

## ¿Está adoptando Asia la «flexiseguridad»?

Paul VANDENBERG\*

**Resumen.** *Incitados por la competencia mundial, muchos países están adaptando la reglamentación laboral al principio de la «flexiseguridad», que da a las empresas más flexibilidad para contratar y despedir a los trabajadores, al tiempo que ampara a éstos cuando deben pasar de un empleo a otro. El presente estudio de seis países asiáticos indica que China y República de Corea han promulgado reformas de este género; Singapur y Malasia han implantado algunos elementos de «flexiseguridad», pero no un seguro de desempleo, y la India y Sri Lanka han hecho pocas reformas y mantienen un modelo anticuado en el que la protección depende de la empresa. Para prestar apoyo a los trabajadores del sector informal, China, India y Sri Lanka se valen de obras públicas y de programas de fomento del trabajo por cuenta propia y de formación profesional.*

La atonía del crecimiento y la persistencia de un desempleo alto en muchos países desarrollados han animado un intenso debate sobre la reglamentación del mercado de trabajo y han planteado interrogantes acerca de los posibles efectos negativos de la normativa, tanto en los costos como en la flexibilidad que necesitan las empresas para adaptarse a los cambios que sufren la demanda, la tecnología y la competencia mundial (siendo el riesgo consiguiente la pérdida de competitividad y de puestos de trabajo). Aunque liberalizar el mercado de trabajo puede aumentar la flexibilidad de las empresas, suele disminuir la estabilidad de los trabajadores. La necesidad de encontrar un término medio mejor entre flexibilidad y seguridad económica ha llevado a acuñar un nuevo concepto, el de «flexiseguridad», que empezó a circular a finales de los años noventa.

En términos generales, el debate ha versado más sobre las economías desarrolladas y en transición que sobre los países en desarrollo<sup>1</sup>. Ahora bien, los segundos cada vez son más conscientes de las consecuencias que tiene la regulación del mercado de trabajo sobre los resultados de las empresas, en especial

---

\* Profesor de Economía del Instituto Internacional de Dirección de Nueva Delhi; dirección electrónica: vandenber500@hotmail.com.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos sólo incumbe a sus autores, y su publicación en la *Revista Internacional del Trabajo* no significa que la OIT las suscriba.

<sup>1</sup> Véanse, sobre los países industrializados, Auer y Cazes (2003); sobre las economías en transición, Cazes y Nesporova (2007) y, sobre los países en desarrollo, De Gobbi (2006 y 2007) y De Gobbi y Nesporova (2005).

sobre la capacidad de atraer inversiones extranjeras directas. Para colmar esta laguna, el presente artículo examina las políticas del mercado de trabajo de seis países asiáticos primordiales a fin de determinar si (y cómo) están adaptando el régimen de gobierno del mercado de trabajo para conciliar mejor los objetivos de la flexibilidad y la seguridad. La cuestión examinada en este artículo es si esos países están pasando de los sistemas anteriores de «estabilidad del empleo» a sistemas más generales de estabilidad del trabajador en el mercado de trabajo conforme se contempla en el concepto de «flexiseguridad». La estabilidad del empleo (también denominada estabilidad en el empleo) quiere decir por lo general seguridad de permanecer en una empresa. La estabilidad en el mercado de trabajo consiste en un nivel moderado de estabilidad del empleo aunado a la asistencia del Estado durante los períodos de desempleo para ayudar a los trabajadores a pasar de un puesto de trabajo a otro; es un método que dota de más flexibilidad a las empresas.

## Los patrones subregionales y su aparición

El análisis de las políticas de empleo aplicadas al sector formal de la economía pone de manifiesto la existencia de patrones subregionales diferentes en los seis países. Los dos países del nordeste asiático (China y República de Corea) han realizado la transición de la estabilidad del empleo a la estabilidad en el mercado de trabajo con arreglo al principio de la «flexiseguridad», mientras que los dos países de Asia meridional (India y Sri Lanka) no lo han hecho. Los dos países del sudeste asiático (Malasia y Singapur) han hecho esa transición en lo fundamental, pero no han instituido el seguro de desempleo, que es la medida fundamental de una política laboral pasiva.

Los seis países tienen que poseer un grado suficiente de flexibilidad del trabajo para seguir siendo competitivos. La causa de que algunos de ellos hayan efectuado la transición radica en factores internos, entre los que destacan la capacidad administrativa y financiera de sus administraciones públicas, sus políticas en materia de representación y su ideología (democracia e influencia de los sectores de izquierdas y de los trabajadores frente a la de las empresas). Estos factores constituyen criterios prácticos para agrupar a nuestros seis países en tres pares, cada uno de los cuales corresponde a una subregión de Asia.

A los países democráticos de marcada tendencia de izquierdas y escasa capacidad administrativa les resulta difícil hacer la transición. Es lo que les sucede a los dos países de Asia meridional, la India y Sri Lanka<sup>2</sup>, en donde los partidos gobernantes son favorables a los trabajadores y les es difícil disminuir la estabi-

---

<sup>2</sup> En Sri Lanka se han alternado durante cuatro decenios los gobiernos del Partido de la Libertad de Sri Lanka, favorable a los trabajadores, y del Partido Nacional Unido, favorable a las empresas (Ranaraja, 2006, págs. 13-15). De manera similar, en la India, se han alternado en los dos decenios últimos los gobiernos del Partido Bharatiya Janata (BJP), próximo a los círculos empresariales, y los del Partido del Congreso, más favorable a los trabajadores. El BJP se había propuesto aplicar reformas basadas en las conclusiones de la Segunda Comisión Nacional del Trabajo, de 2002, pero los esfuerzos al respecto quedaron paralizados cuando el Partido del Congreso recobró el poder en 2004.

lidad del empleo a causa de la resistencia de los sindicatos y de los partidos de la coalición de izquierdas. Aunque se puede reducir la estabilidad del empleo a cambio de una mayor estabilidad en el mercado de trabajo (seguro de desempleo, readiestramiento profesional, etc.), para ello es preciso poseer suficiente capacidad administrativa y de financiación, de la que normalmente se carece en estos dos países.

En cambio, a los países con una capacidad administrativa más sólida, una hacienda pública saneada y partidos gobernantes favorables al mundo empresarial les será más fácil hacer la transición, ya que tienen menos necesidad de estar a bien con los sectores trabajadores aunque el régimen sea democrático. Es lo que sucede en los dos países del sudeste asiático, Malasia y Singapur, que son democráticos y que han estado gobernados por un único partido desde la independencia<sup>3</sup>. La ideología favorable a las empresas tiene más fuerza en esos países y sus gobiernos han decidido no establecer un seguro de desempleo a causa del riesgo de abusos que conlleva, aunque podrían sufragarlo y gestionarlo. Por lo que parece, el modelo funciona, pues sigue arrojando una tasa de desempleo baja y atrayendo cuantiosas inversiones extranjeras directas (IED).

Los dos países del nordeste asiático, China y República de Corea, han pasado de la estabilidad del empleo a la del mercado de trabajo, pero han seguido diferentes vías para llegar a ésta. Los dos poseen suficiente capacidad administrativa y sus haciendas estatales son solventes. El régimen nada democrático de China puede promulgar reformas, que son especialmente necesarias porque su estrategia de desarrollo se basa en atraer IED para el sector manufacturero. Al mismo tiempo, tiene, sin embargo, una tradición favorable a los trabajadores (comunista) que tal vez explique el apoyo a los dispositivos sociales de estabilidad laboral. La República de Corea hizo un trueque bastante claro de estabilidad del empleo por estabilidad en el mercado de trabajo cuando redujo las restricciones que pesaban sobre los despidos y, a cambio, implantó el seguro de desempleo. Ahora bien, no fue fácil hacerlo, habida cuenta del régimen democrático y de la existencia de un fuerte grupo de presión del movimiento obrero opuesto al cambio. La influencia del Fondo Monetario Internacional (FMI) y la grave crisis financiera que estalló en los años noventa fueron factores clave para que se acometieran las reformas.

Lo dicho sólo es válido para el sector formal de la economía, es decir, la economía «regular». Los sectores informal y rural, que son grandes en China, India y Sri Lanka, se caracterizan por una flexibilidad extrema y una estabilidad mínima, ya que la mayoría de la legislación laboral, comprendida la relativa a la seguridad social, no rige para los trabajadores de esos sectores. Empero, en este artículo demostraremos que los Estados prestan apoyo a los trabajadores del sector informal creando puestos de trabajo (por ejemplo, en obras públicas),

---

<sup>3</sup> Mahathir bin Mohamad fue Primer Ministro de Malasia de 1981 a 2003. La Organización Nacional Malaya Unida es el principal partido de la coalición Barisan Nasional (BN), que ha ejercido el poder ininterrumpidamente desde la independencia de 1957. Lee Kuan Yew fue Primer Ministro de Singapur desde la independencia en 1959 a 1990, y el Partido de Acción Popular ha gobernado sin interrupción desde la independencia.

promoviendo el trabajo por cuenta propia (por ejemplo, mediante programas de fomento del emprendimiento) y fomentando la «empleabilidad» (capacidad de colocación) (por ejemplo, mediante la formación profesional).

El artículo se divide en cinco partes principales. En la próxima analizaremos los conceptos de «flexiseguridad» y de buen gobierno del mercado de trabajo. En la que viene a continuación se exponen las características del mercado laboral y de los ingresos del trabajo de los seis países. Las tres partes siguientes, de carácter empírico, tratan de los pares subregionales de países con políticas laborales similares. En la última parte exponemos las conclusiones.

## La índole del buen gobierno del mercado de trabajo

El vocablo compuesto «flexiseguridad» se acuñó en Europa a finales de los años noventa para caracterizar un nuevo principio del régimen de gobierno del mercado de trabajo. Algunos países proporcionan más seguridad y otros ponen el acento en la flexibilidad. En tanto que principio de buen gobierno del mercado de trabajo, se suele llamar «flexiseguridad» a un sistema de estabilidad del mercado de trabajo en el que los elementos fundamentales de la estabilidad de los trabajadores se «socializan» mediante políticas y programas públicos como el readiestramiento profesional y el seguro de desempleo (Auer, 2007)<sup>4</sup>. A la inversa, cuando la estabilidad se asienta en el plano de la empresa (mediante restricciones a los despidos y la indemnización por cese de la relación de trabajo), se dice que el sistema se caracteriza por ser, en sentido amplio, de estabilidad del empleo (*ibíd.*, págs. 4 y 5). En parte, la estabilidad del empleo trata de evitar la desaparición de puestos de trabajo, mientras que la estabilidad del mercado de trabajo permite que se pierdan pero ampara a los desempleados y les ayuda a encontrar nuevos empleos. Los tres aspectos fundamentales de la «flexiseguridad» son: la legislación protectora del empleo; las políticas laborales pasivas y las políticas laborales activas (véase el cuadro 1). Los derechos sociolaborales (como la licencia por maternidad) pueden constituir un cuarto elemento o bien ser incluidos en la legislación protectora del empleo (como en el cuadro 1). Los tres componentes proporcionan diferentes tipos de estabilidad.

La legislación protectora de la relación de trabajo proporciona estabilidad del empleo —esto es, la seguridad de un trabajador de permanecer en una empresa— y tiene por objeto garantizar que se trate justamente a los trabajadores en lo relativo a la continuación o el cese de su relación de trabajo e impedir el despido súbito y sin indemnización. Se plasma en normas acerca de la autorización del cese de la relación de trabajo, la contratación laboral irregular

---

<sup>4</sup> En este caso y a lo largo de todo el artículo empleamos la palabra «socializar» para referirnos a programas que ejecuta y financia, total o parcialmente, el Estado, frente a las actividades o los desembolsos que financian y efectúan totalmente las empresas. Por ejemplo, el seguro de desempleo es un dispositivo socializado (ya que la sociedad asume esta prestación) y no lo es, en cambio, la indemnización por despido.

