

EMPLEOS para crecer



Verónica Alalmo
Marlano Bosch
David Kaplan
Carmen Pagés
Laura Ripani

EMPLEOS PARA CRECER

AUTORES

Verónica Alaimo

Mariano Bosch

David Kaplan

Carmen Pagés

Laura Ripani



**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Empleos para crecer / Veronica Alaimo, Mariano Bosch, David S.

Kaplan, Carmen Pagés, Laura Ripani. — 2ª edición

p. cm.

Incluye referencias bibliográficas.

978-1-59782-248-0 (Rústica)

978-1-59782-249-7 (Digital)

1. Labor market—Latin America. 2. Labor policy—Latin America. 3. Social security—Latin America. I. Alaimo, Veronica. II. Bosch, Mariano. III. Kaplan, David Scott. IV. Pagés, Carmen. V. Ripani, Laura. VI. Banco Interamericano de Desarrollo. Unidad de Mercados Laborales.

HD7130.5.E46 2016

IDB-BK-156

Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



SEGUNDA EDICIÓN

Esta edición incluye algunos cambios de forma sobre la primera edición. Adicionalmente, se han introducido cambios en el cálculo de costos no salariales que afectan los gráficos 2.6-2.10, 4.5 y 5.7. Estos cambios se deben a varios ajustes que en general se resumen en los siguientes puntos: 1. inclusión de aportes a los institutos de capacitación en ciertos países (Nicaragua y Paraguay); 2. cambios en la base imponible para el cálculo de los aportes (en algunos casos ingreso bruto y en otros ingreso neto de aguinaldo); 3. ajustes en límites superiores e inferiores para definir las bases imponibles que afectan al cálculo del monto de aportes (son establecidos por ley y en su mayoría dependen del salario mínimo). Por otra parte, se realizaron ajustes específicos en algunos países: 1. En Nicaragua se eliminó el costo por aviso previo dado que no está contemplado dentro de la legislación laboral y 2. En Jamaica se realizó un ajuste de la población ocupada utilizada para el cálculo del PIB por trabajador según la Encuesta de Fuerza de Trabajo 2012.

En el gráfico 5.2 se reajustó el indicador que hace referencia a “otros costos especiales en el caso de despidos colectivos” para Nicaragua (ítem 21 dentro del componente del cálculo del indicador de protección contra despidos colectivos para trabajadores permanentes cambió de 0 a 0,5).

El gráfico 2.17 se ha modificado ligeramente dado que en algunos países la tasa reflejaba el porcentaje de trabajadores que recibieron capacitación laboral respecto a la población de 15-64 años de edad, en vez de expresarlo respecto a los ocupados de la misma franja de edad. En este gráfico se decidió excluir a Jamaica, dado que la encuesta solo refleja datos para los inactivos.

Por último, en el gráfico 4.3 se eliminó el dato de República Dominicana, puesto que el país no cuenta aún con un seguro de desempleo. La encuesta de hogares del país reporta el porcentaje de trabajadores que recibe pago por cesantía.

ÍNDICE

i	Agradecimientos
iii	Acerca de los autores
1	Prefacio
5	Introducción
20	Capítulo 1: Luces y sombras del mercado laboral en América Latina y el Caribe
46	Capítulo 2: ¿Por qué hay tanto empleo informal y de poca duración en la región?
92	Capítulo 3: De los hechos a las políticas
108	Capítulo 4: Políticas para aumentar e igualar las oportunidades de acceso a empleos formales
164	Capítulo 5: Políticas para aumentar la estabilidad laboral productiva
204	Capítulo 6: Políticas públicas para lograr trayectorias de éxito
256	Apéndice metodológico
262	Apéndice de datos
266	Referencias bibliográficas

GRÁFICOS

- Gráfico 1.1** Evolución de la tasa de desempleo, 1993-2013 (en porcentaje)
24
- Gráfico 1.2** Cambio en el porcentaje de la población ocupada en el período 1993-2013 y por subperíodos
24
- Gráfico 1.3** Cuánto del crecimiento del PIB per cápita se explica por el crecimiento de la productividad y del empleo, 1993-2013 (en porcentaje)
25
- Gráfico 1.4** Crecimiento de los salarios medios y PIB por trabajador, 2003-13 (en porcentaje)
27
- Gráfico 1.5** Incremento del salario mínimo real anual, 2003-13
27
- Gráfico 1.6** Trabajadores que contribuyen a la seguridad social, 1993-2013 (en porcentaje)
29
- Gráfico 1.7** Crecimiento del PIB real por regiones (en porcentaje)
29
- Gráfico 1.8** Crecimiento del PIB real por trabajador, porcentaje de trabajadores formales e ingresos laborales por grupos de países afectados por el shock positivo de los términos de intercambio, 2003-13
31
- Gráfico 1.9** Evolución de la productividad del trabajo por regiones, 1990-2013
33
- Gráfico 1.10** Tasa de población de 15-65 años/población total, América Latina y el Caribe
33
- Gráfico 1.11** Porcentaje de ocupados formales según categorías de ingreso, ALC-18, 2013
35
- Gráfico 1.12** Porcentaje de ocupados de entre 25 y 54 años que llevan un año o menos en su empresa o puesto de trabajo, 2013
35
- Gráfico 1.1.1** Porcentaje de constituciones que recogen provisiones de política laboral en América Latina
36
- Gráfico 1.13** Años promedio que llevan los trabajadores en su empresa o puesto de trabajo (ALC frente a la OCDE), 2012
37
- Gráfico 1.2.1** Correlaciones condicionadas entre la duración del trabajador en su puesto de trabajo y características individuales
38
- Gráfico 1.2.2** Argentina: tasa de desempleo y proporción de ocupados de entre 15 y 64 años, con una antigüedad de cinco años y más
39
- Gráfico 1.14** ¿Cuán preocupado diría usted que está por quedarse sin trabajo o estar desempleado durante los próximos 12 meses, o no tiene usted trabajo?
40

Gráfico 1.15	Porcentaje de la población joven que ni estudia, ni trabaja, ni busca trabajo (nininis) o está desempleada, 2013 41
Gráfico 1.16	Porcentaje de la población de 15-24 años que ni estudia, ni trabaja, ni busca trabajo (nininis), según quintil de ingresos del hogar, 2003-13 (promedio de América Latina y Caribe) 42
Gráfico 1.17	Potencial aumento en el PIB per cápita resultante de incorporar a los jóvenes desempleados y a los nininis en la población ocupada 42
Gráfico 1.18	Tasa de participación de las mujeres en ALC y la OCDE, 1993-2013 44
Gráfico 1.19	Tasa de participación de adultos en el empleo, según su nivel educativo, 2013 44
Gráfico 2.1	Personas que buscan empleo según medios de búsqueda en ALC (en porcentaje) 53
Gráfico 2.2	Cantidad de empleadores que utilizan los Servicios Públicos de Empleo (SPE) para registrar vacantes (en porcentaje) 53
Gráfico 2.3	Probabilidades de transitar del desempleo al empleo en el intervalo de un año (en porcentaje) 54
Gráfico 2.4	Porcentaje de desempleo de larga duración (mayor o igual a 12 meses), circa 2013 55
Gráfico 2.5	Porcentaje de transiciones desempleo-empleo que resultan en un trabajo formal, población de 15 a 64 años 55
Gráfico 2.6	Costos salariales y no salariales en ALC, como porcentaje del PIB por trabajador 59
Gráfico 2.7	Empleo formal y costos salariales y no salariales (en porcentaje del PIB por trabajador) en ALC, 2013 60
Gráfico 2.8	Costos salariales y no salariales en ALC y tasa de formalidad de los jóvenes frente a la de los adultos, 2013 (en porcentaje) 61
Gráfico 2.9	Costos salariales y no salariales en ALC y porcentaje de salidas del desempleo hacia trabajos formales, 2013 61
Gráfico 2.10	Costos salariales y no salariales en ALC y porcentaje de trabajadores asalariados, 2013 62
Gráfico 2.11	Porcentaje de trabajadores que no estarían dispuestos a cotizar al sistema de pensiones o salud en El Salvador (por deciles de ingreso) 63
Gráfico 2.12	Porcentaje de empleados informales que trabajan en empresas grandes, 2013 64
Gráfico 2.2.1	Porcentaje de ocupados por cuenta propia, evolución 1980-2011 66

Gráfico 2.13	Dónde están, un año después, los ocupados que pasan por el desempleo (en porcentaje) 67
Gráfico 2.14	Evolución de los ingresos individuales después de perder un trabajo, en Argentina 69
Gráfico 2.15	Porcentaje de trabajadores que se separan de la empresa en un año 71
Gráfico 2.16	Tipos de separaciones en Chile y El Salvador (en porcentaje) 74
Gráfico 2.4.1	Promedio anual de flujos brutos de empleo en varios países 77
Gráfico 2.4.2	Contrataciones y separaciones mensuales en Brasil, Ecuador, Estados Unidos y México (como porcentaje del empleo formal) 78
Gráfico 2.17	Porcentaje de trabajadores que reciben capacitación en un período determinado, 2012 80
Gráfico 2.18	Porcentaje de ocupados que se capacitaron, por edad, tipo de trabajo y nivel educativo, en Chile, Ecuador y El Salvador 81
Gráfico 2.19	Porcentaje de empresas que capacitan, según la cantidad de trabajadores temporales, en Panamá 82
Gráfico 2.20	Porcentaje de cambios de empleo según la calidad de las transiciones para el trabajador 86
Gráfico 2.21	Porcentaje de transiciones de los trabajadores hacia empresas más grandes según el tipo de transición 87
Gráfico 2.22	Porcentaje de trabajadores activos de 25-45 años que han pasado por el desempleo, la inactividad o la informalidad en el transcurso de un panel 90
Gráfico 3.1	Resultados promedio en matemáticas, PISA 2012 102
Gráfico 3.2	Población de 25-34 años y 55-64 años con un nivel de educación menor a la secundaria completa (en porcentaje) 103
Gráfico 4.1	Efectos de combinar capacitación en planta con capacitación en aula 119
Gráfico 4.2	Gasto público en políticas activas de empleo, 2010 (en porcentaje del PIB) 123
Gráfico 4.3	Porcentaje de trabajadores que reciben seguro de desempleo con respecto al total de desempleados, países seleccionados, 2013 137
Gráfico 4.6.1	Desempleo frente a informalidad 138
Gráfico 4.6.2	Transiciones desde y hacia el desempleo y la informalidad 138

Gráfico 4.6.3	Transiciones hacia la informalidad y el ciclo económico en México, 1987-2009 (en porcentaje) 139
Gráfico 4.4	El diseño del seguro de desempleo afecta la duración del desempleo 141
Gráfico 4.7.1	Evolución de la diferencia de ingresos entre desempleados y no desempleados, con seguro de desempleo y sin él, en Uruguay 142
Gráfico 4.8.1	Empleados que se separan de una empresa, según antigüedad del trabajador (en porcentaje) 145
Gráfico 4.5	Costos salariales y de seguridad social en ALC y OCDE (como porcentaje del PIB por trabajador) 150
Gráfico 4.10.1	Asalariados y no asalariados que ganan menos que el salario mínimo horario (en porcentaje) 152
Gráfico 4.10.2	Relación entre salario mínimo y medio 153
Gráfico 4.6	Número de inspectores por trabajador en países de ALC frente a otros países del mundo 158
Gráfico 4.7	Número de inspectores por cada 10.000 trabajadores y tasa de formalidad 159
Gráfico 5.1	Protección contra despidos individuales para trabajadores permanentes 174
Gráfico 5.3.1	Relación entre dos medidas de protección laboral: EPL versus GCI 177
Gráfico 5.2	Protección contra despidos colectivos para trabajadores permanentes 178
Gráfico 5.3	Regulaciones para formas de contratación temporal 180
Gráfico 5.4	Porcentaje de trabajadores formales asalariados con contrato temporal y duración media en trabajos asalariados formales: Bolivia y Perú, trabajadores de 25-40 años de edad, zonas urbanas 181
Gráfico 5.4.1	Porcentaje de trabajadores que se separan de la empresa 183
Gráfico 5.5	Protección contra despidos individuales y porcentaje de asalariados con más de cinco años de duración en su empresa 183
Gráfico 5.6	Flujo de costo anual por indemnización y aviso previo de un trabajador con cinco años de antigüedad 185
Gráfico 5.7	Stock de costos de despido, al momento del despido para un trabajador con cinco años de antigüedad 186
Gráfico 5.8	Incidencia de la formación entre los trabajadores activos 193

Gráfico 5.9	Porcentaje de firmas que identifican la inadecuada formación de la fuerza laboral como un obstáculo importante 194
Gráfico 5.10	Gasto en capacitación como porcentaje del PIB, 2010 197
Gráfico 5.11	Incidencia de la capacitación según categoría ocupacional 201
Gráfico 6.4.1	Porcentaje de trabajadores que pierden empleos formales en México y Uruguay que serían elegibles para un seguro de desempleo con distintas reglas de elegibilidad 230
Gráfico 6.5.1	Porcentaje de trabajadores que cotizan a pensiones, 2007-15: total nacional y 13 áreas urbanas 236

DIAGRAMAS

Diagrama 1	El “círculo vicioso” de los empleos de mala calidad 6
Diagrama 2	Cómo lograr una política laboral a favor de la productividad 15
Diagrama 3	Trayectoria de éxito estilizada 17
Diagrama 2.1	Condiciones favorables para la creación de un empleo formal 56
Diagrama 2.2	Factores que determinan la productividad del empleo 58
Diagrama 2.3	Factores que inciden en la creación de trabajo formal 59
Diagrama 3.1	Un enfoque integral para crear más y mejores empleos, aumentar la productividad y lograr mayor bienestar 106
Diagrama 4.1	Políticas que afectan la creación de empleo formal 111
Diagrama 5.1	Políticas que afectan la destrucción de empleo 166
Diagrama 6.1	Círculo vicioso en las trayectorias laborales de la región 209
Diagrama 6.2	Consecuencias de una política laboral sin un diseño integral 216
Diagrama 6.3	Propuestas para lograr las trayectorias de éxito 217

CUADROS

Cuadro 2.5.1	Factores que afectan a la determinación de salarios 89
Cuadro 3.1	Principales motivos de las empresas para no capacitar (en porcentaje) 100
Cuadro 4.1	Iniciativas de apoyo al primer empleo 115
Cuadro 4.3.1	Población Económicamente Activa (PEA) de 15 a 64 años residente en las seis mayores áreas metropolitanas según género y grupos étnico-raciales seleccionados (Brasil, octubre 2014) 125
Cuadro 4.2	Contribuciones mínimas para ser elegible para el seguro de desempleo 135
Cuadro A4.1	Instrumentos de apoyo al ingreso existentes en la región 162
Cuadro 5.2.1.	Severidad de la protección del empleo: despidos individuales y colectivos (trabajadores regulares), pesos, indicador resumen 176
Cuadro 5.2.2.	Severidad de la protección del empleo-contratos temporales y WTA, pesos, indicador resumen 176
Cuadro 5.2.	Características de los Institutos Nacionales de Capacitación 196



Agradecimientos

Este libro es el resultado de un proceso de trabajo que se inició en 2010 y que involucró a un gran número de personas, entre asistentes de investigación, investigadores externos, asesores académicos y del sector público, así como la colaboración de todo el equipo de la Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Agradecemos los valiosos comentarios de dos revisores anónimos, así como también las generosas contribuciones de Guillermo Cruces, Cynthia González Ríos, Sergio Urzúa, Héctor Salazar, Norbert Schady, Julián Messina, Suzanne Duryea, Graciana Rucci, David Rosas, Consuelo Ricart, Roberto Flores Lima, María Victoria Fazio, Carolina González-Velosa, Manuel Urquidi, Dulce Baptista, Rafael Novella, María Fernanda Prada, Lucía Madrigal, Raquel Fernández, Claudia Vázquez, Laura Castrillo y Luana Ozemela.

Asimismo, deseamos reconocer el valioso apoyo técnico de María Laura Oliveri, Melany Gualavisí, Elodie Bataille, Juan Miguel Villa, Manuel González Schuler, Laura Casas, Eugenia de Diego, Laura Di Capua, Jaime Solórzano y María Noel Chaves. En etapas iniciales del proyecto también colaboraron Karina Acevedo, Daniel Alonso, Roberto Asmat, Sandra Ávalos, Catalina Franco, Octavio Medina, Sebastián Monroy-Taborda y Mónica Mogoillón. También agradecemos el invaluable apoyo, en distintas instancias del proyecto, del equipo administrativo formado por Carolina Hernández, Ethel Muhlstein y María Fernanda Rodríguez.

El libro se ha nutrido de numerosos insumos, entre los que se destacan las evaluaciones de impacto de seguros de desempleo y programas de apoyo temporal al ingreso en cinco países de la región, financiados con la Red de Centros del Departamento de Investigación del BID (RG-T1615) en el cual participaron Verónica Amarante, Rodrigo Arim, Andrés Dean, Martín González-Rosada, Werner Hernani, Cristóbal Huneus, Silvia Leiva, Carlos Medina, Alejandro Micco, Jairo Núñez, Lucas Ronconi, Matías Ruffo, Jorge Tamayo, María Villegas y Ernesto Yáñez, con el asesoramiento externo del

ii Empleos para crecer. **BID**, 2015

profesor Robert Lalonde. Asimismo, los estudios financiados con el trabajo sectorial RG-K1245 proveyeron un marco para el análisis de apoyo al ingreso en contextos de alta informalidad, con contribuciones de Emilio Espino, Julen Esteban-Pretel, Alan Finkelstein-Shapiro, Juan M. Sánchez y Miguel Sarzosa, y el asesoramiento externo de los profesores Jim Albretch y Hugo Hopenhayn.

El libro se ha beneficiado con los comentarios de los participantes de talleres de expertos realizados en Washington D.C.: Jim Albrecht, Jacqueline Mazza, Ángel Melguizo, Chris O’Leary, Andrea Repetto, Gabriel Ulyssea y Mario Velásquez, en junio de 2013, y Samuel Berlinski, Matías Busso, Julián Christia, Luca Flabbi y Norman Loayza, en mayo de 2014. También recoge los resultados de las conversaciones y de los intercambios con los participantes del IV Diálogo Regional de Políticas Laborales y Seguridad Social, realizado en Seúl, Corea, en septiembre de 2014. A todas las personas que participaron, muchas gracias.

También agradecemos las múltiples reuniones de trabajo relativas a esta publicación con Mikel Alcázar, Noémie Feix, Vivian Indorf, Tzitzí Morán y Esteve Sala, así como el paciente y minucioso trabajo de edición de Claudia M. Pasquetti y su equipo de colaboradores, el diseño y la infografía de Beatriz Melús y Víctor Meneses, el trabajo del equipo de la imprenta, los insumos de Elena Lafuente para la elaboración del resumen ejecutivo y la traducción al inglés de Gabriel Dobson.

De manera muy especial, nos gustaría agradecer la inspiración, la guía y las numerosas conversaciones que hemos tenido con Santiago Levy, vicepresidente de Sectores y Conocimiento del BID. Queremos enfatizar, en cualquier caso, que todos los errores y omisiones son de nuestra total responsabilidad.

**Verónica Alaimo, Mariano Bosch, David Kaplan,
Carmen Pagés y Laura Ripani**
Washington D.C., septiembre de 2015

Acerca de los autores

Verónica Alaimo es especialista sénior en la Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Inició sus labores en el Banco en 2008 como especialista en desarrollo social en la División de Salud y Protección Social. Lidera la investigación en temas de protección contra el riesgo de desempleo y generación de indicadores laborales para la toma de decisiones, así como también participa en el diseño y la implementación de proyectos sobre mercados laborales en la región. Antes de ingresar al Banco, fue consultora del Banco Mundial y del Ministerio de Economía de Argentina. Cuenta con un Doctorado en Economía de la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign, y con una Maestría y una Licenciatura en Economía de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Mariano Bosch es economista líder en la Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Desde sus inicios en el Banco en 2011, ha liderado proyectos de investigación en el área de mercados laborales, pensiones y políticas de bienestar, como *Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Antes de unirse al Banco, trabajó como consultor en el Banco Mundial y como profesor en la Universidad de Alicante. Ha publicado diversos artículos en el área de mercados laborales y desarrollo en revistas de reconocido prestigio como *American Journal*, *Applied Economics*, *American Journal: Economic Policy*, *Journal of Development Economics*, *World Bank Economic Review* and *Labor Economics*. Posee un Doctorado en Economía otorgado por la London School of Economics.

David Kaplan es especialista sénior en la Unidad de Mercados Laborales y de Seguridad Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desde 2010. Antes de unirse al BID, se desempeñó como economista de investigación en la Oficina de Estadísticas Laborales de Estados Unidos, profesor asistente de Economía en el Instituto Tecnológico de México, y especialista en el desarrollo del sector privado para el Banco Mundial. Es experto en mercados laborales en países en desarrollo, particularmente en las áreas de regulación laboral y de seguridad social. Ha publicado artículos de investigación en revistas como *Journal of Economic Perspectives*, *Journal of Development Economics* y *Review of Economics and Statistics*. Tiene un Doctorado en Economía de la Universidad Cornell, obtenido en 1998.

Carmen Pagés es la jefa de la Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En forma previa a esta labor, se desempeñó como economista principal en el Departamento de Investigación del BID, donde lideró importantes publicaciones, como *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*, edición de la publicación insignia anual del BID Desarrollo en las Américas (DIA). Ha publicado extensamente en revistas académicas y de política líderes en las áreas de mercados laborales, seguridad social y productividad. Antes de formar parte del BID, se desempeñó desde 2004 hasta el 2006 como economista senior en temas laborales en el Banco Mundial. Cuenta con una Maestría en Economía de la Universidad Autónoma de Barcelona y un Doctorado en Economía de la Universidad de Boston.

Laura Ripani es especialista líder en la Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se especializa en el área de mercados laborales, con particular interés en la mejora de oportunidades en los mercados laborales para jóvenes. Ha publicado ampliamente en revistas académicas en las áreas de mercados laborales, protección social y educación. Antes de formar parte del Banco, trabajó para el Banco Mundial en proyectos relacionados con la pobreza y los mercados laborales en América Latina. Cuenta con un Doctorado y una Maestría en Economía de la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign, y tiene una Licenciatura y una Maestría en Economía de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Prefacio

En la primera década del siglo XXI, América Latina y el Caribe (ALC) vivió una etapa de bonanza, que se vio reflejada en un crecimiento económico superior al promedio de décadas anteriores y en la reducción de la pobreza. Este fenómeno se explica, por una parte, gracias a un mejor manejo macroeconómico y, por otra, en función del *boom* de las materias primas experimentado en el mundo, que benefició a los países de la región exportadores netos de alimentos, petróleo y minerales. Sin embargo, estos cambios no se vieron acompañados por mejoras en la productividad de los países, y las predicciones de bajo crecimiento para la región ponen de manifiesto la fragilidad de los avances y, más aún, la posibilidad de que algunos de los avances sociales se reviertan.

Desde 2009 la región enfrenta un contexto internacional desfavorable. Si bien al comienzo de la crisis financiera internacional se observaron aumentos en las tasas de desempleo, en pocos años estas volvieron a los niveles previos a la crisis. No obstante, la tasa de desempleo no deja traslucir adecuadamente los problemas del mercado laboral. La tasa de desempleo es baja en la región porque los desempleados consiguen nuevos puestos de trabajo rápidamente, aunque en muchos casos se trata de empleos con menores salarios o beneficios, usualmente en el sector informal. De hecho, este libro identifica que, a pesar del mayor crecimiento económico, los mercados laborales de la región se siguen caracterizando por un binomio de alta informalidad y elevada inestabilidad del empleo. Así, aun cuando durante la última década se generó empleo formal en la región, desde una perspectiva de largo plazo, la informalidad ha caído poco y sigue siendo una realidad para más de la mitad de los trabajadores. Asimismo, en promedio, el 25% de los trabajadores de ALC lleva menos de un año en su empleo, y aproximadamente un tercio de los trabajadores que estaban en una empresa en un momento dado no se encuentra en este mismo empleo al cabo de un año. Por ello, aun cuando la tasa agregada de desempleo es baja, las elevadas tasas de rotación laboral de la región hacen que muchos trabajadores pasen por el desempleo en un momento u otro, y ese paso implica en muchos casos pérdidas de ingresos y salarios con importantes

2 Empleos para crecer. **BID**, 2015

costos de bienestar. Estos costos resultan particularmente elevados, debido a la escasa protección contra el desempleo y a las incipientes políticas activas de reinserción laboral que existen. Asimismo, la región se caracteriza por una baja acumulación de capital humano y una baja productividad en el trabajo. Todo esto conlleva costos de bienestar para las personas y costos económicos para las empresas y los países.

¿Cuáles son las causas que explican esta realidad? Este libro reconoce que las causas son muchas, pero fija su atención en una que sin duda desempeña un papel fundamental: el mercado de trabajo y la política laboral. La tesis central de este libro es que una política laboral enfocada en crear valor y acompañar al individuo durante los momentos clave de su vida laboral podría lograr mejores trayectorias laborales, es decir, empleos para crecer, tanto desde la perspectiva de los trabajadores, como de las empresas y los países.

Se puede y se debe hacer mucho más para lograr más y mejores empleos en ALC, y para ello un aspecto fundamental por considerar es que la política económica en general, y la política laboral en particular, se enfoquen en promover un mayor aumento de la productividad. Tal esfuerzo permitiría continuar y reforzar los resultados positivos alcanzados durante los últimos 20 años. Asimismo, este esfuerzo puede realizarse de manera que también ofrezca una mejor protección a los trabajadores, asegurando que los aumentos en la productividad también se reflejen en un mayor bienestar individual.

Existe un conjunto de políticas que puede impulsar la productividad de la región. Pagés (2010) menciona, entre otras: promover mercados de crédito más profundos y seguros, reducir los costos de transporte, impulsar una mejor política social, y llevar adelante políticas de desarrollo productivo, algo que se trata con mayor grado de detalle en Crespi, Fernández-Arias y Stein (2014). Aquí se propone una nueva palanca: una política laboral a favor de la productividad.

El libro presenta evidencia nueva que ayuda a entender algunos de los factores que hoy limitan el desempeño de los mercados laborales. Para que se cree un empleo formal —es decir, sujeto a los beneficios y protecciones que establece la ley— se deben dar las condiciones apropiadas. Sin embargo, el costo de contratar a los trabajadores formalmente en la región en relación con la productividad del mismo es alto. El costo mínimo de contratar a un trabajador asalariado formal (representado por el salario mínimo bruto, los costos de seguridad social que corresponden al empleador, los

costos del aguinaldo y de las vacaciones, y los potenciales costos de despido) representa, en promedio, un 39% del producto interno bruto (PIB) por trabajador, cifra que en algunos países llega al 70%. No es sorprendente que los países con mayores costos salariales y no salariales (relativos a su productividad) sean aquellos que presentan una menor proporción de trabajos formales y una mayor proporción de trabajadores no asalariados. Por otro lado, en algunos países de la región los empleos informales son *de facto* subsidiados a través de un conjunto de programas de aseguramiento social (mal llamados no contributivos). La combinación de impuestos a la formalidad y subsidios a la informalidad es exactamente opuesta a lo que la región necesita.

Esta falta de capacidad para generar trabajo formal convive con una alta rotación, que hace que los trabajadores cambien mucho de empleo (y transiten muchas veces entre la formalidad y la informalidad). En general, esta rotación no se traduce en una trayectoria laboral ascendente, de acuerdo con la cual el trabajador deja un empleo por otro mejor, o un empleo informal por otro formal. Los bajos niveles de capacitación dentro de las firmas, unidos a la corta duración de los trabajos, afectan directamente la capacidad de acumulación de capital humano y la capacidad del trabajador y de la empresa de ser más productivos conjuntamente.

Ante esta situación, el Estado puede cumplir un rol relevante a través de la implementación de políticas laborales que generen los incentivos correctos de inversión en capital humano, lo cual conduciría a un aumento de la productividad y de los empleos formales. En este sentido, el libro presenta los instrumentos de política existentes en la región, y los contrasta con lo que se observa en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), agrupando estos instrumentos según su objetivo: aumentar e igualar las oportunidades de acceso a empleos formales e impulsar la estabilidad laboral productiva.

Existe en la región una batería de políticas cuyo objetivo es favorecer la inserción laboral y la estabilidad laboral productiva, a través de una mejor transición del sistema educativo al mercado de trabajo, facilitando el intercambio de información sobre vacantes y trabajadores, reduciendo el costo laboral, o promoviendo la formación de habilidades en aquellos que están fuera del mercado laboral, a fin de aumentar su productividad y con ello su empleabilidad.

4 Empleos para crecer. **BID**, 2015

Todas ellas son prometedoras en cuanto a su impacto y costo-efectividad. Sin embargo, ALC no invierte lo suficiente en este tipo de instrumentos, y aún no apuesta a la evaluación sistemática de los mismos de manera que podamos conocer con precisión su efectividad. Una tarea pendiente es aumentar el alcance y la eficacia de los instrumentos existentes a fin de favorecer una inserción segura y una mayor estabilidad para los trabajadores en empresas formales.

Este libro presenta algunas sugerencias tendientes a mejorar el rol de las políticas laborales en el fomento de empleos para crecer. Dichas sugerencias parten de un principio básico: el diseño y la ejecución de las políticas laborales deben tener un enfoque integral. En algunos países, esto implica adecuar el costo del paquete de aseguramiento social; en otros, desarrollar mecanismos que faciliten la búsqueda y una buena “correspondencia” entre trabajadores y vacantes. En todos los países, se requiere promover una estrategia de formación continua, que permita que los trabajadores se capaciten y continúen aprendiendo en el lugar de trabajo, y que fomente la creación de valor para la empresa y la economía en su conjunto.

Santiago Levy
Vicepresidente de Sectores y Conocimiento
Banco Interamericano de Desarrollo
Washington D.C., septiembre de 2015

Introducción

El trabajo es un aspecto esencial para el crecimiento de las personas y los países. Alcanzar una plena realización personal es más difícil sin un empleo, del mismo modo que una economía no puede desarrollarse en su conjunto sin el impulso del mercado laboral. Ambas perspectivas van indiscutiblemente de la mano: desde un punto de vista individual, conseguir un buen empleo es la esperanza legítima de todo aquel que desea un sustento económico para sí mismo y para su familia; desde una óptica colectiva, crear más y mejores trabajos constituye una condición indispensable para alcanzar un crecimiento duradero y equitativo. *Empleos para crecer* se nutre de esta visión dual. En los capítulos que lo componen se realiza un análisis del desempeño del mercado laboral de la región y, a partir de este, se propone un paquete integrado de medidas que persiguen tanto el crecimiento de las personas, a través de trayectorias laborales de éxito, como el de las economías de los países, mediante el logro de más empleos de calidad y mayor productividad.

El ciclo económico positivo ha traído innegables ganancias para los mercados de trabajo de América Latina y el Caribe en las dos últimas décadas, como la reducción del desempleo, la creación de empleos y el aumento significativo de los salarios. Sin embargo, el nuevo horizonte que se plantea —ante el agotamiento del crecimiento que venía experimentando la región y las debilidades que presenta el panorama macroeconómico mundial— aumenta la urgencia de encontrar soluciones a los principales problemas laborales ya existentes. Este volumen muestra que, tras las todavía bajas tasas de desempleo, la región puede encontrarse atrapada en un círculo vicioso de empleos de baja calidad, que se manifiesta especialmente en el elevado porcentaje de trabajos informales, definidos en esta publicación como aquellos sin acceso a beneficios de seguridad social, y en la alta proporción de empleos de muy corta duración. Para salir de él, como se expone en *Empleos para crecer*, es necesario promover políticas integrales que impulsen la productividad.

El camino recorrido en la reciente época de bonanza se puede revertir

Los indicadores laborales han reflejado la etapa de crecimiento económico que ha vivido la región en los primeros 15 años del siglo XXI, la cual permitió una reducción de la pobreza de casi 20 puntos porcentuales (BID, 2015c) y una caída de la desigualdad, medida según el coeficiente Gini, de un 7% en los últimos diez años (Banco Mundial, 2015a). Sin embargo, persisten debilidades que, ante el cambio de escenario que ya se percibe, pueden hacer que se revierta el camino recorrido. Como se detalla en el capítulo 1, buena parte del crecimiento económico de América Latina y el Caribe se explica por el hecho de que los países fueron capaces de emplear a una mayor proporción de su población, y no tanto por un incremento de la productividad. De la misma forma, las mejoras más destacables de los indicadores laborales se produjeron en aquellos países que mayor provecho sacaron del *boom* de las materias primas, un período que ya ha quedado atrás. El bono demográfico, otro de los factores que venían impulsando la economía, también se encuentra próximo a agotarse. Ante este nuevo contexto, en el que las proyecciones de crecimiento son poco generosas, la región deberá propiciar ganancias más importantes en productividad si quiere perpetuar y expandir los avances del reciente período de bonanza (BID, 2015; OCDE, CEPAL y CAF, 2015).

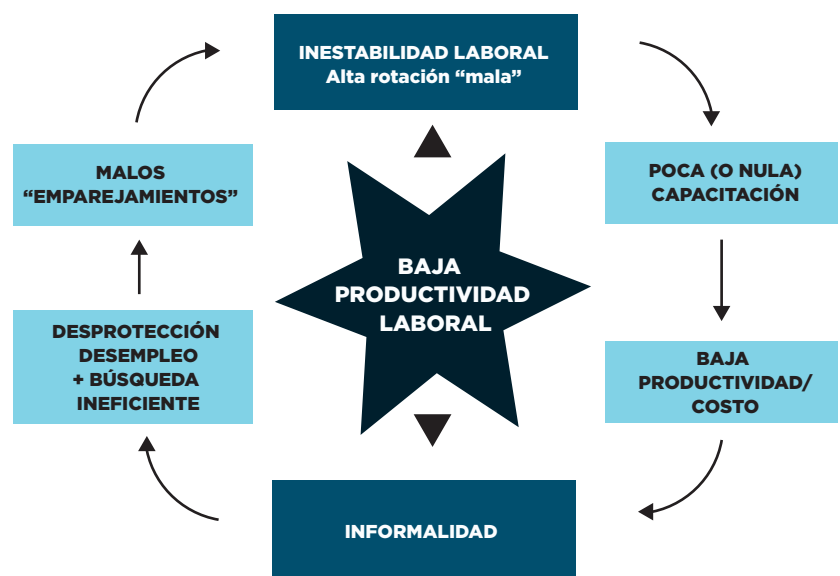
De igual manera, a pesar de la reciente etapa de crecimiento, persisten serios problemas en el mercado laboral de la región. La sustancial reducción de la pobreza y la desigualdad experimentada en las dos últimas décadas ha dado vida a una clase media que representa el 68% de la población (un 30% de clase media y un 38% de clase media vulnerable, que puede tanto caer en la pobreza como ascender a la clase media no vulnerable, Ferreira et al., 2013). Sin embargo, esta clase media trabaja mayoritariamente en el sector informal, y por ello es muy vulnerable a riesgos asociados a la enfermedad, la pobreza en la vejez y el desempleo. Si las perspectivas de un aumento de la desocupación que predice la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 2014 se materializan, muchos de los hogares que recientemente han ingresado a la clase media pueden revertir a la pobreza. Asimismo, el empleo que se genera es altamente inestable, aun en los empleos formales, lo cual magnifica y extiende la precariedad más allá de la informalidad. Por otra parte, algunos colectivos de determinados países (por ejemplo, los jóvenes, las mujeres y los trabajadores de bajo nivel educativo) registran bajas tasas de participación en el mercado. Lograr la inserción de estos trabajadores

en empleos es un requisito importante para su inclusión social. Al mismo tiempo, esta inserción supone un enorme potencial de crecimiento para los países que no se debe desaprovechar.

El círculo vicioso de la informalidad y la inestabilidad

El capítulo 2 muestra que detrás de una situación de bajo desempleo, se esconde una altísima rotación laboral, con consecuencias adversas para el bienestar de las personas y la productividad de las economías de la región. Los países de América Latina y el Caribe sufren una realidad de inestabilidad laboral, baja inversión en el capital humano de los trabajadores, baja protección ante el desempleo, informalidad y baja productividad (elementos que muy probablemente se retroalimenten entre sí), que atrapa a millones de trabajadores en una situación de pobreza, inequidad, falta de oportunidades, y bajo crecimiento económico (véase el diagrama 1).

Diagrama 1 El “círculo vicioso” de los empleos de mala calidad



Fuente: Elaboración propia.

8 Empleos para crecer. **BID**, 2015

No solo no cabe esperar que el crecimiento económico resuelva esta situación, sino que el propio funcionamiento del mercado de trabajo puede estar contribuyendo al bajo crecimiento de la productividad de la región. Desde el punto de vista macroeconómico, existen dos canales necesarios para el crecimiento de la productividad: uno es la reasignación de trabajadores de puestos de trabajo menos productivos a otros más productivos; el otro es el crecimiento de la productividad en cada puesto de trabajo. Sin embargo, ambos canales aparecen frenados por problemas en el mercado de trabajo.

Por un lado, se constata que existe una enorme reasignación de trabajadores. Uno de cada cuatro trabajadores en la edad central de sus vidas laborales (25-54 años) lleva en su empleo un año o menos en comparación con uno de cada seis en Estados Unidos y uno de cada ocho en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Esta elevadísima rotación genera pérdidas de bienestar importantes; no obstante, dicha reasignación no parece conducente a lograr aumentos en la productividad. Alrededor de la mitad de todas las transiciones laborales tienen lugar hacia trabajos peores desde el punto de vista de los salarios o beneficios, lo que sugiere que son trabajos de menor productividad. Debido a esta elevada rotación, entre el 20% y el 40% de los hombres y entre el 40% y el 60% de las mujeres de 25 a 44 años que han tenido al menos un trabajo o han buscado uno, pasó por el desempleo o la inactividad al menos una vez durante los últimos cinco años. Asimismo, más de la mitad tuvo un trabajo informal. Sin embargo, debido en buena parte a esto, los sistemas de protección social de la región son poco efectivos para reducir el costo del desempleo en términos de bienestar. Por todo ello, a pesar de las bajas tasas de desempleo de la región, más de la mitad de los trabajadores manifiesta estar preocupado o muy preocupado por perder su empleo (Latinobarómetro, 2013).

El segundo canal de crecimiento de la productividad también muestra dificultades. La elevada rotación es una de las razones que desestiman que trabajadores y empresas inviertan en el capital humano de los trabajadores. En la región, uno de cada nueve trabajadores recibe algún tipo de formación (educación o capacitación) a lo largo de un año, mientras que en el promedio de los países de la OCDE estas cifras están por encima del 50%. Ese escaso nivel de inversión hace más difícil actualizar y mejorar la productividad de los trabajadores mientras se encuentran en una relación laboral y a su vez puede estimular la alta rotación.

Empleos para crecer considera que la alta informalidad e inestabilidad que caracterizan la situación del empleo en América Latina y el Caribe no son

males con los que la región debe convivir, algo endémico, sino que dicha situación puede y debe superarse, ya que tiene consecuencias adversas para el desempeño económico y el bienestar. Enfocar las energías en vencerla debe ser un objetivo fundamental de la política económica y social.

La informalidad tiene repercusiones económicas, sociales y fiscales. La situación actual implica enormes dificultades para el diseño de mecanismos de aseguramiento social, con sus consiguientes impactos en el bienestar. Además, genera importantes trabas para acumular suficiente ahorro para la vejez en un contexto donde a partir del año 2020, la proporción de la población en edad de trabajar empezará a disminuir rápidamente, y la población mayor de 65 años se triplicará en los próximos 35 años (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013). Desde el punto de vista macroeconómico, la falta de ahorro suficiente puede reducir los recursos que se destinan a financiar proyectos productivos y, por ende, el crecimiento económico (BID, 2013).

La necesidad de crear programas para dar algún tipo de cobertura a los trabajadores informales puede plantear consecuencias fiscales importantes (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013). Además, los programas no contributivos para atender el bienestar de los trabajadores informales pueden, en sí mismos, promover un mayor nivel de informalidad, lo cual a su vez puede acarrear consecuencias sobre el valor agregado y el crecimiento (Levy, 2008; Bosch y Campos-Vázquez, 2014; Camacho, Conover y Hoyos, 2009; Amarante, Arim y Dean, 2011; Bosch, Maldonado y Schady, 2013). Por último, el capítulo 2 muestra que los trabajadores informales tienen mucha menos probabilidad de recibir algún tipo de formación, lo que reduce sus posibilidades de desarrollo profesional y crecimiento en el trabajo. Superar el *statu quo*, y promover empleos formales y productivos lograría mayor bienestar y un mayor crecimiento en la región.

Por otra parte, la elevada inestabilidad del empleo también tiene efectos adversos en el bienestar, y muy posiblemente en la productividad. Una elevada rotación del empleo supone un costo importante de bienestar para el trabajador que tiene que estar continuamente buscando empleo y sufriendo las posibles consecuencias de no obtenerlo. Además, la tenencia de un empleo estable se asocia a menudo con decisiones de largo plazo, tales como comprar una vivienda con crédito o formar una familia. Dado el panorama macroeconómico y las bajas tasas de crecimiento previstas para este año y los venideros, y en ausencia de políticas que busquen el incremento de la productividad, es probable que la tasa de desempleo vuelva a subir y que el nivel de preocupación por la inestabilidad del empleo sea incluso mayor. Como se ha planteado

anteriormente, un excesivo nivel de rotación puede desincentivar la inversión en el capital humano de los trabajadores y provocar que estos últimos acaben en empleos en los cuales son muy poco productivos, todo ello en detrimento de la productividad y del crecimiento. Por ello, es necesario invertir en herramientas optimizadas que reduzcan la rotación excesiva y permitan que los trabajadores que pierden involuntariamente su empleo puedan reinsertarse de forma rápida y efectiva en un empleo formal.

La región necesita políticas laborales que favorezcan la productividad

Es posible lograr una mayor formalidad y estabilidad en el empleo si la política económica en general, y la política laboral en particular, concentran mayores esfuerzos en promover la productividad. En *Empleos para crecer* se argumenta que promover una mayor productividad de todos los trabajadores actuales y potenciales permitiría lograr una mayor y mejor inserción laboral de los que hoy no trabajan, y una mayor calidad del empleo en términos de formalidad y estabilidad, con ganancias sustanciales en el crecimiento per cápita.

La región cuenta con un conjunto de políticas que persiguen incrementos en la productividad. Entre ellas se encuentran la promoción de mercados de crédito más profundos y seguros, la reducción de los costos de transporte, el impulso de una mejor política social o la elaboración de políticas de desarrollo productivo (Pagés, 2010; Crespi, Fernández-Arias y Stein, 2014). Este libro propone una nueva palanca: una política laboral a favor de la productividad.

La política laboral de la región se ha dirigido a fines eminentemente redistributivos, dando menos importancia a la búsqueda de la productividad. En general, ha tenido un enfoque de protección y su puesta en práctica ha sido mayormente a partir de la promulgación de leyes y reglamentos que buscan recomponer el balance de fuerzas entre los trabajadores y las empresas, mejorando el poder de negociación del trabajador, como la parte más débil de la relación. En este libro se sostiene que, si bien este es un aspecto fundamental, particularmente en una región caracterizada por grandes desigualdades, no resulta suficiente para lograr mejoras sostenidas y sostenibles en la calidad del empleo y el bienestar de la región. Las políticas laborales redistributivas buscan reasignar las porciones de una torta ya establecida, pero en general hacen poco por lograr que esa torta alcance un mayor tamaño. Por ello, aun cuando el objetivo sea lograr mayores ganancias para los trabajadores, es esencial complementar las políticas laborales que tienen

finés redistributivos con otras a favor del crecimiento, las cuales constituyen el objetivo central de este estudio. La evidencia económica muestra de manera poco ambigua que la productividad es el motor del crecimiento (Pagés, 2010; Crespi, Fernández-Arias y Stein, 2014), y que tiene poco que ver con sudor o esfuerzo físico y mucho con usar los recursos de los países (fuerza laboral, capital) de forma más efectiva e inteligente. Por ello, las políticas laborales a favor de la productividad buscan aumentar el valor generado por empresas y trabajadores, y a partir de ahí mejorar el crecimiento, la calidad del empleo y el bienestar.

Cómo funcionan los mercados laborales de la región

En *Empleos para crecer* se defiende la idea de que, para desarrollar políticas laborales a favor de la productividad verdaderamente eficaces, se debe entender mejor el funcionamiento del mercado de trabajo. En el ámbito redistributivo es posible, aunque no siempre deseable, intervenir sin conocer las fuentes de la creación de valor en el mercado laboral. Basta con ver cómo repartir el excedente generado. Sin embargo, cuando el objetivo es crear mayor valor, es esencial conocer los mecanismos a partir de los cuales se genera valor o no, y cómo apoyar mejor, sin detraer, con un buen diseño de política, ajustado a la realidad y a las necesidades de cada país.

Por eso, si bien el objetivo final de este libro es ofrecer recomendaciones acerca de cómo desarrollar una política laboral a favor de la productividad, se parte de un análisis del funcionamiento de los mercados laborales de la región (véase el capítulo 2), buscando entender las razones por las cuales se genera tanto empleo informal y de escasa duración. A partir de ahí, se identifica qué palancas se podrían aplicar para mejorar de forma sustantiva la situación actual. Se argumenta que, para que el mercado funcione correctamente y se cree empleo formal, es necesario que la productividad del trabajo sea suficiente para sufragar los costos de la formalidad. Asimismo, para generar empleo estable, la productividad de la relación laboral debe ser superior al costo de deshacerla (costo de despido). Aquí se señala que existen dos vías alternativas para lograr más formalidad. La primera consiste en lograr ganancias en la productividad del trabajo para poder afrontar los costos salariales y de salud, pensiones, capacitación y seguro de desempleo. La segunda consiste en reducir los costos de la formalidad (“flexibilización”), bajando los salarios y el acceso a los beneficios sociales de los trabajadores. Este libro se inclina claramente por la primera forma, entendiendo que

los costos no salariales y las regulaciones son esenciales para promover un mayor acceso a beneficios y una reducción del riesgo, aspectos clave del bienestar. Sin embargo, se muestra que la informalidad es en parte una respuesta a una situación en la cual la ambición de bienestar —y las leyes que buscan promoverlo— no se condice con la productividad. Por lo tanto, en estas páginas se documenta que, para poder lograr el objetivo de formalizar sin precarizar, se requieren importantes mejoras e inversiones destinadas a aumentar la productividad del trabajo, tanto más cuanto mayor sea la ambición en lo que respecta a los beneficios que se quieran sostener y promover. En algunos casos, también se requerirá revisar los niveles de beneficios que la productividad presente y futura podrá sostener, o su modo de financiamiento. Lograr que haya una fiscalización más eficaz de las leyes es otro canal que puede mejorar la formalidad.

Del mismo modo, mostramos que existen dos vías para promover una mayor estabilidad laboral. La primera consiste en impulsar una mayor productividad laboral fomentando, entre otros aspectos, el desarrollo permanente del trabajador, para lograr que la relación laboral tenga un valor elevado versus la opción de discontinuarla. La segunda consiste en encarecer el costo de despido para desincentivar el despido injustificado. Este libro aboga por la primera, aunque reconoce que debe existir un costo de romper la relación laboral. También promueve el desarrollo de mejores mecanismos de protección del ingreso y de reinserción laboral, de modo que se facilite la inserción rápida y efectiva de quienes pierden su empleo, y en el agregado se logre una reasignación que promueva ganancias en productividad, algo que hoy sigue estando pendiente en la región.

En el capítulo 3 se identifican las fallas de mercado que pueden estar incidiendo sobre los resultados del mercado laboral de América Latina y el Caribe. Se argumenta también que estas fallas, que son comunes en muchos países, se magnifican en la región por un contexto de baja escolarización de la fuerza laboral, alta informalidad y una todavía baja capacidad de diseñar e implementar políticas laborales con el suficiente músculo, o la suficiente eficacia, para superar dichas fallas de mercado. Las políticas laborales dirigidas a superar estas fallas de mercado y de Estado tienen el potencial de aumentar la productividad y mejorar el bienestar.

Ante estas consideraciones, en el libro se examinan las políticas laborales existentes en la región. En el capítulo 4 se revisan aquellas que se están poniendo en práctica, con el objetivo de aumentar e igualar las oportunidades de empleo formal. Se argumenta que las políticas activas del mercado

laboral son demasiado incipientes y no disponen de los recursos necesarios para enfrentar una realidad de trabajadores con escasa información acerca de dónde se encuentran las oportunidades laborales y con baja productividad debido, en parte, a las importantes carencias de los sistemas educativos de la región. Por ello, las políticas activas no alcanzan a ser suficientes para promover una mejor intermediación laboral, una buena vinculación de los jóvenes con su primer empleo ni una mejor inserción y reinserción laboral de los trabajadores desempleados. Asimismo, los países de la región apenas cuentan con sistemas de monitoreo, gestión y evaluación de las políticas activas que permitan conocer su desempeño y costo-efectividad.

Otro importante canal por el cual muchos trabajadores tienen problemas para acceder a empleos formales es la protección insuficiente al ingreso de los desempleados. Los sistemas de protección de los ingresos de los desempleados salvaguardan a una selecta minoría de trabajadores formales; por lo tanto, la gran mayoría de los trabajadores no cuenta con los instrumentos necesarios para mantenerse buscando hasta encontrar un empleo formal, y entonces se ocupa rápidamente en empleos informales.

Estos factores conviven con el hecho de que en muchos países los costos de contratar a un trabajador formal son altos en relación con la productividad, al tiempo que la fiscalización de la ley laboral es insuficiente. Todo ello implica que, dadas la baja productividad y empleabilidad con la que llegan muchos trabajadores al mercado laboral, el escaso vigor y los pobres sistemas de inteligencia con los que cuentan las políticas activas de empleo, más los elevados costos de la formalidad, muchos emparejamientos entre trabajador y empleador simplemente no alcanzan la productividad que se requiere para poder hacer frente a los costos de la formalidad. Ello ayudaría a explicar por qué la mayoría de los trabajadores pasa una gran porción de su vida laboral en la informalidad.

Por su parte, en el capítulo 5 se examinan los mecanismos con los que se cuenta en la región para lograr un empleo más estable y productivo (lo que llamamos “estabilidad laboral productiva”). Este concepto no implica un trabajo estable para toda la vida; como se sabe, la tecnología y la globalización han hecho que el cambio sea parte de la realidad de todos los trabajadores (véase el recuadro 1). Este libro aboga por empleos que les permitan crecer a las personas, y cuando sea necesario, transitar hacia otro empleo mejor. La regulación del despido injustificado es la forma más utilizada en América Latina y el Caribe para promover relaciones laborales más seguras. El grado de protección que otorga la ley es solo ligeramente inferior al que otorga la

ley en los países de la OCDE, y en algunos aspectos y países es incluso mayor. La legislación laboral puede reducir la rotación, y existe evidencia de que esta última sería aún mayor en ausencia de estas leyes. Sin embargo, una legislación del despido muy restrictiva puede generar efectos adversos que cabe considerar. Por ello, también se examinan las políticas de formación continua, dado que —como se expone en el capítulo 2— mejorar las habilidades de los trabajadores es un instrumento efectivo para promover la productividad a lo largo de la vida laboral y con ello reducir el número de despidos involuntarios. La información acerca de las inversiones en formación de trabajadores realizadas por parte de las empresas, las personas y el Estado es muy deficiente. Sin embargo, la poca que existe apunta a que el insuficiente desarrollo de estas políticas disminuye su efectividad. Por lo tanto, es probable que hagan muy poco por aumentar la productividad y atenuar la rotación laboral en la región. Ello podría explicar en parte por qué —incluso habiendo leyes protectoras del despido— la rotación es elevada en la región. Ante esto, este libro postula que es preciso repensar la combinación de políticas para lograr una mayor estabilidad laboral con productividad.

Recuadro 1. Las nuevas tendencias de los mercados laborales

La internacionalización de la producción en grandes cadenas transnacionales de valor hace que los países, y sus circunstancias, estén cada vez más interrelacionados. Lo que ocurre en una parte del planeta tiene repercusiones inmediatas en el otro extremo del mismo. Se han abierto oportunidades impensables hace solo unos pocos años. Empresas e individuos pueden ahora comerciar con personas en lugares remotos por vía electrónica, ampliando sus potenciales clientes y proveedores a escala planetaria. Sin embargo, ello también supone que los eventos adversos se propagan con extrema velocidad, lo cual potencialmente multiplica los riesgos a los que están sometidos los individuos. Se requiere crear mecanismos para que las relaciones laborales sean lo suficientemente robustas para sostener shocks inesperados, y asegurar que, en el caso de que no suceda, el trabajador reciba el apoyo necesario para enfrentar una transición que le permita reanudar con éxito su trayectoria.

La posibilidad de ir sustituyendo de cada vez más funciones por máquinas inteligentes (robots) también supone un reto extraordinario (Autor, 2010; Bry-

njolfsson y McAfee, 2015; Freeman, 2014; Frey y Osborne, 2013). Funciones como la de conducir un automóvil, que se suponían completamente fuera del alcance de las máquinas hace solo 10 años, son hoy en día una realidad. Ello va a requerir una enorme capacidad de ajuste para que los trabajadores vayan adaptándose y al mismo tiempo aprovechando esta nueva realidad.

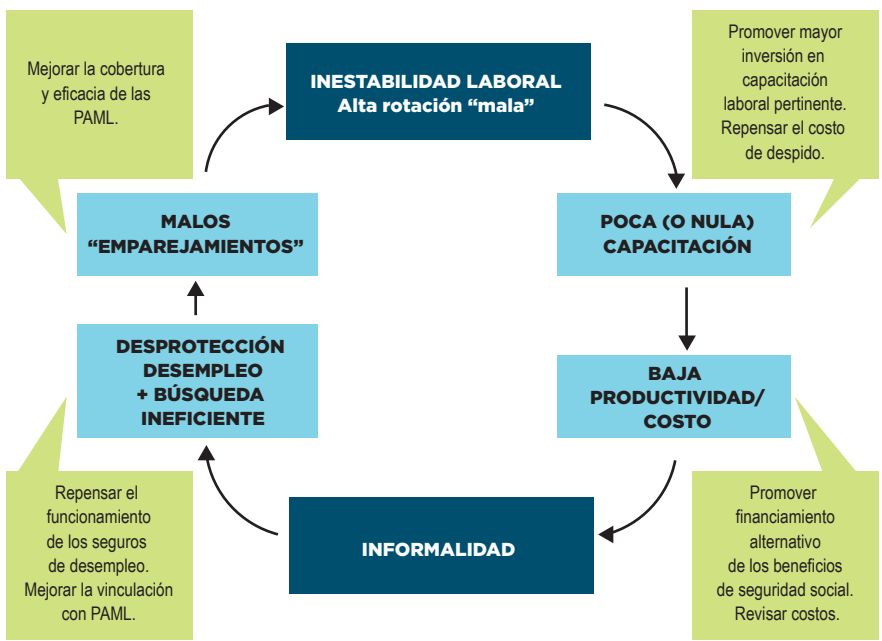
Otra tendencia emergente del nuevo milenio es la economía compartida. Tom Goodwin, vicepresidente sénior de Estrategia e Innovación de Havas Media empezaba un ensayo diciendo: “Uber, la compañía más grande del mundo de taxis, no tiene vehículos. Facebook, la empresa de comunicación más popular, no crea contenido. Alibaba, la firma comercial de más valor, no tiene inventario. Airbnb, el mayor proveedor de alojamiento, no tiene propiedades inmobiliarias. Algo interesante está pasando”.

Esto tiene implicaciones importantes para el mundo y para la región. La disrupción creada por estas plataformas puede aumentar la capacidad de generar valor en un sector como los servicios, que tradicionalmente ha estado menos sujeto a los avances tecnológicos, lo cual ha resultado en una baja productividad y en empleos de baja calidad. Sin embargo, la tecnología difumina la relación empresa-empleado, y por lo tanto la concepción tradicional de formalidad que fundamenta el contrato social de las economías se difumina también. La política laboral de la región tendrá que buscar la mejor manera de adaptarse a esta nueva realidad, equilibrando el objetivo de capitalizar las oportunidades que brinda con el de promover una gestión adecuada y proactiva de los riesgos, para reducir los posibles efectos adversos en las personas.

Empleos para crecer: políticas laborales para lograr trayectorias laborales de éxito

Una política laboral que favorezca la productividad requiere acompañar y promover el éxito del trabajador a lo largo de su trayectoria laboral. Un objetivo de este libro es conceptualizar un paquete integrado de políticas laborales a favor de la productividad que desactiven el círculo vicioso antes descrito y logren el objetivo de alcanzar más y, sobre todo, mejores empleos para toda la población como un mecanismo de superación de la pobreza, reducción de la desigualdad y mayor desarrollo económico y social (véase el diagrama 2).

Diagrama 2 Cómo lograr una política laboral a favor de la productividad



Fuente: Elaboración propia.
PAML = Políticas activas de mercado laboral.

En este contexto, en el capítulo 6 argumentamos que la región necesita una visión integral de la política laboral, centrada en las personas, de modo que se promuevan trayectorias exitosas a lo largo de su vida laboral. Por ello, una política laboral que busca aumentar la productividad del trabajo para fomentar el bienestar de los trabajadores debe orientarse a que el trabajador vaya mejorando su situación y su capacidad de generar valor para su país y para sí mismo a lo largo de su vida y de sus variadas transiciones. De esta manera, si bien no es fácil definir qué constituye un buen trabajo, con la idea de trayectoria de éxito suscribimos el concepto de trabajo decente (recuadro 2) propuesto por la OIT, y enfatizamos la perspectiva temporal. Es decir: que un buen trabajo no solo se define por su condición presente, sino por su capacidad de situar a la persona en una trayectoria ascendente a lo largo de su vida laboral, y así contribuir a un mayor desarrollo económico y social de los países.

Recuadro 2. El concepto de trabajo decente

Según la OIT, tener un trabajo decente significa “contar con oportunidades de un trabajo que sea productivo, que produzca un ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejorando perspectivas de desarrollo personal e integración en la sociedad, libertad para que la gente exprese sus opiniones, organización y participación en las decisiones que afectan a sus vidas, e igualdad de oportunidades y trato para todas las mujeres y hombres”.

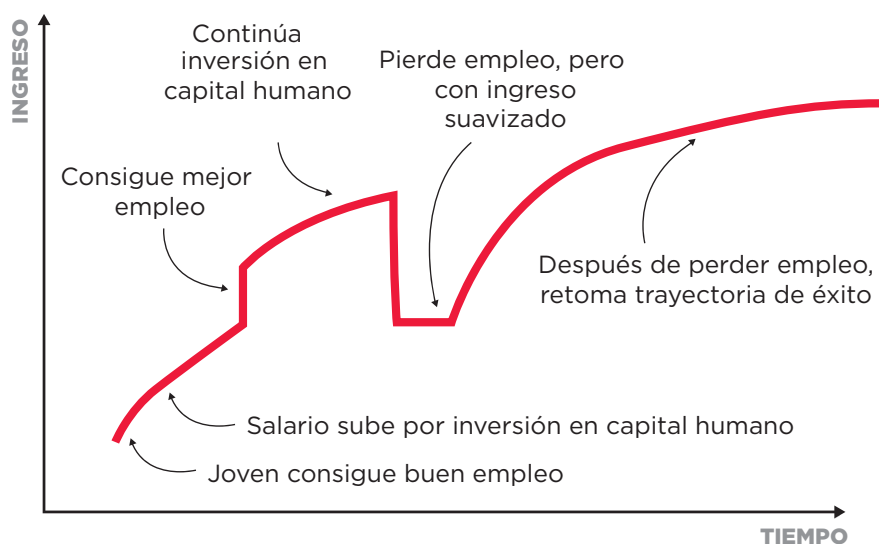
Fuente: OIT, <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>

Asegurar trayectorias de éxito implica garantizar que el trabajador empiece su vida laboral con buen pie, en un trabajo que coincida con sus aspiraciones y formación, y cuyo perfil se ajuste a los requerimientos de la vacante, en un empleo formal que le ofrezca las protecciones del seguro social y de la ley laboral. Esto requiere que, incluso antes de entrar al mercado laboral, la persona se forme en áreas donde tendrá oportunidades de empleo, alcanzando aprendizajes valorados por los empleadores, que le permitirán ingresar de forma rápida y efectiva en el mercado laboral. Implica también promover que, una vez en un empleo, la persona siga formándose y aprendiendo de forma continua en el lugar del trabajo, porque esto genera dos efectos positivos: fomenta la creación de valor y reduce la probabilidad de pérdida involuntaria del trabajo. Asimismo, implica que si el trabajador pierde un empleo involuntariamente, la política laboral debe tender a que esta persona se vuelva a emplear de forma rápida y efectiva en un trabajo formal para el cual se ajuste bien, y que le permita seguir creciendo en una trayectoria laboral de éxito (véase el diagrama 3).

La integralidad de las políticas es necesaria para lograr esta trayectoria de éxito: se requiere la coordinación de un conjunto de elementos complementarios entre sí. De lo contrario, existe el peligro de que los esfuerzos por mejorar un aspecto de la trayectoria laboral sean contraproducentes en el sentido de tener impactos no anticipados en otra dimensión. Por ejemplo, no tendría sentido fomentar la estabilidad laboral de los trabajadores activos si el resultado fuera desincentivar la contratación formal. De la misma manera, no tiene sentido promover la formalidad de modo que su resultado sea un

empleo formal precario. Tampoco sería deseable proteger el ingreso durante el desempleo si este apoyo redujera de manera importante los incentivos para encontrar un nuevo empleo. Por ello, en el capítulo 6 se presenta la propuesta de una política laboral integral destinada a mejorar la creación de empleo formal y el acceso al mismo, y a lograr una mayor estabilidad laboral, una política que a su vez alcance mejores niveles de productividad y bienestar.

Diagrama 3 Trayectoria de éxito estilizada



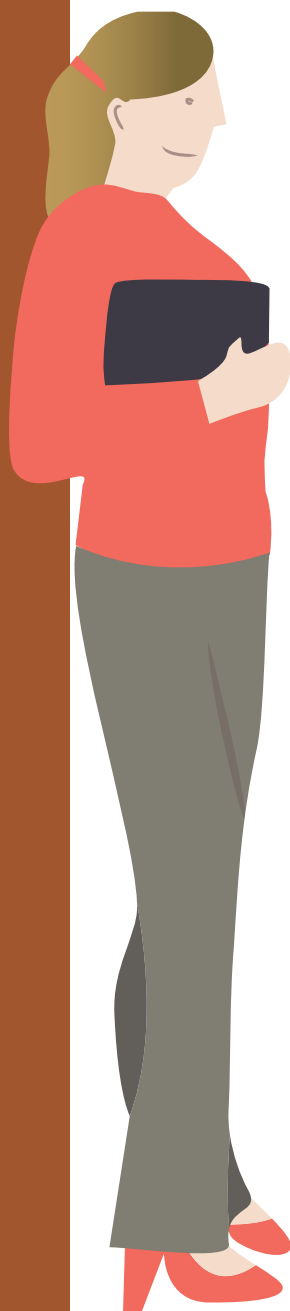
Fuente: Elaboración propia.

Centrar la política laboral en lograr trayectorias de éxito para las personas, promoviendo su productividad y gestionando mejor sus riesgos, se vuelve tanto más importante a la luz de una serie de tendencias que pueden aumentar la capacidad de generar valor, pero también el potencial riesgo que sufren los trabajadores (véase el recuadro 1).

Lograr trayectorias de éxito requiere tratar a las empresas como socias en el cometido de generar valor, no como adversarios. Un aspecto que diferencia la política laboral a favor de la redistribución versus la política a favor de la productividad es que si bien la primera puede estar marcada por una lógica

de “adversarios” (lo que una parte gana, el otro la pierde), la segunda requiere un enfoque cooperativo, es decir, empresas y trabajadores caminando de la mano para generar valor. Ello demanda que, además de los trabajadores, la política laboral tenga también a las firmas como clientes y beneficiarios. Para lograr este objetivo, es menester dotar a los ministerios de Trabajo de la región de la capacidad técnica y operativa necesaria para hacer frente a estos nuevos roles y modos de operación.

Junto con lo anterior, la política laboral a favor de la productividad no puede ser independiente del resto de la política de desarrollo productivo del país. Al contrario, debe tender a estar coordinada con estrategias de desarrollo empresarial, de *clusters*, de innovación, de desarrollo del mercado de capitales y de educación, entre otras. Ello requiere que los ministerios de Trabajo se articulen proactivamente con instancias del gobierno, del sector privado y de la sociedad civil vinculadas en el desarrollo productivo, para lograr que trabajadores y firmas generen mayor valor a partir de su trabajo. Esa es, de hecho, la premisa de este libro: lograr empleos que posibiliten el crecimiento de los trabajadores y de los países de la región.



Capítulo 1.

Luces y sombras del mercado laboral en América Latina y el Caribe

Resumen

En este capítulo se presenta la evolución del mercado laboral en la región en los últimos 20 años, una etapa marcada por un crecimiento económico sustantivo y avances notables en materia de generación de empleo, reducción del desempleo, expansión de la formalidad y aumento de los salarios. Sin embargo, durante este período la productividad del trabajo ha caído en relación con la del resto del mundo. Debido a ello, aquí se plantea que si no se producen cambios sustanciales en la estructura de las políticas laborales de la región, que propicien incrementos en la productividad del trabajo, será muy difícil mantener estas tendencias positivas que, incluso, podrían llegar a revertirse.

Introducción

La evolución del mercado laboral, y en particular de la cantidad y calidad de los empleos que se generen, tiene repercusiones sustanciales sobre la pobreza y la desigualdad, y también sobre el nivel de aseguramiento ante riesgos de salud, pobreza en la vejez o desempleo de la población. Asimismo, el grado de estabilidad o, por el contrario, de precariedad del empleo tiene importantes consecuencias en el grado de bienestar de las personas, y en su capacidad de tomar decisiones de largo plazo, tales como establecer una familia, invertir en la educación de los hijos o adquirir una vivienda. Por ello, para avanzar en la crucial tarea de seguir expandiendo las emergentes clases medias de América Latina y el Caribe, se requiere impulsar la creación de más y mejores empleos.

Al mismo tiempo, si bien el crecimiento económico en general está asociado a la creación de empleo, la evolución y el tipo de empleo que genere la economía también tiene consecuencias importantes en el desarrollo económico. En la medida en que trabajos más productivos reemplazan a trabajos menos productivos, las economías crecen y las personas tienen acceso a mejores oportunidades.

En este capítulo se analiza la evolución del mercado laboral en las últimas dos décadas (1993-2013). La segunda década en este período ha estado marcada por un crecimiento económico sustantivo y avances notables en materia de generación de empleo, reducción del desempleo, expansión de la formalidad y aumento de salarios. Sin embargo, en este mismo periodo la productividad del trabajo ha caído en relación con la del resto del mundo. Por ello, en este capítulo se plantea que existen importantes preocupaciones en cuanto a la sostenibilidad futura de estas ganancias. Asimismo, se expone que una elevada proporción del empleo es informal y que mucho del empleo que se genera en la región es de corta duración, incluso cuando se trata de empleo formal, con enormes repercusiones en el bienestar y en la propia capacidad de la región de desarrollar mecanismos de protección ante dicha inestabilidad.

Este capítulo y el resto del libro se nutren de una gran variedad de fuentes de información (véase el apéndice de datos) para entender cómo los trabajadores y empresas se unen a fin de generar valor agregado en la región, y cuáles son sus implicaciones para el bienestar, para la evolución de la productividad del factor trabajo y para la asignación eficiente de recursos en la economía.

La última década ha arrojado mejoras significativas en el mercado laboral

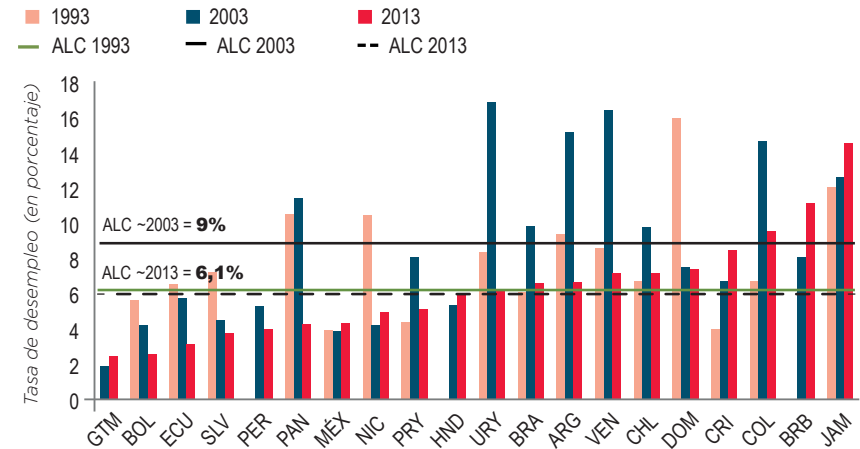
Después del crecimiento mediocre que arrojó la década de 1990, la región de América Latina y el Caribe (ALC) ha experimentado en los primeros 15 años del siglo XXI una etapa de crecimiento económico, reducción de la pobreza y en menor medida de la desigualdad, lo cual ha resultado en una histórica expansión de la clase media. A pesar de la crisis internacional de 2009, año en el cual el producto bruto interno (PIB) regional cayó un 1,6%, desde el año 2000 la región creció a un promedio del 3% anual, la pobreza se redujo en casi 20 puntos porcentuales, de 43,2% en 2000 a 23,3% en 2013 (BID, 2015c), la desigualdad disminuyó (el coeficiente de Gini bajó un 7% entre 2003 y 2013, según cálculos del Banco Mundial (2015a) y 50 millones de personas se incorporaron a la clase media (Ferreira et al., 2013). Diversos estudios coinciden en que esto se deriva, por una parte, de un mejor manejo macroeconómico y, por otra, del *boom* de las materias primas experimentado en el mundo, que benefició a los países de la región que son productores netos de alimentos, petróleo y minerales. Fue el mercado laboral el canal a través del cual el crecimiento económico se tradujo en reducción de pobreza y aumento de las clases medias. Los incrementos del ingreso laboral explican el 58% de la reducción de la pobreza previa a la crisis y el 49% de la disminución posterior a la crisis (Banco Mundial, 2015a).

Más allá del crecimiento económico, las menores tasas de fertilidad y el aumento de los ingresos no laborales también explican la reducción de la pobreza y el crecimiento de la clase media (Banco Mundial, 2015a). En comparación con los que aún continúan viviendo en la pobreza, la nueva clase media tiene mayor nivel de estudios, un mayor porcentaje cuenta con un empleo formal, vive en zonas urbanas y, en el caso de las mujeres, tiene menos hijos (Ferreira et al., 2013).

Los indicadores del mercado de trabajo también han reflejado esa mejora. La tasa de desempleo cayó durante los últimos 20 años (gráfico 1.1) y los países de la región han superado los embates de la crisis económica global con tasas de desocupación mucho menores que las que hoy caracterizan a los países de ingresos altos. La tasa de desempleo promedio ha descendido de un 9% en 2003 a un 6% en 2013. En países como Bolivia, Ecuador, El Salvador y Guatemala, el desempleo es prácticamente inexistente, con tasas por debajo del 4%.

Gráfico 1.1 Evolución de la tasa de desempleo, 1993-2013 (en porcentaje)

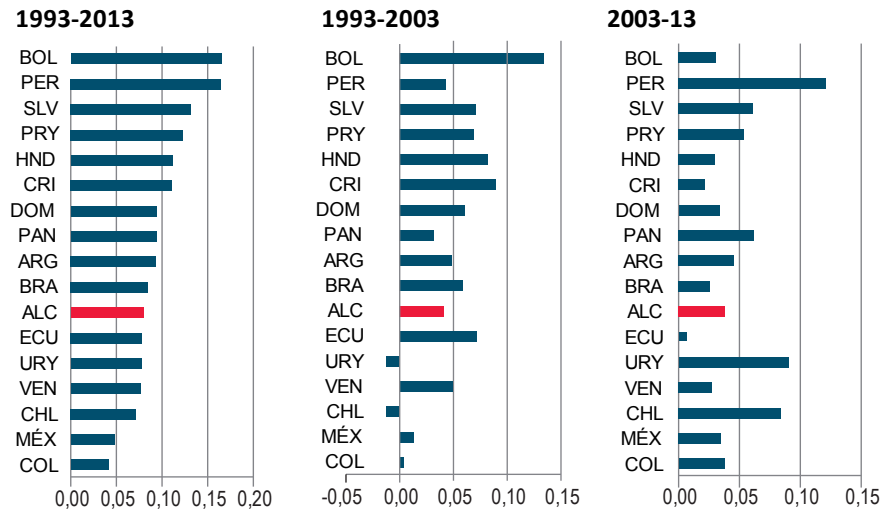
Edad 15-64 años



Fuente: BID (2015b).
Nota: El cálculo de desempleo que se utiliza en la armonización de los indicadores del Sistema de Indicadores de Mercado Laboral y Seguridad Social (SIMS) del BID se refiere al desempleo abierto, y puede diferir con los cálculos oficiales de cada país.
ALC = América Latina y el Caribe.

Gráfico 1.2 Cambio en el porcentaje de la población ocupada en el período 1993-2013 y por subperíodos

Variación (en puntos porcentuales)

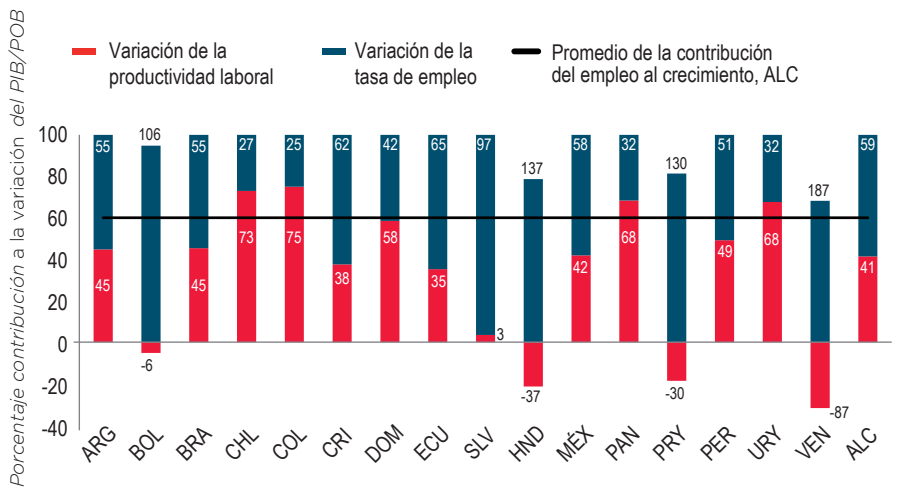


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Banco Mundial (2015b).

Igualmente, las cifras también muestran una evolución muy favorable del empleo. Durante el período 1993-2013 la población ocupada creció en 8 puntos porcentuales, divididos en 4 puntos en la primera década y 4 puntos en la segunda (gráfico 1.2). Algunos países, como Bolivia, Perú, El Salvador, Honduras y Paraguay, registraron tasas de crecimiento de la población ocupada de más de 10 puntos porcentuales durante el período 1993-2013, aunque con patrones muy diferentes entre períodos.

El hecho de que los países de la región fueran capaces de emplear a una mayor proporción de su población explica buena parte del crecimiento de la última década. Las ganancias en eficiencia explican solamente el 40% del crecimiento en el período 1993-2013 (véase el apéndice metodológico). Así, en el promedio de la región, el aumento de la población ocupada explica el 60% del crecimiento durante los últimos 20 años (gráfico 1.3). En algunos países, sobre todo en Bolivia, El Salvador, Honduras, Paraguay y Venezuela, el crecimiento del empleo explica prácticamente todo, o incluso más del 100% del crecimiento, dado que el producto por trabajador cayó durante el período. En el otro extremo, en Colombia y Chile, la incorporación de personas al mercado de trabajo explica solo un cuarto del total del crecimiento.

Gráfico 1.3 Cuánto del crecimiento del PIB per cápita se explica por el crecimiento de la productividad y del empleo, 1993-2013 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Banco Mundial (2015b).
Nota: Cálculo de acuerdo al apéndice metodológico.

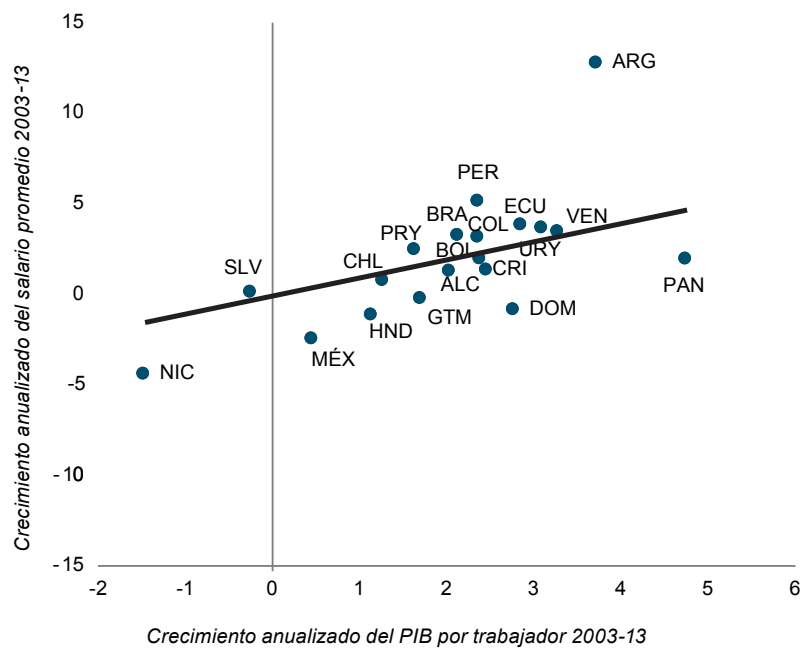
Los salarios reales subieron a buen ritmo durante el período 2003-13. El crecimiento salarial medio en ALC fue de 2% al año durante el período 2003-13, prácticamente igual a la tasa de crecimiento del PIB por trabajador y muy superior al -0,38% de pérdida anual media que se experimentó durante el período 1993-2003. Para varios países de la región, el aumento de los salarios fue superior incluso que el del PIB por trabajador (gráfico 1.4).

El incremento del salario mínimo real de algunos de los países de la región también contribuyó en parte al aumento de los salarios (Banco Mundial, 2015a). En promedio, en la región el salario mínimo creció un 3% real anual durante el período 2003-13 (gráfico 1.5), aproximadamente un punto por encima del incremento del PIB por trabajador. En algunos países, como Argentina o Uruguay, el crecimiento fue por encima del 10% anual, mientras que en países como El Salvador, México, Jamaica, Paraguay o República Dominicana, apenas creció o decreció.

La creación de trabajo formal también experimentó grandes avances. Uno de los aspectos fundamentales a la hora de juzgar la evolución del mercado de trabajo en la región es la evolución de la formalidad. Su importancia estriba en el hecho de que tener un empleo formal permite acceder a una serie de protecciones, por ejemplo: ante el riesgo de enfermedad, o el riesgo de pobreza en la vejez y, en algunos casos, a un seguro de desempleo, y también a todas las protecciones que se estipulan en el código laboral. Aun cuando en los últimos años la expansión de programas de salud y pensiones no contributivas enfocados hacia los que no tienen acceso al seguro social ha permitido reducir las brechas de protección, el paquete de servicios de salud y la calidad de estos servicios siguen siendo mucho mayores para aquellos que tienen acceso al seguro social a través de su trabajo.

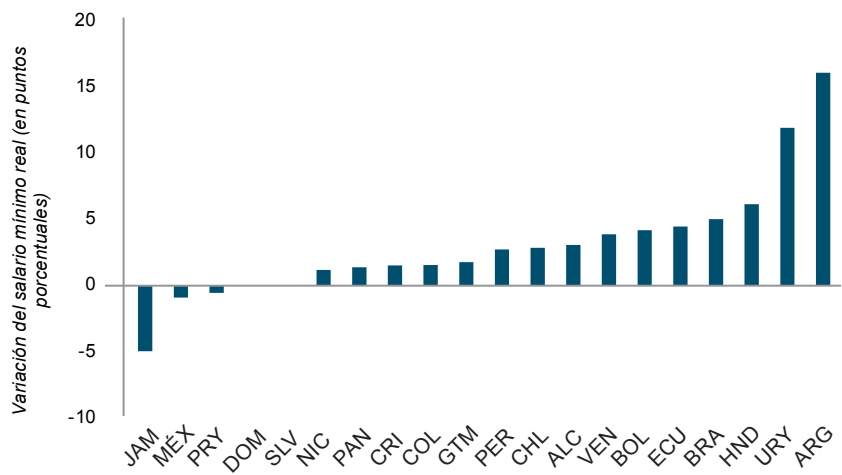
Asimismo, tal y como están organizados los sistemas de pensiones, la única manera de obtener una pensión para la vejez que ofrezca un reemplazo razonable del salario es a través de la participación en los pilares contributivos mediante un empleo formal. Pero su importancia va más allá de los aspectos puramente relacionados con la protección social. Dado el envejecimiento poblacional, hoy por hoy, la única manera que parece factible de obtener el ahorro necesario para hacer frente al envejecimiento poblacional es alcanzando mayores niveles de empleo formal (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013). Por otra parte, como veremos más adelante, una de las características del mercado de trabajo de la región es el elevado riesgo de perder un empleo. De nuevo, dado el diseño de los mecanismos de protección y las restriccio-

Gráfico 1.4 Crecimiento de los salarios medios y PIB por trabajador, 2003-13 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BID (2015b) y FMI (2015).

Gráfico 1.5 Incremento del salario mínimo real anual, 2003-13



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BID (2015b) y FMI (2015).

nes fiscales, establecer formas apropiadas de protección ante el desempleo es muy difícil, a menos que se amplíe el empleo formal. Finalmente, hay que considerar las repercusiones adversas que el empleo informal puede tener en la recaudación fiscal y en la productividad (Pagés, 2010; Busso, Fazio y Levy, 2012).

El período 2003-13 probablemente haya sido uno de los más fértiles en cuanto a la creación de empleo formal en la región en mucho tiempo. Las ganancias en formalidad en el período mencionado fueron en gran medida espectaculares. La región incrementó el porcentaje de trabajadores formales del 38% en 2003 al 45% en 2013 (gráfico 1.6). Durante esta etapa, el número de trabajadores en la región creció en 48 millones (de 196 millones a 244 millones), mientras que el número de trabajadores formales exhibió un aumento de 35 millones. Ocho países de la región experimentaron incrementos de más de 10 puntos porcentuales en el porcentaje de trabajadores formales (se trata de Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana, Paraguay y Uruguay).

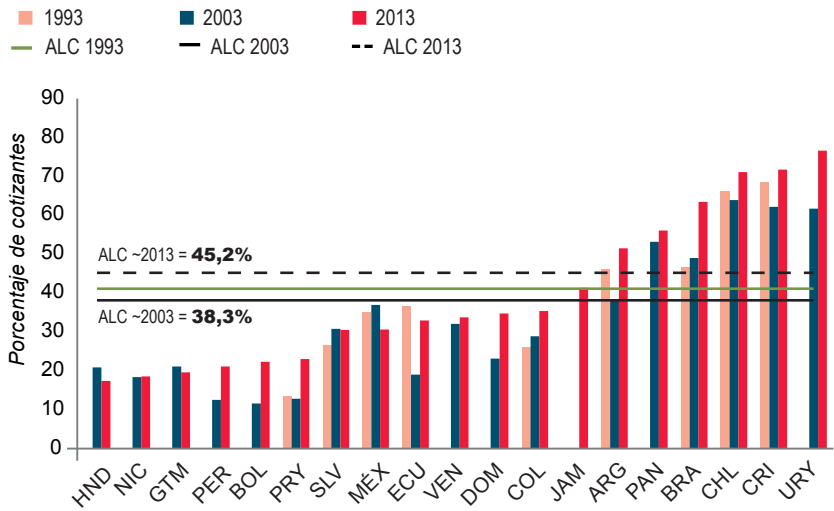
Pero existen importantes indicios de que será difícil sostener estas tendencias a futuro

A pesar del descenso de los precios del petróleo y del crecimiento notable de Estados Unidos, las proyecciones de crecimiento para los próximos años, tanto de corto como de mediano plazo, son menos auspiciosas que las de la última década (gráfico 1.7). Las condiciones propiciadas por el *boom* de las materias primas que tuvo lugar en la región durante el período 2003-08 difícilmente podrán repetirse. Con la desaceleración del crecimiento de China, el bajo crecimiento en la Unión Europea y la falta de recuperación de Japón, las perspectivas para la economía global siguen siendo moderadas (BID, 2015a). Las proyecciones para 2015 indican que los países de ALC apenas crecerán. Asimismo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) alerta que en 2014 dejaron de crearse un millón de empleos (OIT, 2014b). Por todo ello, el panorama a futuro es mucho menos auspicioso, e incluso preocupa la posibilidad de que algunas de estas ganancias puedan revertirse (OIT, 2014b; BID, 2015; Banco Mundial, 2015a).

