proteger a las personas y promover el empleo: Un estudio de las respuestas de los países ante la crisis económica mundial en la esfera de las políticas de empleo y de protección social*. Informe de la OIT a la Cumbre de los líderes del G-20 (Pittsburgh 24-25 de septiembre de 2009), Ginebra, 2009.

obstante, vemos que esta situación se está repitiendo en muchos países durante la actual crisis financiera mundial⁴³.

27. En algunos países, la crisis ha reavivado el debate sobre cuál ha de ser el equilibrio adecuado entre la flexibilidad y la seguridad en el mercado de trabajo. Durante el período post-crisis, la atención se desviará probablemente hacia la flexibilidad de la contratación y el despido como medio para reducir el retraso en la recuperación del empleo. En este contexto, es importante que los responsables de las políticas reconozcan la función que desempeñan tanto las políticas de flexibilidad como las de seguridad en lo que atañe a mejorar los resultados en el mercado laboral, especialmente para los grupos vulnerables.

3. Conclusiones y recomendaciones

28. La promoción de una combinación coherente de políticas de flexibilidad y de seguridad no es sólo pertinente para los países de altos ingresos, sino también para los responsables de las políticas en los países en desarrollo; no obstante, esto requiere alcanzar una comprensión más amplia del concepto de flexiguridad, que reviste una importancia fundamental para el cometido y la visión de la OIT⁴⁴.

29. Los siguientes podrían ser los principios básicos de ese marco de políticas:

- Las políticas e instituciones del mercado de trabajo que promuevan la flexibilidad y la seguridad para los empleadores y los trabajadores no deberían enfocarse de forma aislada, sino conjuntamente, a fin de aprovechar sus complementariedades y sinergias cada vez que sea posible.
- También podría ser necesario definir un orden secuencial para la aplicación de las políticas, a la luz de las restricciones técnicas y fiscales a que se ven confrontados muchos países, y especialmente los países en desarrollo.
- Se debería potenciar la capacidad de las instituciones, incluidos los servicios públicos de empleo, para mejorar la eficacia y el alcance de los regímenes de protección social y las políticas activas del mercado de trabajo.
- El diálogo social y la negociación colectiva desempeñan un papel fundamental en todas las etapas de desarrollo, en términos de mejora de la gobernanza en general y de las políticas e instituciones del mercado de trabajo en particular.
- En última instancia, estas políticas e instituciones deberían contribuir a crear empleos decentes y a promover el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la inclusión social, y por lo tanto deberían ajustarse a los planes de desarrollo y las estrategias de reducción de la pobreza a nivel nacional.

⁴³ Véase el debate en OIT: *Proteger a las personas y promover el empleo: Un estudio de las respuestas de los países ante la crisis económica mundial en la esfera de las políticas de empleo y de protección social*. Informe de la OIT a la Cumbre de los líderes del G-20, *op. cit.*

⁴⁴ Varias normas de la OIT se refieren a las dos finalidades de la flexiguridad, o las confirman. Entre ellas figuran las siguientes: Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158), Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168), Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175), Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88), etc.

30. A mediano plazo, la Oficina podría emprender nuevas actividades en el marco de un programa de investigación sobre la forma de materializar la flexibilidad y la seguridad del mercado laboral en los países de ingresos bajos y medios a través de las políticas del mercado laboral, incluyendo las políticas activas y las instituciones del mercado de trabajo, lo que permitiría articular de forma concreta, viable y negociada las recomendaciones que se formulen. Estas actividades de investigación podrían abarcar una serie de cuestiones, incluidas las siguientes:

- Las políticas y las instituciones capaces de mejorar la seguridad en la economía informal y promover mecanismos de transición hacia la economía formal.
- El papel del diálogo social en la promoción de la buena gobernanza y en la formulación de políticas e instituciones más eficaces que combinen la flexibilidad y la seguridad en los países en desarrollo.
- El desarrollo de indicadores de flexibilidad y seguridad para facilitar el análisis de la relación entre las políticas y los resultados del mercado de trabajo, y para identificar las eventuales lagunas en dichas políticas.
- La adaptación de las políticas e instituciones para mejorar la seguridad de los diferentes segmentos de la población vulnerable ante el riesgo de exclusión del mercado de trabajo, segmentos entre los que se incluyen las mujeres, los jóvenes y las personas desempleadas de larga duración. La flexiguridad se refiere a todo el ciclo de vida de las personas, lo que también implica que se ha de buscar un equilibrio entre el trabajo y la vida privada de las personas económicamente activas. ¿De qué forma se podrían armonizar las necesidades de las personas, y especialmente de las madres y los padres en general, con las necesidades de flexibilidad de los empleadores?
- La necesidad de diseñar políticas e instituciones con capacidad para ayudar a los empleadores a ajustar sus operaciones y asegurar al mismo tiempo la protección de los trabajadores durante los períodos de recesión económica importante, como la actual crisis financiera mundial.
- La ampliación del concepto de flexiguridad, para identificar los posibles vínculos con otros tipos de flexibilidad, tales como la flexibilidad salarial y la flexibilidad funcional.

31. Sobre la base de esta investigación y de las recomendaciones que resulten de dicho proceso, la Oficina proseguiría las actividades que desarrolla conjuntamente con los mandantes de la OIT en la perspectiva de mejorar la capacidad de los Estados Miembros para alcanzar una combinación de flexibilidad y seguridad en el mercado laboral.

Ginebra, 20 de octubre de 2009.

Este documento se presenta para debate y orientación.