Cuadro 1. Los componentes de la «flexiseguridad»

Componentes	Medidas específicas	Elemento de la estabilidad del trabajador en el mercado laboral
<b>1. Legislación protectora del empleo</b>		
Período de aviso	Preaviso de los empresarios a los trabajadores, los sindicatos y/o las autoridades públicas antes de efectuar despidos	Da tiempo para hacer la transición a un nuevo empleo
Autorización para despedir	Necesidad de aprobación oficial («autorización administrativa») para efectuar los despidos por reducción de plantilla	Estabilidad del empleo cuando se deniega la aprobación; si se concede, da tiempo para organizar la transición a un nuevo empleo
Empleo atípico	Protección del trabajo a tiempo parcial, ocasional y de duración determinada y de la subcontratación	Estabilidad del empleo y prestaciones
Despido injustificado	Protección frente al despido injustificado por motivos que no sean la negligencia o el descuido de las tareas (sexo, embarazo, raza, color de piel, religión, afiliación sindical, etcétera)	Estabilidad del empleo
Licencia de maternidad y paternidad	Subsidio y/o derecho a volver al trabajo después de una ausencia para dar a luz y cuidados posnatales	Estabilidad del empleo (se considera, además, un derecho social)
<b>2. Políticas laborales pasivas</b>		
Seguro de desempleo	Subsidio mensual a quienes se encuentran temporalmente sin trabajo, financiado con cotizaciones	Garantía de ingresos a corto plazo y ayuda a la transición
Indemnización por despido (gratificación)	Cantidad pagada por la empresa una sola vez al final de la relación trabajo en función de los años de servicio	Garantía de ingresos a corto plazo
Jubilación anticipada	Cantidad pagada en una sola vez o mensualmente por la empresa antes de la edad normal de jubilación	Garantía de ingresos
<b>3. Políticas laborales activas</b>		
Búsqueda de empleo	Asistencia del servicio público de empleo para buscar trabajo, que abarca el asesoramiento sobre puestos de trabajo y carreras profesionales	Transición a un nuevo trabajo
Formación profesional	Formación o readiestramiento para aumentar la «empleabilidad»	Transición a un nuevo empleo
Trabajo por cuenta propia	Fomento del trabajo por cuenta propia mediante la formación en gestión de empresas, la tutoría, el acceso a créditos, deducciones fiscales, etcétera	Transición a un trabajo autónomo recién creado
Subvenciones a los salarios	Subvenciones a los salarios para incitar a la contratación de los desempleados	Transición a un trabajo recién creado (o protección del empleo)

y la protección frente al despido injusto. La aprobación de las administraciones públicas (denominada «autorización administrativa») de la terminación de la relación de trabajo ha desaparecido en muchos países, tanto en Asia como en todo el mundo. Sólo es obligatoria en dos de los seis países que analizamos, pero el grado de estabilidad que depara depende de la disposición de los poderes públicos a autorizar o denegar los despidos y de la de las empresas a observar la ley.

La legislación protectora del empleo también abarca el trabajo a tiempo parcial, el eventual, el temporal y el «subcontratado internamente»; son regímenes de ocupación cada vez más usados por los empresarios para efectuar los ajustes necesarios o —meramente— para evitar pagar a los trabajadores regulares los salarios y las prestaciones a que están obligados por ley. Los contratistas de mano de obra contratan con frecuencia a trabajadores para que trabajen en los locales de otra empresa (el empleador «principal»). Esa «subcontratación interna de mano de obra» está en aumento en todo el mundo. Los regímenes atípicos de empleo dan flexibilidad a la empresa, pero a veces se abusa de ellos (por ejemplo, no se pagan las cotizaciones a la seguridad social o se eluden las leyes sobre terminación de la relación de trabajo). La República de Corea y China promulgaron en 2007 nuevas leyes acerca de estos tipos de empleo. La India todavía tiene una legislación antigua sobre el trabajo en régimen de subcontratación, y Malasia y Singapur reglamentan el trabajo irregular en su ley fundamental de empleo. El aligeramiento de las normas sobre terminación de la relación laboral por motivos económicos (para reducir la protección) se ha compensado en parte con las medidas destinadas a reglamentar los contratos irregulares (para conferir más protección), cosa que ha sucedido en la República de Corea y en China, países que, además, han debilitado la protección del empleo al tiempo que aumentaban la estabilidad de ingresos mediante el seguro de desempleo.

Las políticas laborales pasivas garantizan una estabilidad de ingresos temporal a los desempleados. Durante muchos años se ha prestado alguna ayuda «pasiva» a los trabajadores, en particular la indemnización por despido. Los dos países de Asia meridional también abonaban una gratificación por años de servicio<sup>5</sup>. Tanto la indemnización como la gratificación son obligatorias por ley, pero su gestión y su pago incumben enteramente a la empresa. Lo que está cambiando es el seguro de desempleo que se añade a ellas o se amplía; la administración la hace el Estado y lo sufragaban las cotizaciones de los empresarios y los trabajadores. No requiere que los empresarios establezcan un fondo de reserva y los cie-

---

<sup>5</sup> Las indemnizaciones por despido y las gratificaciones por años de servicio son dos obligaciones simultáneas del empresario. La indemnización por despido de la India es abonada por la empresa al trabajador en caso de despido, cierre del establecimiento o incapacidad no relacionada con el trabajo. La gratificación se paga a los trabajadores que tienen cinco años de servicio ininterrumpido —o a las personas a cargo de él— en caso de despido por reducción de personal, jubilación, dimisión, incapacidad y fallecimiento. El trabajador despedido por motivos económicos tiene derecho a ambas prestaciones. Véase Universal (2009, págs. 499 y 843-845). En Sri Lanka existe un régimen similar.

rres de las empresas no le afectan<sup>6</sup>. En algunos casos, se ha hecho el trueque de un seguro de desempleo nuevo o más potente por una rebaja de la protección del empleo. Los regímenes de seguro de desempleo de los seis países estudiados van de los muy buenos a los inexistentes. Sólo la República de Corea y China tienen regímenes auténticos de este género (aunque el régimen chino no cubre la extensa economía rural)<sup>7</sup>.

De nuestro análisis de las políticas laborales pasivas se desprende que los países que optan por una protección del empleo más flexible suelen proporcionar más estabilidad de ingresos. Por ejemplo, la República de Corea y China (países en los que no se necesita permiso para despedir) han establecido o ampliado notablemente el seguro de desempleo. Los dos países que conservan la obligatoriedad del permiso para efectuar despidos, la India y Sri Lanka, todavía no han instaurado un seguro de desempleo verdadero. En Malasia hay una indemnización por despido elevada que tal vez compense la inexistencia del seguro de desempleo; pero no hay ninguna garantía de que un país sin seguro de desempleo vaya a optar por una indemnización por despido alta, como podría deducirse del caso de Singapur.

Las políticas laborales activas ayudan a los trabajadores desempleados a conseguir un nuevo empleo. La asistencia para buscar trabajo, los programas de readiestramiento profesional y las subvenciones a la contratación son las principales políticas activas. Además, a menudo los Estados prestan apoyo al establecimiento por cuenta propia para que quienes tienen espíritu emprendedor creen su propio puesto de trabajo. Estos programas pueden ser muy modestos en los países avanzados, pero suelen ser más amplios en los países pobres, en los que el recurso a las actividades de las microempresas es bastante corriente. Los países más pobres también se han valido de programas de obras públicas para proporcionar empleo (y, por ende, ingresos) a la población pobre, sobre todo en las zonas rurales. La India puso en marcha hace poco un programa a gran escala de este tipo.

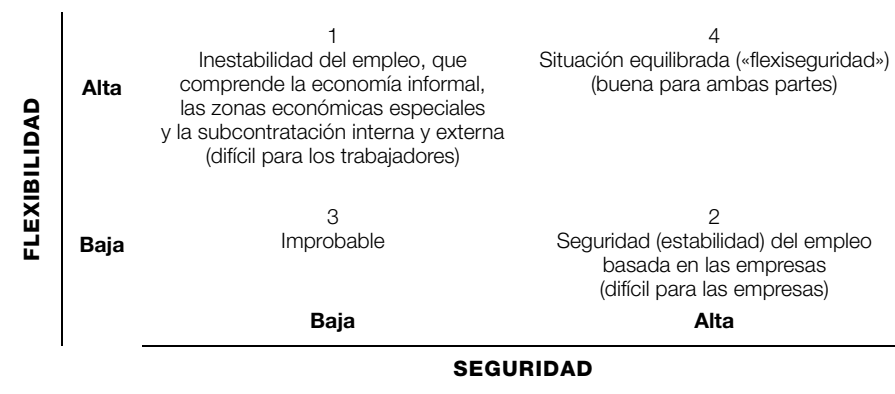
Los tres componentes (legislación protectora del empleo, políticas laborales pasivas y políticas laborales activas) forman un sistema con complementariedades y transacciones (véanse el gráfico y Auer y Cazes, 2003, págs. 11-17). Por ejemplo, si la legislación protectora del empleo es débil los trabajadores tienen poca estabilidad, pero ello puede contrarrestarse con unas políticas pasivas y activas energéticas. Allá donde éstas sean endebles, los trabajadores lucharán por aferrarse a una legislación protectora del empleo fuerte que les dé alguna seguridad, como está sucediendo actualmente en los dos países de Asia meridional. Las asociaciones empresariales y de trabajadores y el gobierno negocian los elementos contrapuestos de la «flexiseguridad» mediante el diálogo tripartito y en la negociación colectiva.

---

<sup>6</sup> Muchas veces, las empresas que quiebran no tienen fondos para pagar las indemnizaciones y gratificaciones a que sus trabajadores tienen derecho.

<sup>7</sup> A juicio del autor, el régimen de la India no es genuino, porque el trabajador debe cotizar durante tres años para tener derecho a las prestaciones, que sólo se abonan durante doce meses en toda la vida del trabajador.

Gráfico. Transacciones entre flexibilidad y seguridad



## Las características de los ingresos y del empleo

Los seis países seleccionados suman un porcentaje considerable de la población de Asia y se hallan en etapas diferentes del desarrollo económico. En conjunto, constituyen tres cuartas partes de la población de Asia meridional, Asia oriental y las islas del Pacífico y casi el 40 por ciento de la población del mundo. En el cuadro 2 figuran los indicadores del desarrollo humano, los ingresos por habitante y la pobreza. Los ingresos por habitante de Singapur y República de Corea sobrepasan los 20.000 dólares estadounidenses anuales y esos países están entre los veintiséis primeros del mundo en cuanto a desarrollo humano. Por su parte, Malasia tiene unos ingresos por habitante de apenas algo más de 10.000 dólares estadounidenses anuales.

Los otros tres países tienen niveles de ingresos inferiores, de menos de 7.000 dólares estadounidenses por habitante, y ocupan lugares más bajos en la clasificación mundial del desarrollo humano. La franja de la población que vive con menos de 1 dólar estadounidense al día varía del 5 por ciento en Sri Lanka al 35 por ciento en la India. En el cuadro 3 figuran los datos fundamentales so-

Cuadro 2. Desarrollo humano, ingresos y pobreza

	Puesto en la clasificación del IDH <sup>1</sup> 2006	INB <sup>2</sup> en 2005 en dólares estadounidenses	Umbral de pobreza nacional <sup>3</sup>		Pobreza, 1 dólar estadounidense al día <sup>3</sup>	
			Año	Porcentaje de población por debajo	Año	Porcentaje de población por debajo
China	81	6.790	2005	2,5	2004	10,8
Corea, Rep. de	26	22.010	2004	5,0	—	—
India	126	3.430	2004	27,5	2004	35,1
Malasia	61	10.360	2002	5,1	2004	0,0
Singapur	25	29.520	—	—	—	—
Sri Lanka	93	4.540	2002	22,7	2002	4,8

<sup>1</sup> Índice de Desarrollo Humano (clasificación de 177 países); PNUD (2006). <sup>2</sup> Ingreso nacional bruto por habitante (en paridad de poder adquisitivo); Banco Mundial (2007). <sup>3</sup> BAD (2007), pág. 100.



Cuadro 3. Características de la población activa en 2006

	Población activa (en millones) <sup>1</sup>	Tasa de actividad de la población de 15 a 64 años <sup>1</sup> (en porcentaje)	Porcentaje que trabaja en la agricultura <sup>2</sup>	Tasa de desempleo (en porcentaje) <sup>3</sup>	Porcentaje que trabaja en la economía informal <sup>4</sup>
China	789,8	81,7	46,9	4,2	—
Corea, Rep. de	24,3	66,0	7,7	3,4	—
India	446,9	60,8	54,0	3,6	93
Malasia	11,3	66,3	14,8	3,3	—
Singapur	2,2	69,5	0	4,5	—
Sri Lanka	9,0	60,8	30,7	6,5	70

La cifra de la tasa de desempleo de China es de 2005 y la de la India sólo se refiere a la población activa urbana y es de 2004-2005. <sup>1</sup> OIT (2007). <sup>2</sup> *Ibid.* (anexo 1, cuadro 11.5.1) y Sri Lanka (2007). <sup>3</sup> Banco Mundial (2009), India (2006) y BAD (2007, pág. 87) sobre Malasia. <sup>4</sup> Kannan (2007) sobre la India y EML Consultants (2007) sobre Sri Lanka.

bre las características de la población activa; en la India y China, casi la mitad de ella trabaja en la agricultura. Las tasas de desempleo oficiales son bajas, inferiores al 5 por ciento en casi todos los casos; estas tasas probablemente den una imagen realista de los tres países de ingresos más elevados, pero ocultan el subempleo y el número de trabajadores pobres que hay en los demás países. Es difícil conseguir cifras fidedignas de la proporción de la fuerza de trabajo ocupada en la economía informal, debido en parte a la diversidad de las definiciones del fenómeno.