Además, un desglose por décadas pone de manifiesto que la mejora de los indicadores corresponde, en buena medida, a la recuperación durante la primera década del siglo XXI del terreno perdido en los años noventa,

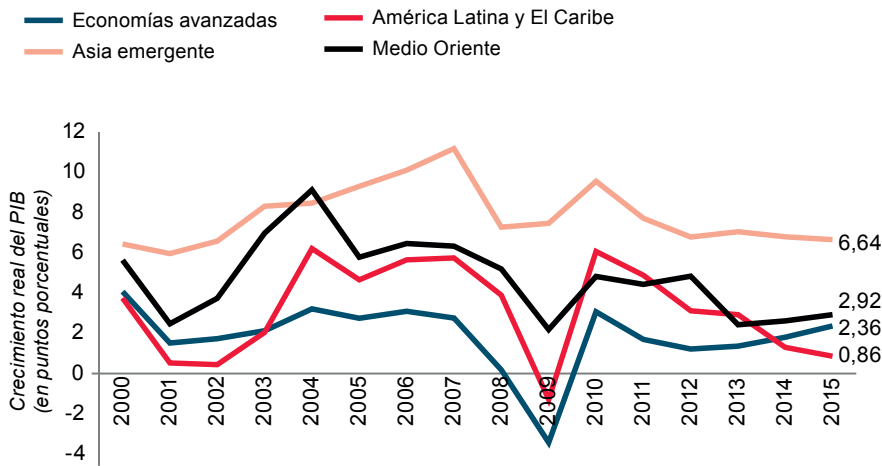
Gráfico 1.6 Trabajadores que contribuyen a la seguridad social, 1993-2013 (en porcentaje)

Edad 15-64 años



Fuente: BID (2015b).

Gráfico 1.7 Crecimiento del PIB real por regiones (en porcentaje)



Fuente: FMI (2015).

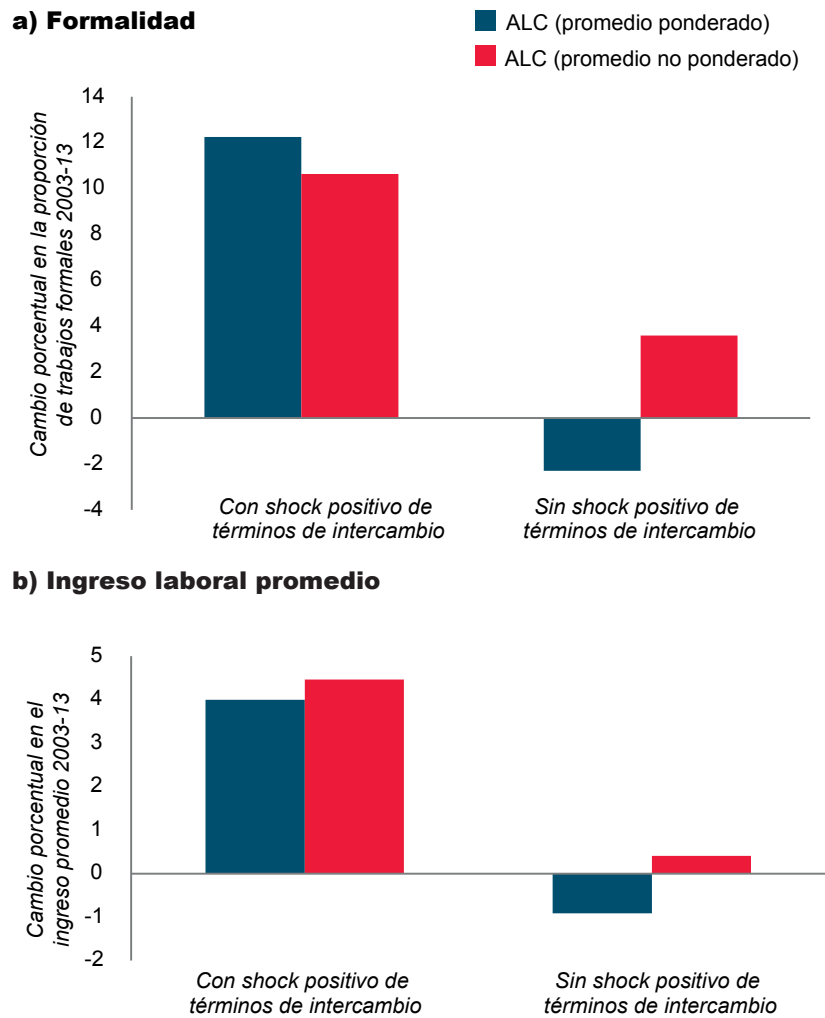
tanto en empleo como en formalización. Alrededor del 37% del incremento en la tasa de formalización entre 2003 y 2013 implicó la recuperación de las pérdidas del período 1993-2003.¹ De hecho, si se analiza la evolución a lo largo de las últimas dos décadas, la tasa de formalidad regional subió de un 41% a un 46%, es decir, a un ritmo de menos de 0,25 puntos porcentuales al año. Todavía hoy, más de la mitad de los empleos de la región sigue siendo informal y, a este ritmo, alcanzar la formalización universal para la región llevaría unos 180 años. En este contexto, el avance en formalización se ha estancado desde 2013 (OIT, 2013b; OIT, 2014b).

Otro factor que pone en duda la continuidad de los buenos resultados en materia de empleo y salarios en el mercado de trabajo es que mucha de la mejora de los indicadores laborales se concentra exclusivamente en los países que experimentaron el *boom* de las materias primas. Casi el 90% del empleo formal que se generó en la región (30 millones de trabajos) fue en países que estuvieron expuestos a un shock positivo en sus términos de intercambio. Estos incrementaron su tasa de formalidad en 11 puntos porcentuales versus 4 puntos porcentuales en el resto de los países (gráfico 1.8). También los aumentos salariales fueron exclusivos para este grupo, 4% anual versus 0,41% anual en aquellos países que no experimentaron el viento de cola del precio de las materias primas (cálculos propios a partir de Banco Mundial, 2015a).

En ausencia de factores externos que impulsen la economía, la región tendrá que propiciar ganancias más importantes en productividad, un verdadero talón de Aquiles para ALC (Pagés, 2010; Crespi, Fernández-Arias y Stein, 2014). La productividad del trabajo, el motor del crecimiento sostenible, ha tenido un desempeño muy mediocre: en comparación ha crecido más en todas las regiones del mundo que en ALC, con la excepción de Medio Oriente (gráfico 1.9). Si las tendencias no cambian, el nivel de productividad del trabajo de la región será sobrepasado por el promedio mundial a fines de esta década (OIT, 2013b). Asimismo, sin cambios sustantivos, las tasas de crecimiento del PIB esperadas para los próximos años son del orden de la mitad de lo que se observó durante el período de auge de los precios de las materias primas (*The Economist*, 27 de junio 2015), es decir, son insuficientes para seguir logrando avances en materia de pobreza y equidad. Se estima que para registrar tasas parecidas a las de ese período, se requieren aumentos de la productividad total de los factores (PTF) del orden de un

¹ Este cálculo se realiza solo con los ocho países cuyos datos son comparables a partir de 1993 (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, y Paraguay). Entre 1993 y 2003, la tasa de formalidad pasó de un 41% a un 38%, mientras que entre 2003 y 2013, pasó de un 38% a un 46%.

Gráfico 1.8 Crecimiento del PIB real por trabajador, porcentaje de trabajadores formales e ingresos laborales por grupos de países afectados por el shock positivo de los términos de intercambio, 2003-13



Fuente: Elaboración propia en base a la clasificación de países con shock positivo o negativo de los términos de intercambio de Banco Mundial (2015a).

Nota: El gráfico reporta la variación de la tasa de formalidad 2003-13 (gráfico a) y de los ingresos laborales (gráfico b). Los países con un shock positivo en los términos de intercambio son aquellos que registraron un crecimiento anualizado de dichos términos por encima del 2% en el período 2003-13 (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú). Los países que no han experimentado un shock positivo en los términos de intercambio son: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

2,7% al año, más del doble de lo alcanzado durante la última década, que fue algo más de un 1% al año (BID, 2015a). En un informe reciente del Banco Mundial se muestra que la disminución de la pobreza y la desigualdad se ha ido estancando en la región en los últimos años (Banco Mundial, 2015a).

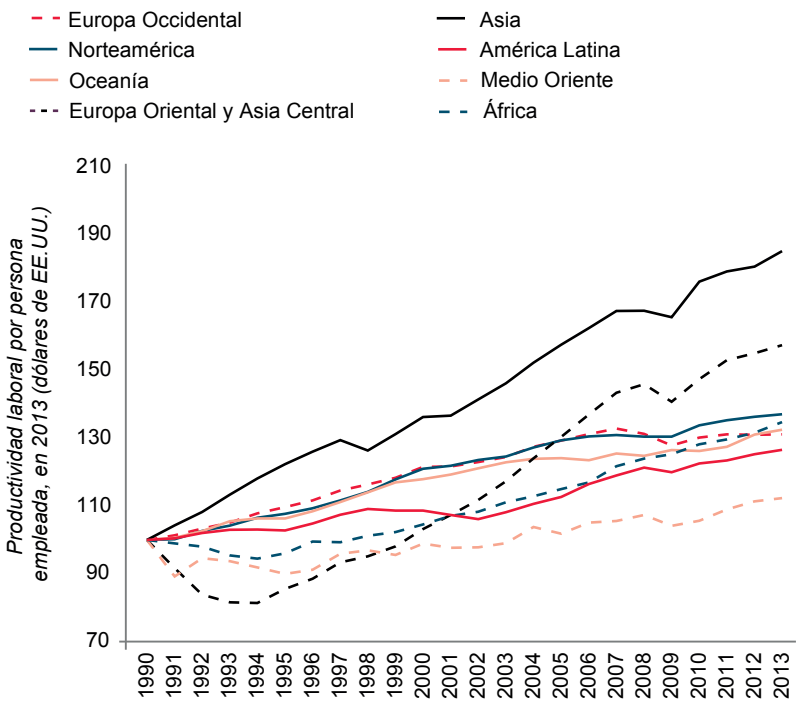
El bono demográfico, otro de los motores del crecimiento, también se agota. Una buena parte del crecimiento mencionado ha sido posible gracias al bono demográfico. El porcentaje de la población en edad de trabajar como porcentaje de la población total viene creciendo, de un 62% en el año 2000 a un 67% en 2015. Pero el bono demográfico está ya en su última etapa. Se estima que a partir de 2020 el porcentaje de la población en edad de trabajar se estancará para luego empezar a caer, impulsado por un rápido envejecimiento poblacional (gráfico 1.10).

Asimismo, el rápido aumento de la participación femenina en el mercado de trabajo, una de las razones que explican el crecimiento de la tasa de empleo en las últimas dos décadas, resulta una incógnita a futuro. Se estima que un cuarto del crecimiento experimentado en los últimos 20 años se explica por la incorporación de la mujer al mercado laboral, cuya tasa de participación para el promedio de la región ha pasado del 47% al 58%. En Bolivia, El Salvador, México y Venezuela, la contribución de las mujeres al crecimiento ha sido incluso mayor. Sin embargo, mirando hacia el futuro, las tasas de participación en ALC están alcanzando niveles ya muy similares a los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); por lo tanto, es poco probable que se logren cifras de crecimiento similares a las del pasado sin políticas deliberadas para llevar a un mayor número de mujeres al mercado de trabajo, particularmente aquellas que experimentan mayores obstáculos para la inserción laboral.

La calidad de los empleos es todavía baja

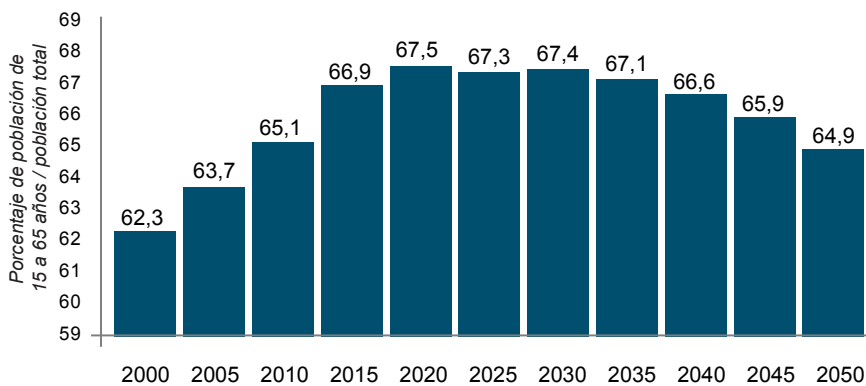
Otra fuente de debilidad es que, a pesar de las ganancias en formalidad de la última década, en gran parte de la región las clases medias siguen siendo eminentemente informales y, por lo tanto, tienen escasa protección ante los riesgos de enfermedad, pobreza en la vejez o desempleo. A pesar del incremento de la clase media de la región, una de las grandes debilidades de la misma es que, en buena parte, sigue desconectada de los mecanismos de aseguramiento social. Aproximadamente la mitad de la emergente clase media (trabajadores que ganan entre US\$10 y US\$50 diarios) es informal y un 65% de la clase media vulnerable (con ingresos entre US\$4 y US\$10 diarios) también lo es (gráfico 1.11). Los niveles de informalidad más elevados

Gráfico 1.9 Evolución de la productividad del trabajo por regiones, 1990-2013



Fuente: The Conference Board Total Economy Database™ (2014).

Gráfico 1.10 Tasa de población de 15-65 años/población total, América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Celade.

34 Empleos para crecer. **BID**, 2015

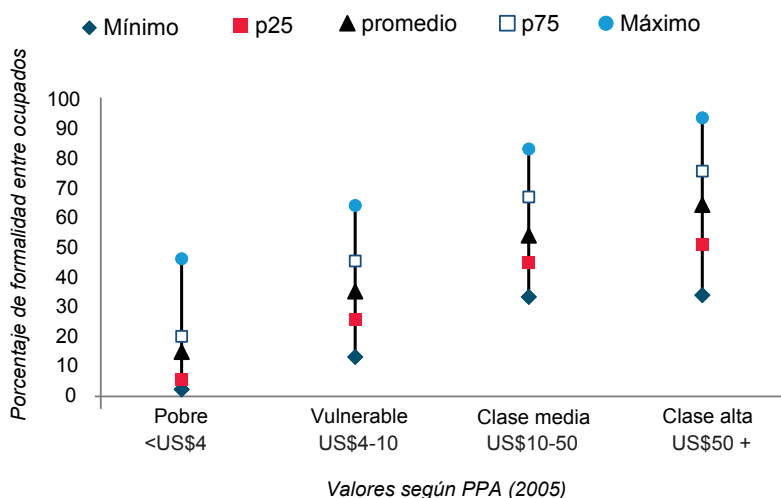
se observan en Bolivia, Nicaragua, Paraguay y Perú, donde más del 60% de los trabajadores de clase media, y más del 78% de los trabajadores de clase media vulnerable no contribuye al seguro social. En un segundo grupo, con un nivel de informalidad de la clase media de entre el 45% y 55% de los ocupados, se encuentran Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, República Dominicana y Venezuela. Por último, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay, tienen la clase media con menores niveles de informalidad, entre el 20% y el 30%.

Otra característica de los empleos de la región es que son muy inestables. Un indicador relevante de la calidad del empleo es su grado de estabilidad. Si bien pocos argumentarían a favor de un empleo para toda la vida, y como se analizará en el capítulo 2, la constante reasignación de trabajadores a trabajos más productivos es un canal importante de crecimiento, el horizonte de una relación laboral, y el riesgo de perder el empleo de manera involuntaria son factores fundamentales del bienestar. En un informe reciente, la OCDE incluye el grado de estabilidad en el empleo como una de las dimensiones de la calidad del empleo (OCDE, 2014a). Además, América Latina confiere gran valor a la estabilidad laboral, al menos a juzgar por el hecho de que en muchos países las constituciones recogen normas específicas para proteger el ingreso, resguardar al trabajo y/o proporcionar un ingreso a los trabajadores que son despedidos por su empleador (recuadro 1.1), algo poco común en otras regiones a nivel constitucional.

En este contexto, las cifras muestran que el empleo que se genera en la región es de muy corta duración. Al menos uno de cada cuatro trabajadores (24,4%) en la parte central de su vida laboral (24-54 años) lleva un año o menos en su empresa (gráfico 1.12), comparado con alrededor del 15% en Estados Unidos y uno de cada seis en el promedio de la OCDE. En algunos países, como Perú o Colombia, uno de cada tres trabajadores lleva menos de un año en su empresa.

Esto hace que, en términos comparados, los trabajadores de ALC lleven alrededor de un 40% menos de tiempo/antigüedad en su trabajo que los del promedio de la OCDE (gráfico 1.13). En efecto, el trabajador promedio de la región, en los años centrales de su vida laboral (25-54 años), tiene una duración promedio en su empleo de un 35% menos de tiempo que el trabajador promedio de los países de la OCDE. En gran medida esa corta duración se debe a la elevada incidencia de trabajos informales que duran mucho menos que los formales y mucho menos que en otros países desarrollados. Sin embargo, la duración de los empleos formales, la parte en principio más estable

Gráfico 1.11 Porcentaje de ocupados formales según categorías de ingreso, ALC-18, 2013



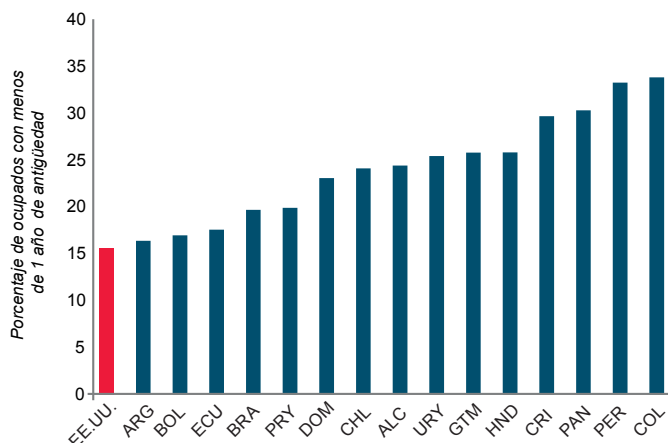
Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares, circa 2013.

Nota: Los percentiles se refieren a la distribución de la formalidad entre países para cada subgrupo. Por ejemplo: en promedio, el 15% de los trabajadores que ganan menos de US\$4 al día son formales. El 75% de los países de ALC están por debajo del 20% de formalidad dentro de este grupo de trabajadores. El país con mayor formalidad entre los pobres alcanza un 47% de formalidad.

ALC-18 = Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.

PPA = paridad del poder adquisitivo.

Gráfico 1.12 Porcentaje de ocupados de entre 25 y 54 años que llevan un año o menos en su empresa o puesto de trabajo, 2013

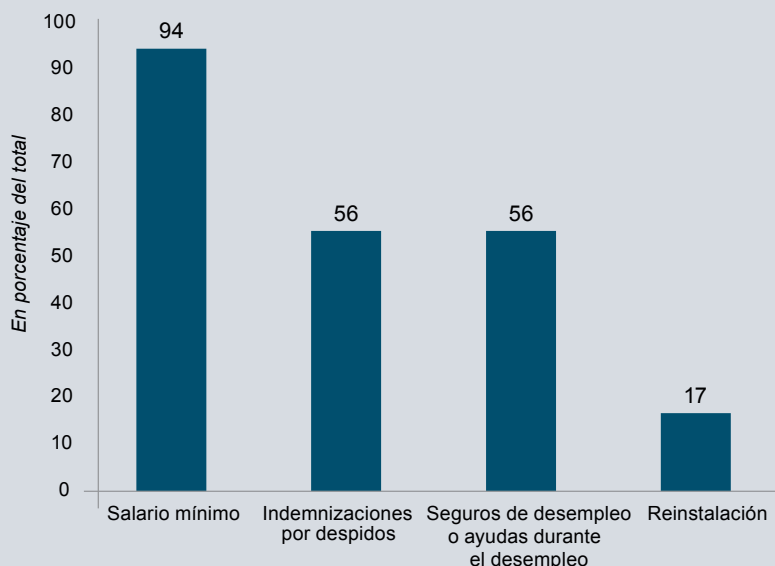


Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares, circa 2013.

Recuadro 1.1. La protección laboral presente en las constituciones de América Latina y el Caribe

Los países de la región confieren un alto valor a la protección del trabajador. Así se explica que en muchos de ellos las constituciones recojan normas específicas para salvaguardar el ingreso, proteger el empleo y/o proporcionar un ingreso a los trabajadores que son despedidos por su empleador. En 17 de las 18 constituciones de América Latina existen provisiones específicas que detallan normas sobre el salario mínimo y en más de la mitad de los países se mencionan las indemnizaciones por despido y el apoyo en términos de ingreso durante el desempleo (gráfico 1.1.1). Incluso en tres de las 18 constituciones latinoamericanas existen provisiones específicas que permiten que el trabajador despedido injustificadamente pueda exigir la reincorporación o reintegro al trabajo, anulándose en efecto el despido. Ningún país no latinoamericano de la OCDE, incluso aquellos con altas indemnizaciones monetarias por despido, recoge en su Constitución normas sobre despido, reincorporación o reintegro al trabajo, o salarios mínimos.

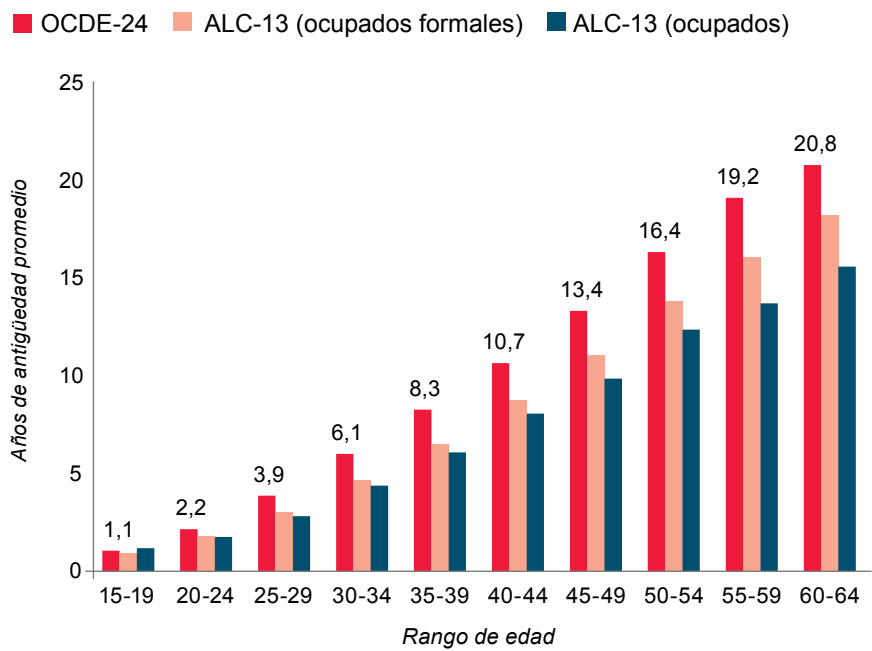
Gráfico 1.1.1 Porcentaje de constituciones que recogen provisiones de política laboral en América Latina



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las constituciones nacionales de 18 países.

del mercado laboral, es también inferior en un 20% al promedio de la OCDE. Ello indica que la región se caracteriza por una rotación elevada aun en el sector formal de la economía. El recuadro 1.2 presenta algunos factores que caracterizan una mayor o menor duración en el puesto de trabajo.

Gráfico 1.13 Años promedio que llevan los trabajadores en su empresa o puesto de trabajo (ALC frente a la OCDE), 2012



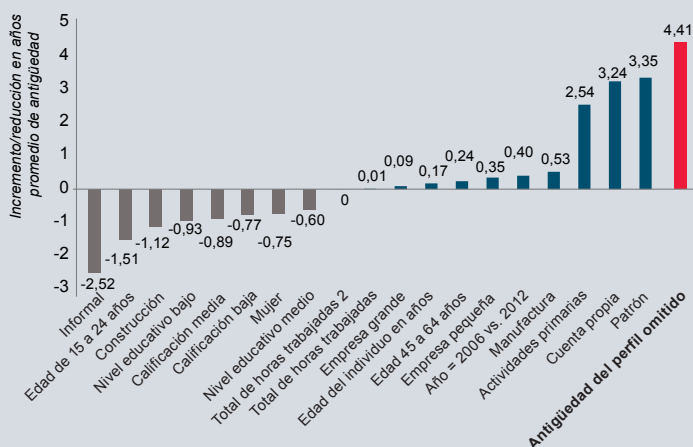
Fuente: Elaboración propia en base a OCDE (2015) y encuestas de hogares de ALC, circa 2012.
Nota: Los países de la OCDE abarcan Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia y Suiza. Los países de ALC-13 comprenden Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Recuadro 1.2. Una interpretación de la variable duración en la empresa

Los datos de duración en la empresa en general se han utilizado en la literatura para describir cuán estables son los empleos y cuán seguros son los empleos en un mercado laboral, interpretándose una mayor duración de los trabajadores en la empresa como un aumento de la seguridad y una menor duración como una reducción de la seguridad. Si bien la duración media de un empleado en la empresa transmite información sobre la seguridad y rotación en el mercado de trabajo, existen ciertos factores limitantes a la hora de utilizar los datos de duración de esa manera. Por ejemplo, durante las recesiones o en períodos de menor seguridad laboral, la proporción de trabajadores con una larga duración en su puesto puede incrementar, dado que los que más probabilidad tienen de ser despedidos son aquellos de corta antigüedad en el trabajo. De manera similar, en períodos de crecimiento económico sostenido, la duración media puede bajar al abrirse flamantes oportunidades para los trabajadores que transitan hacia nuevos empleos.

Además, no queda claro que exista una relación lineal entre la duración de un trabajador en su empresa y la productividad del mismo. Por un parte, una relación laboral más estable implica un mayor aprendizaje de parte de

Gráfico 1.2.1 Correlaciones condicionadas entre la duración del trabajador en su puesto de trabajo y características individuales



Fuente: Gualavi y Oliveri (2015) sobre la base de encuestas de hogares de América Latina.

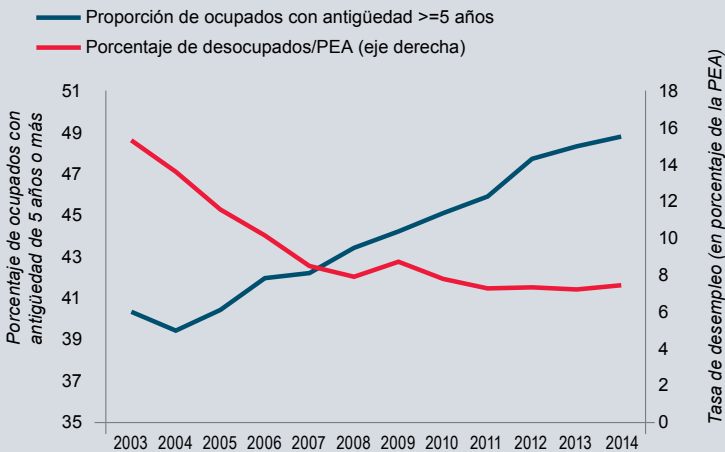
Nota: El perfil omitido corresponde a un trabajador hombre, de entre 25 y 44 años, con un nivel de educación alto, ocupado en el sector formal, de calificación alta, que trabaja en promedio 43 horas semanales, asalariado, en una empresa mediana, y en el sector de servicios.

los trabajadores en la firma, así como mayores incentivos para capacitar a ese trabajador, con los consecuentes incrementos en capital humano y productividad del mismo. Por otro lado, las relaciones laborales que duran mucho pueden significar uniones poco productivas, que no pueden deshacerse debido a los altos costos de la desvinculación.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, algunos hechos sugieren que la duración de los trabajadores en sus empresas está positivamente asociada a la seguridad, la calidad del trabajo y la productividad del mismo. Primero, si se ajusta por edad, la duración media en un trabajo está asociada positivamente con ingreso, educación y tamaño de la empresa. Un año más de estudios está asociado a un incremento del 5% en la duración del empleo. Es importante señalar que estas asociaciones no se pueden interpretar como causa y efecto, pero sí indican que los trabajadores asalariados con más duración en sus empleos son aquellos más instruidos, formales, que están empleados en empresas grandes y aquellos trabajadores por cuenta propia (véase el gráfico 1.2.1).

En segundo lugar, algunas experiencias de la región relacionan claramente la recuperación económica y la caída del desempleo a incrementos importantes en la duración de los trabajos. Quizás el caso más paradigmático sea el de Argentina, donde a partir de 2003 el desempleo cayó de un 15% a un 8%, y al mismo tiempo el porcentaje de trabajadores de larga duración creció del 40% al 48% (véase el gráfico 1.2.2)

Gráfico 1.2.2 Argentina: tasa de desempleo y proporción de ocupados de entre 15 y 64 años, con una antigüedad de cinco años y más

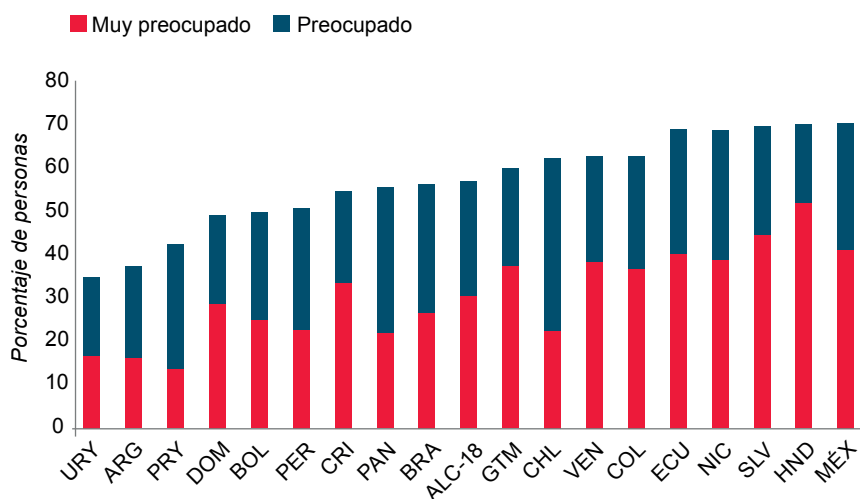


Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares de Argentina.

40 Empleos para crecer. **BID**, 2015

Dada esta inestabilidad, particularmente para los asalariados, no es sorprendente que la mayoría de los trabajadores de la región muestre elevados niveles de inquietud y preocupación ante la posible pérdida de su empleo, a pesar de que la región registra bajas cifras de desempleo. En promedio, más de la mitad de los trabajadores están preocupados o muy preocupados por la potencial pérdida de su empleo (gráfico 1.14) y esta intranquilidad alcanza a más del 60% de los trabajadores en siete países de la región. Esto sugiere que, a pesar de los bajos niveles de desempleo, los individuos perciben un elevado grado de riesgo, y esto puede estar teniendo un gran impacto en su bienestar. El capítulo 2 retoma este tema.

Gráfico 1.14 ¿Cuán preocupado diría usted que está por quedarse sin trabajo o estar desempleado durante los próximos 12 meses, o no tiene usted trabajo?



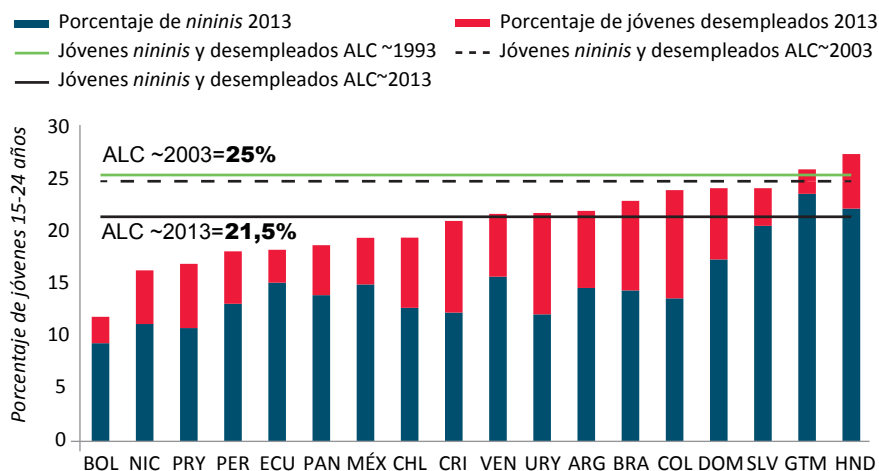
Fuente: Corporación Latinobarómetro (2013).

Algunos colectivos presentan retos para insertarse en un empleo

En América Latina, existen 14,9 millones de jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni buscan empleo (llamados *nininis*), el 77% de los cuales son mujeres. Esta cifra, juntamente con el número de jóvenes desempleados (6,6 millones aproximadamente), implica que el 21,5% de la población joven en la región ni estudia ni trabaja (llamados *ninis*). Los países más afectados y

que muestran un porcentaje mayor al promedio latinoamericano de 2013 son: Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras y República Dominicana; y, en menor medida, Argentina, Uruguay y Venezuela (gráfico 1.15).

Gráfico 1.15 Porcentaje de la población joven que ni estudia, ni trabaja, ni busca trabajo (*nininis*) o está desempleada, 2013

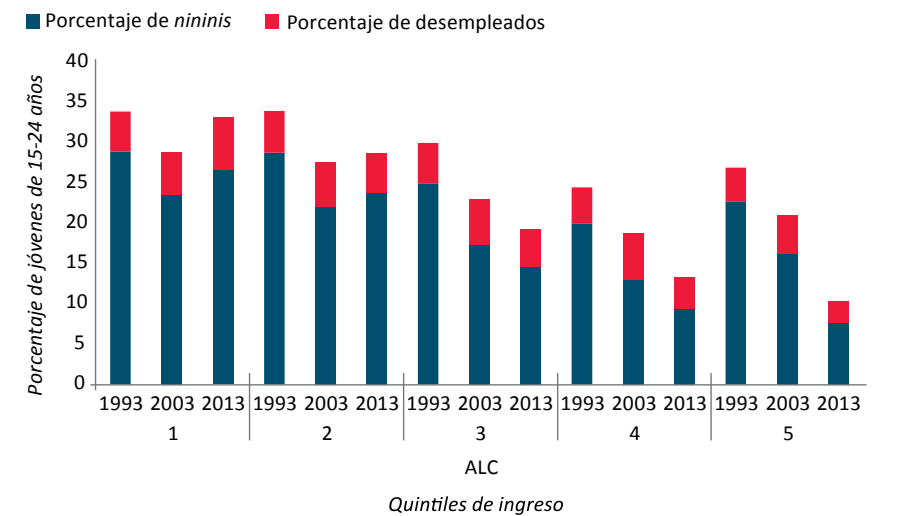


Fuente: BID (2015b).

Nota: Se definen como *nininis* los jóvenes que no estudian ni trabajan ni buscan trabajo, y como *nininis* los que no estudian ni trabajan.

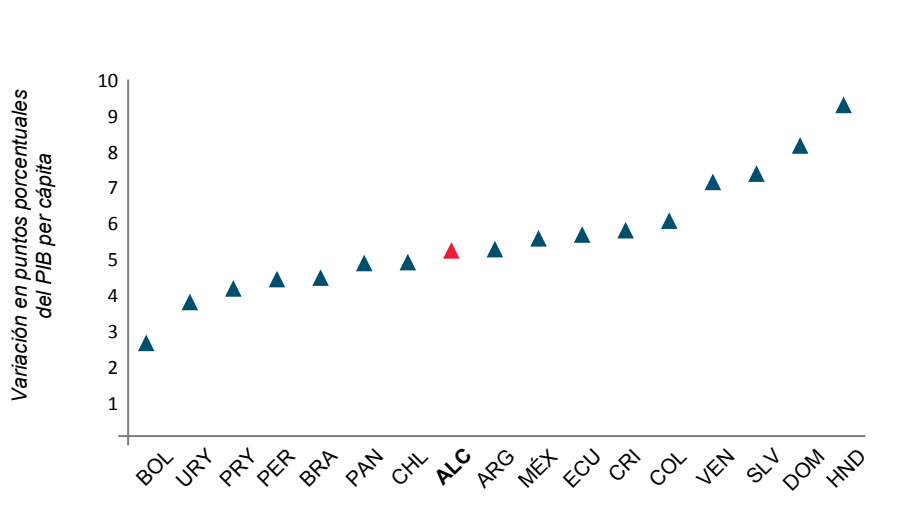
Este problema es particularmente agudo para los jóvenes de bajos ingresos. El porcentaje de jóvenes desempleados y que no estudia, trabaja o busca empleo aumenta conforme empeora la situación económica del hogar (gráfico 1.16). En promedio para la región, el 33% de los jóvenes pertenece a estos grupos, frente al 13% y al 10% de los jóvenes de los hogares del quintil 4 y 5 de ingresos, respectivamente. Existe una gran oportunidad de crecimiento si se vincula a esta población en empleos de forma productiva. Se estima que la inclusión de los jóvenes desempleados y de los *nininis* en el empleo en la fuerza de trabajo aportaría en promedio un 5% más en el PIB per cápita de la región (gráfico 1.17; véase apéndice metodológico). Sin embargo, en algunos países este potencial es aun mayor: entre el 7% y el 9% del PIB per cápita en El Salvador, Honduras, República Dominicana y Venezuela.

Gráfico 1.16 Porcentaje de la población de 15-24 años que ni estudia, ni trabaja, ni busca trabajo (*nininis*), según quintil de ingresos del hogar, 2003-13 (promedio de América Latina y Caribe)



Fuente: BID (2015b).

Gráfico 1.17 Potencial aumento en el PIB per cápita resultante de incorporar a los jóvenes desempleados y a los *nininis* en la población ocupada



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Banco Mundial (2015b) y BID (2015b).
Nota: Se asume que la productividad de los jóvenes es igual a una proporción de 0,62 del promedio.

La falta de inclusión laboral de este colectivo es también un problema social. La inactividad y la falta de inclusión económica aumenta el riesgo de problemas asociados a conductas de riesgo, como drogadicción o violencia (Banco Mundial y UNODC, 2007; Banco Mundial, 2011; PNUD, 2014). De forma preocupante, y a pesar de la mejoría del mercado laboral, el problema se ha incrementado en los dos primeros quintiles en la última década (gráfico 1.16).

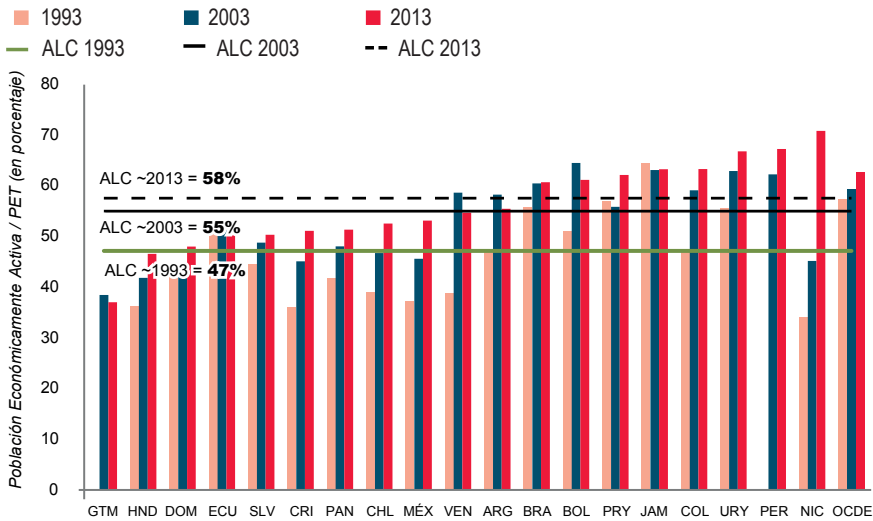
Por otra parte, los jóvenes tienden a insertarse en el mercado de trabajo en empleos informales. En 2013, del total de jóvenes ocupados (45,2 millones), solamente el 35% (15,9 millones) se encuentra en trabajos formales. La falta de acceso a un empleo tiene un efecto que perdura en el tiempo: las personas que pasan por el desempleo o la informalidad en su juventud tienen un peor desempeño laboral en su vida adulta (Cruces, Ham y Viollaz, 2012).

En algunos países, las tasas de participación de las mujeres aún son bajas, y en todos ellos las tasas de desempleo son mayores para las mujeres que para los hombres. Si bien, como se ha mencionado antes, en promedio la tasa de participación femenina está alcanzando el promedio de la tasa de participación de la OCDE, algunos países tienen todavía brechas importantes en la tasa de participación laboral. Las tasas de participación femenina son particularmente bajas en Ecuador, Guatemala, Honduras y República Dominicana (gráfico 1.18). Asimismo, la tasa de desempleo femenino es en promedio un 30% superior al masculino. Al igual que para el promedio, la tasa de desempleo femenino cayó en promedio de 11% en 2003 a 7,2% en 2013, revirtiendo a niveles muy similares a los que tenía en 1993.

Otra brecha significativa relacionada con la participación laboral se encuentra en algunos países de la región entre las personas de menor nivel educativo. Las tasas de participación de adultos (25-64 años) con un nivel educativo bajo (0-8 años de estudios), medio (9-13 años) y alto (14 años y más) son de 71%, 80% y 86% respectivamente (gráfico 1.19). Los países que registran menores tasas de participación de adultos con bajos niveles de escolarización son Chile, El Salvador, Guatemala y Panamá.

Gráfico 1.18 Tasa de participación de las mujeres en ALC y la OCDE, 1993-2013

Edad 15-64 años

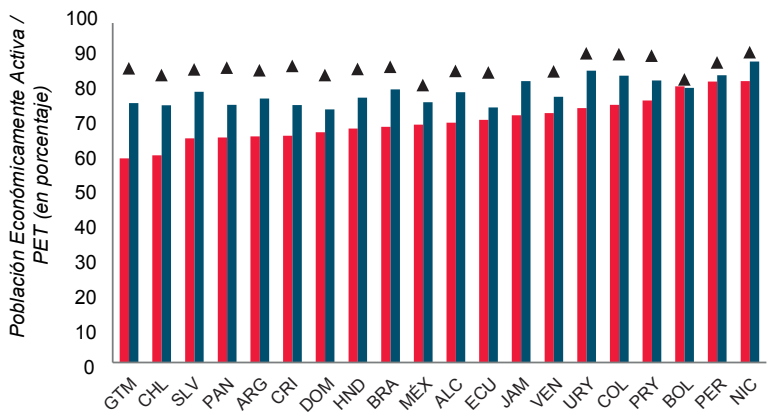


Fuente: BID (2015b) y OCDE (2015).
PET= Población en edad de trabajar.

Gráfico 1.19 Tasa de participación de adultos en el empleo, según su nivel educativo, 2013

Edad 25-64 años

■ Nivel Bajo ■ Nivel medio ▲ Nivel alto

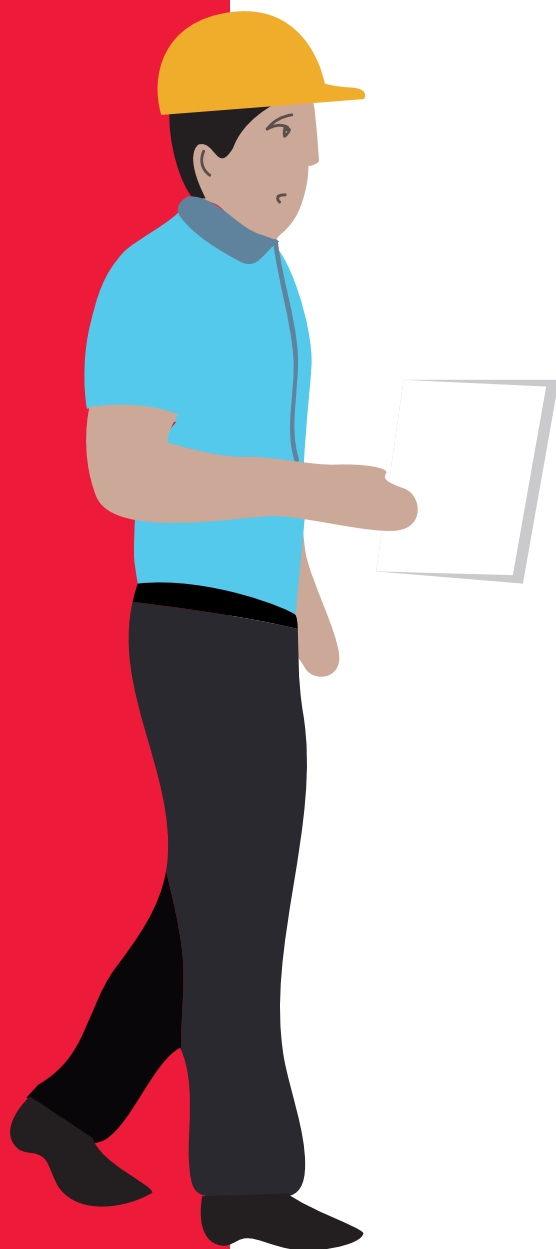


Fuente: BID (2015b).
Nota: Los datos de Jamaica no permiten identificar a quienes cuentan con educación superior.
PET= Población en edad de trabajar.

Conclusiones

Los últimos 20 años, y en particular, los últimos 10, han arrojado ganancias importantes en cuanto a la reducción del desempleo, la creación de empleos, y el aumento significativo de los salarios. Todo ello ha contribuido a una sustancial reducción de la pobreza y la desigualdad de la región, y ha dado vida a una clase media que representa el 68% de la población. Sin embargo, esta clase media trabaja mayormente en el sector informal, y por ello es muy vulnerable a riesgos asociados a la enfermedad, la pobreza en la vejez o el desempleo. Asimismo, el empleo que se genera es de corta duración. Por otra parte, algunos colectivos de algunos países (por ejemplo, los jóvenes, las mujeres y los trabajadores de bajo nivel educativo) registran bajas tasas de participación en el mercado. La inserción de estos trabajadores supone un potencial importante de crecimiento.

Buscar nuevas fuentes de crecimiento es tanto más importante en un contexto como el actual donde el crecimiento experimentado en este período está dando muestras de agotamiento. El fin del auge de los precios de las materias primas y del bono demográfico requiere plantearse nuevas soluciones. Estas necesariamente requerirán que se logren mejoras sostenibles en la productividad y una mayor inserción laboral de los grupos que presentan dificultades para entrar al mercado de trabajo.



Capítulo 2.

¿Por qué hay tanto empleo informal y de poca duración en la región?

Resumen

La mayoría de los empleos de la región son informales. Tanto es así, que en alrededor del 70% de los casos, la salida del desempleo o de la inactividad es hacia trabajos informales. Además, uno de cada cuatro trabajadores que se encuentran en la parte central de su vida laboral lleva en la empresa menos de un año. La combinación de estos dos factores hace que un número importante de trabajadores, especialmente los jóvenes y los que tienen menos formación, estén atrapados en un círculo de empleos de baja productividad, sin aseguramiento social (informales) y con escasas posibilidades de mejora. Este capítulo reflexiona sobre las causas de este equilibrio y las consecuencias para el bienestar de los trabajadores y el crecimiento de la economía en su conjunto.

Introducción

Los hechos presentados en el capítulo anterior muestran que, a pesar de los avances en la creación de empleo, la formalización del empleo y los salarios, los mercados de la región aún se caracterizan, en gran medida, por la alta predominancia del empleo informal y de poca duración y el crecimiento lento de la productividad del trabajo.

Entender el porqué de estas tendencias, así como las políticas que pueden mejorar esta situación, requiere comprender el funcionamiento del mercado laboral. Al menos cuatro características distinguen el mercado de trabajo de un mercado típico de bienes.

En primer lugar, en el mercado de trabajo se intercambian servicios provistos por personas a cambio de un ingreso. Debido a que el trabajo constituye la única fuente de ingreso para muchas personas, el empleo es un activo clave y la pérdida de un empleo constituye un riesgo muy importante en función de preservar el consumo, el nivel de vida y el bienestar de los trabajadores y sus familias. Esto determina que, en muchas ocasiones, haya reticencia a considerar el intercambio de servicios como un mercado y a menudo se busque proteger la relación laboral mediante la imposición de costos importantes a su disolución.

En segundo término, de acuerdo con la concepción moderna del mercado de trabajo, este se define por personas que buscan trabajar y empresas que buscan trabajadores para ocupar vacantes. En ese contexto, como las características de los trabajadores y de las vacantes no son observables fácilmente, los costos de transacción son muy importantes: para las empresas es costoso encontrar los trabajadores que requieren y para los trabajadores es costoso ubicar vacantes que se adecuen a sus particularidades.

El tercer aspecto tiene que ver con que sobre la relación laboral se ha construido una serie de elementos del estado de bienestar y del propio pacto social de los países. A partir de un trabajo formal, es decir, un trabajo por el que se aporta al seguro social, los trabajadores adquieren el derecho a servicios de salud, pensiones, seguro de invalidez y muerte, y, en la mayoría de los casos, lo pierden al quedarse sin empleo o pasar a la informalidad.

Asimismo, en algunos países el empleo formal da derecho a un seguro de desempleo, que permite suavizar el riesgo asociado a la falta de trabajo¹.

Por último, los precios en este mercado están, a menudo, afectados por un amplio conjunto de políticas que buscan promover la redistribución entre la renta del trabajo y la del capital, y entre los ingresos de los propios trabajadores, a partir de la intervención en el mercado laboral. Así, una gran porción del engranaje institucional y una parte importante del pacto social descansan sobre el mercado de trabajo. Del buen o mal funcionamiento de este mercado y de este engranaje se desprenderán consecuencias trascendentes no solo para el bienestar de los trabajadores –la inmensa mayoría de la población– sino también, como se analizará más adelante, para el crecimiento, la equidad y, en general, el desempeño económico de un país.

Debido a esta complejidad, a continuación se presenta un marco conceptual sencillo que busca ser útil para poner de manifiesto los factores que pueden afectar el funcionamiento y el desempeño del mercado de trabajo. El objetivo es ayudar al lector a dilucidar las razones por las cuales, a pesar de las mejoras en algunos indicadores laborales citadas en el capítulo 1, la mayoría del empleo que se genera en la región sigue siendo informal y precario. Esta discusión se basa, en parte, en el modelo de Diamond, Mortensen y Pissarides (véase el recuadro 2.1), y está ilustrada con nueva evidencia sobre el funcionamiento de los mercados de la región.

Este marco conceptual se divide en dos partes. En la primera se profundiza en el proceso de búsqueda, se analizan razones potenciales que podrían explicar por qué los trabajadores se vinculan a empleos formales e informales, y se investigan los factores capaces de revelar los patrones y la evolución de la formalidad y la informalidad en la región. En la segunda parte se examinan las causas de la separación entre trabajadores y empresas, y se discuten los elementos que podrían establecer por qué los empleos en la región son de tan corta duración. Por último, se incluye una reflexión sobre las consecuencias que la naturaleza de la rotación de los trabajadores en la región tiene sobre el trabajador individual y para la economía en su conjunto.

¹ En la medida en que la región se orienta hacia el desarrollo de políticas sociales no contributivas, es decir, pagadas con recursos generales, los trabajadores informales también pueden acceder a algunos beneficios de salud, pensiones o desempleo, pero generalmente en condiciones y montos inferiores.

Recuadro 2.1. ¿Por qué Diamond, Mortensen y Pissarides ganaron el Nobel?

Peter Diamond, Dale Mortensen y Christopher Pissarides recibieron el Premio Nobel en 2010 por su aporte a la comprensión del funcionamiento de los mercados con costos de búsqueda, en particular, los mercados de trabajo.

La teoría clásica describe los mercados como un lugar donde se encuentran demanda y oferta, de forma inmediata, con información perfecta y sin costos de transacción. Así, los precios se determinan igualando oferta con demanda, sin excedentes ni faltantes. Sin embargo, el mundo real puede ser muy diferente, y el mercado de trabajo es uno de los casos más complicados. Para los empleadores es muy difícil conocer las habilidades de los trabajadores, su capacidad de aprender, de relacionarse de manera efectiva en un entorno laboral. Para los trabajadores es complejo saber cuáles son exactamente las tareas por realizar y el contexto en el que deberán desempeñarse. Los procesos de selección de personal buscan reducir estas asimetrías informativas, pero, de todos modos, es posible que el salario pretendido por el empleado no se corresponda con el salario ofrecido por el empleador. Es decir, no se llega a un emparejamiento entre trabajador y empleador, el buscador de empleo sigue desempleado y la vacante continúa sin cubrirse.

En 1971, Peter Diamond publicó un artículo seminal en el que examinaba cómo se forman los precios en un mercado con costos de búsqueda. Su trabajo incentivó a otros investigadores a profundizar y avanzar en esta área de conocimiento. Así, Dale Mortensen y Christopher Pissarides desarrollaron y aplicaron los principios de Diamond al mercado de trabajo, y ayudaron a entender los factores determinantes del desempleo y su evolución (Pissarides, 1985; Mortensen y Pissarides, 1994). Estos trabajos establecieron un modelo conocido como modelo Diamond-Mortensen-Pissarides (modelo DMP).

Hoy en día, el modelo DMP es la herramienta más utilizada para analizar el desempleo, la formación de salarios y la existencia de puestos de trabajo vacantes. El modelo permite estimar los efectos de los diferentes factores del mercado de trabajo sobre el desempleo, la duración media de los períodos de desempleo, el número de vacantes y el salario real. Cuando un solicitante de empleo y un empleador se encuentran, el salario se determina sobre la base de la situación en el mercado laboral (el número de trabaja-

dores desempleados y el número de vacantes, y el poder de negociación de cada parte).

Esta estructura ha sido ampliada para entender los mercados laborales con trabajadores informales. En una serie de artículos (Albrecht, Navarro y Vroman, 2009; Ulyssea, 2013; Bosch y Esteban-Pretel, 2013; Meghir, Narita y Robin, 2014) se describe cómo estos procesos de búsqueda continua pueden desembocar en trabajos que son formales o en trabajos que son informales. El principio básico de muchos de estos modelos es que los trabajadores y las empresas tienen la opción de establecer tanto contratos formales como contratos informales. La definición en favor de uno o de otro depende esencialmente de la productividad del emparejamiento y de los costos relativos de la formalidad y la informalidad. Los modelos de este tipo explican bien por qué muchos de los trabajos de la región, en especial los de baja productividad, se generan de modo informal.

Fuente: Elaboración propia con insumos de la nota de divulgación sobre el Premio Nobel de Economía 2010: http://www.kva.se/globalassets/priser/ekonomi/2010/pop_ek_en_10.pdf.

La búsqueda de trabajadores y de vacantes, y la creación de empleo formal

Una búsqueda con información limitada y, en muchos casos, ineficiente

Tal como se expone en el capítulo 1, al menos uno de cada cuatro trabajadores de América Latina y el Caribe que se encuentran en la parte central de su vida laboral (24-54 años) lleva en su empleo menos de un año. Esta rotación pone de manifiesto que para entender el funcionamiento del mercado laboral es importante comprender el continuo proceso de búsqueda y asignación de trabajadores a puestos de trabajo que lo caracterizan. En un momento dado, en la región hay una enorme cantidad de personas buscando un empleo, y muchas empresas con vacantes buscando trabajadores. Entender este proceso de búsqueda y la forma en que los trabajadores y las empresas se emparejan para crear empleos es fundamental para comprender cuáles son las causas y las consecuencias de la constante reasignación del trabajo.

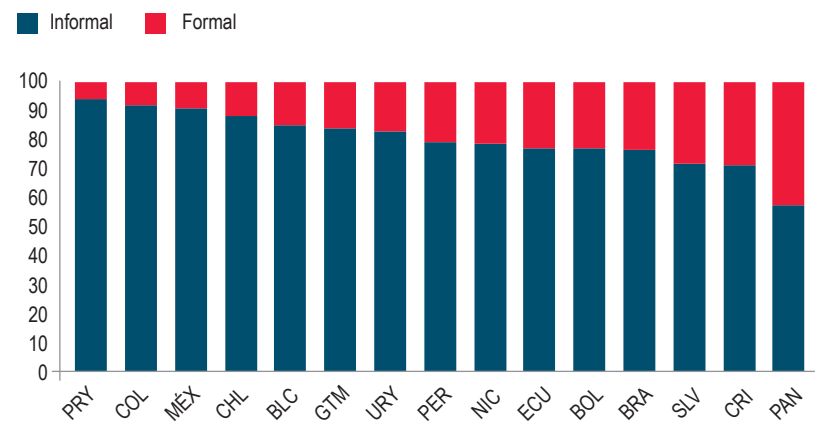
Esta búsqueda está plagada de obstáculos, sobre todo vinculados con la falta de información, que hacen que las empresas y los trabajadores no se encuentren fácilmente (Petrongolo y Pissarides, 2001). Un trabajador que tiene poco acceso a información sobre vacantes y, por lo tanto, recibe una escasa cantidad de ofertas tenderá a aceptar peores propuestas, con menores salarios y/o beneficios. Cuanto más deficientes sean los canales de información que existan, más deficientes serán los emparejamientos entre empresas y trabajadores, y menor será la productividad de estos.

Además, las decisiones de contratación de los empleadores también se ven afectadas por cuán fácil o cuán dificultoso resulta encontrar personas con las habilidades y características que un puesto de trabajo requiere. En algunos casos, el costo de ubicar a la persona correcta puede ser muy significativo y encarecer el costo del trabajo. Este costo de reclutamiento depende del número de candidatos existentes en el mercado, de qué tan fácil o difícil es ubicarlos y de cuán complejo resulta observar si un candidato tiene las características, las habilidades y los requerimientos que se buscan para el empleo. En la medida en que los costos de reclutamiento sean mayores, se reducirá el número de vacantes abiertas por las empresas. En tanto que un descenso del costo de reclutamiento, a partir de, por ejemplo, mejores sistemas de intermediación laboral, aumentará el número de vacantes y empleos.

En la región, la búsqueda de empleo y de candidatos para cubrir vacantes se realiza de manera informal. Muy pocos trabajadores y empresas utilizan procedimientos formales de búsqueda de empleo, es decir, métodos o mecanismos en los que se publicita la información acerca de una vacante (véanse los gráficos 2.1 y 2.2)². Más del 70% de los trabajadores de ALC busca empleo por medio de sus redes de parientes y amigos, lo que tiende a perpetuar las desigualdades iniciales (Mazza, 2011). La falta de mecanismos para difundir información sobre vacantes afecta principalmente a aquellas personas cuya red de contactos está formada, sobre todo, por personas con empleos precarios. Esto se convierte en un ciclo vicioso de inequidad de oportunidades, ya que por lo general estos contactos no tienen vínculos con empleos de calidad.

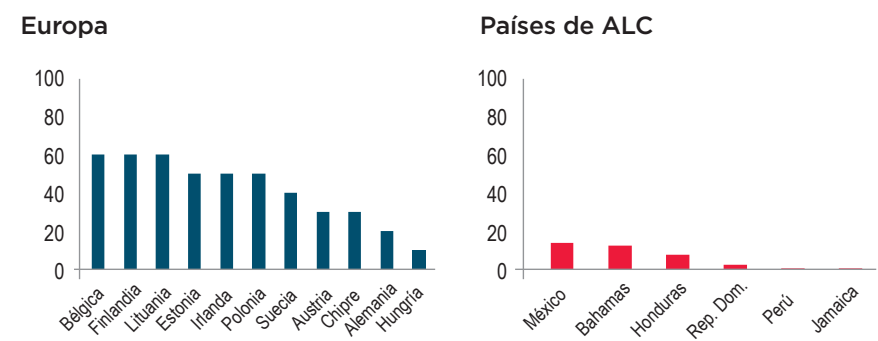
² Mecanismos tales como: respuesta de anuncios en periódicos o radios, búsqueda por Internet o registro en oficinas intermediarias para búsqueda de empleo públicas o privadas. Por su parte, los medios informales de búsqueda se refieren a todos los que utilizan contactos o visitas personales a compañías (consultas a amigos, familiares, empleadores; visitas personales a empresas, etc.).

Gráfico 2.1 Personas que buscan empleo según medios de búsqueda en ALC (en porcentaje)



Fuente: Mazza (2011). Estimaciones sobre la base de encuestas de hogares.
Nota: Los medios formales de búsqueda de empleo hacen referencia a todos los tipos de búsqueda que utilizan herramientas o mecanismos públicos (ver nota al pie de la página 62); estos incluyen: 1. Respuesta de anuncios en periódicos, radios, etc.; 2. Búsqueda por Internet; 3. Registro en oficinas intermediarias para búsqueda de empleo públicas o privadas. Por su parte, los medios informales de búsqueda son todos los tipos de búsqueda que usan contactos personales o visitas personales a compañías (consultas a amigos, familiares, empleadores; visitas personales a empresas; etc.).

Gráfico 2.2 Cantidad de empleadores que utilizan los Servicios Públicos de Empleo (SPE) para registrar vacantes (en porcentaje)

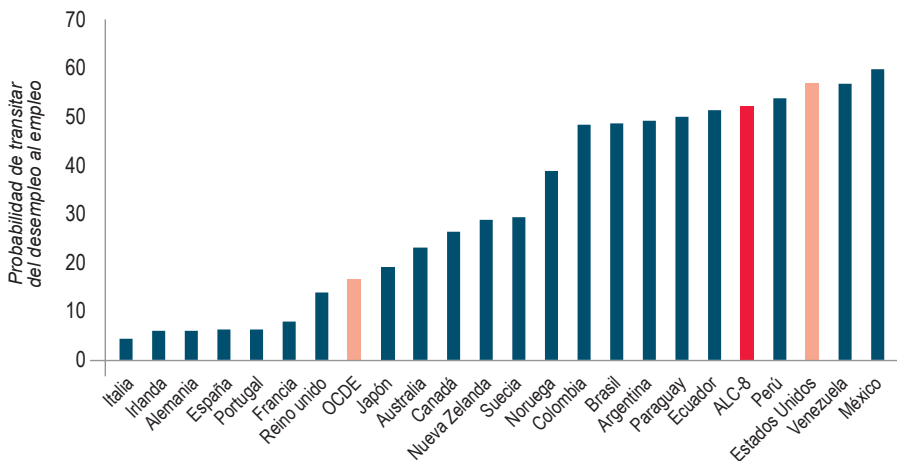


Fuente: BID-AMSPE-OCDE (2015).

Grandes flujos de trabajadores al empleo (informal)

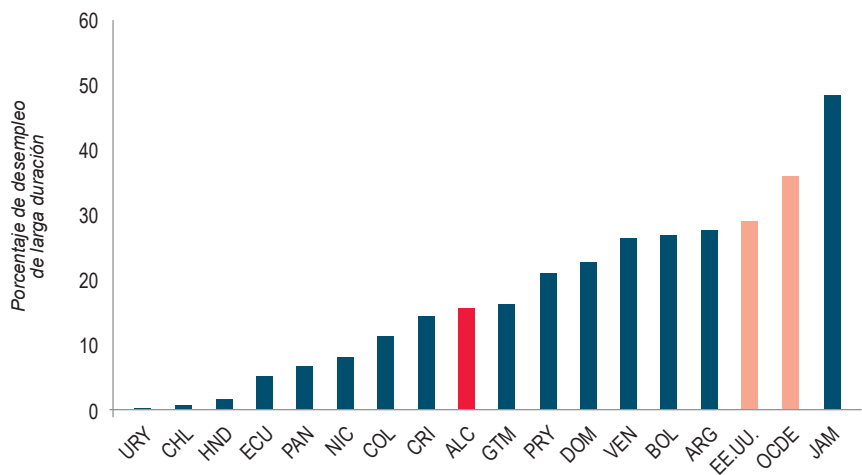
A pesar de esta búsqueda potencialmente ineficiente, los trabajadores encuentran trabajo de forma rápida. Las tasas que indican la cantidad de personas que encuentran un trabajo son altas (véase el gráfico 2.3) y, salvo algunas excepciones, muy pocos trabajadores pasan mucho tiempo en el desempleo (véase el gráfico 2.4). La tasa anual de salida del desempleo se acerca al 50%, una cifra que supera en más de dos veces a la de la OCDE y es similar a la de Estados Unidos. Esto explica el hecho de que los trabajadores de ALC pasen poco tiempo en el desempleo y que el desempleo de larga duración (es decir, la fracción de los desempleados que llevan más de 12 meses buscando trabajo) sea prácticamente inexistente en algunos países de la región. En promedio, solo el 16% del desempleo es de larga duración, mientras que en la OCDE alcanza el 36% y en Estados Unidos, el 29%. En países como Chile, Honduras y Uruguay, el número de desempleados que han estado en el desempleo por más de un año es muy pequeño.

Gráfico 2.3 Probabilidades de transitar del desempleo al empleo en el intervalo de un año (en porcentaje)



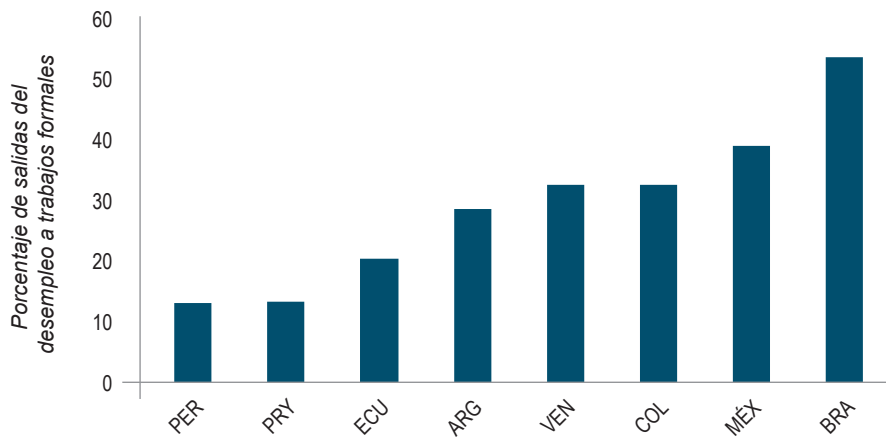
Fuente: Elsby (2008) y elaboración propia a partir de datos de panel.
Nota: Para obtener información sobre la construcción de los datos longitudinales véase el cuadro A.1 en el apéndice de datos.

Gráfico 2.4 Porcentaje de desempleo de larga duración
(mayor o igual a 12 meses), circa 2013



Fuente: BID (2015b).

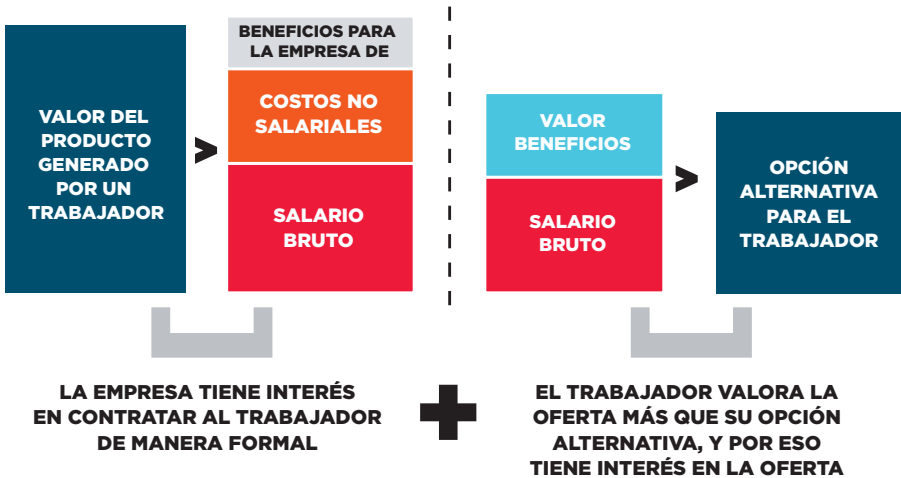
Gráfico 2.5 Porcentaje de transiciones desempleo-empleo
que resultan en un trabajo formal, población de 15 a 64 años



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de paneles.
Nota: Para obtener información sobre la construcción de los datos longitudinales véase el cuadro A.1 en el apéndice de datos.

La gran mayoría de los encuentros entre trabajadores y empresas que provienen de esta búsqueda derivan en trabajos informales (véase el gráfico 2.5). Solo el 30% de los desempleados que consigue un empleo lo hace por medio de un contrato formal. Esto indica que una parte importante de las nuevas vacantes que se generan en un momento dado en la economía corresponde a empleos informales y, por lo tanto, la mayoría de los procesos de búsqueda origina un trabajo informal.

Diagrama 2.1 Condiciones favorables para la creación de un empleo formal



Fuente: Elaboración propia.

Condiciones necesarias para crear empleo formal

Para la creación de un empleo formal -es decir, sujeto a los beneficios y protecciones que establece la ley- deben darse las condiciones apropiadas. Un modelo simple con base en la fórmula costo-beneficio indica que las empresas tendrán interés en contratar trabajadores formalmente cuando el valor del producto que esperan que ese trabajador produzca exceda el salario más todos los costos no salariales establecidos por ley (véase el diagrama 2.1). La diferencia entre el valor del producto y los costos del trabajo es el beneficio que gana la empresa al emplear un trabajador.

Por otro lado, el trabajador aceptará una oferta laboral si el valor de esta oferta, conformado por el salario y los beneficios, es mejor que la opción alternativa de seguir buscando empleo y esperar a recibir una oferta superior (véase el diagrama 2.1). Es importante notar que los costos no salariales que debe pagar la empresa no se traducen necesariamente, uno por uno, en beneficios para el trabajador, ya que esto dependerá del valor que el trabajador otorgue al paquete de beneficios establecidos por ley. Por ejemplo, un trabajador joven tal vez valora poco el hecho de que una empresa realice aportes en su nombre en un plan de pensiones, y prefiere otra oferta donde le paguen al menos una parte de ese monto en efectivo (Levy, 2008).

En este contexto es fundamental aclarar que el proceso de búsqueda repercute en la productividad del emparejamiento entre la empresa y el trabajador. Esta productividad está influenciada obviamente por las características de la empresa y las del trabajador, pero también por cuán adecuado es el trabajador para esa empresa. Un gran cocinero sería pésimo diseñando edificios. Esto es clave para entender por qué las políticas para mejorar la intermediación laboral pueden ser buenas políticas de productividad.

Debido a estas características, hay varios escenarios en los que el emparejamiento formal no se producirá. Un primer caso se dará cuando el valor del emparejamiento (la productividad) no sea lo suficientemente alto para compensar el pago de costos salariales y no salariales. Esto sugiere que, a igualdad de costos, los emparejamientos más productivos tendrán mayores probabilidades de ser formales. A su vez, la calidad o la productividad del emparejamiento dependerán de la calidad de la empresa (en particular, de la tecnología y el capital con los que opere) y de la calidad del trabajador (sobre todo, de sus habilidades). También influirán factores externos a la empresa y al trabajador, tales como un mejor entorno de negocios o una infraestructura superior. Por último, como se ha mencionado antes, estará sujeto a qué tan bueno sea el emparejamiento mismo, es decir, cuánto se ajuste el perfil del trabajador a las necesidades de la firma, y viceversa (véase el diagrama 2.2).

En América Latina y el Caribe, esta tensión entre productividad y costo laboral se observa de forma patente y supone uno de los grandes retos a la hora de generar trabajo formal. El costo mínimo de contratar a un trabajador de manera formal incluye el salario mínimo (que abarca la contribución a la seguridad social del empleado), los costos de seguridad social que corresponden al empleador, los costos de aguinaldo y vacaciones y los potenciales costos de despido, y representa, en promedio, un 38% del producto interno

Diagrama 2.2 Factores que determinan la productividad del empleo



Fuente: Elaboración propia.

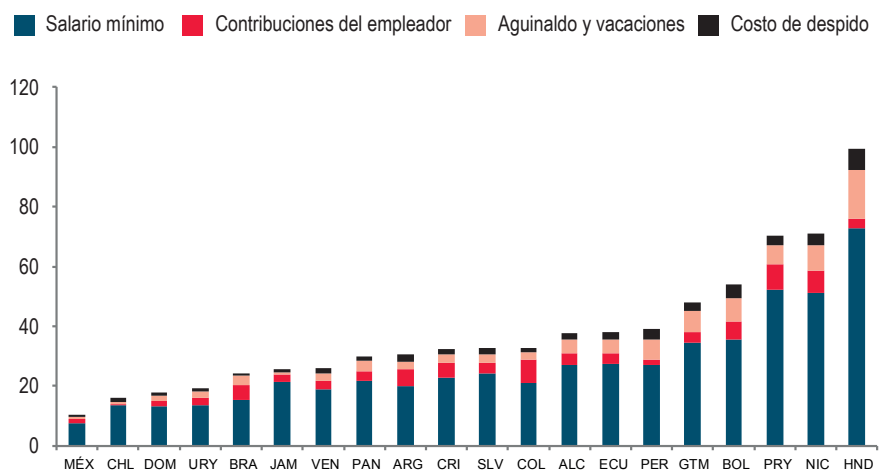
bruto (PIB) por trabajador en la región. En los países con ingresos más altos este costo mínimo se ubica entre el 10% (en México) y el 24% (en Brasil), pero en otros, como Nicaragua o Paraguay, llega al 70%, y en Honduras el 100% del PIB por trabajador (véase el gráfico 2.6). Alrededor del 72% de esos costos son salariales (salario mínimo), mientras que el 28% adicional corresponde a costos no salariales que derivan de las contribuciones a la seguridad social y otros tributos que le corresponden al empleador.

Es importante recalcar el aspecto dinámico que tiene la decisión de contratar formalmente. En este sentido, los factores determinantes no son solo la productividad y los costos actuales del emparejamiento, sino también los futuros. Por ejemplo, en la medida en que las empresas anticipen un costo significativo para disolver la relación laboral, podrán volverse más prudentes, y contratar menos trabajadores formales. Esto se manifiesta de modo preponderante entre los jóvenes que entran en el mercado de trabajo, ya que, desde el punto de vista de las empresas, la falta de experiencia de los novatos y la escasa información sobre ellos que tiene la firma los convierten en candidatos particularmente riesgosos. Cuanto mayor es el costo de despido, menos dispuestos parecen estar los empleadores a contratar jóvenes y otras personas a las que consideran de mayor riesgo. Esto puede ser muy dañino, sobre todo, para la gran masa de *ninis* que existe en la región y que ve cómo obtener un trabajo formal bien remunerado no es un objetivo a su alcance.

Diagrama 2.3 Factores que inciden en la creación de trabajo formal



Gráfico 2.6 Costos salariales y no salariales en ALC, como porcentaje del PIB por trabajador



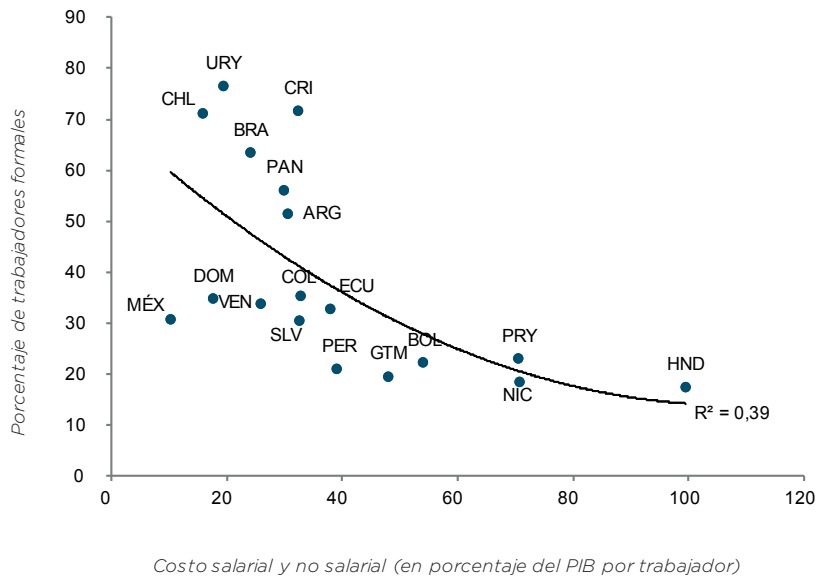
Fuente: BID a partir de la información sobre legislación de cada país disponible a diciembre de 2013.
Nota: El costo de despido representa el promedio anual que un empleador debería ahorrar para cubrir lo que le costaría despedir a un trabajador con 5 años de antigüedad.

Los países con mayores costos salariales y no salariales (relativos a su productividad) presentan una menor proporción de trabajos formales (véase el gráfico 2.7). El 39% de la varianza de las tasas de formalidad puede ser explicada por la varianza en los costos relativos a la productividad del país. Sin embargo, como la formalidad depende de muchos otros factores también se considera la asociación entre los costos de la formalidad y la probabilidad

de que un joven sea formal (en principio, el sujeto más afectado por esos costos) con respecto a un adulto (véase el gráfico 2.8). Según esta simple estimación, por cada 10% de incremento en los costos mínimos de contratar a un trabajador asalariado formal se reduce en cinco puntos el porcentaje de trabajadores formales. Asimismo, cuanto mayores son los costos asociados a la formalidad menor es la tasa de empleo formal de jóvenes con relación a la de los adultos. Este razonamiento también explica que sean los trabajadores más educados y más productivos dentro de cada país los que presenten tasas de formalización más altas (véase el capítulo 1), un hecho estilizado que se da sin excepción en toda la región.

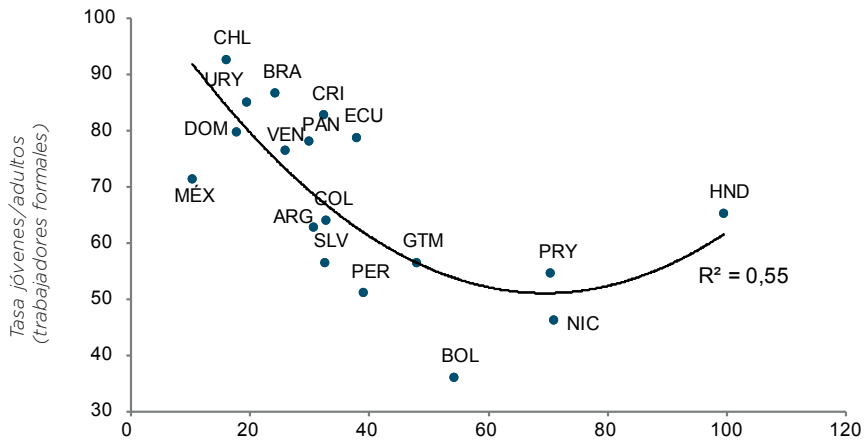
Esta relación entre costos laborales y formalidad también se observa en el flujo de trabajadores que pasan del desempleo al empleo formal. En aquellos países que disponen de datos de panel se observa que el porcentaje de salidas del desempleo que se convierten en trabajos formales está relacionado negativamente con el costo relativo de la formalidad (véase el gráfico 2.9).

Gráfico 2.7 Empleo formal y costos salariales y no salariales (en porcentaje del PIB por trabajador) en ALC, 2013



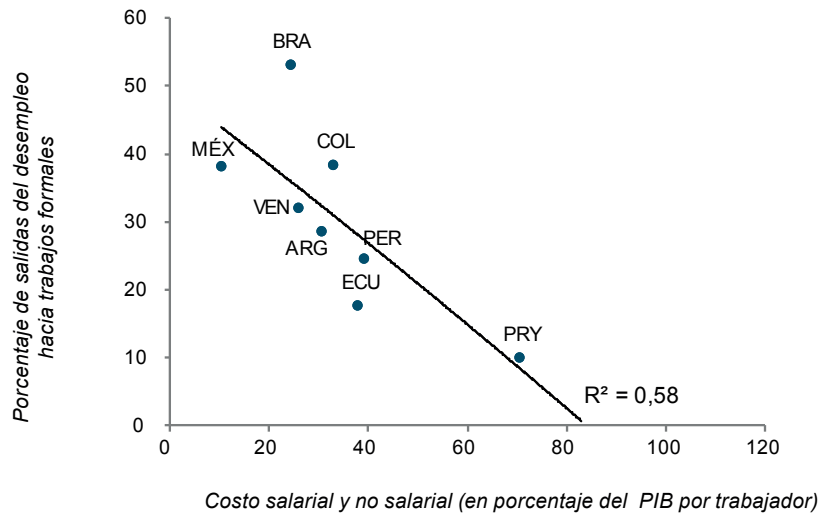
Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación de cada país disponible a diciembre de 2013 y BID (2015b).

Gráfico 2.8 Costos salariales y no salariales en ALC y tasa de formalidad de los jóvenes frente a la de los adultos, 2013 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación de cada país disponible a diciembre de 2013 y encuestas de hogares de ALC, circa 2013.

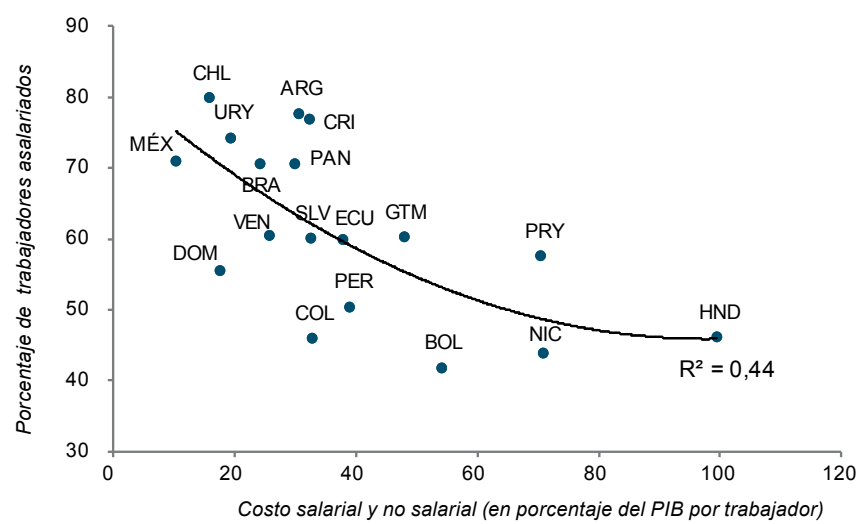
Gráfico 2.9 Costos salariales y no salariales en ALC y porcentaje de salidas del desempleo hacia trabajos formales, 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación de cada país disponible a diciembre de 2013 y datos de panel.
Nota: Por detalles sobre los paneles, véase el cuadro A.1, en el apéndice de datos.

A partir de las particularidades de la región, es sustancial tener en cuenta que el concepto de emparejamiento propiamente dicho solo aplica al trabajo por cuenta ajena. Debido a la importancia que tiene el empleo no asalariado en ALC (entre el 20% y el 60% de los trabajadores de 15-64 años y un 30% de los nuevos ocupados se desempeña por cuenta propia) es esencial prestar atención a esta realidad. Los mayores costos de contratación (salariales y no salariales) también están asociados a tasas más bajas de trabajo asalariado y, por lo tanto, a un número alto de empleo por cuenta propia, con menores potenciales de crecimiento (véase el recuadro 2.2).

Gráfico 2.10 Costos salariales y no salariales en ALC y porcentaje de trabajadores asalariados, 2013

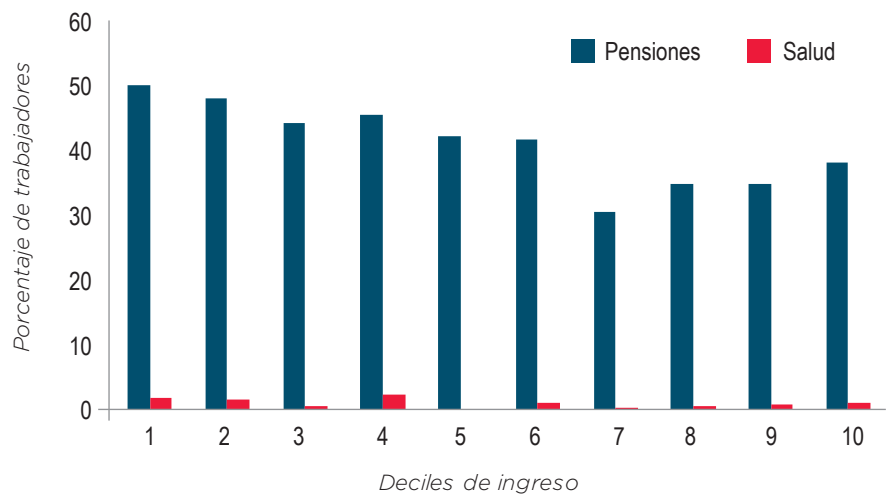


Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación de cada país disponible a diciembre de 2013 y BID (2015b).