## La estabilidad del trabajador en el mercado laboral de China y República de Corea

Los dos países del nordeste asiático, China y República de Corea, han hecho suyo el planteamiento de la «flexiseguridad» y, en los quince años últimos, han instaurado sistemas del mercado de trabajo basados en el concepto de estabilidad laboral. Los trabajadores de estos países estaban tan protegidos inicialmente que las empresas tenían muy poca flexibilidad para amoldar su plantilla de personal a las variaciones del mercado. Las plantillas eran muy excesivas en China, y la República de Corea tenía el mismo problema pero lo resolvió gracias a su rápido crecimiento económico y a la expansión de sus empresas. Estos países abandonaron sus sistemas rígidos en favor de otros más flexibles y equilibrados desreglamentando el mercado de trabajo, flexibilizando las leyes laborales y por medio de la implantación de políticas laborales activas y pasivas que han ido mejorando progresivamente.

### China

Antes de la liberalización del mercado a finales de los años setenta, la economía china estaba dominada por las empresas estatales y el empleo estaba garantizado por el Estado, pero la protección laboral cambió radicalmente en los decenios siguientes. Las reformas de la legislación laboral promulgadas en 1986 permitieron la firma de contratos de duración determinada de uno a diez años y llegaron a tal punto que se prohibió a las empresas estatales expedir contratos fijos a los

nuevos trabajadores (Shyam Sundar y Venkata Ratnam, 2007, pág. 504). Los cambios posteriores culminaron en la nueva Ley del Trabajo de 1994, en virtud de la cual las empresas no estaban obligadas a solicitar permiso a las autoridades públicas para efectuar despidos colectivos por reducción de plantilla. Esta norma fue enmendada en 2007 mediante una Ley de Contratos de Trabajo que regula todos los contratos de este género. Por lo que hace a los despidos colectivos, el empresario no necesita autorización previa, pero debe explicar las circunstancias a los trabajadores, tomar en consideración las opiniones del sindicato o de los trabajadores y explicar el plan de reducción de plantilla a las autoridades públicas. Estas obligaciones rigen para los despidos colectivos de veinte trabajadores en adelante y en el caso de que el despido de menos de veinte trabajadores equivalga a una reducción del 10 por ciento o más de la plantilla (China, 2007b, artículo 41, pág. 8). Según un anteproyecto de la ley, los empresarios hubiesen estado obligados a obtener el permiso de los sindicatos —que están bajo control del Estado—, pero se suprimió este artículo por la presión de las multinacionales no chinas (*New York Times*, 2007).

La mencionada ley abarca todas las relaciones de trabajo posibles: el empleo regular (es decir, el fijo), el de duración determinada (temporal), a tiempo parcial, los contratos de obra o servicio y la «subcontratación interna» por medio de contratistas (China, 2007b, capítulo 2). Los contratos de duración determinada sólo se pueden renovar una vez y, después, se debe proponer al trabajador un contrato de duración indefinida. Los contratos para realizar una obra o servicio concluyen cuando finaliza la tarea convenida. La ley también limita la duración del período de prueba, suprimiendo la práctica habitual de las empresas de prolongarlo para evitar la firma de un contrato corriente. Los contratos a tiempo parcial pueden ser rescindidos en todo momento por cualquiera de las partes sin que den lugar a indemnización por despido. La nueva ley china regula, asimismo, la actividad de las empresas de trabajo temporal, que proporcionan trabajadores a otras firmas para cubrir puestos temporales, auxiliares o interinos (*ibíd.*, artículo 66, pág. 14). Estas empresas deben contratar a sus trabajadores por una duración mínima de dos años y abonar los salarios y cotizaciones de éstos a la seguridad social mientras estén trabajando en otras empresas; de no haber trabajo, deben pagarles el salario mínimo.

Al tiempo que ha dotado a las empresas de más flexibilidad, el Estado ha prestado asistencia a los trabajadores con políticas laborales pasivas, entre las cuales destaca el seguro de desempleo (véase el cuadro 4). Se amparó con ese seguro a los trabajadores de algunas empresas estatales desde 1986; su campo de aplicación se amplió en 1993 y de nuevo en 1999, a raíz de la aceleración del ritmo de las privatizaciones. El seguro pasó a ser obligatorio para todos los trabajadores urbanos en 1999, si bien, a finales de 2003 sólo el 40 por ciento de ellos, aproximadamente, estaba cubierto. Como la economía es en gran medida rural, hoy día este seguro sólo cubre al 14 por ciento del total de la población activa (Mo y Zhang, 2006, pág. 2). El subsidio se abona durante un período de uno a dos años según el historial de cotización, no depende de los salarios anteriores y su cuantía es inferior al salario mínimo y superior al ingreso mínimo vital que perciben los

Cuadro 4. Seguro de desempleo e ingresos por habitante

	Año en que se adoptó el seguro de desempleo	Porcentaje de la población activa amparado actualmente <sup>1</sup>	Ingresos por habitante el año que se adoptó el seguro (o en 2005 si no existe) <sup>2</sup> ; en dólares estadounidenses constantes de 2001	Porcentaje de la población activa que trabajaba en la agricultura cuando se adoptó el seguro <sup>3</sup>
<b>Los seis países analizados</b>				
China, sólo el sector público	1986	—	850	60,0
China, sectores público y privado	1999	14	885	46,9
Corea, República de	1995	36	13.060	12,4
India	2005	2	620	54,2
Malasia	No existe	0	4.165	14,8 (2004)
Singapur	No existe	0	26.960	0,3 (2004)
Sri Lanka	No existe	0	846	34,3 (2003)
<b>Seis países que adoptaron el seguro de desempleo mucho antes<sup>4</sup></b>				
Australia	1944	—	7.362	—
Estados Unidos	1935	—	5.467	17,6
Francia	1905	—	2.894	42,7
Grecia	1954	—	2.358	48,2
Japón	1947	—	1.541	52,6
Reino Unido	1911	—	4.709	8,8

<sup>1</sup> China (2007a), donde el seguro de desempleo se instituyó en el sector público en 1986 y se amplió en 1993; Kannan (2007, pág. 7); ESIC (2006) y República de Corea (2006a y 2006b). <sup>2</sup> En las cifras de los seis primeros países hemos aplicado el deflactor del Banco Mundial (2007) al ingreso nacional bruto por habitante; las de los otros seis son el PIB por habitante. <sup>3</sup> Banco Mundial (2007) e India (2006). <sup>4</sup> Berg y Salerno (2008).

residentes en zonas urbanas (una prestación de asistencia social)<sup>8</sup>. A finales de los años noventa, el gran número de cierres de empresas y de reducciones de plantilla que hubo en el sector estatal amenazó con hundir el régimen de seguro de desempleo, por lo que el Gobierno instituyó un programa de garantía de medios de vida básicos que proporcionaba prestaciones a los trabajadores estatales despedidos (en lugar del subsidio de desempleo). Cuando mejoraron las cuentas del régimen del seguro de desempleo, en 2001, se integró en el mismo el programa de garantía de ingresos (China, 2004a). Los trabajadores despedidos perciben una indemnización por despido de treinta días de salario por año de servicio (similar a la indemnización existente en la República de Corea), y su cuantía se sitúa en el nivel medio de los seis países estudiados (cuadro 5).

China aplicó diversas políticas activas con el fin de impulsar el empleo: asistencia para buscar trabajo, subvenciones a la contratación, readiestramiento profesional, obras públicas y apoyo al emprendimiento. Hay 4.038 oficinas de empleo de nivel superior a los distritos y otras 13.972 de nivel inferior. Si bien no

<sup>8</sup> El salario mínimo en Pekín es de 640 yuan chinos al mes (94 dólares estadounidenses) y el ingreso mínimo vital asciende a 330 yuan. El umbral de pobreza nacional es de aproximadamente 58 yuan (8,5 dólares estadounidenses) al mes por habitante, aunque el umbral de la pobreza aplicando el patrón de un dólar estadounidense al día se sitúa en 230 yuan (34 dólares) al mes por habitante.

Cuadro 5. Indemnización por despido y autorización para reducir plantilla

	Fechas de las leyes y de las reformas	Días de salario de la indemnización por despido, por años de servicio				Autorización obligatoria para reducir plantilla	
		1-2	2-5	5-20	>20	De las autoridades públicas	De los sindicatos
China	1986, 1992, 1994, 2007	30	30	30	30	Aviso	Aviso
Corea, República de	1997	30	30	30	30	Aviso	Aviso
India	1947, 1957, 1972, 1976, 1982	15	15	15	15	Sí <sup>1</sup>	No
Malasia	1955, 1967, 1980	10	15	20	20	Aviso	No
Singapur	1966	Se negocian en las empresas				No	No
Sri Lanka	1950, 1970, 2003, 2005	75	75	60-45 <sup>2</sup>	30-15 <sup>2</sup>	Sí <sup>3</sup>	Aviso

«Aviso» indica que la autorización no es obligatoria, pero que se deben notificar a las autoridades públicas, a los sindicatos o a ambos los despidos por reducción de plantilla previstos. <sup>1</sup> Rige en las empresas que emplean por lo menos a cien trabajadores. <sup>2</sup> Estas cifras son degresivas (por ejemplo, un esrilanqués que haya trabajado siete años recibe dos meses y medio de salario por cada uno de los cinco años últimos de servicio y dos meses de salario por los otros dos años). <sup>3</sup> Rige en las empresas que emplean por lo menos a quince trabajadores.

Fuentes: Leyes nacionales y documentos oficiales.

está clara la eficacia de las segundas, en conjunto hay en los dos niveles veintitrés oficinas por cada millón de personas económicamente activas, el índice más elevado de los seis países (cuadro 6). En cuanto a la formación profesional, se ha encauzado hacia los trabajadores excedentarios del sector público, a mejorar la preparación profesional previa al empleo y a capacitar a los trabajadores de las pequeñas empresas del sector informal.

El Gobierno puso en marcha en 1998 un programa de formación a gran escala para ayudar a encontrar trabajo a los trabajadores despedidos de las empresas estatales que tenían exceso de plantilla. El denominado modestamente «Plan trienal de formación de diez millones de trabajadores despedidos con miras a su recolocación» capacitó en realidad a trece millones de personas, el 65 por ciento de las cuales encontró un nuevo empleo. Otros 15.300.000 trabajadores despedidos fueron capacitados en una segunda fase, en 2001-2003 (China, 2004b). Con el fin de mejorar la calidad e idoneidad de la formación profesional, el Gobierno organizó un «Plan de fortalecimiento de la capacitación para mejorar las cualificaciones laborales» y un «Proyecto nacional de formación de personal muy cualificado». Además, se están desplegando esfuerzos considerables para instruir y capacitar a los trabajadores rurales excedentarios a fin de que logren colocarse en las ciudades. Una directriz oficial sobre los migrantes que abarca los años 2003-2010 contempla la formación de sesenta millones de trabajadores en cualificaciones elementales y de treinta y cinco millones (muchos de ellos, las mismas personas) en cualificaciones profesionales. Por otra parte se planea la formación en el trabajo de 250 millones de migrantes para que desempeñen empleos no agrícolas (Vandenberg, 2008, pág. 33).

Desde 2002, se han instituido varias políticas fiscales y de bonificaciones impositivas en apoyo de la recolocación. El Estado subvenciona a los empresarios que contratan a trabajadores despedidos por las empresas estatales o a los que les cuesta mucho encontrar trabajo; además, en determinados casos tam-

Cuadro 6. Oficinas públicas de empleo

	Número de oficinas públicas de empleo	Cobertura personal (oficinas por millón de personas económicamente activas)	Cobertura geográfica (km <sup>2</sup> que abarca cada centro, por término medio)	El trabajador debe inscribirse para percibir el seguro de desempleo	Servicios en línea para emparejar a quienes buscan trabajo con las vacantes
China	4.038*	5,3	2.310	Sí	No
Corea, República de	157	6,9	629	Sí	Sí
India	938	2,1	3.170	No	Algunos Estados
Malasia	38	3,7	8.646	No hay seguro	Sí
Singapur	21	9,3	33	No hay seguro	Sí
Sri Lanka	19	2,4	3.402	No hay seguro	Sí

\* Número de oficinas de nivel superior al distrito. China tiene además 13.972 oficinas de nivel inferior, de manera que, considerando ambos niveles en conjunto, el número de oficinas por millón de personas es de 23,7 y la cobertura geográfica de 518 km<sup>2</sup> por oficina. Fuentes: India: Chandra, Khanijo y Mangain (2006, pág. 31); China: China (2004c, pág. 61); República de Corea: Corea (2006b); Sri Lanka: entrevista en JobsNet; Singapur: portal de información del Gobierno de Singapur en <http://www.mom.gov.sg/index.htm>; Malasia: entrevista telefónica con el Departamento de Trabajo.

bién paga las cotizaciones de los empresarios a la seguridad social. Los planes se elaboran y aplican en el ámbito local con apoyo del Estado central. En una gran ciudad, por ejemplo, el Estado paga dos terceras partes de las cotizaciones al seguro social de las mujeres de más de 40 años de edad y de los hombres mayores de 50 años que opten por un empleo flexible, que equivale a menudo al trabajo por cuenta propia (AISS, 2008). La Administración central asignó unos 1.450.000 de dólares estadounidenses a subvenciones para la recolocación sólo en 2005; la aportación de los gobiernos y corporaciones locales es normalmente de 2,5 a 3 veces la del Estado (*ibíd.*).

China considera que el trabajo por cuenta propia y el fomento de las empresas son instrumentos esenciales de la política de empleo, conforme se declara en el «Libro blanco sobre la situación y las políticas de empleo» (China, 2004b). La nueva Ley de Fomento del Empleo tiene también un componente de apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYME), ya que, entre otras cosas, alienta a las entidades financieras públicas y privadas a conceder préstamos a pequeños prestatarios. Los gobiernos y corporaciones locales pueden abonar las prestaciones de desempleo en pagos únicos destinados a su uso como capital inicial de empresas de nueva creación (AISS, 2008). El programa «Ponga en marcha su propia empresa» y otros programas similares han impartido cursos en creación de empresas a trabajadores estatales despedidos. Las medidas de este género sirvieron para dar formación a 760.000 personas de 2004 a 2007, se crearon 241.000 empresas aproximadamente y se consolidó la preparación de 160.000 emprendedores que ya habían abierto una empresa. Como cada empresa —nueva o no— emplea por término medio a 2,75 personas, se estima que se crearon o salvaguardaron 1.100.000 puestos de trabajo (Atherton, Olming y Jun, 2007)<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Estas cifras preliminares del efecto del programa son «estimaciones probables», no resultados reales registrados.

El Estado ha utilizado durante más de veinte años las obras públicas para generar empleo rural y reducir la pobreza. La remuneración del trabajo corre por cuenta de los gobiernos y corporaciones locales, que hacen pagos en especie (comida, prendas de vestir, bienes de consumo e, incluso, productos industriales). Este dispositivo, adoptado a mediados de los años ochenta —a raíz de que las cosechas de alimentos fuesen excedentarias— sustituyó a los métodos de asistencia social empleados hasta entonces para combatir la pobreza. Entre 1985 y 2001, el Estado gastó 6.500.000 dólares en estas obras públicas (Ling y Zhongyi, 2004, pág. 3). Antes era frecuente que los trabajadores no percibiesen ninguna remuneración (ni salario, ni pagos en especie), pero en los últimos años se ha pagado su trabajo a los campesinos; así, en 2004 éstos recibieron 1.000 millones de yuan por su trabajo en proyectos públicos<sup>10</sup>. Las obras públicas de este tipo han ayudado a los campesinos a mejorar sus tierras y la infraestructura. Los análisis de sus efectos en el nivel micro confirman que: *a*) elevaron el valor y la productividad de la tierra, estabilizando con ello el empleo agrícola; *b*) aumentaron la demanda de mano de obra en un 6 por ciento; y *c*) proporcionaron ingresos añadidos (de la producción) que permitieron a las familias campesinas sufragar los viajes de sus miembros que consiguieron empleos no agrícolas (*ibid.*, pág. 49). Así pues, en China las obras públicas se han convertido en una manera de edificar la infraestructura rural, fomentar la producción agrícola y reducir la pobreza, en lugar de limitarse a crear puestos de trabajo asalariado como en la India.

### República de Corea

Como China, la República de Corea ha transformado un sistema laboral muy rígido en uno mucho más flexible. El proceso duró diez años y se llevó a cabo —mediante intensas negociaciones tripartitas— bajo la presión del Fondo Monetario Internacional (FMI) y a causa de la crisis financiera asiática (Kitt, 2003). Una resolución del Tribunal Constitucional de 1988 permitió efectuar despidos que antes eran casi imposibles; a partir de entonces, una empresa podía despedir con una orden judicial. En una reunión nocturna a puerta cerrada de la Asamblea Nacional, celebrada el 26 de diciembre de 1996, se aprobaron varias enmiendas de la Ley de Normas Laborales, entre las que destaca la obligatoriedad de que los despidos fueran convalidados por las autoridades, no por una orden judicial. Cuando se hicieron públicas estas reformas, los sindicatos protestaron enérgicamente y, en discusiones celebradas más adelante, consiguieron varias modificaciones, aunque no la necesidad de aprobación gubernativa de los despidos por exceso de personal. El Gobierno convino en aplazar dos años la entrada en vigor de la ley, pero el inicio de la crisis financiera precipitó las cosas antes de transcurrido aquel plazo: bajo la presión de los acontecimientos, los empresarios y el FMI, se enmendó la Ley de Normas Laborales a comienzos de 1998 y se

---

<sup>10</sup> Esta información sobre las remuneraciones y la práctica vigente fue recogida por la oficina de la OIT para China y Mongolia.

suprimió la obligatoriedad de la aprobación gubernativa. Se produjeron despidos en masa, pero el Gobierno reforzó simultáneamente la red de seguridad social (Kitt, 2003). Según la ley (enmendada) vigente actualmente, los despidos deben ser justificados por una «necesidad de gestión apremiante», que puede consistir en la existencia de problemas financieros. La empresa debe hacer «todo lo posible para evitar los despidos» y celebrar «consultas de buena fe» con los representantes de los trabajadores «acerca de las posibles medidas para evitarlos» (véanse Corea, 1997, artículo 31, y cuadro 5).

Los empresarios han hecho uso repetidamente de los contratos temporales y a tiempo parcial para maximizar la flexibilidad y disminuir los costos. A título de ejemplo diremos que el 30 por ciento de los trabajadores no eran fijos en 2004 (Jones, 2005, cuadro 1). Debido a ello se promulgó una ley sobre los trabajadores con contratos de duración determinada y a tiempo parcial (núm. 8074), que entró en vigor a mediados de 2007. Esta ley obliga a los empresarios a hacer fijos a los trabajadores que hayan trabajado con contratos de duración determinada durante más de dos años si quieren conservarlos en la empresa. Ahora bien, acaso la nueva ley no esté alcanzando el resultado para el que fue concebida, porque los empresarios se limitan a perder a los trabajadores, en lugar de regularizarlos (*Korea Times*, 2008). Ya en 1998 se había aprobado una ley relativa a la protección de los trabajadores cedidos (núm. 5512) con el fin de reglamentar el trabajo en régimen de subcontratación (las empresas de trabajo temporal); ahora bien, este régimen es mucho menos común que el de duración determinada, pues se aplica a menos del 1 por ciento de la población ocupada (Jones, 2005, cuadro 1).

Como contrapeso al avance hacia unas normas de empleo más flexibles, en 1995 se estableció un régimen de seguro de desempleo en el que las empresas deben inscribir a su personal, aunque hay exenciones y su observancia no es completa. Cerca del 36 por ciento de la población activa estaba cubierta por este régimen en 2006 (véase el cuadro 4), del que no forman parte los funcionarios públicos ni la mayoría de los docentes de establecimientos de enseñanza privados<sup>11</sup>. El subsidio se concede por un período de tres meses a dos años, en función de la edad y del historial de cotizaciones, y asciende al 50 por ciento del salario último del trabajador, con una cuantía mínima del 90 por ciento del salario mínimo y una máxima de 40.000 won coreanos (35 dólares estadounidenses) al día (Corea, 2006a, pág. 22)<sup>12</sup>. Al igual que en China, en la República de Corea se abona a todos los trabajadores una indemnización por despido de treinta días por año de servicio.

La República de Corea aplica diversas políticas laborales activas para ayudar a los trabajadores a colocarse. Posee una densa red de 157 oficinas de empleo

---

<sup>11</sup> Ya sea porque los despidos son un fenómeno raro en el sector público o porque estos trabajadores tienen regímenes propios.

<sup>12</sup> El salario mínimo ascendía a unos 27 dólares estadounidenses al día a finales de 2006, el 25 por ciento del salario medio bruto de los trabajadores manufactureros manuales y el segundo porcentaje más bajo de los países de la OCDE en los que existe un salario mínimo legal, entre los cuales el promedio es del 38 por ciento (Immerovoll, 2007, pág. 10).

públicas y en los últimos años ha promovido un portal en línea que sirve para poner en contacto a quienes buscan empleo y a las empresas. En el campo de la formación profesional, el Gobierno aplica métodos bien desarrollados y encauzados para prestar apoyo financiero a los empresarios y a diferentes categorías de trabajadores ocupados y desempleados. No existe en el país una cotización sobre la nómina para la formación (como en Singapur y Malasia), pero los fondos excedentarios del seguro de desempleo se usan para costear programas de formación profesional. En 2005, por ejemplo, se destinaron cerca de 1.300.000 millones de dólares estadounidenses a esta finalidad (Corea, 2006a, pág. 23). El Estado sufragaba una parte o, en algunos casos, todos los costos de la formación de los trabajadores ocupados y los recién contratados. Cuando un trabajador toma una licencia de estudios de hasta un año, su empresario recibe una subvención igual a los costos de la formación y el salario mínimo. También se conceden subvenciones específicas a los trabajadores a tiempo parcial o subcontratados y a los que reúnen por lo menos una de las condiciones siguientes: estar a punto de dejar su puesto de trabajo, tener más de 40 años de edad o trabajar en una empresa de menos de 300 trabajadores o con un contrato de un año como máximo. La subvención cubre el costo de la formación hasta 1 millón de won al año (unos 875 dólares estadounidenses). Se conceden préstamos a bajo interés a los trabajadores que desean cursar estudios en una escuela superior, en un instituto de formación profesional o en la universidad. Los desempleados también pueden recibir subvenciones para gastos de formación y transporte.

Las empresas disponen de diversos programas de subvención que fomentan la contratación de desempleados de larga duración y miembros de colectivos vulnerables (personas de edad, beneficiarios de prestaciones sociales, personas con incapacidad, mujeres cabeza de familia, mujeres que han dado a luz, etc.). Además, hay diversas subvenciones para estimular la contratación en las pequeñas y medianas empresas (Corea, 2008). El país tiene un nivel elevado de trabajo por cuenta propia (el 27 por ciento de los trabajadores, según Corea, 2006b, pág. 12), al que se presta apoyo por conducto de la Administración de Pequeñas y Medianas Empresas instituida en 1996. Se fomenta el emprendimiento en los planes de estudio secundarios y universitarios.

**Cuadro 7. Cifras indicativas de programas de obras públicas generadores de empleo**

	Programa	Año	Gasto anual (en millones de dólares estadounidenses)	Porcentaje del gasto total del Estado	Empleo <sup>1</sup> (en millones)	Porcentaje de la población activa
China <sup>2</sup>	General	2004	121	0,0004	—	—
Corea, Rep. de	Crisis financiera	1998-2000	1.393	0,8935	0,95	0,0004
India	NREGA <sup>3</sup>	2006	2.200	0,0240	21	0,04699

<sup>1</sup> Personas ocupadas durante todo un año o parte de él. <sup>2</sup> Sólo el dinero gastado en salarios (Oficina de la OIT para China y Mongolia). <sup>3</sup> Plan de Garantía del Empleo Rural de 2006 (véase la nota 20).

Fuentes: Kwon (2002); OIT (2009); Banco Mundial (2007); sitio de NREGA: <http://nrega.nic.in/> [consultado el 12 de septiembre de 2007].



Las políticas de fomento del empleo de la República de Corea también comprenden programas de obras públicas concebidos para amortiguar los efectos de la crisis financiera asiática (véase el cuadro 7). El desempleo, que era inferior al 3 por ciento desde principios de los años noventa, aumentó al 6,8 por ciento en 1998. Se admitió en los programas a quienes no habían cotizado al fondo del seguro de desempleo y que no tenían derecho a percibir la asistencia social sujeta a la comprobación de los medios de vida (porque percibían demasiados ingresos). En los tres años principales del programa, de 1998 a 2000, se proporcionó trabajo a 2.580.000 beneficiarios (Kwon, 2002).