Existen casos en los que aun cuando la productividad del emparejamiento es lo suficientemente alta para financiar los costos asociados a la formalidad, el encuentro entre empresas y trabajadores no deriva en empleos formales. Puede ocurrir que el trabajador reciba una oferta formal (salario más beneficios) que no le resulte interesante, porque valora muy poco el paquete de beneficios asociado a la formalidad (Levy, 2008) o porque prefiere seguir buscando empleo para ver si obtiene una oferta formal mejor. Respecto de la valoración de las prestaciones establecidas por la ley, es preciso considerar los beneficios que se obtienen al ser un trabajador informal, por las que el trabajador tiene que pagar poco o nada. Aunque son escasos los estudios

que siguen esta línea, la evidencia muestra que no todos los trabajadores valoran los beneficios asociados a la seguridad social. En una encuesta reciente realizada en El Salvador se constata que el número de trabajadores dispuestos a contribuir para una pensión es muy bajo, mientras que prácticamente todos se manifiestan de acuerdo con tributar para salud (véase el gráfico 2.11). Estos datos sugieren que los aportes a salud son más valorados que los aportes a pensiones y que algunos trabajadores pueden preferir no ser parte del sector formal para no pagar estos costos.

Gráfico 2.11 Porcentaje de trabajadores que no estarían dispuestos a cotizar al sistema de pensiones o salud en El Salvador (por deciles de ingreso)



Fuente: Encuesta Longitudinal de Protección Social 2013. Resumen del informe final (2014).

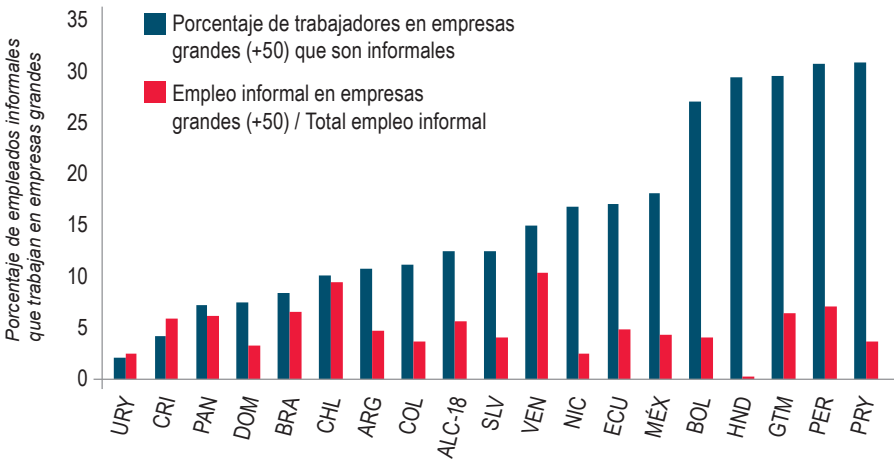
Como se menciona en el capítulo 1, existe evidencia que muestra cómo algunas políticas que subsidian los trabajos informales, ya sea porque ofrecen transferencias monetarias o en especie, hacen que los beneficiarios de estas políticas tengan menos incentivos a conseguir trabajos formales³.

Asimismo, el empleador puede realizar una contratación informal, en contra de lo que indica la ley, con el objetivo de aumentar sus utilidades. Por eso, hay dos tipos de empleos o emparejamientos informales: los de baja pro-

³ Véanse Bosch y Campos-Vázquez (2014) para México; Camacho, Conover y Hoyos (2009) para Colombia; Amaranter, Arim y Dean (2011) para Uruguay; Bosch, Maldonado y Schady (2013) para Ecuador; y el recuadro 5.6.

ductividad, que no alcanzan para pagar los costos salariales y no salariales del trabajo impuestos por la ley, y otros de alta productividad, en los que sí alcanza, pero el empleador evade sus responsabilidades. Un contexto como el que impera en ALC, caracterizado por una débil fiscalización, favorece esta situación. Tanto es así que, en promedio, el 12% de los trabajadores empleados en empresas grandes (con más de 50 empleados) es informal (véase el gráfico 2.12). Es decir, más de una de cada 10 personas que trabajan para una empresa grande y formal lo hacen sin los beneficios que exige la ley. Esto supone que alrededor del 6% de todo el trabajo informal en la región se encuentra en empresas de más de 50 empleados, que, presumiblemente, son formales en muchas otras dimensiones.

Gráfico 2.12 Porcentaje de empleados informales que trabajan en empresas grandes, 2013



Fuente: BID (2015b).

Lo expuesto en párrafos anteriores pone de manifiesto cuáles son los factores que inciden en una mayor o menor creación de empleos formales y/o informales. Por el lado de los empleadores, las circunstancias que propician el aumento de precios en los productos, una mayor productividad del emparejamiento o un crecimiento en las ventas esperadas con relación a la evolución de salarios y costos no salariales favorecerán una mayor creación de empleo formal. Por el contrario, las subidas en los costos del trabajo —salariales y no salariales— respecto del valor del producto pueden reducir

la creación de empleo formal. Asimismo, un incremento de la fiscalización por parte del Estado puede motivar a las empresas a formalizar empleos, pero a un costo potencial de destruir algunos puestos de trabajo informales de baja productividad que dejan de ser rentables cuando hay que pagar los beneficios establecidos por ley.

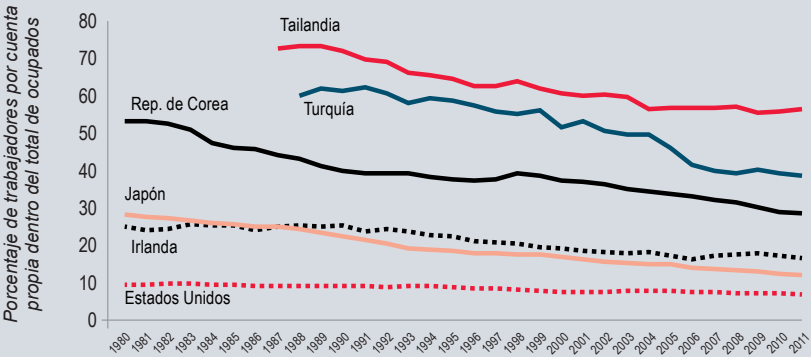
Recuadro 2.2. El trabajo por cuenta propia y el desarrollo económico

Existen diferentes visiones acerca de si las personas eligen ser trabajadores por cuenta propia –porque tienen vocación de emprendedores– o lo son por exclusión –tienen vocación de asalariados pero no encuentran una oferta asalariada mejor–. En este marco conceptual, es posible pensar en el trabajo por cuenta propia como una opción adicional que tienen todas las personas, en la que el trabajador realiza el emparejamiento consigo mismo. El trabajador recibe ofertas o no las recibe y, de acuerdo con el valor de producir por cuenta propia (valor del producto), elegirá qué tipo de ocupación le resulta conveniente desarrollar. Los trabajadores poco productivos que generan bienes y servicios recibirán un número reducido de ofertas como asalariados, y deberán aceptar desempeñarse por cuenta propia, aun cuando el valor de su producto sea bajo. Por otro lado, los individuos que les confieren escasa importancia a los beneficios del seguro social –ya sea porque piensan poco en la vejez o porque tienen acceso a servicios gratuitos de salud– pueden preferir trabajar por cuenta propia y de esta manera evitar hacer frente a los costos asociados a estos beneficios.^a

Más allá del porqué del trabajo por cuenta propia, los procesos de crecimiento de los países están vinculados con una disminución paulatina de la cantidad de trabajadores por cuenta propia. Países que han experimentado procesos de crecimiento prolongados como Corea, Irlanda, Japón, Tailandia o Turquía (ver gráfico 2.2.1) han establecido reducciones importantes en el porcentaje de empleo por cuenta propia. De alguna manera, la persistencia de tasas altas de trabajo por cuenta propia en la región es un reflejo de la incapacidad de hacer la transición.

^a En al menos ocho países de la región los trabajadores por cuenta propia no están obligados a cotizar al seguro social (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013). En el resto, aun cuando sí lo están, el nivel de cotización en este grupo es muy bajo, lo cual establece, *de facto*, la existencia de una afiliación voluntaria.

Gráfico 2.2.1 Porcentaje de ocupados por cuenta propia, evolución 1980-2011



Fuente: Banco Mundial (2015b).

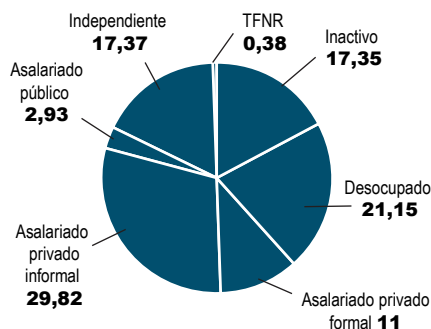
Incapacidad de sostener una búsqueda por falta de mecanismos de aseguramiento social

Otro factor que puede influir en la elevada creación de empleo informal es que la mayoría de los trabajadores no tiene la capacidad de sostener una búsqueda hasta encontrar un empleo formal. Un efecto trascendental que la escasa creación de empleo formal provoca en los países de la región es que los trabajadores informales carecen de los mecanismos de aseguramiento social. En consecuencia, cuando se rompen las relaciones laborales, en la mayoría de los casos los trabajadores no tienen derecho a indemnización por despido (aunque, según la Encuesta Longitudinal de Protección Social de 2013 en El Salvador, se observan algunas compensaciones informales) ni acceso a los seguros de desempleo (en aquellos países donde existen). En ese sentido, hay quienes argumentan que los trabajos informales actúan como “seguro de desempleo”, ya que se percibe una relación negativa entre desempleo e informalidad (véase el recuadro 4.8 en el capítulo 4). En definitiva, los seguros de desempleo o las indemnizaciones por despido son mecanismos que cumplen el rol del permitirle al trabajador permanecer más tiempo desempleado, buscando una oferta mejor. Si bien esto puede conducir a una menor tasa de creación de empleo, también puede lograr que los trabajadores consigan emplearse en un trabajo más adecuado a sus capacidades y, por lo tanto, más productivo (Acemoglu y Shimer, 2000).

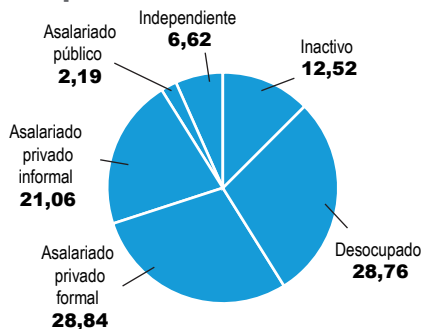
Gráfico 2.13 Dónde están, un año después, los ocupados que pasan por el desempleo (en porcentaje)

Argentina

Todos los ocupados

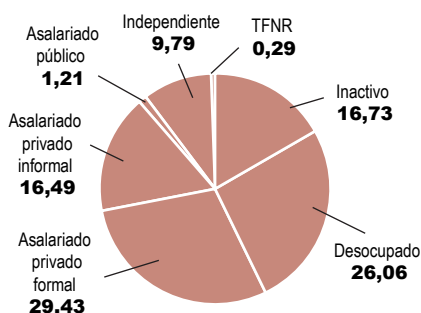


Ocupados formales

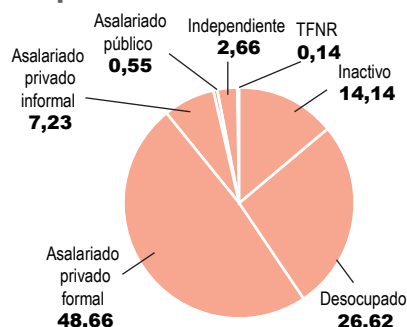


Brasil

Todos los ocupados

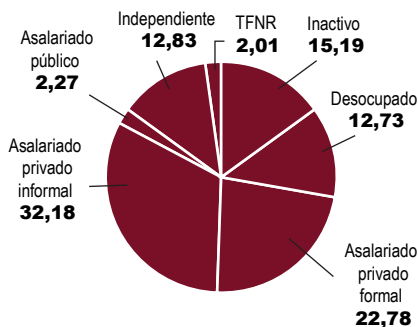


Ocupados formales

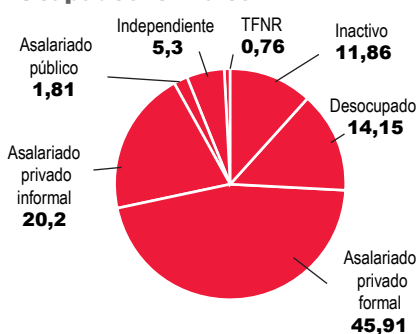


México

Todos los ocupados



Ocupados formales



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de panel.

Nota: Por detalles sobre los paneles véase el cuadro A.1 en el apéndice de datos.

TFNR = trabajadores familiares no remunerados.

En ALC, el paso por el desempleo significa pérdidas importantes en la probabilidad de conseguir un trabajo formal. Solo entre el 11% y el 30% de los trabajadores que tienen un episodio de desempleo salen de este hacia un trabajo formal. La gran mayoría transita hacia trabajos informales. Incluso para los trabajadores formales es difícil reinsertarse en un empleo formal, aunque en menor medida que para los informales⁴. Alrededor del 50% de los trabajadores formales que perdieron un empleo en Brasil y México y del 30% en Argentina consiguen retornar a un empleo formal un año después, frente a entre un 10% y un 15% para el caso de los trabajadores informales (véase el gráfico 2.13).

La pérdida de un puesto de trabajo y el paso por el desempleo deja secuelas en los trabajadores en el corto plazo y, en algunos, en el largo plazo. Si el paso por el desempleo no tuviera mayores consecuencias que la pérdida del ingreso durante el tiempo que dure esa situación, las secuelas serían limitadas. Sin embargo, hay evidencia que sugiere que la pérdida del empleo tiene consecuencias a corto y a largo plazo, más allá de la falta de ingreso temporal (véase el recuadro 4.9 en el capítulo 4). En el corto plazo, los trabajadores no parecen recuperar su nivel de ingreso. Esto es notable si se consideran los trabajadores que cambian de sector y son desplazados (véase Amarante, Arim y Dean, 2014). En Argentina, por ejemplo, un año después del despido, la falta de ingreso asociada a la pérdida de un trabajo formal es del 40% (véase el gráfico 2.14). En el caso de un trabajo informal, la cifra se acerca al 50%.⁵

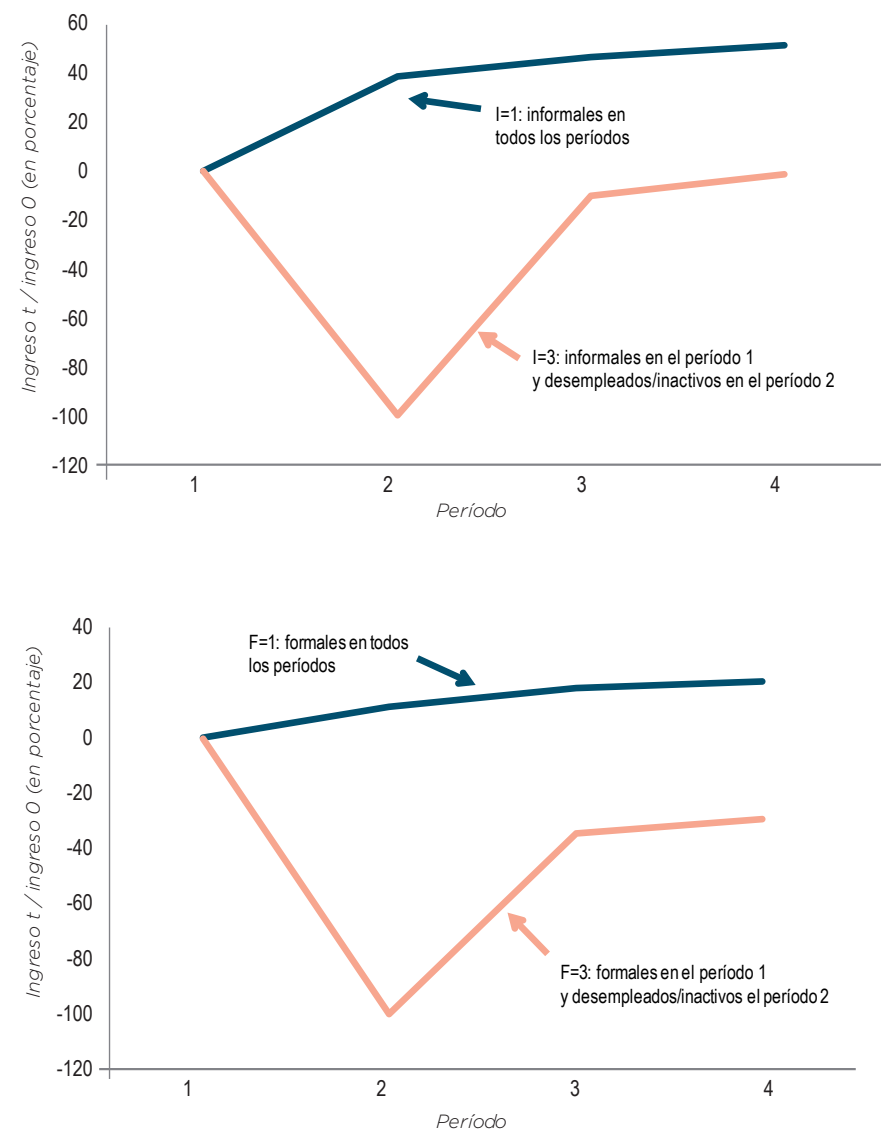
En definitiva, se establece que los costos laborales altos (salariales y no salariales) en relación con la productividad del trabajo, la baja productividad del trabajo, la escasa valoración de los beneficios del seguro social, la débil fiscalización del cumplimiento de la ley del seguro social y la incapacidad de permanecer desempleado en búsqueda de un empleo formal son factores que contribuyen a que los países tengan niveles de informalidad elevados y, al mismo tiempo, pérdidas importantes de bienestar asociadas al desempleo.

Existe un número considerable de palancas que pueden contribuir a lograr mayor formalidad, un factor indispensable para promover un acceso universal al aseguramiento social, obtener suficiente ahorro para la vejez en un contexto de rápido envejecimiento poblacional y conseguir un mayor aseguramiento ante el desempleo. Impulsar un nivel alto de productividad del

⁴ Cabe destacar que la evidencia es puramente descriptiva (ya que es difícil comparar a aquellos que pierden un empleo con los que lo mantienen).

⁵ Véase la nota anterior.

Gráfico 2.14 Evolución de los ingresos individuales después de perder un trabajo, en Argentina



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de panel.
Nota: Véase el apéndice metodológico.

trabajo contribuye a mantener valores apropiados de protección (pagados por los costos no salariales) y, al mismo tiempo, alcanzar un mayor nivel de empleo formal. En pos de ese objetivo, esta estrategia resulta superior a la que propone la precarización y la reducción de beneficios. Otras potenciales palancas para lograr una mayor formalidad son: aumentar el grado de valoración y conocimiento que los individuos tienen de los beneficios asociados al aseguramiento social y mejorar la fiscalización y los mecanismos de aseguramiento durante episodios de desempleo. En el capítulo 4 se retoma este tema y se analizan los mecanismos, en muchos casos incipientes, con que cuenta la región para lograr estos objetivos.

Factores que inciden en la continuidad o la finalización de la relación laboral: creciendo en el trabajo

Una alta probabilidad de separación

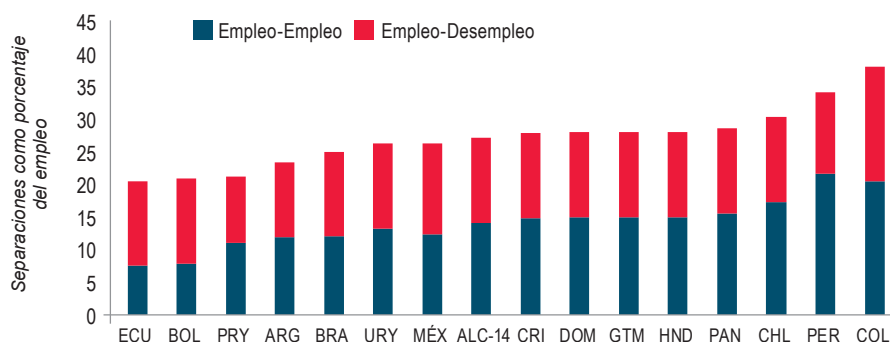
En el capítulo 1 se exponen los elevados niveles de rotación en el empleo que se observan en la región, con cifras más altas de las que se advierten en otros países para los que existen datos comparables. Estas cifras sugieren que de los trabajadores que están en una empresa en un período dado, el 30% no se encontrará en ese mismo empleo al cabo de un año. En promedio, un 15% estará en el desempleo o la inactividad y un 15% se ubicará como empleado en otra empresa (véase el gráfico 2.15).

Sin embargo, el grado de ruptura de las relaciones laborales puede ser incluso mucho mayor, ya que no se observan las terminaciones que ocurren dentro de un mismo año. Un cálculo aproximado indica que las separaciones que se dan mensualmente en la región alcanzan entre el 4% y el 5% del empleo total, más del doble de las que se advierten en Estados Unidos, el país de la OCDE con mayor rotación laboral⁶.

Una parte importante de esta rotación laboral se genera porque los trabajadores son informales. Alrededor del 75% de esas separaciones hacia el desempleo se produce desde trabajos informales. Esto se evidencia en los datos de panel, según los cuales la probabilidad de perder un empleo informal e ir al desempleo es entre dos y seis veces más alta que la de perder un empleo formal, independientemente de la edad o el nivel educativo del trabajador.

⁶ Este cálculo toma el porcentaje de empleados que lleva un mes o menos en su empleo como contrataciones de ese mes y asume que en un determinado mes, en una economía en equilibrio, las contrataciones son iguales a las separaciones.

Gráfico 2.15 Porcentaje de trabajadores que se separan de la empresa en un año



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de panel.

Nota: La probabilidad total de separación se calcula como el porcentaje de trabajadores que en un año transitan del empleo al no empleo (desempleo o inactividad) de los paneles de hogares más el porcentaje de empleados que llevan en la empresa menos de un año y que estaban en un empleo el año anterior. Para aquellos países para los que no se dispone de datos de panel (Costa Rica, Chile, Guatemala, Honduras, Panamá, República Dominicana y Uruguay) se asume la probabilidad media de transitar del empleo al no empleo en la región (13,3). Por detalles sobre los paneles véase el cuadro A.1 en el apéndice de datos.

Esta alta rotación impone costos de bienestar elevados, pero ¿es un problema para el desempeño de las economías? ¿La rotación es una señal de que algo anda mal o es parte del normal funcionamiento de los mercados laborales que, como se señaló anteriormente, reasignan trabajadores de modo constante en todos los países del mundo? En ALC, ¿la reasignación es un motor de crecimiento o un motivo de preocupación? Para poder dar una respuesta a estas preguntas, en esta sección se exploran los factores que determinan la continuación o la destrucción de la relación laboral, una vez que se ha producido una contratación.

Continuidad laboral frente a destrucción del contrato

Al igual que en la etapa de creación, una relación laboral continuará en la medida en que empresa y trabajador lo consideren provechoso, respecto de la opción de discontinuarla. Las razones por las que las relaciones laborales terminan son variadas. En primer lugar, puede ocurrir que la empresa no haya logrado observar bien las habilidades del trabajador al momento de la contratación. Las empresas y los trabajadores no son homogéneos. A menudo, los trabajadores tienen habilidades que no resultan perceptibles en el momento de la contratación. Puede ocurrir que las expectativas sobre

la productividad del trabajador no se materialicen, hecho que, más adelante, podría llevar al empleador a deshacer la relación laboral. Cuanto menor sea el grado de información con el que se cuente al principio, mayor será la probabilidad de que surjan sorpresas que deriven en la finalización del emparejamiento. Como se indica en la primera sección de este capítulo, que las búsquedas de trabajadores y empresas se realicen, en muchos casos, de manera informal, y con escasa información acerca de los candidatos y las vacantes, puede propiciar una elevada rotación.

Otras razones para que el empleador inicie una separación pueden ser: cambios en la demanda o en la estructura de costos de la empresa que hacen que un emparejamiento que en su inicio prometía ser productivo deje de serlo o transformaciones tecnológicas que provocan la obsolescencia del trabajador. Un trabajador que adquirió sus habilidades antes de entrar en el mercado laboral o en un contexto tecnológico distinto puede verse desplazado rápidamente por trabajadores más jóvenes con un mejor dominio de las nuevas tecnologías. El fin de la relación también puede derivar de problemas asociados al comportamiento del trabajador, como la falta de habilidades socioemocionales (véase el recuadro 2.3), o de la quiebra de la empresa. Por último, la relación laboral puede haberse originado para generar un producto o realizar una obra durante un tiempo limitado, en cuyo caso la relación tiene un carácter temporal desde su inicio.

Por el lado de los trabajadores, existen varios factores que pueden propiciar el fin de la relación laboral. El trabajador puede encontrar un empleo mejor (en otra empresa o por cuenta propia) o iniciar un período de búsqueda (desempleo) para hallar una opción superior. También pueden influir los cambios en las circunstancias familiares, ya que la persona puede plantearse otras posibilidades fuera de la actividad económica (para dedicarse al cuidado infantil, al cuidado de adultos mayores, o a la formación).

En resumen, generalmente las relaciones laborales se destruyen cuando el valor de continuarlas es menor al de romperlas. Por lo tanto, en muchos aspectos, la relación laboral es una carrera entre cuán productivo es el emparejamiento vigente (más los costos de terminar la relación) respecto de cuán productivo podría ser reemplazarlo por otro, tanto para la empresa como para el trabajador.

Recuadro 2.3. Las habilidades socioemocionales, un factor crítico en la búsqueda y la retención de empleo

Una serie de encuestas realizadas por el BID a firmas en Bahamas, Honduras, Panamá, Paraguay y Uruguay revela que los problemas con las habilidades socioemocionales en el trabajo explican una parte muy importante de los despidos y de la alta rotación del personal. Entre el 40% y el 70% de los empleadores reporta dificultades con las habilidades socioemocionales de los trabajadores (conducta y comportamiento en el trabajo) como la principal razón de despido y entre un 15% y un 30% informa como causa los problemas de ausentismo (relacionados, también, con las habilidades socioemocionales). A su vez, los otros dos motivos centrales de despido señalados por los directivos de las empresas fueron los vinculados con la baja productividad del trabajador (entre un 27% y un 70%, según el país) y con razones económicas (un 20%).

Cuadro 2.3.1 Principales razones de despido del personal ocupado, 2012 (porcentaje de firmas que indican las siguientes razones de despido como primera o segunda opción)

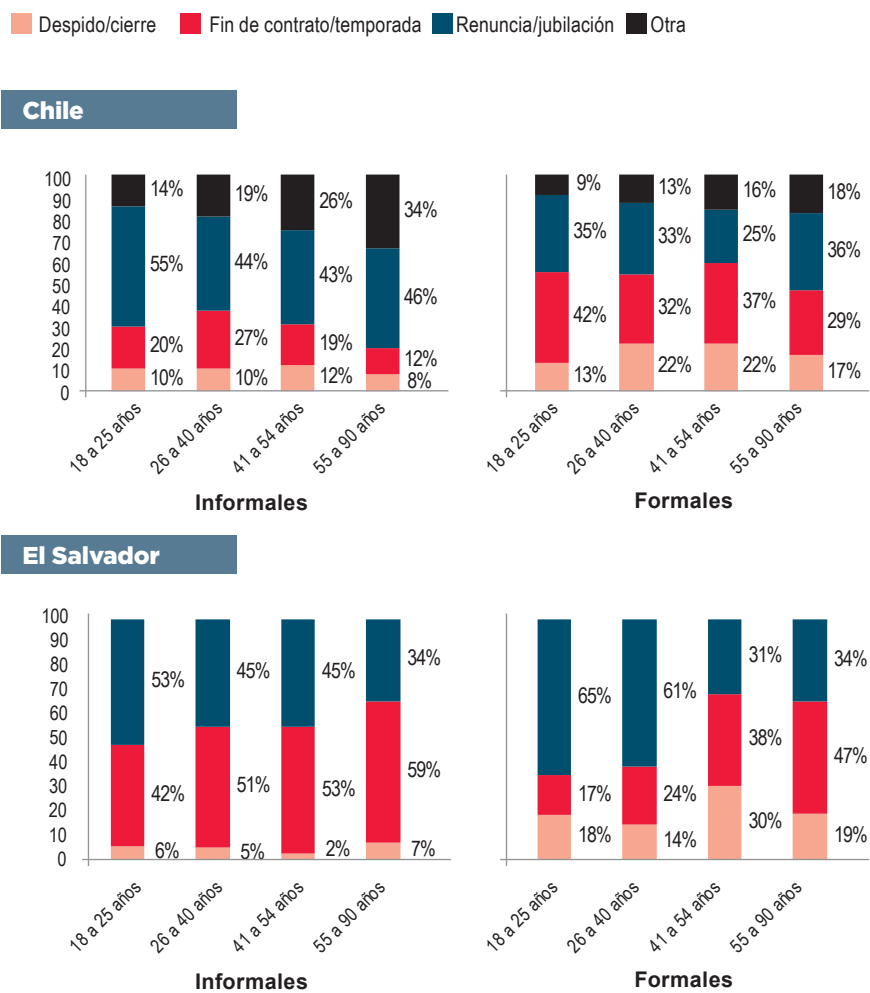
Razones de despido	Uruguay	Panamá	Honduras	Bahamas	Paraguay
Baja productividad o mal desempeño	56,8	71,0	59,5	27,5	65,6
Problemas de comportamiento o conducta en el lugar de trabajo	46,2	47,9	69,8	56,7	49,7
Razones económicas del establecimiento	10,3	3,0	29,8	18,4	8,1
Ausentismo	29,7	34,5	17,1	15,6	21,0
Otra	14,7	14,7	5,2	34,6	22,0

Fuente: Encuesta de Salarios y Productividad realizada por el BID a firmas de Bahamas, Honduras, Panamá, Paraguay y Uruguay.

Nota: En Bahamas, dentro de la categoría Otros se incluye, además, la opción Bajas habilidades técnicas. En Paraguay, la categoría Otros incluye, también, Inadecuada formación académica y Falta de competencias específicas. Debido a que la encuesta permitía elegir más de una opción para las razones de despido, las columnas no suman 100%.

Los datos de las encuestas de protección social revelan que el trabajador es el que inicia una parte muy importante de las separaciones. Otra porción significativa ocurre simplemente por la terminación del contrato o la temporada, mientras que apenas entre un 10% y un 20% de las separaciones se produce por un despido o cierre de la empresa (las cifras corresponden a Chile y El Salvador, véase el gráfico 2.16). Esto es consistente con otra evidencia. Por ejemplo, en Colombia, el 27% de los ocupados está buscando un nuevo

Gráfico 2.16 Tipos de separaciones en Chile y El Salvador (en porcentaje)



empleo. De ellos, la gran mayoría (el 95%), reporta que le gustaría cambiar de trabajo para mejorar su ingreso.

Asimismo, existe evidencia que sugiere que ALC no crea ni destruye trabajo (formal) a un ritmo mayor que otros países sino que son los trabajadores los que rotan más entre empleos. Una causa que podría explicar por qué los trabajos duran menos en la región es que las empresas están más expuestas a choques inesperados o destruyen más trabajo ante los mismos shocks. Los datos disponibles a partir de registros administrativos apuntan a que, en promedio, las empresas formales de la región no parecen destruir (ni crear) más empleos que en otras partes del mundo (véase el recuadro 2.4). Pero si los trabajos se crean y destruyen a un ritmo similar, ¿por qué la duración del empleo es menor en ALC?

Recuadro 2.4. Creación y destrucción de empleo según registros administrativos

Además de las encuestas de hogares, la rotación laboral puede ser analizada a través de la información provista por registros administrativos, que reflejan la rotación del empleo en las empresas dentro del sector formal o registrado. Por ese motivo, solo muestran una parte de la rotación, sobre todo en países en desarrollo donde la informalidad tiende a ser un fenómeno generalizado. En este tipo de contextos, una mayor creación bruta de empleo podría estar indicando un proceso de formalización sin que detrás existan movimientos reales de trabajadores. El seguimiento de la planta laboral en la firma a lo largo del tiempo que proveen estos registros permite analizar los cambios de empleo. Lamentablemente, pocos países de la región analizan y publican este tipo de información. Hace ya varios años que el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial de Argentina procesa y publica datos sobre dinámica del empleo y las empresas a partir de la información proveniente de la seguridad social. Pero no es una práctica común de todos los países, en particular por la gran masa de información que requieren los cálculos y la dificultad que entraña su procesamiento.

En general, los indicadores que se utilizan para analizar la dinámica laboral a partir de datos administrativos son la creación de empleo (la suma de los cambios en el empleo por parte de las compañías que incrementan el personal entre el momento $t-1$ y t , dividido por el promedio de empleo total en $t-1$ y t) y la destrucción de empleo (la suma negativa de los cambios de em-

pleo para firmas que reducen su personal entre el momento $t-1$ y t , dividido por el promedio de empleo total en $t-1$ y t). Por construcción, la destrucción de empleo es positiva.

Si bien las comparaciones entre países resultan interesantes, son, de modo inherente, difíciles de calcular. Es necesaria la disponibilidad de registros administrativos, generalmente provenientes de la seguridad social, para un período prolongado. Varios autores han presentado cálculos para diversos países del mundo en períodos específicos que permiten comparar los cambios anuales en el flujo de trabajadores (esta información ha sido sistematizada en el gráfico 2.4.1). Como puede observarse, aparecen distintos valores para distintos períodos en cada país. Se han tomado estos cálculos individuales, a pesar de existir datos repetidos para algunos países, para estimar el promedio regional, ya que en algunos casos el cambio de período de comparación afecta de manera considerable los resultados obtenidos. La rotación laboral es característica tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Los rangos encontrados para los países de América Latina son acordes a los presentados en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

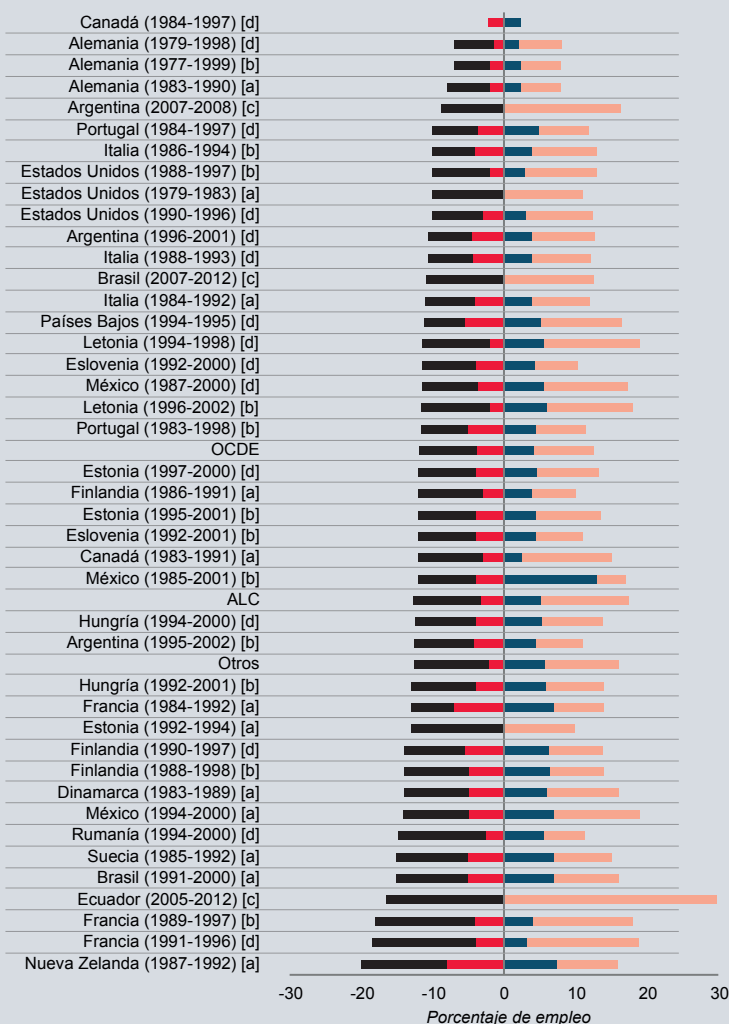
Una complicación adicional es que parte de la creación o la destrucción de empleo en América Latina puede corresponder a trabajos informales que emergen a la formalidad (creación) o trabajos que eran formales pero se convierten en informales. Por lo tanto, la creación de empleo puede ser, en realidad, una transformación de empleo informal que ya existía pero no estaba registrado a un empleo formal, que sí está registrado.

La creación bruta de empleo en América Latina, producto de las empresas que abren y crean nuevos puestos y las empresas existentes que expanden sus plantas, es del 14% en promedio. Las firmas entrantes en el mercado son responsables del 40% del total, un porcentaje que se encuentra levemente por encima de los que refleja, en promedio, la OCDE, donde la creación bruta de empleo es del 12,5% y las firmas entrantes son responsables del 33% del total.

En cuanto a la destrucción bruta de empleo, también producto de empresas existentes que reducen sus plantas y empresas que cierran, el promedio en América Latina alcanza un 11,4% y el grueso de la destrucción se genera en empresas existentes que permanecen en el mercado, ya que solo un 32% de esta destrucción se debe a firmas que salen del mercado o dejan de existir. En la OCDE, los valores son similares: el promedio de destrucción bruta de empleo llega al 11,8% y la destrucción en empresas que cierran, al 31%.

Gráfico 2.4.1 Promedio anual de flujos brutos de empleo en varios países

■ Salidas ■ Destrucción bruta de empleo ■ Entradas ■ Creación bruta de empleo



Fuentes:

[a] BID (2004).

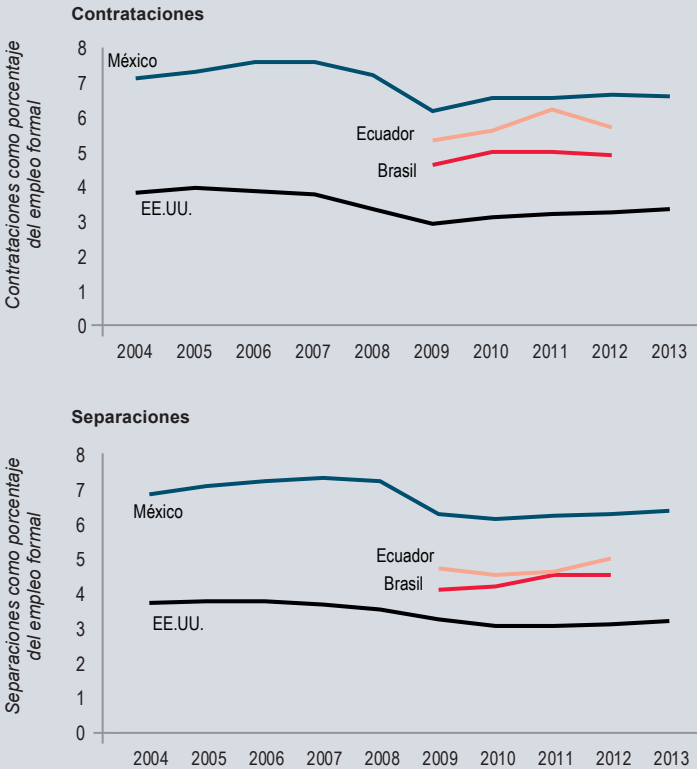
[b] Haltiwanger, Scarpetta y Schweiger (2008).

[c] Estimaciones propias a partir de datos de BADE, OEDE, MTSS (para Argentina); de IESS (para Ecuador) y de RAIS (para Brasil).

[d] Bartelsman, Haltiwanger y Scarpetta (2009).

A pesar de que la creación y la destrucción de empleo en la región parecen ser similares a las que existen en otros países del mundo, hay evidencia de que en América Latina los movimientos de trabajadores entre empleos son más intensos (véase el gráfico 2.4.2). Según indican los registros administrativos, entre el 3% y el 4% de los trabajadores en Estados Unidos es contratado y despedido en un mes. En países como Ecuador o Brasil, esta cifra se sitúa entre el 5% y el 6%, y en México, entre el 6% y el 7%. Es decir, el movimiento de trabajadores (formales) entre empleos en el corto plazo en Brasil, Ecuador y México es de un 50% a un 100% más alto que en Estados Unidos.

Gráfico 2.4.2 Contrataciones y separaciones mensuales en Brasil, Ecuador, Estados Unidos y México (como porcentaje del empleo formal)



Fuente: Elaboración propia con información del Cubo de Información del Instituto Mexicano del Seguro Social, el programa Job Openings and Labor Turnover Survey de Estados Unidos, RAIS de Brasil y datos del IESS para Ecuador.

Baja inversión en el emparejamiento trabajador-empresa

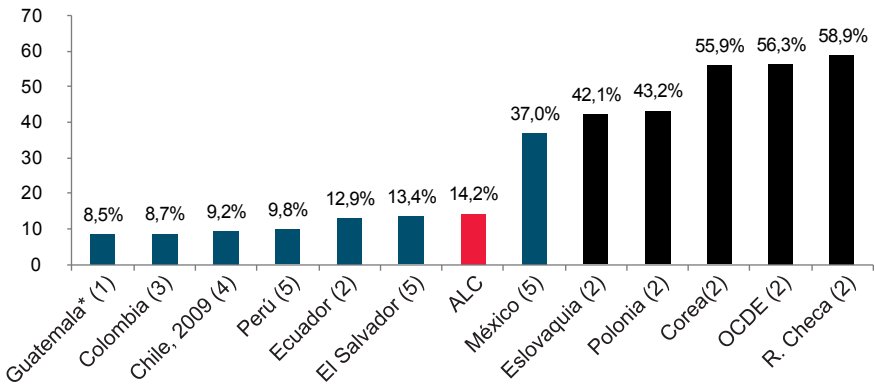
Este equilibrio entre un alto grado de separación y un bajo nivel de duración se da en paralelo con una escasa inversión en la mejora de la productividad del emparejamiento entre empresa y trabajador. Si, como se ha indicado, las separaciones se dan cuando el valor de continuar la relación es menor que el de romperla, una característica importante es cuánto se invierte en mantener y mejorar la productividad de esa relación.

La realidad es que la inversión en la formación de los trabajadores activos en la región es débil. El porcentaje de trabajadores que recibe o realiza algún curso o programa de capacitación es mucho menor del que se observa en los países de la OCDE o en países fuera de ALC para los que se cuenta con información. Según las encuestas de protección social, solo alrededor del 9% en Chile y Colombia habían recibido algún tipo de capacitación en la firma en los años precedentes⁷. En Ecuador, casi el 13% de los trabajadores se capacitó durante el último año. En Guatemala, el 8,5% de los jóvenes de entre 13 años y 29 años recibió formación en la empresa durante los últimos 6 meses. En un momento dado, en países como México, apenas el 37% de los trabajadores había participado de algún curso o programa de formación a lo largo de su vida laboral. Estas cifras equivalen a 10% en Perú y 13% en El Salvador (véase el gráfico 2.17). Esto contrasta con la evidencia que muestran algunos países de altos ingresos en los que una gran parte de los trabajadores se capacita de manera continuada, incluso en los países con ingresos más parecidos a los que se perciben en la región.

Como se detalla en el capítulo 5, la formación a lo largo de la vida (también llamada formación continua, que involucra la adquisición, actualización y reconocimiento de las habilidades y capacidades de los trabajadores) podría jugar un rol esencial en la región debido a los déficits cognitivos con los que los nuevos trabajadores llegan al mercado laboral (véase el capítulo 4). Infortunadamente, la capacitación de trabajadores activos ocurre, sobre todo, en empresas formales y con trabajadores con algún nivel de educación (véase el gráfico 2.18). Este patrón se repite en los tres países analizados (Chile, Ecuador, El Salvador). La diferencia en incidencia de capacitación entre aquellos que están en empleos formales y los que están en informales es notable. En Ecuador y El Salvador, los trabajadores informales apenas reciben capacitación, mientras que los formales reciben

⁷ Las encuestas se refieren a períodos distintos. En el caso de Chile reflejan los últimos tres años; en el de Colombia, los últimos dos.

Gráfico 2.17 Porcentaje de trabajadores que reciben capacitación en un período determinado, 2012



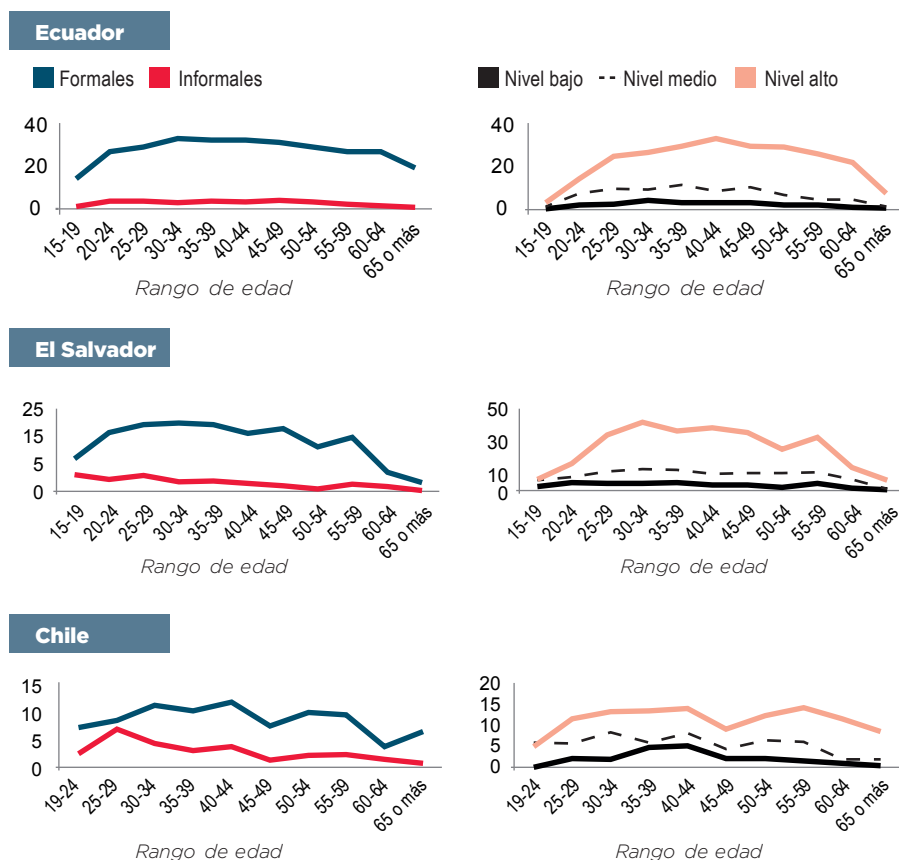
Fuente: Cálculos propios sobre la base de Encuestas de Hogares de América Latina armonizadas y Encuestas de Protección Social para Colombia, Chile y El Salvador; OCDE (2012b).

Nota: (1) Durante los últimos 6 meses; (2) durante el último año; (3) durante los últimos dos años; (4) durante los últimos tres años; (5) durante la vida laboral.

Promedio de la OCDE sobre la base de los países para los que se dispone de encuesta PIAAC.

formación un 20% y un 30%, respectivamente. Asimismo, es preocupante la diferencia en incidencia de capacitación entre personas de mayor y de menor nivel educativo. El estudio en una edad temprana tiende a favorecer el aprendizaje en la madurez (Heckman y Masterov, 2007). Por eso, el costo de aprender suele ser más bajo para los trabajadores que tienen un nivel educativo superior y que ya han aprendido a aprender. Sin embargo, debido a las carencias de conocimientos y habilidades con las que parten muchos trabajadores, en especial los de menor nivel educativo, estos requieren de una intensidad de capacitación notable, lo que hace que la formación para este grupo tenga un costo más elevado. Esto explicaría que, en ausencia de políticas públicas que cambien estos patrones, las empresas tiendan a capacitar más a trabajadores de mayor nivel educativo. Tal estado de situación deja a una gran parte de los trabajadores de la región (sobre todo a aquellos que más lo necesitan) sin la oportunidad de una formación continua en el trabajo.

Gráfico 2.18 Porcentaje de ocupados que se capacitaron, por edad, tipo de trabajo y nivel educativo, en Chile, Ecuador y El Salvador

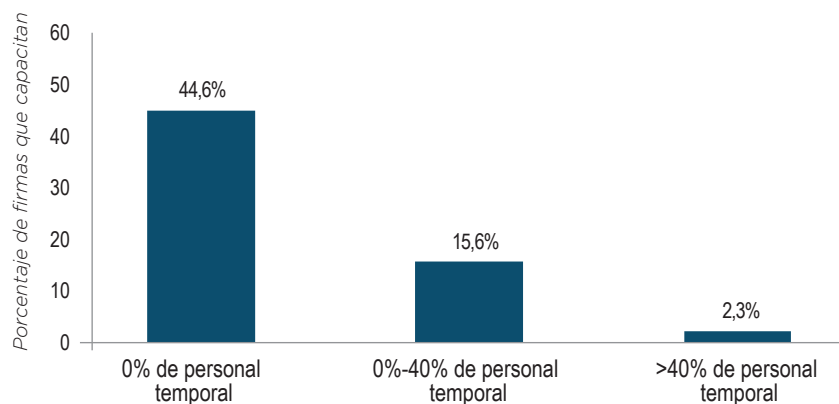


Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas de hogares de cada país: ELPS en Chile (2009); ENEMDU en Ecuador (2013); EHPM en El Salvador (2013).

Estos datos indicarían que la región podría estar atrapada en una situación donde baja capacitación y alta rotación se retroalimentan y afectan directamente la capacidad de acumulación de capital humano y la capacidad del trabajador y la empresa de ser más productivos de forma conjunta. En este sentido, los estudios disponibles muestran una importante asociación entre relaciones laborales de baja duración (por ejemplo, los contratos temporales) y una menor incidencia de capacitación (véase el recuadro 5.1 en el capítulo 5). En la OCDE, los trabajadores con contratos temporales tienen una incidencia de capacitación en firma de entre un 20% y un 40% menor

que los trabajadores indefinidos (Cabrales, Dolado y Mora, 2014). En Chile, Carpio et al. (2011) encuentran que los trabajadores en empleos temporales en empresas formales reciben la mitad de capacitación que los trabajadores con contratos indefinidos. En Panamá (véase el gráfico 2.19), las empresas que utilizan los contratos temporales de un modo extensivo tienden a capacitar mucho menos. Aunque la evidencia hasta el momento es descriptiva, todo apunta a que la menor inversión en formación puede causar una menor productividad (ver recuadro 5.5) y, a su vez, la baja estabilidad laboral desincentiva la capacitación y la acumulación del capital humano dentro de la empresa, hecho que, en el largo plazo, puede provocar impactos significativos en la productividad.

Gráfico 2.19 Porcentaje de empresas que capacitan, según el porcentaje de trabajadores temporales en plantilla, en Panamá



Porcentaje de trabajadores a plazo fijo en la firma, por rangos

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta de Productividad y Formación de Recursos Humanos en Establecimientos (2011).

En resumen, si bien, como en otros mercados laborales del mundo, una parte de la rotación responde a cambios inesperados (shocks) en las condiciones de mercado o en la tecnología, una porción importante del mayor nivel de rotación estaría propiciado por una mayor movilidad de trabajadores entre empleos. Las causas de esta realidad son difíciles de precisar, pero podría responder a unos emparejamientos que inicialmente son de baja productividad, a una escasa inversión en capital humano por parte de las empresas (y del Estado, tema que se retoma en los capítulos 4 y 5) y a un elevado nivel de sorpresas debido a la poca información con la que se cuenta a la hora de formar los emparejamientos. Los capítulos 4 y 5 analizan los sistemas de

intermediación laboral y formación para el trabajo en la región para profundizar en este tema. Es esencial notar que el hecho de asegurar y mantener la productividad del emparejamiento resulta determinante para consolidar un menor nivel de inestabilidad. Por eso, como en el caso de la formalidad, la productividad del trabajo y su evolución relativa a costos laborales es una variable fundamental a la hora de lograr mayor estabilidad laboral.

Reasignación, crecimiento y bienestar

Las secciones anteriores muestran que millones de trabajadores rotan entre empleos. ¿Esta reasignación es virtuosa o no lo es? La respuesta va a depender de la relación entre la dinámica del mercado de trabajo, la cobertura de riesgos a los que se exponen los trabajadores, el bienestar y la productividad.

La constante reasignación de trabajadores entre empleos (mayor rotación) tiene efectos positivos en la productividad y en el crecimiento de la economía si los trabajadores se reemplean de forma rápida y efectiva en trabajos donde su productividad es mayor. De esta manera, la movilidad laboral es positiva cuando un trabajador recibe una oferta laboral mejor a la que tenía para realizar un trabajo donde aporta más. Es también el caso del trabajador que deja voluntariamente una empresa para desempeñarse por cuenta propia con una productividad mayor que la que tenía en la empresa donde trabajaba antes. De la misma manera, es positiva cuando un trabajador que pierde un empleo de forma involuntaria logra reemplearse rápido en un puesto de trabajo en el que su productividad es mayor que en el empleo previo.

Pero, como se ha indicado con anterioridad, la elevada movilidad laboral también puede ser el reflejo de problemas de funcionamiento en el mercado laboral. Además, la reasignación puede ser muy costosa desde el punto de vista de los trabajadores, dado que pueden sufrir largos períodos de desempleo sin ingresos o con un ingreso disminuido y pérdidas en habilidades que les permitan conseguir un buen empleo.

Por lo tanto, el efecto de la reasignación en el bienestar del trabajador tiene dos componentes. Por un lado, la reasignación es positiva para el bienestar en la medida en que produzca ganancias para la productividad, crecimiento económico, mayor formalidad, y el incremento de los salarios reales de los trabajadores. Por otro lado, la mayor reasignación hace que aumente la probabilidad de pasar períodos en el desempleo (o en trabajos informales de baja calidad) y puede conllevar consecuencias importantes para el consumo y el bienestar de un trabajador, y posiblemente de su familia. Este riesgo es

tanto más significativo cuantos menos mecanismos existan para mitigarlo.

En Estados Unidos, Aghion et al. (2014) reseñan la existencia de los dos efectos descritos en párrafos anteriores. A partir de la comparación de regiones en Estados Unidos, los autores muestran que la mayor rotación de trabajos está asociada con mayor percepción de bienestar subjetivo de los individuos, siempre y cuando se cotejen regiones con niveles de desempleo similares. Si los niveles de desempleo son distintos, no hay una asociación clara entre rotación de trabajos y bienestar, lo cual indica que los efectos positivos de la rotación (más crecimiento y mejores salarios) se diluyen con los efectos negativos (mayor probabilidad de desempleo).

Una dimensión adicional (específica de los países de ingreso medio y medio-bajo como los de la región) que es preciso considerar desde el punto de vista del bienestar es que muchas veces la movilidad que se observa ocurre sin las protecciones ofrecidas por seguros de desempleo o indemnizaciones por despido con las que cuentan los países desarrollados. Esto sucede por dos razones: porque en muchos países de ALC los seguros de desempleo no existen y porque la movilidad se produce desde trabajos informales (véase una descripción de los mecanismos de protección al desempleado y su cobertura en el capítulo 4).

Además, la propia rotación hace que incluso los trabajadores formales queden desprotegidos. Tanto los seguros de desempleo, cuando existen, como las indemnizaciones por despido dependen de la antigüedad laboral. A menudo, los trabajadores con escasa antigüedad que pierden su empleo no califican para un seguro de desempleo o reciben como indemnización cantidades muy bajas. Todo esto acentúa la desprotección que sufren los trabajadores de la región ante la rotación (véase una profundización de este tema en el capítulo 3).

Lo anterior indica que es importante analizar hasta qué punto el mercado de trabajo se comporta de manera favorable al crecimiento de las economías y al mismo tiempo repercute en el bienestar de los trabajadores. Además, muestra la trascendencia de promover instrumentos de protección social no solo para mitigar el costo del desempleo sino también para promover que la rotación resulte en mejoras de la productividad y los salarios (véase el recuadro 2.5). Como se ha señalado, únicamente cuando el trabajador se reasigna a un empleo más productivo se gana en productividad, pero si el trabajador no tiene el sustento económico y el apoyo en forma de información para buscar de forma apropiada y acaba en un empleo informal de baja productividad las ganancias

de productividad en la economía no se darán. Lograr buenos emparejamientos tiene un valor social alto, mientras que las terminaciones excesivas pueden tener un costo elevado que justifique una intervención del Estado.

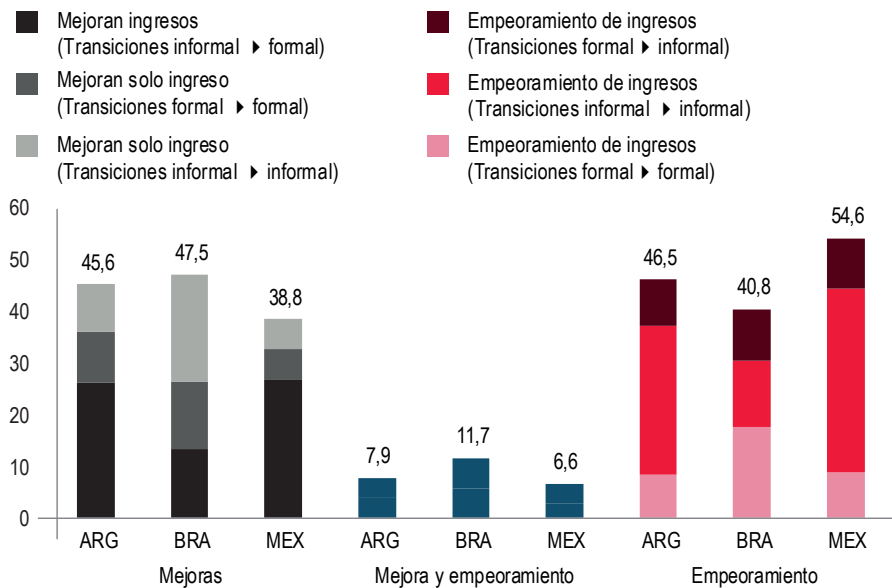
Además en este contexto es importante notar que las ganancias en productividad son más efectivas en mejorar el bienestar de los trabajadores cuanto mayor sea su impacto en los salarios. En el largo plazo sabemos que las mejoras en la productividad se trasladan a salarios. Es por ello que los países más ricos y más productivos tienen salarios medios más altos. Por lo tanto, el elemento fundamental para que los salarios puedan incrementarse sostenidamente son incrementos en la productividad de los emparejamientos, pero no es menos cierto que cómo se dividen las ganancias de productividad entre el empleador y el empleado es un elemento importante para calibrar las ganancias en el bienestar de los trabajadores, especialmente en el corto y medio plazo. La capacidad de negociación de trabajadores y empresas en este reparto determinará cuánto de los incrementos en productividad se ven reflejados en mayores salarios (ver recuadro 2.5). Instituciones como el salario mínimo o la negociación colectiva son importantes para determinar la distribución de rentas (OIT, 2015 y 1985).

La evidencia para los países de la región en los que se cuenta con información longitudinal indica que una parte importante de las transiciones que ocurren entre empleos no son conducentes a trabajos de mejores ingresos y con más protección contra riesgos (formales). Si se establecen dos variables, ingreso y acceso a beneficios sociales (formalidad), como *proxies* de la calidad del trabajo es posible comparar si el tránsito de un trabajo a otro supuso una mejora de bienestar para el trabajador. Entre el 38% y el 47% de las transiciones entre empleos que ocurren en Argentina, Brasil y México mejoran de manera inequívoca la condición del trabajador (ya sea porque se mejora en ingresos y se mantiene el mismo nivel de beneficios o porque se mejora en las dos dimensiones). Entre el 40% y el 55% la empeoran (véase el gráfico 2.20) y entre un 6,6% y un 12% presentan pérdidas y ganancias. Es decir, una porción muy significativa de las transiciones de trabajo a trabajo traen pérdidas en la dimensión de ingreso o en la de beneficios para el trabajador sin ninguna mejora⁸.

Además, la reasignación de trabajadores no parece ir de unidades menos productivas a unidades más productivas, aunque solo se cuenta con información parcial. Uno de los argumentos a favor de un mercado móvil es que

⁸ Aunque pueden existir aspectos no pecuniarios del trabajo que hagan beneficioso el cambio para el trabajador (distancia al trabajo, horarios, posibilidades de crecimiento laboral futuro, etc.).

Gráfico 2.20 Porcentaje de cambios de empleo según la calidad de las transiciones para el trabajador

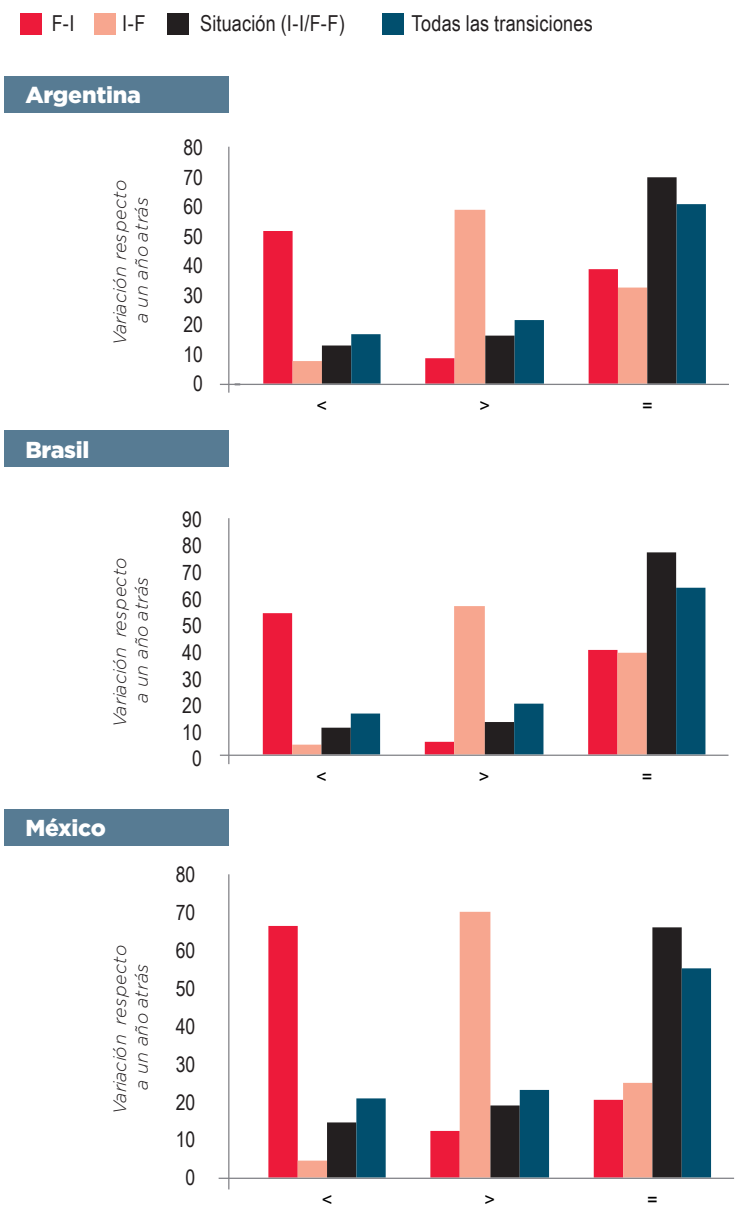


Fuente: Elaboración propia a partir de paneles de Argentina (EPHC, 2003-13), Brasil (PME, 2002-13) y México (ENOE, I Trim. 2005-III Trim. 2012).
Nota: Por detalles sobre los paneles, véase el cuadro A.1 en el apéndice de datos.

la movilidad refleja una reasignación eficiente de factores desde trabajos menos productivos hacia trabajos más productivos. Si se toma el tamaño de la empresa como un *proxy* de productividad (Pagés, 2010) solo alrededor del 20% de las transiciones entre empleos corresponde a empresas de menor tamaño a empresas de mayor tamaño (véase el gráfico 2.21). Muchas de las transiciones entre empleos ocurren entre unidades de tamaño similar o de unidades más grandes a unidades más pequeñas.

En la gran mayoría de los casos, las transiciones de empresas de menor tamaño a empresas de mayor tamaño se producen cuando se pasa de un trabajo informal a un trabajo formal. Una transición de un trabajo informal a uno formal supone, en el 60% de los casos en Argentina y Brasil y en el 70% en México, que el trabajador acabará empleado en una unidad productiva de mayor tamaño. Por el contrario, más del 50% de los trabajadores que pasan de un trabajo formal a uno informal terminará en una unidad de menor tamaño, en muchas ocasiones como trabajador por cuenta propia.

Gráfico 2.21 Porcentaje de transiciones de los trabajadores hacia empresas más grandes según el tipo de transición



Fuente: Elaboración propia a partir de paneles de Argentina (EPHC, 2003-13), Brasil (PME, 2002-13) y México (ENOE, I Trim. 2005-III Trim. 2012).
Nota: Por detalles sobre los paneles, véase el cuadro A.1 en el apéndice de datos.
F = formal; I = informal.

Recuadro 2.5. La determinación de los salarios

¿Qué afecta el nivel de los salarios? Desde el punto de vista teórico, el salario está comprendido entre el valor de la productividad del emparejamiento trabajador-empresa (más allá del cual a la empresa no le interesaría contratar) y el valor de reserva del trabajador (por menos del cual al trabajador no le interesa trabajar). De alguna manera, el salario divide el valor del emparejamiento entre el trabajador y la empresa. Esa división se hace en función de la negociación entre el trabajador y la empresa (o la negociación colectiva entre sindicatos y empresas), en el caso del trabajo por cuenta ajena, y de los beneficios derivados de la actividad individual en el caso de los trabajadores por cuenta propia.

Muchos de los modelos que analizan el mercado de trabajo utilizan un concepto de equilibrio salarial postulado por el premio Nobel John Nash, fallecido recientemente. En este equilibrio, la determinación del salario (en el contexto de una negociación salarial) es producto de lo que cada parte puede conseguir si no se llega a un acuerdo, más una proporción del beneficio derivado de la relación laboral. Así, ambos tienen en cuenta que en el caso de que no haya acuerdo, la vacante no se llena, con lo cual tanto el trabajador como la empresa no materializan el beneficio del emparejamiento y sufren el costo de seguir buscando. La empresa debe seguir pagando los costos de buscar un empleado; el trabajador, los costos de seguir buscando trabajo. Esto hace que la negociación salarial responda no solo a los factores intrínsecos del emparejamiento sino también a los factores del entorno económico (por ejemplo, cuán fácil es para el trabajador conseguir otra oferta y para la empresa, otro candidato). Además, estos costos generan incentivos para que las partes lleguen a un acuerdo. Cuánto se lleva cada uno de los beneficios de la relación depende del poder de regateo de cada parte. En el caso extremo en que los trabajadores no tienen ningún poder de regateo, entonces el salario es igual a lo que el trabajador conseguiría sin acuerdo, es decir el valor de buscar otro empleo o de emplearse en el sector informal.

Vale la pena indicar que cuanto mayor sea el valor del emparejamiento mayor será el salario. Por lo tanto, una mayor productividad del emparejamiento, un crecimiento del precio del producto o mayores ventas resultarán en mayores salarios. Asimismo, factores que pueden tener un impacto negativo en la creación de empleos, tales como un aumento de los costos no salariales o mayores costos de despido, pueden tener un impacto negativo en los salarios porque reducen el valor del emparejamiento y, con ello, el valor de lo que hay

para repartir entre trabajadores y empresas. Además de los factores indicados, las políticas laborales también han buscado influir en la determinación de los salarios, imponiendo pisos mínimos salariales (salarios mínimos) o afectando la capacidad de negociación de los trabajadores con relación a las empresas.

En definitiva, el principal determinante de la remuneración de un trabajador es la productividad del emparejamiento, pero regulaciones laborales, costos no salariales, impuestos, costos de despido o salarios mínimos pueden alterarlo. Debido a que, en el largo plazo, todos estos factores son más o menos estables, la evolución de la productividad del emparejamiento o de los emparejamientos es el principal determinante del crecimiento de los salarios en el largo plazo.

Cuadro 2.5.1 Factores que afectan a la determinación de salarios

Factores que incrementan el salario

Incremento de la productividad del emparejamiento

Incremento del poder de negociación del trabajador

Un entorno de bajo desempleo

Subsidios salariales

Salarios mínimos

Factores que disminuyen el salario

Impuestos sobre el valor del emparejamiento

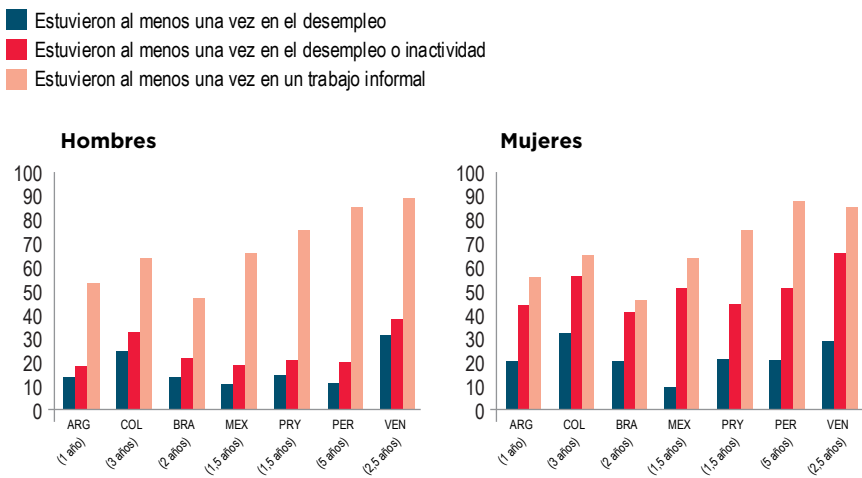
Reducción en el poder de negociación

Un entorno de alto desempleo

Como consecuencia de los altos niveles de rotación, una gran mayoría de los trabajadores de la región experimentará, en un período relativamente corto, algún episodio de informalidad, desempleo o inactividad. A partir de las encuestas longitudinales, y tomando a los hombres y las mujeres que están en el pico de su vida laboral (de 25 años a 45 años) y han tenido al menos un trabajo o han buscado uno en el transcurso del panel (es decir, no han estado siempre inactivos), se encuentra que entre el 20% y el 40%

de los hombres pasó por el desempleo o la inactividad al menos una vez durante la duración del panel (que varía entre un año y medio y cinco años) y más del 50% tuvo un trabajo informal. Las cifras indican, incluso, una mayor movilidad para las mujeres: entre el 40% y el 60% pasó por la inactividad o el desempleo y más del 50% tuvo por lo menos un trabajo informal. En Perú, en un período de cinco años, el 80% de los hombres y casi el 90% de las mujeres se desempeñaron en un trabajo informal (véase el gráfico 2.22).

Gráfico 2.22 Porcentaje de trabajadores activos de 25-45 años que han pasado por el desempleo, la inactividad o la informalidad en el transcurso de un panel



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de panel.

Nota: Los niveles de desempleo, inactividad o informalidad pueden variar con respecto a la media del país debido a que el gráfico restringe la muestra a aquellos trabajadores que estuvieron activos al menos un período del panel. Por detalles sobre los paneles, cuya duración se especifica en el paréntesis, véase el cuadro A.1 en el apéndice de datos.

Conclusiones

En este capítulo se presentan argumentos sobre la singularidad del mercado laboral, por ser no solo el lugar donde se asignan los retornos al trabajo sino también el ámbito en el que se asienta una buena parte del pacto social. Por eso, el mercado de trabajo juega un papel central, tanto en la productividad y el desempeño de las economías como en el bienestar de las personas.

También se alega que si bien el normal funcionamiento de una economía de mercado está asociado a elevados flujos de empleos y trabajadores, la experiencia en América Latina indica que estos flujos dan lugar a la creación de una mayoría de trabajos informales. Aunque la existencia de trabajos informales es una combinación de muchos factores, refleja una tensión entre cuán productivos son los emparejamientos entre empresas y trabajadores y cuánto cuesta la formalidad. Para algunos países de la región existe un desajuste entre esas dos variables.

Además, la región se caracteriza por un equilibrio en el que no hay una inversión continuada en los emparejamientos entre empresas y trabajadores. Una causa y a la vez una consecuencia de ese hecho es que los trabajos duran poco y se observa una reasignación constante de trabajadores entre empleos. En ese sentido, aunque la rotación es un elemento esencial de las economías de mercado para generar valor, se observa que los patrones advertidos en la región no conducen a un mejor bienestar para el trabajador ni contribuyen a apalancar incrementos de la productividad de los países.



Capítulo 3.

De los hechos a las políticas

Resumen

Este capítulo plantea dónde están las principales fallas de mercado y también señala que el contexto en el que se desarrollan estas fallas requiere una política laboral conducente a crear más y mejores empleos. Debido a las carencias existentes en la región, la política laboral debería perseguir dos grandes objetivos. Por un lado, lograr la inserción de los trabajadores en un empleo formal. Por el otro, promover la estabilidad productiva en el puesto de trabajo. Sin embargo, la región presenta una realidad en la que la posibilidad de afrontar el reto de crear mejores empleos es débil, porque su fuerza laboral tiene carencias importantes en habilidades, su mercado laboral es eminentemente informal y posee instituciones sin los mandatos esenciales para transformar la fuerza de trabajo en un elemento central en la estrategia de crecimiento. Alcanzar la capacidad necesaria para implementar políticas laborales adecuadas, que obtengan una mayor productividad del trabajo, puede garantizar mejores condiciones laborales, de manera sustentable, para los trabajadores de la región.

Introducción

En los capítulos anteriores se argumenta que, a pesar de las mejoras de la última década, existen carencias importantes en los mercados laborales de la región, que incluyen una gran proporción de informalidad, una alta inestabilidad y un crecimiento muy limitado de la productividad del trabajo. Por eso, es esencial plantear nuevas soluciones. En ese sentido, este capítulo, como el resto del libro, aboga por la conquista de dos grandes objetivos, que permitirán avanzar en la construcción de más empleos, más protegidos y más productivos. Por un lado, es necesario lograr la inserción del trabajador en un empleo formal, porque esto les permite, a los trabajadores y a la empresa, disfrutar plenamente de los beneficios del aseguramiento social y de la capacidad de crecimiento personal y demás agregados que devienen de economías más formales. En segundo lugar, también es crucial promover una estabilidad laboral productiva en el puesto de trabajo, que sienta las bases para relaciones laborales más duraderas y más productivas. Ambos objetivos requieren, sin duda, una política laboral decidida, encaminada a resolver las fallas de mercado que impiden la consecución de estos objetivos en el nivel regional.

En todos los países del mundo los mercados de trabajo operan con altos flujos, pero su magnitud y el efecto que estos tienen sobre el bienestar y la productividad dependen, en buena parte, de qué tan bien funcione el mercado de trabajo y, sobre todo, de la naturaleza y la calidad de las políticas que se hayan instituido para corregir los problemas del mercado laboral. En adición a otros factores, el mercado de trabajo en América Latina y el Caribe aún opera con grandes niveles de informalidad, lo que plantea dificultades adicionales.

¿Dónde falla el mercado laboral? ¿Qué aspectos hacen diferente la realidad de la región? ¿Cómo es que estas fallas y el contexto regional impiden el éxito de los objetivos de más acceso a empleos formales y mayor estabilidad laboral productiva? Precisamente, por su complejidad y por las distintas funciones que se les exigen (asignación de recursos, aseguramiento de riesgos, sostén del pacto social), los mercados de trabajo operan con muchas dificultades y deficiencias. Existen al menos cuatro tipos de fallas del mercado laboral que merecen atención y justifican la intervención del Estado: falta de información, problemas en los mercados de crédito, inconvenientes para estructurar contratos que permitan asegurar inversiones en capacitación por parte de trabajadores y empresas, y fallas en los mercados de seguro privado de desempleo. Estas fallas interactúan y se magnifican en el contexto específico de la región, compuesto por educación y formación básica defi-

cientes (Bassi et al., 2012), gran proporción de trabajos informales, e instituciones que, en muchos casos, poseen escasa capacidad institucional y un mandato insuficiente para diseñar y ejecutar políticas y programas capaces de resolver estos problemas. Todos estos elementos se conjugan y generan un entorno desfavorable para la creación de empleos que permitan el crecimiento de las personas y de los países de la región. En ese marco, una intervención integral por parte del Estado puede lograr mayores niveles de eficiencia, equidad y bienestar. Estas ganancias serán mayores en la medida en que se logre resolver parte de los problemas contextuales que limitan la eficacia de las intervenciones del Estado.

Fallas de mercado que reducen y hacen más inequitativas las oportunidades de acceso a empleos formales

Fallas de información

Estas fallas son el resultado de que empresas y trabajadores operan sobre la base de expectativas y percepciones y no de información real. Por lo tanto, una de las condiciones básicas para el buen funcionamiento de un mercado (que todos los que participan en él tengan la misma información sobre precios, calidad y cantidad de lo ofertado) generalmente no se da.

Los problemas de información reducen la eficiencia con la que opera la economía y hacen más inequitativas las posibilidades de encontrar buenos empleos. La productividad se reduce porque la calidad de los emparejamientos, es decir qué tan bien los trabajadores se acoplan a las necesidades y los requerimientos de los puestos de trabajo para generar mayor valor, baja a medida que empresas y trabajadores tienen más dificultades para encontrarse. Las dificultades para reconocer si una persona es un buen candidato o una buena candidata para un puesto de trabajo hace que los procesos de selección y las contrataciones se realicen a partir de supuestos y expectativas que, a menudo, pueden propiciar situaciones de discriminación o desigualdad de oportunidades. Por ejemplo, ante las dificultades para identificar la productividad de un candidato, los encargados del proceso de selección pueden usar criterios como raza, etnia, género o edad como indicadores de productividad sobre la base de ideas preconcebidas (Bertrand, Mullainathan y Shafir, 2004).

Los problemas de información se exageran en referencia a los jóvenes, y en general con todos los nuevos trabajadores que ingresan en el mercado laboral. Otra estrategia común para inferir la productividad de un trabajador consiste en contactar a empleadores anteriores. Debido a la falta de experiencia, la gran mayoría de los jóvenes de la región tiene enormes dificultades para encontrar su primer empleo. A veces este problema se resuelve a partir de pasantías no pagadas o salarios muy bajos. Estos mecanismos permiten a los jóvenes adquirir la experiencia necesaria para entrar en el mercado laboral. Sin embargo, generan otros potenciales problemas de equidad, ya que solo los jóvenes de hogares de altos ingresos tienen la capacidad de sostener un período de trabajo sin ingresos, hecho que, de nuevo, genera diferencias de acceso al mercado laboral, según el entorno socioeconómico, desde el punto de partida.

Los problemas de información también reducen las oportunidades para los que carecen de parientes y conocidos apropiados. Otra práctica muy habitual para conjeturar acerca de la productividad del candidato, y reducir el riesgo de contratar a alguien que no tenga las características y habilidades esperadas, es contratar al trabajador entre parientes y conocidos. Por eso, las personas que carecen de contactos o parientes entre los empleadores formales tendrán menores oportunidades de empleo en el sector formal.

Para solventar estos problemas, en la mayoría de los países se establecen sistemas de información que permiten poner en contacto trabajadores con vacantes. Se trata de los llamados sistemas de intermediación laboral (SIL), que constan de servicios públicos de empleo que proveen servicios gratuitos o de bajo costo a todos los trabajadores, así como intermediarios de carácter privado que, por lo general, cubren los nichos de mayores ingresos del mercado. Los SIL no solo tienen como clientes a los trabajadores. Como los problemas de información también afectan a las empresas, los SIL efectivos se desempeñan activamente en ambos lados del mercado y permiten lograr ganancias en productividad y equidad. En el capítulo 4, se provee mayor información acerca de la evidencia que existe sobre su impacto y efectividad, así como de su funcionamiento en la región.

Fallas en los mercados de seguros privados de desempleo

La capacidad de buscar activamente un buen empleo depende de si el trabajador tiene el ingreso suficiente para sostener su consumo durante ese período. Pero en muchos casos, los trabajadores que buscan un trabajo

sufren problemas de liquidez y necesitan reemplearse lo antes posible en cualquier empleo para lograr un ingreso.

El desempleo puede suponer costos personales y sociales elevados. Una persona que se queda sin empleo puede sufrir cuatro potenciales costos, en mayor o menor magnitud: i) la caída de su fuente de ingreso mientras dura el desempleo; ii) la pérdida de los beneficios de salud y pensiones mientras dura el desempleo (en caso que fuera formal); iii) la merma en la satisfacción personal y en la autoestima en la medida en que el trabajo es un factor determinante en la identidad de las personas en la mayoría de las sociedades; y iv) la posible carencia de ingresos y/o beneficios futuros si es que el desempleo deja un estigma, y el salario y los beneficios a los que una persona puede aspirar disminuyen como resultado de haber pasado por esa situación. Estos efectos son particularmente agudos en el caso de una crisis económica, sobre todo en lo que se refiere a los puntos i), ii) y iv).¹ Además, en una crisis económica el riesgo asociado al desempleo se magnifica, pues aumenta la posibilidad de que haya más de una persona desempleada por hogar, lo cual reduce la perspectiva de diversificar riesgos hacia el interior de la unidad familiar.

Estos costos se podrían cubrir, en principio, mediante la contratación de un seguro privado ante el desempleo. Al igual que en el caso de otras contingencias adversas (robo, inundación, invalidez, muerte), una persona o una familia podrían contratar un seguro, por el cual pagarían una cuota mientras el trabajador está empleado y recibirían una transferencia o un pago en caso de desempleo. Sin embargo, en la práctica, el mercado de seguros privados voluntarios de desempleo no existe por, al menos, dos razones. En primer lugar, debido a problemas de selección adversa: las personas interesadas en contratar un seguro de este tipo serían las que tienen mayor probabilidad de quedar desempleadas. Por eso, a menos que sea obligatorio, el mercado falla porque no hay diversificación de riesgo. En segundo lugar, debido al riesgo moral: una vez contratado el seguro, los asegurados podrían manipular su probabilidad de quedar desempleados (por ejemplo, faltando al trabajo o pidiéndole a la empresa el despido).

Por eso, en todo el mundo, ha sido muy difícil que el mercado se encargue de proveer seguros de desempleo. Por ello, en muchos países se ha cubierto este riesgo a partir de obligar a las empresas a pagar indemnizaciones

¹ Estas salidas del empleo pueden tener consecuencias adicionales. Aumentan, por ejemplo, la probabilidad de morir (Sullivan y von Wachter, 2009) y la incidencia de los suicidios y los intentos de suicidio (Browning y Heinesen, 2012). Se incrementan el uso de antidepresivos y las hospitalizaciones por problemas de salud mental (Kuhn, Lalive y Zweimüller, 2009). Provocan impactos en la salud, la estructura de la familia, el bienestar de los niños (Nichols, Mitchell, y Lindner, 2013), y afectan la salud mental de los cónyuges (Marcus, 2013).

por despido y/o creando seguros públicos de desempleo. Si se diseñan correctamente, los mecanismos de protección al ingreso de los desempleados mejoran la productividad y el bienestar, debido a que permiten suavizar las pérdidas asociadas al desempleo, y propician mejores emparejamientos entre empresas y trabajadores en el mercado laboral (Acemoglu y Shimer, 2000). Sin embargo, cuando el diseño no es el apropiado pueden operar con muy baja efectividad, y reducir la productividad más que promoverla. En el capítulo 4 se analiza el funcionamiento de estos instrumentos en la región.

Fallas de mercado que impiden promover la estabilidad laboral productiva

Fallas que afectan la adquisición y la producción de habilidades

Sostener una productividad alta en relación al salario y los costos laborales no salariales acaso sea el factor más importante a la hora de mantener una relación laboral formal. Para conservar y aumentar la productividad de los trabajadores es clave que estos adquieran nuevas habilidades. Sin embargo, la adquisición de habilidades está plagada de fallas, que sin la intervención de políticas específicas pueden llevar a una rotación elevada, una baja productividad del trabajo y un alto riesgo asociado al despido.