### «Flexiactivos»: Malasia y Singapur

Los dos países del sudeste asiático, Malasia y Singapur, crearon sistemas laborales flexibles mucho antes que la República de Corea y China. La actitud de los dos Estados fue decididamente favorable a las empresas en los decenios de 1960 y 1970, de manera que éstas no sufrieron unas normas rígidas. Al mismo tiempo, los dos países tenían plena conciencia de la importancia de capacitar bien a los trabajadores con políticas activas. En consecuencia, ambos recaudan una cotización de perfeccionamiento profesional que genera fondos para formar a los trabajadores. Curiosamente, los dos países han evitado deliberadamente establecer un seguro de desempleo. Los trabajadores reciben, pues, ayuda activa, pero casi nada de prestaciones. Podríamos denominar planteamiento «flexiactivo» a esta combinación singular.

#### Singapur

Singapur tiene las leyes laborales más flexibles de los seis países que analizamos. Una empresa de este país no necesita autorización oficial para despedir y ni siquiera está obligada a notificar los despidos a la Administración. Como en otros países, se despliegan esfuerzos constantes para asegurar que las empresas no abusen de los regímenes atípicos de empleo. El Código del Trabajo recoge diversos tipos de trabajo y la Ley de Empleo (enmendada) de 1995 tiene un artículo acerca de la subcontratación interna destinado a garantizar el abono de los salarios a los trabajadores. La responsabilidad de pagar al trabajador incumbe tanto a la empresa que proporciona la mano de obra como a la que la recibe. Ahora bien, algunas empresas contratan a trabajadores y los califican de contratistas independientes para hurtarse a su obligación de cotizar al Fondo de Previsión Central, que es el régimen general de la seguridad social. Los tribunales actuaron contra ciento ochenta empresas que habían cometido esta infracción en 2006. Como observó recientemente el ministro de Estado de la Fuerza de Trabajo: «si una empresa afirma que cada uno de los miembros de su equipo de veinte limpiadores trabaja como contratista independiente, nuestros inspectores estudiarán muy de cerca el asunto y tendrán que aportarnos pruebas muy fidedignas para convencernos de que eso es verdad» (Gan, 2007, párrafo 28).

Como ya hemos dicho, en Singapur no existe el seguro de desempleo. No está claro si esta inexistencia mantiene bajo el desempleo o si bien el hecho de que el desempleo esté bajo hace innecesario el seguro de desempleo: los dos factores pueden influir. El desempleo es bajo, pues se redujo al 2,7 por ciento en 2006. Está muy extendida la creencia de que el seguro de desempleo crea un «riesgo de abuso» que hace que la gente no tenga interés en trabajar y, por consiguiente, acrecienta el desempleo. Como observó en 1997 el ministro de Hacienda y presidente de la Autoridad Monetaria de Singapur, Richard Hu:

Nuestra estrategia ha consistido en alentar la autonomía económica promoviendo la movilidad social. En lugar de conceder prestaciones de desempleo cuantiosas e implantar programas de sostén de los precios, preferimos la creación de puestos de trabajo y la competencia del mercado. La concesión de subvenciones ha sido selectiva y se ha circunscrito principalmente a la educación, la atención sanitaria y las viviendas públicas (citado en Cheung, 2000, pág. 4).

Como se desprende de la parte inferior del cuadro 4, Singapur ha sobrepasado el nivel de ingresos en el que varios países desarrollados instituyeron el seguro de desempleo. Gracias a la eficacia de su Estado y a la solvencia de su hacienda, Singapur posee la capacidad de establecer dicho seguro, pero no tiene la intención de hacerlo. La falta de un seguro de desempleo no está contrarrestada por unas indemnizaciones por despido elevadas y, de hecho, el Gobierno no fija la cuantía de esa indemnización, que se concierta en las empresas, ya sea en los convenios colectivos negociados con los sindicatos, ya sea en los contratos de trabajo individuales.

Mientras que la política laboral pasiva de Singapur es endeble, su política activa es muy vigorosa. La red de veintiuna oficinas de empleo es una de las más densas de los seis países, tanto por lo que respecta a la cobertura de la población (nueve oficinas por cada millón de trabajadores) como a la cobertura geográfica (véase el cuadro 6). Lo mismo que en la República de Corea, en Singapur el Gobierno ha creado un servicio por Internet en el que los empresarios anuncian vacantes de puestos a los que los trabajadores pueden postular directamente. Los anuncios se borran de manera automática al cabo de treinta días para mantener al día la lista, en la que figuran unas 1.000 vacantes<sup>13</sup>.

Como la tasa de desempleo es baja, la mayoría de las políticas oficiales en realidad prestan ayuda a trabajadores que ya están ocupados. La plétora de programas de formación profesional de Singapur se financia con cargo al Fondo de Perfeccionamiento de las Cualificaciones Profesionales (SDF), creado en 1979, y el más reciente Fondo de Dotación para el Aprendizaje a lo Largo de la Vida (LLEF). El SDF se costea con una cotización para formación que pagan las empresas y que asciende al 1 por ciento de los salarios mensuales de los trabajadores que ganan menos de 2.000 dólares de Singapur al mes. En 2005 financió actividades de formación de 478.000 trabajadores, el 19 por ciento de la población activa de la isla. Las empresas pueden disfrutar del fondo y, también, recu-

<sup>13</sup> Un sondeo aleatorio realizado el 26 de julio de 2007 mostró que había 990 vacantes anunciadas en el sitio.

perar sus cotizaciones haciendo que su personal reciba formación. El SDF paga el 80 por ciento del precio del curso y el 80 por ciento del salario del trabajador durante la formación fuera del puesto de trabajo. Hay también programas *ad hoc* para los desempleados que sólo han cursado estudios secundarios, los jóvenes desocupados de 15 a 25 años y los trabajadores de edad madura (WDA, 2006, págs. 33 y 34). El LLEF se creó en 2001 mediante una dotación del Estado, que ha aumentado desde entonces hasta 2.000 millones de dólares de Singapur, con cuyos intereses se financian programas. Los dos fondos gastaron 146 millones de dólares de Singapur en 2005 en formación, colocación de trabajadores y otros programas.

Singapur no considera que el fomento de las empresas forme parte de la política de empleo. La Agencia de Fomento de la Fuerza de Trabajo sólo tiene un pequeño programa de trabajo por cuenta propia, iniciado en 2005 para personas de edad madura que buscan trabajo. Como la tasa de desempleo es baja, no hacen falta programas de obras públicas para generar empleo. Las subvenciones al empleo se usan, sobre todo, para promover la contratación de trabajadores de edad madura.

## Malasia

El sistema laboral de Malasia es similar al de Singapur, hecho poco fortuito habida cuenta de la proximidad de los dos países, su historia común y la saludable atención con que uno y otro siguen su evolución respectiva. Hay varias diferencias de poca monta, pero globalmente los dos países comparten un mismo sistema que da flexibilidad a las empresas mediante políticas activas —sobre todo en lo relativo a la formación—, pero les presta poco apoyo pasivo, ya que, entre otras cosas, carecen de seguro de desempleo.

Las empresas no necesitan autorización para despedir a trabajadores, si bien, a diferencia de sus homólogos de Singapur, tienen que advertir del hecho. En los contratos de trabajo figura una cláusula de indemnización por despido, pero ésta es la más baja —con la de la India— de los seis países (cuadro 5). La falta de seguro de desempleo (lo mismo que en Singapur) no es por falta de fondos ni de capacidad administrativa, sino por prevención ante el riesgo de abusos a que pudiere dar lugar ese seguro. El desempleo no ha sobrepasado el 3,7 por ciento durante quince años.

Al estar la economía en situación de pleno empleo, o casi, se pone el acento en la formación previa al trabajo y en la actualización de las cualificaciones de quienes ya trabajan, aunque también se forma a los desempleados para ayudarles a reingresar en el mercado de trabajo. El Fondo de Perfeccionamiento de los Recursos Humanos, instituido en 1993, es financiado por las empresas del sector manufacturero y de algunos ramos del sector de los servicios que emplean a más de diez trabajadores. Abonan al mismo una cotización de formación profesional del 1 por ciento de la nómina, que baja al 0,5 por ciento si se trata de pequeñas empresas; por su parte, las firmas pueden solicitar subvenciones para sus programas de formación. El fondo citado se constituyó para revitalizar la labor de

formación de las empresas (especialmente, de las medianas) e incrementar la productividad (Tan, 2001); en 2004, aportó 52 millones de dólares estadounidenses para la capacitación de 460.000 personas. Por otra parte, en 2005 volvió a funcionar el Fondo de Perfeccionamiento de las Cualificaciones Profesionales que incita a las empresas privadas a formar a su personal. Actualmente presta ayuda a muchos de los 100.000 estudiantes que dejan cada año la escuela secundaria con 17 años y no van a la universidad: les alienta a que sigan una formación profesional antes de entrar en el mercado laboral (Kanapathy, 2006, pág. 11, y Bernama, 2007).

Aunque el desempleo general es bajo, el país tiene que lidiar con el problema del desempleo de los titulados. En 2001 se acometió un plan de formación para poner a estos jóvenes en relación con la economía mediante la capacitación en el trabajo y pagarles una asignación mensual. El plan había formado ya a 22.000 diplomados desempleados a principios de 2005. Aunque el sistema de subvenciones y demás ayudas de Malasia parece ser menos completo que el de Singapur, presta alguna asistencia; por ejemplo, las empresas que cotizan en bolsa tienen derecho a una doble bonificación de impuestos por las prestaciones abonadas a los participantes en el plan de formación de titulados (Malasia, 2006, pág. 12).

El fomento del emprendimiento en Malasia tiene por objeto mejorar la situación económica de las personas de etnia malaya con respecto a las de etnia china y respaldar el desarrollo general del sector privado para fortalecer la economía; se hace poco hincapié en la creación de empleo. La Corporación de Fomento de la Pequeña y Mediana Empresa presta apoyo a las empresas recién creadas y a la expansión de las ya existentes, y se han refundido diversos programas de préstamos para ellas en el seno de un nuevo banco (SMIDEC, 2005). Por último, como Malasia recibe trabajadores extranjeros para sus sectores de infraestructura y construcción, no necesita planear obras públicas para crear empleo.

## La estabilidad basada en la empresa: la India y Sri Lanka

Los dos países de Asia meridional son los únicos de la muestra en los que todavía se necesita autorización oficial para despedir a trabajadores. En ambos se tiene conciencia de que hay que cambiar las leyes, pero les es difícil hallar una solución aceptable para los sindicatos. Al mismo tiempo, tanto las políticas laborales pasivas como las activas son, por lo general, más endebles que en los otros cuatro países. Se han hecho esfuerzos para impulsar la calidad de la formación y las actividades en este campo, pero queda mucho por hacer. La inexistencia de políticas pasivas y activas eficaces se debe a la escasa capacidad administrativa y financiera. Sin embargo, el programa de empleo rural a gran escala de la India demuestra que los Estados de la región pueden actuar en el sector informal con medidas creativas.

## India

La legislación india exige que las empresas manufactureras y otras firmas industriales que empleen a más de cien trabajadores obtengan autorización gubernativa para efectuar despidos, permiso que, por motivos políticos, rara vez se concede. No es necesario el permiso si el trabajador y la empresa convienen en un acuerdo económico denominado frecuentemente «plan de retiro voluntario» (VRS)<sup>14</sup>. Una empresa puede convencer a los trabajadores a que acepten un VRS fijando la indemnización por ruptura del vínculo laboral por encima de la cuantía de la indemnización por despido que marca la ley. Las empresas se han valido de este método para hacer las reducciones de plantilla que precisaban.

Es grande el desacuerdo sobre los efectos que tiene el derecho laboral en los despidos. Mientras que los empresarios afirman que coarta la flexibilidad y ahuyenta las inversiones extranjeras, los sindicatos dicen que, en la práctica, rara vez se solicita permiso para despedir debido a la existencia de los VRS y a que se infringe la legislación<sup>15</sup>. La ley es polémica por el valor simbólico que tiene: si se relajasen sus disposiciones, se consideraría una victoria de los empresarios y una derrota de los sindicatos (Kannan, 2007, pág. 16). La Segunda Comisión Nacional del Trabajo recomendó en 2002 que sólo tuvieran que pedir permiso para despedir las empresas de más de trescientos trabajadores, en lugar de las que tienen por lo menos cien. El Gobierno de entonces fue aún más lejos, proponiendo que se estableciese el umbral en mil trabajadores, pero nunca puso en práctica el cambio. Conforme a un espíritu de negociación fundado en la «flexiseguridad», la citada comisión recomendó, además, que se aumentara la indemnización por despido de quince a cuarenta y cinco días de salario por año de servicio (India, 2005). El Gobierno dirigido por el Partido del Congreso que asumió el poder en 2004 opuso resistencia a modificar la ley para conservar el respaldo de sus socios de izquierdas en la coalición gobernante (entre ellos, el Partido Comunista). El Gobierno dirigido por el Partido del Congreso que recuperó el poder en 2009 es mucho menos dependiente de sus aliados de izquierdas.

Están autorizados los contratos temporales (de duración determinada), cada vez más difundidos desde que una enmienda a la Ley de Conflictos Laborales de 1947 los eximió del permiso para despedir de que venimos hablando (Rao, 2008, pág. 178). El trabajo subcontratado (proporcionado por un tercero, es decir, un subcontratista) se rige por la Ley de Trabajo en Régimen de Subcontratación (Reglamentación y Abolición) (núm. 37), de 1970 (véase India, 1970). Ésta dispone que no se recurrirá a él en los casos en que se dé al menos una de las condiciones siguientes: que el trabajo sea perenne; que sea necesario para el funcionamiento de la empresa; que lo realicen habitualmente trabajadores de plantilla; que abarque a una cantidad considerable de trabajadores (*ibid.*, capítulo VII, artículo 10). El empresariado ha tratado de que se supriman esos requisitos para

---

<sup>14</sup> Para acogerse a un VRS no es necesario que el trabajador esté cerca de la edad de la jubilación.

<sup>15</sup> Opiniones expresadas en entrevistas del autor con representantes de sindicatos y empleadores en Nueva Delhi, en agosto y septiembre de 2007.

lograr más flexibilidad, y los sindicatos se han opuesto a ello. El Gobierno del partido Bharatiya Janata, que mantiene posturas próximas a las empresas, dio a conocer en 2001 su intención de abrogar las restricciones, pero no llegó a hacerlo (Srivastava, 2004, pág. 122). La subcontratación es un tema polémico en la India, porque los empresarios la aplican cada vez más a fin de no tener que solicitar permiso para efectuar despidos. Los sindicatos alegan que reduce los puestos de trabajo estables y que, en muchos casos, no se pagan a los trabajadores subcontratados los salarios y prestaciones que marca la ley (Mittal, 2004); por otra parte, a los sindicatos les resulta más difícil afiliarse a estos trabajadores.

La política laboral pasiva de la India es endeble, si bien ha mejorado algo en los últimos años. Aunque todavía no hay en el país seguro de desempleo, en 2005 el Gobierno añadió una «asignación» por desempleo a su Seguro Estatal para los Trabajadores Asalariados que existía desde hacía mucho; este seguro proporciona también protección en caso de enfermedad, maternidad e incapacidad a los trabajadores del sector formal que ganan hasta 10.000 rupias indias (216 dólares estadounidenses) al mes (ESIC, 2006). La nueva prestación cubre la pérdida del empleo por despido o cierre de la empresa y la incapacidad por accidente no laboral<sup>16</sup>. Ahora bien, sólo tienen derecho a percibirla quienes han cotizado durante tres años antes de perder el empleo<sup>17</sup>. Los trabajadores reciben aproximadamente la mitad del salario medio de los cuatro últimos períodos de cotización y sólo se concede la prestación durante un total de doce meses en toda la vida del trabajador. El seguro ampara a 8.400.000 trabajadores, lo que equivale a alrededor del 24 por ciento de los asalariados del sector formal, pero sólo al 2 por ciento de la población activa del país (véanse el cuadro 4 y ESIC, 2006 y 2007).

Además, en la India las empresas que emplean por lo menos a diez personas tienen que pagar una gratificación de quince días de salario por cada año de trabajo —pero con un tope máximo— a los trabajadores que han estado a su servicio ininterrumpidamente durante cinco años por lo menos. La gratificación se abona a los trabajadores o a las personas a cargo de ellos en caso de jubilación, cese voluntario, despido, fallecimiento o incapacidad; se acumula con la indemnización por ruptura de la relación laboral, cuya cuantía es baja, de sólo quince días de salario por año de servicio.

La política laboral activa ha sido endeble en muchos terrenos, aunque hay señales de que la situación cambia. La asistencia en la búsqueda de trabajo por conducto de las 938 bolsas de trabajo del país registró una marcada tendencia a disminuir en el decenio anterior a 2002, pero ha habido cierta mejora en los últimos años<sup>18</sup>. La tasa de cobertura de la población (2,1 oficinas por cada millón de personas económicamente activas) es la más exigua de los seis países.

<sup>16</sup> La denominación oficial del seguro es el Rajiv Gandhi Shramik Kalyan Yojana.

<sup>17</sup> Desde el 11 de septiembre de 2009; anteriormente, el período de cotización exigido era de cinco años.

<sup>18</sup> Las colocaciones que hicieron las bolsas de trabajo bajaron de 253.000 a 142.600 en el período 1991-2002, pero subieron a 173.200 en 2005 (Chandra, Khanijo y Mamgain, 2006, pág. 32, y *Report on Employment Exchanges*, 2006, Ministerio de Trabajo y Empleo, pág. 27).

Es creencia general en la India que la fuerza de trabajo tendría que estar más cualificada para que el país se desarrolle más y compita mejor internacionalmente. Sólo el 5 por ciento de los trabajadores de 20 a 24 años de edad ha adquirido capacitación en el sistema de formación profesional y muchos institutos de enseñanza profesional oficiales necesitan mejoras urgentemente. Además, las personas que perciben la nueva prestación de desempleo no están obligadas a seguir una formación de readiestramiento, lo cual quiere decir que las políticas activas y pasivas no están coordinadas.

El Gobierno ha puesto en marcha desde 2004 tres iniciativas importantes para mejorar la formación y prestar con ello asistencia a los desempleados y subempleados, así como a los jóvenes que ingresan en el mercado laboral. La primera iniciativa es el programa de Centros de Excelencia mediante el cual se están modernizando 1.396 de los 5.100 institutos de enseñanza profesional del país haciendo que la comunidad empresarial participe directamente en su gestión y en la elaboración de los planes de estudio. El Banco Mundial apoya una parte de este programa. La segunda es la Iniciativa de Fomento de las Cualificaciones Profesionales, que sufragará cursillos de formación profesional organizados por módulos y destinados a personas que abandonan los estudios o que los terminan pero no van a continuar en una escuela superior o una facultad universitaria. El Gobierno espera formar a un millón de jóvenes en cinco años, con un gasto de 135 millones de dólares estadounidenses; transcurridos los cinco años, espera proseguir el programa y formar a un millón de personas al año (India, 2006). La tercera iniciativa consiste en expandir masivamente el acceso a la enseñanza y la formación gracias a la construcción de nuevos establecimientos: 6.000 institutos de enseñanza secundaria de calidad; escuelas superiores en 370 distritos; 30 universidades, 1.600 institutos de enseñanza profesional y politécnicos; 10.000 escuelas de formación profesional, 50.000 centros de ampliación de las cualificaciones profesionales y varios institutos de enseñanza superior especializados en gestión de la tecnología, enseñanza de las ciencias e investigación, tecnología de la información y otras materias<sup>19</sup>.

La India ha desplegado últimamente una gran actividad en el terreno de las obras públicas generadoras de empleo (véase el cuadro 7). Ha ejecutado varios programas en los últimos años, entre ellos el Plan de Garantía del Empleo Maharashtra, puesto en marcha a principios de los años setenta para paliar los efectos de una grave sequía y que prosiguió durante treinta años. Se acometieron después otros planes de alcance nacional, en su mayoría en el marco del Plan Nacional de Garantía del Empleo Rural Mahatma Gandhi, iniciado en 2006, que garantiza a todos los hogares rurales el derecho a cien días de trabajo al año en mejora de la infraestructura rural pagados por lo menos con el jornal mínimo: 60 rupias diarias (1,30 dólares estadounidenses). El plan se ejecutó en 200 de los 603 distritos del país y, en su primer año de pleno funcionamiento (2006-2007),

---

<sup>19</sup> El plan citado fue dado a conocer en el discurso que pronunció el Primer Ministro el Día de la Independencia en agosto de 2007; se encuentra en la dirección: <<http://www.hindu.com/nic/pmspeech070815.htm>> [consultada el 17 de febrero de 2010].

dio empleo a 21 millones de familias, que suponen aproximadamente el 15 por ciento de los hogares rurales y el 50 por ciento de los hogares del país que no llegan al umbral de la pobreza. El plan se ha ampliado al resto de la India y, durante el primer año, costó 2.150.000 dólares estadounidenses en administración, organización de los proyectos y salarios<sup>20</sup>.

El Estado administra varios programas para alentar a quienes buscan trabajo a crear su propia empresa. Las Células de Promoción del Trabajo por Cuenta Propia, creadas en el decenio de 1980, actúan hoy día en veintidós de las más de 900 bolsas de trabajo públicas. Además, el Ministerio de Microempresas y Pequeñas y Medianas Empresas y los órganos afines ofrecen actualmente veintitrés planes que abarcan desde los créditos a la formación profesional y empresarial. Por ejemplo, el programa del Primer Ministro Rozgar Yojana, iniciado en 1993, subvenciona pequeños préstamos a los desempleados que creen empresas. En sus primeros catorce años, subvencionó 2,8 millones de dólares estadounidenses de préstamos y la creación de 4.200.000 puestos de trabajo (calculando 1,5 puestos de trabajo por préstamo). Ahora bien, un estudio de 1997 mostró que la tasa de recuperación de los préstamos ascendía sólo al 53 por ciento, y otro efectuado en 2001 constató que esa tasa había disminuido hasta el 34 por ciento (Ministerio de Microempresas, 2006a). El Programa de Generación de Empleo Rural, iniciado en 1995, subvenciona las nuevas inversiones proporcionando dinero a crédito garantizado con los bienes de la empresa (un porcentaje del costo inicial) que se complementa con un préstamo bancario. Se calcula que entre su comienzo y principios de 2005 generó 2.800.000 puestos de trabajo (ídem, 2006b).

## Sri Lanka

Al igual que su vecino del norte, Sri Lanka conjuga una política restrictiva de los despidos con políticas laborales pasivas y activas endebles. En lugar de financiarse con fondos públicos, el sostén a los ingresos de los desempleados lo sufragan y pagan exclusivamente los empresarios. Las políticas activas han mejorado en los últimos años, pero la financiación de algunas actividades importantes se basa en donantes exteriores, por lo que suele trocearse en proyectos en lugar de hacerse de manera continua y estable.

La autorización para efectuar despidos debe obtenerse del Comisionado de Trabajo. Hasta hace poco, se solía denegar, pero ahora esto sucede menos frecuentemente, si bien siguen siendo corrientes las demoras en la aprobación. Aunque la ley dispone que el Comisionado adopte una decisión en un plazo de tres meses, en realidad suele tardar bastante más, muchas veces hasta diez meses. Los empresarios pueden despedir si no se ha emitido una decisión al cabo de tres meses, mas la costumbre es que no lo hagan, o casi nunca, por miedo a que pro-

---

<sup>20</sup> Véase el sitio de la Ley de Garantía del Empleo Rural Nacional: <<http://nrega.nic.in/>> [consultado el 12 de septiembre de 2007]. El Gobierno asignó 2.760.000 dólares estadounidenses al programa en 2006-2007 y 2.930.000 en 2007-2008.



testen los sindicatos. En cierto sentido, la ley es más rigurosa que en la India porque rige en las empresas de quince trabajadores en adelante en lugar de en las de cien. Los empresarios se oponen a la ley y tratan de conseguir que se abroge.

El país posee un mosaico de medidas de asistencia pasiva a los trabajadores. No existe un régimen de seguro de desempleo, pero el Fondo Fiduciario de los Trabajadores desempeña un papel similar. El empresario cotiza el 3 por ciento de los salarios y el trabajador no cotiza. Éste puede retirar el crédito acumulado una vez cada cinco años en caso de desempleo; además, los empresarios deben pagar una gratificación, conforme a un régimen muy parecido al existente en la India. La Ley sobre el Pago de Gratificaciones (núm. 12 de 1983) instituyó el pago único a los trabajadores que dejan a un empresario después de cinco años de servicio, sea cual fuere el motivo y, de hecho, se abona la gratificación aunque el trabajador sea despedido por mala conducta profesional, si bien pueden deducirse de ella los gastos habidos por concepto de daños y perjuicios. Esta ley rige en las empresas de quince trabajadores en adelante y, como en la India, el trabajador no cotiza. La gratificación se paga aparte de la indemnización por despido, no en lugar de ella, y la indemnización por despido está entre las más elevadas de los seis países analizados. Un trabajador que haya acumulado cinco años de servicio, por ejemplo, tiene derecho a setenta y cinco días de salario por cada año de servicio. Antes de 2003, la cuantía de la indemnización por despido la determinaba para cada trabajador el Comisionado General de Trabajo y, para paliar el carácter arbitrario de sus decisiones, ese año se negoció una tarifa general (Ranaraja, 2006, pág. 24).