Incapacidad de apropiarse de las inversiones en capital humano. En muchos casos, no es posible hacer un contrato que permita a las empresas y los trabajadores apropiarse de los beneficios de las inversiones en capacitación para evitar, por ejemplo, que la empresa invierta en capacitación para el trabajador y el trabajador se vaya tan pronto ha sido formado. Este problema es particularmente significativo en el caso de la capacitación en habilidades transversales, ya que aumentan la productividad del trabajador en cualquier empleo, más allá de la empresa en la que se forme, lo cual puede incrementar la posibilidad de que quiera irse a otra empresa luego de formarse. Algunas de las habilidades generales son: la capacidad de entender textos y comunicarse, realizar cálculos matemáticos, las habilidades técnicas propias de la ocupación o asociadas al comportamiento de las personas. Por el contrario, las habilidades específicas solo mejoran la productividad del trabajador en la empresa en cuestión. En ese sentido, las empresas tendrán más interés en invertir en este tipo de capacitación, ya que, al tener una influencia menor en la rotación de los trabajadores, les permiten rentabilizar su inversión.

Imperfecciones en el mercado de capitales. Aun cuando las empresas pueden no tener los incentivos para capacitar a los trabajadores, los trabajadores sí deberían tener incentivos para financiar su capacitación en habilidades transversales, ya que ellos se apropian de los retornos. Sin embargo, en muchos casos las fallas en el mercado de capitales limitan el acceso al crédito para las personas que quieren invertir en capital humano. En un gran número de ocasiones, los trabajadores, e incluso las empresas, no tendrán los recursos para financiar procesos de formación y encontrarán muchas dificultades para tomar prestados recursos a cambio de la promesa de una productividad más alta a futuro. Este es un elemento importante, sobre todo en las empresas de menor tamaño y entre trabajadores de ingresos medios y bajos, quienes al tener recursos escasos sufren mayores restricciones de liquidez. Como, a su vez, estos son los trabajadores y las empresas que más necesitan mejorar su productividad (Pagés, 2010), la falta de acceso a crédito y a recursos para capacitarse los puede dejar atrapados en una situación de baja productividad.

Asimetrías e insuficiencia de información sobre opciones de capacitación. Estas fallas afectan al trabajador, a la empresa y a los proveedores de capacitación en su conocimiento sobre los beneficios que la formación reporta, las competencias que el mercado demanda, la calidad y la pertinencia de la capacitación que se ofrece en el mercado. Dichas limitaciones no solo desincentivan la demanda de capacitación sino que también contribuyen a que la oferta sea escasa y de baja calidad. Este tipo de falla afectará, especialmente, a los trabajadores menos calificados y a las empresas micro y pequeñas, ya que tienen un menor grado de información y menos posibilidades de subsanar dichas falencias.

Una ilustración de estas fallas se encuentra en una encuesta reciente realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo a una muestra de empresas representativa en Bahamas, Colombia y Honduras. En ella se les pregunta si capacitan o no a los trabajadores y a aquellas a las que contestan que no se les consulta por las causas. Las respuestas indican que, en muchos casos, las empresas de la región tienen poco interés en invertir en formación, quizás porque no son conscientes de la necesidad de mejorar la productividad de los trabajadores. La segunda razón más citada para explicar la falta de demanda de capacitación es su alto costo, seguida por el miedo a perder al trabajador una vez capacitado y la imposibilidad de hallar un proveedor adecuado (véase el cuadro 3.1).

Cuadro 3.1 Principales motivos de las empresas para no capacitar (en porcentaje)

	Bahamas	Colombia	Honduras
Capacitó y no fue útil; pérdida de tiempo	6,7	10,0	8,3
Alto costo	16,4	26,6	30,3
No conoce/no ha encontrado instituciones de capacitación	5,8	5,8	25,5
El personal capacitado puede dejar el establecimiento (falta de apropiación)	2,3	10,7	7,7
No es posible medir el beneficio de la capacitación	3,9	n.d.	4,0
No necesita la capacitación, el personal está suficientemente formado	72,8	34,5	62,4

Fuente: Flores Lima, González-Velosa y Rosas (2014).
Nota: Los porcentajes se elaboran sobre el total de empresas que no capacitan.
n.d. = no se dispone de datos.

Con el fin de paliar los problemas asociados a la inversión en habilidades muchos países establecen sistemas de formación para el trabajo que permiten fomentar mayores inversiones en habilidades por parte de las empresas, el Estado y los trabajadores, así como mecanismos para el reconocimiento de habilidades adquiridas en el lugar de trabajo. En el capítulo 5 se muestra que cuando funcionan correctamente estos mecanismos permiten aumentar la productividad y disminuir la inestabilidad, y analiza su efectividad en la región.

El contexto importa

Las fallas de mercado que justifican la intervención pública para lograr mayor eficiencia, equidad y bienestar tienen lugar en todos los países del mundo. Sin embargo, la región presenta un contexto que merece ser discutido y que hace que las fallas de mercado naturales sean aún mayores.

Una formación básica deficiente

Los cimientos para la generación de empleos para crecer son débiles. Los jóvenes de la región salen muy mal preparados de los sistemas educativos, con grandes deficiencias en habilidades cognitivas. Tanto es así que, en comparación con los 65 países que realizan el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), los ocho países

de la región que participaron se encuentran en el tercio más bajo de puntuación en todas las materias (Bos, Ganimian y Vegas, 2014; véase el gráfico 3.1).² De estos jóvenes, un 48% es incapaz de entender un texto básico y un 62% no puede realizar cálculos simples, con importantes diferencias en los desempeños por quintil socioeconómico (OCDE, 2010a). En el otro extremo, muy pocos estudiantes alcanzan la nota máxima de estos exámenes, lo que sugiere que solamente una muy pequeña parte de los nuevos egresados va a estar en condiciones de competir en un mercado laboral global.

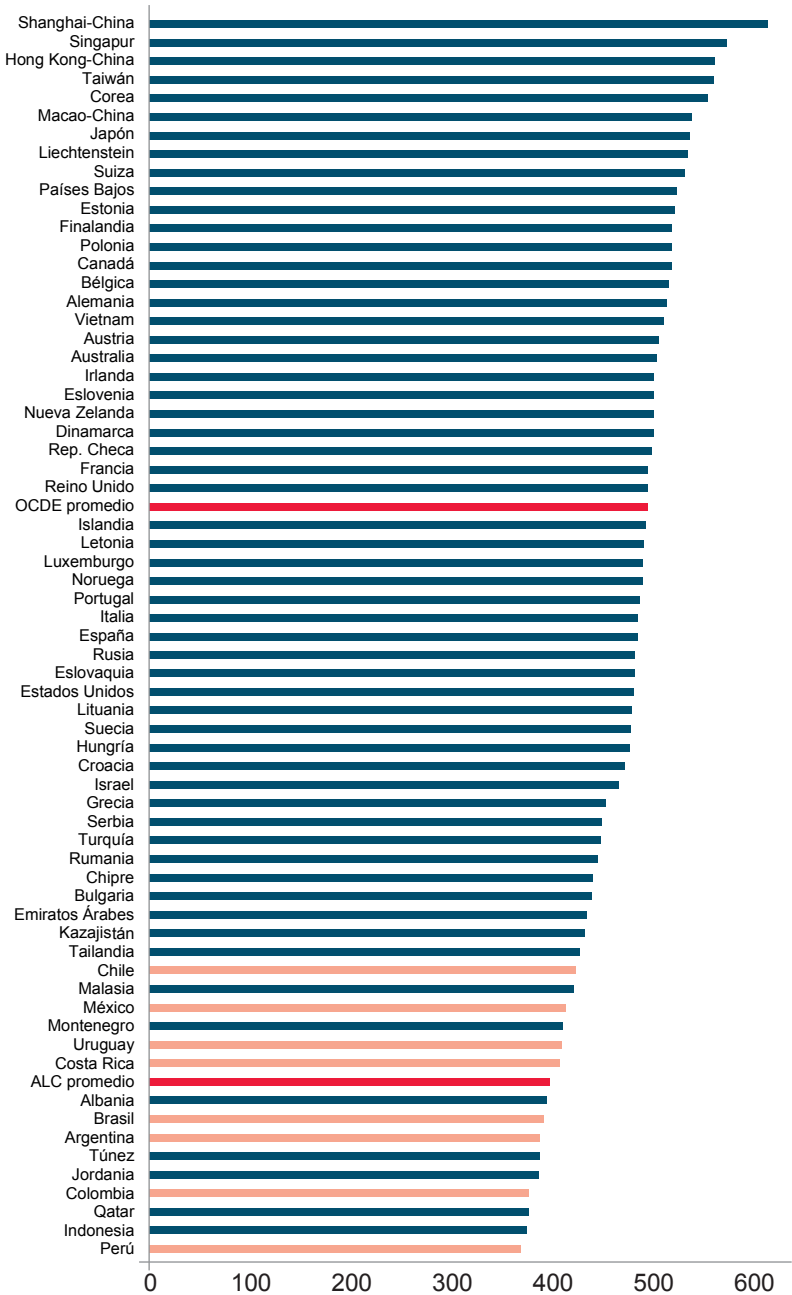
Es de suponer que las habilidades de los que ya están en el mercado de trabajo no difieren demasiado, o son todavía menores, que las que indican estas cifras. Aun cuando todavía no existen mediciones del acervo de habilidades de la fuerza laboral en América Latina, la evidencia apunta a que décadas de baja calidad educativa han hecho mella en la calidad de la fuerza laboral de la región.

El capital humano de la fuerza laboral en la región todavía es bajo, incluso si se lo mide según los años de escolarización. En promedio, el 55% de los adultos jóvenes (25-34 años) y el 76% de los adultos que tienen entre 55 años y 64 años poseen una formación menor a la educación secundaria completa (2009-10), aunque existen importantes diferencias entre los países de la región. En comparación, las cifras son el 37% y el 18% en el promedio de la OCDE (véase el gráfico 3.2).

El objetivo de este capítulo no es profundizar en este hecho (otros lo han hecho de manera mucho más extensa y detallada, como Bassi et al., 2012; Crespi, Fernández-Arias y Stein, 2014). Lo que se busca destacar es que esa falta de habilidades va a interactuar con las fallas de mercado. Por ejemplo, en un mundo donde graduarse en la escuela no garantiza la adquisición de una serie de habilidades importantes para las empresas, estas estarán muy poco dispuestas a contratar formalmente a un joven sin antes asegurarse de su competencia. De la misma manera, esta falta de habilidades puede disuadir a muchas empresas a capacitar a sus trabajadores, debido a que la carencia de habilidades iniciales puede hacer mucho más costosa la capacitación. Según las palabras de los empleadores, cuando inician un proceso de capacitación tienen que ir “muchos pasos atrás”, porque los trabajadores no cuentan con varios de los requisitos previos necesarios para sacar beneficios de esa capacitación.

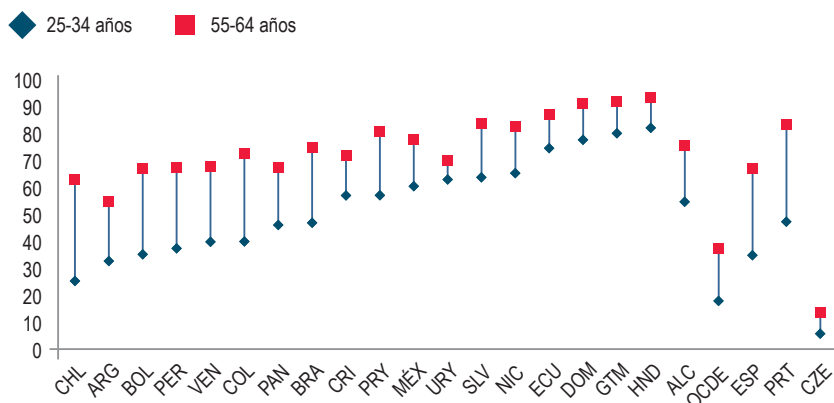
² En 2012, ocho países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay) participaron en la prueba PISA, un examen que evalúa lo que los jóvenes de 15 años saben y pueden hacer en matemáticas, lectura y ciencias en 65 sistemas educativos.

Gráfico 3.1 Resultados promedio en matemáticas, PISA 2012



Fuente: OCDE (2012a).

Gráfico 3.2 Población de 25-34 años y 55-64 años con un nivel de educación menor a la secundaria completa (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas de hogares de países de la región (2010) y OCDE.

Un mundo eminentemente informal

La baja productividad de un número significativo de trabajadores, combinada con costos salariales y no salariales elevados, es, como se establece en el capítulo 2, uno de los grandes impedimentos para la generación de trabajo formal (sobre todo, para jóvenes), lo cual lleva a que más de la mitad de la fuerza laboral esté empleada sin mecanismos de aseguramiento social.

Esta realidad no tiene por qué ser un equilibrio permanente, de hecho en este libro se aboga por la utilización de avenidas que permitan mejorar de un modo ostensible los niveles de formalidad. Sin embargo, tiene implicancias para entender de qué manera las fallas de mercado se pueden exacerbar en este contexto y qué opciones de política están disponibles en esta situación. Hay varios canales a través de los cuales la informalidad exagera los efectos de las fallas de mercado. En primer término, agrava los problemas de información. La informalidad, casi por definición, implica operar al margen de las instituciones existentes. En ese sentido, la información de trabajadores y empresas informales no existe o es más difícil acceder a ella. Esto afecta las acciones de intermediación y capacitación que pueden llevar a cabo los gobiernos. Además, la historia laboral y la experiencia de los trabajadores

mientras fueron informales pueden no constar, no estar disponibles o no ser verificables para las empresas a la hora de tomar decisiones de contratación o capacitación.

En segundo lugar, la existencia de una informalidad generalizada hace más difícil proteger a los trabajadores contra el desempleo. Ello se debe a que los trabajadores no cumplen con las cotizaciones necesarias para calificar a un seguro de desempleo y porque aumentan las probabilidades de riesgo moral debido a que los trabajadores pueden conseguir un empleo (informal) y seguir cobrando el seguro por desempleo. Esto dificulta la protección efectiva ante el desempleo y reduce la eficacia del aseguramiento en la región (Espino y Sánchez, 2014).

Por último, la informalidad complica el acceso a los mercados de capitales para invertir en formación, porque los ingresos de los trabajadores y las empresas informales son, en la práctica, no verificables. Esto restringe las capacidades de empresas y trabajadores para invertir en capacitación.

Baja capacidad institucional y objetivos institucionales no alineados

Un obstáculo añadido al que se enfrenta la región es que las instituciones encargadas de implementar políticas públicas destinadas a resolver las fallas de mercado en el contexto expuesto no tienen el mandato y/o la capacidad institucional para llevar a cabo las políticas y los programas necesarios. Los ministerios de Trabajo, responsables de una parte importante de la ejecución de estas políticas, fueron concebidos con el objetivo primordial de proteger los intereses de los trabajadores y garantizar un empleo decente. Paulatinamente, algunos ministerios fueron incorporando la tarea de administrar los programas de pensiones de cada país (Rosen, 2014). A pesar de que ambas tareas son fundamentales, ha sido complejo expandir las responsabilidades de los ministerios más allá de estos objetivos iniciales.

Al mismo tiempo, como remarca la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2013), aunque algunos ministerios de Trabajo son influyentes y visibles, y otros han logrado mejorar su perfil, además de sus asignaciones presupuestarias, en muchos países el ministerio de Trabajo ha visto mermar su protagonismo y carece de la capacidad adecuada para desempeñar sus funciones de manera correcta. Además, un tema que se desprende de la incapacidad de los ministerios de Trabajo para desarrollar políticas públicas es que no cuentan con los fondos y los recursos humanos suficientes para ello.

Tampoco cuentan con la facultad para evaluar la efectividad de las políticas y los programas a su cargo.

Muchos de los problemas que se presentan en este libro requieren que las instituciones encargadas de la implementación de políticas pasen de ejercer un rol tradicional de protección al trabajador a desempeñar un papel decisivo en la “preparación” de la fuerza de trabajo para los desafíos de incrementar la cantidad y la calidad de las inversiones en los trabajadores y de contribuir al crecimiento de la productividad.

Políticas públicas para lograr trayectorias de éxito

Debido a las fallas de mercado mencionadas, y al contexto existente en los países de la región, los mercados de trabajo operan de forma ineficiente, lo cual genera un alto riesgo para empresas y trabajadores, un escaso bienestar y un bajo crecimiento de la productividad.

A partir de la visión de lograr trayectorias de éxito (que se explica en la introducción de este libro) y sobre la base de los problemas detectados en la región (alta informalidad y gran inestabilidad laboral), en este libro las políticas se dividen en dos grupos:

1. Políticas que buscan aumentar e igualar las oportunidades de acceso a empleos formales.
2. Políticas que promueven la estabilidad laboral productiva.

Las políticas para la inserción laboral comprenden todas aquellas iniciativas públicas en el ámbito del mercado laboral que facilitan la creación de empleo formal y que los trabajadores consigan emplearse o reemplearse, tras un período de desempleo o inactividad, de manera rápida y efectiva en empleos formales. Se sitúan en este grupo las políticas que promueven el primer empleo, las que proveen información al trabajador y a las firmas para contribuir a que se den buenos emparejamientos, las que apoyan a los trabajadores en períodos de desempleo a fin de favorecer su reinserción laboral y las que buscan adecuar las regulaciones de contratación y despido que afectan la decisión de crear un empleo formal. Las fallas de mercado más importantes que estas políticas intentan compensar son: fallas de información, particularmente agudas para jóvenes y para personas que carecen de los contac-

tos apropiados; fallas asociadas a los mercados de seguros de desempleo privados, y fallas en la producción de habilidades (véase el diagrama 3.1).

Diagrama 3.1 Un enfoque integral para crear más y mejores empleos, aumentar la productividad y lograr mayor bienestar



Dentro de las políticas para promover la estabilidad productiva se contemplan dos tipos de iniciativas: restricciones al despido y políticas de formación a lo largo de la vida.

Estas políticas se discuten en los capítulos 4 y 5. Sin embargo, la tesis de este libro es que, a menudo, las intervenciones públicas carecen del diseño

o de la ejecución apropiados, con lo cual en vez de resolver problemas pueden generarlos y, en ocasiones, hasta empeorar la situación de partida del mercado laboral.

Los capítulos 4 y 5 tienen como objetivo ofrecer al lector una revisión de las políticas existentes en la región en materia laboral y, de acuerdo con la disponibilidad de datos, analizar la evidencia acerca de qué funciona y qué no funciona en la región, y los impactos deseados y no deseados que las políticas laborales en estudio tienen sobre el mercado laboral. Para eso, el capítulo 4 se enfoca en el primer eje, “políticas que aumentan e igualan las oportunidades de acceso a empleos formales”; y el capítulo 5, en el segundo: “políticas que promueven la estabilidad laboral productiva”.

El capítulo 6, en tanto, avanza sobre algunas propuestas que desde el punto de vista de los autores de este libro son deseables para conseguir una política laboral integral que promueva el crecimiento de las personas y los países de la región.



Capítulo 4.

Políticas para aumentar e igualar las oportunidades de acceso a empleos formales

Resumen

Este capítulo revisa las políticas laborales que se están implementando en la región con el objetivo de aumentar e igualar las oportunidades de creación de empleo de calidad. Estas se articulan en torno a cinco bloques: intermediación laboral (políticas con las que se busca reducir asimetrías informativas e igualar oportunidades de acceso a empleos de calidad); apoyo al primer empleo (enfocadas en los jóvenes, que constituyen uno de los colectivos que más sufren en el mercado laboral); apoyo para la reinserción de adultos (políticas que tratan de incrementar las habilidades de las personas, especialmente de las más vulnerables); apoyo al ingreso durante el desempleo (políticas con las que se intenta suavizar la caída del consumo y permitir una mejor búsqueda y reinserción laboral de quienes han perdido su empleo); y regulaciones de contratación y despido (con las que se busca mejorar las condiciones de los trabajadores y protegerlos frente a los riesgos de pobreza en la vejez, enfermedad o desempleo). El capítulo aborda además la necesidad de una adecuada fiscalización estatal que asegure el cumplimiento de las normas.

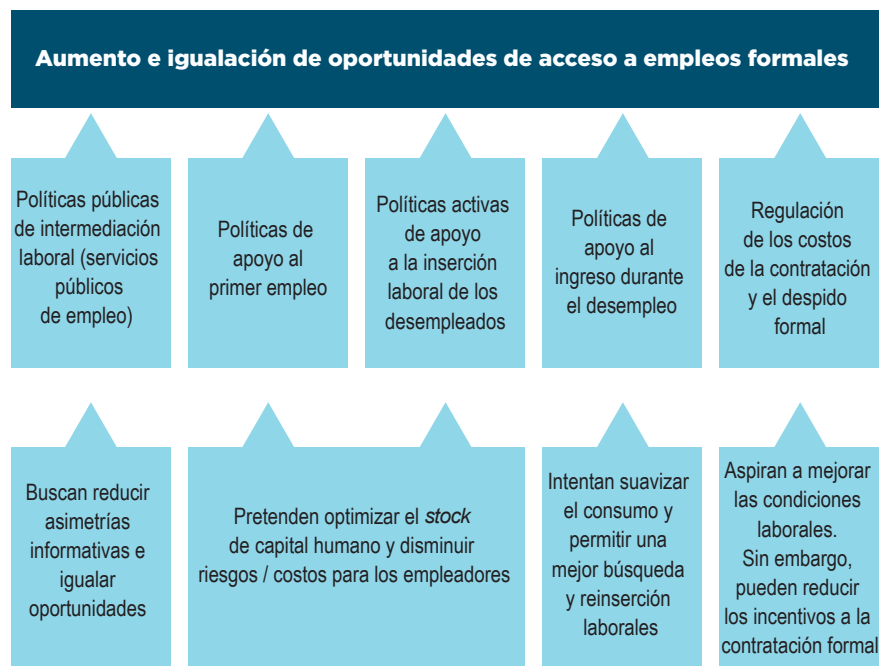
Introducción

Un mercado de trabajo que funciona bien es aquel que es capaz de contribuir al crecimiento económico a través de la promoción de empleos de calidad (formales y suficientemente estables), la asignación y reasignación de personas en edad de trabajar a los empleos más cercanos a sus habilidades, la compensación de las barreras al acceso que enfrentan ciertos grupos de la población, el impulso a la formación continua y la construcción de una economía más competitiva y adaptable a shocks individuales y colectivos.

La combinación de estos factores es difícil de lograr. En primer lugar, las empresas tienen inconvenientes a la hora de identificar buenos candidatos para cubrir sus vacantes. En segundo lugar, los elevados costos laborales de contratación y de despido hacen que las firmas se muestren más renuentes a contratar personal y, en consecuencia, imponen trabas al aumento del empleo formal. Por el lado de los trabajadores, a muchos les resulta difícil insertarse productivamente en el mercado de trabajo, porque enfrentan barreras de información y/o falta de contactos para conseguir un empleo, porque no tienen acceso a mercados de crédito para educarse o capacitarse, o porque no poseen las habilidades que demanda el mercado laboral. En la economía, estos problemas se traducen en un menor número de personas trabajando y aportando al ingreso de su país, y, por lo tanto, en un ingreso per cápita más bajo. Llevan, también, a una caída en el nivel de bienestar y en el sentido de pertenencia a la sociedad por parte de muchas personas que tienen dificultades para encontrar un empleo.

Las políticas laborales juegan un rol importante para que las personas se ubiquen (y reubiquen) en una trayectoria laboral de éxito. A fin de solventar los problemas descritos, en la mayoría de los países del mundo se han puesto en práctica medidas de políticas que se concentran en: i) lograr una eficiente y equitativa inserción laboral de los jóvenes egresados del sistema educativo y de las personas adultas que buscan un nuevo empleo o mejorar su empleo actual, ii) reducir los costos de reclutamiento de las empresas, y iii) asegurar costos del trabajo compatibles con la generación de empleo. Además, en algunos países, la respuesta de política promueve no solo facilitar la inserción laboral de los que están buscando empleo activamente sino también “activar” a grupos de personas que permanecen inactivas por mucho tiempo, como los jóvenes que no estudian, ni trabajan, ni buscan empleo o las madres que no tienen acceso a cuidado infantil o enfrentan otro tipo de obstáculos para incorporarse o reincorporarse a la fuerza de trabajo.

Diagrama 4.1 Políticas que afectan la creación de empleo formal



Fuente: Elaboración propia.

Políticas laborales en América Latina y el Caribe (ALC) que buscan aumentar e igualar las oportunidades de acceso a empleos formales. Este capítulo revisa las políticas laborales que se están implementando en la región con el objetivo de aumentar la creación de empleo de calidad e igualar las oportunidades de acceso al trabajo. Se comienza con una revisión de las políticas activas de mercado laboral (intermediación y capacitación para la inserción), se sigue por aquellas dedicadas a brindar apoyo al ingreso durante un período de desempleo, y se termina con el tratamiento de los costos de contratación y de despido. La lógica de incluir esta combinación de políticas y programas laborales es que, como se detalla en los capítulos 2 y 3, todas ellas afectan la creación de una relación laboral (véase el diagrama 4.1).

Políticas públicas de intermediación laboral

La función de las políticas públicas de intermediación laboral es reducir asimetrías informativas e igualar oportunidades de acceso a empleos de calidad.

El nuevo rol de los servicios públicos de empleo. El rol tradicional de las políticas de intermediación laboral (PIL) es el de acercar personas que quieren mejorar su situación de empleo (en general, subempleados y desempleados) a vacantes del sector productivo (en su mayoría, empresas privadas del sector formal), mediante la asistencia a la búsqueda del trabajo, la asesoría y el apoyo a las empresas para la selección de candidatos. En los países más desarrollados, también se incluye la vinculación con programas de capacitación, seguro de desempleo y programas sociales (Mazza, 2011). Las PIL deben ser entendidas como un sistema que incluye los servicios públicos de empleo (SPE), los servicios privados de intermediación (tales como bolsas de empleo privadas o agencias de colocación temporal) y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que realizan vinculación laboral (OIT, 2012b). Los servicios públicos de empleo suelen tener cobertura en todo el territorio nacional, aunque las oficinas en las cuales se ofrecen servicios presenciales atienden una zona geográfica específica (habitualmente, zonas urbanas). Asimismo, existen servicios de conexión en línea, en los cuales los empresarios inscriben sus vacantes, el buscador de empleo completa su hoja de vida, y luego se establece el vínculo entre ambos de acuerdo con el perfil requerido. Hay una tendencia a darles cada vez más importancia, porque los servicios de conexión a través de la página web implican costos de atención mucho menores y alcanzan zonas remotas donde no hay oficinas de atención presencial. En cuanto a los servicios privados de intermediación, los que se desempeñan en la región van desde grandes compañías que trabajan en el nivel internacional (por ejemplo, Manpower Inc. o Adecco) hasta pequeñas empresas que ejercen sus actividades en el ámbito local y prestan servicios a determinadas industrias o para ocupaciones específicas, como iglesias, organizaciones comunitarias y OSC afiliadas a fundaciones internacionales, entre otras (Mazza, 2011). Dentro del sistema que componen todas las PIL, este capítulo se dedicará a analizar la acción del Estado en la provisión de servicios públicos de empleo. Un nuevo y significativo rol de los SPE es la articulación de los distintos proveedores, aunque todavía está en discusión a quién debe financiar la intermediación laboral provista por el Estado y si la acción del sector público debe concentrarse en el suministro directo de servicios o, por el contrario, debe optar por subcontratar a proveedores privados y OSC.

Los servicios de intermediación laboral provistos por los SPE son políticas costo-efectivas. La evidencia empírica, que proviene, sobre todo, de países desarrollados, muestra que la intermediación laboral es una intervención costo-efectiva para vincular trabajadores con empleos (Card, Kluve y Weber, 2010). Las PIL también lo son en relación con otras políticas activas del mercado laboral (PAML, Kluve, 2006). En ese sentido, las PIL son más efectivas en las siguientes situaciones: i) períodos y áreas donde se generan más vacantes (Crépon et al., 2012; Flores Lima, Zamora y Contreras, 2013b), y ii) cuando tienen un mayor foco en la vinculación y la atención a las empresas, y designan personal especializado para trabajar con estas y captar vacantes (Behncke, Frölich y Lechner, 2007)¹.

Los SPE son muy incipientes en la región y son poco utilizados tanto por los trabajadores como por las empresas que necesitan cubrir vacantes. Como se señala en el capítulo 2 (véase el gráfico 2.1), solo el 30% de los trabajadores que buscan empleo lo hace a través de canales formales, entre los que se encuentran los servicios públicos de empleo. Una de las razones por las cuales los métodos de búsqueda de empleo más utilizados en la región son los informales es que los servicios públicos de empleo están aún en una etapa inicial de desarrollo. Históricamente, los países de ALC han invertido muy poco en este tipo de servicios: comparado con el gasto público en servicios de intermediación laboral de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el de la región es muy bajo, con menos del 0,04% del Producto Interno Bruto (PIB) en cada uno de los países de ALC (Cerutti et al., 2014) frente a un 0,17% del PIB como promedio de la OCDE (OCDE, 2011). La segunda razón por la cual los trabajadores usan muy poco los servicios públicos de empleo es que una parte importante de las empresas de la región todavía no utiliza esos servicios. Como se observa en el gráfico 2.2 del capítulo 2, los empresarios de ALC no optan por los SPE como primera opción para buscar a los candidatos para cubrir sus vacantes.

¹ Crépon et al. (2012) muestran que, en recesiones y en áreas donde hay menos vacantes, un fuerte enfoque en intermediación puede generar efectos de desplazamiento, es decir, puede propiciar que las empresas contraten a personas atendidas por las PIL a expensas de las que no lo están. Los autores proponen aumentar el seguro de desempleo en recesiones en vez de promover un mayor esfuerzo en la búsqueda. Sin embargo, las PIL todavía cumplen un rol en períodos de baja actividad económica, vinculando y dirigiendo a los individuos a la oferta de intervenciones específicamente diseñada para paliar la situación de escasa creación de empleo durante crisis económicas (Finn, 2011).

En general, los SPE de la región no cuentan con sistemas de monitoreo ni de gestión que permitan conocer su desempeño y generar información para la toma de decisiones basada en evidencia. Algunos SPE de la región, como el de Brasil, recogen mucha información acerca de su servicio, pero aún no poseen un conjunto de indicadores al cual hacerle seguimiento y que les permita comparar el desempeño de las diferentes agencias del país. Dentro de ALC, el país que más ha avanzado en ese sentido es México, que tiene un sistema de 71 indicadores de desempeño a través del cual puede contrastar las acciones y los resultados en las distintas oficinas estatales de intermediación laboral del servicio público de empleo². México ha investigado el impacto de sus servicios. Según un estudio, los desempleados de México que buscan empleo mediante el SPE encuentran trabajos con mayores ingresos que los que usan otros medios de búsqueda, aunque ese impacto positivo se da solo en los hombres (Flores Lima, 2010).

Iniciativas de apoyo al primer empleo

La función de las iniciativas de apoyo al primer empleo es mejorar el capital humano de los jóvenes para aumentar sus oportunidades de acceso al mercado laboral y, de esa manera, reducir riesgos y/o costos para los empleadores.

Los jóvenes son uno de los grupos que más sufren en el mercado laboral, ya que no cuentan con una efectiva transición de la escuela al trabajo y tampoco reciben un apoyo integral y amplio para mejorar sus oportunidades de inserción. Los jóvenes de la región comparten esta vulnerabilidad con sus pares de otras regiones del mundo: en general, no comienzan su trayectoria laboral con buen pie. Como se ha descrito en el capítulo 1, esto se refleja en un alto desempleo juvenil y una gran proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan (*ninis*). Pero si se logra insertar exitosamente a estos jóvenes en el mercado de trabajo, también constituye una importante oportunidad de crecimiento y desarrollo social.

Políticas de apoyo a la vinculación de los jóvenes con un primer empleo: una visión desintegrada. En las últimas tres décadas, los gobiernos de la región han implementado un conjunto de políticas paliativas a fin de mejorar

² De acuerdo con Mazza (2011), México mantiene un sistema de monitoreo que anualmente hace participar a sus 32 oficinas regionales en una competencia por ser el "mejor servicio público de empleo", que ha motivado y recompensado los mayores niveles de servicio dentro del sistema. El sistema implementado por la sede del Servicio Nacional de Empleo de México en el estado de San Luis Potosí ha sido reconocido por ser uno de los que mejor se han llevado a la práctica (Kappaz y Cavallo, 2009).

Cuadro 4.1 Iniciativas de apoyo al primer empleo

Tipología	Algunos ejemplos	Descripción general
Contratos de formación	<ul style="list-style-type: none"> ● Ley del aprendiz (Ley 10.997), Brasil (2000) ● Programa Aprendices, Chile (2000) ● Contrato de aprendizaje en la Ley 4.951/13, Paraguay (2013) ● Modalidades de práctica laboral para egresados y de práctica formativa en empresas en la Ley 19.133, Uruguay (2013) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Contratos especiales para promover la formación laboral. No establecen relación laboral con la empresa cuando son parte de un proceso formativo en un Programa Internacional de Becas (IFP, por sus siglas en inglés) u otro centro de formación. ● Se enfatiza el carácter formativo de las tareas que desempeña el joven. ● En algunos países se obliga a las empresas a contratar una cuota mínima de aprendices (Brasil, Colombia, Paraguay), mientras que en otros la contratación de aprendices es voluntaria (México, Perú). ● Algunas iniciativas recientes consideran subsidios salariales para las empresas que contratan aprendices (Paraguay, Uruguay).
Programas de capacitación laboral	<p><i>Desde mediados de la década de 1990:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Programas de capacitación del modelo Joven: capacitación en aula y pasantía en empresa (Argentina, Chile, Colombia, Perú, República Dominicana, Uruguay) ● Programas de capacitación del modelo Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores desempleados (Probecat): capacitación en empresa (México, Honduras) <p><i>Nuevas iniciativas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Argentina (2008) ● Chile Califica, Chile (2002) ● Más Capaz (+Capaz), Chile (2014) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Por lo general, dependen de los ministerios de Trabajo. ● Programas focalizados en población juvenil en situación de vulnerabilidad con poca o nula experiencia laboral y competencias laborales limitadas. ● Ofrecen capacitación técnica de tres a seis meses. En el modelo Joven hay una fase de formación en aula a cargo de entidades de capacitación -públicas y privadas- y una fase de pasantía en empresa, cada una de tres meses en promedio. En el modelo Probecat la capacitación está a cargo de las empresas. ● Enfatizan el rol de la demanda de competencias del sector productivo. En el modelo Joven usualmente las entidades de capacitación deben lograr alianzas con empresas para garantizar la realización de las pasantías. En el modelo Probecat el programa se encarga de la vinculación entre los jóvenes beneficiarios y las empresas. ● Nuevas iniciativas subrayan el desarrollo de habilidades blandas y competencias para la vida. También se introducen componentes asociados al emprendimiento.
Programas de subsidio al empleo	<ul style="list-style-type: none"> ● Programa Nacional de Estímulo al Primer Empleo (PNPE), Brasil (2003) ● Primer Empleo, México (2007) ● La Ley de Formalización y Generación de Empleo, Colombia (Ley 1429, 2010) ● Programa 40.000 primeros empleos, Colombia (2015) ● Subsidio al Empleo Joven, Chile (2009) ● Subsidio Previsional a Trabajadores Jóvenes, Chile (2008) ● Pro Joven, Panamá (2015) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Promueven el empleo juvenil a través de subsidios a la contratación. ● En general, los subsidios se orientan a las empresas (Brasil, México, Panamá), pero en algunos casos los jóvenes también los reciben (Chile). ● Los subsidios pueden cubrir parte del salario (Brasil, Chile, Panamá) o las cotizaciones a la seguridad social u otros aportes que debe realizar la empresa (Chile, Colombia, México). ● En algunos programas (Primer Empleo de México y 40.000 primeros empleos de Colombia) el subsidio se entrega con rezago para promover la duración del empleo.
Regímenes especiales para jóvenes	<p><i>Regímenes de salarios mínimos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Chile, Costa Rica, Paraguay <p><i>Regímenes laborales:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Ley 4.951/13 de inserción al empleo juvenil, Paraguay (2013) ● Ley 19.133 de promoción del trabajo decente de las personas jóvenes, Uruguay (2013) 	<ul style="list-style-type: none"> ● En Paraguay y Uruguay se sanciona en 2013 la nueva legislación que introduce modalidades especiales de contratación de trabajadores jóvenes. En particular, se introducen los contratos de primera experiencia laboral formal, que comprenden a jóvenes con escasa o nula experiencia de trabajo formal, y se consideran subsidios salariales para promover la contratación de trabajadores jóvenes. ● Iniciativas similares no prosperaron, por falta de consenso previo con los interlocutores sociales, en Perú, Nicaragua y República Dominicana.

Fuente: OIT (2015a).

de manera inmediata la situación laboral de los jóvenes. Usualmente, estas medidas se ejecutan de manera fragmentada y no como parte de una política coherente de empleo juvenil que resuelva problemas estructurales del mercado laboral y a la vez procure el logro de los objetivos de corto plazo.³ Tampoco se vinculan con políticas de desarrollo productivo que combinen objetivos de desarrollo de ciertos sectores o regiones con la reducción de barreras de entrada de los jóvenes en esos nuevos empleos. Para agrupar estos programas y políticas de forma más sucinta, según la categorización utilizada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2015a), se los puede dividir en cuatro tipos: i) los programas de capacitación laboral de jóvenes, que en general han seguido los modelos de Chile Joven (Chile) o Proempleo (México); ii) los contratos de formación o de aprendizaje, que incluyen los contratos de aprendices; iii) los subsidios a la contratación, que reúnen tanto políticas que subsidian los salarios como políticas que brindan exoneraciones tributarias o a los aportes a la seguridad social; iv) los regímenes especiales para jóvenes (por ejemplo, leyes de primer empleo). El cuadro 4.1 detalla las iniciativas de este tipo en la región.

La región aún no cuenta con programas amplios de aprendices como los que existen en muchos países del mundo. Los programas efectivos de aprendices podrían ayudar a lograr una inserción laboral de jóvenes más amplia y firme en ALC. Los grandes retos de instalar este tipo de programas en el contexto de la región son la elevada informalidad, la posibilidad de que se usen como instrumentos para acceder a mano de obra barata (OIT, 2012a), la necesidad de garantizar el involucramiento de las empresas a fin de disponer de una oferta suficiente de vacantes formales para aprendices, y la obligación de asegurar una instrucción de calidad en las empresas. En Europa y Estados Unidos, los sistemas de aprendices permiten mejorar la transición hacia el primer empleo (Clark y Fahr, 2002; Reed et al., 2012; Lerman, 2013), pero se basan en sistemas institucionales que ALC todavía no tiene y están incluidos dentro de un sistema de formación continua. Como se verá más adelante en el capítulo 6, varios países en la región han incorporado contratos de aprendizaje y otras iniciativas similares. Sin embargo, tienden a usarse como subsidios a la contratación y se los desaprovecha como herramienta de formación laboral para una inserción en el empleo de calidad.

³ Estas medidas pueden, además, tener objetivos opuestos. Es así como, por ejemplo, los subsidios al desempleo pueden desincentivar la búsqueda de empleo por parte de los jóvenes, y el apoyo al trabajo por cuenta propia puede reducir la formalidad.

Recuadro 4.1. Impactos “no esperados” de los programas de capacitación laboral

Los programas de capacitación laboral tienen como objetivo principal aumentar la probabilidad de que las personas desempleadas obtengan un empleo formal y aumenten su productividad e ingreso mediante la adquisición de experiencia y habilidades que son valoradas por el mercado de trabajo. Las evaluaciones de impacto de dichos programas, por lo tanto, se han concentrado en medir su efecto en el desempeño laboral a través de variables como inserción en el mercado laboral, duración en el empleo, salarios, beneficios y horas de trabajo, entre otras. Sin embargo, se ha demostrado que aparte de lograr impacto en estas variables, los programas de capacitación laboral también tienen externalidades positivas, por ejemplo: la reducción en las tasas de embarazo adolescente; la disminución del consumo de drogas, alcohol y cigarrillos, y la caída en el nivel de participación en actividades de crimen y violencia.

Varias estimaciones han cuantificado estos impactos, tanto en la región como en el resto del mundo. En Estados Unidos, un estudio reciente encuentra que los programas de capacitación laboral y las mentorías para jóvenes en riesgo logran una disminución del 43% en la tasa de crímenes violentos (Heller, 2014). Además, el análisis revela que el impacto de la intervención se refuerza con el tiempo, de manera tal que el efecto a los 16 meses es siete veces mayor que justo después de la terminación del programa. Asimismo, evaluaciones de impacto de participación de jóvenes desfavorecidos en otros programas con componentes de entrenamiento laboral en Estados Unidos, como Jobstart, Service and Conservation Corps y National Job Corps, indican que han contribuido a reducir el uso de drogas, las tasas de arrestos y de condenas y el tiempo en la cárcel, respectivamente (Cave et al., 1993; Jastrzab et al., 1996, y Schochet, Burhardt y McConnell, 2008). Schochet, Burhardt y McConnell (2008), por ejemplo, determinaron que el programa de National Job Corps (por medio del cual jóvenes reciben i) instrucción vocacional individualizada basada en una valoración de sus habilidades e intereses, y ii) apoyo para lograr la colocación en puestos de trabajo) ayudó a bajar las tasas de detención, y las de condena, y a abreviar los tiempos de detención de los participantes.

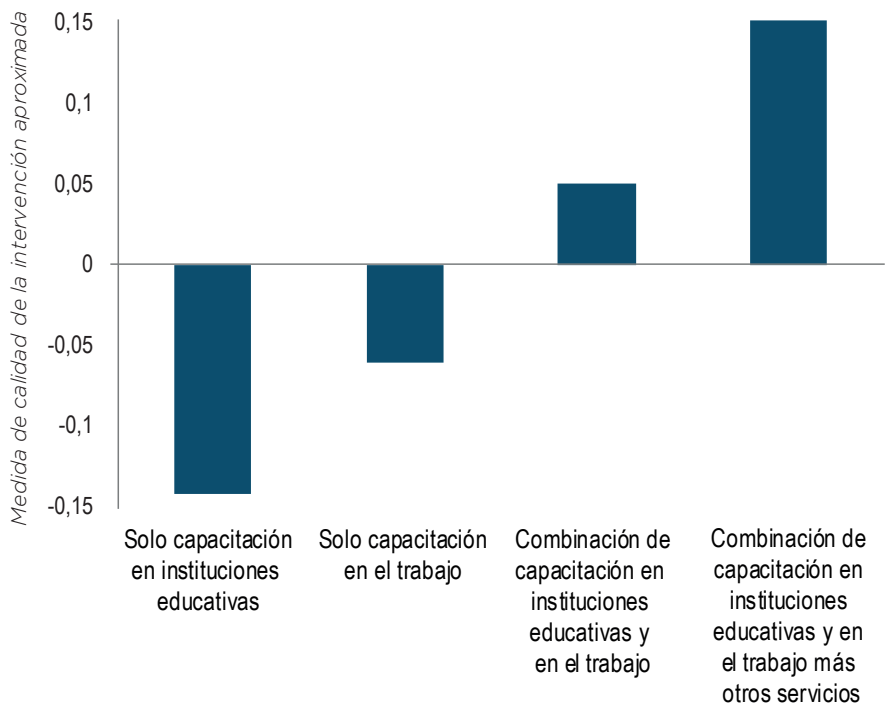
En ALC, el programa de capacitación laboral Juventud y Empleo, de República Dominicana (que está dirigido a jóvenes vulnerables e incluye entrenamiento en habilidades socioemocionales), reduce la probabilidad de embarazo adolescente en un 20%, particularmente entre adolescentes que

no son madres todavía (Novella y Ripani, 2015). Este resultado se atribuye a que el programa aumenta las expectativas laborales futuras de las jóvenes y, por ende, el costo de oportunidad de tener hijos.

A partir de estos efectos promisorios, resulta importante que los programas de capacitación laboral tomen en consideración, no solo su impacto en el desempeño laboral de sus poblaciones objetivo, sino también estos impactos “no esperados”, que muchas veces son consecuencia de la incorporación de módulos de apoyo al desarrollo de habilidades socioemocionales en los programas de capacitación.

Dentro de las medidas de apoyo a jóvenes mencionadas, los programas de capacitación de corto plazo han demostrado ser modestamente efectivos (pero persistentes) en términos de calidad del empleo encontrado. Entre las medidas adoptadas por los países de la región para atender los problemas laborales de los jóvenes, la que se utiliza con más frecuencia es la implementación de programas que ofrecen, en áreas urbanas, servicios de capacitación laboral de corta duración y algún mecanismo de vinculación con el mercado de trabajo. Estos programas se caracterizan por combinar servicios orientados a incrementar el capital humano de los beneficiarios (por ejemplo, capacidades cognitivas, aptitudes socioemocionales y experiencia laboral) y a reducir los costos de la búsqueda de empleo para esta población. Además, se distinguen por incorporar herramientas a fin de ofrecer una capacitación orientada hacia la demanda, es decir, que responda a las necesidades del sector productivo. Según la evidencia que existe sobre su impacto en la región, estos programas presentan resultados positivos (aunque modestos), sobre todo en lo que se refiere a la calidad del empleo encontrado (formalidad e ingresos). Asimismo se observa que los logros han sido mejores en áreas urbanas, que son las áreas que mayores oportunidades de empleo formal generan (González–Velosa, Ripani y Rosas, 2012). Un estudio de los efectos de largo plazo de este tipo de programas (Ibarra–rán, Ripani y Rosas Shady, 2015) muestra que los impactos sobre la calidad del empleo encontrado se sostienen en el tiempo, incluso seis años después de la intervención. También suelen tener impactos “no esperados” (véase el recuadro 4.1).

Gráfico 4.1 Efectos de combinar capacitación en planta con capacitación en aula



Fuente: Fares y Puerto (2009).
Nota: El eje vertical del gráfico muestra una medida de calidad de la intervención aproximada porque el programa tiene impacto en resultados laborales y es costo-efectivo.

Algunas razones para el éxito, aunque modesto, de los programas de entrenamiento laboral de jóvenes. Y un espacio para mejoras. Los resultados alentadores que muestran las evaluaciones de impacto de los programas que se implementan en la región pueden estar revelando que muchos de ellos han incorporado ciertos elementos considerados exitosos por las publicaciones especializadas, como: i) orientación a la demanda; ii) participación de proveedores privados; iii) un importante componente de intermediación laboral; iv) un gran énfasis en la formación en empresas; v) una preocupación por asegurar la calidad de la formación, tanto en el aula como en la firma, por ejemplo, a través de procesos de acreditación periódica de institu-

ciones de formación o de instructores en firma, y/o seguimiento del desempeño de los graduados en el mercado laboral; vi) incorporación de módulos para el desarrollo de habilidades socioemocionales, tales como autoestima, persistencia, autocontrol, motivación, responsabilidad y compromiso; y vii) integración de los programas de capacitación para grupos vulnerables dentro del sistema de formación continua (González-Velosa, Ripani y Rosas, 2012; Urzúa y Puentes, 2010). Si bien los costos por beneficiario de estos programas son bajos, y la relación costo-beneficio ha sido en muchos casos positiva (Card et al., 2011), los retornos aún son relativamente escasos, lo

Recuadro 4.2. Subsidio al empleo joven en Chile

El subsidio al empleo joven en Chile (Ley 20.338, de 2009) es un beneficio que el Estado otorga a los trabajadores jóvenes en situación de vulnerabilidad (asalariados e independientes) y a sus empleadores. Los primeros perciben 2/3 del beneficio y los segundos, 1/3. Para hacer efectiva la prestación, los trabajadores deben tener entre 18 y 25 años, pertenecer a un núcleo familiar que forme parte del 40% más pobre de la población, y percibir menos de \$360.000 CLP. El objetivo de este instrumento es reducir el desempleo juvenil mediante el apoyo a los más vulnerables con el fomento a la contratación formal de trabajadores jóvenes. De acuerdo con un estudio de la Universidad de Chile (2012), en los primeros dos años de ejecución el programa tuvo una cobertura del 4,6% y el 4,8% de la población elegible para 2009 y 2010, respectivamente, cuando se consideran criterios de puntaje de la Ficha de Protección Social y edad. Por otra parte, el número de beneficiarios como proporción del total de jóvenes elegibles por edad y puntaje en la Ficha de Protección Social que se encuentran ocupados de manera formal dentro de los tramos de ingreso ascendió al 21,2% en 2009 y al 21,3% en 2010. En cuanto a las empresas, la participación en el programa fue baja: alrededor de un 3,75%. La mayoría de las que hicieron uso del subsidio fueron microempresas (un 44%). La evaluación de impacto cuasi experimental realizada por la Universidad de Chile indica que este programa tuvo efectos positivos significativos en el aumento de la probabilidad de obtener un empleo y la participación laboral de jóvenes (tanto hombres como mujeres). En el nivel de las empresas participantes, el estudio refleja un leve efecto sustitución favorable hacia los trabajadores jóvenes elegibles respecto del resto de los grupos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Universidad de Chile (2012).

cual indica la necesidad de seguir ajustando los programas para llegar a mejores resultados. Como se expone en el gráfico 4.1, las políticas activas de mercado laboral con énfasis en intermediación (o en algún tipo de conexión con una empresa del sector privado en forma de entrenamiento en la empresa) son más efectivas en promover la inserción laboral que las que ponen énfasis solo en la capacitación en el aula, lo que sugiere que las fallas de información son tan importantes como las brechas de habilidades (Fares y Puerto, 2009).

Algunos países de la región han optado por ofrecer programas de subsidios al empleo joven, que impulsan la inserción de los jóvenes en el mercado laboral a través de subsidios a la contratación. El formato más utilizado consiste en dirigir este subsidio directamente a la empresa (mediante apoyos directos que cubran parte del salario del joven en la empresa o por medio de deducciones a los aportes que las empresas deben hacer en términos de cotizaciones a la seguridad social), pero algunos países eligen otorgar el subsidio al joven (véase el recuadro 4.2).

Una opción que también ha sido implementada por los países de la región para mejorar las oportunidades laborales de los jóvenes es la de las leyes de primer empleo. Varios países de ALC cuentan con las llamadas “leyes de primer empleo”, que son instrumentos de política dirigidos a motivar a los empresarios a contratar más mano de obra joven. En este sentido, son parecidas a los programas de subsidios al empleo joven, excepto por el hecho de que toman forma de ley. La motivación se basa en un esquema de incentivos de acuerdo al cual, en general, la empresa se compromete a contratar a trabajadores jóvenes y a cambio obtiene alguna exención o un beneficio que reduce su costo laboral. El objetivo de este tipo de políticas, que en la mayoría de los casos se aplican de forma amplia en el ámbito legislativo, es bajar el desempleo juvenil, fortalecer la transición escuela-trabajo o apoyar a los jóvenes recién egresados de la educación formal para que accedan de manera más rápida al mercado laboral y, específicamente, que accedan a un primer empleo de calidad (en una empresa del sector formal).⁴ Un ejemplo en la región lo constituye la Ley de Aprendiz en Brasil. Esta norma otorga exenciones tributarias a aquellas empresas que contratan y entrenan

⁴ Las iniciativas de este tipo que están vigentes en ALC tienen las siguientes características: i) están dirigidas a jóvenes de entre 16 y 24 años, recién egresados de su formación académica, técnica o vocacional, que no tienen experiencia profesional y que se encuentran en busca de un trabajo; ii) el Estado otorga un beneficio tributario o monetario a la empresa y dicho beneficio se traduce en exenciones tributarias sobre impuestos a la renta, descuentos en las cotizaciones a la seguridad social, o subsidios a los salarios; y iii) los contratos de primer empleo son de corta duración (tres meses como mínimo y 12 meses como máximo) y una vez terminados, el empleador puede contratar nuevamente al joven trabajador en una modalidad convencional, hecho que pondrá fin al primer empleo y a los beneficios de allí derivados. Por lo tanto, la temporalidad de los empleos creados por la ley se convierte en un desafío por abordar.

a jóvenes en general para su primera experiencia laboral. De acuerdo con Corseuil, Foguel y Gonzaga (2014), esta ley incrementa las probabilidades de tener un trabajo que, en comparación, resulte mejor pago y más estable, sobre todo en el mediano plazo (cuatro a cinco años después de haber pasado por el programa).

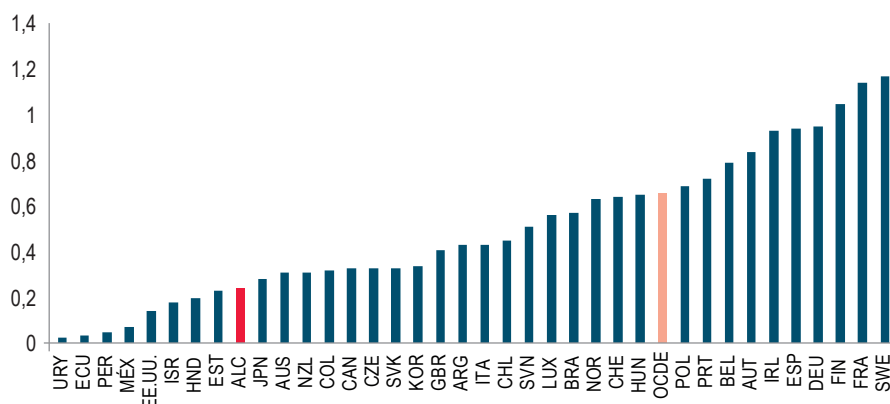
Un bloque de políticas que está muy ausente en la región es el que componen los servicios de orientación vocacional. Estos ofrecen información y orientación a los jóvenes acerca de sus opciones y retornos en el mercado de trabajo, a fin de que puedan tomar mejores decisiones relativas a qué ocupación elegir. Este tipo de políticas puede brindar resultados muy positivos con un costo mínimo. A menudo, estas decisiones se ejercen con poca información, lo cual puede llevar a elecciones subóptimas, tales como encaaminarse a carreras u ocupaciones con bajos retornos o con falsas expectativas y costos asociados a la repetición o a un escaso nivel de graduación. Los resultados preliminares de algunos estudios sugieren que las intervenciones orientadas a informar a los jóvenes y a sus familiares acerca de los retornos de diferentes opciones educativas (por ejemplo, educación técnica frente a general, o qué rama elegir dentro de la educación técnica), proveer orientación vocacional y suministrar información sobre los salarios y las tasas de empleo por ocupación pueden ser costo-efectivas para alcanzar una mejor toma de decisiones (Jensen, 2010; Goux, Gurgand y Maurin, 2013; Hastings, Neilson y Zimmerman, 2015).

Formación para la inserción o reinserción laboral de adultos: más allá del primer empleo

La función de las políticas de apoyo a la inserción de desempleados, con énfasis en grupos vulnerables, es incrementar las habilidades de las personas con el objetivo de aumentar la empleabilidad y, de ese modo, reducir riesgos y/o costos para los empleadores.

Los mecanismos para ayudar a los desempleados a volver de una manera efectiva a un puesto de trabajo son insuficientes. En la mayoría de los casos, los trabajadores que se separan de sus empresas, voluntaria o involuntariamente, no disponen de apoyo institucional para la búsqueda y/o reinserción en un empleo. El gasto en políticas activas de empleo (que incluye tanto servicios de intermediación laboral como programas de capacitación para

Gráfico 4.2 Gasto público en políticas activas de empleo, 2010 (en porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas de la OCDE (2015a) y Cerutti et al. (2014).

la inserción laboral) es bajo (véase el gráfico 4.2) y la implementación de los programas de capacitación para desempleados en la región es muy imperfecta. Esto hace que el trabajador esté desprotegido frente al desempleo en cuanto a poder actualizar sus habilidades a fin de conseguir un nuevo empleo. Mientras que las empresas y muchos Institutos Nacionales de Capacitación (INC) de la región se concentran en la formación de las personas que ya están empleadas (con algunas excepciones),⁵ los ministerios de Trabajo son, en general, los encargados de ofrecer programas de capacitación laboral de corto plazo para las personas que están desempleadas o buscan una mejor oportunidad de empleo. En una gran cantidad de ocasiones, los servicios provistos por los ministerios de Trabajo tienen poca cobertura y se dirigen a un grupo específico de desempleados, como los jóvenes. Algunos ministerios de Trabajo también proporcionan servicios de capacitación a otros grupos que presentan vulnerabilidades específicas en el mercado laboral.⁶

⁵ Por ejemplo, el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (El Salvador) dedica un 50% de la inversión en capacitación para instruir a trabajadores formales que están trabajando en las empresas y el otro 50% lo destina a la formación de personas que tienen una mayor vulnerabilidad en el mercado laboral y no se encuentran trabajando en el sector formal. Otro ejemplo de este tipo de instituciones es la Agencia de Entrenamiento Nacional de Bahamas, creada recientemente, que dedica sus recursos a entrenar jóvenes desconectados del mundo laboral, con poca o nula experiencia de trabajo, para ayudarlos a mejorar sus posibilidades de inserción en el mercado laboral.

⁶ En el capítulo 5 se describen las políticas de formación a lo largo de la vida, lo cual incluye el apoyo a este tipo de políticas provistas por los Institutos Nacionales de Capacitación (INC). En el presente apartado de este capítulo solo se hace mención a aquellas políticas de formación que son proporcionadas con el objetivo de insertar o reinsertar a adultos en el mercado laboral.

Además de los jóvenes, de los cuales se ha hablado antes en este capítulo, también son vulnerables en el mercado laboral aquellas mujeres que han permanecido mucho tiempo fuera de un puesto de trabajo, las personas con escaso nivel de educación o bajo ingreso (quienes, en algunos casos, son receptores de programas de protección social, como transferencias condicionadas de dinero), los adultos mayores, las personas con discapacidad, los ex convictos que buscan reinserirse en el mundo laboral y/o las personas que por residir en zonas con alta incidencia de violencia o a raíz de su género, raza, etnia u otras características personales son víctimas de discriminación laboral (véase el recuadro 4.3).

Recuadro 4.3. Brechas étnicas, raciales y de género en el mercado de trabajo brasileño

Brasil tiene una tasa de desempleo muy cercana al promedio de la región. Sin embargo, las asimetrías de género y de raza hacen que algunos segmentos de la población posean tasas de desempleo similares a la de Guatemala (el país de ALC con la tasa de desempleo más baja) y otros padezcan tasas parecidas a las de los países que más desempleo presentan en el *ranking* regional.

Los datos para Brasil muestran que las tasas de desempleo de las mujeres blancas (el 4,5%) y afrodescendientes (el 7,1%) son 1,3 y 1,5 veces más altas que las tasas de desempleo de los hombres blancos (el 3,4%) y afrodescendientes (el 4,3%), lo que establece la asimetría de género entre los afrodescendientes como la más elevada. Si a esto se le suma la característica de ser joven, la situación se agrava: las mujeres blancas y afrodescendientes jóvenes enfrentan una tasa de desempleo del 13,7% y el 16,5%, respectivamente. En el caso de la tasa de subocupación por insuficiencia de horas trabajadas, las brechas étnico-raciales son apenas más altas que las de género. Algo similar ocurre con la brecha étnico-racial en ingresos reales mensuales. Por último, para el indicador de rotación laboral (el porcentaje de trabajadores reemplazados por mes respecto de la cantidad existente) se observa una significativa desventaja para los hombres afrodescendientes con relación a todos los otros segmentos. En general, estos indicadores muestran evidencia de las brechas étnico-raciales y de género persistentes en el mercado de trabajo brasileño, en donde es común que las mujeres y los afrodescendientes estén entre los grupos en mayor desventaja.

Cuadro 4.3.1 Población Económicamente Activa (PEA) de 15 a 64 años residente en las seis mayores áreas metropolitanas según género y grupos étnico-raciales seleccionados (Brasil, octubre 2014)

	Tasa de empleo	Tasa de desempleo (de 17 a 24 años)	Porcentaje de desempleo de larga duración	Tasa de subocupación	Rendimiento promedio real (dólares de EE.UU.)	Rendimiento promedio real (estudios secundarios) (dólares de EE.UU.)	Tasa de rotación
Blancos y asiáticos	3,9	10,9	18,2	7,1	964,13	1.146,20	33
Hombres	3,4	8,4	18	5,2	1.097,40	1.326,52	34,1
Mujeres	4,5	13,7	18,2	9,1	814,76	959,57	31,5
Afrodes-cendientes	5,6	13	19	15,1	570,97	668,49	43,6
Hombres	4,3	10,1	20,3	11,8	634,34	768,99	47,7
Mujeres	7,1	16,5	18	19,1	470,40	561,40	34,8
PEA TOTAL	4,7	12	19,2	10,7	785,95	962,44	38,2

Fuentes principales: BID (2015b), Encuesta Mensual de Empleo (PME) del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) y Registro General de Empleados y Desempleados (Caged), del Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE).
Notas: a) Tasa de empleo abierto (en porcentaje de la PEA total); b) Tasa de empleo abierto para el grupo de edad de 17 a 24 años (en porcentaje de la PEA total); c) PEA desempleada que lleva 12 meses como mínimo buscando empleo y no ha trabajado en ese periodo; d) Tasa de subocupación por insuficiencia de horas trabajadas, o sea PEA ocupada que estaba disponible para trabajar más horas que las efectivamente trabajadas (en porcentaje de la PEA ocupada); e) Rendimiento real mensual promedio habitualmente recibido. La conversión de reales al dólar estadounidense utilizó una tasa de cambio de 2,7; f) Tasa de rotación en el empleo con contrato formal, o sea porcentaje de trabajadores reemplazados mensualmente respecto a la cantidad existente; g) Las seis mayores áreas metropolitanas son: Recife, Salvador, Belo Horizonte, Río, San Pablo y Porto Alegre; h) Afrodescendientes = negros y mestizos; i) PEA total incluye las categorías indígena y raza ignorada.

Todavía se sabe poco acerca de cómo mejorar la inserción laboral y la capacidad de generación de ingreso de la población adulta más pobre, con bajo capital humano y físico (Almeida, Behrman y Robalino, 2012). Las publicaciones especializadas que abordan el impacto de los programas de capacitación para desempleados o trabajadores vulnerables fuera de la región indican que estos surten mayor efecto en adultos y mujeres que en los jóvenes, pero hay mucha heterogeneidad entre regiones (Dar y Tzannatos, 1999; Betcherman, Olivas y Dar, 2004; Kluve, 2006; Card, Kluve y Weber, 2015). Como se mencionó anteriormente, muchos gobiernos de América Latina y el Caribe ponen en funcionamiento políticas de intermediación o de capacitación laboral específicas para grupos vulnerables (suelen ser más intensivas), políticas de subsidios a la contratación de grupos particulares (una gran cantidad de ellas dirigidas a jóvenes) y políticas de apoyo a la ge-

Recuadro 4.4. Por qué evaluar

La mayoría de los programas sociales y laborales tienen una intención genuina de mejorar las condiciones de vida de los beneficiarios, pero lamentablemente del dicho al hecho hay un trecho. Por ese motivo, las evaluaciones de impacto son necesarias, porque sirven para identificar si un programa está funcionando bien o no y, en un sentido más amplio, ayudan a los formuladores de políticas a saber por qué funciona o no y cuál es su efectividad.

Un concepto central en la evaluación de impacto es el de atribución o causalidad, porque permite determinar si el cambio en el indicador de interés se debe a la intervención o a algo más. Incluso si se están cumpliendo los resultados, es importante conocer si ese efecto se debe a la intervención. Desde el punto de vista conceptual, se busca generar un contrafactual, es decir, establecer qué hubiera pasado sin el programa. Se contrasta la situación “con programa” y la situación “sin programa”, donde todas las dimensiones relevantes para explicar los resultados (observables y no observables) son iguales.

Una evaluación de impacto abre, también, la posibilidad de identificar aspectos del programa que pueden ser mejorados y lleva a repensar el diagnóstico y el diseño del proyecto para contribuir a un uso más eficiente de los recursos que se dedican a los programas.

neración de empleo por cuenta propia, entre otras. En cuanto a la evidencia del impacto de este tipo de intervenciones, las evaluaciones de los subsidios (Galasso, Ravallion y Salvia, 2001; PD&R, 2004; Grosh et al., 2012; Centro de Microdatos, 2012) señalan que pueden ser efectivos en aumentar la tasa de empleo de los beneficiarios, pero para que este efecto sea permanente se requiere alterar el precio del trabajo del grupo objetivo de forma sostenida. Por otro lado, existe constancia de que los programas de fomento al autoempleo pueden incrementar la probabilidad de empleo y el ingreso en el mercado de trabajo para personas muy vulnerables que antes de la intervención estaban desempleadas o inactivas. Sin embargo, hasta la fecha, las evaluaciones sugieren una baja efectividad de este tipo de intervenciones para lograr un crecimiento de la rentabilidad y/o un aumento del ingreso para personas que ya son dueñas de un micronegocio (de Mel, McKenzie y Woodruff, 2012; Martínez, Puentes y Ruiz-Tagle, 2013). Es menester seguir invirtiendo en la evaluación del impacto y de la costo-efectividad de las intervenciones en estas áreas, y otras, de la política laboral (véase el recuadro

4.4). Una apuesta promisorio pero aún incipiente es promover una nueva generación de programas de transferencias condicionadas (PTC) de dinero que ofrezcan mecanismos de apoyo e impulsen una inserción estable en los mercados de trabajo para sus beneficiarios (véase el recuadro 4.5).

Varios países de la región y del mundo promueven programas de capacitación para el emprendimiento como una vía de inserción laboral. Sin embargo, la evidencia existente indica que estos programas aún no logran ser una vía de apoyo a la inclusión de jóvenes y mujeres en una trayectoria de éxito (Valerio, Parton, y Robb, 2014). En los gobiernos de ALC y del mundo se observa una tendencia creciente a ofrecer programas de emprendimiento y microcrédito, orientados, en general, a grupos específicos como mujeres y jóvenes. Estos programas son muy demandados, porque parecen dar una salida laboral inmediata, pero su efectividad, en términos de duración de los emprendimientos y sus beneficios, aún no ha sido rigurosamente evaluada.⁷ Para las mujeres, un emprendimiento puede representar una alternativa atractiva de flexibilidad laboral que les permita acomodar las tareas del hogar con el tiempo dedicado al trabajo. Sin embargo, en el caso de la capacitación laboral de mujeres microemprendedoras en Perú, Karlan y Valdivia (2010) encuentran que estas iniciativas tienen poco impacto en resultados tales como retornos del negocio, beneficios o empleo, aunque sí se observan mejoras en el conocimiento sobre negocios. Para jóvenes que carecen de experiencia en el mercado laboral, esta clase de programas y apoyos puede implicar un riesgo alto, ya que muchos jóvenes (en especial, los más vulnerables) no disponen de práctica en el manejo financiero y de negocios, y, además, no cuentan con capital semilla para comenzar con el emprendimiento.⁸ De acuerdo con Cho y Honorati (2013), este tipo de programas para jóvenes ha tenido un impacto grande y positivo en los países en desarrollo al incrementar el conocimiento y las habilidades de los negocios, pero no ofrecen una traducción inmediata en la creación de un micronegocio, en su expansión o en el aumento de los ingresos provenientes del mismo. En ese sentido, se debería apostar a este tipo de programas en la región si es que vienen acompañados por una mejora del entorno para la innovación y el emprendimiento. Ahora mismo, en ALC existen muchos emprendimientos, pero de baja productividad (Lederman et al., 2014). Esta debe ser la premisa por seguir, de lo contrario se puede empeorar la situación respecto del empleo de calidad al fomentar empleos de baja productividad.

⁷ El término emprendimiento se asocia a iniciativas de personas que, sin necesidad de contar con grandes recursos, ponen en marcha proyectos que devienen en la aparición de empresas y la generación de empleos, muchas veces con un carácter local (Jaramillo, 2004).

⁸ Los jóvenes emprendedores pueden ser clasificados en dos grupos: i) aquellos que son "emprendedores por necesidad", porque no encuentran opciones de empleo formal o para continuar con su educación; y ii) los "emprendedores por vocación", quienes toman y aprovechan todas las oportunidades para hacer negocios (Llisterri et al., 2006).

Recuadro 4.5. El programa *Steps to Work* de Jamaica

Los programas de transferencias condicionadas (PTC) han representado una herramienta importante de política pública en ALC para combatir la pobreza intergeneracional y desarrollar el capital humano de las nuevas generaciones. Las evaluaciones para determinar el impacto de estos programas sugieren que, en la mayoría de los países, la incidencia de la pobreza sería un 13% mayor si no hubiesen sido implementados. Sin embargo, un análisis más detallado, con datos en el nivel del hogar, indica que los beneficiarios permanecen pobres y vulnerables y que su situación laboral es inestable en el tiempo. Por lo tanto, para potenciar el impacto positivo que los programas pueden tener en romper el ciclo de pobreza de personas en condiciones de vulnerabilidad en el largo plazo, es necesario diseñar una nueva generación de PTC que ofrezcan mecanismos de apoyo y promuevan una inserción estable en el mercado de trabajo para sus beneficiarios.

Algunos países de la región han incursionado en el diseño de programas que proveen servicios complementarios a las transferencias monetarias para apoyar la transición hacia los mercados de trabajo, en los que han involucrado, en mayor medida, a actores de la sociedad civil que se desempeñan en temas relacionados y al sector privado. *Steps to Work* (STW), o Pasos Hacia el Trabajo, es parte de una estrategia integral del Programa de Fomento a través de la Salud y la Educación (PATH, por sus siglas en inglés), el PTC de Jamaica. A través de STW, el gobierno de este país ha implementado una iniciativa que promueve el ingreso de los miembros en edad de trabajar (15-64 años) de hogares beneficiarios del PATH en el mercado laboral. STW opera principalmente como un programa de referencia mediante el cual los candidatos son referidos a proveedores de servicios especializados seleccionados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) que suministran educación compensatoria y vocacional, capacitación en habilidades para el trabajo, talleres para la búsqueda de empleo y programas de emprendimiento, para los cuales el MTSS ha otorgado becas de hasta JM\$ 100.000 para el desarrollo de *start-ups*, junto con la Corporación de Desarrollo de Negocios, para un total de 5.000 beneficiarios. El programa incluye, también, un componente para reinserter en el sistema educativo a jóvenes de 15-17 años que abandonaron la escuela secundaria (provenientes de familias beneficiarias del PATH) por medio de campamentos de verano que ofrecen cursos de educación básica, modificación de comportamiento y educación técnico-vocacional. Según datos del Instituto de Planeación de Jamaica, de los 512 estudiantes que participaron

en los campamentos, el 82% se ha reinsertado en el sistema educativo. En este momento, STW está desarrollando un modelo piloto de entrenamiento que permitirá la inserción laboral de los beneficiarios del PATH dentro de empresas de diferentes sectores y la medición de resultados con respecto a sus niveles de empleo.

Políticas de apoyo al ingreso durante el desempleo

La función de las políticas de apoyo al ingreso de los desempleados es suavizar el consumo y permitir una mejor búsqueda y una buena reinserción laboral.

El ingreso por trabajo es el activo más valioso para los pobres y las clases medias de todo el mundo, y debe protegerse. En América Latina y el Caribe, el 79% del ingreso de los hogares deriva del trabajo, con variaciones que van del 64% en Nicaragua al 90% en Paraguay (BID, 2015b).⁹ Es imposible evitar que haya personas que pierdan su empleo, y como se discute en el capítulo 2, es uno de los momentos más traumatizantes en la vida de una persona y una de las preocupaciones más importantes de los trabajadores de la región. El desempleo genera una pérdida de ingreso en el corto plazo, que puede tener consecuencias en el largo plazo. Para paliar esta pérdida, se debe contar con políticas orientadas a suavizar el consumo de los trabajadores y sus familias (Jacobson, Lalonde y Sullivan, 1993; Gruber, 1997), y con instrumentos que permitan una búsqueda de empleo más efectiva. En el nivel macroeconómico, proveer apoyo al ingreso de los desempleados es un factor clave para contener la caída de la demanda durante las crisis (OIT, 2013).

Las indemnizaciones por despido, los seguros de desempleo y los programas de empleo temporal pueden cumplir un rol importante en la reinserción de los trabajadores desempleados. Contar con un ingreso les puede permitir a los trabajadores dedicar tiempo a la búsqueda de un “buen empleo” en vez de tener que aceptar la primera oferta que surja. Incluso, podría posibilitar la

⁹ Tan solo una década atrás, estos porcentajes eran aún mayores para los quintiles más pobres de la población. Sin embargo, con la creación y ampliación de cobertura de programas de asistencia social, especialmente de transferencias condicionadas, este ya no es el caso. Para el promedio de la región, el ingreso laboral representa el 64% del ingreso total del 20% más pobre de los hogares.

participación del beneficiario en algún programa de capacitación, ya que el costo de oportunidad de trabajar está cubierto por los programas de apoyo al ingreso.¹⁰ En ese sentido, algunos programas de empleo temporal en la región han incluido, además de una transferencia monetaria, un componente de capacitación laboral de tal forma que al concluir el impacto de la crisis la persona tenga más instrumentos para conseguir un nuevo empleo. Estos programas actúan como un buen instrumento de suavización del consumo, pero la evidencia existente muestra que no han logrado impactos positivos en la probabilidad de reempleo de los trabajadores ni en sus salarios de reempleo. En general, las indemnizaciones por despido, los seguros de desempleo y los programas de empleo temporal son mecanismos analizados y revisados en forma separada, pero un buen diseño de protección ante el desempleo requiere considerarlos de manera conjunta e integrada (Blanchard y Tirole, 2008).

Si bien existen varios instrumentos para proveer un ingreso a los trabajadores ante la pérdida de empleo, en la región la mayoría de ellos se superpone en un grupo pequeño y selecto: trabajadores asalariados formales. En efecto, en varios países de ALC, los trabajadores formales cuentan con un menú de opciones: indemnizaciones por despido, seguro de desempleo con cuentas individuales de ahorro y sin ellas, entre otras. Para el resto de los trabajadores no existe ningún mecanismo preestablecido. En períodos de recesión o bajo crecimiento, algunos países recurren a programas de empleo temporal o trabajos públicos, orientados fundamentalmente a trabajadores con muy bajas calificaciones o sin ellas. Sigue habiendo un grupo de trabajadores que queda fuera de todo apoyo económico ante el desempleo (el cuadro A4.1 del anexo de este capítulo resume la disponibilidad de instrumentos en cada país).

Las indemnizaciones por despido

Las indemnizaciones por despido son la forma más antigua de protección social. En los países desarrollados fueron introducidas, en la mayoría de los casos, con anterioridad a la existencia de esquemas de pensiones por vejez o seguros de desempleo (Holzmann et al., 2011). La indemnización por despido (ID) puede ser: i) obligatoria, por lo general establecida en el Código de Trabajo; ii) instituida por medio de los convenios colectivos en el ámbito nacional o por sector; o iii) voluntaria, si las empresas deciden rea-

¹⁰ Alternativamente, estos programas pueden afectar de un modo negativo la duración del desempleo, si los beneficiarios esperan hasta el agotamiento del subsidio para comenzar la búsqueda laboral. En la sección siguiente se analiza qué dice la evidencia al respecto.

lizar dichos pagos. La indemnización por despido depende de los años de servicio y del último salario, y usualmente tiene un período de consolidación (es decir, se requiere un número mínimo de meses de empleo para la elegibilidad). Lo habitual es que cada año de servicio sea recompensado en proporción al salario de la persona; por ejemplo, un salario mensual por cada año de servicio. El tipo de financiamiento de la indemnización por despido tiene un impacto importante sobre los incentivos para los empleadores y los empleados, incluso en su confianza en el instrumento. Hay cuatro grandes tipos de financiamiento: i) interno y sin ahorro previo, que se paga con los ingresos corrientes en el momento de la separación; ii) interno y con reservas de la empresa, con la provisión parcial o totalmente exenta de impuestos; iii) externo, a través de cuentas individuales en poder de una institución del mercado financiero (compañía de seguros, banco comercial o institución especializada); y iv) externo y centralizado, por lo general a cargo del gobierno. En algunos países, el Estado proporciona asistencia financiera, en particular para las operaciones de reestructuración en gran escala que implican reducción de personal con despidos masivos.

Las indemnizaciones son un mecanismo útil para suavizar el consumo en períodos de desempleo (MacIsaac y Rama, 2001; Kugler, 2002). Sin embargo, las indemnizaciones no solo buscan suavizar el consumo. También actúan como un mecanismo de protección laboral (elevando el costo para la empresa de despedir un trabajador) o como un mecanismo de manejo del recurso humano (como manera de retener a trabajadores con habilidades específicas, mediante un menor salario presente, con la promesa de una compensación mayor al final de la relación laboral) (Holzmann et al., 2011). Por eso, la bibliografía sugiere analizar las implicancias de las indemnizaciones en un contexto más amplio. En este sentido, se indica que en la medida en que los Estados van aumentando sus capacidades de gestión y administración, los países podrían plantearse la creación de seguros de desempleo y la revisión, simultánea, de la legislación vigente en materia de indemnizaciones.¹¹

Las indemnizaciones por despido son el instrumento más usado en ALC para proteger el ingreso de los trabajadores ante la pérdida de empleo. En la región predominan los regímenes obligatorios, pero solo en tres países (Argentina, Chile y República Dominicana) responden a acuerdos colectivos (Holzmann et al., 2011). Además, prevalece el método de financiamiento

¹¹ En este contexto, el artículo 22 del C168: Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo (OIT, 1988) contempla revisiones a las indemnizaciones por despido cuando el trabajador está cubierto por un seguro de desempleo y viceversa.

interno y sin ahorro previo, es decir, se paga con los ingresos corrientes en el momento de la separación.

Financiar indemnizaciones a partir del flujo corriente de caja puede ser un desafío para los empleadores más pequeños, incluso en buenos tiempos, y una amenaza de falta de pago para los trabajadores en caso de insolvencia para empresas de cualquier tamaño. En los países con marcos legales débiles, el incumplimiento de los empleadores, aun aquellos que son solventes, suele ser frecuente, lo cual convierte en irrelevantes los potenciales beneficios generosos. Para hacer frente a los riesgos de insolvencia y de liquidez, únicamente Colombia y Chile han establecido fondos especiales de garantías (Holzmann et al., 2011).

En la práctica, muchos trabajadores, que en principio califican, no reciben la indemnización, hecho que reduce su efectividad como instrumento de protección al ingreso durante el desempleo. A pesar de que los beneficios son obligatorios, muchos trabajadores no los obtienen. En Argentina, solo el 32,4% de los trabajadores con derecho a indemnización la reciben (González-Rozada, Ronconi y Ruffo, 2011). En México, apenas el 20% de los trabajadores cobra el pago en forma inmediata, mientras que un 39% no percibe nada. Además, hay un elevado costo legal para conseguir el pago: un 30% de la indemnización termina dedicada a costos legales. El valor esperado de las indemnizaciones es, en promedio, el 35% de lo que dice la ley (de Buen, Bosch y Kaplan, 2012). En Perú, solo el 50% de los trabajadores elegibles recibe la indemnización en caso de despido (MacIsaac y Rama, 2000).

Los beneficios por desempleo

Hay al menos tres tipos de beneficios por desempleo: las cuentas individuales de ahorro para el desempleo, el seguro de desempleo y la asistencia social para el desempleo o subsidio al desempleo. Estos instrumentos difieren, fundamentalmente, en su fuente de financiamiento y los criterios de elegibilidad.

Las cuentas individuales de ahorro para el desempleo

Las cuentas individuales de ahorro para el desempleo (UISA, por sus siglas en inglés) son un mecanismo por el cual el empleador y el empleado contribuyen a una cuenta específica, en la que el fondo acumulado pertenece al empleado, para ser usado en períodos de desempleo, en general, sin distinción acerca de si la separación fue voluntaria o involuntaria. Existen

varios tipos de programas de UISA, entre los que se pueden mencionar: i) el puro, en el que los retiros están estrictamente limitados al saldo de la UISA y es idéntico a un programa de indemnización por despido prefinanciado; ii) el UISA con opción a endeudamiento, en el que, dentro de límites predeterminados, las personas pueden pedir dinero prestado más allá de sus saldos ahorrados en la cuenta UISA; y iii) el Fondo UISA con pilar solidario, en el que, tras el agotamiento de sus ahorros, las personas pueden recibir los pagos del Fondo de Solidaridad (para una descripción del sistema chileno introducido en 2002 y reformado en 2009 véase Huneeus, Leiva y Micco, 2012). Los dos últimos programas combinan autoseguro con seguro público.

Algunos países de la región han creado UISA. La fecha de introducción de estos instrumentos en la región es variada: comenzó en los años setenta en Argentina y Panamá (en el primer caso solo aplica a trabajadores de la construcción), siguió en los años noventa en Brasil, Colombia, Perú y Venezuela, y a comienzos del siglo XXI las cuentas llegaron a Chile y Ecuador (Ferrer y Riddell, 2011). El funcionamiento general de las UISA es sencillo y transparente. Los empleadores depositan regularmente una fracción fijada por ley de los ingresos de cada trabajador en una cuenta de ahorro individual. En Chile también se les exige a los trabajadores hacer contribuciones regulares a sus cuentas. Luego de la separación —en la mayoría de los países no se toma en cuenta la razón de la separación— los trabajadores pueden hacer los retiros de sus cuentas de ahorro que estimen convenientes (algunos programas permiten el acceso a las cuentas antes de la separación por razones de salud, educación o vivienda). En Brasil, los trabajadores pueden acceder a sus cuentas solo en el caso de separación involuntaria, y los empleadores están obligados a hacer un pago adicional del 40% del saldo de la cuenta a la persona. En todos los países, los saldos positivos se suman a las pensiones por vejez.

Los seguros de desempleo

Los seguros de desempleo (SD), en cambio, tienen un componente de seguro: empleado y empleador contribuyen a un fondo general y, según ciertos criterios de elegibilidad (entre los que se destaca un mínimo de contribuciones en un período previo al desempleo), el empleado tiene derecho a un beneficio definido por un lapso determinado. Los beneficios no están directamente vinculados con los aportes; en este sentido, un SD es un instrumento de beneficio definido mientras que las UISA son un mecanismo de contribución definida. Ambos son contributivos, y en los países de la región están sujetos a la condición de empleo formal.

Hay varias diferencias entre un seguro de desempleo y la indemnización por despido:

i) En primer lugar, mientras que el seguro de desempleo tiende a ser administrado por el sector público, la indemnización por despido es una transferencia gestionada desde el ámbito privado, pero por mandato público. Hay muy pocos registros de si esta operación se lleva a cabo y, por lo tanto, es muy difícil estimar su cobertura.

ii) En segundo lugar, mientras que la mayoría de las formas de seguro de desempleo se inclinan por ser prefinanciadas con una combinación de empresas, trabajadores y contribuciones de los gobiernos, las indemnizaciones por despido no lo son. Esto implica que muchas veces si las indemnizaciones deben ser canceladas en momentos difíciles para las empresas, estas no cumplen con los pagos y dejan a la Justicia resolver la situación.

iii) En caso de desempleo, el seguro de desempleo suele ser pagado en forma mensual durante un período determinado, mientras que las indemnizaciones se efectivizan en un pago.

Algunos países de América Latina y el Caribe cuentan con un seguro de desempleo tradicional para amortiguar la pérdida de ingresos en caso de desempleo. Estos esquemas están presentes en las economías de la región con ingresos más altos, como Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Chile y Uruguay, pero también en Colombia y Venezuela. Con la excepción de Chile, estos programas se ejecutan por separado de las UISA o de las indemnizaciones, lo que implica que en algunos países, como Brasil, los trabajadores en paro involuntario pueden recibir beneficios de tres sistemas distintos. Las contribuciones varían, pero oscilan alrededor del 1,5% de la nómina, por ejemplo en Argentina, donde dicho monto solo lo pagan los empleadores; en Barbados, donde empleadores y empleados contribuyen con la misma suma, o en Chile, donde además de las contribuciones a las UISA, los empleadores cotizan un 0,8% para un esquema de SD llamado fondo de solidaridad.