El Gobierno hizo saber en 2004 su propósito de crear un verdadero régimen de seguro de desempleo, pero todavía no se ha superado el obstáculo de la financiación: pide a los empresarios que ayuden a costear el plan, pero éstos alegan que ya cotizan lo suficiente al Fondo de Previsión de los Trabajadores y a tres regímenes de previsión del cese de la relación laboral (indemnización por despido, Fondo Fiduciario de los Trabajadores y gratificación por antigüedad)<sup>21</sup>, por lo que habría que racionalizar éstos para reducir los gastos que soportan.

En términos generales, la política laboral activa de Sri Lanka es similar a la de la India. Durante los últimos años se han puesto en marcha varias medidas nuevas, en muchos casos con financiación aportada por donantes. El país había ensayado diversos planes de servicios de empleo desde los primeros años del decenio de 1970; a partir de mediados de los años noventa se encomendó a las «secretarías de división» que asesoraran y prestaran asistencia en la búsqueda de trabajo por conducto de los clubes de trabajo radicados en las oficinas del Departamento de Trabajo. El método no resultó muy eficaz a pesar de que participaron en su aplicación las 325 secretarías del país. En 2004 el Gobierno y la Cámara de Comercio de Ceilán lanzaron un nuevo plan denominado JobsNet, que se basó al principio en la colaboración del sector público con el privado y en

---

<sup>21</sup> Información recogida en entrevistas con funcionarios del Ministerio de Relaciones Laborales y con la Federación de Empresarios de Ceilán, en agosto de 2007, y de Sri Lanka (2006, pág. 184).

el criterio de la autofinanciación. Los donantes lo sufragaron durante tres años y a partir de entonces ha ganado más independencia económica.

Sri Lanka ha hecho grandes inversiones en los últimos años para mejorar la enseñanza profesional y superior, gracias a que ha gozado de ayudas cuantiosas de donantes. El Gobierno espera que ello le ayude a reducir el desempleo juvenil, que llegó recientemente al 33 por ciento de los jóvenes de 15 a 19 años de edad y al 16 por ciento de los de 20 a 29 años<sup>22</sup>. El Estado contrajo deudas abultadas con los bancos de desarrollo multilaterales para financiar dos grandes programas.

El primero, de siete años de duración, tenía por finalidad modernizar el sistema de formación profesional con criterios basados en la transmisión de capacidades, a fin de que las cualificaciones adquiridas por los alumnos correspondieran a las necesidades de las empresas. El programa consistió en elaborar planes de estudio, normas de calidad y principios de evaluación de 45 planes, que abarcaban 368 cursos impartidos en 135 escuelas de formación profesional. El presupuesto se elevó a 38.500.000 dólares estadounidenses y se aumentó en 20.000 el número de plazas de formación para los jóvenes rurales y urbanos. El segundo programa estuvo dedicado a la enseñanza universitaria y a los titulados sin empleo. Tuvo un presupuesto de 51 millones de dólares estadounidenses y se ejecutó de 2004 a 2009. En el marco de una de sus partes, denominada Tharuna Aruna II (Joven Profesional II), se ofreció a titulados sin empleo una colocación de ocho meses de duración combinada con un programa de formación de cuatro meses. Durante este período de prácticas en las empresas, los alumnos recibían formación, dietas para vivir y asignaciones para viajes, mientras que a las firmas se les concedían subvenciones para que aceptaran a los alumnos. El programa tenía por finalidad ayudar a 10.000 titulados a conseguir un empleo.

Hay también en Sri Lanka varios programas de fomento del empleo mediante obras públicas. El programa Samurdhi es un dispositivo de seguridad social que proporciona transferencias directas de ingresos a las familias pobres. A cambio de estas cantidades, muchas veces se pide a las familias beneficiarias que trabajen por salarios muy inferiores a los del mercado en proyectos de mejora de la infraestructura de su comunidad (por ejemplo, cubrir de gravilla una carretera, reparar el tejado de una escuela, etc.). Por otro lado, el programa con alta densidad de mano de obra de Samurdhi organiza proyectos que requieren más capital, ejecutados a menudo por terceros (Banco Mundial, 2006, págs. 65-71). La tarea consiste en construir y rehabilitar infraestructuras (regadío, represas, pozos, puentes y carreteras), sobre todo en las zonas secas y rurales, con trabajo asalariado. En 2006 se llevaron a cabo unos 370 proyectos<sup>23</sup>.

Una parte de cada transferencia de ingresos concedida por el programa Samurdhi debe depositarse en la sucursal local del Banco Samurdhi, una federación de entidades de ahorro de beneficiarios del mencionado programa. Los

<sup>22</sup> Las cifras corresponden al año 2005 (CBSL, 2006, pág. 66).

<sup>23</sup> El programa se denomina Randahadiya Nildiyawara y las cifras proceden de documentos oficiales internos.

préstamos se utilizan para pagar bienes de consumo y otras necesidades. Además, los grandes bancos estatales conceden micropréstamos al trabajo por cuenta propia generador de ingresos. Muchos organismos imparten capacitación en emprendimiento, y el programa más importante de este tipo es el del Ministerio de Asuntos de la Juventud, que dio formación a 143.000 jóvenes en el período 1994-2004 (Weeratunge, 2007, pág. 4).

Además de los programas en curso, los donantes y organizaciones no gubernamentales montaron proyectos de «dinero por trabajo» para ayudar a la recuperación tras el maremoto de 2004. A mediados de 2007, esas actividades habían concluido o estaban a punto de concluir. Sri Lanka siguió, pues, el ejemplo de la República de Corea de recurrir a las obras públicas para generar empleo durante una crisis.

## Conclusiones

Los sistemas laborales de Asia están sometidos a presión para que se conceda más flexibilidad a las empresas, ya sean del país o multinacionales extranjeras. Algunos países han reaccionado suavizando las leyes de protección del empleo y ampliando simultáneamente las políticas pasivas y activas (seguro de desempleo, asistencia para buscar trabajo, readiestramiento profesional, etc.). Esta transición significa el paso de la estabilidad del empleo basada en la empresa a un sistema más amplio de estabilidad del trabajador en el mercado de trabajo apuntalada con financiación oficial y organizada por los poderes públicos. China y República de Corea han reformado en este sentido sus sistemas durante el decenio último. Malasia y Singapur —que tienen una tradición de gobiernos favorables al mundo empresarial— han promulgado leyes flexibles con buenas políticas laborales activas durante muchos años, pero han resistido a la tentación de instituir un seguro de desempleo por temor al riesgo de abusos. La India y Sri Lanka todavía no han reformado su legislación laboral y mantienen un sistema de estabilidad del empleo anticuado: las empresas necesitan permiso oficial para despedir y los desempleados sólo tienen un amparo muy débil, aparte del programa de obras públicas nuevo e innovador de la India.

Aunque sobre todos los países se ejercen presiones mundiales para que reformen sus sistemas de relaciones de trabajo, en el carácter específico de la reforma (o ausencia de reforma) influyen factores internos. Los tres factores fundamentales son la política representativa, la ideología y la capacidad administrativa y financiera del Estado. En los países de Asia meridional, los partidos de izquierda o los socios en las coaliciones gobernantes han impedido que se menoscabe la legislación de protección laboral. Al mismo tiempo, la capacidad insuficiente del Estado es un escollo a la posibilidad de canjear una rebaja de la protección por una consolidación de la estabilidad mediante políticas activas y pasivas. En la fase actual no está claro cómo se saldrá de este punto muerto político al que se ha llegado.

Los gobiernos de los dos países del sudeste asiático han sido favorables a las empresas durante muchos decenios y han apoyado la flexibilidad. Además,

han reconocido la importancia de políticas activas, como la formación profesional, para desarrollar los recursos humanos. Esta ideología favorable a las empresas ha frustrado la instauración del seguro de desempleo, que es una política pasiva fundamental. Estos países consideran que el seguro de desempleo podría dar lugar a abusos y agravaría el desempleo.

Los dos países del nordeste de Asia han efectuado la transición por motivos diferentes. China ha tratado de promover una reforma capitalista y de atraer inversiones extranjeras directas con políticas de trabajo flexibles. Al mismo tiempo, posee un Estado capaz que puede llevar a cabo las reformas sin «interferencias» democráticas. Ha aplicado políticas laborales activas y pasivas, probablemente en parte por su legado ideológico comunista. La República de Corea es democrática y tiene un movimiento laboral activo que puede hacer difícil ahondar la flexibilidad y disminuir la protección. Las reformas fueron posibles por la presión del Fondo Monetario Internacional y la crisis financiera de finales de los años noventa. Al mismo tiempo, el Gobierno reparó su apertura a la flexibilidad con mejoras en la seguridad social y políticas activas.

Los casos examinados indican que los sistemas laborales de los países asiáticos no están convergiendo hacia un solo modelo. El camino que siga la reforma, o la falta de ella, se verá sin duda alguna condicionado por las presiones competitivas. Y las características internas de cada país, sobre todo, las formas de representación política del mundo empresarial y de los trabajadores, tendrán una influencia semejante, si no más poderosa.

## Bibliografía citada

- AISS (Asociación Internacional de la Seguridad Social). 2008. *China: Government promotes re-employment through subsidies*. Sitio de la AISS: <<http://www.issa.int/aiiss/Topics/Employment-policies>> [consultado el 22 de enero de 2008].
- Atherton, Andrew; Olming, Karl-Oskar, y Jun, Liu. 2007. *Evaluation of Start and Improve Your Business (SIYB) China Program*. Resumen de la evaluación final. Junio. Ginebra, OIT.
- Auer, Peter. 2007. *Security in labour markets: Combining flexibility with security for decent work*. Documento de Economía y Mercado Laboral núm. 12. Unidad de Análisis e Investigación sobre el Empleo del Departamento de Análisis Económico y del Mercado de Trabajo de la OIT. Ginebra.
- , y Cazes, Sandrine. 2003. *Employment stability in an age of flexibility: Evidence from industrialized countries*. Ginebra, OIT.
- BAD (Banco Asiático de Desarrollo). 2007. *Key indicators of 2007: Inequality in Asia*. Vol. 38. Manila, Banco Asiático de Desarrollo. Se encuentra en la dirección: <[http://www.adb.org/Documents/Books/Key\\_Indicators/2007/pdf/key-Indicators-2007.pdf](http://www.adb.org/Documents/Books/Key_Indicators/2007/pdf/key-Indicators-2007.pdf)> [consultada el 21 de enero de 2010].
- Banco Mundial. 2009. *World Development Indicators 2009*. Acceso por línea. Washington.
- . 2007. *World Development Indicators 2007*. CD-ROM. Washington.
- . 2006. *Sri Lanka: Strengthening social protection*. Abril. Se encuentra en la dirección: <[http://siteresources.worldbank.org/INTSRILANKA/Resources/Strengthening\\_Social\\_Protection.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTSRILANKA/Resources/Strengthening_Social_Protection.pdf)> [consultada el 15 de febrero de 2010].
- Berg, Janine, y Salerno, Mathew. 2008. «The origins of unemployment insurance: Lessons for developing countries», en Janine Berg y David Kucera (directores): *In defence of labour market institutions: Cultivating justice in the developing world*. Basingstoke, Palgrave Macmillan. Ginebra, OIT, págs. 80-99.