En comparación con la mayoría de los países de la OCDE, los beneficios de las UISA en América Latina y el Caribe tienden a ser de corta duración. En la región, estos programas cubren desde un máximo de 13 semanas en Bahamas hasta un máximo de 12 meses en Argentina (cuando el trabajador cotizó por más de 36 meses), y la duración máxima más frecuente se extien-

Cuadro 4.2 Contribuciones mínimas para ser elegible para el seguro de desempleo

Argentina	<ol style="list-style-type: none">1. La contribución mínima es de seis meses durante los tres años anteriores al desempleo; 90 días de cotización en los 12 meses previos al desempleo para trabajadores temporales. La ley permite una duración mayor de los beneficios para desempleados con una densidad de cotización más alta.
Bahamas	<ol style="list-style-type: none">1. Completar un total de, al menos, 52 semanas de contribuciones pagas.2. Tener 13 semanas de contribuciones acreditadas o pagas en las 26 semanas anteriores al inicio del desempleo.3. Tener siete semanas de contribuciones acreditadas o pagas en las 13 semanas anteriores al inicio del desempleo.
Barbados	<ol style="list-style-type: none">1. Completar un total de al menos 52 semanas de contribución.2. Tener al menos siete semanas de contribuciones pagas o acreditadas en el penúltimo trimestre anterior al inicio del desempleo.3. Tener al menos 20 semanas de contribuciones pagas o acreditadas en los tres trimestres consecutivos que terminan en el penúltimo trimestre anterior al inicio del desempleo.
Brasil	<ol style="list-style-type: none">1. Haber trabajado al menos seis de los últimos 36 meses.
Chile	<ol style="list-style-type: none">1. Tener 12 cotizaciones registradas en el Fondo de Cesantía Solidario (FCS) en los 24 meses anteriores al despido.2. De esas cotizaciones, las tres últimas deben ser continuas y con un mismo empleador.3. Presentarse mensualmente a la Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL), mientras se reciba el beneficio.
Colombia	<ol style="list-style-type: none">1. Estar registrado en las Cajas de Compensación Familiar en los tres años anteriores al inicio del desempleo (al menos 24 meses para trabajadores por cuenta propia) y haber aportado durante 12 meses, continuos o discontinuos.
Ecuador	<ol style="list-style-type: none">1. Completar al menos 24 meses de contribución.2. Completar un mínimo de dos meses de desempleo.
Uruguay	<ol style="list-style-type: none">1. Completar al menos seis meses de trabajo en los 12 meses anteriores al desempleo.2. Los trabajadores que hayan pagado de manera discontinua deben haber trabajado por lo menos seis meses y ganado al menos 15.588 pesos uruguayos en los seis meses anteriores al desempleo.
Venezuela	<ol style="list-style-type: none">1. Completar al menos 12 meses de contribuciones en los 24 meses anteriores al desempleo.

Fuente: Social Security Administration (2013) y AFC Chile (2015).

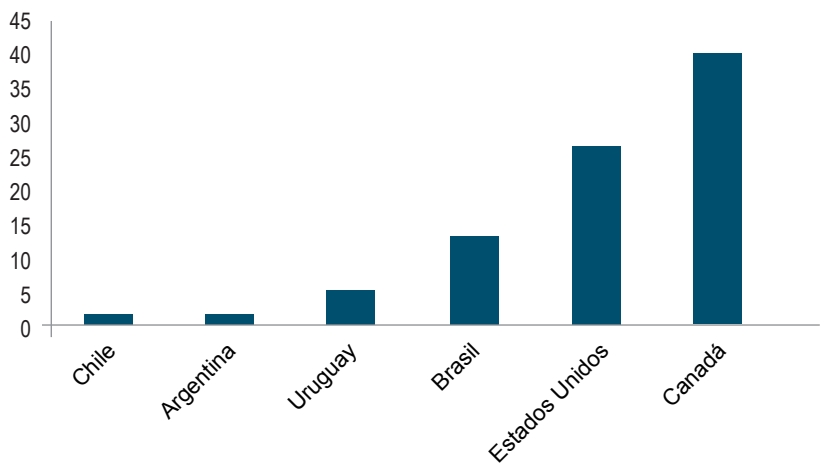
de a 6 meses (Barbados, Colombia y Uruguay). En Argentina y Uruguay, los trabajadores mayores de 45 y 50 años, respectivamente, pueden obtener beneficios por períodos más largos, según hayan realizado las contribuciones suficientes antes del período de desempleo.

La densidad de contribución mínima para ser elegible de cobrar SD varía de país en país, pero en todos los casos los SD incorporan, desde el diseño, la situación observada en la realidad: alta rotación, con períodos cortos de empleo formal (véase el capítulo 2). Por ejemplo, Argentina y Brasil exigen seis meses de contribuciones en los últimos 36 meses, mientras que Uruguay demanda 12 contribuciones en los últimos 24 meses (véase el cuadro 4.2).

La realidad de la región muestra que, durante el paso por el desempleo, muy pocos trabajadores tienen acceso al seguro de desempleo. Como se describe en el capítulo 2, muchos de los nuevos desempleados (alrededor de las dos terceras partes) vienen de trabajos informales y, por eso, no tienen derecho a indemnizaciones por despido ni a seguros de desempleo, si estos existieran en su país. Incluso allí donde hay seguros de desempleo, la cobertura es muy baja (véase el gráfico 4.3). En Brasil, el país con mayor cobertura en la región, apenas el 13% de los desempleados está recibiendo un seguro de desempleo comparado con el 26% en Estados Unidos o el 40% en Canadá. Hay quienes argumentan que los trabajos informales cumplen un rol de “seguro de desempleo informal”, ya que la región presenta una relación negativa entre tasas de desempleo e informalidad; esto puede ser así en el nivel estático, pero en el nivel dinámico no parece ser lo mismo (véase el recuadro 4.6).

En la región, el seguro de desempleo cumple con uno de sus objetivos más importantes: suavizar el consumo de los trabajadores que pierden su empleo. Pero puede tener efectos negativos sobre la duración del desempleo, la probabilidad de quedar desempleado y el salario de reempleo. Una serie de estudios financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo analizó estos aspectos para Argentina (González-Rozada, Ronconi y Ruffo, 2011), Chile (Huneus, Leiva y Micco, 2012), Colombia (Medina, Núñez y Tamayo, 2013) y Uruguay (Amarante, Arim y Dean, 2013). Asimismo, Gerard y Gonzaga (2013) realizaron una investigación muy similar para Brasil. En resumen, se observa que los instrumentos de sostenimiento del ingreso durante el desempleo consiguen resultados positivos en suavizar el consumo, pero no logran mejorar las condiciones de reempleo. Asimismo, el diseño de estos instrumentos (duración, modo de pago, etc.) pueden tener efectos no deseados en la duración del desempleo y la probabilidad de obtener empleo formal.

Gráfico 4.3 Porcentaje de trabajadores que reciben seguro de desempleo con respecto al total de desempleados, países seleccionados, 2013

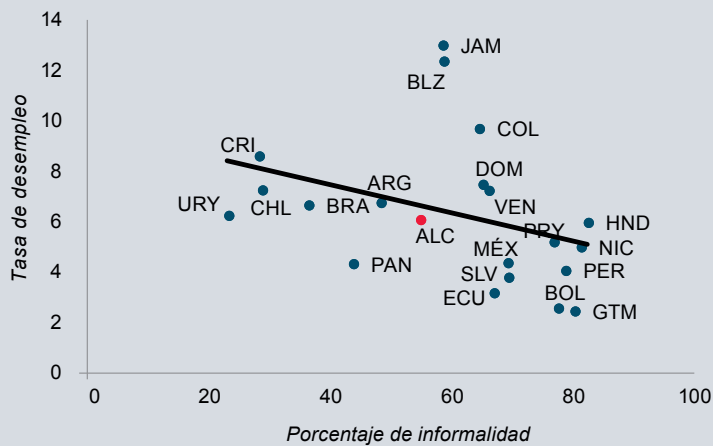


Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares y OIT (2015b).

Recuadro 4.6. Sobre la informalidad como seguro de desempleo

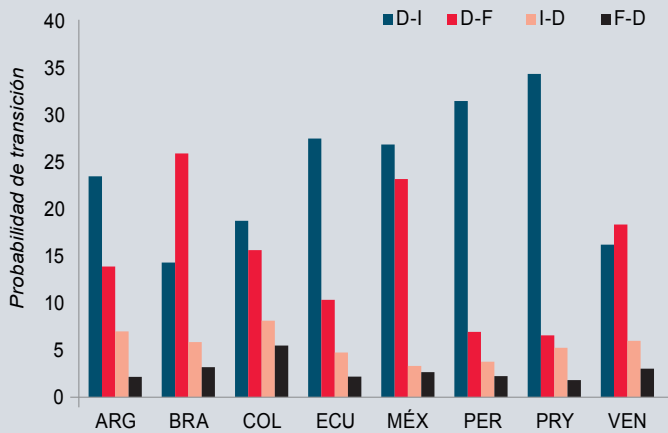
Muchas veces se argumenta que la informalidad actúa como protección al desempleo, pero esto no es necesariamente así. Si se comparan las tasas de desempleo y de informalidad en los países de la región se observa una clara relación negativa entre estas dos tasas (véase el gráfico 4.6.1). Países como Chile, Costa Rica y Uruguay exhiben tasas de informalidad que se ubican por debajo del 20%, pero muestran tasas de desempleo que, desde un punto de vista relativo, son superiores al promedio regional (un 7%), mientras que países como Bolivia, Honduras y Paraguay tienen tasas de informalidad que exceden el 60% con tasas de desempleo más bajas que las del promedio regional. Este hecho apoyaría la idea de que el empleo informal funciona como “seguro de desempleo”. El ingreso laboral es un componente importante del ingreso familiar en ALC (el 79%). Ante la pérdida de trabajo, las restricciones de liquidez y la ausencia de políticas de protección al desempleo, el trabajador se ve obligado a aceptar un trabajo informal.

Gráfico 4.6.1 Desempleo frente a informalidad



Fuente: BID (2015b).

Gráfico 4.6.2 Transiciones desde y hacia el desempleo y la informalidad



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de panel.

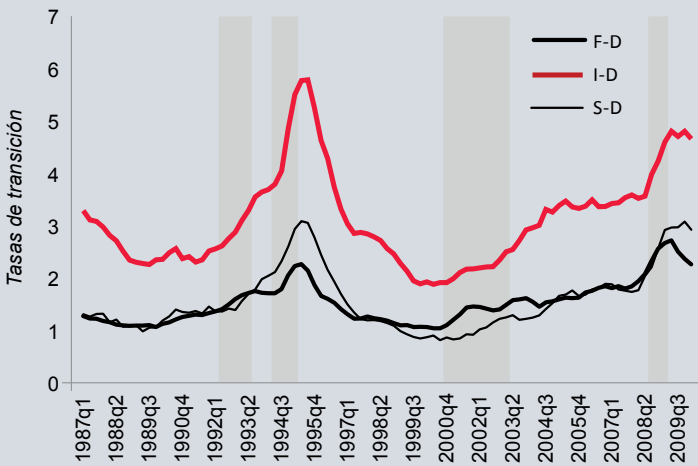
Notas: D = desempleo, I = empleo informal, F = empleo formal. Transiciones: Argentina, semestral; Paraguay, trimestral; Perú, anual. Para obtener información sobre la construcción de los datos longitudinales, véase el cuadro A.1 en el apéndice de datos.

Sin embargo, esta es una foto que no cuenta toda la historia. En los países donde existen datos de panel, es decir, datos que siguen a las mismas personas en varios momentos, la película que cuentan estos datos es muy diferente. Por un lado, un trabajador informal tiene doble probabilidad de quedar desempleado respecto de un trabajador formal. Esto es lo que se observa, por ejemplo, para el caso de Argentina (2,3 veces), Paraguay (2

veces) y Perú (1,9 veces). Por otro lado, es más factible que las personas desempleadas que buscan empleo consigan un trabajo informal que uno formal: Argentina (2,6 veces), Paraguay (9 veces), y Perú (3,2 veces) (véase el gráfico 4.6.2).

Bosch y Maloney (2008) van un paso más allá al estudiar los flujos entre desempleo e informalidad a lo largo del ciclo económico. Utilizando extensas series de datos de panel de Brasil y México, llegan a tres hechos estilizados. En primer lugar, la tasa de desempleo es anticíclica porque las separaciones de los trabajadores informales aumentan en las recesiones. En segundo lugar, la proporción de empleo formal es anticíclico, debido a la dificultad de encontrar empleos formales tras períodos de inactividad, desempleo y otros trabajos informales durante las recesiones más que como consecuencia del incremento de la separación de los empleos formales. En tercer lugar, los flujos de la formalidad a la informalidad no son contracíclicos, sino, en todo caso, procíclicos. El gráfico 4.6.3 muestra las transiciones hacia la informalidad y el ciclo económico en México para el período 1987-2009. Se observa que las transiciones desde el empleo informal hacia el desempleo son mayores que las transiciones entre empleo formal y desempleo en todo momento, pero la diferencia se agudiza en los períodos de recesión (marcados con zonas grises).

Gráfico 4.6.3 Transiciones hacia la informalidad y el ciclo económico en México, 1987-2009 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Bosch y Maloney (2008).
Notas: Las zonas grises muestran los períodos de recesión oficial en México. F = asalariado formal, I = asalariado informal, S = trabajador por cuenta propia, D = desempleado. Las líneas muestran las transiciones de F, I y S hacia D.

Tanto un aumento en el nivel del beneficio (mayor tasa de reemplazo) como una extensión en la duración del beneficio incrementan la persistencia del desempleo. Ese es el resultado que encontraron González-Rozada, Ronconi y Ruffo (2011) para el caso de Argentina al analizar la reforma del seguro de desempleo de 2006, que subió el monto del beneficio para todos los trabajadores (permanentes y temporarios, véase el gráfico 4.4.a) y extendió la duración del beneficio para trabajadores de 45 años y más. Un efecto similar hallaron Amarante, Arim y Dean (2013) en Uruguay al examinar la reforma de 2009, que amplió la duración del beneficio para trabajadores de 50 años y más (con un aumento de cuatro semanas, véase el gráfico 4.4.b). En el caso de Chile, la reforma de 2009 incrementó el nivel de beneficio real y relajó los requisitos para acceder al fondo solidario (que actúa como seguro de desempleo propiamente dicho). Huneus, Leiva y Micco (2012) también describen una mayor duración del desempleo entre los que eligen utilizar el fondo solidario (véase el gráfico 4.4.c).

Sin embargo, esta mayor duración del desempleo no se traduce en una búsqueda conducente a un mejor empleo. Huneus, Leiva y Micco (2012) no encuentran evidencia respecto de que el mayor beneficio se convierta en un mejor empleo, medido como mayor salario de reemplazo.¹² Amarante, Arim y Dean (2013) hallan que el salario de reemplazo no mejoró con la extensión del beneficio a mayores de 50 años. Y, en términos generales, la pérdida de empleo tiene un impacto en el salario que puede perdurar en el tiempo y que el seguro de desempleo no logra eliminar (véase el recuadro 4.7).

En cambio, un esquema de pagos decreciente (frente a un esquema constante) puede tener un efecto positivo sobre la duración del desempleo, sin afectar el salario de reemplazo. Con la reforma de 2009, Uruguay pasó de un esquema de pago del 50% del salario previo al despido, constante por seis meses, a un esquema decreciente que comienza en el 66% y termina en el 44%, sin cambiar el monto total que se percibe en los seis meses de beneficio. Amarante, Arim y Dean (2013) encuentran una reducción pequeña (de una semana aproximadamente) pero significativa en la duración del desempleo, que, además, no empeora la calidad del reemplazo, medido en términos de salarios.

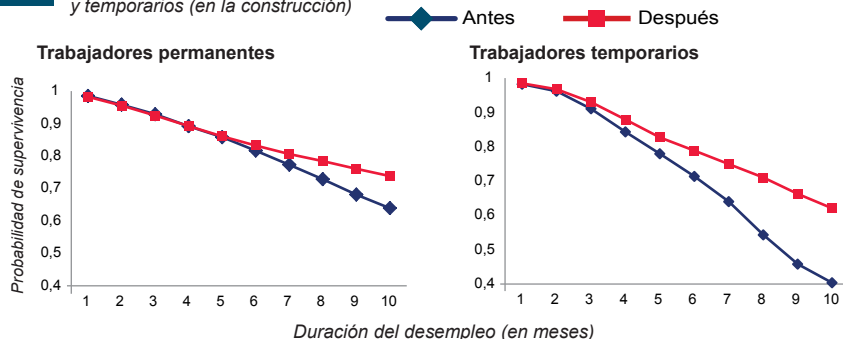
¹² En Chile, antes de la reforma (véase el gráfico 4.4.c), las tasas de riesgo eran similares para los dos grupos de trabajadores: aquellos que tenían seguro con cuenta individual (UIIA) y aquellos que tenían seguro con cuenta individual y cumplían con la densidad de contribución mínima para acceder al seguro con Fondo Solidario luego de la reforma (quienes presentaban tasas ligeramente más altas). Luego de la reforma se observa que aquellos desempleados que tenían derecho al Fondo Solidario y no lo usaban presentaban tasas más altas durante los primeros meses de desempleo que los que sí lo usaban. Sin embargo, cuando los beneficios del seguro de desempleo terminan, todos los grupos son similares.

Gráfico 4.4 El diseño del seguro de desempleo afecta la duración del desempleo

A

Argentina: “Más” seguro de desempleo aumenta la probabilidad de seguir desempleado

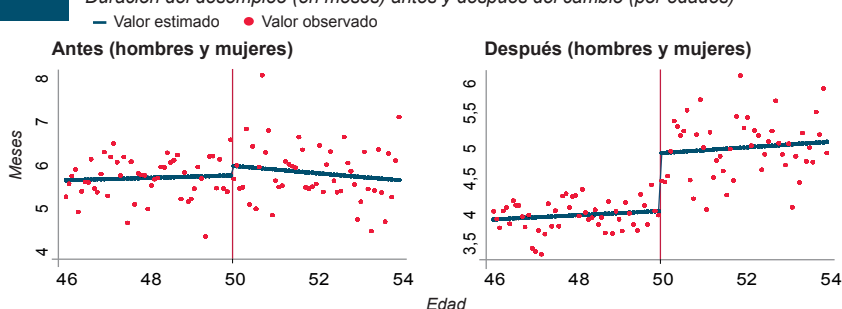
Probabilidad de seguir desempleado antes y después del cambio, trabajadores permanentes y temporarios (en la construcción)



B

Uruguay: La extensión de la duración del beneficio aumenta la duración del desempleo

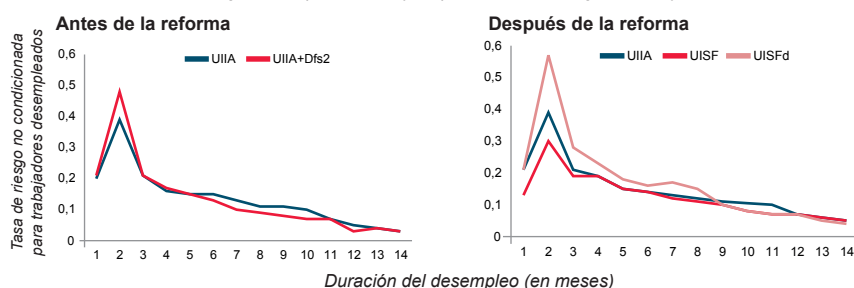
Duración del desempleo (en meses) antes y después del cambio (por edades)



C

Chile: El aumento en la duración de los beneficios del desempleo incrementa el tiempo que los beneficiarios permanecen desempleados

Probabilidad de seguir desempleado antes y después del cambio, según acceso y uso del fondo solidario



A. Fuente: González-Rozada, Ronconi y Ruffo (2011).

B. Fuente: Amarante, Arim y Dean (2013).

C. Fuente: Huneeus, Leiva y Micco (2012).

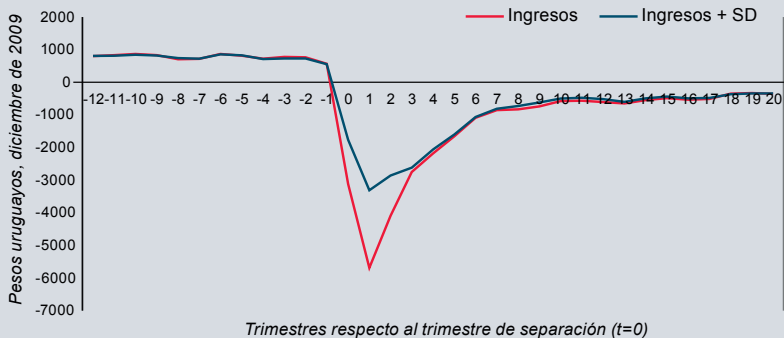
Notas: UIIA = Seguro de Desempleo con Cuenta Individual; UIF = seguro que combina aseguramiento social con el establecimiento de un Fondo Común/Solidario; UIFd = individuos que tienen derecho al Fondo Solidario pero no lo utilizan; UIIA+Dfs2 = individuos que tienen la densidad de contribución requerida para tener acceso a UIF.

Un aumento en el monto del beneficio no es equivalente a un incremento en la duración del beneficio. Aunque ambos cambios extienden la duración del desempleo sin mejorar la calidad del reempleo, si se los considera en conjunto se observa que puede ser mejor ofrecer un beneficio mayor en un

Recuadro 4.7. La pérdida de salario y el seguro de desempleo: el caso de Uruguay

Está claro que perder el trabajo implica perder el salario que allí se percibía, pero la evidencia muestra que esa pérdida puede ser significativa y persistente en el tiempo. Existen varias razones que explican este problema (Fallick, 1996; Kletzer, 1998; entre otros) y evidencias que las validan (Carneiro y Portugal, 2006; Appelqvist, 2007; Kaplan, Martínez, y Robertson, 2005a; Galiani y Sturzenegger, 2008). Una de las razones deriva de la teoría del capital humano, ya que junto con su trabajo el trabajador pierde la experiencia específica asociada a ese empleador y al sector económico donde estaba empleado. Asimismo, los trabajadores con más años de experiencia en un empleo pueden sufrir pérdidas mayores, porque tienen más conocimientos específicos sobre el puesto de trabajo y posiblemente hayan recibido aumentos salariales asociados con ese conocimiento. Otra explicación está dada por los modelos de búsqueda de empleo y emparejamiento con una vacante, que indican que un trabajador puede sufrir una pérdida salarial si termina aceptando un trabajo de menor calidad al anterior, donde la calidad se mide por la relación entre las características del postulante y el perfil de la vacante.

Gráfico 4.7.1 Evolución de la diferencia de ingresos entre desempleados y no desempleados, con seguro de desempleo y sin él, en Uruguay



Fuente: Amarante, Arim y Dean (2014).
Nota: SD = Seguro de desempleo.

Nueva evidencia para Uruguay muestra que las pérdidas de ingreso asociadas al desempleo son persistentes en el tiempo, y son mayores para aquellos que cambian de industria. Sin embargo, aquellos que tienen acceso al seguro de desempleo se ven menos afectados por este fenómeno. Amarante, Arim y Dean (2011) utilizan datos administrativos del Banco de Previsión Social de Uruguay y técnicas de evaluación basadas en Jacobson, Lalonde y Sullivan (1993) para analizar la pérdida de salarios asociada con la pérdida de empleo formal para trabajadores con más de tres años en el mismo puesto de trabajo durante un período de 13 años (1997-2010). Los autores comparan el salario de trabajadores que se quedaron sin su empleo en un momento dado (trabajadores “desplazados”) con el de trabajadores que permanecieron en el mismo trabajo durante todo el período (no desplazados). Si bien en esa muestra los trabajadores desplazados tenían un salario mayor al del grupo de no desplazados, luego de quedarse sin empleo los trabajadores afectados nunca alcanzan el mismo nivel de ingreso de los que permanecieron empleados, incluso luego de 20 períodos. Un período después de la pérdida de empleo, la reducción en el salario de los desplazados representa el 39% del salario de los que permanecieron empleados. Pero para aquellos que pudieron acceder al seguro de desempleo esa pérdida se reduce al 13,5%. El gráfico muestra la evolución de los salarios para trabajadores desplazados con acceso al seguro de desempleo y sin acceso a él con relación al grupo que no perdió su empleo.

Fuente: Amarante, Arim y Dean (2014).

período más corto. González-Rozada, Ronconi y Ruffo (2011) determinan que, en Argentina, aumentar los beneficios en un 10% genera una reducción menor en la tasa de reempleo que una extensión de un mes en la duración del beneficio, cambios que serían equivalentes en términos de costos para el gobierno.

Un seguro de desempleo puede generar riesgo moral, si el trabajador descuida su trabajo contemplando que en caso de despido tendrá acceso al seguro de desempleo. Por ejemplo, es posible que el seguro de desempleo esté aumentando la rotación laboral, un hecho que podría estar sucediendo en Brasil en estos momentos (véase el recuadro 4.8).

Los efectos analizados en los párrafos anteriores pueden ser el resultado del riesgo moral y la selección adversa típicos de los seguros. Al mejorar su situación, el desempleado reduce el nivel de esfuerzo en la búsqueda laboral, lo que deriva en una mayor duración del desempleo y en un nuevo empleo sin mejoras en los salarios (Lalive, van Ours y Zweimüller, 2006; Caliendo, Tatsiramos y Uhlendorff, 2009; Filges et al., 2013, entre otros, para los países desarrollados). Esto es lo que muestran los casos de Argentina, Chile y Uruguay (Amarante, Arim y Dean, 2011; González Rozada, Ronconi y Ruffo, 2011; Huneeus, Leiva y Micco, 2012). A su vez, el caso de Chile permite analizar la hipótesis de la selección adversa, en el marco de la reforma de 2009, que flexibilizó el acceso al fondo solidario. Huneeus, Leiva y Micco (2012) examinan tres escenarios: los que tienen derecho a usar el fondo solidario y lo usan, los que tienen derecho a usarlo pero eligen no hacerlo (y usan solo

Recuadro 4.8. El sistema de protección al desempleado en Brasil y su impacto en el mercado laboral

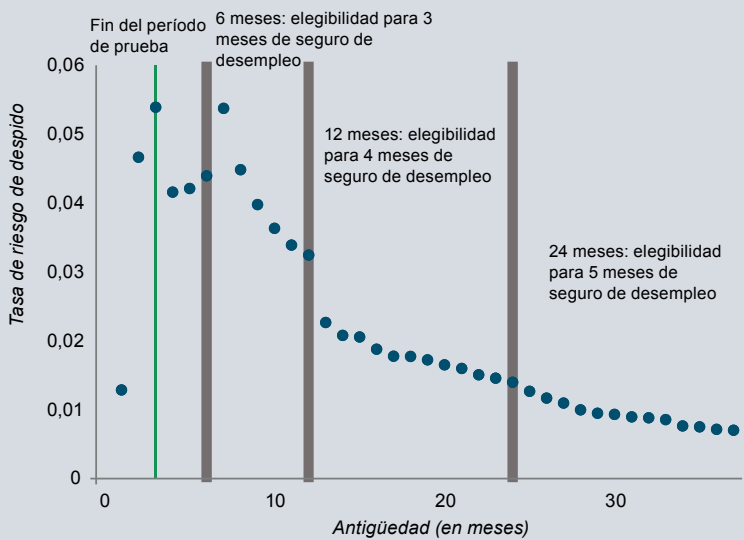
Gerard y Gonzaga (2013) investigaron el impacto del sistema de protección al desempleado en Brasil en la duración del empleo. El siguiente gráfico muestra el porcentaje de empleados que se separan de una empresa, según la antigüedad del trabajador. Los resultados reflejan que las decisiones laborales responden a los incentivos generados por el sistema de protección al desempleado: mayores requisitos para un despido a partir de los tres meses generan más separaciones laborales antes de ese lapso.

Por otra parte, un trabajador tiene el derecho a cobrar el seguro de desempleo después de seis meses en el trabajo. El gráfico también muestra que, justo después de que los trabajadores cumplen con la condición de elegibilidad para el seguro de desempleo, hay un aumento en la tasa de rotación. Es decir, la posibilidad de cobrar el seguro de desempleo parece incentivar la rotación laboral.

Finalmente, a partir de que el trabajador cumple un año de antigüedad, el despido requiere de una firma del Ministerio de Trabajo o del sindicato. Se ve con claridad que la tasa de separación es mucho más alta en los meses previos a que el trabajador cumpla un año de antigüedad que en los meses posteriores.

Gráfico 4.8.1 Empleados que se separan de una empresa, según antigüedad del trabajador (en porcentaje)

Empleados contratados en 1995



Fuente: Gerard y Gonzaga (2013).

La lección importante para las políticas públicas es que las empresas y los trabajadores responderán a los incentivos generados por el diseño del sistema de protección al desempleado. Un intento por proteger los empleos con mayor antigüedad, por ejemplo, podría incentivar a que los empleos no duren el tiempo suficiente para que se active la medida de protección. En este sentido, es posible que algunas medidas de protección puedan ser contraproducentes.

el componente de cuentas individuales) y los que solo tienen derecho a las cuentas individuales. Los autores encuentran que esta reforma aumentó la duración del desempleo para los que tienen acceso y usan el fondo solidario y la redujo para quienes eligen no usarlo, aun teniendo acceso. La falta de vinculación con políticas activas puede explicar los efectos no deseados observados en la región, como riesgo moral y selección adversa. Los sistemas integrados que ofrezcan apoyo al ingreso en períodos de desempleo, pero vinculados con políticas activas de empleo, pueden tener éxito en incrementar los incentivos a esforzarse más en la búsqueda de un próximo empleo.

La asistencia social por desempleo o subsidio al desempleo

Por último, la asistencia social por desempleo, o subsidio al desempleo, suele ser no contributiva y busca reducir el riesgo de pobreza de las personas desempleadas. En algunos países es la alternativa no contributiva al seguro de desempleo, pero en otros también se articula con el sistema contributivo, permitiendo el acceso al beneficio a personas que agotaron el uso del seguro de desempleo y permanecen sin trabajo. Este es el caso en varios países de la OCDE (Ozkan, 2014; Immervoll, 2009) y en algunos de la región, como Argentina (véase el recuadro 4.9).

Los programas de empleo temporal

Los instrumentos descritos anteriormente, que proveen ingreso a los trabajadores ante la pérdida del empleo, están al alcance, en el mejor de los casos, de los trabajadores asalariados formales. Los trabajadores asalariados informales o por cuenta propia carecen de instrumentos de protección frente al desempleo u otros riesgos laborales. En este contexto, una respuesta de política común en América Latina y el Caribe ante situaciones de alto desempleo ha sido la creación de programas de empleo temporal (PET) o trabajos públicos (esto ha sido así no solo en la región, sino también en países de Asia y Europa Oriental). Algunos ejemplos de PET en la región son el Programa de Empleo Temporal de Chile y el Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE) en Bolivia. Existen otras experiencias en Argentina, Colombia y México. En la crisis más reciente, debido a los efectos regionales limitados, Perú y México, sobre todo, hicieron uso de PET como herramientas para suavizar el consumo de los trabajadores y sus familias.

Los PET suelen ir dirigidos a trabajadores informales para los cuales es muy difícil documentar o probar la condición de desempleo. Por lo tanto, este tipo de programas no tiene criterios de elegibilidad estrictos y, en general,

Recuadro 4.9. El Seguro de Capacitación y Empleo en Argentina

El Seguro de Capacitación y Empleo (ScyE) es un esquema integrado de prestaciones por desempleo, no contributivo, para apoyar a diferentes públicos en la búsqueda activa de un empleo a través de la actualización de sus competencias laborales y de su inserción en empleos de calidad. El ScyE está orientado a grupos de personas mayores de 18 años desocupadas, en búsqueda activa de empleo y que no perciben otras asignaciones y/o subsidios. En el caso de ser menor de 25 años, el postulante debe tener sus estudios secundarios terminados. Además, las personas de 40 años o más que finalizan con la percepción de la totalidad de las cuotas del seguro de desempleo (contributivo) y continúan desempleadas pueden solicitar su adhesión al ScyE.

El ScyE ofrece una asignación monetaria mensual no remunerativa durante dos años: de Arg\$ 225 durante los primeros 18 meses y de Arg\$ 200 durante los últimos seis meses. Esta suma puede ser complementada con otras prestaciones, como un premio por terminalidad educativa (Arg\$ 600) o de formación profesional (Arg\$ 900); un incentivo de empleo (público o privado, de Arg\$ 2.700) o al entrenamiento en la empresa (de Arg\$ 2.000 mensuales), y capital semilla por hasta Arg\$ 15.000 a los que presenten un proyecto de negocio.

Para mantener las prestaciones, los participantes deben: i) concurrir como mínimo dos veces por mes a la Oficina de Empleo Municipal para informar de los avances en su búsqueda de trabajo y actualizar su historia laboral; ii) participar de la mayor cantidad de actividades posibles; y iii) aceptar las ofertas de trabajo adecuadas que les propongan desde las oficinas de empleo.

Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina.

Nota: El tipo de cambio es de Arg\$1 = US\$0,11 (Banco de la Nación Argentina).

se basa en la “autofocalización” mediante el ofrecimiento de una transferencia inferior al salario mínimo (por ejemplo, el programa Construyendo Perú pagaba dos tercios del salario mínimo). De este modo, el programa induce a los beneficiarios a la salida voluntaria ante el surgimiento de una oportunidad de empleo más “regular”.

En la mayoría de los casos, los programas de empleo temporal se utilizan para garantizar un ingreso mínimo a los trabajadores desempleados pobres y no calificados, por períodos cortos de tres a seis meses, y están condicionados a que la persona realice un aporte en términos de trabajo mientras dure la prestación. En general, los beneficiarios trabajan en proyectos intensivos en mano de obra, como reparaciones y mantenimiento de carreteras, edificios y espacios públicos. Los PET buscan conservar bajos los costos administrativos, para maximizar el porcentaje por peso invertido que llega a los beneficiarios. La naturaleza de los proyectos muchas veces requiere la participación de gobiernos locales y actores sociales.

Los PET son efectivos para amortiguar la caída del ingreso de sus beneficiarios (es decir, para suavizar el consumo). La evidencia indica que estos programas son efectivos para sostener el ingreso. Tales son los casos del Plan Trabajar en Argentina (Gasparini, Haimovich y Olivieri, 2009) y del programa PLANE en Bolivia (Hernani-Limarino, Villegas y Yáñez, 2011). Sin embargo, no muestran logros en incrementar la empleabilidad de los trabajadores al finalizar la intervención. Incluso se han documentado efectos negativos asociados al estigma de participar en estos programas, por lo cual los PET funcionan mejor como mecanismos para suavizar el consumo que como mecanismos de inserción laboral (Kluve, 2006; Gasparini, Haimovich y Olivieri, 2009; del Ninno, Subbarao y Milazzo, 2009; Hernani-Limarino, Villegas y Yáñez, 2011).

Aunque la idea de los PET es amortiguar la caída del ingreso en épocas de crisis, el tiempo de diseño e implementación puede hacer que el programa llegue tarde, cuando la crisis económica que lo originó ya ha sido superada (por ejemplo, A Trabajar Urbano, de Perú). La falta de mecanismos preestablecidos para su ejecución puede llevar a gastos administrativos elevados (en Construyendo Perú alcanzaron el 20% del costo total). Además, a pesar de su naturaleza temporal, algunos programas se convierten en permanentes.

Los PET pueden generar incentivos a la informalidad. Si el programa no requiere un mínimo de horas trabajadas (con la fiscalización necesaria para verificar su cumplimiento) introduce la posibilidad de cobrar una prestación económica para desempleados y trabajar “a escondidas” en el sector infor-

mal, como ocurrió con el programa Trabajar en Argentina (Gasparini, Haimovich y Olivieri, 2009).

Por último, a pesar de que en algunos casos los programas incluyen componentes de capacitación, no hay evidencia de que mejoren el capital humano ni la trayectoria laboral. Hernani-Limarino, Villegas y Yáñez (2011), por ejemplo, encuentran que, en Bolivia, el PLANE no tuvo impactos de mediano y largo plazo en las trayectorias laborales de los beneficiarios. No mejoró la probabilidad de conseguir trabajo ni el nivel del salario obtenido.

Regulaciones a la contratación y al despido en el sector formal

Las regulaciones laborales buscan mejorar las condiciones laborales de los trabajadores y protegerlos ante riesgos de pobreza en la vejez, enfermedad o desempleo, entre otros. A veces, pueden reducir los incentivos a la contratación formal. Para cumplir su función, estas medidas deben acompañarse con la fiscalización adecuada.

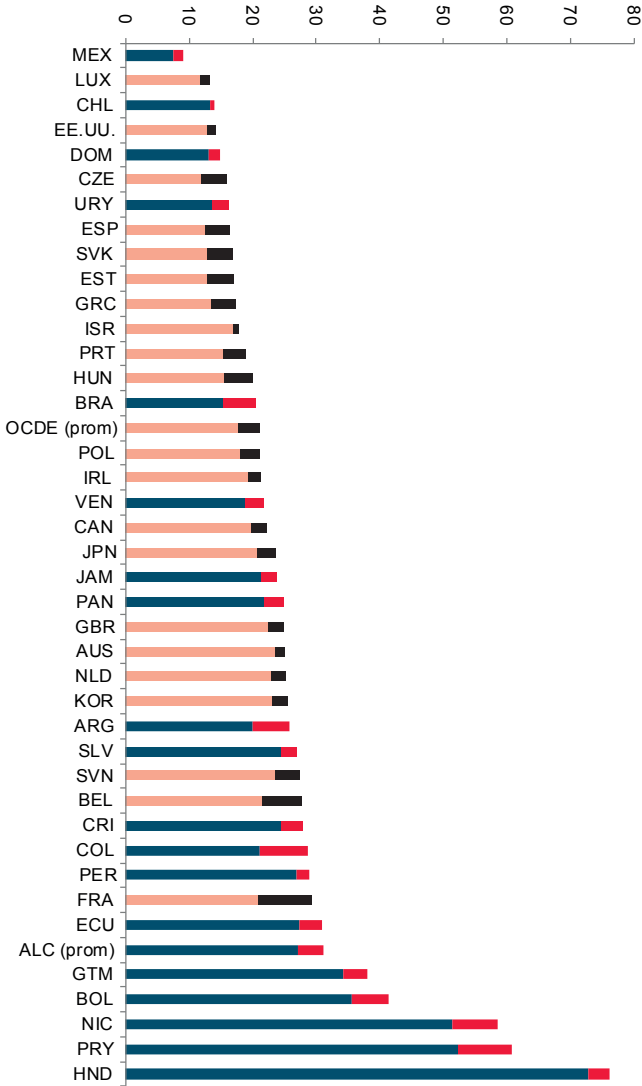
Los países de la región se caracterizan por tener leyes laborales ambiciosas en cuanto a su objetivo de proteger al trabajador. América Latina y el Caribe inició la regulación del mercado laboral de manera temprana entre 1930 y 1940. Este proceso fue motivado por la necesidad de proteger el bienestar del trabajador frente a las fluctuaciones cíclicas y a un excesivo poder de los empleadores, y para asegurar de alguna forma a los trabajadores ante la pérdida del empleo o la inseguridad en los ingresos. Entre 1980 y 1990, las reformas en materia laboral se enfocaron en incrementar la protección de los trabajadores (beneficios y garantías).

Por esta razón, el costo de contratar formalmente a un trabajador es mayor en los países de ALC que en los de la OCDE. Tomando como referencia el salario mínimo legal, el costo laboral anual que surge de sumar el salario mínimo (que incluye la contribución a la seguridad social del empleado) y el costo de seguridad social pagado por el empleador representa un tercio del PIB por trabajador en ALC frente a un quinto del PIB en los países de la OCDE. Asimismo, ALC presenta una mayor dispersión, ya que este porcentaje oscila entre el 9% en México y el 76% en Honduras, contra un mínimo del 13% en Luxemburgo y un máximo del 29% en Francia (véase el gráfico 4.5).

Gráfico 4.5 Costos salariales y de seguridad social en ALC y OCDE (como porcentaje del PIB por trabajador)

- Salario mínimo
- Costo de seguridad social
- Salario mínimo OCDE
- Costo de seguridad social OCDE

Costos salariales y de seguridad social como porcentaje del PIB por trabajador



Fuente: Elaboración propia a partir de legislación de cada país a diciembre 2013 y OCDE (2015).

En algunos casos, el costo salarial y el no salarial superan la productividad laboral. Como se observa en el capítulo 2 (gráfico 2.7), existe una clara relación negativa entre formalidad y costos laborales altos respecto de la productividad. Es el caso de países como Chile, Costa Rica y Uruguay, que tienen tasas de formalidad mayores al 70% y costos laborales equivalentes a menos del 35% del PIB por trabajador. Los altos costos laborales, en conjunción con una escasa capacidad de fiscalización por parte del Estado, fomentan la contratación informal, con salarios por debajo del salario mínimo legal (véase el recuadro 4.10).

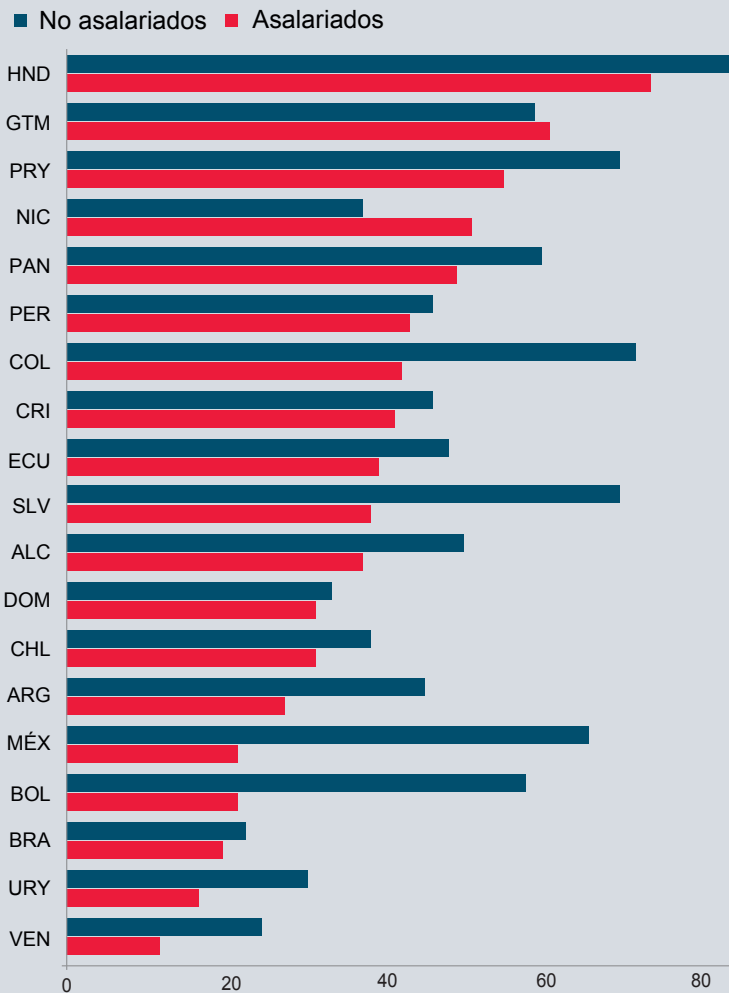
Las regulaciones laborales relacionadas con dar apoyo a padres y a madres en distintos momentos de la vida de sus hijos permiten una mayor entrada en el mercado formal de las personas que deciden tener hijos, lo cual favorece una extensión de la duración en el empleo y evita los despidos injustificados. En general, estas medidas son vistas como regulaciones positivas para el alcance de tales objetivos. Los días de licencia por maternidad remunerados son la medida más ampliamente adoptada en la región para proteger a las mujeres durante el embarazo y los primeros días de vida de sus hijos. Como se señala en el capítulo 1, aumentar la participación laboral femenina es importante para reducir las brechas de género existentes y, en general, para el desarrollo y el crecimiento de los países (Tsani et al., 2013; Naciones Unidas, 2014). Por eso, profundizar en la comprensión de las barreras que limitan la participación de las mujeres en los mercados laborales y diseñar políticas que reduzcan esas brechas es imperativo.

Recuadro 4.10. El incumplimiento en el pago del salario mínimo en la región

Un alto porcentaje de trabajadores recibe un salario inferior al mínimo vigente establecido por el Estado. La misión del salario mínimo es proporcionar un ingreso que permita satisfacer las necesidades básicas de los trabajadores y sus familias. Sin embargo, un salario mínimo elevado, que en teoría costearía esas necesidades, puede derivar en la destrucción de empleo y en la falta de cumplimiento, especialmente en contextos de baja capacidad de fiscalización del Estado, como ocurre en la región (OIT, 2014). En promedio, el 38% de los asalariados de ALC gana un salario inferior al mínimo, porcentaje que se eleva al 75% en Honduras y cae al 12% en Venezuela.

Estos datos dejan a la vista las debilidades de fiscalización del Estado, pero no expresan si el nivel de salario mínimo es alto o bajo respecto de la productividad laboral de los trabajadores no calificados, quienes, en la mayoría de los casos, son los receptores del salario mínimo. Tampoco indican cuál es la relación entre salario mínimo y necesidades básicas de los trabajadores y sus familias. Una manera de aproximarse a una respuesta es comparando el

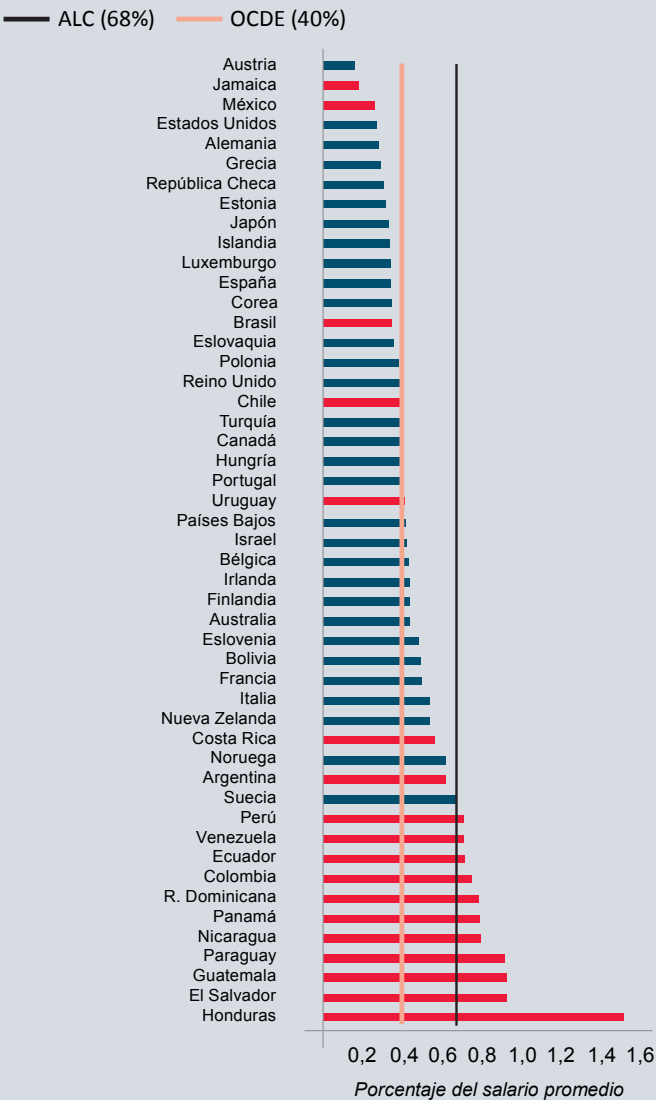
Gráfico 4.10.1 Asalariados y no asalariados que ganan menos que el salario mínimo horario (en porcentaje)



Fuente: BID (2015b).

salario mínimo con el salario promedio. Se observa así que, por ejemplo en el caso de Honduras, puede ser elevado, ya que el salario mínimo vigente supera el promedio en una vez y media. En el nivel regional, la relación es menor a uno (0,68) pero mayor a la observada en la OCDE (0,40).

Gráfico 4.10.2 Relación entre salario mínimo y medio



Fuente: BID (2015b) para ALC, y OCDE (2015).

Los países de ALC han comenzado a invertir más en políticas y programas de apoyo a madres trabajadoras (véase el recuadro 4.11), tanto para garantizar una licencia por maternidad remunerada como para aumentar la provisión de atención y cuidado infantiles. La región aún no ha avanzado en la misma medida que los países de la OCDE con relación a brindar apoyo a los padres en la forma de licencia paternal. El tener licencias paternales más amplias y generalizadas permitiría balancear las desigualdades de género, disminuir los desincentivos a contratar mujeres y promover la construcción de una división más justa de los roles dentro del hogar.

A pesar de que, en general, las regulaciones de apoyo a las madres trabajadoras cumplen positivamente su objetivo de promover y proteger el empleo formal femenino, se debe monitorear su impacto en la decisión de contratar a una mujer frente a la de contratar un hombre. Si bien es claro que el objetivo principal de estas políticas es el de promover y aumentar la participación laboral femenina, desligándola al máximo de la decisión de la mujer de ser madre, y muchos estudios muestran que su efecto es el esperado (véase el recuadro 4.11), en otros casos se encuentra que algunas de estas políticas públicas pueden reducir el empleo de las madres y/o el salario que ellas perciben.

Las regulaciones que buscan reducir los despidos involuntarios promueven una menor rotación laboral, pero pueden generar barreras a la contratación formal. Como se describe en el capítulo 5, las regulaciones laborales reducen la rotación laboral e impulsan un mayor grado de inversión en los trabajadores. Sin embargo, desde el punto de vista de los empleadores constituyen costos potenciales futuros que se incorporan en la decisión de contratación formal.

Por eso, en un mercado laboral caracterizado por elevados costos de despido, también se puede generar un conjunto de efectos secundarios adversos para la contratación formal cuyo alcance vale la pena conocer. En países con altos costos de despido, las empresas se vuelven muy recelosas de contratar trabajadores formalmente porque los consideran riesgosos. Las restricciones importantes al despido, tanto si son de carácter administrativo o imponen una transferencia monetaria del empleador al trabajador, suponen un costo asociado al empleo formal que los empleadores asimilan en el momento de contratar. Así, aun cuando su efecto potencial solo se sentirá si se produce la ruptura de la relación laboral, los empleadores incorporan este cálculo al decidir si contratan a un trabajador, y si lo hacen de modo formal o no. Cuanto más elevados sean estos costos, más temerosas serán las empresas a contratar formalmente por miedo a tener que

Recuadro 4.11. Políticas de apoyo a madres trabajadoras

Aunque la mayoría de los países de ALC cuenta con estrategias de protección laboral que buscan conciliar las actividades de producción doméstica y las del mercado de trabajo de mujeres embarazadas y madres, las altas tasas de informalidad e inactividad (el 53% y el 41,3%, respectivamente) en este grupo poblacional hacen que estas políticas beneficien solo a una pequeña proporción de mujeres. Entre las medidas de protección existentes en la región sobresalen el resguardo frente al despido injustificado y el amparo ante la discriminación, el derecho a los descansos con pagos durante el día para alimentar a sus hijos y los días de licencia por maternidad remunerados. Por ejemplo, todos los países de ALC, excepto Suriname, cuentan al menos con una ley vigente que alude a la licencia por maternidad. Además, en teoría estas políticas cubren el total del salario regular de las trabajadoras (salvo en El Salvador, Guyana y Paraguay, donde las madres reciben menos del 100% de su salario regular durante el período de licencia por maternidad). Por otro lado, la duración de esta licencia varía de



forma significativa a lo largo de la región (véase el mapa): en un extremo se encuentra Jamaica, que contempla solo ocho semanas de licencia por maternidad remunerada, y en el otro extremo se ubica Chile, que reconoce 25 semanas. Por último, es importante destacar que en el 96% de los países de la región, los recursos para las licencias por maternidad son proporcionados por sistemas mixtos, que incluyen el seguro social y el empleador. Si bien estas medidas son importantes para fomentar el empleo femenino, benefician únicamente al 47% de las mujeres que trabajan de manera formal.

Otra política muy usada en ALC es la provisión de atención y cuidado infantiles. El objetivo principal de estas políticas es incrementar el bienestar de los niños y romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza. Sin embargo, pueden contribuir a liberar tiempo de los padres (especialmente de la madre, debido al rol prevalente que las mujeres tienen en la producción doméstica) que puede ser ofrecido en el mercado de trabajo. La evidencia sobre los efectos de los centros de cuidado infantil sobre la participación laboral femenina no es concluyente. Por un lado, estudios teóricos o empíricos de la región encuentran que la existencia de los centros de cuidado infantil aumenta la participación laboral de las madres (Berlinski, Galiani y Ewan, 2011; Haan y Wrohlich, 2011; Attanasio et al., 2013). Por otro lado, hay evidencia en el sentido contrario. En Chile, donde la participación laboral femenina es particularmente baja en comparación con otros países de la región y de la OCDE, Encina y Martínez (2009) señalan que un incremento considerable en la disponibilidad de salas cuna públicas ni aumenta ni reduce la participación laboral de las madres y el salario que perciben. Prada, Rucci y Urzúa (2015) encuentran lo contrario. Además de la existencia de centros, factores como el grado de confianza que los padres tienen en los proveedores de cuidado infantil (El-Attar, 2013), la cercanía geográfica del centro de cuidado a la casa o el lugar de trabajo y la correspondencia entre las horas de atención y las de jornada laboral (Contreras, Sepúlveda y Cabrera, 2010; Contreras, Puentes y Bravo, 2012) también facilitarían la participación laboral femenina.

pagar una cantidad elevada o incurrir en un sinnúmero de trabas administrativas, en caso de que un trabajador no tenga la productividad esperada o no se cumplan las expectativas sobre la demanda del producto. Este comportamiento precavido afecta, sobre todo, a aquellos trabajadores con productividades más inciertas (jóvenes, mujeres que llevan fuera del mercado laboral un período considerable, trabajadores menos capacitados, etc.). La evidencia indica que el nivel de empleo de estos grupos cae con relación al de hombres adultos y trabajadores calificados (Addison y Teixeira, 2003; Montenegro y Pagés-Serra, 2004; Kahn, 2007). En ese sentido, es importante encontrar un balance entre protección e incentivos a la formalidad.

La importancia de la fiscalización

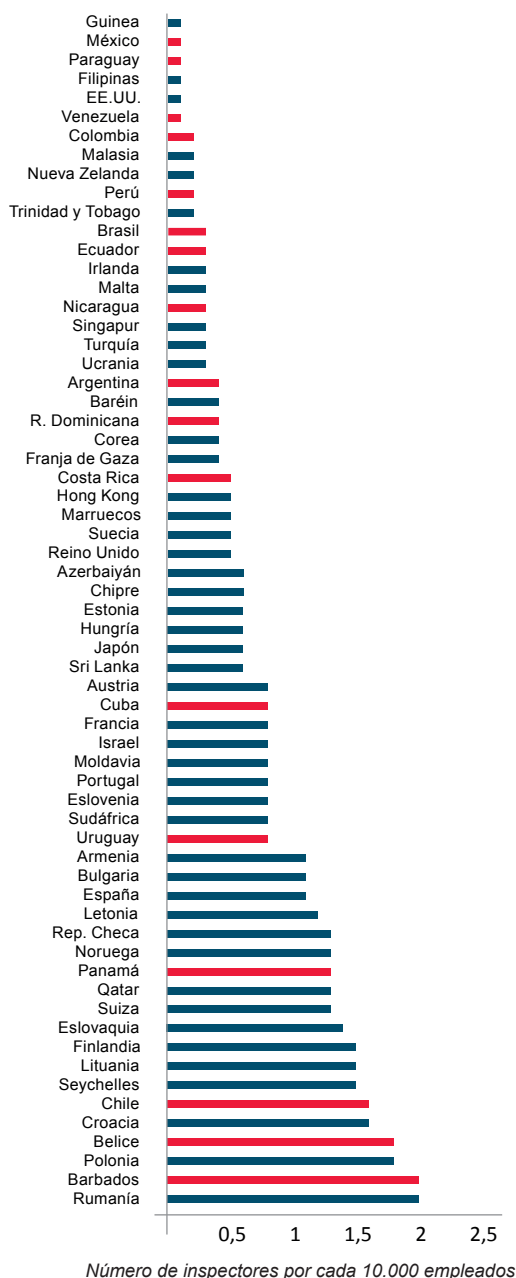
Incorporar más trabajadores y empresas al sector formal va a requerir no solo medidas económicas como las descritas sino también administrativas. Además de dictar las leyes, el Estado tiene como variable de decisión el énfasis que le asigne a vigilar el acatamiento de las mismas. Este énfasis va a depender de la intención de hacer cumplir la ley del modo más amplio posible, pero también de los recursos financieros, humanos y físicos que se tengan a disposición.

Como se señala en el capítulo 2, una de las razones potenciales por las que el trabajo informal es alto en la región es la falta de cumplimiento de la normativa. Es decir, a pesar de que los empleos son lo suficientemente productivos, las empresas deciden no formalizar a sus trabajadores para ahorrarse los costos del aseguramiento social. Además, debido a la baja fiscalización, puede haber una colusión entre los trabajadores y las empresas para que la empresa contrate de modo informal y parte del costo de la formalidad se traslade a mayores salarios (informales).

En promedio, la región tiene menos recursos para la aplicabilidad de las normas laborales que otras regiones del mundo. Los países de la región tienen, en promedio, menos de 0,4 inspectores por cada 10.000 trabajadores, mientras que en los países de la OCDE la cifra es de 0,7 y la media mundial es de 0,6 (véase el gráfico 4.6). En algunos países como Colombia, México o Paraguay hay menos de 0,2 inspectores por cada 10.000 trabajadores. Barbados es el país de la región con la proporción más alta: dos inspectores por cada 10.000 trabajadores.

La intensidad de la fiscalización laboral está asociada al grado de formalización. Aunque esto no representa una relación causal, sugiere que mejoras en la fiscalización pueden traer mejoras en la formalización. Así lo recogen

Gráfico 4.6 Número de inspectores por trabajador en países de ALC frente a otros países del mundo

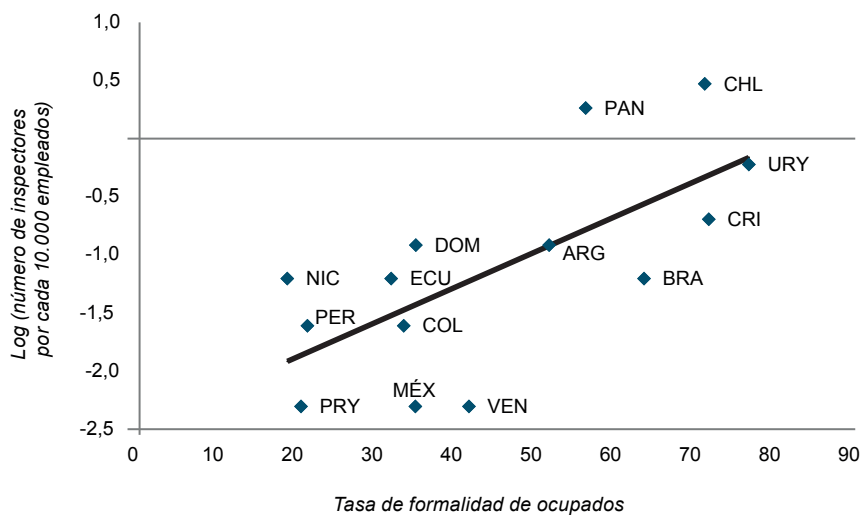


Fuente: OIT (2015c), a partir del último dato disponible para cada país.

Bosch, Melguizo y Pagés (2013), quienes reúnen evidencia de dos estudios de evaluación de impacto en Brasil, en los que se muestra de manera muy convincente el poder de la fiscalización para potenciar el trabajo formal. Asimismo, cabe recordar que la fiscalización puede incrementar el costo *de facto* de la formalidad e inducir a empresas y trabajadores a no establecer contratos formales.

Una mayor integración de fuentes de información favorece el crecimiento del empleo formal. Además de la inspección, una de las herramientas que los países desarrollados han utilizado para facilitar el control de la economía informal es la consolidación de las bases de datos administrativas (es decir, registros de los beneficiarios de todos los programas sociales, registros tributarios de los contribuyentes al impuesto sobre la renta personal, etcétera). En la región, algunos países como Argentina o Brasil, han comenzado a hacer un esfuerzo apreciable para unir bases de datos a fin de identificar las oportunidades de mejorar la administración laboral y la de seguridad social. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer respecto de la unificación de bases de datos administrativas mediante el uso de códigos de identificación únicos. La inversión en este tipo de instrumentos podría dar grandes ganancias en términos de recaudación fiscal y bienestar de los trabajadores.

Gráfico 4.7 Número de inspectores por cada 10.000 trabajadores y tasa de formalidad



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de OIT (2015c) (número de inspectores) y BID (2015b) (formalidad).

Conclusiones

Existe una variedad de instrumentos que pueden promover la creación de empleos formales, así como la asignación y reasignación de personas en edad de trabajar a los empleos más acordes a sus habilidades, por medio de la compensación de las barreras al acceso que enfrentan ciertos grupos de la población y el incentivo a la formación que permita expandir las probabilidades de encontrar y mantener un empleo de calidad. Este capítulo examina el grado de desarrollo y de efectividad que tienen en la región los instrumentos que se ocupan de las siguientes funciones: i) reducir asimetrías informativas e igualar oportunidades de acceso a un empleo formal (políticas públicas de intermediación laboral); ii) mejorar el *stock* de capital humano, reduciendo riesgos/costos para los empleadores (políticas de apoyo al primer empleo, en el caso de los más jóvenes, y políticas activas de apoyo a la inserción laboral de los desempleados, para la población en general); iii) suavizar el consumo para permitir una mejor búsqueda y reinserción laboral (políticas de apoyo al ingreso durante el desempleo); y iv) aumentar los incentivos a la contratación formal (regulaciones laborales y fiscalización).

En resumen, los principales mensajes de este capítulo son:

- i) La región aún invierte recursos insuficientes en el apoyo a la creación de empleos formales (políticas públicas de intermediación laboral y de capacitación para el trabajo de personas inactivas y desempleadas) y no cuenta con la información adecuada acerca de la efectividad en la inversión de estos recursos (ni su costo-efectividad) para saber si los asigna bien. Sin embargo, se debe investigar más este tema, con evaluaciones que brinden información a los responsables de políticas para implementar posibles mejoras en el diseño y la ejecución de las mismas.
- ii) La capacidad de la región para suavizar el ingreso de los desempleados y promover la búsqueda de empleo formal está muy limitada por la informalidad: cualquier mecanismo de suavización del ingreso que dependa de que las empresas paguen (sea antes del despido, en el caso de un seguro de desempleo, o después, en el caso de las indemnizaciones por despido) no funciona para los trabajadores informales, que son la mayoría en la región.
- iii) Las regulaciones laborales de la región son muy importantes en términos de aseguramiento social y beneficios de los trabajadores, los cuales aumentan su bienestar; pero pueden afectar los trabajos disponibles en una economía, no tanto el número como la composición de estos trabajos

(por ejemplo, más trabajos para las personas de baja calificación o más trabajos informales). Por esta razón, se debe operar con cautela en la determinación del nivel de las regulaciones laborales, teniendo en cuenta la coyuntura económica y social específica de cada país. Asimismo, se deben asegurar los recursos económicos y humanos para su correcta fiscalización.

Una tarea pendiente es aumentar e igualar las oportunidades de acceso a empleos formales de la mayor parte de la población trabajadora en América Latina y el Caribe. El primer lineamiento para el diseño de las políticas públicas indica que este conjunto de instrumentos debe concebirse de forma integral para poder observar y detectar, si es posible, ex ante, virtuales interacciones y efectos no deseados entre las mismas. El capítulo 5 seguirá analizando los instrumentos disponibles en la región, pero esta vez se dedicará al examen de aquellas políticas que buscan aumentar la estabilidad laboral productiva. Finalmente, el capítulo 6 de este libro se dedicará, además de dar este enfoque de “integralidad”, a proponer medidas concretas acerca de cómo mejorar el alcance y la efectividad de los instrumentos de política laboral para promover mejores trayectorias laborales.

Cuadro A4.1 Instrumentos de apoyo al ingreso existentes en la región

País	Indemnización por despido	Seguro de desempleo	Cuentas individuales de ahorro para el desempleo (UISA)	Programas de Empleo Temporal
Argentina	✓	✓		✓
Bahamas		✓		
Barbados	✓	✓		✓
Belize				
Bolivia	✓			✓
Brasil	✓	✓	✓	
Chile	✓	✓	✓	✓
Colombia	✓		✓	
Costa Rica	✓			✓
Ecuador	✓		✓	
El Salvador				✓
Guatemala	✓			
Guyana				
Haití				
Honduras	✓			✓
Jamaica				
México	✓			✓
Nicaragua	✓			✓
Panamá	✓		✓	✓
Paraguay				✓
Perú	✓		✓	✓
República Dominicana	✓			
Surinam				
Trinidad y Tobago	✓			✓
Uruguay	✓	✓		✓
Venezuela	✓	✓		



Capítulo 5.

Políticas para aumentar la estabilidad laboral productiva

Resumen

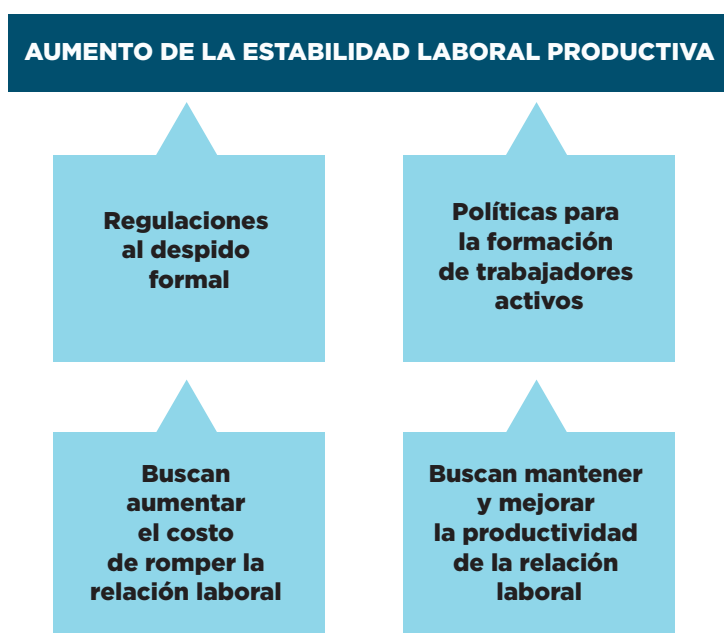
La movilidad laboral puede ser una fuente de crecimiento si permite que los trabajadores se reasignen a empleos más productivos. Sin embargo, una elevada inestabilidad laboral reduce el bienestar de los trabajadores y puede tener consecuencias adversas en la productividad. Dentro de las políticas e instrumentos que buscan reducir la incidencia de los despidos, *Empleos para crecer* reconoce dos grandes grupos, los cuales se explican en este capítulo: las regulaciones laborales que limitan el despido a través de la imposición de costos monetarios y administrativos, y las políticas orientadas a fomentar la formación continua del trabajador para incrementar su capital humano a través de la adquisición, de la actualización y del reconocimiento de las habilidades y capacidades de los trabajadores.

Introducción

Una elevada inestabilidad laboral reduce el bienestar de los trabajadores y puede tener consecuencias adversas para la productividad. Por ello, no es sorprendente que la política laboral de muchos países ponga énfasis en tratar de reducirla.

Dentro de las políticas y de los instrumentos que buscan disminuir la incidencia de despidos, este libro reconoce dos grandes grupos: 1) las regulaciones laborales que limitan el despido a través de la imposición de costos monetarios y no monetarios a los empresarios que despidan trabajadores; y 2) las políticas orientadas a fomentar la formación a lo largo de la vida, que incluyen la adquisición, la actualización y el reconocimiento de las habilidades y capacidades de los trabajadores. Aunque estas últimas no suelen considerarse en la categoría de promover la estabilidad, la evidencia indica que una de las mayores causas de despido es la falta de habilidades para desempeñarse bien en un puesto laboral (Fazio y Pinder, 2014; véase además el recuadro 2.3 en el capítulo 2). Asimismo, existe una fuerte relación

Diagrama 5.1 Políticas que afectan la destrucción de empleo



Fuente: Elaboración propia.

entre el nivel educativo y el capital humano del trabajador, y una menor rotación laboral (véase el recuadro 1.2 en el capítulo 1). En consecuencia, las políticas y los instrumentos destinados a fomentar la capacitación del individuo a lo largo de su vida laboral, y la adecuación y readecuación de sus habilidades a las necesidades siempre cambiantes del mercado de trabajo, reducen también la incidencia de despidos y proporcionan no solo mayor productividad sino también una mayor estabilidad laboral.

Regulaciones al despido formal

La función de las regulaciones del despido es aumentar el costo de romper la relación laboral.

La regulación del despido reduce los incentivos de las empresas para romper la relación laboral y protege al trabajador, promoviendo una menor rotación y proveyendo un ingreso durante el desempleo. Como ya se detalló en el capítulo 4, las leyes que regulan el despido fueron concebidas con la doble intención de proporcionar al trabajador un ingreso durante el evento de despido y de actuar como un mecanismo de protección laboral (elevando el costo para la empresa de despedir a un trabajador) o como un mecanismo de manejo de los recursos humanos (como manera de retener a trabajadores con habilidades específicas, a través de un menor salario presente, con la promesa de una compensación mayor al final de la relación laboral) (Holzmann et al., 2011).

En muchos países la legislación laboral impone condiciones para el despido, con el fin de evitar su ocurrencia. Estas restricciones pueden tomar la forma de altos costos monetarios y/o de los procedimientos administrativos que una empresa debe seguir al momento de contratar a un individuo, o en forma previa al despido. Desde el punto de vista del trabajador, las restricciones pueden estar justificadas por los elevados costos que la pérdida de un empleo puede suponer para alguien cuya subsistencia y bienestar dependen de la preservación de su puesto laboral. Esto es particularmente el caso si el costo que el despido impone en las personas no es pecuniario, sino que –por ejemplo– afecta a su identidad y autoestima, creando un costo que no puede verse compensado con una transferencia monetaria (Blanchard y Tirole, 2008; y Espino y Sánchez, 2014).

La evidencia indica que, en efecto, los costos elevados de despido reducen la rotación laboral, y con ello la probabilidad de despido y los costos asociados a este. De acuerdo con la evidencia, cuanto más restrictiva es la legisla-

ción relacionada con el despido, menor es la rotación laboral (Lazear, 1990; Dertouzos y Karoly, 1993; Micco y Pagés, 2006; Haltiwanger, Scarpetta y Schweiger, 2008).¹ Desde el punto de vista del Estado, los costos de despido son una manera costo-efectiva de proteger a los trabajadores, ya que no implican ninguna labor ni transferencia del gobierno, más que fiscalizar que en el eventual caso de despido se realicen los pagos correspondientes a los trabajadores. Como se detalla en el capítulo 6, es recomendable que el despido genere un costo para la empresa, de modo que el costo social del despido se internalice en la decisión de la empresa (Blanchard y Tirole, 2008; Espino y Sánchez, 2014).

La regulación laboral puede inducir una mayor capacitación e inversión en el trabajador. Existe evidencia importante que señala que a medida que aumentan los costos de despido, las empresas ofrecen más capacitación a sus trabajadores (Pierre y Scarpetta, 2013; Addison y Texeira, 2003), lo cual puede tener un efecto positivo en la productividad de los mismos.

Sin embargo, la regulación del despido también puede generar efectos adversos no deseados. Como se mencionaba en el capítulo anterior, un mercado laboral que se caracterice por elevados costos de despido puede generar un conjunto de efectos secundarios no deseados. Desde el punto de vista de mantener una relación ya creada, al efecto no deseado de reducir la contratación formal, se suman otros efectos no deseados que afectan la calidad/productividad de ese empleo, su estabilidad, y en consecuencia la probabilidad de destrucción del empleo creado. Algunos de estos factores son los siguientes:

1. La productividad puede caer. Si bien una gran parte del crecimiento de la productividad tiene lugar gracias a la acumulación de capital humano al interior de las empresas, hay otra parte, no menor, que tiene lugar debido a la continua reasignación de trabajadores a mejores empleos (Pagés, 2010; Davis y Haltiwanger, 1999), así como también debido a la mejor combinación de factores productivos. Cuando el valor que un trabajador le genera a una empresa cae de forma permanente, por ejemplo porque la empresa pierde cuota de mercado, este mismo trabajador podría ser ocupado de forma más productiva en otra empresa cuya cuota de mercado esté aumentando. En dicho contexto, impedir la reasignación de trabajadores puede reducir la productividad de la economía en el

¹ La evidencia es mixta en este tema, ya que en el caso de que los elevados costos de despido incentiven la sustitución de contratos indefinidos por contratos temporales, la regulación puede generar, en última instancia, una mayor rotación laboral, asociada a los contratos temporales. Véase, por ejemplo, Boeri (1991).

agregado (Dolado y Jimeno, 2004; Martin y Scarpetta, 2011). En Estados Unidos y varios países de Europa se ha observado que las regulaciones más estrictas y/o el incremento de los costos de despido cambian la relación capital-trabajo y reducen la productividad (Autor, Kerr y Kugler, 2007; Cingano et al., 2010, 2015).

2. Los empleadores pueden optar más por contratos temporales.

Otra consecuencia en un mercado laboral donde los costos de despido son muy altos es que los empleadores pueden llegar a emplear personal a través de contratos temporales, sujetos a menores costos de despido. Según la evidencia disponible, en países donde el despido está más regulado, el porcentaje de trabajadores que se desempeña con contratos temporales, con muy poca protección ante el despido, es mayor. El uso de contratos de duración definida puede llevar a una situación muy desigual, ya que un grupo de trabajadores contaría con una gran protección y otro tendría un nivel muy bajo de respaldo ante el despido. Además, esta situación trae aparejadas importantes consecuencias negativas en el mercado laboral: excesiva rotación de los trabajadores con empleo temporal, y derivaciones adversas en términos del crecimiento de la productividad (véase el recuadro 5.1).

Recuadro 5.1. Las consecuencias adversas de los contratos temporales

En su origen, los contratos temporales estaban vinculados a actividades económicas de carácter no regular. Su justificación suele ser doble: i) contratos asociados a actividades productivas estacionales o con una duración determinada (una obra o un servicio en particular, trabajos eventuales, sustitución de personal ausente); y ii) contratos de prueba (formativos, de lanzamiento de nueva actividad, etc.) que pretenden resolver los problemas de información imperfecta entre empresarios y trabajadores, que surgen en la contratación.

Los contratos temporales de tipo formativo o de prueba, que facilitan el proceso de emparejamiento entre puesto de trabajo y trabajador, así como aquellos relacionados con la capacitación específica que se brinda al trabajador, son deseables y están asociados a un aumento de la productividad. En cambio, los contratos temporales que surgen como un mecanismo para reducir los costos monetarios y no monetarios del despido pueden afectar el empleo y la productividad.

Por un lado, la introducción de contratos temporales, con menores costos de despido, genera mayores tasas de creación y destrucción de empleo, lo cual induce un mayor grado de rotación en el mercado laboral. Por otro lado, un contrato temporal que solo busca sustituir un contrato indefinido, debido a que acarrea menores costos de despido, puede afectar negativamente la productividad, ya que influye en los incentivos que tienen los trabajadores y empresas para invertir en la relación laboral, y con ello aumentar su productividad en el tiempo. En presencia de un contrato temporal de esta naturaleza, tanto la empresa como el trabajador verán reducidos sus incentivos para invertir en la acumulación de capital humano específico. Dolado y Jimeno (2004) presentan evidencia de esta realidad en España. Explican que este país tenía en 2004 una tasa de contratación temporal del 30,6% de la población de trabajadores asalariados, casi 20 puntos porcentuales por encima de la media de la Unión Europea. Los autores concluyen que la excesiva precariedad laboral es negativa tanto en términos de equidad como de eficiencia económica. Y subrayan que los grupos más afectados por este fenómeno son los jóvenes, las mujeres y los trabajadores poco cualificados, que padecen un mayor desempleo sin protección social, dada la brevedad de sus períodos contributivos. Con datos de la década de 1990, Dolado, Felgueroso y Jimeno (1999) encuentran que la probabilidad de recibir formación específica en el puesto de trabajo en España era un 22% más baja para los trabajadores con contratos temporales que para los que ostentaban contratos indefinidos.

Carpio et al. (2011) analizan el efecto de los contratos temporales sobre la acumulación de capital humano en Chile. A partir de datos de panel de la Encuesta de Protección Social, encuentran que la probabilidad de recibir capacitación financiada por el empleador es menor para los trabajadores con contratos temporales, y que este déficit no se compensa con otros tipos de capacitación. Asimismo, encuentran que la probabilidad de transitar de un contrato temporal a uno indefinido es muy baja, por lo que el resultado adverso sobre la acumulación de capital humano se repite con cada contrato temporal, con consecuencias importantes para la productividad de los trabajadores y del país en general.

Por último, varios estudios analizan el rol que la legislación sobre la protección del empleo ha desempeñado en Europa durante la reciente crisis internacional y sus efectos sobre el mercado de trabajo, que se pueden resumir en dos grandes resultados:

- Cuanto más restrictiva es la legislación sobre despidos en relación con los contratos permanentes, mayor es la tasa de rotación entre los trabajadores con contratos temporales. Si bien esto no afecta el nivel de empleo total, sí tiene efectos negativos sobre el nivel del producto total (Cahuc, Charlot y Malherbet, 2012).
- Cuanto mayor es la diferencia entre los costos de despido de los contratos temporales y de los permanentes, y cuanto más fácil es contratar de manera temporal, mayor es el aumento del desempleo en una crisis como la internacional de 2009 (Bentolila et al., 2010) y mayor es también la volatilidad del mercado de trabajo (Costain, Jimeno y Thomas, 2010). Esto último se debe en parte a que, al momento de contratar, el empleador elegirá contratos temporales para los emparejamientos menos productivos, es decir, para aquellos puestos laborales que ya están cerca del margen de despido al momento de la contratación, y que en una recesión son los primeros en desaparecer.

3. Ciertas industrias volátiles pueden sufrir en exceso. Ciertas industrias sufren una mayor volatilidad de su demanda que otras. Por ejemplo, en el campo de las tecnologías de la información, la telefonía móvil y otros bienes relacionados, todos los días surgen nuevos productos, que sustituyen a otros que hasta ese momento dominaban el mercado. En países con muy elevados costos de despido, estas industrias no podrán sobrevivir, o lo harán empleando a sus trabajadores con contratos temporales (Micco y Pagés, 2006; Haltiwanger, Scarpetta y Schweiger, 2008).

Por todo ello, si bien regular el despido puede suponer algunos beneficios en términos de mayor inversión en capacitación y en bienestar, también puede generar importantes costos en términos de menos empleo, sobre todo para los más vulnerables; un aumento del uso de contratos temporales, y costos demasiado grandes para ciertas empresas que crean mucho empleo, particularmente en los países en desarrollo. Por eso, la protección no es simplemente un tema de derechos, y los países deben aspirar a encontrar el equilibrio justo, lo cual no es sencillo. En el último capítulo se retoma este tema.

Las regulaciones relativas al despido y a la contratación temporal en ALC

En contextos de informalidad como los de América Latina y el Caribe, las regulaciones laborales pueden tener efectos no deseados sobre el empleo, la formalidad y la movilidad laborales (reasignación de recursos), y —en defini-

tiva— sobre el ingreso per cápita y el crecimiento económico. Varios estudios para la región presentan evidencia en ese sentido.

El cambio de los costos no salariales afecta la movilidad laboral y la reasignación de recursos. Roman (2011) analiza una reforma laboral emprendida en Bolivia, que implicaría un incremento en los costos de despido y contratación. Para ello, utiliza un modelo de equilibrio general dinámico y estocástico con dos sectores: formal e informal, y encuentra que la reforma reduciría la movilidad del empleo formal e informal, dentro de cada sector y entre sectores. Esto incrementaría el tiempo necesario para que el producto se recupere en caso de una recesión o responda en caso de una expansión. Saavedra y Maruyama (2000) examinan la flexibilización de la regulación acaecida en Perú en los años noventa, y al estimar funciones de demanda de empresas formales observan un aumento en el nivel de empleo y en la velocidad de ajuste del empleo a su nivel óptimo.

Las rigideces laborales asociadas a regulaciones o costos no salariales pueden incrementar el empleo informal, especialmente entre los trabajadores menos calificados o con escasa escolarización. Mondragón et al. (2010) y Torres y Álvarez (2011) analizan las reformas laborales llevadas a cabo en Colombia en los años noventa. Ambos estudios encuentran que una menor regulación laboral aumenta el tamaño del sector formal, y este efecto es especialmente importante para los trabajadores de baja calificación.

Si se busca flexibilización laboral a través de contratos temporales, esta puede reducir la duración del empleo y aumentar la rotación laboral. Saavedra y Maruyama (2000) y Saavedra y Torero (2004) hallan evidencia de este mecanismo en el caso de Perú. Ambos estudios explican que el aumento del empleo en Perú tuvo lugar a través de contratos temporales, y que esto se tradujo en una reducción promedio de la duración del empleo y un incremento de la rotación laboral. Estos resultados se observan entre trabajadores formales e informales, pero los efectos son mayores para los informales, los jóvenes y los trabajadores de baja calificación.

A nivel macroeconómico, las regulaciones laborales pueden tener un efecto negativo sobre el ingreso y el crecimiento económico. Loayza, Oviedo y Servén (2005) realizaron un estudio agregado para 75 países (entre ellos 15 de América Latina) para medir el efecto de la regulación sobre el crecimiento económico y el tamaño relativo del sector informal, y observaron que una mayor carga regulatoria (sobre todo en los mercados laboral y de bienes) reduce el crecimiento y fomenta la informalidad, pero estos efectos pueden

verse mitigados a medida que mejora el marco institucional general de los países.

Los países de la región confieren un alto valor a la protección del trabajador. Como se indica en el capítulo 1, en más de la mitad de los países de la región las indemnizaciones por despido y los subsidios por desempleo se mencionan en la Constitución. Incluso en tres de las 18 constituciones latinoamericanas existen provisiones específicas que permiten que el trabajador despedido de manera injustificada pueda exigir la reinstalación o reintegración al trabajo, y que en efecto quede anulado el despido. En cambio, no hay ninguna Constitución de ningún país no latinoamericano de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que contenga normas sobre este particular, ni sobre la reinstalación o reintegración al trabajo, o sobre los salarios mínimos, y esto incluso es así en aquellas naciones que cuentan con altas indemnizaciones monetarias por despido.

Las regulaciones que limitan el despido de los trabajadores en la región datan de mediados del siglo XX y han experimentado muy pocas reformas desde entonces. Estas se dividen en regulaciones para el despido individual y regulaciones para el despido colectivo. Las primeras reglamentan los despidos de los trabajadores por razones económicas, personales y por redundancia, con o sin justa causa, e incluyen costos monetarios y no monetarios que afectan las decisiones de contratar y despedir trabajadores. Asimismo, el costo monetario del despido incluye las indemnizaciones y el preaviso. Tal y como su nombre lo indica, las regulaciones por despido colectivo hacen referencia a reglamentaciones especiales que se aplican más allá de las individuales en caso de que una empresa despidan a un cierto número de trabajadores simultáneamente. Otro grupo importante de normas a tener en cuenta dentro de las medidas relacionadas con el despido abarca las regulaciones sobre el uso de contratos temporales. Estas especifican la duración máxima, el número de veces que pueden ser renovados y las instancias o causas que pueden legitimar un contrato temporal, cuya extinción no está sujeta a las regulaciones de despido individual o colectivo mencionadas.

En este capítulo se presenta información novedosa que permite comparar las regulaciones sobre el despido y la contratación temporal de nuestra región con las de la OCDE. Se exhiben los “indicadores de protección laboral” de acuerdo con la metodología de la OCDE (OCDE, 2013b), la cual sistematiza 21 características en tres grandes dimensiones: despidos individuales, despidos colectivos y contratos temporales (véase el recuadro 5.2). Como

Gráfico 5.1 Protección contra despidos individuales para trabajadores permanentes



Fuente: OCDE-BID (2015) para ALC, y OCDE (2013b) para los países de la OCDE.

Nota: Indicador que toma valores de 0 a 6, en el cual el 0 representa la regulación menos estricta y 6, la más estricta. ALC = promedio para países de América Latina y El Caribe; AL = promedio para países de América Latina excluido el Caribe (Bahamas, Jamaica y Barbados).

toda metodología que agrega información variada, la que aquí se considera está sujeta a limitaciones.² De todos modos, si se la compara con indicadores equivalentes (como por ejemplo el pilar de eficiencia del mercado laboral del Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial), se observa que arroja resultados similares (véase el recuadro 5.3).

Si se confrontan las regulaciones *de iure* de ALC con las de la OCDE, de acuerdo con la metodología de la OCDE, las de ALC parecen ser menos restrictivas en cuanto al despido injustificado. Sin embargo, la comparación adecuada debe incluir además otros factores, como el nivel de capital humano de las economías, la capacidad de crear valor de las empresas y el rol del Estado para hacer cumplir la ley. Las interrelaciones entre regulaciones, productividad e institucionalidad constituyen un aspecto que debería abordarse en futuros análisis de este tema.

En promedio, las regulaciones asociadas al despido individual son prácticamente igual de restrictivas en América Latina y el Caribe que en los países

² Para un detalle de la metodología, su interpretación para América Latina y el Caribe y las estimaciones por país, véase Alaimo et al. (2015).

Recuadro 5.2. Cómo se construyen los indicadores de protección laboral

Los indicadores de protección laboral (EPL, por sus siglas en inglés) fueron creados por la OCDE para medir la rigidez de la legislación sobre protección del empleo. Esta medición se lleva a cabo mediante el análisis de los procedimientos y costos involucrados en despedir a personas o grupos de trabajadores y de los procedimientos involucrados en la contratación de trabajadores con contratos temporales o contratos a través de agencias de trabajo temporal (TWA, por sus siglas en inglés). Para cada país, los EPL abarcan 21 características básicas, que se pueden clasificar en tres áreas principales:

1) Despido individual de trabajadores con contratos regulares (EPR): esta área se refiere a las normas que afectan a los empleados permanentes despedidos por motivos personales o redundancia económica, pero sin justa causa. El EPR se construye con los puntos 1 a 9 del índice.

2) Restricciones adicionales para los despidos colectivos (EPC): la mayoría de los países impone demoras, gastos adicionales o procedimientos de notificación cuando un empleador despide a un gran número de trabajadores a la vez. El EPC se construye con los puntos 18 a 21 del índice.

Los EPR y EPC se combinan en un único indicador sobre despido individual y colectivo de trabajadores (EPRC).

3) Regulación de los contratos temporales (EPT): este componente incluye la regulación de los contratos de duración determinada y los contratos a través de TWA. Considera los tipos de trabajo para los que se permiten estos contratos y su duración, las normas que regulan el establecimiento y funcionamiento de las TWA y el principio de igualdad de trato para los trabajadores contratados a través de las agencias. Este indicador se describe en los puntos 10 a 17.

Las fuentes utilizadas para el cálculo de los indicadores incluyen la legislación nacional o regional. Recientemente se han añadido los convenios colectivos y las sentencias judiciales como fuentes para calcular el índice. Estas 21 características son cuantificadas mediante la conversión de cada característica en una unidad cardinal que se transforma entonces en una puntuación medida en una escala de 0 a 6, en la cual el 0 representa la regulación menos estricta y el 6 la más estricta. Luego, estos indicadores se agregan utilizando pesos, y se obtienen cuatro índices, según se detalla en los cuadros 5.2.1 y 5.2.2.

Cuadro 5.2.1. Severidad de la protección del empleo: despidos individuales y colectivos (trabajadores regulares), pesos, indicador resumen

Nivel 1 Escala 0 - 6	Nivel 2 Escala 0 - 6	Nivel 3 Escala 0 - 6	Nivel 4 Escala 0 - 6	Pesos
Despidos individuales y colectivos trabajadores regulares (EPRC)	Despidos individuales trabajadores regulares (EPR) (peso 5/7)	Inconvenientes procesales (1/3)	1. Procedimientos de notificación	(1/2)
		Aviso e indemnización por despidos individuales sin justa causa (1/3)	2. Retraso para iniciar un aviso	(1/2)
			3. Plazo de preaviso según antigüedad	9 meses (1/7) 4 años (1/7) 20 años (1/7)
			4. Indemnización por despido s/ antigüedad	9 meses (4/21) 4 años (4/21) 20 años (4/21)
			5. Definición de despido improcedente	(1/5)
			6. Período de prueba	(1/5)
			7. Compensación	(1/5)
			8. Reincorporación	(1/5)
			9. Tiempo máximo para la reclamación	(1/5)
			18. Definición para el uso de contratos a plazo fijo	(1/4)
			19. Requerimientos adicionales de notificación	(1/4)
			20. Retrasos adicionales asociados	(1/4)
			21. Otros gastos especiales para los empleadores	(1/4)
		Dificultad de despido (1/3)	Disposiciones adicionales para los colectivos (EPC) (Peso 2/7)	

Cuadro 5.2.2. Severidad de la protección del empleo-contratos temporales y WTA, pesos, indicador resumen

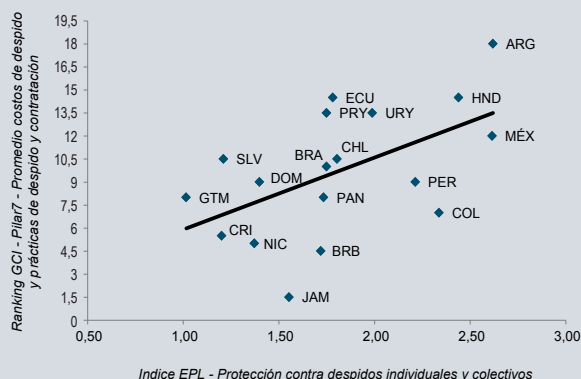
Nivel 1 & 2 Escala 0 - 6	Nivel 3 Escala 0 - 6	Nivel 4 Escala 0 - 6	Pesos
Los contratos temporales (EPT)	Contratos de duración determinada (EPFTC) (1/2)	10. Casos válidos para el uso de contratos a plazo fijo	(1/2)
		11. Número máximo de contratos sucesivos	(1/4)
		12. Duración máxima acumulada	(1/4)
	Empleo a través de agenda de trabajo temporal (EPTWA) (1/2)	13. Tipos de trabajos para los que es legal	(1/3)
		14. Restricciones sobre el número de renovaciones	(1/6)
		15. Duración máxima acumulada	(1/6)
		16. Autorización y notificación	(1/6)
		17. Igualdad de trato	(1/6)

Fuente: OCDE (2013a).

Recuadro 5.3. ¿Qué miden los indicadores de protección laboral?

Existen diversos índices que buscan medir de un modo comparable el grado de protección laboral en cada país. Algunos incluyen medidas objetivas, otros subjetivas, o una combinación de ambas. Esto hace que el análisis comparado entre países o regiones pueda arrojar resultados muy diferentes según uno u otro índice. Aquí comparamos índices que son ampliamente utilizados en la región y en el mundo: los indicadores de protección laboral (EPL) de la OCDE, y el pilar de eficiencia del mercado laboral (pilar 7) del índice de competitividad global (GCI, por sus siglas en inglés) del Foro Económico Mundial.

Gráfico 5.3.1 Relación entre dos medidas de protección laboral: EPL versus GCI



Fuente: Foro Económico Mundial (2012) y OCDE-BID (2015) para ALC.

El índice EPL considera tres tipos de regulaciones laborales: despido individual, despido colectivo y contratos temporales. Asigna un valor numérico entre 0 y 6 a 21 dimensiones para generar índices ponderados de protección laboral. No tiene en cuenta la determinación de salarios, ni percepciones de los empresarios respecto de las regulaciones laborales. En 2013 la OCDE publicó una actualización metodológica, que buscaba garantizar la comparabilidad de los datos entre los países. El BID, en conjunto con la OCDE, ha seguido esta misma metodología para calcular este indicador para los países de la región.

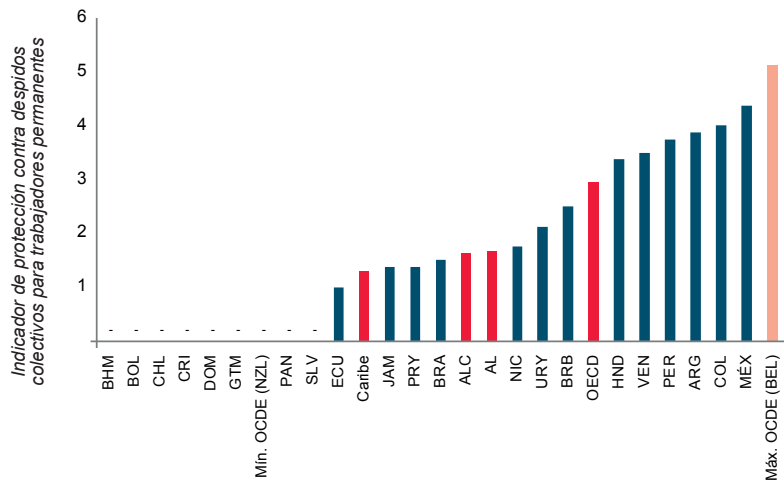
El pilar de eficiencia de los mercados laborales del GCI se basa en una encuesta realizada a 13.000 empresarios distribuidos en 148 países. La encuesta aborda preguntas relacionadas con dos temas: la flexibilidad y el

uso eficiente del talento. Dentro de estos temas, se incluyen la flexibilidad en la determinación de los salarios, las prácticas de contratación y despido, los costos por despido, el efecto de los impuestos en los incentivos para trabajar, remuneración y productividad, capacidad gerencial, y capacidad del país para atraer y retener talento. Este índice coincide con los EPL en dos aspectos: prácticas de contratación y despido, y costos de despido, pero difiere en el método de medición: subjetivo versus objetivo^a.

En el gráfico 5.3.1 se compara un promedio de estas dos dimensiones del GCI con un promedio de los índices EPL de protección contra despidos individuales y colectivos para 15 países de la región, ordenando a los países de 1 a 15, en cuyo caso 1 representa al menos protegido (más competitivo) y 15 al más protegido (menos competitivo). Se ve una asociación positiva entre los dos indicadores, aunque también se aprecia cierta discrepancia en algunos países, siendo Colombia el más extremo: es uno de los países con mayor protección de acuerdo con el índice objetivo EPL, pero las respuestas de los empresarios locales lo posicionan entre los más competitivos de este grupo de países.

Fuente: Chaves (2014).
^a Para una discusión sobre los factores que influyen las percepciones subjetivas de las empresas, véase Kaplan y Pathania (2010).

Gráfico 5.2 Protección contra despidos colectivos para trabajadores permanentes



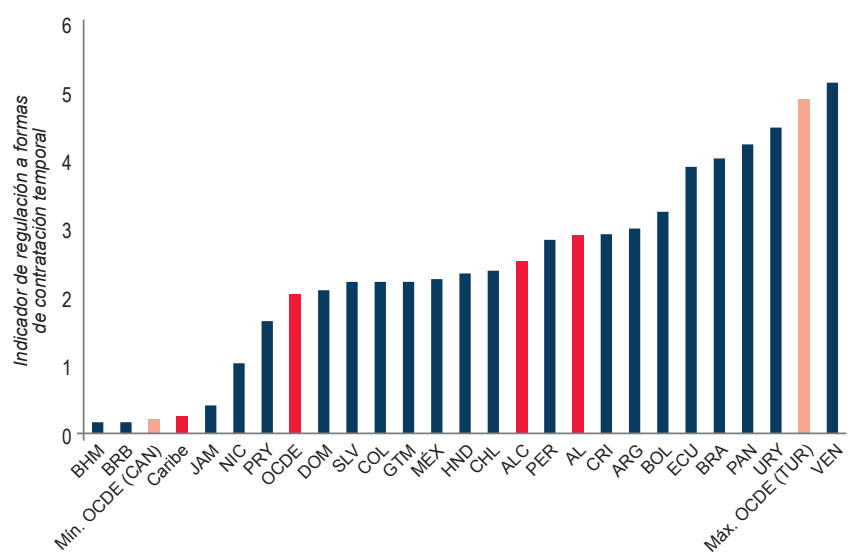
Fuente: OCDE-BID (2015) para ALC, y OCDE (2013b) para los países de la OCDE.
Nota: Indicador que toma valores de 0 a 6, en el cual el 0 representa la regulación menos estricta y 6, la más estricta. ALC = promedio para países de América Latina y El Caribe; AL = promedio para países de América Latina excluido el Caribe (Bahamas, Jamaica y Barbados).

de la OCDE, aunque existen amplias diferencias entre países, especialmente entre países del Caribe y de América Latina. Este resultado surge de comparar los indicadores de protección laboral. De acuerdo con las regulaciones vigentes a fines de 2013, es levemente más difícil despedir a un trabajador individual en la OCDE que en América Latina, y un poco más difícil que en el Caribe, aunque se observa una gran dispersión entre países de la OCDE, con un mínimo en Estados Unidos, muy por debajo de Nicaragua, y un máximo en Portugal, solo superado por Venezuela (gráfico 5.1). Por su parte, las restricciones adicionales para despidos colectivos son más fuertes en promedio en la OCDE que en América Latina, e inexistentes en siete países (gráfico 5.2).

Si bien las regulaciones para la contratación temporal son más restrictivas en América Latina que en la OCDE, y mucho más que en el Caribe (gráfico 5.3), el uso de contratos temporales ha aumentado en la región en las últimas décadas, en parte debido a las reformas laborales de los años noventa (Ciudad-Reynaud, 2004). Este tipo de contratos se realiza con el fin de esquivar las regulaciones y los costos laborales asociados a las contrataciones permanentes, y se observa que hay una utilización cada vez más extendida de los mismos en la región (Carpio et al. 2011; Meléndez y Pagés, 2011). Se trata de un instrumento que reduce los incentivos para invertir en capacitación, y puede explicar parte de la alta rotación y volatilidad del desempleo en momentos de crisis (véase el recuadro 5.1).

En algunos contextos, la legislación laboral parece inducir a una mayor rotación laboral (véase el recuadro 5.4). Por ejemplo, la expansión de contratos temporales en algunos países de la región está haciendo descender rápidamente la duración en trabajos formales. Estos contratos son formales para todos los propósitos relacionados con el pago de los costos recurrentes de la formalidad (salario mínimo, seguridad social, etc.), aunque tienen asociada una fecha de término, lo cual exime al empleador de pagar costos de despedido una vez que el contrato ha terminado. Tradicionalmente la región ha sido bastante restrictiva en cuanto al uso de contratos temporales (el gráfico 5.3 muestra el indicador de restricción de contratos temporales en la región, en comparación con la OCDE). En este sentido, las limitaciones para generar trabajos formales pero temporales en la región son en promedio más elevadas que en la OCDE. Sin embargo, en los últimos años ha habido importantes incrementos de la contratación temporal en el sector formal en algunos países. Por ejemplo, en Bolivia el porcentaje de trabajadores asalariados formales con contrato temporal en zonas urbanas (con edades de entre 25 y 40 años) pasó del 31% en 2006 al 43% en 2013. Asimismo, en Perú dichos

Gráfico 5.3 Regulaciones para formas de contratación temporal

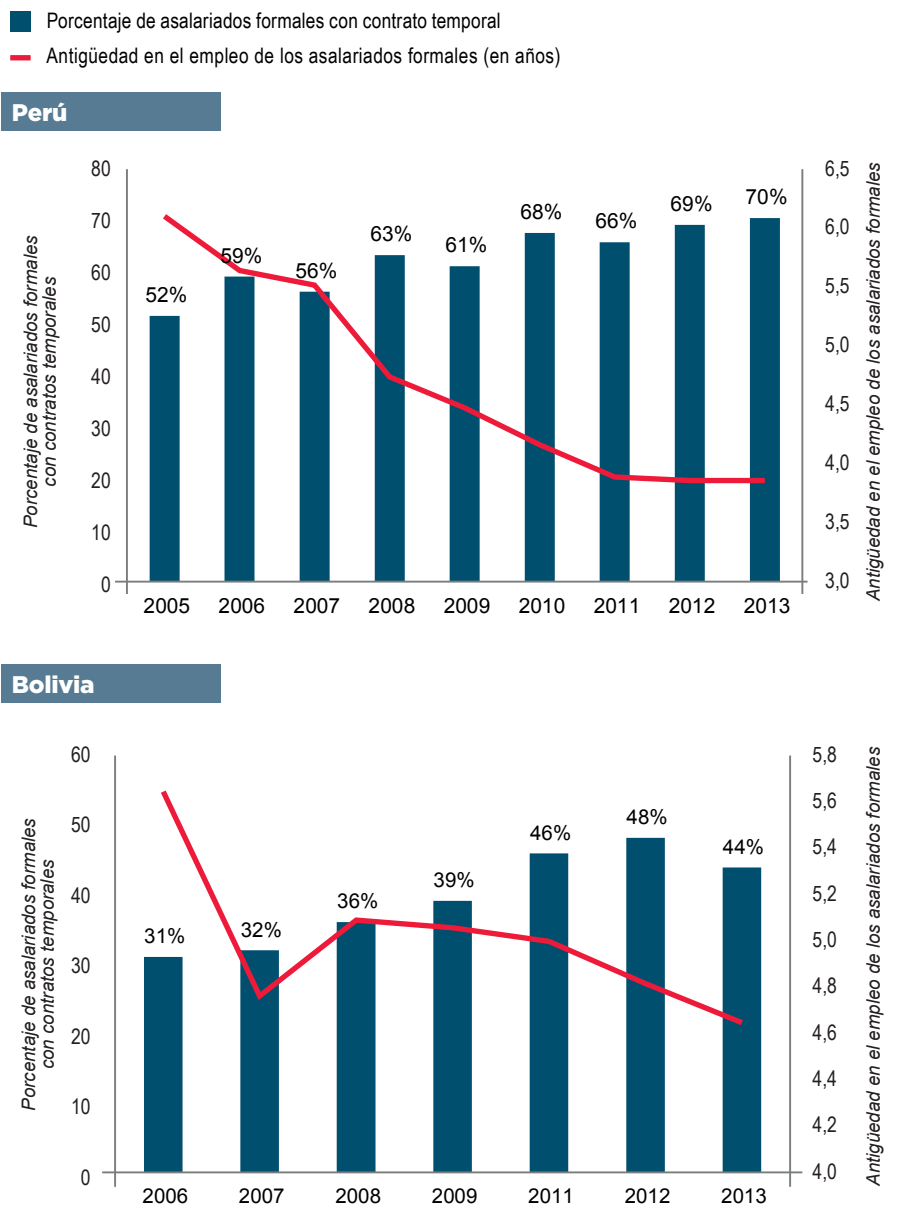


Fuente: OCDE-BID (2015) para ALC, y OCDE (2013b) para los países de la OCDE.
Nota: Indicador que toma valores de 0 a 6, en el cual el 0 representa la regulación menos estricta y 6, la más estricta. ALC = promedio para países de América Latina y El Caribe; AL = promedio para países de América Latina excluido el Caribe (Bahamas, Jamaica y Barbados).

valores ascendieron de un 50% en 2005 a un 70% en 2013. Durante este mismo período, la duración media de los trabajadores asalariados formales en zonas urbanas cayó un 17% en Bolivia (de 5,6 a 4,6 años) y un 36% (6,1 a 3,9) en Perú (gráfico 5.4).

De hecho, parte de las diferencias que existen entre países en la duración promedio de los empleos se puede atribuir a los costos de despido (gráfico 5.5). Sin embargo, para un mismo costo de despido, la rotación es mayor. Es decir, pese a que en ALC los costos del despido individual son similares a los de la OCDE (gráfico 5.1), se generan menos trabajos de larga duración.

Gráfico 5.4 Porcentaje de trabajadores formales asalariados con contrato temporal y duración media en trabajos asalariados formales: Bolivia y Perú, trabajadores de 25-40 años de edad, zonas urbanas



Fuente: Elaboración propia en base a ECH para Bolivia y ENAHO para Perú.

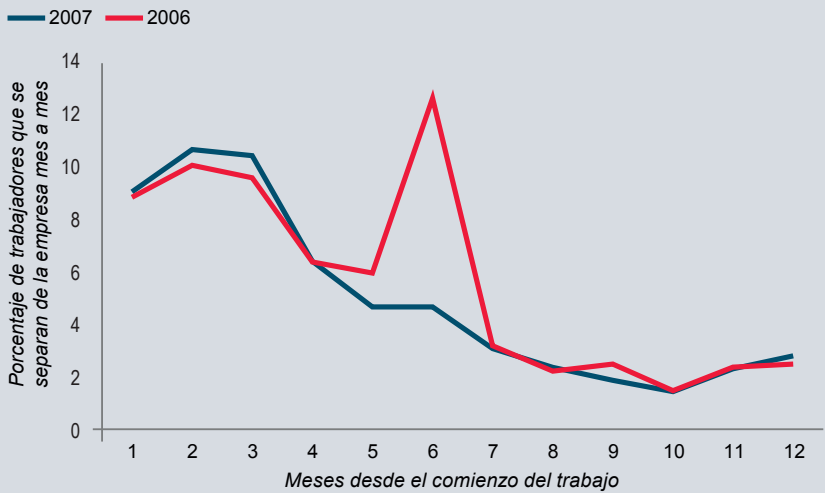
Recuadro 5.4. Legislación laboral y movilidad de los trabajadores: el caso de la reforma del código de trabajo en Ecuador

La legislación laboral es, en ocasiones, un factor determinante de la duración de la relación laboral. Muchas veces dicha legislación impone que a partir de un determinado mes entre en vigor una serie de costos laborales. Hay toda una literatura especializada en Europa que detalla cómo la gran mayoría de los contratos temporales no se renuevan ante la perspectiva de que se conviertan en contratos indefinidos con costos de despido mucho más altos (Cahuc, Charlot y Malherbet, 2012; Costain et al., 2010).

El código del trabajo de Ecuador recoge la figura del contrato de aprendiz. Antes de la reforma del código de trabajo de 2006, estos contratos tenían una remuneración mínima del 65% del salario mínimo y se extendían por un período máximo de seis meses, después de los cuales los aprendices se convertían en trabajadores con todos los beneficios. Los registros administrativos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) muestran claramente el impacto que esta legislación tenía en el porcentaje de trabajadores que se separan de una empresa (véase el gráfico 5.4.1). En 2005 y 2006 dicho porcentaje se incrementó de manera desproporcionada en el sexto mes, pues pasó de un 6% en el quinto mes a un 12% en el siguiente, lo que sugiere que la legislación motivaba que una gran parte de los jóvenes salieran de sus empresas al llegar al sexto mes, simplemente porque la compañía no quería incurrir en los costos adicionales de un trabajo indefinido.

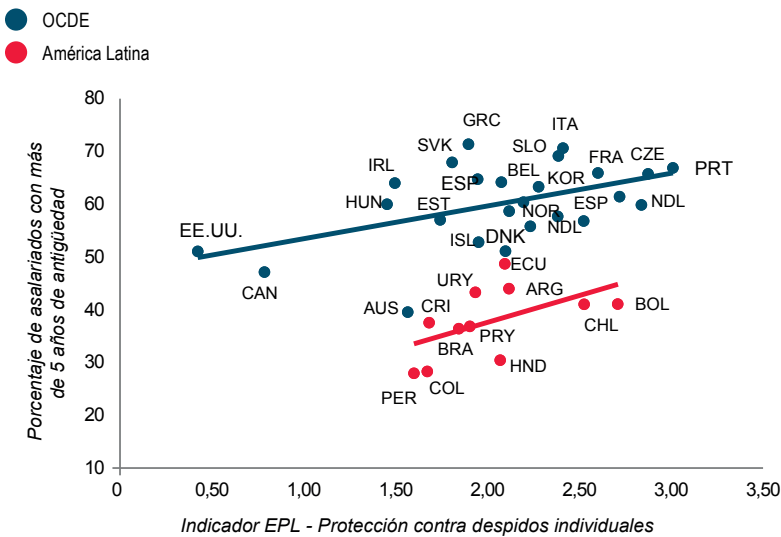
En la reforma de 2006 del Código de Trabajo, se establece que los contratos podrán ser de hasta dos años. Este cambio legislativo provocó una transformación radical del porcentaje de trabajadores que se separan de la empresa en el sexto mes. En 2007 dicho porcentaje se ubicó por debajo del 5%, y a partir de 2008 del 4%. Este es un claro ejemplo que permite observar cómo la legislación laboral está íntimamente relacionada con la duración en la empresa de los trabajadores.

Gráfico 5.4.1 Porcentaje de trabajadores que se separan de la empresa



Fuente: Elaboración propia en base a datos administrativos del IESS.

Gráfico 5.5 Protección contra despidos individuales y porcentaje de asalariados con más de cinco años de antigüedad



Fuente: Elaboración propia en base a OCDE (2015) y OCDE-BID (2015).
EPL = indicadores de protección laboral, metodología de la OCDE.

Los costos de despido en ALC

Las indemnizaciones y el aviso previo constituyen los costos monetarios del despido, siendo que las primeras conforman el componente más importante en la región. Como se vio en el capítulo 4, las indemnizaciones suelen ser obligatorias, cubren sobre todo a trabajadores del sector privado una vez superado un período de prueba, en general por despido sin justa causa, y se financian internamente por las propias empresas (Holzmann et al., 2011). El beneficio está directamente relacionado con la antigüedad laboral, y en la mayoría de los casos corresponde a un mes de salario por año trabajado. Al momento de contratar, el empleador ve la contingencia del despido y del pago por indemnización, para el cual podría generar una provisión en la forma de flujo de ahorro en el tiempo. Sin embargo, dado que esa provisión no es obligatoria, suele suceder que al momento del despido el empleador no cuenta con dinero suficiente del *stock* de fondos acumulados para afrontar el pago.

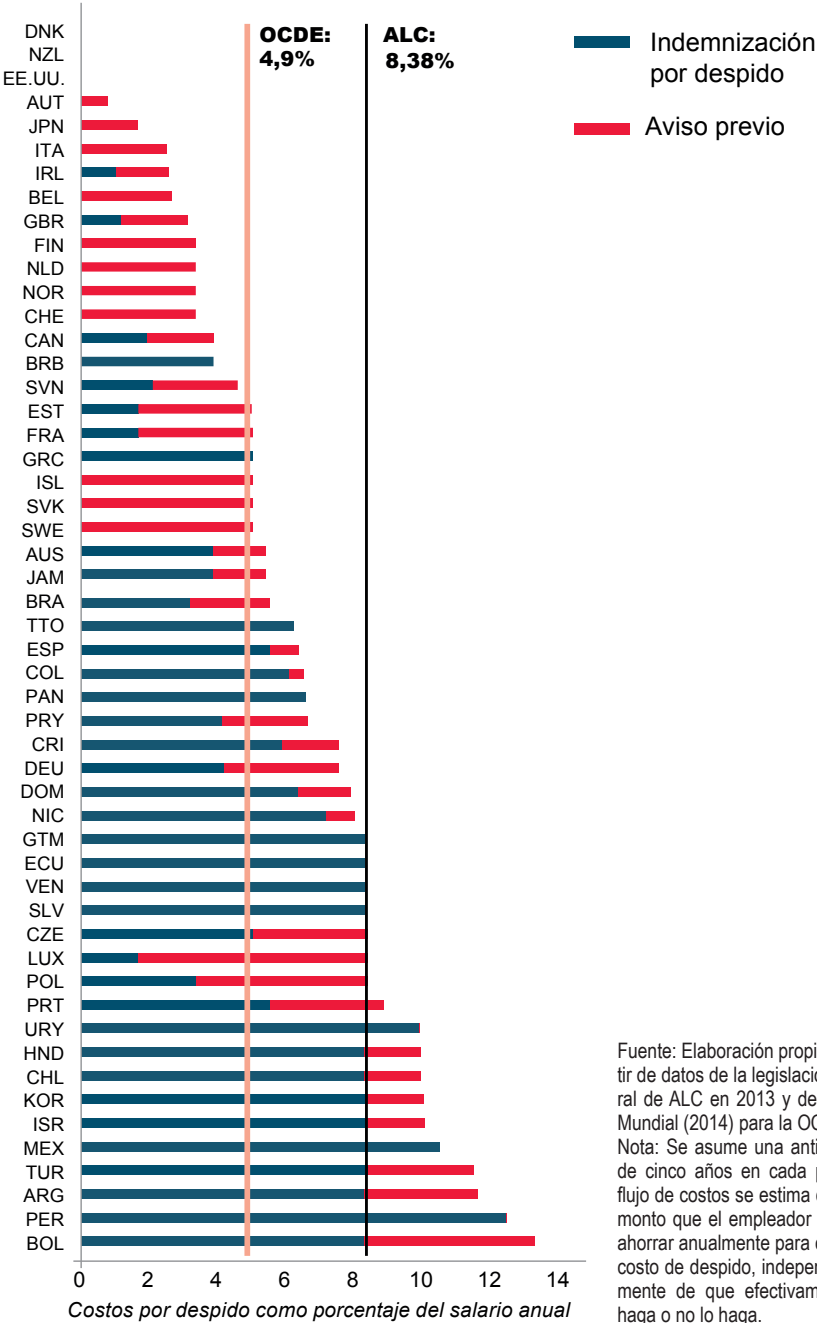
En términos del flujo de costos³ que los empleadores deberían prever para un potencial despido, el promedio regional de la suma de estos costos ronda el 8,4% del salario anualizado, con importantes variaciones entre los países. Por ejemplo, en Bolivia y Perú se registran los costos más altos de la región, que ascienden a 13,3% y 12,5%, respectivamente. En Bolivia la indemnización por despido injustificado corresponde a un mes de salario por año trabajado; no obstante, se establece que el aviso previo al despido debe ser de tres meses, lo que suma un total de 240 días a pagarse en el caso de un trabajador con cinco años de antigüedad. En Perú, si bien no se establece aviso previo al despido, la indemnización por despido injustificado es de 1,5 meses por año trabajado; es decir, para este caso corresponden 7,5 meses de paga por cinco años de antigüedad, lo que equivale a 225 días. Por otra parte, se observa que el país con los costos por despido más bajos es Barbados, con un 3,9%, seguido por Jamaica y Brasil con alrededor de un 5,5%. Al comparar con la OCDE, el costo de despido (para un empleado con cinco años de antigüedad) es superior en la región: un 8,4% frente a un 4,9% del salario anual (véase el gráfico 5.6).

Al momento de despedir a un trabajador, el costo de despido (*stock*)⁴ promedio regional se ubica en el 42% del salario anual (calculado para un trabajador con cinco años de antigüedad). Así, se observa que si en Bolivia un empleador le debe pagar a un empleado con cinco años de antigüedad

³ El flujo de costos se estima como el monto que el empleador debería ahorrar anualmente para cubrir el costo de un despido, independientemente de que, en efecto, lo utilice o no.

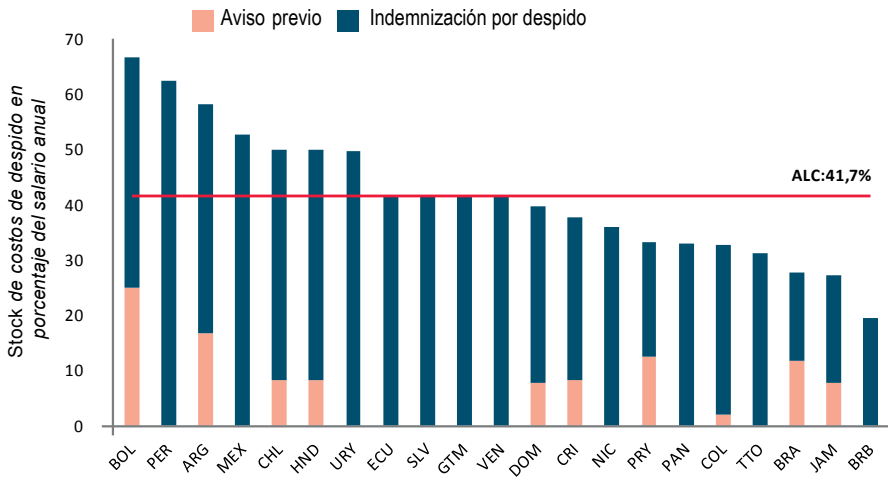
⁴ El *stock* de costos se estima como el monto total que el empleador debe pagar al momento del despido, independientemente de que haya realizado un pre-ahorro mensual o no.

Gráfico 5.6 Flujo de costo anual por indemnización y aviso previo de un trabajador con cinco años de antigüedad



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la legislación laboral de ALC en 2013 y del Banco Mundial (2014) para la OCDE.
Nota: Se asume una antigüedad de cinco años en cada país. El flujo de costos se estima como el monto que el empleador debería ahorrar anualmente para cubrir el costo de despido, independientemente de que efectivamente lo haga o no lo haga.

Gráfico 5.7 Stock de costos de despido, al momento del despido para un trabajador con cinco años de antigüedad



Fuente: Alaimo et al. (2015).

Nota: Se asume una antigüedad de cinco años en cada país. El stock de costos se estima como el monto total que el empleador debe pagar al momento del despido, al margen de que haya realizado un ahorro previo mensual o no.

el monto completo de indemnización que le corresponde, este llegaría a representar el 66,7% del salario anual; en Perú el 62,5%; y en Argentina el 58,3%. Los países que se encuentran por debajo del promedio regional son Barbados, Brasil, Colombia, Costa Rica, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, y Trinidad y Tobago. Como se observa en los gráficos 5.6 y 5.7 (flujo y stock), los países del Caribe son los que, en general, registran los costos más bajos.

En la mayoría de los países, el financiamiento de las indemnizaciones es interno y sin ahorro previo, lo cual constituye una amenaza de falta de pago para los trabajadores en caso de insolvencia de las empresas, cualquiera que sea su tamaño.

Las debilidades institucionales en la fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral y el posible desfase entre regulación y productividad pueden explicar el hecho de que, si bien ALC y la OCDE ostentan niveles similares de regulación, en América Latina y el Caribe hay un grado de rotación bastante mayor, como se indica en el capítulo 2. Micco y Pagés (2006) en-

cuentran que el efecto mitigador de la rotación laboral de las indemnizaciones por despido se reduce en la medida en que los países tienen una menor capacidad de fiscalización, calculada de acuerdo con el indicador de Imperio de la Ley construido por el Banco Mundial en sus indicadores de gobernabilidad (Kauffman, Kraay y Mastruzzi, 2003).⁵

En resumen, la regulación sobre el despido permite reducir el número de despidos injustificados, y como tal puede mejorar el bienestar del trabajador de forma directa, ya que al hacer más caro y costoso el despido disminuye su incidencia, y también de forma indirecta, ya que puede promover una mayor capacitación, lo cual a su vez, si tiene efectos sobre la productividad del emparejamiento, puede restringir la incidencia de despidos. Sin embargo, encarecer el despido puede conllevar una serie de efectos adversos en la creación de empleo formal, la productividad, y la inserción laboral de grupos vulnerables. Asimismo, puede acabar teniendo un efecto desfavorable en la rotación laboral si las empresas logran sortear las regulaciones contratando a sus empleados de manera temporal. Por lo tanto, se requiere encontrar un equilibrio entre protección al trabajador y fomento de la productividad y formalidad. En el capítulo 6 se retoma este tema y se formulan algunas opciones de política que pueden llevarnos por este camino.

Las políticas de formación de trabajadores activos

Las políticas de formación de trabajadores activos buscan mantener y mejorar la productividad de la relación laboral.

Las políticas de formación promueven mejores trayectorias laborales y mayor productividad. Aunque en la región no se han tendido a utilizar con el fin de fomentar una mayor estabilidad en el trabajo, en esta sección se argumenta que las políticas de capacitación a lo largo de la vida pueden lograr el mencionado objetivo, y promover mejores trayectorias laborales y una mayor productividad sin los potenciales efectos secundarios adversos de las regulaciones por despido. Por lo tanto, constituyen una opción de política muy interesante para enfrentar los problemas de baja productividad, alta informalidad y escasa estabilidad en el empleo que sufre la región. Las políticas de formación a lo largo de la vida involucran la adquisición, la actualización y el reconocimiento de las habilidades y capacidades de los trabajadores, y con ello buscan impulsar tanto la productividad y competitividad

⁵ Véanse los índices de gobernabilidad en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>.

de las firmas como las oportunidades laborales de los trabajadores. Esta definición abarca no solo la educación y capacitación formal, sino también la formación que se brinda de manera informal en el lugar de trabajo, y que requiere mecanismos de reconocimiento de esas habilidades adquiridas informalmente (Crespi, Fernández-Arias y Stein, 2014). La educación y la capacitación (de ahora en adelante referidos de forma conjunta como formación) están siendo enfatizadas en todos los países avanzados como una manera de enfrentar los riesgos asociados a la competencia de los países de bajo costo laboral y la desactualización ligada al rápido cambio tecnológico. Infortunadamente, como se verá más adelante, a este tema se le ha dado menos importancia en América Latina y el Caribe, a pesar de que la región enfrenta los mismos retos vinculados a la competencia externa y al rápido avance de la tecnología.

Como se señala en el capítulo 2, hay una fuerte relación entre educación y estabilidad en el empleo: la rotación laboral es menor para aquellos que han completado más años de estudios. Sin embargo, la evidencia internacional también sugiere que la formación de los trabajadores ya activos promueve mejores trayectorias laborales, a partir de mejorar los salarios en los empleos presentes y futuros y/o reducir la probabilidad de despido. La evidencia también indica que la formación de los trabajadores mejora la productividad de las firmas (véase el recuadro 5.5). La evidencia sobre el vínculo entre formación y mejor desempeño laboral también existe para la región, aunque es más incompleta y en muchos casos está sujeta a problemas de falta de información.

Dado el énfasis en el capital humano, muchos países han instaurado políticas para fomentar las inversiones en formación por parte de empresas y trabajadores. Para que estas sean efectivas y logren mejorar la productividad de trabajadores y firmas, se requiere: 1) incorporar directamente el insumo de los empleadores en el desarrollo de los programas de formación, a fin de que los trabajadores se capaciten en materias relevantes; 2) fomentar la inversión en capital humano mediante mecanismos públicos de apoyo al financiamiento de la formación; 3) establecer los mecanismos de financiamiento en base a resultados (aprendizajes, resultados relacionados con el mercado laboral y/o certificaciones); 4) instituir mecanismos públicos de control de calidad y pertinencia de los aprendizajes; 5) asegurarse de contar con mecanismos de información que permitan orientar las decisiones de inversión en materia de formación, tanto de las empresas como de los trabajadores, hacia centros, programas y cursos de calidad, que sean más pertinentes para sus necesidades; 6) asegurarse de que exista un organis-

Recuadro 5.5. Resumen de la evidencia sobre el impacto de la formación de los trabajadores en salarios, productividad y probabilidad de despido

La literatura que analiza el efecto de la formación que reciben los trabajadores activos es bastante amplia. En su mayoría, se trata de estudios que estiman el efecto sobre el salario de los trabajadores que han recibido formación con datos de países desarrollados como Alemania, Bélgica, Estados Unidos, Francia, Países Bajos, Reino Unido y Suiza (véase, por ejemplo, Aralampulam y Booth, 1998; Blundell, Dearden, Meghir y Sianesi, 1999; Dearden, Reed y van Reenen, 2000; Frazis y Lowenstein, 2005; Gerfin, 2004; Goux y Maurin, 2000; Konings y Vanormelingen, 2010; Lynch, 1992; Pishke, 2001). Por lo general, los impactos estimados son positivos y de gran magnitud. De hecho, según muchos de estos estudios, la capacitación en planta tendría en los salarios efectos superiores a los que tiene la educación formal (Haelermans y Borghans, 2011).

La literatura también ha analizado los efectos de la formación en la productividad de las firmas (por ejemplo, Almeida y Carneiro, 2008; Barret y O'Connel, 2001; Dostie, 2010; Dearden, Reed y van Reenen, 2000; Konings y Vanormelingen, 2010; Zwick, 2004). Esta bibliografía es más reducida y aún no ofrece un panorama consistente de resultados. Una limitación sobresaliente es la ausencia de información sobre costos que permita conocer el retorno neto de la capacitación. La excepción la constituye el estudio de Almeida y Carneiro (2008), quienes encuentran que en Portugal la capacitación que brindan las empresas a sus trabajadores tiene retornos netos importantes (8%), comparables en magnitud a los retornos de invertir en educación o en capital físico.

Un reto metodológico que enfrentan estas investigaciones es que la formación puede estar asociada con aspectos como los salarios y la productividad sin que ello refleje una relación causal. Por ejemplo, factores como las habilidades gerenciales del personal directivo pueden a la vez incrementar la productividad de los trabajadores y las inversiones en capacitación. Un número más reducido de estudios saca provecho de variaciones exógenas en la decisión de capacitación y suele observar impactos de menor magnitud (véase Leuven y Oosterbeek, 2008; 2004). Sin embargo, una publicación reciente aprovecha la asignación aleatoria de un pequeño número de trabajadores de un call center en los Países Bajos a programas de ca-

pacitación en la empresa, y encuentra efectos grandes en la productividad de los trabajadores y efectos positivos sobre los colegas (“pares”) de los trabajadores capacitados (De Grip y Sauermann, 2012). Dado el tamaño de esta muestra y los niveles de precisión, no es claro que los resultados se puedan generalizar.

Los efectos de la formación de los trabajadores activos no solo se materializan en salarios y productividad, sino también en la reducción de la inestabilidad laboral, aunque este efecto ha sido mucho menos explorado en la literatura que el efecto en los salarios. De acuerdo con un estudio de la OCDE (OCDE, 2004), la formación tiene un efecto importante en las medidas objetivas y subjetivas de estabilidad laboral, particularmente para trabajadores de mayor edad y con menos años de estudios. Ello sugiere que, para estos grupos, la formación desempeña un rol fundamental pues proporciona las competencias necesarias para mantener la productividad en línea con los salarios, facilitando la permanencia en un empleo.

En el caso de América Latina y el Caribe, la evidencia sobre el impacto de la capacitación de trabajadores activos es muy escasa y no ha arrojado resultados concluyentes. Los estudios de Ibararán, Maffioli y Stucchi (2009) y Flores Lima, González-Velosa y Rosas (2014) utilizan la información de las Encuestas de Empresas del Banco Mundial para estimar el impacto de la capacitación que ofrecen los empleadores a sus trabajadores sobre la productividad. En el caso de ambos estudios, los análisis se limitan al sector manufacturero. Ibararán, Maffioli y Stucchi (2009) utilizan datos de corte transversal en una muestra de 16 países y, para realizar la estimación, construyen variables instrumentales a partir de segmentos de firmas pares con características similares. Sus resultados muestran un impacto positivo en productividad. Por su parte, Flores Lima, González-Velosa y Rosas (2014) utilizan datos longitudinales a nivel de firma y cubren una muestra de 11 países. Estimando una función de producción que combina efectos fijos, los autores observan que la capacitación en planta de trabajadores activos solo incrementa la productividad multifactorial de las firmas de más de 100 trabajadores.

En definitiva, la literatura señala que la formación suele arrojar efectos positivos, y de magnitud considerable, en los salarios, la estabilidad laboral y la productividad.

mo público capaz de orientar la política de capacitación, y en general de desarrollo de habilidades, en función de metas de desarrollo, productividad y/o bienestar de los trabajadores; y 7) garantizar que el sistema educativo y de capacitación esté integrado de forma que permita recorridos formativos que puedan promover aprendizajes a lo largo de la vida (Crespi, Fernández-Arias y Stein, 2014; Huneus, De Mendoza y Rucci, 2013; Ricart, Morán y Kappaz, 2014). Como se verá a continuación, un problema fundamental en la región es que estos mecanismos no se han puesto en marcha en prácticamente ningún país, algo que es necesario si se quiere mejorar la situación del mercado laboral y la productividad de ALC.

Las políticas de formación pueden responder a objetivos de eficiencia o equidad, y es preciso entender qué objetivo se busca alcanzar para luego definir cuál es el mejor mecanismo de asignación de fondos: subsidios por el lado de la oferta para financiar a instituciones oficiales y/o proveedores de servicios (públicos y privados) y/o subsidios por el lado de la demanda, es decir, trabajadores y empresas. Huneus, De Mendoza y Rucci (2013) presentan ejemplos de intervenciones que realizan los gobiernos en el mercado de la capacitación (véase el cuadro 5.1) y destacan la importancia de entender el objetivo que se busca alcanzar para poder priorizar, supervisar y lograr un uso efectivo de las mismas.

Las políticas de formación para los trabajadores de América Latina y el Caribe

Como se señaló en el capítulo 2, el grado de formación de los trabajadores de ALC es varias órdenes de magnitud más bajo que el que reciben los trabajadores de los países de la OCDE externos a la región (gráfico 2.17). Sin embargo, la evidencia acerca de qué tanto se invierte en formación para trabajadores activos en la región es muy escasa, ya que solamente unas pocas encuestas de algunos países recogen esos datos. Asimismo, el Foro Económico Mundial compila información acerca de la incidencia de la capacitación a partir de encuestas a empresarios (gráfico 5.8). Si bien dichos datos son cuestionables, dado que se basan en las respuestas subjetivas de un grupo selecto de empresarios en cada país, aportan algo de información adicional. Así, se puede inferir que la incidencia de la formación en ALC está por debajo del promedio mundial, y por debajo de la de otras regiones emergentes, como Europa Central y Asia del Este y el Pacífico.

Esto es particularmente problemático en el contexto de la región, donde el nivel de educación de la fuerza laboral es todavía bajo (gráfico 3.2 del ca-

Cuadro 5.1. Objetivos de política y mecanismos de asignación de la capacitación

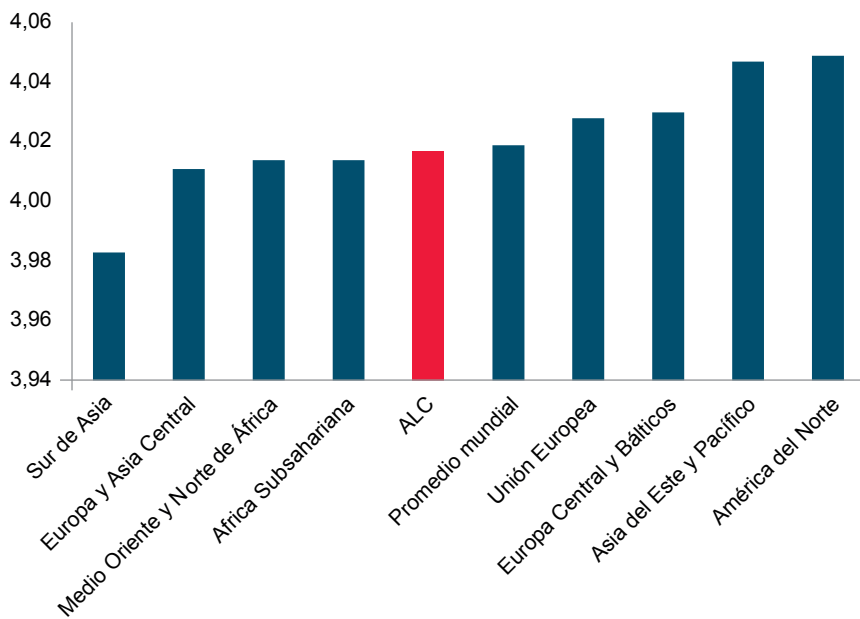
Mecanismos de asignación	Demanda		Oferta
	Individuos	Empresas	Proveedores de capacitación
Objetivos			
Equidad	Atención de necesidades de capacitación de grupos vulnerables: trabajadores con bajos niveles de instrucción, desempleados, etc.		Provisión de capacitación gratuita o a bajo costo para ampliar el acceso y participación
Eficiencia: productividad	Asignación hacia los trabajadores contribuye a aumentar los beneficios individuales: mayores salarios, mejores condiciones laborales, más estabilidad en el empleo, etc.	Mejor ajuste de la oferta a las necesidades del sector productivo	Atención de estrategias productivas nacionales o sectoriales a través de la capacitación
Eficiencia: fallas de mercado	Subsidio a la capacitación mitiga los problemas de escasez o falta de crédito que enfrentan las personas.	Subsidio para la capacitación para PyME que no se capacitan por problemas crediticios	Economías de escala en la provisión de los cursos

Fuente: Huneus, De Mendoza y Rucci (2013).

pítulo 3). Las deficiencias podrían ser aún mayores si se calcularan en términos de aprendizajes. Si bien no existen todavía mediciones del acervo de habilidades de la fuerza laboral de América Latina, la evidencia sugiere que décadas de baja calidad educativa han hecho mella en la calidad de la fuerza de trabajo de la región, como expresan los resultados de las pruebas PISA de 2009 (OCDE, 2010a).

Esto implica que los trabajadores de la región no llegan equipados a sus lugares de trabajo para producir valor para ellos y sus firmas. La información

Gráfico 5.8 Incidencia de la formación entre los trabajadores activos

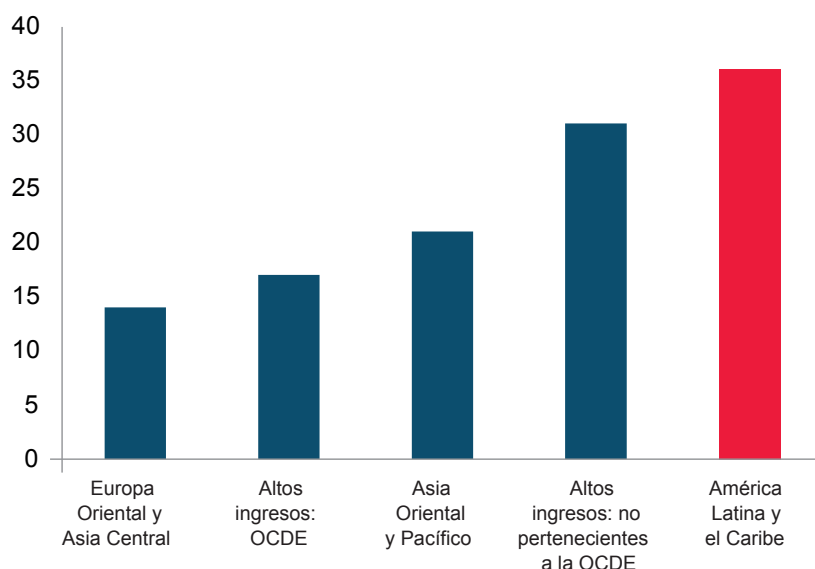


Fuente: Foro Económico Mundial (2014).
Nota: La gráfica representa las respuestas a la siguiente pregunta: “En su país, ¿en qué medida las empresas invierten en la capacitación y el desarrollo profesional de sus empleados?” [1 = no invierten; 7 = invierten mucho], promedio ponderado 2013–14.

existente sugiere que la falta de habilidades lleva a que la demanda de las mismas por parte de las empresas de la región quede insatisfecha, lo cual supone un cuello de botella para el crecimiento. Y esto no es sorprendente. Un tercio de las empresas de ALC –69% en Brasil y 56,6% en Argentina– identifican a la formación inadecuada de los trabajadores como el mayor obstáculo para sus operaciones y como una dificultad principal para la innovación (Banco Mundial, 2010). De hecho, este porcentaje es mayor que el de otras regiones del mundo (gráfico 5.9). También en un buen número de países de la región, un porcentaje de empleadores mayor al del promedio mundial manifiesta tener problemas para contratar trabajadores con las habilidades que requieren (Manpower, 2013).

Alrededor del 90% de los empresarios de Argentina, Brasil y Chile señalan que no encuentran las competencias que necesitan para poder producir de

Gráfico 5.9 Porcentaje de firmas que identifican la inadecuada formación de la fuerza laboral como un obstáculo importante



Fuente: Banco Mundial (2010).

manera competitiva (Bassi et al., 2012). Asimismo, para la mayoría de los empresarios de Bahamas, Honduras, Panamá y Uruguay, las deficiencias en materia de habilidades constituyen la principal dificultad que enfrentan en el proceso de selección de personal (Flores Lima, González-Velosa y Rosas 2014). Finalmente, de todas las regiones del mundo, América Latina y el Caribe es la región donde hay un mayor porcentaje de empresas que manifiestan que el hecho de contar con una fuerza de trabajo con bajas habilidades constituye un gran obstáculo para el desarrollo de sus actividades (OCDE, 2014b).

Ahora bien, vale la pena indicar que no todos los datos son congruentes con grandes o crecientes brechas de habilidades si se miden en términos de género, raza o distribución del ingreso. Al menos en lo que se refiere a la educación formal, la brecha se ha ido cerrando (Cruces, García Domenech y Gasparini, 2012).⁶ Un dato que es todavía difícil de cuadrar con los anteriores es el hecho que la evidencia también sugiere que los retornos a la educación están cayendo en la región (Lustig, López-Calva, y Ortiz-Juárez,

⁶ Cruces, García Domenech y Gasparini (2012) analizan diferencias en resultados educativos y oportunidades de acceso para la población, lo cual incluye desigualdades en la cantidad de años de escolarización, brechas en asistencia escolar, diferencias salariales por habilidades y gasto público social en el sector. Los autores encuentran que entre 1990 y 2000 se ha producido un efecto igualador en términos de ingresos, debido a la incidencia del gasto público hacia sectores más pobres y a un aumento en la demanda relativa de trabajo poco calificado.

2013; Aedo y Walker, 2012; Gasparini et al., 2011). Las causas de este fenómeno son todavía poco conocidas y por lo tanto no es fácil hacer coincidir esta evolución con los datos que sugieren que hay grandes brechas de capital humano en la región (Ferreira, Firpo y Messina, 2014).⁷

Los Institutos Nacionales de Capacitación como eje de la oferta de formación

La forma predominante de apoyo a la formación en América Latina y el Caribe es hoy en día el subsidio a la oferta de capacitación, a partir de la creación de los Institutos Nacionales de Capacitación (INC). Los INC son órganos públicos financiados en la mayoría de los casos a partir de un impuesto específico a la nómina (por ejemplo el SENA en Colombia, el Infotep en República Dominicana, el INA en Costa Rica, el Inadeh en Panamá, y el SNPP en Paraguay, entre otros).⁸ Estos organismos fueron creados a mediados del siglo XX, cuando América Latina se hallaba en el proceso de industrialización basada en la sustitución de importaciones y, al igual que otros aspectos de la política y legislación laboral de la región, desde su origen han experimentado pocos cambios en cuanto a su gestión, a pesar de las enormes transformaciones que ha sufrido el modelo productivo local.⁹

Estas instituciones se financian a partir de un impuesto específico que comprende entre un 0,25% (Uruguay) y un 3% (Jamaica) de la nómina de los trabajadores formales (véase el cuadro 5.2). De esta manera, se busca aumentar la incidencia de la capacitación, a partir de reducir el costo de financiar la formación para las empresas y los trabajadores, proveyendo servicios de formación gratuita. Si bien no se dispone de mecanismos para medir los resultados, hay elementos que indican que el sistema opera con dificultades en la región.

En primer lugar, a pesar de que en algunos países los recursos recaudados y dedicados a estas instituciones han sido amplios, la evidencia sugiere que las

⁷ Una reciente publicación sobre este tema (González-Velosa, Rucci, Sarzosa y Urzúa, 2015) estudia los retornos a la educación superior en Chile y Colombia y revela que en realidad hay una gran dispersión en dichos retornos, e incluso, dependiendo de los sectores y proveedores de formación, los retornos pueden llegar a ser negativos.

⁸ En Colombia el impuesto específico para financiar el Instituto Nacional de Capacitación fue eliminado a finales de 2013, y su financiamiento pasó al área de recursos generales.

⁹ Como se menciona más adelante, uno de los cambios tiene que ver con el beneficiario de la formación. Originalmente estas instituciones surgieron para apoyar la capacitación de trabajadores empleados en las empresas que financian su funcionamiento, pero por cuestiones de equidad, muchos INC destinan hasta el 50% de sus recursos a personas desocupadas, de bajos ingresos, u otros grupos vulnerables.

Cuadro 5.2. Características de los Institutos Nacionales de Capacitación

País	instituto	Contribución (porcentaje de la nómina)	Contribución (porcentaje del PIB)	Esquema de provisión
Chile	SENCE	n.c.	0,100	1
Colombia	SENA	2,0	0,367	4
Ecuador	Secap	0,5	0,030	4
El Salvador	Insaforp	1,0	0,120	2
Honduras	Infop	1,0	0,190	4
Jamaica	HEART	3,0	0,510	1
Panamá	Inadeh*	1,5	0,290	2
Paraguay	Sinafocal	1,0	0,000	2
Rep. Dom.	Infotep	1,0	0,070	4
Uruguay	Inefop	0,25	0,043	1

Fuente: Huneus, De Mendoza y Rucci (2013).

Nota: Esquemas de provisión de formación: 1 = gestor, 2 = casi siempre gestor, 3 = frecuente provisión de formación, 4 = siempre formador.

* El Inadeh se creó mediante el Decreto Ley del 8 de febrero de 2006 y absorbió al antiguo Instituto Nacional de Formación Profesional (Inaforp) y otros programas, acciones y recursos de capacitación e iniciativas en marcha.

n.c. = no corresponde. En el caso de Chile, no es un impuesto a la nómina, es una exención de hasta el 1% de la planilla de los impuestos sobre los beneficios en función de los recursos invertidos en capacitación laboral

empresas han hecho poco uso de la capacitación impartida por estos centros. El presupuesto de los INC es muy heterogéneo, pero en algunos países los recursos destinados a ellos han sido abundantes. Según Huneus, De Mendoza y Rucci (2013), al menos tres países de la región (Colombia, Jamaica y Panamá) estarían gastando por encima de un 0,3% del PIB en capacitación, cifras que son similares o incluso superiores a los esfuerzos de capacitación de los países desarrollados (véase el gráfico 5.10)¹⁰. Otro grupo se sitúa entre un 0,1% y un 0,2% del PIB (Chile, El Salvador y Honduras). Pero en algunos países (Paraguay, República Dominicana y Uruguay) el presupuesto es exiguo, muy inferior a los promedios de la región y al 0,1% del PIB.

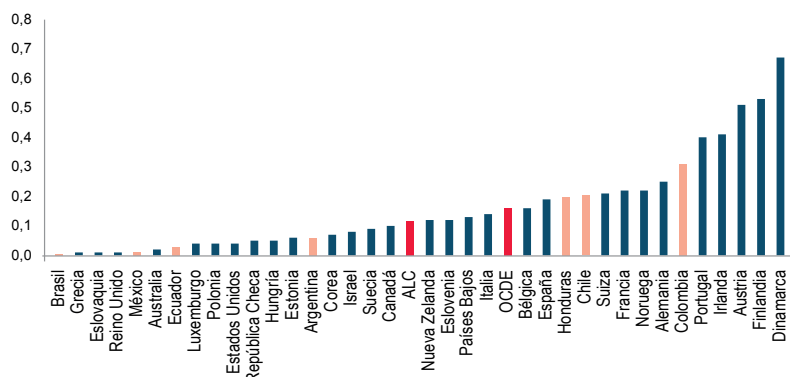
Sin embargo, de acuerdo con Flores Lima, González-Velosa y Rosas (2014), en base a una encuesta representativa aplicada a empresas formales en cinco países de la región: Bahamas, Colombia, Honduras, Panamá y Uruguay, la mayoría de la capacitación impartida es financiada con fondos de las propias empresas, las cuales utilizan muy poco los mecanismos públicos de fomento (véase el recuadro 5.6). ¿Por qué las firmas hacen tan poco uso de los INC para formar a su personal? Esto puede explicarse, por un lado, en función de la baja calidad de la formación ofrecida (que se contrapone

¹⁰ El gráfico 5.10 representa el gasto en capacitación en sentido amplio, e incluye: capacitación institucional (que sería equivalente al gasto de los INC), capacitación en el lugar de trabajo, capacitación alternativa (en el aula y en las firmas), y apoyo especial para aprendices. Al comparar el cuadro 5.2 con el gráfico 5.10, se observa que incluso así el gasto en capacitación de algunos países de la región es elevado.

con el objetivo de eficiencia-productividad mencionado en el cuadro 5.1), y por otro al hecho de que los INC han ido derivando una buena parte de sus recursos hacia el logro de la inserción laboral de trabajadores no empleados, o empleados en el sector informal (orientados por un objetivo de equidad).

En estos momentos no existe ningún indicador objetivo de la calidad de la formación ofrecida (ni información que permita estimarla). Sin embargo, es probable que la capacitación que se brinda no esté a la altura de los requerimientos de las

Gráfico 5.10 Gasto en capacitación como porcentaje del PIB, 2010



Fuente: Cerutti et al. (2014) para ALC y OCDE (2015).

Nota: De acuerdo con la definición utilizada por el Banco Mundial y la OCDE, el gasto en capacitación incluye: capacitación institucional, capacitación en el lugar de trabajo, capacitación mixta (en el aula y en las firmas), y apoyo especial para aprendices.

Recuadro 5.6. Las inversiones en capacitación por parte de las empresas

En general, es poco lo que se conoce sobre la naturaleza de las inversiones que hacen las firmas formales de la región en el capital humano de sus trabajadores. De acuerdo con Flores Lima, González-Velosa y Rosas (2014) entre el 30% y el 50% de las firmas de la región ofrece capacitación a sus trabajadores, a través de cursos que suelen ser estructurados y de corta duración, y que se concentran en habilidades específicas del oficio. Los trabajadores más calificados suelen beneficiarse de estos cursos con mayor probabilidad e intensidad. A partir de una encuesta aplicada a empresas de cinco países de la región: Bahamas, Colombia, Honduras, Panamá y Uruguay, estos autores constatan también que el financiamiento de estos programas recae sobre todo en las empresas, ya que los subsidios estatales de fomento no suelen utilizarse, y se dirigen mayormente a las firmas más grandes.

empresas por al menos tres razones (Crespi, Fernández-Arias y Stein, 2014):

■ En primer lugar, los procesos para asegurar que la formación se oriente a los sectores y perfiles ocupacionales demandados por el sector productivo están muy poco desarrollados.¹¹ Solo en Chile, Colombia y México, aunque de forma incipiente y no totalmente generalizada, se ha implementado un modelo de formación por competencias que permite orientar los programas formativos a los aprendizajes que los trabajadores deben lograr para cada perfil ocupacional, con una actualización continua de esos aprendizajes. La inexistencia de esta infraestructura hace que sea muy difícil organizar paquetes formativos relevantes –tanto para los trabajadores que buscan insertarse en el mercado laboral como para trabajadores ya activos–, que ofrezcan la posibilidad de que los trabajadores y las empresas puedan actualizar continuamente sus competencias y desarrollar competencias nuevas, dentro de una lógica de trayectorias de aprendizaje a lo largo de la vida.

■ En segundo lugar, tampoco existen los mecanismos de medición de resultados e impacto que permitirían verificar si los resultados deseados se están efectivamente logrando. Son muy pocos los institutos y centros de capacitación con buenos sistemas de monitoreo de resultados, ya sea en lo atinente a la inserción laboral –si la capacitación se imparte a trabajadores que están fuera del mercado laboral– o en cuanto a la mejora de las habilidades, los ingresos o la productividad, si la formación se dirige a los trabajadores ya activos. Por otro lado, casi ninguno de los institutos utiliza técnicas modernas de evaluación de impacto, destinadas a comparar el resultado de haber recibido algún tipo de formación con el que se habría alcanzado –ya sea en el empleo, los salarios o la productividad– en ausencia de dicha formación.

■ En tercer lugar, ningún país de la región cuenta con entidades independientes cuyo objetivo sea asegurar la calidad de los cursos. La inexistencia de estas instituciones, comunes en los países desarrollados, impide tener un control externo del desempeño de los INC y otras entidades de capacitación que ofrecen formación financiada por el Estado. El resultado de esta situación es que en algunos países se están invirtiendo importantes cantidades de recursos en formación, sin que haya una rendición de cuentas relacionada con los resultados.

¹¹ Por ejemplo, a diferencia de los países donde los sistemas de formación técnica funcionan mejor, apenas existen modelos de prospección de vacantes y/o mecanismos de diálogo permanente entre el sector formador y el sector empleador que permitan identificar cuáles son los sectores/perfiles con mayor demanda.

En los años noventa hubo una línea de reformas que trató de impulsar mejoras en los INC a partir de transformarlos en centros de gestión de formación (y que dejaran de ser centros de provisión directa de formación). Así, en algunos países (Chile, Paraguay, Uruguay, El Salvador), se crearon modelos de acuerdo con los cuales el instituto licita fondos entre las entidades públicas o privadas para brindar cursos según las especificaciones de la demanda (empresas y trabajadores) y en cuyo caso no hay oferta directa de cursos (o esta es muy limitada) (véase el cuadro 5.2, donde se consignan las modalidades por países). En otro grupo de países (Colombia, Honduras, República Dominicana) los INC operan como instituciones de formación, ofreciendo a las empresas y a los trabajadores un catálogo de actividades de capacitación. La hipótesis que orientó estas reformas es que los INC gestores seguramente lograrían mejores resultados en comparación con los INC formadores, gracias a que tienen la libertad de contratar distintas instituciones, privadas o públicas, las cuales —al competir para obtener las licitaciones— promoverían una mejor calidad de servicios que los INC formadores, en cuyo caso existe una institución pública con acceso de forma monopólica a los recursos del Estado. Sin embargo, en la práctica los problemas vinculados a la imposibilidad de verificar la calidad de los cursos ofrecidos por los operadores privados o públicos no han permitido que la competencia opere elevando los estándares de calidad (Huneus, De Mendoza y Rucci, 2013).¹²

Subsidios directos destinados a la formación, para las empresas o los trabajadores

En general, las modalidades directas de subsidios para empresas o trabajadores activos han sido menos utilizadas en la región, debido a la predominancia del modelo del INC como instrumento de fomento de la capacitación. La modalidad de ofrecer algún tipo de subsidio a los empresarios con el objetivo de complementar y ampliar las inversiones en capital humano que hacen las firmas en sus trabajadores ha sido puesta en práctica en Chile a partir de la franquicia tributaria. Este instrumento provee una exoneración de hasta el 1% de la planilla de los impuestos sobre los beneficios en función de los recursos invertidos en capacitación laboral. Este tipo de herramienta también existe en Argentina, y si bien se esperaría que favorezcan la pertinencia —es decir, que las empresas contraten la capacitación que precisan—, no necesariamente garantiza resultados, ya que requiere que la formación

¹² En otros casos, como Brasil y Perú, existen Institutos de Capacitación Sectoriales (como el SENAI y el SENATI, respectivamente, para el caso de la industria). Al ser sectoriales, podrían estar mejor alineados con las necesidades de habilidades del sector.

que se ofrece sea de calidad y permita elevar la productividad de empresas y trabajadores. En el caso de Chile, la configuración institucional con la que opera la franquicia tributaria no parece ser la adecuada para maximizar la calidad de los cursos. En concordancia con ello, no hay evidencia de que los trabajadores capacitados se vean beneficiados en términos de salarios o empleabilidad (Rodríguez y Urzúa, 2011; MTPS, 2011).

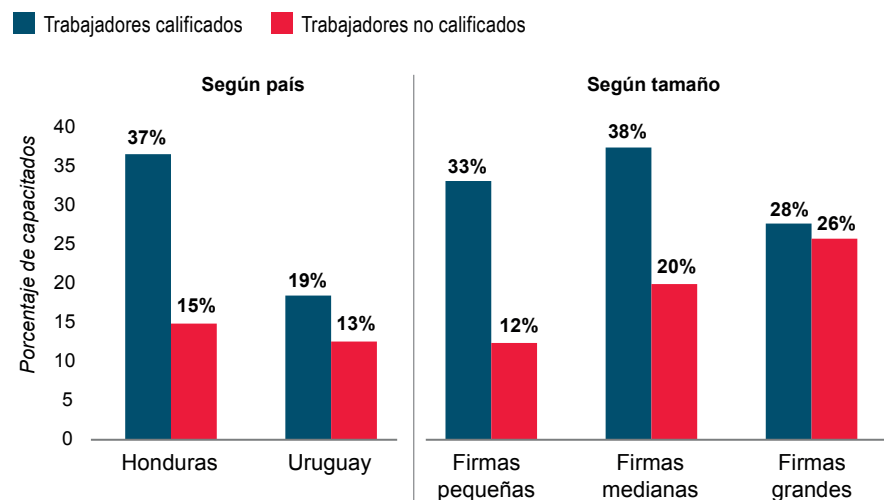
En la región también se han puesto en marcha instrumentos que proveen subsidios o bonos directamente a los trabajadores para que se capaciten donde ellos mismos decidan hacerlo, mientras están empleados en las empresas. En teoría, este tipo de programas debería mejorar las oportunidades de los trabajadores, al permitirles elegir lo que mejor les conviene, dadas sus características, sin la mediación de una empresa. Además, al promoverse la competencia entre los diferentes proveedores de formación para captar los bonos, se debería mejorar la calidad de la oferta. Sin embargo, esto requiere que las personas tomen buenas decisiones en relación con los cursos que les resulten más necesarios, o respondan mejor a las demandas del mercado. También requiere que las personas puedan discriminar entre diferentes cursos y oferentes para identificar qué propuesta es valiosa y pertinente, algo que es poco probable que ocurra dada la escasa información disponible acerca de las necesidades por el lado de los empleadores y de la calidad de la oferta en la región. En Kaplan et al. (2015) se presenta una revisión de la literatura internacional sobre este tema, y se realiza una evaluación del Bono Trabajador Activo en Chile, un programa de subsidio a la demanda orientado a los trabajadores. La evaluación arroja resultados negativos sobre el empleo y los salarios en su conjunto, pero sí se encuentran resultados positivos para las mujeres, sobre todo las de menor nivel educativo, y para la duración del empleo y la movilidad laboral. Los autores argumentan que la falta de impacto en el salario y el empleo se debe a problemas de información de los potenciales beneficiarios, ya que el programa no provee orientación vocacional ni brinda información sobre calidad de los cursos, como para ayudar a los beneficiarios a tomar decisiones bien fundamentadas al momento de elegir capacitarse.

En definitiva, si bien en varios países el nivel de inversión es similar al de las naciones desarrolladas, es necesario mejorar la oferta de incentivos y la calidad del gasto realizado a fin de lograr mejores resultados en términos de trayectorias laborales y productividad. En el capítulo 6 se proporcionan algunas indicaciones para avanzar en ese camino.

Las políticas de formación de trabajadores activos no solo presentan importantes problemas de eficacia, sino también de equidad. Para resolver este dilema, se debe buscar un sistema de formación continua que incorpore

los incentivos de todos los actores involucrados. Por ejemplo, dejar todo en manos de las empresas puede no ser la mejor estrategia para lograr eficiencia y equidad. Estas no tienen incentivos para financiar la formación en habilidades generales, debido a las altas externalidades de esa clase de formación. Del mismo modo, la evidencia indica que las firmas suelen brindar capacitación a los trabajadores más calificados, en cuyo caso la relación costo-beneficio de la capacitación tiende a favorecerlas (gráfico 5.11). Flores Lima, González-Velosa y Rosas (2014) concluyen que la formación en el puesto laboral puede ampliar las diferencias en habilidades que tienen los trabajadores con distintos niveles de educación, ya que se ofrece más intensivamente a los más calificados. Ello, a su vez, puede incrementar la brecha de salarios entre trabajadores calificados y no calificados. Esto enfatiza la importancia de las estrategias complementarias para cerrar las brechas en habilidades que tiene la fuerza laboral, incluidos el desarrollo de sistemas de formación para el trabajo a lo largo de la vida y el fortalecimiento de políticas que contribuyan a una adecuada capacitación en habilidades generales du-

Gráfico 5.11 Incidencia de la capacitación según categoría ocupacional



Fuente: Flores Lima, González-Velosa y Rosas (2014).

Notas: El tamaño de las firmas se define en función del número de empleados: pequeñas (1 a 19 empleados), medianas (20 a 99) y grandes (100 y más).

rante la etapa escolar.

Subsidios para la retención de personal

Algunos países han puesto en práctica una combinación de instrumentos que busca prevenir el despido y subsidiar la retención de los empleados en el lugar de trabajo mediante subvenciones específicas para la formación de trabajadores que podrían verse afectados ante una caída temporal de la demanda en épocas de crisis. Los subsidios salariales suelen ser la principal herramienta en estos casos, y a veces se combinan con capacitación. Por ejemplo, México fue uno de los países latinoamericanos que más sufrieron la crisis de 2008-09, debido a su proximidad con Estados Unidos y a la crisis de la influenza de 2009. En enero de 2009 adoptó un conjunto de medidas, entre las que se destaca el proyecto Apoyo a la Preservación del Empleo, que permitieron que las empresas reduzcan la jornada laboral en vez de efectuar despidos, y compensaron parcialmente la pérdida de los ingresos de los trabajadores por medio de un subsidio.

Conclusiones

Las regulaciones laborales fueron creadas con el objetivo de proteger al trabajador en la relación laboral con las empresas, buscando garantizar un piso mínimo de remuneración y de prestaciones sociales, y limitando la probabilidad de despido. En la práctica, en un contexto de falta de fiscalización y baja productividad, surgen incentivos para que las empresas eludan estas regulaciones a través de la contratación informal. De hecho, incluso en el caso de los trabajadores formales con derecho a indemnización por despido, solo una fracción pequeña de ellos recibe el pago correspondiente. La solución no es fácil. Desde el punto de vista social, queda claro que es necesario que los trabajadores cuenten con un cierto nivel de protección, pero las regulaciones deben revisarse, de modo de encontrar un equilibrio que promueva la estabilidad con productividad.

Las políticas de formación laboral para trabajadores activos tienen el potencial de contribuir a optimizar de manera muy significativa las trayectorias laborales de los trabajadores y la productividad de las empresas, logrando círculos virtuosos en los que todos salen ganando. Sin embargo, a pesar de que en algunos países se dedican cuantiosos recursos a este tema, todavía queda mucho por hacer para mejorar su desempeño y su equidad. Es necesario asegurar resultados, tanto en calidad como en pertinencia, mediante el monitoreo del desempeño de los programas y difusión de la información a los trabajadores, a las empresas y al Estado, a fin de que se tomen las decisiones correctas. Todo esto será difícil que ocurra si no se realizan reformas institucionales destinadas a promover una mejor forma de desarrollar las habilidades y una mejor vinculación con el sector productivo.

Estos temas se retoman y se tratan con mayor grado de detalle en el capítulo 6.



Capítulo 6.

Políticas públicas para lograr trayectorias de éxito

Resumen

Para que los mercados laborales permitan que los trabajadores transiten hacia trayectorias de éxito, se necesita una política laboral integrada cuyos diferentes elementos se potencien y no interfieran negativamente entre sí. En este capítulo se abordan las distintas propuestas que permitirían lograr trayectorias de éxito. Estas se presentan en dos ejes o pilares interconectados y complementarios: políticas para aumentar e igualar las oportunidades de acceso a empleos formales y políticas para promover la estabilidad laboral productiva. Este paquete de propuestas está orientado a promover trayectorias laborales de éxito para los trabajadores y fuentes de crecimiento para las economías.

Introducción

En la introducción de este volumen se presentó una descripción de las trayectorias laborales de éxito que reflejan nuestra visión para los mercados laborales de la región. En esta visión, los trabajadores encuentran empleos donde, de acuerdo con sus habilidades, pueden ser productivos y donde pueden crecer profesionalmente. Los trabajadores acumulan capital humano de manera constante, lo cual fomenta la estabilidad laboral, impulsa el crecimiento salarial, y permite que la mayoría de las transiciones laborales sean voluntarias y hacia mejores trabajos. Si bien siempre habrá trabajadores que pierdan sus empleos de modo involuntario, en esta visión dichos trabajadores percibirían un apoyo al ingreso y, después de un tiempo de búsqueda razonable, no solo conseguirían un nuevo puesto de trabajo, sino uno de calidad que les permitiría retomar su trayectoria de éxito.

Pero en los capítulos 1 y 2 se argumenta que, por desgracia, la realidad de los mercados laborales es muy distinta de la visión de trayectorias de éxito propuesta en este libro. En primer lugar, muchos trabajadores de la región enfrentan serias dificultades para encontrar un buen empleo, y cuando están empleados se ven expuestos a un alto grado de inestabilidad laboral. Además, esta constante rotación no parece ser en general hacia mejores empleos, sino muchas veces hacia empleos informales, que pagan menos y/u ofrecen menores prestaciones laborales. Hay escasa inversión en capital humano en el trabajo y poca protección a los desempleados. A su vez, los empleadores enfrentan restricciones para la creación de más y mejores empleos, debido a regulaciones laborales que en algunos casos no son consistentes con los niveles de productividad laboral de las economías.

Existen varias razones por las cuales el funcionamiento de los mercados laborales de la región puede mejorarse mucho. En el capítulo 3 se describen las múltiples fallas de mercado que, sin una respuesta adecuada de las políticas públicas, no permiten que el mercado laboral alcance su máximo potencial. Por ejemplo, las fallas de información imposibilitan que las empresas encuentren a los trabajadores con los perfiles buscados; también impiden que trabajadores y empleadores tomen buenas decisiones en materia de formación (¿cuáles son los mejores proveedores?, ¿qué formación ofrece mayores posibilidades de encontrar un buen empleo?, ¿qué tipo de capacitación es más efectivo?). Las decisiones sobre acumulación de capital humano también se ven afectadas por la falta de liquidez, que imposibilita que trabajadores y empresas financien la inversión en capital humano, mientras que las altas tasas de rotación laboral hacen que estas inversiones sean

poco rentables para las empresas. Asimismo, el mercado privado no suele ofrecer un seguro de desempleo para apoyar el ingreso en caso de que el trabajador pierda su empleo y, de hecho, estos seguros de desempleo privados son casi inexistentes en todo el mundo.

Pero a pesar de todos los problemas mencionados, no todas las noticias son malas. Como se ha podido apreciar en los capítulos 4 y 5, ya existe un conjunto de instrumentos que pretenden mitigar las fallas de mercado que aquejan a los mercados laborales y que pueden clasificarse en dos grupos: i) políticas para aumentar e igualar las oportunidades de acceso a empleos formales, y ii) políticas para fomentar la estabilidad laboral productiva. Si bien se trata de herramientas que suelen carecer de determinadas características que limitan su efectividad para resolver los problemas del mercado laboral, también es cierto que en muchos países ya existen las semillas de una política laboral que podría potenciar la productividad y el crecimiento de la región, y simultáneamente generar empleos mejor remunerados, mejor protegidos, y con mayor estabilidad.

Sobre la base de las lecciones de los capítulos anteriores, la meta de este capítulo es proponer una política laboral de dos pilares para que los mercados de trabajo de la región sean más capaces de promover trayectorias laborales de éxito. Los pilares se construirían a partir de muchos de los instrumentos presentados en los capítulos 4 y 5, pero tendrían un diseño integral para que los esfuerzos de los pilares se potencien entre sí, y lo hagan con el énfasis fuerte y transversal de aumentar la productividad.

Las propuestas de este capítulo tienen como objetivo que los mercados laborales permitan a los trabajadores transitar hacia trayectorias de éxito. Los buscadores de empleo no solo encontrarían empleos, sino que con apoyo del Estado conseguirían puestos de trabajo formales en los cuales se valorarían sus habilidades y tendrían la oportunidad de crecer en el tiempo. Las empresas, viendo que el trabajador tiene el perfil adecuado para ser productivo, y aprovechando los apoyos financieros e institucionales del Estado, invertirían en el desarrollo de los trabajadores. Estas inversiones en capital humano se traducirían en mayor productividad y mejores salarios en el tiempo, así como en oportunidades para que los trabajadores consigan aún mejores empleos con otras empresas a lo largo del tiempo. Del mismo modo, si un trabajador perdiera su empleo de manera involuntaria, tendría acceso a un apoyo al ingreso por desempleo, y además habría políticas para facilitar su reinserción laboral a fin de que retome la trayectoria de éxito.

El resto del capítulo se organiza como se explica a continuación. En la sección 2 se enfatiza la importancia de un enfoque integral entre los dos pilares y entre todos los instrumentos. Sin este enfoque, los esfuerzos para lograr los objetivos de un pilar podrían tener impactos no anticipados que limiten la efectividad del otro pilar. Se enfatiza también la necesidad de seguir promoviendo una mayor capacidad de diseño, ejecución y evaluación de las políticas laborales por parte de muchos ministerios de Trabajo, y una mayor coordinación con otras áreas del gobierno y ministerios que implementan políticas que tienen implicancias en el empleo y la productividad. Asimismo, se subraya la importancia de incorporar a las empresas como usuarias de las políticas laborales, aun cuando el fin último sea lograr mejores resultados para los trabajadores, así como también la necesidad de integrar a los representantes de las empresas y de los trabajadores en un amplio diálogo social acerca del diseño y de la ejecución de estas políticas. En la sección 3 se describen los lineamientos de cada uno de los dos pilares, explicando cómo estas propuestas contribuirían a resolver las fallas de mercado para transitar hacia la visión de trayectorias laborales de éxito. Finalmente, en la sección 4 se resumen las propuestas y se brindan los comentarios finales.

Como se ha enfatizado a lo largo de este libro, debe tenerse en cuenta la amplia heterogeneidad que existe entre los países de América Latina y el Caribe. En efecto, cada uno se encuentra en una fase muy distinta en cuanto al nivel de avance en la agenda aquí propuesta. Aun así, este libro defiende la idea de que los principios básicos aquí delineados son válidos para todos los países de la región. Sin embargo, la implementación de cada una de las propuestas y el énfasis que se le imprima a cada una de ellas van a depender de una serie de factores que son específicos de cada país.

La importancia del enfoque integral

Antes de entrar en los detalles de las propuestas específicas, es importante enfatizar que el diseño de las políticas públicas debe tener un enfoque integral para lograr el objetivo de fomentar las trayectorias de éxito. De lo contrario, existe el peligro de que los esfuerzos por mejorar un aspecto de la trayectoria laboral sean contraproducentes en el sentido de generar impactos no anticipados en otra dimensión. Por ejemplo, no tendría sentido fomentar la estabilidad laboral de los trabajadores activos si el resultado fuera desincentivar la contratación formal. Tampoco tendría sentido proteger los ingresos durante el desempleo si este apoyo redujera de manera importante los incentivos para encontrar un nuevo empleo.

Por eso, en esta sección se enfatizarán las conexiones entre las distintas políticas laborales, con el objetivo de promover políticas que se potencien entre sí. De esta manera, será posible plantear un conjunto de políticas que fomenten la visión de trayectorias de éxito desde el momento en que un joven entra al mercado laboral por primera vez hasta que se jubila, apoyándolo a mejorar su situación laboral en el tiempo y protegiéndolo cuando encuentre un obstáculo en el camino.

Conseguir el empleo idóneo y formal es el primer paso hacia la estabilidad productiva

Sin ninguna duda, contar con el personal idóneo es indispensable para tener una empresa con alta productividad. Jack Welch, el famoso CEO de General Electric entre 1981 y 2001, dijo: “Tener a las personas indicadas en los puestos indicados es mucho más importante que desarrollar una estrategia” (Welch y Byrne, 2001).

Diagrama 6.1 Círculo vicioso en las trayectorias laborales de la región



Fuente: Elaboración propia.

Existen muchas políticas para fomentar la productividad en el trabajo, las cuales se describirán en mayor detalle más adelante. El enfoque de estas políticas será promover la acumulación de capital humano, para que la productividad y el salario del trabajador mejoren en el tiempo, y para que la empresa y el trabajador tengan los incentivos adecuados a fin de mantener la relación laboral durante los altibajos de la economía. Pero no tiene sentido invertir en capital humano cuando el trabajador está en un ambiente que no lo favorece.

Considérese, por ejemplo, el caso de Michael Jordan, posiblemente el mejor jugador de baloncesto de todos los tiempos. Sin embargo, no pudo tener éxito como beisbolista, a pesar de haberse esforzado mucho para ello durante dos años. De la misma manera, una persona tímida con habilidades matemáticas puede ser muy productiva en muchas áreas de trabajo, pero no sería buena opción que se desempeñara como promotor de ventas.

Esta visión nos lleva a una conclusión importante en cuanto a las políticas para fomentar la inserción laboral. No basta, simplemente, con apoyar a quien busca para que encuentre cualquier empleo. Si el buscador de empleo encuentra un puesto de trabajo que no es idóneo para él, donde no se valoran sus habilidades, lo más probable es que el empleo no dure mucho tiempo y que el trabajador vuelva a necesitar apoyo muy pronto para encontrar otro puesto. Lo que se estará fomentando es, precisamente, el círculo vicioso de alta rotación sin crecimiento laboral que caracteriza a los mercados de trabajo de la región, y que se resume en el diagrama 6.1.

Lo que se puede observar en el diagrama 6.1 es que, cuando un trabajador llega a una empresa sin las habilidades requeridas en el puesto de trabajo, es inevitable que su productividad sea baja. Como esta relación laboral es poco provechosa, tanto para el trabajador como para la empresa, es probable que no dure mucho tiempo, y además, que sea informal, sin beneficios de seguridad social para los trabajadores. Infortunadamente, la consecuencia de que la relación sea informal y/o no dure mucho tiempo es que no es rentable invertir en capital humano. El resultado final es que el trabajador saldrá de la empresa, sin haber adquirido nuevas habilidades, y estará en la misma situación que antes de empezar la relación laboral. Lejos de iniciar una trayectoria de éxito, el haber conseguido un empleo para el cual el trabajador no tenía el perfil adecuado fomenta la existencia de un mercado laboral con alta rotación, baja productividad, y poco crecimiento profesional, como ya se ha explicado en el capítulo 2.