- Bernama (Agencia Nacional de Noticias de Malasia). 2007. «Skills Development Fund revived to assist SPM holders», 26 de julio, Putrajaya.
- Cazes, Sandrine, y Nesporova, Alena. 2007. *Flexicurity: A relevant approach in Central and Eastern Europe*. Ginebra, OIT.
- CBSL (Banco Central de Sri Lanka). 2006. *Annual Report 2006*. Colombo.
- Chandra, Ashoka; Khanijo, M.K., y Mamgain, R.P. 2006. *India National Employment Service: Perspectives on development*. Nueva Delhi, OIT.
- Cheung, Wai-lam. 2000. *Unemployment-related benefits systems in Singapore*. Research and Library Services Division, Legislative Council Secretariat. Hong Kong. Se encuentra en la página: <<http://www.legco.gov.hk/yr99-00/english/sec/library/e17.pdf>> [consultada el 9 de febrero de 2010].
- China, Gobierno de. 2007a. *Statistical communiqué on labor and social security undertakings in 2006*. Pekín, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social e Instituto Nacional de Estadística. Se encuentra en la dirección: <[http://www.stats.gov.cn/was40/gjtjj\\_en\\_detail.jsp?channelid=4920&record=21](http://www.stats.gov.cn/was40/gjtjj_en_detail.jsp?channelid=4920&record=21)> [consultada el 21 de enero de 2010].
- . 2007b. *Law of the People's Republic of China on employment contracts*. Traducción extraoficial al inglés de la firma Baker and McKenzie. Se encuentra en la dirección: <[http://lawprofessors.typepad.com/china\\_law\\_prof\\_blog/files/070629\\_labor\\_contract\\_law\\_en.pdf](http://lawprofessors.typepad.com/china_law_prof_blog/files/070629_labor_contract_law_en.pdf)> [consultada el 21 de enero de 2010].
- . 2004a. *China's social security and its policy*. Information Office of the State Council of the People's Republic of China, Septiembre. Se encuentra en la página: <[http://english.gov.cn/official/2005-07/28/content\\_18024.htm](http://english.gov.cn/official/2005-07/28/content_18024.htm)> [consultada el 21 de enero de 2010].
- . 2004b. *China's employment situation and policies*. Information Office of the State Council of the People's Republic of China. Se encuentra en la página: <<http://www.china.org.cn/e-white/20040426/index.htm>> [consultada el 21 de enero de 2010].
- . 2004c. *Study on labour market flexibility and employment security for China*. Instituto de Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de China y OIT, 5 de diciembre. Pekín.
- Corea, República de. 2008. *Subsidy for promoting new hiring*. Ministerio de Trabajo. Se encuentra en la dirección: <[http://english.molab.go.kr/english/employers/Major\\_Financial01.jsp](http://english.molab.go.kr/english/employers/Major_Financial01.jsp)> [consultada el 19 de septiembre de 2008].
- . 2006a. *Labor administration*. Seúl, Ministerio de Trabajo.
- . 2006b. *Korea's employment policy 2006*. Seúl, Ministerio de Trabajo.
- . 1997. *Labor Standards Act, including five revisions 1997-2003*. Traducción al inglés. Ministerio de Trabajo de Corea. Se encuentra en la página: <[http://www.molab.go.kr:8001/download/\\_20051220144304549.pdf](http://www.molab.go.kr:8001/download/_20051220144304549.pdf)> [consultada el 16 de septiembre de 2008].
- De Gobbi, Maria Sabrina. 2007. *Flexibility and security in labour markets of developing countries: In search of decent work for all*. Documento de Política de Empleo núm. 2007/6. Departamento de Política de Empleo de la OIT. Ginebra.
- . 2006. *Labour market flexibility and employment and income security in Ethiopia: Alternative considerations*. Documento de Estrategias de Empleo núm. 2006/1. Departamento de Estrategias de Empleo de la OIT. Ginebra.
- , y Nesporova, Alena. 2005. *Towards a new balance between labour market flexibility and employment security for Egypt*. Documento de Estrategias de Empleo núm. 2005/10. Departamento de Estrategias de Empleo de la OIT. Ginebra.
- EML Consultants. 2007. *The impact of labour laws and business environment on MSEs: A country study – Sri Lanka*. Mimeografiado. Colombo, OIT.
- ESIC (Employees' State Insurance Corporation). 2007. *Standard Note on Employees. State Insurance Scheme as on 1 January 2007*. Delhi, ESIC.
- . 2006. *Annual Report 2005-06*. Delhi, ESIC.
- Gan, Kim Yong. 2007. *Committee of Supply speech by Minister of State for Manpower, Mr. Gan Kim Yong, 8 March 2007*. Se encuentra en la dirección: <[http://www.mom.gov.sg/publish/momportal/en/press\\_room/mom\\_speeches/2007/20070308-committee0.html](http://www.mom.gov.sg/publish/momportal/en/press_room/mom_speeches/2007/20070308-committee0.html)> [consultada el 21 de enero de 2010].

- Immervoll, Herwig. 2007. *Minimum wages, minimum labour costs and the tax treatment of low-wage employment*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, núm. 46. París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- India, Gobierno de la. 2006. *Economic Survey 2006-2007*. Delhi, Ministerio de Hacienda de la India. Se encuentra en la página: <<http://indiabudget.nic.in/es2006-07/esmain.htm>> [consultada el 22 de enero de 2010].
- . 2005. *Amendment to Industrial Disputes Act*. Ministerio de Trabajo y Empleo de la India, Oficina de Información a la Prensa. Se encuentra en la página: <[http://pib.nic.in/release/re1\\_print\\_page1.asp?reid=14067](http://pib.nic.in/release/re1_print_page1.asp?reid=14067)> [consultada el 22 de enero de 2010].
- . 1970. *Contract Labour (Regulation and Abolition) Act, 1970*. Se encuentra en la página: <[http://pblabour.gov.in/pdf/acts\\_rules/contract\\_labour\\_regulation\\_and\\_abolition\\_act\\_1970.pdf](http://pblabour.gov.in/pdf/acts_rules/contract_labour_regulation_and_abolition_act_1970.pdf)> [consultada el 22 de enero de 2010].
- Jones, Randall S. 2005. *The labour market in Korea: Enhancing flexibility and raising participation*. OECD Economics Department Working Paper núm. 469. París, OCDE. Se encuentra en la página: <[http://www.oecd.org/olis/2005doc.nsf/linkto/ECO-WKP\(2005\)56](http://www.oecd.org/olis/2005doc.nsf/linkto/ECO-WKP(2005)56)> [consultada el 20 de marzo de 2010].
- Kanapathy, Vijayakumari. 2006. *Malaysia Country Report*. Redactado para un seminario sobre migraciones internacionales y mercados del trabajo en Asia organizado por el Instituto de Política y Formación Profesionales del Japón, Tokio, 17 de febrero. Se encuentra en la página: <[http://www.jil.go.jp/english/events\\_and\\_information/06\\_0217\\_report.htm](http://www.jil.go.jp/english/events_and_information/06_0217_report.htm)> [consultada el 7 de abril de 2010].
- Kannan, K. 2007. *The nexus of growth, investment and decent work in India: A case for strengthening policy coherence*. Artículo presentado en una reunión tripartita de alto nivel subregional de Asia Meridional sobre el nexo entre el crecimiento, las inversiones y el trabajo decente celebrada los días 3 y 4 de abril en Nueva Delhi.
- Kitt, Brett M. 2003. «Downsizing Korea? The difficult demise of lifetime employment and the prospects for further reform», *Law and Policy in International Business*, vol. 34, núm. 2, págs. 537-572.
- Korea Times*. 2008. «No breakthrough for non-regular workers», 18 de julio. Se encuentra en la página: <[http://www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2008/07/117\\_27822.html](http://www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2008/07/117_27822.html)> [consultada el 22 de enero de 2010].
- Kwon, Huck-ju. 2002. *Welfare reform and future challenges in Korea: Beyond the developmental welfare state*. Escrito presentado en el seminario del Instituto del Banco Asiático de Desarrollo sobre la protección social de los pobres en Asia y América Latina celebrado los días 21 a 25 de octubre en Manila. Ginebra, UNRISD.
- Ling, Zhu, y Zhongyi, Jiang. 2004. *The food-for-work policy and expansion of rural employment in poor areas in Western China*. Documento técnico socioeconómico núm. 16. Servicio de Inversiones Intensivas en Empleo. Ginebra, OIT.
- Malasia, Gobierno de. 2006. *Malaysia: Enhancing jobs strategy*. Putrajaya, Ministerio de Recursos Humanos. Se encuentra en la página: <<http://www.oecd.org/dataoecd/34/7/37865470.pdf>> [consultada el 22 de enero de 2010].
- Ministerio de Microempresas y de Pequeñas y Medianas Empresas. 2006a. *Prime Minister's Rozgar Yojna: Evaluation of PMR*. Nueva Delhi. Se encuentra en la página: <[http://msme.gov.in/msme\\_pmry\\_evaluation.htm](http://msme.gov.in/msme_pmry_evaluation.htm)> [consultada el 22 de enero de 2010].
- . 2006b. *Rural Employment Generation Programme*. Nueva Delhi. Se encuentra en la página: <[http://msme.gov.in/msme\\_regp.htm](http://msme.gov.in/msme_regp.htm)> [consultada el 22 de enero de 2010].
- Mittal, R. A. 2004. «Contract labour policy perspective: Trade unions view point», en M.S. Ramanujan y J.S. Sodhi (directores): *Management of contract labour in India*. Nueva Delhi, Shri Ram Centre, págs. 277-288.
- Mo, R., y Zhang, Libin. 2006. *The issues on employment status, re-employment of the laid-off and special economic zones in China*. Ponencia preparada para la mesa redonda de alto nivel sobre las reformas del mercado de trabajo de la India organizada por la OIT y el Ministerio de Trabajo y Empleo de la India y celebrada en Nueva Delhi los días 7 y 8 de diciembre.

- New York Times*. 2007. «China passes a sweeping labour law», 30 de junio. Nueva York. Se encuentra en la página: <<http://www.nytimes.com/2007/06/30/business/worldbusiness/30chlabor.html?partner=rssnytandemc=rss>> [consultada el 22 de enero de 2010].
- OIT. 2009. *Economically active population estimates and projections 1980-2020*. Quinta edición (revisión de 2009). Se encuentra en la página: <<http://laborsta.ilo.org>> [consultada el 21 de enero de 2010].
- . 2007. *Labour and social trends in ASEAN 2007: Integration, challenges and opportunities*. Bangkok, OIT.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2006. *Informe sobre el desarrollo humano*. Glastonbury (Connecticut), Grupo Mundi-Prensa.
- Ranaraja, Shymali. 2006. *Labour market reform – Sri Lanka*. Ponencia preparada para la mesa redonda de alto nivel sobre las reformas del mercado de trabajo de la India organizada por la OIT y el Ministerio de Trabajo y Empleo de la India y celebrada en Nueva Delhi los días 7 y 8 de diciembre.
- Rao, E.M. 2008. *Industrial jurisprudence: A critical commentary*. Nueva Delhi, LexisNexis Butterworths Whadhwa.
- Shyam Sundar, K. R., y Venkata Ratnam, C.S. 2007. «Labour reforms in China and India: Reform aggression (China) versus reform allergy (India)», *Indian Journal of Labour Economics*, vol. 50, núm. 3, págs. 497-512.
- SMIDEC (Small and Medium Industries Development Corporation). 2005. *SME Performance Report 2005*. Kuala Lumpur.
- Sri Lanka, Gobierno de. 2007. *Economic and social statistics of Sri Lanka 2007*. Colombo, Banco Central de Sri Lanka.
- . 2006. *Mahinda Chinthana: Vision for a new Sri Lanka: A ten-year horizon development framework, 2006-2016*. Discussion Paper. Colombo, Ministerio de Hacienda y Planificación, Departamento de Planificación Nacional. Se encuentra en la página: <<http://www.treasury.gov.lk/EPPRM/npd/pdfdocs/budget2007/MahindaChintanaTenYearDevelopmentPlan.pdf>> [consultada el 20 de marzo de 2010].
- Srivastava, S.C. 2004. «Impact of repeal of Section 10 of Contract Labour (Regulation and Abolition) Act», en M. S. Ramanujan y J.S. Sodhi (directores): *Management of contract labour in India*. Nueva Delhi, Shri Ram Centre, págs. 120-138.
- Tan, Hong. 2001. *Malaysia's Human Resource Development Fund: An evaluation of its effects on training and productivity*. Washington, Instituto del Banco Mundial. Se encuentra en la página: <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/206512/Malaysia%20Human%20Resources%20Development%20Fund%20English.pdf>> [consultada el 7 de abril de 2010].
- Universal. 2009. *Labour and Industrial Laws*. Nueva Delhi, Universal Law Publishing Co.
- Vandenberg, Paul. 2008. *Is Asia adopting flexicurity? A survey of employment policies in six countries*. Documento de Economía y Mercado de Trabajo núm. 2008/4. Departamento de Análisis Económico y del Mercado de Trabajo. Ginebra, OIT.
- Weeratunge, Nireka. 2007. *Developing youth entrepreneurs: A critical analysis of projects and programs on youth entrepreneurship as an employment strategy*. Mimeografiado. Diciembre. Colombo, OIT.
- WDA (Workforce Development Agency). 2006. *On the record: WDA in review 05/06*. Singapore. Se encuentra en la página: <<http://app2.wda.gov.sg/data/imgCont/22/WDAAR06.pdf>> [consultada el 22 de enero de 2010].