Por el contrario, cuando un trabajador está en un lugar más idóneo, el panorama cambia totalmente. El simple hecho de tener éxito en el lugar de trabajo lo motiva a aprender más y, si existen los incentivos apropiados, impulsa a la empresa a invertir tiempo y recursos en él. A medida de que el éxito del trabajador se consolida en la firma, tanto él mismo como la propia empresa perciben que, a menos que ocurra algo no previsible, la relación laboral será de larga duración, lo cual justifica un compromiso fuerte de ambas partes para lograr sus objetivos de largo plazo. Asimismo, esto aumenta el valor de la relación laboral, contribuyendo a que dicha relación sea formal y duradera.

Por todo ello, las políticas de inserción laboral deberían tener un objetivo mucho más ambicioso. Por un lado, se requieren políticas de formación orientadas a que los trabajadores alcancen niveles de productividad que les permitan conseguir un empleo formal. Por otro lado, los servicios de empleo deberían tener como meta que los buscadores de empleo encuentren los puestos de trabajo idóneos para ellos, donde podrían empezar o retomar las trayectorias de éxito. Es decir: los servicios de empleo de la región deberían apuntar a que los buscadores encuentren empleos transformadores, que inicien trayectorias laborales que impliquen salarios, productividad y bienestar cada vez mejores. Más adelante se presentan algunas propuestas para lograr este objetivo.

Se debe fomentar la estabilidad laboral y al mismo tiempo promover la contratación formal e incrementar la productividad

La alta rotación laboral, tema que se trató en el capítulo 2, presenta un reto importante para las políticas públicas. Este fenómeno desincentiva la inversión en capital humano por parte de la empresa. No es rentable que una firma invierta en el capital humano de un trabajador que pronto se irá. La alta rotación también hace más difícil la protección del ingreso de los trabajadores durante el desempleo porque estos no pasan suficiente tiempo en el sector formal para que se puedan aplicar indemnizaciones por despido o un seguro de desempleo. En este sentido, hay dos grandes objetivos de política que se potencian: aumentar el acceso a empleos formales también contribuye a lograr una mayor estabilidad laboral productiva.

No obstante todo lo anterior, cabe recordar que reducir la rotación *per se* no es la única meta de la política laboral. Como se señaló en capítulos anteriores, no es recomendable frenar el proceso de reasignar a los trabajadores a las empresas donde pueden ser más productivos. Dado que es difícil evaluar

las habilidades de un trabajador, especialmente cuando tiene poca experiencia laboral, es importante permitir que la empresa busque otra alternativa cuando se da cuenta de que el trabajador no cuenta con el perfil requerido. Si un costo de despido impide este tipo de reasignación de trabajadores, el impacto será una menor productividad para el país y, por lo tanto, menores salarios para los trabajadores.

Por otra parte, un incremento desproporcionado de las indemnizaciones por despido, por ejemplo, podría tener efectos contraproducentes si las empresas buscaran evadir o eludir sus responsabilidades. Si las firmas percibieran que los costos de despido son demasiado altos, podrían responder ofreciendo empleos informales y evitando esos costos por completo. Otra posibilidad podría ser eludir los costos de despido con el uso de contratos temporales, lo cual podría aumentar la inestabilidad y los desincentivos para invertir en formación, en vez de reducirlos (como se detalla en el recuadro 5.1 del capítulo 5).

Por estas razones, las propuestas presentadas en este capítulo para aumentar la estabilidad productiva se enfocarán más en incentivar la acumulación de capital humano y en disminuir al mínimo los despidos ineficientes que en promover un costo de despido demasiado alto.¹ En vez de fomentar la estabilidad laboral con una elevada penalización monetaria por despido, lo ideal es promover la productividad laboral a través de las habilidades que el trabajador ha adquirido durante la relación laboral. Las empresas verían las políticas para fomentar la acumulación de capital humano como un beneficio de la formalización en vez de un costo. Y si el trabajador no resultara ser productivo, a pesar de la inversión en capital humano durante la relación laboral, no sería recomendable penalizar demasiado la decisión de la firma de reemplazarlo. Lo más indicado sería apoyar a este trabajador, tanto con un ingreso durante el desempleo como con políticas para facilitar su reinserción laboral efectiva.

Apoyar el ingreso de los desempleados debería minimizar los desincentivos para la búsqueda de empleo

Como se señaló en el capítulo 3, aunque es muy difícil que se instituyan seguros privados para proteger el ingreso de los trabajadores durante el desempleo, las políticas para apoyar el ingreso durante dicha etapa podrían mejorar el funcionamiento del mercado laboral, resolviendo importantes fa-

¹ Se considera que un despido es ineficiente si se realiza a pesar de que el trabajador tiene las habilidades adecuadas para el empleo y no cuenta con una mejor alternativa.

illas de mercado que impiden que un trabajador que pierde su empleo suavice su ingreso cuando no está percibiendo un salario.

Brindar ese tipo de apoyo podría tener un impacto positivo en la productividad. Por ejemplo, Acemoglu y Shimer (2000) encuentran que el seguro de desempleo de Estados Unidos mejora la productividad del mercado laboral porque permite que los desempleados realicen una búsqueda de trabajo más efectiva. El hecho de contar con un apoyo al ingreso, al menos en teoría, posibilita que un individuo desempleado espere hasta que le llegue una buena oferta laboral en vez de aceptar la primera oferta que esté a su alcance.

Sin embargo, como se detalló en el capítulo 4, la experiencia de la región con los seguros de desempleo sugiere que este impacto teórico positivo en la productividad no se ha materializado. Tanto en Chile como en Uruguay se ha observado que dichos seguros alargan el tiempo de búsqueda de trabajo (Amarante, Arim y Dean, 2013; Huneus, De Mendoza y Rucci, 2013). Y a pesar de este tiempo adicional para buscar trabajo, no se ha visto que los beneficiarios de los seguros mencionados consigan un empleo con mayores salarios.

En este sentido, cabe enfatizar que las políticas para apoyar el ingreso durante el desempleo forman parte de las políticas para aumentar e igualar las oportunidades de acceso a empleos formales. En particular, se debería evitar que estos dos pilares de la política laboral compitieran entre sí. Al contrario, el diseño de un seguro de desempleo debería minimizar los incentivos para no buscar trabajo a fin de que el apoyo al ingreso refuerce las políticas de inserción y reinserción laboral.

Complementariedad con otras políticas

A pesar de que los capítulos 4 y 5 abarcan un conjunto muy amplio de políticas laborales, en este libro no se pretende tratar todas las políticas públicas que afectan el mercado laboral. Sin embargo, cabe señalar que cualquier política pública que fomente el empleo formal potenciaría las políticas laborales que se presentan en estas páginas. Los mecanismos para apoyar el ingreso de los desempleados, las indemnizaciones por despido y los seguros de desempleo, por ejemplo, solamente se aplican a los trabajadores formales. Por eso, un excelente sistema ideado para apoyar el ingreso de los trabajadores que pierden sus empleos formales será poco efectivo en un contexto de alta informalidad.

El capítulo 5 presenta evidencia de que, al menos en muchos países de la región, los costos laborales no salariales son altos, lo cual se debe en gran medida a las contribuciones que se realizan a la seguridad social y a los costos de despido. Por otra parte, el salario mínimo tiende a ser alto en la región en comparación con el salario medio. Sin embargo, estos costos laborales no son las únicas políticas públicas que podrían influir en el tamaño del sector formal. Otros ejemplos abarcan los costos administrativos de cumplir con las regulaciones para empresas formales, el sistema tributario y el sistema de seguridad social. Además, cualquier política que mejore la productividad de los trabajadores, como un mejor sistema educativo, hace que sea más factible que las empresas paguen los costos no salariales asociados a un empleo formal.

Por estas razones, las políticas laborales tendrán más éxito si se vinculan con el resto de las políticas de desarrollo productivo del país, como las políticas de innovación, de mejora del ambiente de negocios, de desarrollo de mercado de capitales y de educación. A medida que las relaciones laborales generen mayor valor, habrá menos informalidad en la región, y de ese modo, las políticas laborales planteadas en este libro, muchas de las cuales solo se aplican a los trabajadores formales, serán mucho más efectivas.

Además, es fundamental seguir expandiendo la capacidad de los ministerios de Trabajo, como principales responsables del diseño y de la implementación de la política laboral, para que no solo se ocupen de coordinar con otros ministerios relacionados en el área de empleo (Finanzas, Economía, Educación, Protección Social), sino también de llevar a cabo políticas laborales que promuevan mayores niveles de empleo formal y productividad. Aun cuando algunos de los ministerios de la región ya cuentan con presupuestos considerables y el personal para llevar a cabo su misión, otros todavía carecen del mandato para ser rectores de las políticas laborales destinadas a promover el empleo formal y la productividad. Para avanzar en la política integral que se propone a continuación, es necesario, en muchos casos, expandir el área de influencia de los ministerios de Trabajo en el ámbito económico, así como también mejorar su capacidad de diseñar y ejecutar políticas, y evaluar los impactos de estas intervenciones (Rychly, 2013). Asimismo, en algunos países se requiere dotar a los ministerios de Trabajo de mayores asignaciones presupuestarias, juntamente con una mayor capacidad para gestionar recursos humanos y financieros.

Por otra parte, para aumentar las probabilidades de éxito, es esencial involucrar fuertemente a las empresas y a los representantes de los trabajadores en

el diseño, la discusión y la ejecución de las políticas laborales que se exponen en este capítulo. Si bien los ministerios de Trabajo surgen con la vocación de proteger al trabajador (Rosen, 2014; Rychly, 2013), a quien tienen como principal beneficiario, es necesario incorporar a las empresas como clientes y también beneficiarias de la política laboral, en una lógica de creación de valor. El Estado puede desempeñar un papel privilegiado en cambiar el *statu quo* de alta rotación, baja inversión en el trabajador, alta informalidad a fin de instaurar un nuevo modelo con mucha mayor inversión en el trabajador, relaciones laborales en las que todos ganan, menor rotación, más empleo formal y mayor crecimiento de la productividad. Para cumplir con estos objetivos, los responsables de la política laboral pueden obtener mejores resultados para los trabajadores a partir de fomentar mayor valor en la relación laboral, lo cual se genera atendiendo y equilibrando las necesidades de empleados y empresas en los sistemas de intermediación laboral y de formación de trabajadores, así como también en las regulaciones laborales y en las políticas de protección de los desempleados, a partir de un vigoroso diálogo social.

Diagrama 6.2 Consecuencias de una política laboral sin un diseño integral



Hacia una política integral: los errores que deben evitarse

Como ya se ha señalado en esta sección, el diseño de la política laboral debe ser integral. De lo contrario, la política laboral será ineficiente en el sentido de que el éxito de cada componente se verá limitado por los efectos no anticipados en los demás componentes. El diagrama 6.2 resume estos peligros, es decir, advierte de los posibles riesgos de diseñar los dos pilares de la política laboral en forma aislada.

Con estas lecciones en mente, se presentarán una serie de propuestas, con un enfoque integral, que apoyarían al trabajador desde su ingreso por primera vez al mercado laboral. Estas políticas fomentarían el crecimiento de los salarios y de la productividad a lo largo de la vida. Y en los momentos de desempleo, estas políticas no solo servirían como una red de protección para suavizar el ingreso, sino como un trampolín que devolvería al trabajador al éxito laboral que experimentaba antes de la pérdida del empleo.

Propuestas para lograr las trayectorias de éxito

En esta sección se describen nuestras propuestas para que los trabajadores de la región transiten hacia trayectorias de éxito. Los dos pilares o ejes generales de estas propuestas son: i) políticas para aumentar e igualar las oportunidades de acceso a empleos formales y ii) políticas para fomentar la estabilidad laboral productiva. En todo caso, se brindará especial atención a las interconexiones entre estos dos ejes, para asegurar la complementariedad entre los mismos.

Primer eje: políticas para aumentar e igualar las oportunidades de acceso a empleos formales

Como se mencionó en la sección anterior, el primer paso hacia la trayectoria de éxito es la inserción laboral efectiva en un empleo formal. Cuando un trabajador encuentra un empleo en una empresa idónea para él, donde se valoran sus habilidades, recibe la protección establecida en la ley laboral, tiene el amparo del seguro social, y cuenta con la oportunidad de crecer en el tiempo, se abre la posibilidad de iniciar la trayectoria de éxito. Por otra parte, uno de los sucesos más importantes de una trayectoria laboral tiene lugar cuando un trabajador, después de haber adquirido nuevas habilidades, transita en forma voluntaria hacia un mejor empleo que implica un aumento

Diagrama 6.3 Propuestas para lograr las trayectorias de éxito

Eje 1. Políticas para aumentar e igualar las oportunidades de acceso a empleos formales.

- A) Mejorar la efectividad de las políticas de intermediación laboral en particular: invertir más y mejor en servicios públicos de empleo**
- Invertir más en servicios de intermediación.
 - Mejorar la gestión aumentando la capacidad institucional, la autonomía, la flexibilidad y la integración de servicios
 - Mejorar la gestión aumentando la vinculación de los empleadores
 - Mejorar la gestión avanzando hacia un fuerte enfoque de gestión por resultados
- B) Mejorar las oportunidades laborales, tanto para los jóvenes que buscan su primer empleo como para aquellos que por una u otra razón deben reinserirse en el mundo laboral**
- Brindar apoyo para que los jóvenes encuentren un buen empleo
 - Desarrollar políticas activas de apoyo a la inserción laboral de los desempleados
- C) Proteger el ingreso de los buscadores de empleo durante el desempleo**
- D) Mejorar los incentivos a la contratación formal a través de una mejor regulación y fiscalización**
- Mejorar la regulación laboral
 - Mejorar los registros y bases de datos
 - Invertir en mejoras en la inspección

Eje 2. Políticas para promover la estabilidad laboral productiva.

- A) Aumentar la eficacia, calidad y pertinencia del gasto en formación para el trabajo a fin de fomentar la estabilidad laboral productiva**
- Establecer nuevos arreglos institucionales para el desarrollo de habilidades
 - Asegurar que la formación esté mejor alineada con la necesidad del mercado de trabajo
 - Instaurar mecanismos que aseguren la calidad de la formación para el trabajo
 - Establecer incentivos financieros para la formación
 - Desarrollar mecanismos de información sobre la demanda y oferta de habilidades
- B) Evolucionar hacia un marco regulatorio efectivo sobre los despidos**
- Establecer un costo de despido adecuado
 - Permitir el despido sin restricciones importantes, siempre y cuando la empresa pague el costo
 - Establecer un monto del costo de despido apropiado tanto para el trabajador como para la empresa
 - Reconocer situaciones especiales

tanto en la productividad como en el salario. Otro éxito clave consiste en volver a conseguir otro empleo formal, donde el trabajador pueda retomar su trayectoria anterior con posibilidades de crecer, después de haber perdido el empleo de manera involuntaria.

Hay al menos dos factores que impiden que los buscadores de empleo encuentren puestos de trabajo en los cuales sus habilidades se apliquen de manera más productiva. El primero es la falta de información, tanto para trabajadores como para empleadores. El segundo es la falta de habilidades y las dificultades de financiamiento para capacitarse a lo largo de la vida.

Afortunadamente, la experiencia internacional sugiere que hay políticas públicas que pueden mitigar estas fallas de mercado para lograr el acceso a empleos formales.

En particular, se propondrán cuatro líneas de acción para este pilar. La primera consiste en mejorar la efectividad de las políticas de intermediación laboral. La segunda, en mejorar el *stock* de capital humano, tanto para los jóvenes que buscan su primer empleo como para aquellos que por una u otra razón deben reinserirse en el mundo laboral. La tercera, en buscar apoyar a los trabajadores en períodos de desempleo, suavizando la pérdida en su capacidad de consumo y facilitando la reinserción laboral. Por último, cabe considerar las regulaciones destinadas a mejorar las condiciones laborales de los trabajadores sin afectar los incentivos para la contratación formal.

(a) Mejorar la efectividad de las políticas de intermediación laboral, en particular: invertir más y mejor en servicios públicos de empleo

1. Invertir más en servicios de intermediación

Como se detalló en el capítulo 4, el gasto público en servicios de intermediación laboral en la región es bajo, pues asciende en promedio a solo el 0,04% del producto interno bruto (PIB) (Cerutti et al., 2014), mientras que el promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos es del 0,17% (OCDE, 2011). Este bajo nivel de inversión implica que los trabajadores de la región cuentan con poco apoyo para encontrar buenos empleos. Si los países de la región pudieran gastar un 0,13% del PIB más, podrían ampliar sustancialmente la cobertura de estos programas. A partir de las evaluaciones de impacto que muestran que los servicios de intermediación laboral son costo-efectivos (Card, Kluve y Weber, 2010), este gasto adicional de un 0,13% del PIB sería una inversión rentable.

Pese a lo anterior, el simple hecho de aumentar el gasto público en servicios de intermediación no será suficiente para tener mejores políticas para facilitar la inserción en un empleo formal. A fin de lograr este salto, además de invertir más recursos, será necesario gastarlos de forma más efectiva.

Los servicios de empleo tienen por objetivo resolver la falta de información sobre el mercado laboral. Quienes buscan trabajo no cuentan con información suficiente para realizar una búsqueda efectiva, y los empleadores no saben dónde encontrar a los empleados con las habilidades requeridas. Además, si bien existen programas de capacitación para apoyar la inserción

laboral (especialmente de los jóvenes), la falta de información sobre lo que demanda el sector productivo puede generar una brecha entre el capital humano que se adquiere y el capital humano que se demanda.

Para resolver esta falla de información, el servicio de empleo tiene que facilitar la coordinación de varios actores que no suelen coordinarse (gremios empresariales e instituciones educativas, por ejemplo). Esta tarea es aún más difícil si se tiene en cuenta que cada individuo que busca empleo tiene una necesidad distinta. Dado que el puesto de trabajo ideal para una persona depende de sus habilidades y preferencias específicas, además del entorno económico local, los servicios de empleo no deberían ofrecer asesoría estandarizada, sino una atención personalizada para la situación idiosincrática de cada buscador.

Para lograr esta mejor gestión de los servicios públicos de empleo (SPE), se recomiendan las siguientes tres acciones específicas:

- ▶ Contar con mayor capacidad institucional, autonomía, flexibilidad e integración de servicios.
- ▶ Lograr una mayor vinculación con los empleadores.
- ▶ Avanzar hacia un fuerte enfoque de gestión por resultados.

Además, los servicios de empleo deben articularse y posiblemente proveer servicios que constituyen dos de las líneas de acción planteadas en este pilar:

- ▶ Proporcionar apoyo para que los jóvenes y otros grupos vulnerables encuentren un buen empleo.
- ▶ Proteger el ingreso de quienes buscan trabajo durante los eventos de desempleo.

Bajo esta línea de acción, a continuación se describen las primeras tres intervenciones, sobre la base de la experiencia internacional.

2. Mejorar la gestión aumentando la capacidad institucional, la autonomía, la flexibilidad y la integración de servicios

Uno de los retos más difíciles para un SPE consiste en poder adecuar sus servicios a las necesidades de cada buscador de empleo. El SPE debería brindar una atención flexible, que se adapte a las circunstancias de cada caso y a las condiciones del mercado laboral local. Para lograr esta flexibilidad, se requiere

una mayor capacidad institucional (presupuesto adecuado, personal capacitado y canales apropiados para ofrecer los servicios correctos a las personas que corresponda). Esto también implica dedicar más recursos a quienes más lo necesitan y menos a los demás. Algunos trabajadores solo precisarán acceder a ofertas de empleo en línea (Internet). Otros requerirán un diagnóstico de su situación y un plan de acción que puede incluir capacitación técnica y socioemocional antes de poder orientarlo hacia una vacante.

Una condición necesaria para lograr este cambio institucional es contar con información sobre el mercado laboral local. Por ejemplo, el servicio de empleo debe contar con un buen diagnóstico de los buscadores de empleo, o por lo menos con un buen diagnóstico de los que necesitan más apoyo. Este diagnóstico debería incluir tanto las habilidades de cada persona en busca de trabajo como su historial en el mercado laboral. El servicio de empleo también tiene que tener información sobre la demanda de habilidades, es decir, cuáles son los perfiles que se solicitan en las vacantes de las empresas.

En este contexto, es esencial que los SPE desarrollen los sistemas de información como la columna vertebral de las políticas de inserción y reinserción laboral. Además de facilitar la atención flexible y personalizada que se precisa para lograr las trayectorias de éxito, un buen sistema de información es necesario para implementar una adecuada gestión por resultados. Sin embargo, cabe recordar que de poco sirve un buen sistema de información si el servicio de empleo no cuenta con personal capaz de traducir toda esta información en acciones concretas en beneficio de quienes buscan trabajo. Por eso, resulta esencial que los servicios de empleo cuenten con recursos humanos especializados en servicios concretos (por ejemplo, servicios específicos para inserción de jóvenes). Además de contratar al personal con el perfil adecuado para las tareas a realizar, los SPE deberían capacitar a su personal en función de los servicios que ofrecen.

El objetivo de proporcionar servicios personalizados, de acuerdo con las necesidades de cada persona en busca de trabajo, tiene importantes implicaciones sobre el diseño institucional de un servicio de empleo. Dado que el buscador de empleo en general no va a saber qué tipo de apoyo necesita, el servicio de empleo debería asumir la responsabilidad de evaluar la situación de cada individuo en particular y canalizarlo hacia el tipo de apoyo que más le convenga. Un posible arreglo institucional para este tipo de atención es tener la mayoría de los servicios integrados en una sola institución. Otra posibilidad es que los servicios ofrecidos por varias instituciones estén debidamente coordinados para asegurar que el buscador de empleo reciba el

paquete de servicios que más le convenga, a un costo que haga que estos servicios sean sostenibles. En el mundo existe una tendencia hacia este tipo de integración de servicios por medio de las ventanillas únicas. Un sistema gestionado a través de una ventanilla única permite unir procesos y herramientas como la realización de un diagnóstico individualizado para asignar servicios y recursos, una estrategia multicanal eficiente, la gestión de casos de acuerdo con el nivel de vulnerabilidad laboral de las personas, y la orientación vocacional con un enfoque de ciclo de vida. Todos estos elementos ayudan a que se haga un uso eficiente de los recursos asignados a un servicio de empleo, y potencian su efectividad.

3. Mejorar la gestión aumentando la vinculación con los empleadores

El objetivo último de un servicio de empleo es conectar a quienes buscan trabajo con las empresas que los podrían contratar. Esto implica que tienen dos clientes principales: los trabajadores y las empresas. Infortunadamente, como ya se señaló en el capítulo 2, la baja cobertura en términos de empleadores que registran sus vacantes en los servicios de empleo es un reto crucial para la región.

Establecer y mantener buenas relaciones con los empleadores es clave para que el servicio de empleo cumpla con eficiencia sus funciones. Para ello, el contacto inicial es primordial, y los factores de éxito son: contar con mecanismos ágiles y poco burocráticos de atención; garantizar la calidad del personal del SPE y de los servicios prestados; y tener un buen conocimiento del mercado laboral local. Los servicios de alta calidad son esenciales para construir relaciones con los empleadores, y la evidencia indica que a fin de incrementar la cantidad de firmas que utilizan el SPE de un país se debe poner énfasis en la prestación de servicios orientados a las necesidades de las empresas, en hacer un mayor uso de las tecnologías de la información, y en mejorar la estrategia de comunicación.

En general, cabe recordar que las empresas también son clientes del servicio público de empleo. Apoyar a las firmas es un objetivo tan importante como apoyar a los buscadores de empleo. A fin de cuentas, ambos tipos de apoyo se potencian entre sí para fomentar un mercado laboral formal, con alta productividad, y con estabilidad y buenos salarios.

4. Mejorar la gestión avanzando hacia un fuerte enfoque de gestión por resultados

Para lograr las trayectorias de éxito, los servicios de empleo tienen que ayudar a los trabajadores para que encuentren empleos en los cuales puedan ser productivos y tengan oportunidades para crecer. A fin de asegurar el cumplimiento de este objetivo, es necesario implementar una serie de medidas. Primero, se requiere que cada servicio ofrecido tenga objetivos claramente especificados, con indicadores medibles para observar el cumplimiento de las metas de desempeño. Segundo, se necesita establecer procesos que garanticen la información acerca del desempeño. Tercero, debe haber un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas que garantice que estos indicadores de desempeño se observen fuera de la organización.

Recuadro 6.1. Gestión por resultados: ¿qué funciona?

- Fuerte alineación de los objetivos políticos, el contexto socioeconómico y el enfoque de gestión.
- Datos robustos, que residen en el sistema de información del SPE y que proporcionan información precisa, oportuna y útil.
- Transparencia y supervisión adecuada para evitar distorsiones.
- Combinación de datos cuantitativos y cualitativos para un enfoque más exhaustivo.
- Indicadores de desempeño que pueden ser influenciados por el SPE.
- Elevado compromiso político y de la dirección del SPE.
- Proporcionalidad entre los costos y beneficios de relevar datos para la gestión de desempeño.

Fuente: BID-AMSPE-OCDE (2015).

(b) Mejorar las oportunidades laborales, tanto para los jóvenes que buscan su primer empleo como para aquellos que por una u otra razón deben reinserirse en el mundo laboral

Existe un claro rol de las políticas públicas en referencia al apoyo a los desempleados, subempleados e inactivos para que puedan incrementar sus probabilidades de encontrar un buen puesto de trabajo, y mantenerlo. Este rol es aún más claro cuando el público que está mayormente representado entre estas personas exhibe algún tipo de vulnerabilidad en el

mercado de trabajo: pueden ser jóvenes que están buscando su primer empleo, a los cuales se les debe brindar respaldo para mejorar sus posibilidades de ingreso al mundo del trabajo, o pueden ser otras personas que habiendo perdido su empleo necesitan apoyo para reinserirse laboralmente de la forma más idónea y rápida posible. A continuación, se detallará una serie de propuestas que tienen como premisa tres aspectos esenciales que no deben perderse de vista al momento de diseñarlas: calidad, pertinencia y escalabilidad.

1. Brindar apoyo para que los jóvenes encuentren un buen primer empleo

La desconexión entre la demanda y la oferta laboral es particularmente fuerte en el caso de los jóvenes que buscan su primer empleo. Los jóvenes que egresan del sistema educativo suelen contar con muy poca información sobre sus posibilidades en el mercado laboral, y las empresas, a su vez, tienen muy poca información sobre las habilidades de estos jóvenes. Por esta razón, es importante poner un énfasis especial en los jóvenes que están buscando trabajo por primera vez. Una política necesaria para promover una adecuada inserción laboral, y que trasciende el ámbito laboral, pero en la cual el ministerio de Trabajo debe participar, consiste en propiciar la evolución del sistema educativo hacia uno que esté, al menos parcialmente, basado en competencias. De este modo, se transparentaría lo que cada egresado de cada nivel debe saber y poder hacer, lo cual facilitaría la información a los empleadores acerca de lo que una persona con cierto nivel de estudios y cierta especialización conoce y es capaz de hacer.

En muchos casos, el apoyo a los jóvenes simplemente consiste en aprovechar otros instrumentos de política pública. Por ejemplo, un buen servicio de intermediación laboral podría también reducir la brecha de información entre jóvenes y empresas. Sin embargo, existen otros instrumentos de política que podrían focalizarse en los jóvenes.

► **Difundir información sobre el mercado laboral.** El primer paso debería ser fomentar el uso de mejores sistemas de información y orientación vocacional para aquellos jóvenes que están en el ámbito escolar, a fin de que puedan elegir bien la carrera más cercana a sus aptitudes y gustos, y con un buen conocimiento del desempeño laboral presente y estimado a futuro de los graduados en esa carrera.

► **Promover programas de inserción laboral para jóvenes, que sean costo-efectivos y escalables.** Como se mencionó en el capítulo 4, en

la región se ha probado una variedad de instrumentos con el objetivo de mejorar la empleabilidad de los jóvenes. Se ha visto que muchos de los programas han tenido éxito en lograr sus objetivos, pero estos resultados han sido modestos. Además, el alcance de estos programas ha sido limitado en cuanto al número de personas a las que han llegado. La región se beneficiaría de seguir invirtiendo en programas de apoyo a la inserción laboral de jóvenes que sean de calidad, que estén orientados a la demanda del sector productivo, y que alcancen a un público más amplio de personas jóvenes, colocándolos en una trayectoria laboral de éxito.

► **Implementar programas de aprendices.** En muchas ocasiones, lo que una persona sabe lo ha aprendido porque alguien más experimentado ofrece su tiempo y dedicación para hacer una transferencia de sus conocimientos. Los programas de aprendices se basan en la premisa de que personas más experimentadas, dentro de una empresa, se dedican a entrenar a aprendices, para que más adelante, sean estos últimos los que un día puedan capacitar a una nueva generación de trabajadores. En la región, ante las opciones de políticas existentes para apoyar la inserción laboral de los jóvenes, que tienen un alcance aún limitado, una posibilidad es explorar este tipo de programas, que si bien tienen poca tradición en América Latina y el Caribe han sido ampliamente desarrollados en otras regiones del mundo. Esta opción aparece como una elección atractiva, dado que puede ofrecer una opción de formación estructurada, intensiva y de larga duración a jóvenes que, a pesar de contar con algunas de las habilidades que demandan las empresas, aún exhiben brechas importantes en cuanto a habilidades blandas y específicas.

Algunas de las características que forman la base de un programa de aprendices incluyen las siguientes, de acuerdo con la experiencia de los países que han llevado a cabo con éxito este tipo de programas (véase el recuadro 6.2):

- ♦ Tener como soporte un contrato entre el aprendiz y la empresa, que es la base de un entendimiento mutuo de las responsabilidades y deberes de las partes.
- ♦ Fomentar un fuerte compromiso del sector privado para incorporar aprendices dentro de las empresas y cofinanciar estas iniciativas.
- ♦ Asegurar que la capacitación que se le brinda al aprendiz en el

Recuadro 6.2. Los programas de aprendices

Los programas de aprendices, es decir, programas de formación más largos que transcurren total o parcialmente en una empresa, pueden ser un buen pasaporte hacia mejores empleos para jóvenes fuera del sistema escolar. Por ejemplo, una evaluación del programa de aprendices de Alemania (*German Apprenticeship Training, GAT*), dirigido a jóvenes que ya dejaron el sistema educativo, encuentra retornos similares a los estimados para la educación general. Asimismo, una evaluación del sistema de aprendices de Estados Unidos (*Registered Apprenticeships*), también orientado a jóvenes que ya egresaron del sistema escolar, halla que los registrados en el programa obtienen retornos relativamente altos, con efectos considerables tanto en el ingreso como en la probabilidad de estar empleados, aun nueve años después de haberse graduado del programa (Reed et al., 2012). Las estimaciones de costo-beneficio de este programa son ampliamente positivas incluso en los escenarios más pesimistas (Lerman, 2013).

En Nueva Zelanda un programa de aprendices consiste en una combinación de aprendizaje teórico/académico con entrenamiento práctico (fuera y dentro de un trabajo). Ambos tipos de entrenamiento son diseñados alrededor de un sistema basado en competencias, donde el aprendiz debe completar un total de créditos previamente establecido, que depende del tipo de competencia que va a adquirir durante su período como aprendiz. Como resultado de la capacitación provista por el programa de aprendices, se observan mejoras en las remuneraciones promedio, pues perciben mayores ganancias aquellos que completan el programa de aprendices o de capacitación vocacional continua de nivel 4, correspondiente al nivel más alto de certificados nacionales reconocidos por el Marco de Cualificaciones de Nueva Zelanda (NZQF), de acuerdo con el Departamento de Trabajo de Nueva Zelanda. Parte de la razón detrás de estos resultados positivos recae en la estrecha articulación entre los proveedores de programas de capacitación y la industria. Mediante las organizaciones de capacitación industrial (ITO, por sus siglas en inglés), cuyas funciones incluyen supervisar los programas de aprendices dentro de su sector, llevar el liderazgo sobre necesidades de capacitación dentro de la industria y desarrollar 16 mecanismos de provisión de capacitación industrial, los programas de aprendices se concentran en proveer capacitación pertinente a las necesidades del mercado laboral.

período de aprendizaje sea de calidad, de acuerdo con contenidos previamente establecidos, regulados y certificables, de forma tal que agregue valor a las habilidades con las cuales el joven entra en la empresa, y lo haga valioso a futuro no solo para la firma en la cual hace su período de pasantía, sino también para otras.

Dada la envergadura de un proyecto de aprendices a nivel nacional, es recomendable diseñar un programa dentro de un solo sector de la economía, en forma piloto, y evaluar el funcionamiento del mismo, antes de ampliarlo a nivel nacional.

► **Implementar programas de pre-aprendices.** En muchos países del mundo (véase un ejemplo en el recuadro 6.3), el público objetivo de los programas de aprendices es el joven que ya tiene algunas condiciones iniciales que lo vuelven atractivo para el empresario (sea que aún se encuentra en el sistema escolar y al mismo tiempo es aprendiz, o que haya terminado los estudios secundarios y en forma posterior entre a un período de aprendizaje en la empresa). Esto deja fuera de los programas de aprendices a un público objetivo amplio de la región que son aquellos jóvenes que tienen mayores vulnerabilidades dentro del mercado laboral: los llamados *ninis*, o en general, los jóvenes en riesgo. Para ellos, es recomendable ofrecer iniciativas que les permitan adquirir habilidades básicas y socioemocionales, de modo de motivar al joven para que participe en el mercado de trabajo, preparándolo para el mundo laboral. Cuanto mayor sea el riesgo al que están expuestos estos jóvenes, más intensivo debe ser el programa, dado que existe una mayor brecha de habilidades que es necesario cerrar. Por esta razón, este tipo de programas debe identificar de manera muy precisa el diagnóstico de la situación del joven al inicio de la intervención, y luego dar seguimiento, por un lado, al aprendizaje logrado durante el programa, y por otro, a los resultados e impactos, en forma posterior al mismo. Finalmente, es importante que al final de la capacitación se pueda establecer un vínculo entre el joven y el sector empresarial a través de alguna forma de entrenamiento en el trabajo, por ejemplo en un programa de aprendices, o en una pasantía laboral que le permita al joven conocer más de cerca el mundo laboral y reforzar de forma práctica los conocimientos adquiridos en la capacitación.

► **Otras intervenciones.** Otras políticas, como las leyes de primer empleo o regímenes especiales para la contratación de jóvenes, deben ser examinadas con cuidado. Ostentan la cualidad de ser medidas que se pueden implementar de forma amplia, pero entrañan la debilidad de que

Recuadro 6.3. Los programas de pre-aprendices

En Australia existen los programas de pre-aprendices o “*traineeships*”, que incluyen capacitación fuera del trabajo con un proveedor de programas de formación, entrenamiento en el trabajo y experiencia práctica durante uno o dos años, así como también los programas de aprendices, que combinan entrenamiento fuera y dentro del trabajo y experiencia práctica mientras el aprendiz está empleado durante tres a cuatro años. Ambos han demostrado tener efectos positivos en las oportunidades laborales de sus participantes, a saber: i) los salarios de los pre-aprendices son más altos que los del grupo de control, tres años después de haber participado y ii) las tasas de empleo de los aprendices son 5,2 puntos porcentuales más altas que las de los no participantes (Fok y Tseng, 2009), seis años después de haber participado.

En el Reino Unido, el sistema de aprendices fue recientemente reestructurado y expandido en vista del alto desempleo juvenil que se observó a partir de la crisis de 2008, y se ha enfocado en proveer capacitación equivalente a la educación superior (post secundaria) para jóvenes que no estudian a tiempo completo. El sistema tiene tres niveles de aprendices (intermedio, avanzado y superior, según el grado de competencias y cualificaciones), así como programas de pre-aprendices, del mismo modo que en el modelo australiano. El gobierno financia toda la capacitación (o parte de ella) en la escuela, en función de la edad del aprendiz (100% si el aprendiz tiene entre 16 y 18 años, 50% si tiene entre 19 y 24 años, y hasta un 50% si es mayor de 25 años) por un mínimo de 12 meses (Mirza-Davies, 2015). Por su parte, el empleador paga la diferencia de los costos de capacitación y provee un empleo pagado al aprendiz por un salario menor al salario de mercado durante el tiempo que esté establecido dentro del contrato de aprendizaje (los aprendices menores de 21 años reciben compensación por debajo del salario mínimo). De acuerdo con un estudio realizado por el Departamento de Educación del Reino Unido, 70% de los empleadores han reportado aumentos en su productividad y en la calidad de sus productos/servicios como resultado de los programas de aprendices, e indican que en promedio recuperan su inversión en uno a dos años si retienen al aprendiz.

pueden ser consideradas o bien unas medidas que “desplazan” a otras poblaciones en el mercado de trabajo, o bien que “precarizan” el empleo joven. Por eso, las intervenciones de este tipo deben ser cuidadosamente analizadas antes de ponerse en práctica de forma masiva.

2. Desarrollar políticas activas de apoyo a la inserción laboral de los desempleados

En general, más allá del primer empleo, se necesita dar apoyo a las personas que se encuentran en situación de desempleo para que puedan reintegrarse en el mercado laboral. Una forma efectiva de brindar ese apoyo es a través de los servicios de intermediación laboral que ya se mencionaron en este capítulo. Esta herramienta va a guiar y apoyar al desempleado para que pueda insertarse en una vacante que sea acorde a sus habilidades. Sin embargo, se observa que muchas personas desempleadas no consiguen un nuevo empleo formal, ya sea porque sus habilidades han quedado obsoletas en el mercado laboral, o porque de forma inicial no tienen las habilidades básicas necesarias para desempeñarse de manera productiva dentro del mercado de trabajo. Por eso, se debe contar con un fuerte sistema de intermediación laboral que permita conectar al desempleado con opciones de actualización de sus habilidades, de forma tal que se acelere la velocidad de inserción en un nuevo puesto de trabajo. En países como Australia, el servicio de empleo realiza un diagnóstico de la situación del desempleado, situándolo en diferentes categorías de riesgo, y asignando más recursos del servicio para la atención de las personas con mayores vulnerabilidades en el mercado laboral. Este tipo de diferenciación de servicios de acuerdo con un diagnóstico preciso permite hacer un uso más eficiente de los recursos que se asignan para que un desempleado encuentre trabajo.

Además de implementar políticas de apoyo como las descritas para la inserción de las personas desempleadas, se debe pensar en la formación de los individuos no como algo puntual, que solamente se hace en un período de desempleo, sino con la idea de continuidad. Más adelante en este capítulo se hará mención de las políticas de formación continua, que apoyan a las personas para que vayan adaptando y modificando sus habilidades de modo que sean pertinentes a las necesidades del mercado de trabajo. También se debe tener en cuenta que algunas poblaciones en particular enfrentan barreras específicas para reinsertarse en el mercado laboral, y en caso de ser necesario, hay que diseñar políticas de apoyo a la inserción laboral de estos grupos.

(c) Proteger el ingreso de los buscadores de empleo durante el desempleo

Los países de la región, especialmente los que tienen menores tasas de informalidad y políticas activas de empleo con mayores niveles de desarrollo, podrían considerar un seguro de desempleo para complementar la protección

Recuadro 6.4. La cobertura de un seguro de desempleo en México y otros países

Un seguro de desempleo no protege a todos los trabajadores que pierden sus empleos. Por ejemplo, no puede proteger a los que pierden empleos informales. Dada las altas tasas de informalidad que se observan en América Latina y el Caribe, es evidente que la cobertura de un seguro de desempleo para la región será limitada mientras la estructura de los mercados laborales permanezca sin cambios.

Sin embargo, cabe tener presente que un seguro de desempleo tampoco protege a todos los trabajadores que pierden empleos formales. Ningún seguro de desempleo otorga la prestación a un trabajador que solo llevaba un día en el empleo. Aunque las reglas de elegibilidad varían entre países, los seguros de este tipo siempre exigen un número mínimo de meses trabajados en el último año o los últimos dos años.

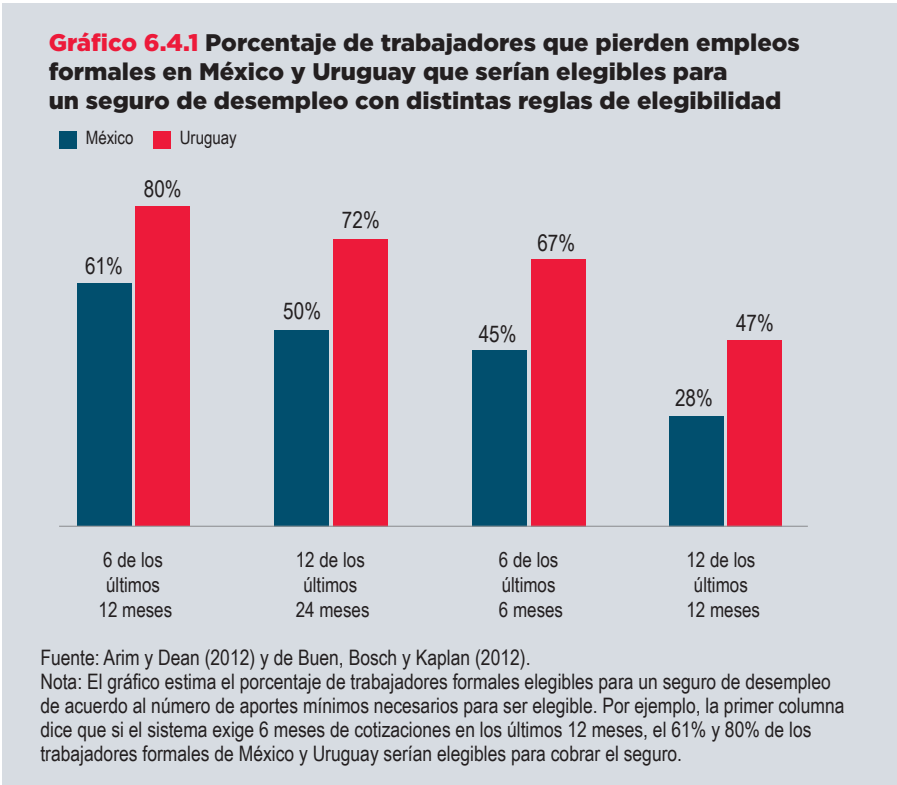
Para mostrar la importancia de este fenómeno, en el gráfico 6.4.1 se compara el porcentaje de trabajadores que pierden empleos formales en México y Uruguay que serían elegibles para un seguro de desempleo bajo distintas reglas de elegibilidad. Las diferencias que se observan en cuanto a la cobertura hipotética son atribuibles a los diferentes niveles de rotación en los mercados laborales formales de los dos países.

Los resultados muestran que, bajo las distintas reglas de elegibilidad, un seguro de desempleo en Uruguay tendrá mayor cobertura que en México. La razón es que los trabajadores formales en Uruguay tienden a permanecer más tiempo en sus empresas, lo cual implica que un mayor porcentaje será elegible para la prestación después de perder el empleo. La mayor rotación laboral en el mercado laboral de México limita la cobertura de cualquier seguro de desempleo hipotético. Estos resultados señalan un resultado fundamental. Un seguro de desempleo tendrá mayor cobertura en un mercado laboral con menos informalidad y menor rotación laboral.

del desempleado. Dicho seguro ofrecería una ventaja importante sobre las indemnizaciones por despido. Agregaría un componente de repartición del riesgo entre los trabajadores, es decir, los trabajadores que no pierden sus puestos laborales subsidiarían a los que quedan desempleados. Además, el mecanismo podría extenderse durante una crisis económica, para brindar apoyo adicional y

para tener una política contracíclica de rápida implementación. Pero a pesar de los atractivos elementos de un seguro de desempleo, hay que tomar en cuenta dos factores. Primero, un seguro de esta índole será menos efectivo en un país con mucha informalidad laboral. La cobertura será limitada porque los trabajadores despedidos de empleos informales no serán elegibles, y porque muchos despedidos de empleos formales tampoco serán elegibles, ya que las transiciones formal/informal impiden que acumulen suficiente tiempo en el sector formal para cumplir con el tiempo mínimo de contribución al sistema (recuadro 6.4). Segundo, en comparación con un país sin problemas de informalidad, sería recomendable suavizar en menor medida el ingreso durante el desempleo en mercados laborales con altas tasas de informalidad (Espino y Sánchez, 2014).

La factibilidad de un seguro de desempleo, además de depender de la tasa de informalidad laboral, también depende del nivel de desarrollo de las políticas activas de empleo. Como se señaló en el capítulo 4, los seguros de desempleo existentes en la región prolongan el tiempo de búsqueda



sin mejorar la calidad de los puestos de trabajo que los beneficiarios consiguen. Dado que el objetivo no es fomentar el desempleo, sino brindar apoyo para que el desempleado retome la trayectoria de éxito, es recomendable combinar un seguro de desempleo con las políticas activas de empleo, a fin de evitar que los beneficiarios reduzcan la intensidad de sus búsquedas laborales.

Además de la importancia de vincular un seguro de desempleo con políticas activas de empleo para mitigar los impactos negativos de los seguros que se detallan en el capítulo 4, hay otros aspectos del diseño que podrían ayudar. Por ejemplo, Babcock et al. (2012) y Hopenhayn y Nicolini (1997) recomiendan la realización de pagos decrecientes en el tiempo para evitar que el beneficiario procrastine la búsqueda de empleo. Un bono por conseguir un empleo rápido, como existe en Corea del Sur, podría lograr el mismo objetivo. Babcock et al. (2012) también se refieren a que, para muchos desempleados, podría ser difícil aceptar un empleo con un salario menor al que ganaban en su trabajo anterior. En este sentido, sugieren un seguro de salario, que subsidia el salario de manera temporal en el nuevo empleo, cuando el salario es inferior al que tenían antes. En un mercado laboral con alta informalidad, este subsidio solamente se dirigiría a quienes consigan nuevos empleos formales, lo cual sería otro incentivo para que el trabajador retome la trayectoria de éxito en vez de encontrar un empleo informal y poco productivo. Cabe mencionar también la importancia del apoyo del Estado para que estos puestos formales tiendan a ser los empleos idóneos para el buscador.

Otro factor que avala la recomendación de diseñar el sistema para que el desempleado encuentre un trabajo de forma expedita es la depreciación de capital humano. Es decir, cuando el trabajador permanece mucho tiempo sin poder encontrar un empleo, se vuelve menos productivo y menos empleable. Pollak (2013), por ejemplo, encuentra que la depreciación del capital humano explica un gran porcentaje de los efectos adversos del desempleo en Alemania y Estados Unidos.

De todas estas lecciones, se podrían plantear las siguientes tres recomendaciones para el diseño de un seguro de desempleo:

- El monto del beneficio debe ser suficientemente pequeño y la duración máxima de los beneficios debe ser suficientemente corta, para evitar que el desempleo (o la simulación del mismo mientras uno trabaja en el sector informal) resulte una opción atractiva.

- El diseño de los beneficios económicos debería incentivar no solamente la salida rápida del desempleo, sino la reincorporación al sector formal del mercado laboral.
- El seguro de desempleo debería vincularse con políticas activas de empleo, tanto para monitorear que el beneficiario realmente sea un buscador de empleo, como para apoyarlo con la información y la capacitación necesarias a fin de que vuelva a conseguir un trabajo formal, que coincida con sus habilidades, para que inicie o retome la trayectoria de éxito.

Es pertinente recordar también que existen otros mecanismos para apoyar el ingreso de los desempleados que han perdido trabajos formales. Las indemnizaciones por despido, por ejemplo, podrían proporcionar un colchón económico, siempre y cuando el trabajador reciba la indemnización y la reciba con suficiente rapidez para financiar la búsqueda de empleo. Este tema se abordará más en la siguiente sección dedicada a las políticas para promover la estabilidad laboral productiva.

Otra opción a considerar son las cuentas individuales de cesantía, como existen en Chile, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú, Venezuela, y otros países de la región. Con este instrumento, el trabajador o la empresa aportan mensualmente un porcentaje del salario a una cuenta, que es propiedad del trabajador, a la cual puede acceder después de cualquier separación laboral. Una cuenta de este tipo podría aportar mayores recursos al trabajador en sus transiciones laborales sin generar incentivos no deseados, pues el trabajador solamente recibe su propio dinero. Por esta razón, los países de la región podrían considerar cuentas para las separaciones laborales a fin de suavizar la pérdida de ingreso de los trabajadores despedidos, sin introducir distorsiones en el mercado laboral. Si bien estas cuentas no son buenos sustitutos de los seguros de desempleo, porque no hay repartición del riesgo entre los trabajadores, es posible que constituyan una buena opción para la región en función de las altas tasas de informalidad que se observan.

No obstante lo anterior, las cuentas para separaciones laborales y las indemnizaciones por despido comparten una debilidad fundamental con los seguros de desempleo. Estos instrumentos dependen sobre todo de la participación y permanencia en el mercado laboral formal. Los trabajadores que pierden empleos informales, así como los trabajadores que pierden empleos formales con poca antigüedad, no estarán protegidos adecuadamente por estos mecanismos.

En este sentido, es pertinente enfatizar el rol de las políticas activas. Si bien

un seguro de desempleo en un mercado laboral con mucha informalidad será limitado, las políticas activas de empleo para apoyar a quienes buscan trabajo pueden tener cobertura universal. Por eso, sin desalentar los esfuerzos de varios países por implementar un seguro de desempleo, enfatizamos las políticas activas de empleo como un pilar ineludible, aunque no necesariamente suficiente, para apoyar a todos los desempleados.

Así, cabe señalar que existen opciones de apoyo al ingreso de los desempleados basadas solamente en la autofocalización, es decir, programas diseñados para que solo los que necesitan el beneficio lo soliciten. Estos programas no tienen que depender de ninguna participación previa en el sector formal, como en el caso del seguro de desempleo tradicional. Los programas de empleo temporal, por ejemplo, ofrecen una opción de apoyo al ingreso, de monto pequeño, para los que no tienen otra alternativa en el mercado laboral. La implementación de estos programas en la región arroja varias enseñanzas (Gasparini, Haimovich y Olivieri, 2009; Hernani, Villegas, y Yáñez, 2011):

- ▶ El monto de la transferencia debe ser bajo, idealmente inferior al salario mínimo, para lograr la autofocalización y una salida rápida hacia oportunidades de empleo.
- ▶ Debe haber una contrapartida en tiempo del trabajador, ya sea que se implemente con tareas laborales o con capacitaciones simples, para evitar que los beneficiarios reciban las transferencias cuando tengan un empleo informal paralelo.
- ▶ Los programas deben tener un fuerte componente de inversión, minimizando costos administrativos y maximizando el monto destinado a transferencias.
- ▶ Deben tratarse de una medida de corto plazo, que se expanda en situaciones de crisis y se contraiga en períodos de crecimiento económico.

Otro ejemplo a considerar son los programas de capacitación laboral con estipendios económicos de montos pequeños. Finkelstein y Sarzosa (2012) muestran que un programa de este tipo hace que solo los que no tienen buenas opciones en el mercado laboral accedan al beneficio porque, para recibir el estipendio, el beneficiario tiene que dedicar su tiempo para participar en el programa. Espino y Sánchez (2014) encuentran que la obligación de que el beneficiario de apoyo financiero pierda parte de su tiempo para cobrar el beneficio permite lograr una mayor suavización del ingreso durante el desempleo sin incentivar el empleo informal. En este sentido, las políticas activas de empleo con estipendios para los beneficiarios tienen la posibilidad de proveer un apoyo económico al buscador de empleo y al mismo tiempo aumentar las oportunidades de acceso a un puesto de trabajo, sin las limitaciones de un seguro de desempleo.

(d) Mejorar los incentivos a la contratación formal a través de una mejor regulación y fiscalización

1. Mejorar la regulación laboral

Cualquier elemento que aumente la tasa de informalidad laboral será contraproducente desde el punto de vista de fomentar trayectorias laborales de éxito. En primer lugar, una de las características de un empleo de calidad es que tenga acceso a prestaciones laborales. En segundo lugar, como se describe en el capítulo 2, existe una fuerte correlación entre productividad y formalidad del empleo,² y entre formalidad e incidencia de la formación. Por lo tanto, es poco probable que un empleo informal implique formación profesional de las habilidades y en las tecnologías más avanzadas, la cual contribuiría a una trayectoria laboral de éxito. Por esta razón, es pertinente evaluar, en el contexto de cada país, si las regulaciones laborales y los sistemas tributarios y de seguridad social son los adecuados para generar un vigoroso crecimiento del empleo formal. Una de las regulaciones laborales más importantes de un país es el salario mínimo. Un nivel muy alto del salario mínimo representaría un costo demasiado elevado para las empresas y, por lo tanto, fomentaría el empleo informal. Por ejemplo, el recuadro 4.10 (capítulo 4) muestra que en algunos países la mayoría de los trabajadores gana menos que el salario mínimo por hora. Si bien el salario mínimo constituye un tema complejo, también es cierto que es poco realista esperar que una empresa pague un salario muy por encima del salario del mercado.

Pese a lo ya señalado, esta recomendación no debería interpretarse como un pronunciamiento en contra de los salarios mínimos. Ha existido un debate muy intenso sobre este tema por muchos años. El intercambio entre Card y Krueger (1994) y Neumark y Wascher (2000), por ejemplo, muestra que los economistas guardan importantes diferencias de opinión sobre el tema. El hecho de que más de 600 economistas, incluidos siete ganadores del premio Nobel,³ hayan firmado en 2014 una carta pidiendo un aumento del salario mínimo en Estados Unidos es evidencia de que, bajo ciertas circunstancias podría ser recomendable hacerlo. Sin entrar en los detalles del debate, aquí solamente se señala que hay un límite, es decir, un salario mínimo demasiado alto generaría desempleo o informalidad.

² Véase también Busso et al. (2012).

³ La carta está disponible en el siguiente enlace <http://www.epi.org/minimum-wage-statement/>.

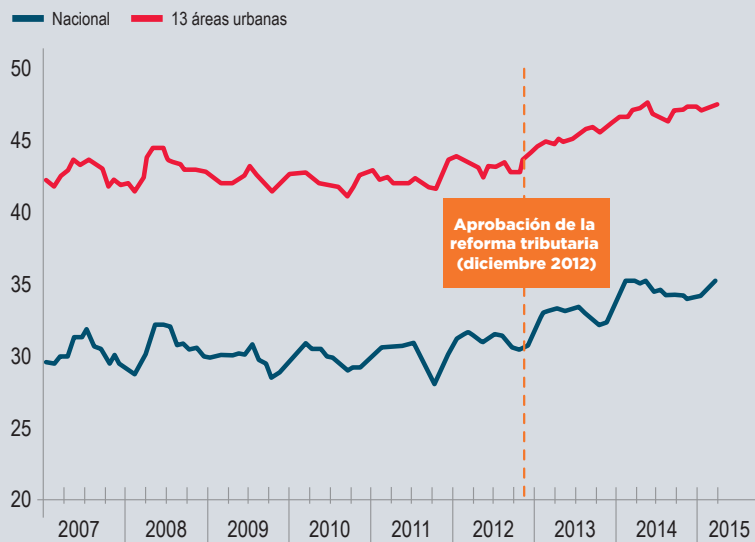
Recuadro 6.5. Reducción de los costos de la formalidad sin precarizar el trabajo: la reforma tributaria de 2012 en Colombia

Uno de los argumentos fundamentales de este libro es que existe una tensión entre la productividad de los empleos y los costos de contratar formalmente. Cuanto mayor es la productividad respecto al costo laboral en el sector formal, más crece la probabilidad de que se generen empleos formales. Por lo tanto, reducir los costos laborales no salariales, y evitar un salario mínimo demasiado alto, puede ayudar a crear empleo formal. Esto no necesariamente significa la pérdida de derechos para el trabajador ni la precarización del puesto laboral. Por ejemplo, una manera en que se pueden reducir los costos no salariales que se cobran sobre la nómina del trabajador es trasladar los impuestos a otra base tributaria, ya sea al impuesto sobre el consumo o a los impuestos sobre los beneficios empresariales.

Un buen ejemplo de esta práctica fue la reforma tributaria de 2012 realizada en Colombia. El gobierno redujo significativamente los costos no salariales, buscando suplir la pérdida de recursos fiscales con incrementos impositivos sobre los beneficios empresariales. En concreto, se eliminaron los aportes para la salud de los empleadores y los aportes a institutos de formación y bienestar familiar. En total, los costos no salariales sobre el trabajo formal se redujeron en 13,5 puntos porcentuales, del 52% al 38,5% sobre el salario. La pérdida fiscal de esta reducción se recuperó a través de un impuesto de nueva creación sobre las utilidades de las empresas.

Aunque todavía no se ha hecho una investigación empírica concluyente de los efectos de las reformas, sí se han hallado datos que apuntan a un efecto significativo del cambio en materia impositiva. Inmediatamente después de la reducción de costos, se ha observado una clara tendencia positiva a la creación de trabajo formal (gráfico 6.5.1). El porcentaje de trabajadores formales pasó de un 30% antes de la reforma a alrededor de un 34% (de un 43% un a 47% en las 13 áreas urbanas) después de la reforma. Aunque esto no es evidencia de un impacto concluyente, este cambio está muy en línea con dos estudios de equilibrio general, el de Antón (2014) y Fedesarrollo (2015), que sugieren que el impacto de la reforma tributaria debería generar un incremento del porcentaje de trabajadores formales de entre 2 y 3 puntos porcentuales, lo que supone un aumento de entre 400.000 y 600.000 empleos formales.

Gráfico 6.5.1 Porcentaje de trabajadores que cotizan a pensiones, 2007-15: total nacional y 13 áreas urbanas



Fuente: DANE (2015).

El salario mínimo es solamente un ejemplo de los potenciales costos de la formalidad. En general, como se documenta en el capítulo 2, existen muchas contribuciones obrero-patronales que se usan para financiar prestaciones laborales como salud, pensiones, seguros de invalidez y vida, y vivienda, entre otras cosas. Si la valoración de estas prestaciones laborales por parte de los trabajadores es inferior a su costo, el financiamiento de las mismas con cuotas o impuestos sobre la nómina podría incentivar la informalidad. Por ello, es necesario evaluar cuidadosamente, en cada país, si el nivel de los costos no salariales genera incentivos para la informalidad y, en caso afirmativo, buscar mecanismos alternativos para financiar las prestaciones laborales. La reciente reforma en Colombia (2012) en la cual se cambió el mecanismo de financiamiento de las prestaciones de salud muestra cómo se podría implementar una reforma que permita sostener las prestaciones sociales, pero reducir los incentivos para la informalidad (recuadro 6.5). En el caso de Colombia, la reforma buscó nuevas fuentes de financiamiento a partir de la creación de un impuesto a los beneficios de las empresas diseñado de tal forma que no desincentivara el empleo formal.

La atracción de trabajadores y empresas al sector formal va a requerir no solo medidas económicas como las descritas, sino también administrativas. No solo es necesario moverse hacia patrones de incentivos que favorezcan la creación de empleo formal, sino que también hay que hacer cumplir las regulaciones, mejorando la fiscalización y la supervisión dentro del mercado de trabajo. Este incremento de la fiscalización puede tener lugar a distintos niveles, de acuerdo con las capacidades institucionales de cada país, y se destacan dos áreas de mejora: la de elaboración y coordinación de registros y datos, y la de inversión en recursos para inspección.

2. Mejorar los registros y bases de datos

La consolidación bajo una sola autoridad de los registros de los beneficiarios de todos los programas sociales, con los registros tributarios de los contribuyentes al impuesto sobre la renta personal y de las empresas gravadas por el impuesto sobre sociedades facilitaría el control de la economía informal. Asimismo, en los países que lo necesiten, se podría proporcionar un número único de identificación (de la seguridad social, tributario o ciudadano) a todos los trabajadores y desarrollar las capacidades para operar un sistema único de impuestos y beneficios sociales.

3. Invertir en mejoras en la inspección

Como se mencionó en el capítulo 4, la región tiene una baja fiscalización, si esta se mide por el número de inspectores por trabajador. El desafío crucial consiste en concentrarse no solo en aumentar el número de inspectores sino también en maximizar el uso de estos recursos mediante entrenamiento técnico, un mayor uso de sistemas inteligentes para predecir el riesgo de fraude, y un mayor monitoreo para prevenir la corrupción.

En línea con los avances observados en la administración tributaria, las instituciones encargadas de la inspección de la legislación laboral y previsional podrían precisar inversiones adicionales, tanto en recursos humanos como en tecnologías de la información.

Segundo eje: políticas para promover la estabilidad laboral productiva

Este eje reconoce que la presencia de una elevada rotación laboral, sobre todo en un entorno con escasa protección para los desempleados, supone un costo importante para el bienestar de la población. Al mismo tiempo, reconoce que en entornos rápidamente cambiantes, y en los que a veces se toman

decisiones sin la información suficiente, existe la necesidad de deshacer las relaciones laborales cuando estas dejan de ser productivas o adecuadas para el trabajador o la empresa. Para lograr este fino equilibrio se necesita promover mejor información para la contratación (algo ya considerado en la línea de acción (a) del primer eje) y una política de formación continua que fomente la creación de valor en la relación laboral, como una estrategia para reducir las separaciones involuntarias. Asimismo, en reconocimiento de los costos sociales y psicológicos asociados, se recomienda mantener un costo de despido en la legislación laboral, con un monto moderado y con un diseño que no genere incertidumbre para que impulse la generación de empleo formal de duración indefinida, y no incentive los litigios laborales.

Por lo tanto, este eje pone un gran acento en la formación de los trabajadores como una estrategia para promover su productividad y estabilidad. Se trata de poner énfasis en prevenir los despidos involuntarios, protegiendo, actualizando y mejorando el capital humano del trabajador y la productividad de la relación laboral. La alta rotación que se observa en la región es tanto la causa como la consecuencia de la falta de inversión en capital humano. En la medida en que las empresas inviertan en el desarrollo profesional de sus trabajadores, el despido tenderá a ser poco rentable, aun cuando el costo legal de despido fuera cero.

En este sentido, las recomendaciones de este eje se pueden resumir en dos componentes. El primero aconseja mejorar de forma sustantiva las políticas para fomentar la formación continua de los trabajadores, enfatizando la importancia de la calidad y pertinencia de esta formación, no solo para promover la estabilidad laboral sino también para lograr que los trabajadores sean productivos en sus lugares de trabajo. El segundo componente se centra en evolucionar hacia un marco regulatorio eficiente sobre los despidos.

(a) Aumentar la eficacia, calidad y pertinencia del gasto en formación para el trabajo a fin de fomentar la estabilidad productiva

Para lograr trayectorias de éxito, las personas requieren poder seguir actualizando sus competencias y aumentar su productividad. Asimismo, para crecer, la región necesita invertir en mejorar la calidad de su fuerza de trabajo, proveyéndola de habilidades que le permitan desarrollar su potencial. Para ello, las políticas que fomentan la formación en los países de la región deben enfocarse tanto en aquellas personas que enfrentan brechas en sus habilidades básicas (lenguaje, cálculo) y en habilidades socioemocionales y/o técnicas, como en aquellas que teniendo ya un buen nivel de formación

inicial necesitan seguir actualizando sus conocimientos para contribuir a la diversificación e innovación que la región necesita. Para lograr estos objetivos, se requiere mucho más que implementar programas puntuales de capacitación; es preciso crear un verdadero sistema de desarrollo de la fuerza laboral que permita lograr aprendizajes de calidad y pertinentes a lo largo de la vida, y usar las habilidades de forma más efectiva en el lugar de trabajo. Si bien esto demanda recursos, mucho se puede lograr si la región redirige de forma más eficaz los fondos que en algunos casos ya se están gastando en esta área.

Dado el rol esencial que desempeñan los empleadores en el desarrollo de las habilidades de los trabajadores activos, es esencial incorporar a estos actores en el diseño de políticas y en su ejecución. También a los representantes de los trabajadores, quienes pueden facilitar los procesos de inversión en formación por parte de empresas y trabajadores. El gobierno debe cumplir un papel clave en aumentar el grado de entendimiento y el compromiso que tienen los empleadores con la formación, y fomentar inversiones que de otra manera no se harían, que contribuyan al crecimiento del país y al bienestar de los trabajadores. Todo ello es particularmente importante en la región, si se considera que el nivel inicial de calidad de la fuerza laboral es bajo.

Para lograr un mejor sistema de formación de la fuerza laboral que contribuya al crecimiento de las personas y las economías, se requiere lo siguiente: 1) establecer nuevos arreglos institucionales para el desarrollo de habilidades; 2) asegurar que la formación esté alineada con las necesidades del mercado de trabajo; 3) instaurar mecanismos que aseguren la calidad de la formación; 4) establecer incentivos para la formación; y finalmente, 5) poner en marcha mejores sistemas de información.

A continuación se detalla cómo avanzar hacia estos objetivos. Estas soluciones no son de pizarrón, sino que ya están ocurriendo en muchos lugares, dentro, y principalmente fuera de la región. Para mostrarlo, se presentan ejemplos particulares (en recuadros) de países que ya han logrado avanzar por esas vías.

1. Establecer nuevos arreglos institucionales para el desarrollo de habilidades

En un mundo que cambia a gran velocidad, y con una población que envejece, concebir la formación solo en la juventud ya no es factible. Para no quedarse rápidamente desfasado, y potenciar trayectorias de éxito, es necesario seguir aprendiendo de manera permanente. Ello implica desarrollar un

sistema que permita fomentar los aprendizajes de forma activa durante toda la vida laboral, ya sea en el contexto del lugar de trabajo o fuera de él, y en cursos cortos de perfeccionamiento o actualización, o en cursos más largos que permitan completar grados o certificaciones como adulto. Para ello, la arquitectura del sistema de formación debe cambiar y volverse más flexible, y a la vez más integrada. Los currículos de las instituciones pertenecientes a los ministerios de Educación deberían integrarse con los de las instituciones asociadas a los ministerios de Trabajo, a fin de que puedan formar parte de trayectorias de formación continua. Esta integración no solo debe ser posible, sino también alentarse. Asimismo, debe promoverse la compaginación del trabajo con la formación. También implica desarrollar un sistema que

Recuadro 6.6. Instituciones para propiciar un sistema integrado y efectivo de desarrollo de habilidades: Australia, Estados Unidos y Reino Unido

Australia, Estados Unidos y Reino Unido han puesto en marcha tres tipos de arquitectura institucional con el objetivo de lograr una visión más integrada y efectiva en su política de desarrollo de las habilidades de la fuerza laboral.

En el caso de Australia, la Agencia Australiana de Fuerza Laboral y Productividad (AAWP, por sus siglas en inglés) es un organismo público independiente que asesora al gobierno en temas relativos al desarrollo de habilidades. Cuenta con personal especializado en el diseño y ejecución de políticas para el desarrollo de habilidades. También dirige y ejecuta fondos destinados al desarrollo de habilidades que respondan a las necesidades de la industria. Entre sus funciones cabe citar: i) administrar el fondo de desarrollo de la fuerza laboral; ii) conducir investigaciones acerca de las necesidades presentes y futuras de formación, la calidad de los empleos y el porvenir del trabajo en Australia; iii) dirigir la vinculación entre la industria, los centros de formación y el gobierno en materia de desarrollo de habilidades; iv) llevar a cabo planes de mejora de las habilidades sectoriales y regionales; y v) promover la productividad laboral, liderando iniciativas que permitan el crecimiento de la misma, así como también la gerencia, la innovación y el mejor uso de habilidades por parte de las empresas australianas. La agencia está dirigida por un prominente representante del sector privado^a.

^a En 2014 esta agencia dejó de ser independiente y sus funciones pasaron a ser parte del Ministerio de Industria.

En Estados Unidos este tipo de funciones recae en la Administración de Empleo y Formación (ETA, por sus siglas en inglés), una agencia dependiente del Ministerio de Trabajo de dicho país. La misión de la ETA es contribuir a un funcionamiento más eficiente del mercado laboral a través de asegurar una mejor inserción laboral y una mejor formación para los trabajadores, y proveer información del mercado de trabajo. Entre sus funciones, la ETA también tiene a su cargo garantizar el ingreso de los desempleados a dicho mercado, y promover alianzas entre la industria e instituciones educativas y de capacitación, para lograr oportunidades de formación relevantes dirigidas por la demanda, que contribuyan al desarrollo del país. Uno de los instrumentos principales con los que cuenta son fondos no reembolsables concursables dirigidos a cofinanciar alianzas público-privadas para el desarrollo del capital humano.

Finalmente, otro ejemplo de arreglos institucionales lo constituye la Comisión para el Empleo y las Habilidades del Reino Unido (UKCES, por sus siglas en inglés), que es financiada por el Departamento de Negocios, Innovación y Habilidades del Reino Unido, y cuya misión es asesorar al gobierno en temas relacionados con la expansión del empleo y de las habilidades. Al igual que en Australia, esta agencia opera con recursos públicos, pero está dirigida por destacados representantes del sector privado. Igualmente, los comisionados son representantes de grandes y pequeñas industrias, así como especialistas en empleo y representantes sindicales. Cuenta con una planta de cerca de 100 personas, y sus funciones abarcan llevar a cabo políticas de desarrollo de la fuerza laboral y apoyar a los empleadores para que inviertan en las habilidades de sus trabajadores. Durante 2014-15 sus prioridades han sido crear más oportunidades de desarrollo profesional para los jóvenes, lograr redes locales más fuertes y sectores económicos más competitivos, y aumentar el número de empleadores que invierten en la mejora de las habilidades de los trabajadores.

Fuente: Adaptado de las páginas web <http://www.awpa.gov.au>; <http://www.doleta.gov/> y <https://www.gov.uk/government/organisations/uk-commission-for-employment-and-skills>.

sea capaz de identificar y anticipar demandas de habilidades y responder a estas de manera oportuna y flexible.

Para alcanzar estos fines y superar la falta de coordinación que existe entre las distintas instancias de gobierno involucradas en lo que atañe a las habilidades, y entre gobierno y sector productivo, es esencial avanzar hacia nuevos arreglos institucionales que permitan una mayor articulación y gestión integrada del sistema. En particular, se requiere una institución, agencia

o entidad dentro del Estado que contemple el sistema desde el punto de vista de la demanda de habilidades. Las funciones de esta agencia serían las siguientes: i) emprender estrategias nacionales o sectoriales para el desarrollo de habilidades; ii) identificar necesidades presentes y futuras de habilidades a nivel nacional, regional y/o sectorial; iii) liderar consultas con el sector productivo y traducir sus demandas de habilidades en estándares de competencias que puedan ser usados por la oferta para ser convertidas en currículos formativos; iv) producir información relevante para la toma de decisiones y establecer incentivos para la formación por parte de las empresas y/o los trabajadores; y v) ejecutar recursos para estimular las inversiones en capital humano. Ejemplos de tales arreglos institucionales existen en distintos países fuera de la región (véase el recuadro 6.6). Esta agencia debería contar con un fuerte liderazgo por parte del sector productivo.

2. Asegurar que la formación esté mejor alineada con las necesidades del mercado de trabajo

El objetivo de la formación debe ser lograr un conjunto de aprendizajes que le permitan al trabajador evolucionar hacia un mejor desempeño y una mayor productividad en su lugar de trabajo, o acceder a mejores oportunidades de empleo. Para ello, es esencial que la formación que reciba sea pertinente a las necesidades del mercado. Poco se logra formando a personas en carreras desfasadas o de bajísima demanda, y poco interés tendrán las empresas en invertir en estos programas.

Al mismo tiempo, es deseable que la formación concluya con algún tipo de reconocimiento o certificación de los aprendizajes del trabajador, para que estos puedan ser reconocidos por empleadores presentes y futuros, y generar al mismo tiempo mejores ingresos u oportunidades laborales para el trabajador. El objetivo entonces es lograr pertinencia, y al mismo tiempo, portabilidad de aprendizajes. Esta es una asignatura pendiente en casi todos los sistemas de formación para el trabajo en la región, pero al mismo tiempo si no se avanza en esa dirección será muy difícil revertir el círculo actual de baja formación, alta rotación, bajo aprendizaje y baja productividad.

Para lograr pertinencia es necesario que el sistema de formación incorpore mecanismos a través de los cuales se obtenga información sobre las necesidades cambiantes del mercado de trabajo y esta se traduzca en estándares de competencia que constituyen la base de los currículos formativos y las cualificaciones. En este ámbito hay varios ejemplos interesantes dentro y fuera de la región.

En primer lugar, se destaca el rol de los consejos sectoriales en países como Australia, Nueva Zelanda o Reino Unido. Los consejos sectoriales son entidades financiadas con el presupuesto público, pero dirigidas por líderes provenientes del sector productivo (véase el recuadro 6.7). El rol de estas instituciones es identificar las habilidades que requieren cada industria o sector de la actividad económica, establecer estándares de competencia, y hacer propuestas acerca de cómo deben ir incorporándose estos estándares a los programas de formación en los sectores. Los consejos sectoriales también se encargan de realizar labores de prospectiva, es decir, identificar tendencias sectoriales presentes y futuras, y a partir de estas, tratar de determinar las demandas futuras para cada perfil laboral. Finalmente, a partir de la información que recaban del sector productivo, los consejos sectoriales también se encargan de diseñar trayectorias de aprendizaje dentro de cada perfil ocupacional, así como también de proyectar los paquetes de formación que permitan

Recuadro 6.7. Los consejos sectoriales en Nueva Zelanda

Los consejos sectoriales en Nueva Zelanda (ITO, por sus siglas en inglés) son organizaciones sin ánimo de lucro, reconocidas por el Ministerio de Educación, que están autorizadas para establecer estándares de competencias en los niveles 1 a 8 del Marco Nacional de Competencias. Sus funciones son: i) asesorar a las empresas y los trabajadores en relación con oportunidades de capacitación en las respectivas industrias; ii) establecer y actualizar estándares en una industria determinada; iii) coordinar la provisión de calificaciones y estándares para la capacitación; iv) proveer apoyo a las empresas canalizando recursos públicos para capacitación; v) brindar a las industrias liderazgo relativo a las habilidades; vi) identificar las necesidades de habilidades corrientes y futuras; y vii) trabajar con empresas y trabajadores para hacer frente a esas obligaciones. La formación puede llevarse a cabo en el empleo o fuera de él, pero debe estar orientada a la adquisición y certificación de competencias basadas en estándares nacionales. El consejo sectorial también se encarga del proceso para el reconocimiento previo de aprendizajes. El personal de un ITO puede asimismo conducir un análisis de las necesidades de entrenamiento en las empresas de un sector, y recomendar paquetes de formación para los empleados.

Fuente: Adaptado de la página web <http://www.itf.org.nz/industry-training/industry-training-organisations-itos>.

realizar esas trayectorias. Asimismo, tienen la responsabilidad de informar y educar a las empresas del sector sobre los beneficios de la formación.

Dentro de la región, el Consejo Minero de Chile ha sido el primer consejo sectorial para el desarrollo de habilidades (véase el recuadro 6.8), y puede constituir un modelo muy interesante para otros sectores dentro de Chile o para otros países de América Latina y el Caribe. Sin embargo, cabe señalar que en el caso chileno el sector de la minería tiene suficientes recursos y organización para auto-convocarse y realizar el esfuerzo de identificación de las competencias que se precisan en dicho sector. Para lograr replicar esta experiencia en otros países quizá sea necesario considerar opciones para dotar a los consejos sectoriales de recursos, tal y como ocurre en Australia, Nueva Zelanda o Reino Unido.

Recuadro 6.8. El Consejo de Competencias Mineras de Chile

El Consejo de Competencias Mineras (CCM) es una iniciativa del Consejo Minero de Chile dirigida a promover información, estándares y herramientas que permitan adecuar la formación de técnicos y profesionales a la demanda del mercado laboral minero, tanto en términos cualitativos como cuantitativos. El CCM se inspiró en el Consejo Sectorial Minero de Australia, y a partir de una iniciativa de colaboración con ese país, se desarrolló el Marco de Cualificaciones para la Minería. Este marco se organiza en cinco niveles de cualificación que corresponden a crecientes grados de complejidad de formación técnica, y comprende desde la formación de oficios de entrada hasta un nivel de elevada complejidad técnica.

Actualmente el CCM lleva adelante los siguientes productos: estudios anuales de la fuerza laboral de la gran minería chilena, donde se proyecta la demanda de habilidades que requerirá la industria y la oferta para cada perfil ocupacional; el marco de cualificaciones para la minería; paquetes de entrenamiento, o propuestas de soluciones de formación alineadas con el marco de cualificaciones; un marco de calidad para programas de formación en minería, que consiste en estándares de referencia para mejorar la calidad de dichos programas; un marco de calidad para la formación y certificación de instructores, y un sistema de certificación de competencias laborales.

Fuente: Adaptado de <http://www.ccm.cl/estructura-del-mcm/ccm/2013-11-26/180221.html>.

Otro instrumento de enlace entre formación y sector productivo lo constituyen las becas concursables que financian alianzas entre gobiernos locales o regionales, centros de formación y empresas, para lograr diseñar y brindar formación pertinente en los sectores estratégicos que ya se han mencionado (véase la subsección de incentivos para la formación).

3. Instaurar mecanismos que aseguren la calidad de la formación para el trabajo

Hoy en día existen muy pocos mecanismos destinados a asegurar que la formación para el trabajo tenga la calidad necesaria para responder a las necesidades del mercado. Estos mecanismos deben establecerse lo antes posible a fin de lograr que las inversiones en formación no solo respondan a las necesidades del mercado sino que también constituyan una formación de calidad.

El establecer sistemas de educación por competencias, es decir, donde los objetivos se fijan en términos de los aprendizajes y comportamientos que deben adquirir las personas, permite observar si un individuo sale de su período de formación con los aprendizajes requeridos por la empresa. Sin embargo, es necesario ir más allá y medir a las instituciones por la calidad de los aprendizajes logrados y/o por los resultados alcanzados en el mercado laboral. También es necesario que las instituciones de formación que logran bajos resultados sean supervisadas de forma más cercana, y que se les brinden el apoyo y los incentivos necesarios para que obtengan mejores resultados. Estos mecanismos se pueden establecer para todas las entidades educativas, o solamente para aquellas que reciben algún tipo de fondos del Estado. Los ejemplos de Australia y Reino Unido muestran cómo se organizan estos sistemas de calidad (véase el recuadro 6.9).

4. Establecer incentivos financieros para la formación

Como ya se ha explicado, existe un buen número de fallas de mercado que hacen que el nivel de formación para el trabajo sea ineficientemente bajo, lo cual a su vez redundaría en menor productividad, menores salarios y más rotación laboral. Es por ello que en numerosos países se plantean promover la formación por parte de empresas y trabajadores, a partir de diferentes mecanismos de incentivos. Esos incentivos son tanto más necesarios en América Latina y el Caribe, dado que —como se indica en el capítulo 3— estas fallas de mercado se magnifican por el bajo nivel de formación previo con el cual la mayoría de las personas llega al mercado de trabajo. Ello hace que las inversiones en habilidades generales sean más importantes pero a la vez existan pocos incentivos por parte de las empresas en sufragarlas.

Recuadro 6.9. Regulando la calidad de la formación en Australia y Reino Unido

En Australia el control de calidad del sistema de formación para trabajadores activos queda a cargo de la Agencia Australiana de Calidad de Habilidades (AQSA, por sus siglas en inglés). Se trata de una agencia independiente, cuya función es regular a los proveedores y cursos de educación técnica y vocacional y de capacitación, a fin de mantener la calidad y la reputación del sistema. Cuenta con 200 empleados, y aplica un sistema de evaluación de riesgos, de acuerdo con el cual la intensidad de la supervisión y regulación es proporcional al riesgo de baja calidad. Ello permite que gran parte de su atención se concentre en proveedores que no están generando formación de calidad, mientras que se les permite un mayor grado de autonomía a los que sí están produciendo mejor formación.

En Reino Unido el aseguramiento de calidad se realiza a partir de dos agencias independientes, que reportan al Parlamento: la Oficina para Estándares en Educación, Servicios Infantiles y Habilidades (OFsted) y la Oficina para la Regulación de Cualificaciones y Exámenes (OFQual). La función de OFsted es inspeccionar y regular a todos los proveedores de formación. Esta agencia supervisa los centros para ver si cumplen con los estándares necesarios y provee apoyo para que aquellos que no los cumplan puedan ir mejorando su desempeño con el tiempo. Por su parte, la función de OFQual es mantener la calidad de los estándares y la confianza que los actores tienen en los centros de formación.

Fuente: Adaptado de las páginas web: <http://www.asqa.gov.au/>, <https://www.gov.uk/government/organisations/ofsted> y <https://www.gov.uk/government/organisations/ofqual>.

En un contexto de restricciones fiscales y siendo que en algunos países de la región ya se están invirtiendo considerables recursos en formación, sería aconsejable que más que aumentar el gasto en capacitación, se redistribuyera el gasto que se viene realizando en los centros nacionales de formación, de forma de aumentar su eficacia y pertinencia. En principio, una parte de esos recursos podría dirigirse a las empresas, mediante mecanismos competitivos, las cuales tendrían la opción de comprar los servicios de formación de distintos proveedores acreditados, incluidos los centros nacionales de formación. Esto crearía incentivos para que los centros de formación establezcan vínculos con las empresas, y para proveer una formación más pertinente y alineada con las necesidades del mercado.

Recuadro 6.10. Becas concursables para financiar la formación en las empresas en Australia, Estados Unidos y Reino Unido

El Fondo para las Habilidades de Australia (*Australia Skills Fund*) cuenta con US\$370 millones en recursos concursables para ser asignados durante los siguientes cuatro años. El objetivo del Fondo es apoyar a las empresas australianas para que capaciten a sus trabajadores en cursos que conduzcan a certificaciones. Se estima que el Fondo proveerá 200.000 cupos de entrenamiento y constituirá un elemento clave en la agenda de innovación y competitividad de Australia. El Fondo prioriza a las empresas micro, pequeñas y medianas, y a empresas que buscan crecer en sectores en los que dicho país tiene una clara ventaja comparativa (manufactura avanzada, industrias de la alimentación, tecnología médica, equipamiento para la minería y la producción de petróleo, gas y energía). Las empresas cofinancian entre el 25% y el 75% del costo de la formación, y el aporte de la firma aumenta con su tamaño.

En Reino Unido, la agencia UKCES pone a disposición una serie de fondos (*UKCES Futures Programme, The Employer Ownership Pilot Fund, The Growth and Innovation Fund, The Employer Investment Fund*). Todos estos fondos tienen en común que son concursables y van dirigidos a empresas con el objetivo de cofinanciar el desarrollo de las habilidades de la fuerza laboral.

Por último, en Estados Unidos, la ETA, perteneciente al Departamento del Trabajo, también pone a disposición una serie de fondos destinados a promover alianzas público-privadas que permitan el desarrollo de las habilidades de la fuerza laboral. El objetivo específico de las becas va cambiando según las prioridades de cada gobierno. En este momento, por ejemplo, el gobierno estadounidense tiene una convocatoria abierta por valor de US\$100 millones para financiar aprendices en las empresas en sectores priorizados y en firmas con alto potencial de crecimiento. Otras convocatorias buscan mejorar la reinserción de ex convictos y trabajadores con discapacidades.

Fuente: Elaborado a partir de la información disponible en las siguientes páginas web:
<http://www.business.gov.au/skills-and-training/pages/default.aspx>; <https://www.gov.uk/government/collections/ukces-investment-funds> http://www.doleta.gov/grants/pdf/ETA_Funding_Opportunities_20141714.pdf.

Las becas concursables, ya mencionadas arriba, constituyen un mecanismo muy eficaz para lograr estos objetivos, aunque no se han usado extensivamente en la región. En los países donde se utilizan (por ejemplo en Australia, Estados Unidos o Reino Unido) las empresas deben presentar un proyecto y el Estado decide qué tiene sentido financiero y qué no en función de prioridades nacionales, regionales o sectoriales. Las becas también pueden dirigirse a desarrollar y/o actualizar estándares de competencia en determinados sectores, o a reforzar los centros de formación con el objetivo de proveer algún tipo particular de capacitación (véase el recuadro 6.10). En reconocimiento de las particulares dificultades que tienen las pequeñas y medianas empresas (PyME) para invertir en formación, el Estado podría cofinanciar una mayor parte de la inversión que tiene lugar en ellas, como ocurre en Australia, y asimismo promover un mayor grado de asesoría para identificar las necesidades de desarrollo de la fuerza laboral.

Los incentivos para la formación también pueden orientarse hacia las personas, con el fin de que se formen en lo que consideren más pertinente. Sin embargo, como se ha descrito en el capítulo 4, estos incentivos deben ir acompañados de mayor información para los beneficiarios acerca de dónde registrarse para recibir capacitación y qué habilidades demanda el mercado.

5. Desarrollar mecanismos de información sobre la demanda y oferta de habilidades

Es necesario desarrollar mecanismos de información que permitan la toma de decisiones correctas por parte de trabajadores, empresas y Estado. En cuanto a los trabajadores, es importante que tengan acceso a información acerca de la oferta de capacitación, así como también acerca de la calidad de los centros que la ofrecen. Ello se consigue, por ejemplo, haciendo pública la información recogida por la agencia o la institución a cargo de asegurar la calidad. Asimismo, es fundamental que el Estado brinde información acerca de los salarios esperados asociados a cada ocupación, y los estudios requeridos para poder acceder a esas ocupaciones. Esto permite guiar tanto a los jóvenes que están próximos a tomar decisiones de carrera, como a aquellos que estando ya activos quieren progresar en su carrera o reconducirla en una nueva dirección. La información sobre la oferta de formación y la calidad de la misma también resulta de mucha utilidad para las empresas que están buscando invertir en sus trabajadores para alcanzar una mayor productividad. Existen varios ejemplos interesantes de gobiernos que ofrecen información relevante para la toma de decisiones en materia de formación (véase el recuadro 6.11).

Recuadro 6.11. Ejemplos de mecanismos de formación

El Departamento de Trabajo de Estados Unidos ha creado una página web llamada “Mis habilidades, mi futuro” (<http://www.myskillsmyfuture.org/>), cuyo objetivo es facilitar procesos de formación continua para los trabajadores. En esa página, una persona puede introducir información acerca de su empleo actual y pasado, y encontrar opciones vinculadas a las habilidades ya desarrolladas por el individuo, la formación que se requiere para cada uno de esos perfiles ocupacionales, las vacantes relacionadas con cada una de esas áreas de desarrollo, el salario promedio anual y por hora en esas ocupaciones, y las oportunidades de formación que existen en el estado (provincia) del trabajador.

Dentro de la región, el observatorio laboral (OLA) de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social de México (<http://www.observatoriolaboral.gob.mx/swb/>) es otro ejemplo de un mecanismo de información que vale la pena mencionar. Esta página provee información relevante para las personas acerca de la tasa de empleo, el salario promedio, las horas trabajadas, entre otros indicadores por ocupación, y permite buscar vacantes por tipo de ocupación.

Un tema relacionado es el de establecer sistemas de monitoreo e información que permitan acceder a la información de los beneficiarios de programas de capacitación, una vez acabado el programa, y con ello saber no solo si han completado su formación, sino también si esta les ha permitido obtener mejores resultados en el mercado de trabajo. Hoy en día, la existencia de datos administrativos –por ejemplo, los registros del seguro social– hace mucho más viable el poder vincular a los beneficiarios (firmas y trabajadores) con su desempeño en el mercado laboral de una forma costo-efectiva. Sin embargo, para poder generalizar su uso, estos registros deben perfeccionarse, y volverse más accesibles al mismo tiempo que se garantiza el anonimato de la información.

(b) Evolucionar hacia un marco regulatorio efectivo sobre los despidos

Aun con el mejor sistema posible para fomentar la acumulación de capital humano en el trabajo, infortunadamente habrá momentos en los que la empresa despidas al trabajador. A veces debido a que el trabajador contratado no tiene las habilidades requeridas y, otras veces, por razones que no tienen que ver ni con la empresa ni con el trabajador, sino que la firma enfrenta una reducción de demanda y tiene que recortar la producción y el personal.

¿Cómo debe regular el Estado estos despidos? A continuación se especifica una serie de lineamientos para orientar el diseño de estas regulaciones:

1. Establecer un costo de despido adecuado

Es recomendable que el despido genere un costo para la empresa. Tal como señalan Blanchard y Tirole (2008) y Espino y Sánchez (2014), un despido puede ocasionar costos que tiene que sufragar el Estado o que son pagados por otras personas. Un trabajador despedido podría, por ejemplo, cobrar un seguro de desempleo pagado por el Estado, o que podría pagarse con un fondo común. En este contexto, la recomendación sería imponerle dicho costo a la firma para que tome en cuenta el costo social que genera. Es decir: el propósito del costo de despido es internalizar a la decisión de la empresa el costo social del despido.

2. Permitir el despido sin restricciones importantes, siempre y cuando la empresa pague el costo

De acuerdo con esta pauta se reconoce que, si bien el despido genera un costo social, dicho costo no es infinito. En caso de que la empresa esté dispuesta a pagar el costo social del despido, a través de una indemnización por despido, obligar a que la firma mantenga al empleado atentaría contra la productividad.

Este marco regulatorio sencillo contrasta con el de países como Honduras y México, donde –bajo ciertas circunstancias– el trabajador tiene derecho a pedir su reintegro o reinstalación en el puesto de trabajo en vez de pedir su indemnización. Es decir: el trabajador puede a veces negarse al despido y reincorporarse al empleo, además de recibir los salarios caídos (los salarios que hubiera percibido desde el momento del despido hasta el momento de la reintegración). Esta situación es poco recomendable por dos razones. Primero, en la práctica eleva sustancialmente el costo de despido, porque el

trabajador podría exigir un pago muy superior a la indemnización por despido a cambio de renunciar a su derecho a la reintegración. Además, podría desincentivar la contratación en el mercado laboral formal si las empresas anticipan esta posibilidad. Segundo, como documentan de Buen, Bosch y Kaplan (2012), la posibilidad de pedir una reintegración al trabajo introduce una complejidad en el sistema, lo cual genera incertidumbre e incentivos para iniciar juicios laborales. Es posible que sea la propia incertidumbre acerca del costo, más que su nivel, lo que desincentive la contratación formal.

3. Establecer un monto del costo de despido apropiado tanto para el trabajador como para la empresa

Con un marco regulatorio sencillo en mente, de acuerdo con el cual se permite el despido pero con un costo, cabe reflexionar sobre el monto de dicho costo. En este sentido, es pertinente hacer ciertos cálculos sencillos sobre los posibles costos sociales del despido.

Considérese, por ejemplo, un despido en Uruguay, donde existe un seguro de desempleo en que el Estado paga todos los beneficios. El seguro de desempleo paga hasta seis meses de beneficios con una tasa de reemplazo del 50% en promedio. Por ello, si una persona cobra los seis meses de beneficios, habrá recibido tres meses de salario en total. En este contexto, si se supone que un trabajador despedido cobraría los seis meses del seguro de desempleo con una probabilidad del 100%, y que el seguro de desempleo es el único costo social, la indemnización por despido sugerida sería igual a tres meses del salario. Dado que no todos los despedidos cobran el seguro de desempleo, y no todos los beneficiarios cobran los seis meses completos, el cálculo de tres meses para una indemnización por despido podría resultar demasiado alto. En cambio, es pertinente señalar que en Chile, donde el seguro de desempleo se paga mayormente con las cuentas individuales de los trabajadores, el costo social del despido sería menor.

Un ejemplo de un país que no cuenta con un seguro de desempleo también podría ser ilustrativo. El programa Bécate de México ofrece a los desempleados un subsidio de entre uno y tres salarios mínimos por un período de hasta tres meses mientras el beneficiario se capacita en una empresa. Con estos parámetros, aun en el caso de que un despido siempre implicara que el beneficiario se inscribiera en Bécate, el costo social difícilmente superaría tres meses del salario del trabajador.⁴

Sin embargo, existen argumentos que podrían aumentar nuestro cálculo so-

⁴ El subsidio más común es de dos salarios mínimos, que es inferior al salario promedio de los beneficiarios.

bre el costo de despido ideal. En primer lugar, como se señaló en el capítulo 3, existen numerosos impactos no pecuniarios, muchos de los cuales son psicológicos, que podrían considerarse como costos sociales. En segundo lugar, es posible argüir que el Estado debe desincentivar los despidos que, a pesar de no generar costos sociales, impliquen costos significativos para los trabajadores que no pueden asegurarse ante esta posibilidad.⁵ Es decir, si el despido ocasionara una reducción permanente del consumo contra la cual el trabajador no puede protegerse, una indemnización por despido de mayor monto podría ayudar a suavizar el consumo, particularmente si no existen otros instrumentos para lograr este objetivo. Además de ser una posible justificación para una indemnización por despido mayor que la calculada en los párrafos anteriores, podría respaldar la idea de que la indemnización por despido se incrementa en función de la antigüedad.

El monto adecuado de la indemnización por despido también depende de otros instrumentos existentes. Por ejemplo, si dicha indemnización es el único instrumento para proteger el ingreso después del despido, fijar un monto muy bajo atentaría –precisamente– contra el objetivo de proteger el ingreso. Sin embargo, si existen otros medios, como una cuenta individual de cesantía o un seguro de desempleo, es importante considerar estos beneficios de forma integral.

Aunados a todos los argumentos anteriores, hay otros factores que deberían tomarse en cuenta para fijar una indemnización por despido. En primer lugar, como ya se mencionó en este capítulo, una indemnización de este tipo que desincentive la contratación formal sería contraproducente, aun desde el punto de vista de la protección al trabajador. Asimismo, hay que considerar la capacidad institucional del Estado para hacer cumplir la ley. Una indemnización por despido en el papel, que no se aplica en la práctica, no sirve a su propósito y podría simplemente generar incertidumbre e incentivar litigios laborales. Por todo ello, es importante evaluar país por país si el monto de la indemnización es el adecuado para fomentar la contratación formal y, al mismo tiempo, sufragar el costo social del despido.

Otro aspecto a considerar es el mecanismo de financiamiento. Como se menciona en el capítulo 4, la mayoría de los países de la región utiliza un mecanismo interno y sin ahorro previo.⁶ Un mecanismo de financiamiento que permita cierto grado de ahorro previo por parte de la empresa podría facilitar el proceso de pago de las indemnizaciones en caso de despido. Sin

⁵ Blanchard y Tirole (2008) también investigan esta posibilidad.

⁶ Véase Holzmann et al. (2011) para una revisión detallada de las características de las indemnizaciones en cada país.

embargo, como indican Blanchard y Tirole (2008), el ahorro previo no debería ser total, porque en ese caso la indemnización no actuaría como una barrera al despido. Por otra parte, cabe recordar que siempre habrá casos en los que la indemnización por despido no se podrá cobrar, por ejemplo: si una empresa quiebra sin tener suficientes activos para cumplir con sus obligaciones. Por eso, sería aconsejable considerar un seguro, o un fondo común, financiado con un pequeño aporte patronal, que cubriera las indemnizaciones por despido en el caso de imposibilidad de pago de la firma por quiebra. Este seguro reduciría la incertidumbre del trabajador que teme perder su empleo sin tener ninguna protección efectiva. Un mecanismo de estas características existe en España a través del Fondo de Garantía Salarial (Fogasa).

4. Reconocer situaciones especiales

Si bien es recomendable mantener el marco regulatorio dentro de los términos más sencillos que sea posible, también es cierto que la legislación laboral debería reconocer que hay algunas relaciones de trabajo que, por su naturaleza, no deberían implicar una indemnización por despido al terminarse. Por ejemplo, hay ciertas relaciones laborales que se establecen por un tiempo definido o para llevar a cabo un proyecto específico. En estos casos, la terminación de la relación de trabajo tiene lugar porque se ha cumplido el tiempo estipulado o porque el proyecto puntual no debería implicar un costo para la empresa, siempre y cuando el contrato no se acabe antes del período contratado. En efecto, la empresa no está despidiendo al trabajador ni incumpliendo con un contrato. No obstante lo anterior, es importante recordar que los trabajadores que pierden este tipo de empleos también necesitan protección. Los candidatos naturales para brindar apoyo a fin de que estas personas puedan conseguir nuevos empleos parecerían ser las políticas activas de empleo.

Otro caso en que sería recomendable eximir a la empresa del pago de una indemnización por despido es durante los primeros meses de una relación laboral. La falta de información sobre las características del trabajador es mayor al inicio de la relación laboral, antes de que la empresa haya tenido la oportunidad de observar el desempeño del trabajador. Por esta razón, sería recomendable permitir un período de prueba, de corta duración, durante el cual la empresa pueda despedir al trabajador sin indemnización.

Permitir despidos sin indemnizaciones en los primeros meses se justifica sobre la base de un menor daño al trabajador despedido con poca antigüedad (Amarante, Arim y Dean, 2011; Kaplan, Martínez y Robertson, 2005b).

Además, esta política fomentaría la contratación de personas sin experiencia, especialmente los jóvenes, sobre quienes el problema de la falta de información es particularmente severo.

Respecto de las relaciones laborales sin derecho a indemnización por despido, es pertinente señalar que con la propuesta descrita anteriormente habría menores incentivos para abusar de estas modalidades de contrato, como encontraron por ejemplo Hijzen, Mondauto y Scarpetta (2013). Si un contrato permanente solo implica una indemnización por despido igual a unos pocos meses de salario del trabajador, los incentivos por contratar a trabajadores temporales para evitar los costos de despido serán menores. Si el costo de despido en general es relativamente bajo, la tentación de recurrir a contratos temporales para evitar estos costos es menor.

En resumen, se recomienda un marco legal sencillo, fácil de aplicar, y que no genere ni incertidumbre ni incentivos para litigar. Este marco consiste en una pequeña indemnización por despido, sin grandes restricciones del despido cuando la empresa está dispuesta a pagar este costo. Además, se recomienda eximir de la obligación de pagar indemnizaciones por los contratos temporales y por obra (producto). Finalmente, se recomienda permitir un período de prueba durante el cual la firma podría evaluar al trabajador sin la necesidad de pagar una indemnización por despido en el caso de prescindir de él.

Es pertinente enfatizar que, si bien el marco regulatorio podría ser flexible en el sentido de no penalizar el despido con un costo alto, nuestra propuesta es fomentar la estabilidad productiva a través de políticas que permitan que las personas y las empresas puedan tomar mejores decisiones de contratación (eje 1) y promover la formación para el trabajo. En nuestra opinión, una estabilidad laboral que existe porque la empresa no quiere despedir al trabajador (porque ha invertido mucho en él) es mejor que una estabilidad laboral que existe a través de una obligación del Estado.

Conclusiones

En este capítulo se presentó un conjunto de propuestas para lograr trayectorias de éxito, las cuales se dividen en dos ejes:

- Eje 1. Políticas para aumentar e igualar las oportunidades de acceso a empleos formales.
- Eje 2. Políticas para promover la estabilidad laboral productiva.

Nuestras propuestas podrían representar un cambio de paradigma para la región. Es indudable que muchos de los mercados laborales de ALC son disfuncionales, pues hay demasiados trabajadores en empleos poco productivos, con salarios bajos, y sin acceso a muchas prestaciones laborales que se consideran fundamentales en los países de la OCDE.

Este libro plantea una visión ambiciosa. Propone un conjunto articulado de instrumentos para transformar los mercados laborales de la región, promoviendo trayectorias laborales de éxito para los trabajadores y fuentes de crecimiento para las economías. Plantea que esto se puede lograr a través de un paquete integrado de políticas que busca facilitar la incorporación del trabajador al empleo formal con una mezcla de mejor información sobre las características de las vacantes y las habilidades de los trabajadores, mejores programas de formación y un entorno regulatorio propicio a la creación de empleo formal. Y a través de un cambio en el marco regulatorio, a modo de abandonar un marco conflictivo, de acuerdo con el cual el despido se desincentiva por una penalización monetaria, para pasar a un sistema en el cual el empresario ve al empleado como un elemento difícil de reemplazar en virtud de los conocimientos adquiridos. Asimismo, propone cambiar una red de protección para los desempleados por un trampolín para que retomen las trayectorias laborales exitosas que llevaban. Por último, esto no sería posible sin ministerios de Trabajo fortalecidos para ejercer su rol rector y regulador, que vean a las empresas como socias para la creación de más y mejores empleos, que articulen la política laboral con otras políticas, como la social, la productiva, o la exportadora, y que promuevan el diálogo social.

Si bien la propuesta es ambiciosa, y requeriría años de esfuerzo para implementarse por completo, pensamos que los beneficios para los trabajadores, y las economías en su conjunto, ameritan la tarea. Con el apoyo de las propuestas que se exponen en este capítulo, los mercados laborales podrían dejar de ser ineficientes, improductivos, altamente inestables y con poca protección frente al desempleo, y ante los riesgos relacionados con la salud y con la pobreza en la vejez. Los mercados laborales pueden transformarse para que trabajadores y empresas generen mayor valor a partir de su trabajo, impulsando el crecimiento de los países, además de mejorar la calidad de vida de los trabajadores.

Apéndice metodológico

Descomposición del crecimiento del PIB per cápita considerando distintos escenarios

Aspectos generales

El crecimiento del producto interno bruto (PIB) per cápita se puede descomponer en dos términos: PIB por trabajador y tasa de empleo dentro de la población total, a fin de conocer la contribución de la productividad laboral y del incremento del empleo en el crecimiento del producto. Así se tiene que:

$$\ln \left(\frac{PIB}{POP} \right) = \ln \left(\frac{PIB}{EMP} \frac{EMP}{POP} \right) = \ln \left(\frac{PIB}{EMP} \right) + \ln \left(\frac{EMP}{POP} \right)$$

En donde POP se refiere a la población total y EMP al número total de empleados en un país. De esta manera, el cambio anual del PIB per cápita por país se aproxima de la siguiente manera:

$$\Delta \ln \left(\frac{PIB}{POP} \right) = \Delta \ln \left(\frac{PIB}{EMP} \frac{EMP}{POP} \right) = \Delta \ln \left(\frac{PIB}{EMP} \right) + \Delta \ln \left(\frac{EMP}{POP} \right)$$

Estas variaciones se realizan considerando tres períodos de tiempo: 1993-2003; 2003-2013 y 1993-2013, por lo que se puede sacar un promedio de las variaciones de cada componente entre los períodos:

$$\text{Promedio} \left(\Delta \ln \left(\frac{PIB}{POP} \right) \right) = \text{Promedio} \left(\Delta \ln \left(\frac{PIB}{EMP} \right) \right) + \text{Promedio} \left(\Delta \ln \left(\frac{EMP}{POP} \right) \right)$$

Considerando esta metodología se construyó el gráfico 1.3 en donde se muestra la contribución de las variaciones de cada componente a la variación del PIB per cápita.

Escenarios planteados

1. Cálculo de la contribución de la participación femenina en el crecimiento del PIB per cápita

Para este escenario se consideró el supuesto de que los países de la región mantienen constante la participación femenina observada en el período inicial de las distintas variaciones mencionadas en la sección anterior. Para obtener las tasas de participación, se utilizaron los datos de empleo femenino y población en edad de trabajar (PET) según género, procesados a partir de las encuestas de hogares de los países de la región en los distintos años, y luego dichas tasas fueron aplicadas a los datos de empleo del Banco Mundial (2015b).

De esta manera, el empleo de los hombres se mantiene inalterado, mientras que el contrafactual de empleo femenino se calcula tomando como constante la participación de las mujeres dentro de la PET total observada en el período inicial de la variación; es decir, la tasa de participación femenina del período inicial se utiliza para obtener el empleo femenino del período final (2003 o 2013) y se calcula un nuevo agregado de empleo.

Dentro de la ecuación inicial, el componente que cambia sería el que corresponde a la tasa de empleo sobre población total:

$$\left(\Delta \ln \left(\frac{PIB}{POP}\right)\right) = \Delta \ln \left(\frac{PIB}{EMP} \frac{EMP}{POP}\right) = \Delta \ln \left(\frac{PIB}{EMP}\right) + \Delta \ln \left(\frac{EMP}{POP}\right)_{Contrafactual}$$

2. Cálculo de la contribución del empleo juvenil al crecimiento del PIB per cápita

En este caso se busca estimar cual sería la contribución de los jóvenes al crecimiento económico si, tanto los jóvenes de 15 a 24 años desempleados, como aquellos que pertenecen al grupo de los que no estudian, ni trabajan ni buscan trabajo (*nininis*), estuvieran empleados.

Una primera alternativa es calcular el nuevo agregado de empleo insertando a estos dos grupos al total de ocupados y calcular un nuevo PIB per cápita.¹

$$\ln \left(\frac{PIB}{POP} \right)_{\text{contrafactual}} = \ln \left(\frac{PIB}{EMP} \right) + \ln \left(\frac{EMP}{POP} \right)_{\text{contrafactual: jóvenes desempleados y NININI en el empleo}}$$

No obstante, este cálculo asume que los jóvenes tienen la misma productividad (PIB/EMP) que los adultos en promedio, lo cual puede ser una hipótesis poco confiable. Es así que, como segunda alternativa, se asume que la productividad de los jóvenes es menor en promedio que la productividad promedio de la población total en la misma proporción que lo es su salario. Es decir:

$$\begin{aligned} \frac{\text{Salario}_{\text{joy}}}{\text{Salario}_{\text{prom}}} &= \frac{PIB}{EMP_{\text{joy}}} / \frac{PIB}{EMP_{\text{prom}}} \\ \ln \left(\frac{PIB}{POP} \right)_{\text{contrafactual}} &= \ln \left(\frac{PIB}{EMP} \right) + \ln \left(\frac{EMP}{POP} \right)_{\text{contrafactual}} \\ &= \ln \left(\frac{PIB_{\text{adultos}}}{EMP_{\text{adultos}}} \frac{EMP_{\text{adultos}}}{EMP} + \frac{PIB_{\text{joy}}}{EMP_{\text{joy}}} \frac{EMP_{\text{joy}}}{EMP} \right) + \ln \left(\frac{EMP}{POP} \right)_{\text{contrafactual}} \\ &= \ln \left(\frac{(1 - \alpha b_j)}{b_a} \frac{PIB}{EMP} b'_a + \alpha \frac{PIB}{EMP} b'_j \right) + \ln \left(\frac{EMP}{POP} \right)_{\text{contrafactual}} \end{aligned}$$

En donde b_j corresponde a la participación original de los jóvenes dentro del empleo total y b_a hace referencia a la participación original de los adultos dentro del empleo total; b'_a corresponde a la proporción del empleo adulto luego de incorporar los jóvenes desempleados y *nininis* al empleo y b'_j a la proporción de empleo joven luego de incorporar los dos grupos. Finalmente α hace referencia al porcentaje que representa el salario de los jóvenes dentro del salario promedio.

¹ Los datos referentes a desempleo juvenil y a *nininis* se obtuvieron a partir de las encuestas de hogares de los países, calculando tasas de participación dentro de la población de 15 a 64 años. Luego, esos porcentajes se aplicaron a los datos de población y empleo de Banco Mundial (2015b).

Metodología para estimación de la evolución de los ingresos individuales después de perder un trabajo

Se busca medir el impacto que las transiciones laborales tienen sobre el ingreso individual, controlando por características básicas del individuo (género, edad, educación, antigüedad laboral).

A. Consideremos el siguiente modelo econométrico:

$$y_{i,t} = \alpha_i + \sum_t \delta_t * T_{i,t} + \sum_{t,l} \beta_{t,l} * D_{i,t} * trans_{i,l} + \varepsilon_{i,t}$$

donde α_i es un efecto fijo de la persona i en el período t , $T_{i,t}$ captura el transcurso del tiempo, $D_{i,t}$ es una variable binaria igual a uno si es el período t , y $trans_{i,l}$ es una variable binaria igual a uno si la persona i pertenece al grupo de transición laboral l . Los parámetros δ_t miden la evolución de la variable dependiente a lo largo del tiempo, y los parámetros $\beta_{t,l}$ miden la evolución diferencial de la variable dependiente para el grupo de transición l con respecto al grupo de referencia.

Un ejemplo concreto podría clarificar el propósito de este modelo econométrico. Consideremos un caso en que la variable dependiente es el ingreso laboral del individuo. Supongamos que el grupo de transición de referencia lo constituyen las personas que han tenido trabajos formales durante todo el período, y el otro grupo de transición lo conforman quienes tenían un trabajo formal en el período 0 y estaban desempleados en el período 1. En este caso, los parámetros $\beta_{t,l}$ medirían la evolución diferencial en ingresos laborales de los que fueron desempleados en el período 1 en comparación con los ingresos laborales de los que tenían empleos formales durante todo el período.

Además de los parámetros del modelo anterior, podría ser conveniente incorporar otras características de la persona o del trabajo, como el género, la edad o la antigüedad laboral. Es probable, por ejemplo, que los que pierden sus empleos formales tiendan a tener menor antigüedad en el trabajo, lo cual podría implicar una evolución de ingresos distinta con o sin la pérdida de empleo. Asimismo, es probable que aquellos con muchos años de antigüedad sufran pérdidas económicas mayores después de la pérdida del empleo. En este contexto, sería conveniente estimar el siguiente modelo que incorpora los efectos de la antigüedad.

$$y_{i,t} = \alpha_i + \sum_t \delta_t * T_{i,t} + \sum_t \theta_t * D_{i,t} * X_i + \sum_{t,l} \beta_{t,l} * D_{i,t} * trans_{i,l} + \sum_{t,l} \gamma_{t,l} * D_{i,t} * trans_{i,l} * X_i + \varepsilon_{i,t}$$

O alternativamente

$$y_{i,t} = \alpha_i + \sum_t \delta_t * T_{i,t} + \sum_{t,l} \gamma_{t,l} * D_{i,t} * trans_{i,l} * X_i + \varepsilon_{i,t}$$

Donde X_i es la característica de interés de la persona i en el período 0, los parámetros $\gamma_{t,l}$ miden el impacto diferencial en la variable dependiente del grupo de transición l como función de la característica X_i en el momento 0.

1. Variable dependiente

La variable dependiente aquí utilizada es

- i. $\frac{\text{ingreso real del individuo en el período } t}{\text{ingreso real del individuo en el período } 0}$. En este caso, se deflactan los ingresos laborales, tanto del numerador como del denominador, según el índice de precios al consumidor (IPC) del mes correspondiente.

El ejercicio se podría extender para calcular el efecto del desempleo del individuo i sobre el total del ingreso familiar, de este modo:

- ii. $\frac{\text{ingreso real de la familia en el período } t}{\text{ingreso real de la familia en el período } 0}$. Igual que en el caso anterior, se deflactan los ingresos laborales, tanto del numerador como del denominador, según el índice de precios al consumidor (IPC) del mes correspondiente.

B. Grupos de transición

Habría dos modelos. El primer modelo sería para los que son trabajadores formales en el período 0. Los grupos de transición serían:

1. **Trans = F = 1:** Los que han tenido un trabajo formal en todo el período de análisis. Este grupo sería el grupo de referencia o la categoría excluida.
2. **Trans = F = 2:** Los que tenían un trabajo formal en el período 0 y un trabajo informal (*) en el período 1, independientemente de su situación laboral en los demás períodos.
3. **Trans = F = 3:** Los que tenían un trabajo formal en el período 0 y estaban desempleados o inactivos (**) en el período 1, independientemente de su situación laboral en los demás períodos.
4. **Trans = F = 4:** Los que tenían un trabajo formal tanto en el período 0 como en el período 1, independientemente de su situación laboral en los demás períodos.

El segundo modelo sería para los que tenían trabajos informales en el período 0. Los grupos de transición serían:

1. **Trans = I = 1:** Los que han tenido un trabajo informal en todo el período de análisis. Este grupo sería el grupo de referencia o la categoría excluida.
2. **Trans = I = 2:** Los que tenían un trabajo informal en el período 0 y un trabajo formal en el período 1, independientemente de su situación laboral en los demás períodos.
3. **Trans = I = 3:** Los que tenían un trabajo informal en el período 0 y estaban desempleados o inactivos en el período 1, independientemente de su situación laboral en los demás períodos.
4. **Trans = I = 4:** Los que tenían un trabajo informal tanto en el período 0 como en el período 1, independientemente de su situación laboral en los demás períodos.

(*) Se estiman dos modelos diferentes: en un caso, se agrupa bajo el rubro de informales a los trabajadores asalariados informales y a los trabajadores independientes, es decir, trans = Falt toma 5 valores en vez de 4. En un segundo modelo, se separan asalariados informales de independientes. (**) Se estima también un modelo donde se excluye a los inactivos de todo el análisis.

Apéndice de datos

A lo largo de este libro se utilizan diversos tipos de relevamientos para el diagnóstico de la situación del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe (ALC). Entre ellos se destacan:

Encuestas de hogares. Se utilizan datos originales de las encuestas de hogares de cada país, transformadas de forma tal que proporcionan información comparable a lo largo del tiempo y entre países (BID [2015c] y BID [2015b]). Los indicadores que se presentan son ponderados por la población de cada país.

Datos de panel. Para la realización de los paneles se consideraron las encuestas de hogares o empleo de ocho países, de acuerdo con el cuadro A.1.

Cuadro A.1 Encuestas empleadas para el diagnóstico del mercado laboral

País	Encuesta	Periodo	Frecuencia	Cantidad máxima de veces que aparece individuo en panel	Cantidad máxima de años que se puede observar un individuo en panel
Argentina	Encuesta Permanente de Hogares - Continua (EPHC)	III 2003-II 2013	Trimestral	4 trimestres no consecutivos	1,5
Brasil	Pesquisa Mensal de Emprego (PME)	2002-13	Mensual	8 meses no consecutivos	1,25
Colombia	Encuesta Social Longitudinal de Fedesarrollo (ESL-Fedesarrollo)	2007-09	Anual	3 (una por año)	3
Ecuador	Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)	1998-2001, 2002-06, 2007-13	Trimestral	4 trimestres	2,25
México	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)	I 2005-III 2012	Trimestral	5 trimestres	1,25
Paraguay	Encuesta Continua de Empleo (ECE)	I 2010-II 2013	Trimestral	5 trimestres	1,25
Perú	Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG)	2007-12	Anual	5 años	5
Venezuela	Encuesta de Hogares por Muestreo (EHM)	2005-10	Semestral	5 años	5

Dado que los esquemas de rotación de los paneles son distintos en los países analizados, un mismo período dentro del panel puede indicar una ventana de tiempo más larga. A los efectos del análisis realizado, se tomaron todas las posibles transiciones entre un trimestre y el mismo trimestre del año anterior para todos los países, al margen del diseño del panel.

Encuestas de protección social. Estas encuestas son relevamientos específicos llevados a cabo con el propósito de proveer información estadística en materia de políticas laborales y de protección social. Algunas de ellas, como las efectuadas en Colombia o El Salvador, han sido promovidas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se utilizaron los levantamientos realizados en cuatro países: la Encuesta de Protección Social (EPS) de Chile (2009); la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS) de Colombia (2012) y de El Salvador, (2013), y la Encuesta de Trayectorias Laborales de México (2012), que corresponde a un módulo de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

Encuesta de productividad para firmas. La Encuesta sobre Productividad y Formación de Recursos Humanos en Establecimientos (EPFE) está siendo promovida por el BID en varios países de la región para construir un acervo de información sobre las prácticas de capacitación de las empresas. En el caso de este estudio, se cuenta con información para Bahamas, Colombia, Honduras, Panamá, Paraguay y Uruguay, obtenida a partir de encuestas de corte transversal aplicadas en 2011 y 2012. A diferencia de las encuestas efectuadas a empresas tradicionales, la EPFE contiene información detallada sobre las prácticas de capacitación, por lo que a partir de ellas se pueden responder preguntas básicas, como: cuál es la frecuencia con la que las firmas ofrecen capacitación a sus empleados; qué tipo de habilidades priorizan al momento de capacitar; y a qué trabajadores se capacita con mayor frecuencia.

Datos administrativos. Los datos administrativos utilizados pertenecen a las bases de contribuciones a la seguridad social, provenientes del Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS) para el período 2002-12 en el caso de Brasil; del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para el período 1997-2005 en el caso de México, y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) para el período 2005-12 en el caso de Ecuador. Estas bases de datos permiten conocer la dinámica de las empresas y su rol en cuanto a la creación y destrucción de puestos de trabajo formales.

Resultados PISA. Se consideraron los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), proyecto llevado a cabo en todo el mundo por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Su objetivo es evaluar la formación de los alumnos cuando llegan al final de la etapa de enseñanza obligatoria, hacia los 15 años. Se trata de una población que se encuentra a punto de iniciar sus estudios posteriores al secundario o que está a punto de integrarse a la vida laboral. La evaluación cubre las áreas de lectura, matemáticas y competencia científica.

Definiciones útiles

Tasa de desempleo. Se refiere a la población desocupada en relación con la población económicamente activa (ocupados más desocupados).

Tasa de actividad o participación. Indica la población económicamente activa (ocupados más desocupados) en relación con la población en edad de trabajar.

Tasa de empleo. Hace referencia a la población ocupada en relación con la población en edad de trabajar.

Desempleo de larga duración. Muestra la proporción de desempleados que declaran estar buscando trabajo por un año o más en el total de desocupados.

Empleo de larga duración. Señala la proporción de ocupados con más de cinco años en su puesto de trabajo.

Antigüedad en el empleo. Indica el tiempo promedio en años que llevan los trabajadores en su empresa.

Formalidad laboral. La definición de formalidad que se utiliza es la vinculada a la protección social, de acuerdo con la cual un individuo se encuentra ocupado en un puesto de trabajo formal si su empresa o él mismo realizan aportes a la seguridad social para que el individuo en cuestión tenga derecho a una pensión por vejez en el futuro. Por lo tanto, un puesto de trabajo es informal si la persona o su firma no cotizan para tener la cobertura de la seguridad social en su vejez.

En cuanto a las desagregaciones utilizadas, se destaca que:

1. Los niveles de educación están determinados de la siguiente manera: nivel bajo [entre 0-8 años de escolaridad], nivel medio [entre 9-13 años de escolaridad] y nivel alto [14 años de escolaridad y más].
2. Las firmas se clasificaron según su tamaño en: pequeñas [entre 1-5 empleados], medianas [de 6 a 49 empleados] y grandes [50 o más empleados]. Es importante resaltar que no en todos los países es posible ajustarse a esta definición. En estos casos, se utilizan las categorías más próximas a esta definición que permite cada encuesta.
3. Para definir la cualificación del trabajador, se agruparon las distintas categorías del grupo de ocupación. Así, los trabajadores de alta calificación abarcan directivos, profesionales y técnicos; los de calificación media comprenden a los trabajadores administrativos o de servicios; y los de calificación baja son comerciantes y vendedores, obreros no agrícolas y otras ocupaciones no especificadas.
4. Finalmente, las ramas de actividad se agruparon de la siguiente manera: actividades primarias o extractivas (incluyen la agricultura y minería); manufacturas; servicios (abarcan comercio, hoteles, restaurantes, servicios sociales, entre otros), y la construcción.

Todas las definiciones aquí utilizadas coinciden con la metodología creada por BID (2015c) para la construcción de indicadores homogéneos para todos los países de ALC. Finalmente, para el cálculo de los gráficos que presentan comparaciones entre las décadas 1993, 2003 y 2013, en países donde no se dispone de una encuesta para alguno de los tres años mencionados, se completó la serie con el dato disponible más cercano.

Este libro registra un claro déficit en materia de datos e investigación acerca del mercado laboral para la zona del Caribe. La causa principal es la falta de datos. Mientras que en los países de América Latina los datos se generan de forma regular, y el acceso es público, la situación es muy distinta en el Caribe. En algunos países de dicha subregión solo se realizan encuestas de hogares o de fuerza laboral de manera esporádica. En otros, los datos se producen pero no son públicos o de fácil acceso a los investigadores. Muchos de los datos utilizados en este libro son de corte longitudinal, los cuales no están disponibles o no resultan accesibles en ninguno de los países del Caribe.

Referencias

- Acemoglu, D. y R. Shimer. 2000. "Productivity Gains from Unemployment Insurance." *European Economic Review*, Elsevier, Vol. 44(7):1195-1224 (junio).
- Addison J. y P. Teixeira. 2003. "The Economics of Employment Protection." *Journal of Labor Research*, Vol. 24(1):85-129 (enero), Transaction Publishers.
- Aedo, C., e I. Walker. 2012. *Skills for the 21st Century in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Aghion P., U. Akcigit, A. Deaton y A. Roulet. 2014. "Creative Destruction and Subjective Well Being." (Documento mimeografiado.)
- Alaimo, V., M. Bosch, M. Gualavisi y J. M. Villa. 2015. "Panorama de los costos laborales y protección al empleo en América Latina y el Caribe". (Documento mimeografiado.)
- Albrecht, J., L. Navarro y S. Vroman. 2009. "The Effects of Labour Market Policies in an Economy with an Informal Sector." *Economic Journal*, Royal Economic Society, Vol. 119(539):1105-1129, 07.
- Almeida, R., J. Behrman y D. Robalino. 2012. "¿The Right Skills for the Job?" Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Almeida, R. y P. Carneiro. 2008. "The Return to Firm Investments in Human Capital." Documento de trabajo de política social del Banco Mundial Núm. 0822. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Almeida, R. y P. Carneiro. 2012. "Enforcement of Labor Regulation and Informality." *Applied Economics*, Vol. 4:64–89, American Economic Journal (doi:10.1257/app.4.3.64).
- Amarante, V., R. Arim y A. Dean. 2011. "Protecting Workers against Unemployment in Uruguay." Documento de trabajo Núm. IDB-WP-267. Washington, D.C.: BID.
- , 2013. "Unemployment Insurance Design and Its Effects: Evidence for Uruguay." *Revista Desarrollo y Sociedad*, Universidad de los Andes-CEDE.
- , 2014. "The Effects of Being Out of the Labor Market on Subsequent Wages: Evidence for Uruguay." *Journal of Labor Research*, Vol. 35(1):39-62 (marzo), Springer.
- Antón, A. 2014. "The Effect of Payroll Taxes on Employment and Wages under High Labor Informality." *IZA Journal of Labor & Development* 2014, 3:20.
- Appelqvist, J. 2007. "Wage and Earnings Losses of Displaced Workers in Finland." Documento de discusión del Government Institute for Economic Research Finland (VATT). Helsinki: VATT.

- Arim, R. y A. Dean. 2012. "Simulaciones sobre cambios en los criterios de elegibilidad en el régimen de Seguro de Desempleo para Uruguay". Washington, D.C.: BID.
- Arulampalam, W. y A. Booth. 1998. "Training and Labour Market Flexibility: Is there a trade-off?" *British Journal of Industrial Relations*, 36(4):521-536 (doi: 10.1111/1467-8543.00106).
- Arulampalam, W., A. Booth y M. Bryan. 2004. "Training and the New Minimum Wage." *Economic Journal*, March C87-C94.
- Attanasio, O., P. Carneiro, R. Paes de Barro, L. Lima, R. Mendonca, D. Evans, P. Olinto, y N. Schady. 2013. "Free Access to Child Care, Labor Supply, and Child Development." Presentation at the Inequalities in Children's Outcomes in Developing Countries, University of Oxford.
- Autor, D. 2010. "The Polarization of Job Opportunities in the U.S. Labor Market, Implications for Employment and Earnings." MIT Department of Economics and National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA: MIT.
- Autor, D., W. Kerr, y A. Kugler. 2007. "Does Employment Protection Reduce Productivity? Evidence from US States." *The Economic Journal*, 117: F189-F217 (doi: 10.1111/j.1468-0297.2007.02055.x).
- Babcock, L., W. J. Congdon, L. F. Katz y S. Mullainathan. 2012. "Notes on Behavioral Economics and Labor Market Policy." *IZA Journal of Labor Policy*, Vol. 1(1):1-14.
- Banco Mundial. 2010. *Encuesta de Empresas*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <http://espanol.enterprisesurveys.org/>.
- . 2011. *Crime and Violence in Central America: A Development Challenge*. Informe principal. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2744>.
- . 2014. *Doing Business 2015: Going Beyond Efficiency*. Washington, D.C.: Banco Mundial. DOI: 10.1596/978-1-4648-0351-2. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.
- . 2015a. "Working to End Poverty in Latin America and the Caribbean: Workers, Jobs, and Wages: LAC Poverty and Labor Brief." Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2015b. *Indicadores del Desarrollo Mundial*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. 2007. *Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7687>.
- Barrett, A. y P. O'Connell. 2001. "Does Training Generally Work? The Returns to In-Company Training." *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 54(3):647-662.

- Bartel, A. 1994. "Productivity Gains from the Implementation of Employee Training Programs." *Industrial Relations*, Vol. 33 (4):411–425.
- Bartelsman, E. J., J. Haltiwanger y S. Scarpetta. 2009b. "Measuring and Analyzing Cross-Country Differences in Firm Dynamics." En: T. Dunne, J. Bradford Jensen, y M. J. Roberts (eds.), *Producer Dynamics: New Evidence from Micro Data*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Bassi, M., M. Busso, S. Urzúa y J. Vargas. 2012. *Desconectados: habilidades, educación y empleo en América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- Behncke S., M. Frölich y M. Lechner. 2007. "Unemployed and Their Caseworkers: Should They Be Friends or Foes?" IZA Discussion Paper Núm. 3149.
- Berlinski, S., S. Galiani y P. J. Mc. Ewan. 2011. "Preschool and Maternal Labor Market Outcomes: Evidence from a Regression Discontinuity Design." *Economic Development and Cultural Change*, 59(2):313-344.
- Benedikt Frey, C. y M. A. Osborne. 2013. "The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerization?" Oxford, Reino Unido: Oxford Martin School.
- Bentolila, S., P. Cahuc, J. Dolado y T. Le Barbanchon. 2010. "Unemployment and Temporary Jobs in the Crisis: Comparing France and Spain." Documento de trabajo, FEDEA.
- Bertrand, M., S. Mullainathan y E. Shafir. 2004. "A Behavioral-Economics View of Poverty." *The American Economic Review*, Vol. 94(2):419-423. Papers and Proceedings of the One Hundred Sixteenth Annual Meeting of the American Economic Association San Diego, CA, January 3-5, 2004 (mayo).
- Betcherman, G., K. Olivas y A. Dar (2004). "Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries." Serie de documentos de discusión de protección social Núm. 0402. Washington, D.C: Banco Mundial.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2004. *Se buscan buenos empleos: los mercados laborales en América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- , 2011. Encuesta de Productividad y Formación de Recursos Humanos en Establecimientos en Uruguay. Washington, D.C.: BID.
- , 2015a. "El laberinto: cómo puede América Latina y el Caribe navegar la economía global". Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: BID.
- , 2015b. Sistema de Indicadores de Mercado Laboral y Seguridad Social (SIMS). Base de datos de uso interno. Washington, D.C.: BID.
- , 2015c. Base de datos Sociómetro-BID: Sistema de Indicadores Sociales de América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://www.iadb.org/en/research-and-data/sociometro-bid,6981.html>.
- BID-AMSPE-OCDE (2015). *El mundo de los servicios públicos de empleo*. Washington, D.C.: BID. (De próxima publicación.)

- Blanchard, O. y J. Tirole. 2008. "The Joint Design of Unemployment Insurance and Employment Protection: A First Pass." *Journal of the European Economic Association*, Vol. 6(1):45-77, Blackwell Publishing Ltd.
- Blundell, R., L. Dearden, C. Meghir, y B. Sianesi. 1999. "Human Capital Investment: The Returns from Education and Training to the Individual, the Firm and the Economy." *Fiscal Studies*, 20(1):1-24.
- Boeri, T. 1991. "Enforcement of Employment Security Regulations, On-the-job Search and Unemployment Duration." *European Economic Review*, Vol. 43(1):65-89 (enero), Elsevier.
- Bos, M. S., A. J. Ganimian y E. Vegas. 2014. "¿Cómo se desempeñan los estudiantes pobres y ricos?" Serie de *briefs*, América Latina en PISA 2012. Documento de trabajo Núm. 154961. Cambridge, MA: Harvard University Open Scholar.
- Bosch, M. y J. E. Pretel. 2013. "Labor Market Effects of Introducing Unemployment Benefits in an Economy with High Informality." Documento de trabajo del BID Núm. 80558. Washington, D.C.: BID.
- Bosch, M. y R. Campos-Vázquez. 2014. "The Trade-offs of Social Assistance Programs in the Labor Market: The Case of the «Seguro Popular» program in Mexico." *American Economic Journal: Economic Policy*, *American Economic Association*, Vol. 6(4):71-99 (noviembre).
- Bosch, M. y W. F. Maloney. 2008. "Cyclical Movements in Unemployment and Informality in Developing Countries." Documento de discusión de IZA Núm. 3514. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).
- Bosch, M., Melguizo y C. Pagés. 2013. *Mejores pensiones, mejores trabajos*. Washington, D.C.: BID.
- Bosch, M., R. Maldonado y N. Schady. 2013. "The Effects of the «Bono de Desarrollo Humano» on the Labor Market." (Documento mimeografiado).
- Browning, M. y E. Heinesen. 2012. "Effect of Job Loss Due to Plant Closure on Mortality and Hospitalization." *Journal of Health Economics*, 31(4):599-616 (doi: 10.1016/j.jhealeco.2012.03.001).
- Brynjolfsson, E. y A. McAfee. 2015. "The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies." Nueva York y Londres: W. W. Norton & Company.
- Cahuc, P., O. Charlot y F. Malherbet. 2012. "Explaining the Spread of Temporary Jobs and its Impact on Labor Turnover." *Documento de trabajo de IZA Núm. 6365*. (Por publicarse en *International Economic Review*.)
- Caliendo, M., K. Tatsiramos y A. Uhlendorff. 2009. "Benefit Duration, Unemployment Duration and Job Match Quality: A Regression-Discontinuity Approach." IZA DP Núm. 4670 (diciembre).
- Camacho, A. E. Conover y A. Hoyos. 2009. "Effects of Colombia's Social Protection System on Workers' Choice between Formal and Informal Employment." Documento del CEDE Núm. 006003. Bogotá: Universidad de los Andes.

- Card, D., J. Kluve y A. Weber. 2010. "Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis." *The Economic Journal*, 120, F452-F477.
- Card, D., P. Ibararán, F. Regalia, D. Rosas y Y. Soares. 2011. "The Labor Market Impacts of Youth Training in the Dominican Republic: Evidence from a Randomized Evaluation." *Journal of Labor Economics*, Vol. 29(2):267-300, The University of Chicago.
- Card, D. y A. B. Krueger. 1994. "Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast Food Industry in New Jersey and Pennsylvania." *American Economic Review*, Vol. 84(4):772-793.
- Card, D., J. Kluve y A. Weber. 2015. "What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations." The National Bureau of Economic Research.
- Carneiro, A. y P. Portugal. 2006. "Wages and the Risk of Displacement." Documento de discusión del IZA Núm. 1926.
- Carpio, S., D. Giuliodori, G. Rucci y R. Stucchi. 2011. "The Effect of Temporary Contracts on Human Capital Accumulation in Chile." Documento de trabajo IDB-WP-253 (marzo). Washington, D.C.: BID.
- Cave, G., H. Bos, F. Doolittle y C. Toussaint. 1993. "JOBSTART: Final Report on a Program for School Dropouts." Nueva York: MDRC.
- Centro de Microdatos. 2012. "Evaluación de Impacto del Programa de Subsidio al Empleo Joven". Informe Final. Santiago de Chile: Centro de Microdatos, Departamento de Economía de la Universidad de Chile.
- Cerutti, P., A. Fruttero, M. Grosh, S. Kostenbaum, M. L. Oliveri, C. Rodríguez Alas, V. Strokova. 2014. "Social Assistance and Labor Market Programs in Latin America: Methodology and Key Findings from the Social Protection Database." Documento de discusión de protección social y trabajo Núm.1401. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Chaves, M. 2014. "Comparing Methodologies: Employment Protection Legislation (EPL) – Global Competitiveness Index (GCI), Labor Market Efficiency Pillar." Washington, D.C.: BID. (Documento mimeografiado.)
- Cho, Y. y M. Honorati. 2013. "A Meta-Analysis of Entrepreneurship Programs in Developing Countries." Background paper for the World Bank World Development Review 2013. Policy Research Working Paper 6402. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Cingano, F., M. Leonardi, J. Messina y G. Pica. 2015. "Employment Protection Legislation, Capital Investment and Access to Credit: Evidence from Italy." *The Economic Journal* (doi: 10.1111/ecoj.12212).

- Cingano, F., M. Leonardi, J. Messina y G. Pica. 2010. "The Effects of Employment Protection Legislation and Financial Market Imperfections on Investment: Evidence from a Firm-Level Panel of EU Countries." *Economic Policy*, Vol. 25(61):117-163 (enero). Disponible en <http://ssrn.com/abstract=1525963> o en <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0327.2009.00235.x>.
- Ciudad-Reynaud, A. 2004. "Evolución y tendencias recientes del derecho del trabajo en América Latina". Ponencia presentada en el VI Congreso Regional Americano de la Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Querétaro, México, 14-17 de septiembre de 2004. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2150/13.pdf>.
- Clark, D. y R. Fahr. 2001. "The Promise of Workplace Training for Non-College Bound Youth: Theory and Evidence from German Apprenticeship." Londres: Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.
- Contreras, D., E. Puentes y D. Bravo. 2012. "Female Labor Supply and Child Care Supply in Chile." Informe técnico. Documento de trabajo Núm. 370. Santiago de Chile: Departamento de Economía de la Universidad de Chile.
- Contreras, D., P. Sepúlveda y S. Cabrera. 2010. "The Effects of Lengthening the School Day on Female Labor Supply: Evidence from a Quasi-experiment in Chile." Informe técnico. Santiago de Chile: Departamento de Economía de la Universidad de Chile.
- Corseuil, C., M. Foguel y G. Gonzaga. 2014. "The Effects of an Apprenticeship Program on Wages and Employability of Youths in Brazil." Documento de trabajo Núm. 155. La Plata, Argentina: CEDLAS.
- Costain, J. S., J. F. Jimeno y C. Thomas. 2010. "Employment Fluctuations in a Dual Labor Market". Documento de trabajo Núm. 1013 del Banco de España. Disponible en <http://ssrn.com/abstract=1594782> o en <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1594782>.
- Couch, Kenneth A., y D. W. Placzek. 2010. "Earnings Losses of Displaced Workers Revisited." *American Economic Review*, 100(1):572-89.
- Crépon, B., E. Duflo, M. Gurgand, R. Rathelot y P. Zamora. 2012. "Do Labor Market Policies Have Displacement Effects? Evidence from a Clustered Randomized Experiment." National Bureau of Economic Research.
- Crespi, G., E. Fernández-Arias y E. Stein (eds.). 2014. *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica. Serie Desarrollo en las Américas*. Washington, D.C.: BID.
- Cruces, G., C. García Domenech y L. Gasparini. 2014. "Inequality in Education: Evidence for Latin America." En: G. Cornea (ed.), *Falling Inequality in Latin America. Policy Changes and Lessons*, pp. 318-339. Oxford University Press.

- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). 2015. Colombia: Gran Encuesta Integrada de Hogares. Bogotá: DANE. Disponible en http://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/356.
- Dar, A. y Z. Tzannatos. 1999. "World Bank Lending for Labor Markets: 1991 to 1998." Documento de discusión 9902. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Davis, S. y J. Haltiwanger, 1999. "Gross Job Flows." *Handbook of Labor Economics*, Volume 3B, O. Ashenfelter y D. Card (eds.), Amsterdam: North-Holland.
- De Buen Unna, C., M. Bosch y D. Kaplan. 2012. "Propuesta de Reforma a la Ley Federal del Trabajo para el Sistema de Protección al Desempleado en México". Washington, D.C.: *BID*. (Documento mimeografiado.)
- De Grip, A. y J. Sauermann. 2012. "The Effects of Training on Own and Co-worker Productivity: Evidence from a Field Experiment." *The Economic Journal*, Vol. 122(560):376-399.
- De Mel, S., D. McKenzie y C. Woodruff. 2012. "Business Training and Female Enterprise Start-up, Growth and Dynamics." Documento de trabajo de investigación de políticas Núm. 6145. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Dearden, L., H. Reed y J. van Reenen. 2000. "Who Gains when Workers Train? Training and Corporate Productivity in a Panel of British Industries." Documento de trabajo Núm. 00/04. Londres: The Institute of Fiscal Studies.
- Del Ninno, C. K. Subbarao y A. Milazzo. 2009. "How to Make Public Works Work: A Review of the Experiences." Social Protection and Labor Discussion paper Núm. 0905 (mayo). Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Dertouzos, J. y L. Karoly. 1993. "Employment Effects of Worker Protection: Evidence from the U.S." En: C. Buechtermann, *Employment Security and Labour Market Behaviour*. Ithaca, NY: ILR Press.
- Diamond, P., D. Mortensen y C. Pissarides. 2010. *The prize in Economic Sciences, Information for the public*. Estocolmo: The Royal Swedish Academy of Sciences.
- Dolado-Lobregad, J. y J. Jimeno-Serrano. 2004. "Contratación temporal y costes de despido en España: lecciones para el futuro desde la perspectiva del pasado". Documento de trabajo Núm. 48/2004, Fundación Alternativas.
- Dolado, J., F. Felgueroso y F. Jimeno. 1999. "Los problemas del mercado de trabajo juvenil español: empleo, formación y salarios mínimos". *Ekonomiaz*, 43:136-57.
- Dostie, B. 2010. "Estimating the Returns to Firm-Sponsored on-the-job Classroom Training." Documento de trabajo Núm. 10-40. París: Centre Interuniversitaire sur le Risque, les Politiques Économiques et l'Emploi.
- Dostie, B. y P. T. Léger. 2011. "Firm-Sponsored Classroom Training: Is it Worth for Older Workers?" *Série Scientifique* 2011s-69. Publications Cirano.
- Ehrenberg, R. y R. Oaxaca. 1976. "Unemployment Insurance, Duration of Unemployment, and Subsequent Wage Gain." *American Economic Review*, 66:754-766.

- El-Attar, M. 2013. "Trust, Child Care Technology Choice and Female Labor Force Participation." *Review of Economics of the Household*, 11(4):507-544.
- Elsby, M. W. L. 2008. "Marginal Jobs, Heterogeneous Firms, & Unemployment Flows." Documento de trabajo de NBER Núm. 13777. Cambridge, MA: NBER.
- Encina, J. y Martínez, C. 2009. "Efecto de una mayor cobertura de salas cuna en la participación laboral femenina: evidencia de Chile". Documento de trabajo Núm. 01/2009. Santiago de Chile: Departamento de Economía de la Universidad de Chile.
- Encuesta Longitudinal de Protección Social 2013. Informe final (2014).
- EPHC-INDEC, BID. 2014. Base de datos. Buenos Aires: EPHC-INDEC, BID.
- Espino, E., y J. Sánchez. 2013. "Unemployment Insurance in High Informality Countries." Documento de trabajo Núm. 80859. Washington, D.C.: BID.
- Espino, E., y J. Sánchez. 2014. "Unemployment Insurance and Employment Protection in High Informality Countries." Washington, D.C.: BID. (Documento mimeografiado).
- Fares, J. y O. S. Puerto. 2009. "Towards Comprehensive Training." Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Fallick, B. C. 1996. "A Review of the Recent Empirical Literature on Displaced Workers." *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 50(1):5-16 (octubre), Cornell University, ILR School.
- Fazio, M. y E. Pinder. 2014. "In Pursuit of Employable Skills. Understanding Employers' Demands: Analysis of the Bahamas' 2012 Wages and Productivity Survey." Monografía Núm. 236. Washington, D.C.: BID.
- Fedesarrollo (Centro de Investigación Económica y Social). 2015. "Evaluación de impacto de la reforma tributaria de 2012 a través de equilibrio general". Bogotá: Fedesarrollo. (Documento mimeografiado.)
- Ferreira, F. H. G., S. P. Firpo y Julián Messina. 2014. "A More Level Playing Field? Explaining the Decline in Earnings Inequality in Brazil, 1995-2012." Brooks World Poverty Institute Working Paper Series iriba_wp12, BWPI, The University of Manchester.
- Ferreira, F. H. G., J. Messina, J. Rigolini, L. F. López-Calva, M. A. Lugo, y R. Vakis. 2013. *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Ferrer, A. y C. Riddell. 2011. "Unemployment Insurance Savings Accounts in Latin America: Overview and Assessment." IZA DP Núm. 5577 (marzo).
- Filges, T., L. Pico Geerdsen, A. Due Knudsen, A. Klint Jørgensen, y K. Kowalski. 2013. "Unemployment Benefit Exhaustion: Incentive Effects on Job Finding Rates: A Systematic Review." *Campbell Systematic Reviews*.
- Finkelstein-Shapiro, A. y M. Sarzosa. 2012. "Unemployment Protection for Informal Workers in Latin America and the Caribbean." Documento de trabajo IDBdocs 37130468. Washington, D.C.: BID.

- Finn, D. 2011b. "The Design and Effectiveness of Active Labor Market Policies in OECD Countries: a Review of Recent Evidence for Latin American and Caribbean Countries." Documento para el Banco Interamericano de Desarrollo, Unidad de Mercados Laborales. Washington, D.C.: BID.
- Flores Lima, R. 2010. "Innovaciones en la Evaluación de Impacto del Servicio de Intermediación Laboral en México." Nota técnica IDB-TN-118. Washington, D.C.: BID.
- Flores Lima, R., S. Zamora, y E. Contreras. 2013. "Transiciones entre el trabajo formal e informal y medios de intermediación laboral en México 2005-10." Nota técnica IDB-TN-525. Washington, D.C.: BID.
- Flores Lima, R., C. González-Velosa y D. Rosas. 2014. "Cinco Hechos sobre la Capacitación Laboral en América Latina". Washington, D.C.: BID.
- Fok, Y. K. y Y. P. Tseng. 2009. "Wage Transitions of Apprentices". Melbourne: Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research, University of Melbourne.
- Foro Económico Mundial. 2012. *Informe de Competitividad Mundial 2012-13*. Ginebra: Foro Económico Mundial.
- , 2014. *Informe de Competitividad Mundial*. Ginebra: Foro Económico Mundial.
- Frazis, H. y G. Lowenstein. 2005. "Reexamining the Returns to Training: Functional Form, Magnitude and Interpretation." *The Journal of Human Resources* XL, 2.
- Freeman, R. B. 2014. "Who Owns the Robots Rules the World." Bonn: IZA.
- Galiani, S. y F. Sturzenegger. 2008. "The Impact of Privatization on the Earnings of Restructured Workers." Business School Working Papers Longterm. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella.
- Galasso et al. 2001. "Assisting the Transition from Workfare to Work: Argentina's Proempleo Experiment." Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Gasparini, L., F. Haimovich y S. Olivieri. 2009. "Labor Informality Bias of a Poverty Alleviation Program in Argentina." *Journal of Applied Economics*, Vol. XII(2):181-205 (noviembre), Universidad del CEMA.
- Gasparini, L., S. Galiani, G. Cruces, y P. Acosta. 2011. "Educational Upgrading and Returns to Skills in Latin America: Evidence from a Supply-Demand Framework, 1990–2010." Documento de trabajo de investigación de políticas Núm. 5921. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Gerard, F. y G. Gonzaga. 2013. "Informal Labor and the Cost of Social Programs: Evidence from 15 years of Unemployment Insurance in Brazil". Social Science Electronic Publishing. Disponible en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2289880.
- Gerfin, M. 2004. "Work-Related Training and Wages: an Empirical Analysis for Male Workers in Switzerland." Documento de discusión de IZA Núm. 1078. Bonn: IZA.

- González-Rozada, M., L. Ronconi y H. Ruffo. 2011. "Protecting Workers against Unemployment in Latin America and the Caribbean: Evidence from Argentina." Documento de trabajo Núm. IDB-WP-268. Washington, D.C.: BID.
- González-Velosa, C., L. Ripani y D. Rosas Shady. 2012. "¿Cómo mejorar las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes en América Latina?" Documento Núm. 78338. Washington, D.C.: BID.
- González-Velosa, C., G. Rucci, M. Sarzosa y S. Urzúa. 2015. "Returns to Higher Education in Chile and Colombia." Documento de trabajo del BID Núm. IDB-WP-587. Washington, D.C. BID. Disponible en http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6858/Returns_to_Higher_Education_in_Chile_and_Colombia.pdf?sequence=2.
- Goux D. y E. Maurin. 1998. "The Decline in Demand for Unskilled Labor: An Empirical Analysis Method and its Application to France." Documento de trabajo Núm. 98-53. París: Centre de Recherche en Economie et Statistique.
- , 2000. "Returns to Firm-Provided Training: Evidence from French Worker-Firm Matched Data." *Labour Economics*, 7:1-19.
- Goux, D., M. Gurgand y E. Maurin. 2013. "The Effect of School and Peers on Dropout Behavior." Presentación realizada en la conferencia "Los jóvenes *ninis*, como evitar una generación perdida", realizada el 27 de junio de 2013 en Barcelona. Disponible en http://www.ivalua.cat/documents/1/28_06_2013_07_44_49_Marc_Gurgand.pdf.
- Grosh, M., N. Krishnan, D. McKenzie y T. Vishwanath. 2012. "Soft Skills or Hard Cash: The Impact of Training and Wage Subsidy Programs on Female Labor Employment in Jordan." Documento de trabajo de investigación de políticas Núm.6141. Serie de evaluaciones de impacto Núm.62. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Gruber, J. 1997. "The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance." *The American Economic Review*, Vol. 87(1):192-205 (marzo), American Economic Association.
- Gualavisi, M. y Oliveri, M.L. 2015. "Antigüedad en el empleo y rotación laboral en América Latina". Nota técnica, Banco Interamericano de Desarrollo (de próxima publicación).
- Haan, P. y K. Wrohlich. 2011. "Can Child Care Policy Encourage Employment and Fertility?: Evidence from a Structural Model." *Labour Economics*, 18(4):498-512.
- Haelermans, C. y L. Borghans. 2012. "Wage Effects of On-the-Job Training: A Meta-Analysis." *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 50(3)502-528.

- Haltiwanger, J., S. Scarpetta y E. Schweiger. 2008. "Assessing Job Flows Across Countries: The Role of Industry, Firm Size and Regulations." Documento de trabajo de NBER Núm. 13920 (abril). Cambridge, MA: NBER. Disponible en <http://www.nber.org/papers/w13920>.
- Hastings, J., C. Neilson y S. Zimmerman. De próxima publicación. "The Effects of Earnings Disclosure on College Enrollment Decisions." Cambridge, MA: NBER.
- Heckman, J. y D. Masterov. 2007. "The Productivity Argument for Investing in Young Children." *Applied Economics Perspectives*, Vol. 29(3):446-493 (doi: 10.1111/j.1467-9353.2007.00359.x).
- Heckman, J., y C. Pagés. 2004. "Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean." Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Heller, S. 2014. "Summer Jobs Reduce Violence among Disadvantaged Youth." *Science*, 346(6214):1219-23.
- Hernani, W., M. Villegas y E. Yáñez. 2011. "Unemployment in Bolivia: Risks and Labor Market Policies." Documento de trabajo Núm. IDB-WP-271. Washington, D.C.: BID.
- Hidalgo D., H. Oosterbeek y D. Webbink. 2014. "The Impact of Training Vouchers on Low Skilled Workers". *Labour Economics*, Vol.31:117-128.
- Hijzen, A., L. Mondauto y S. Scarpetta. 2013. "The Perverse Effects of Job-Security Provisions on Job Security in Italy: Results from a Regression Discontinuity Design." Documento de discusión de IZA Núm. 7594. Bonn: IZA.
- Holzmann, R., Y. Pouget, M. Vodopivec y M. Weber. 2011. "Severance Pay Programs around the World: History, Rationale, Status, and Reforms." Documento de discusión Núm. 1111. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Hopenhayn, H. y Nicolini, J. P. 1997. "Optimal Unemployment Insurance." *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, Vol. 105(2):412-38 (abril).
- Hotz, Joseph, A. Ahituv y M. Tienda. 2000. "Transition from School to Work: Black, Hispanic and White Men in the 1980s." En: R. Marshall (ed.), *Back to Shared Prosperity: The Growing Inequality of Wealth and Income in America*. Nueva York: M. E. Sharpe.
- Huneus, C. S. Leiva, y A. Micco. 2012. "Unemployment Insurance and Search Effort in Chile." Documento de trabajo Núm. IDB-WP-313. Washington, D.C.: BID.
- Huneus, C., C. De Mendoza y G. Rucci. 2013. "Una visión crítica sobre el financiamiento y la asignación de recursos públicos para la capacitación de trabajadores en América Latina y el Caribe". Documento para discusión IDB-DP-265 (febrero). Washington, D.C.: BID.
- Ibarrarán, P., A. Maffioli y R. Stucchi. 2009. "SME Policy and Firms' Productivity in Latin America." Documento de discusión de IZA Núm. 4486. Bonn: IZA.

- Ibarrarán, P., J. Kluve, L. Ripani y D. Rosas-Shady. 2015. "Experimental Evidence on the Long-Term Impacts of a Youth Training Program." Documento de discusión de IZA Núm. 9136 (junio). Bonn: IZA.
- Ibarrarán, P., L. Ripani, B. Taboada, J. Villa y B. García. 2014. "Life Skills, Employability and Training for Disadvantaged Youth: Evidence from a Randomized Evaluation Design." *IZA Journal of Labor & Development*, Springer, Vol. 3(1):1-24 (diciembre).
- Immervoll, H. 2009. "Minimum-Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges." IZA DP Núm. 4627 (diciembre). Bonn: IZA.
- Jacobson, L., R. Lalonde, y D. Sullivan. 1993. "Earnings Losses of Displaced Workers." *The American Economic Review*, Vol. 83(4):685-709 (septiembre), American Economic Association.
- Jaramillo, M. 2004. *Los emprendimientos juveniles en América Latina ¿una respuesta ante las dificultades de empleo?* (1ra. ed.). Buenos Aires: Red Etis.
- Jastrzab, J., J. Masker, J. Blomquist y L. Orr. 1996. "Impacts of Service: Final Report on the Evaluation of the American Conservation and Youth Service Corps." Cambridge, MA: Abt Associates.
- Jensen, R. 2010. "The (Perceived) Returns to Education and the Demand for Schooling." *The Quarterly Journal of Economics*, 125 (2):515-548.
- Kahn, L. 2007. "The Impact of Employment Protection Mandates on Demographic Temporary Employment Patterns: International Microeconomic Evidence." *The Economic Journal*, Vol. 117(521):333-356, Blackwell Publishing Ltd.
- Kaplan, D., R. Novella, G. Rucci y C. Vázquez. 2015. "Training Vouchers and Labor Market Outcomes in Chile." Documento de trabajo IDB-WP-585 (marzo). Washington, D.C.: BID.
- Kaplan, D. S. y S. Levy. 2014. "The Evolution of Social Security Systems in Latin America." En: M. Frölich, D. Kaplan, C. Pagés, J. Rigolini y D. Robalino (eds.), *Social Insurance, Informality, and Labor Markets: How to Protect Workers While Creating Good Jobs*, pp. 33-57. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Kaplan, D. S., G. Martínez y R. Robertson. 2005a. "What Happens to Wages After Displacement?" *Economía*, 5(2):197-242.
- 2005b. "Mexican Employment Dynamics: Evidence from Matched Firm-Worker Data." Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Kappaz, C. y R. Cavallo. 2009. "Case Studies: Mexican Public Employment Service." Informe elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID.
- Karlan, D. y M. Valdivia. 2010. *Teaching Entrepreneurship: Impact of Business Training on Microfinance Clients and Institutions*. New Haven, CT: Yale University, Innovations for Poverty Action, and Jameel Poverty Action Lab.

- Kaufmann, D., A. Kraay y M. Mastruzzi. 2003. Governance Maters III: Governance Indicators for 1996-2002 (June 30, 2003). Documento de trabajo de investigación de políticas Núm. 3106. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=405841>.
- Kletzer, L. G. 1998. "Job Displacement." *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12(1):115-36.
- Kluve, J. 2006. "The Effectiveness of European Active Labor Market Policy." IZA DP Núm. 1218. Bonn: IZA.
- Konings, J. y S. Vanormelingen. 2010. "The Impact of Training on Productivity and Wages: Firm Level Evidence." Documento de discusión del IZA Nro. 47. Bonn: IZA.
- Kugler, A. 2002. "From Severance Pay to Self-Insurance: Effects of Severance Payments Savings Accounts in Colombia." Documento de discusión de CEPR Núm. 3197. Londres: CEPR.
- Kuhn, A., R. Lalive y J. Zweimüller. 2009. "The Public Health Costs of Job Loss." *Journal of Health Economics*, Elsevier, Vol. 28(6):1099-1115 (diciembre).
- Lalive, R., J. van Ours y J. Zweimüller. 2006. "How Changes in Potential Benefit Duration Affect Equilibrium Unemployment." Documento de discusión 2006-94. Tilbur, Países Bajos: Tilburg University, Center for Economic Research.
- Lazear, E. 1990. "Job Security Provisions and Employment." *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 105(3):699-726.
- Lederman, D., J. Messina, S. Pienknagura y J. Rigolini. 2014. *Latin American Entrepreneurs: Many Firms but Little Innovation*. Washington, D.C.: Banco Mundial (doi:10.1596/978-1-4648-0012-2). Disponible en <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/LAC/LatinAmericanEntrepreneurs.pdf>
- Lerman, R. I. 2013. "Skill Development in Middle Level Occupations: The Role of Apprenticeship Training." Documentos de política IZA Núm. 61 (mayo). Bonn: IZA.
- Leuven E. y H. Oosterbeek. 2004. "Evaluating the Effect of Tax Deductions on Training." *Journal of Labor Economics*, University of Chicago Press, Vol. 22(2):461-488 (abril).
- . 2008. "An Alternative Approach To Estimate The Wage Returns To Private-Sector Training." *Journal of Applied Econometrics*, Vol. 23: 423-434.
- Levy, S. 2008. "Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico." Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Llisterri, J. J., H. Kantis, P. Angelleli y L. Tejerina. 2006. "Is Youth Entrepreneurship a Necessity or an Opportunity? A First Exploration of Household and New Enterprise Surveys in Latin America." Washington, D.C.: BID.

- Loayza, N. V., A. M. Oviedo y L. Servén. 2005. "The Impact of Regulation on Growth and Informality. Cross-country Evidence." Documento de trabajo de investigación de políticas Núm. 3623). Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Lustig, N., L. López-Calva y Eduardo Ortiz-Juárez. 2013. "Declining Inequality in Latin America in the 2000s: The Cases of Argentina, Brazil, and Mexico." *World Development*, 44:129-141 (abril).
- Lynch, L. M. 1992. "Differential Effects of Post-School Training on Early Career Mobility." Documento de trabajo NBER Núm. 4034. Cambridge, MA: NBER.
- MacIsaac, D. y M. Rama. 2001. "Mandatory Severance Pay: Its Coverage and Effects in Peru." Washington D.C.: Banco Mundial. (Documento mimeografiado.)
- Manacorda, M., C. Sánchez-Páramo y N. Schady. 2010. "Changes in Returns to Education in Latin America: The Role of Demand and Supply of Skills." *Industrial and Labor Relations Review*, 63(2):307-26.
- Manpower. 2013. "Talent Shortage Survey Results." Milwaukee, WI: Manpower Group.
- Marcus, J. 2013. "The Effect of Unemployment on the Mental Health of Spouses—Evidence from Plant Closures in Germany." *Journal of Health Economics*, 32(3):546-58 (mayo).
- Marshall, R. (ed.). 2000. *Inequality of Wealth and Income in America*, pp. 250-258. Nueva York: M. E. Sharpe.
- Martin, J. y S. Scarpetta. 2011. "Setting It Right: Employment Protection, Labour Reallocation and Productivity." Documento de políticas de IZA Núm. 27. Bonn: IZA.
- Martínez, C., E. Puentes y J. Ruiz-Tagle. 2013. "Micro-Entrepreneurship Training and Asset Transfers: Short Term Impacts on the Poor." Serie documentos de trabajo. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Facultad de Economía.
- Mazza, J. 2011. "Fast Tracking Jobs: Advances and Next Steps for Labor Intermediation Services in Latin America and the Caribbean." Nota técnica IDB-TN-344. Washington, D.C.: BID.
- Medina, C., J. Núñez y J. Tamayo. 2012. "The Unemployment Subsidy Program in Colombia: An Assessment." Documento de trabajo Núm. IDB-WP-369. Washington, D.C.: BID.
- Meghir, C., R. Narita y J. Robin. 2014. "Wages and Informality in Developing Countries." (Documento mimeografiado.)
- Meléndez, M. y C. Pagés. 2011. "Payroll Taxes and Labor Demand: Evidence from Colombia." Washington, D.C.: BID. (Documento mimeografiado.)
- Micco, A. y C. Pagés. 2006. "The Economic Effects of Employment Protection: Evidence from International Industry-Level Data." IZA DP Núm. 2433 (noviembre). Bonn: IZA.

- Mirza-Davies, J. 2015. "Apprenticeships Policy, England. Briefing Paper." Documento Núm. 03052, 20 (julio). Londres: House of Commons Library.
- Mondragon, C., X. Pena, D. Wills y A. Kugler. 2010. "Labor Market Rigidities and Informality in Colombia [with Comment]." *Economía*, 11:65-101.
- Montenegro C. y C. Pagés. 2004. "Who Benefits from Labor Market Regulations? Chile, 1960-1998." En: *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*, pp. 401-434. Cambridge, MA: NBER.
- Mortensen, D. y C. Pissarides. 1994. *Job Creation and Job Destruction in the Theory of Unemployment*. Oxford University Press.
- MTPS (Ministerio de Trabajo y Previsión Social). 2011. *Informe Final Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral*. Santiago de Chile: MTPS. Disponible en <http://www.consejoconsultivoemt.cl/wp-content/uploads/2014/09/Informe-Final-Comisi%C3%B3n-Revisora-del-Sistema-Capacitaci%C3%B3n.pdf>.
- Naciones Unidas. 2014. "Gender Equality and Sustainable Development." Informe técnico. Nueva York: Naciones Unidas.
- Neumark, D. y W. Wascher. 2000. "Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Comment." *American Economic Review*, Vol. 90(5):1362-96.
- Nichols A., J. Mitchell y S. Lindner. 2013. "Consequences of Long Term Unemployment." Washington, D.C.: The Urban Institute.
- Novella, R. y L. Ripani. 2015. "Are You (Not) Expecting? The Unforeseen Benefits of Job Training on Teenage Pregnancy." *Bonn: IZA*.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2004. "Improving Skills for More and Better Jobs: Does Training Make a Difference?" En: *OECD Employment Outlook*. París: OCDE.
- , 2011. *OECD Economic Outlook*. Núm. 89. París: OCDE.
- , 2012a. *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do—Student Performance in Reading, Mathematics and Science (Volume I)*. París: OCDE. Disponible en <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-volume-I.pdf>.
- , 2012b. *PIAAC 2012*. París: OCDE. Disponible en: <http://www.oecd.org/site/piaac/>.
- , 2013a. *Calculating Summary Indicators of EPL Strictness: Methodology*. París: OCDE. Disponible en <http://www.oecd.org/els/emp/EPL-Methodology.pdf>.
- , 2013b. *OECD Employment Protection Database, 2013 Update*. París: OCDE. Disponible en www.oecd.org/employment/protection.
- , 2014a. *OECD Employment Outlook 2014*. París: OCDE.
- , 2014b. *Latin American Economic Outlook 2015—Education, Skills and Innovation for Development*. París: OCDE.
- , 2015. *OECD.Stat*. París: OCDE. Disponible en <http://stats.oecd.org/>.

- OCDE-BID. 2015. *Cálculo de indicadores sintéticos sobre la legislación para la protección al empleo en América Latina y el Caribe*. París: OCDE y Washington, D.C.: BID. (De próxima publicación.)
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 1985. *Convenios y recomendaciones internacionales del trabajo adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo, 1919-1984*. Con suplementos 1919-1998. Ginebra: OIT.
- , 1988. *Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo*. Ginebra: OIT.
- , 2012a. *La crisis del empleo juvenil: un llamado a la acción. Resoluciones y conclusiones de la 101 reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*. Ginebra: OIT.
- , 2012b. *Servicios de Empleo. Empleo para la Justicia Social y una Globalización equitativa*. Ginebra: OIT.
- , 2013a. *Tendencias mundiales del empleo 2013: para recuperarse de una segunda caída del empleo*. Ginebra: OIT.
- , 2013b. *Panorama Laboral América Latina y el Caribe 2013*. Ginebra: OIT.
- , 2014a. *World of Work Report 2014: Developing with Jobs*. Ginebra: OIT.
- , 2014b. *Panorama Laboral América Latina y el Caribe 2014*. Ginebra: OIT.
- , 2015a. “¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de primer empleo en América Latina?”. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- , 2015b. *ILO Social Security Inquiry*. Ginebra: OIT.
- , 2015c. *Base de datos ILOSTAT*. Ginebra: OIT.
- Ozkan, U. 2014. “Comparing Formal Unemployment Compensation Systems in 15 OECD Countries.” *Social Policy & Administration*, Vol. 48(1):44-66 (febrero).
- Pagés, C. (ed.). 2010. *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, D.C.: BID.
- PD&R. 2004. “Evaluation of the Welfare to Work Voucher Program. Report to Congress HUD’s Office of Policy Development and Research.” Disponible en <http://www.huduser.org/Publications/pdf/welfrwrkVchrPrg.pdf>.
- Petrongolo, B. y C. Pissarides. 2001. “Looking into the Black Box: A Survey of the Matching Function.” *Journal of Economic Literature*, American Economic Association, Vol. 39(2):390-431 (junio).
- Pierre, G. y S. Scarpetta. 2013. “Do Firms Make Greater Use of Training and Temporary Employment When Labor Adjustment Costs are High?” *IZA Journal of Labor Policy*, Vol. 2:15 (Springer Open Journal).
- Pishke, J. S. 2001. “Continuous Training in Germany.” *Journal of Population Economics*, Vol. 14(3):523-548.

- Pissarides, C. A. 1985. "Short-run Equilibrium Dynamics of Unemployment Vacancies, and Real Wages." *American Economic Review*, American Economic Association, Vol. 75(4):676-90 (septiembre).
- Pollak, A. 2013. "Unemployment, Human Capital Depreciation, and Unemployment Insurance Policy." *Journal of Applied Econometrics*, 28 (5):840–863.
- Prada, M. F., G. Rucci y S. Urzúa. De próxima publicación. "The Effect of Mandated Child Care on Female Wages: The Case of Chile." Documento de trabajo. Washington, D.C.: BID.
- Reed, D., A. Yung-Hsu, R. Kleinman, A. Mastri, A. Reed, S. Sattar y J. Ziegler. 2012. "An Effectiveness Assessment and Cost-Benefit Analysis of Registered Apprenticeship in 10 States." Informe final, 25 de julio. Princeton, NJ: Mathematic Policy Research.
- Ricart, C., T. Morán y Ch. Kappaz. 2014. "Construyendo un sistema de aprendizaje a lo largo de la vida en México". IDB-MG-217. Washington, D.C.: BID.
- Rodríguez, J y S. Urzúa. 2011. "An Evaluation of Training Programs Financed by Public Funds in Chile." (Documento mimeografiado.)
- Roman, S., 2011. "Costos laborales, economía informal y reformas a la legislación laboral en Bolivia". Serie de documentos de trabajo sobre desarrollo, Núm. 08/2011. La Paz, Bolivia: Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo.
- Rosen, G. 2014. "Getting a Seat at the Economic Policymaking Table: The Need to Modernize Labor Ministries in Order to Meet the Challenges of Increased Global Competition." Washington, D.C.: BID. (Documento mimeografiado.)
- Rothschild, M. y J. Stiglitz. 1976. "Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information." *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 90(4):629-649 (noviembre), The MIT Press.
- Rychly, L. 2013. "Ministries of Labour: Comparative Overview." Documento de trabajo de LAB/ADMON Núm. 27. Ginebra: OIT.
- Saavedra, J. y E. Maruyama. 2000. "Estabilidad laboral e indemnización: efectos de los costos de despido sobre el funcionamiento del mercado laboral peruano". Documentos de Investigación del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Saavedra, J. y M. Torero. 2004. "Labor Market Reforms and Their Impact over Formal Labor Demand and Job Market Turnover. The Case of Peru." Cambridge, MA: NBER.
- Sánchez, F. y O. Alvarez. 2011. "La informalidad laboral y los costos laborales en Colombia 1984-2009. Diagnóstico y propuestas de política". Documento Núm. 009238. Bogotá: Universidad de los Andes-CEDE.
- Sánchez Torres, F. y O. Álvarez. 2011. *La informalidad laboral y los costos laborales en Colombia 1984-2009. Diagnóstico y propuestas de política*. Documentos del CEDE Núm. 009238. Bogotá: Universidad de los Andes-CEDE.

- Schochet, P. Z., J. Burhardt y S. McConnell. 2008. "Does Jobs Corps Work? Impact Findings from the National Job Corps Study." *American Economic Review*, Vol. 98(5):1864-86.
- Social Security Administration. 2013. *Social Security Programs Throughout the World: The Americas*. Washington, D.C.: Social Security Administration.
- Subsecretaría de Previsión Social. 2009. Encuesta de Protección Social en Chile. Santiago de Chile: Subsecretaría de Previsión Social. Disponible en http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=7185.
- Sullivan, D. y T. von Wachter. 2009. "Job Displacement and Mortality: An Analysis using Administrative Data." Columbia University, NBER, CEPR e IZA.
- Tablas V. A. 2014. *Encuesta Longitudinal de Protección Social 2013. Informe final*. The Conference Board Total Economy Database™. 2014. Disponible en: <http://www.conference-board.org/data/economydatabase/>. (Enero de 2014.)
- The Economist. 2015. "The Loss of El Dorado", 27 de junio.
- Tsani, S., L. Paroussos, C. Fragiadakis, I. Charalambidis y P. Capros. 2013. "Female Labour Force Participation and Economic Growth in the South Mediterranean Countries." *Economics Letters*, 120(2):323-328.
- Ulysea, G. 2013. "Firms, Informality and Welfare, for Applied Economic Research." Rio de Janeiro: IPEA.
- Urzúa, S. y E. Puentes. 2010. "La evidencia del impacto de los programas de capacitación en el desempeño en el mercado laboral". Nota técnica IDB-TN-268. Washington, D.C.: BID.
- Valerio, A., B. Parton y A. Robb. 2014. "Entrepreneurship Education and Training Programs around the World: Dimensions for Success." Washington, D.C.: Banco Mundial (doi: 10.1596/978-1-4648-0202-7).
- Welch, J. y J. A. Byrne. 2001. *Straight from the Gut*. Nueva York: Warner.
- Zwick, T. y A. Kuckulenz. 2004. "Heterogeneous Returns to Training in Personal Services." Working Papers of the Research Group Heterogeneous Labor 04-10, Research Group Heterogeneous Labor, University of Konstanz/ZEW Mannheim.

EMPLEOS PARA CRECER

www.empleosparacrecer.org



“Empleos para crecer discute el funcionamiento del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe, presentando un diagnóstico, marco interpretativo y recomendaciones de política. Es un libro con ideas provocadoras, con una visión integral y una riqueza de información sobre los mercados de trabajo en la región, que alimentará el debate de política laboral y motivará investigación futura en el área”.

Hugo Hopenhayn,
Universidad de California, Los Ángeles.

“El libro presenta un planteamiento innovador sobre las políticas para los mercados de trabajo de América Latina y el Caribe. Basado en un claro marco analítico y en profusa evidencia empírica, los autores plantean la superación de una supuesta dicotomía entre el bienestar de los trabajadores y la productividad de la economía, argumentando convincentemente que ambas dimensiones están intrínsecamente ligadas. Las recomendaciones, que surgen de un conocimiento de primera mano de las políticas laborales y productivas de la región, están directamente relacionadas con este objetivo: lograr el crecimiento conjunto de los trabajadores y las economías de la región”.

Guillermo Cruces, CEDLAS,
Universidad Nacional de La Plata.

“Sobre la base de un marco conceptual e información estadística novedosa, Empleos para Crecer describe las dificultades que los trabajadores en América Latina enfrentan para insertarse con éxito en el mercado laboral y propone un conjunto de políticas públicas para aliviar esta situación. Es un libro importante para académicos y para quienes diseñan e implementan políticas laborales en la región”.

Andrea Repetto, Profesora y Directora
del Centro de Políticas Laborales, Uni-
versidad Adolfo Ibáñez, Chile

“Los autores plantean la necesidad de adoptar un paquete integral de medidas de política orientadas a romper el círculo vicioso de informalidad e inestabilidad laboral que caracteriza a los países latinoamericanos y que se ha venido traduciendo en bajos niveles de productividad. Gracias a su rica información y análisis, y a su visión comprensiva, esta obra está llamada a hacer parte central de los debates latinoamericanos sobre estos esenciales temas”.

José Antonio Ocampo, Profesor y
Director en Desarrollo Económico y
Político de la Escuela Internacional
de Asuntos Políticos, Universidad de
Columbia, Nueva York.

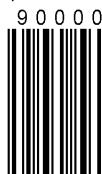


Banco Interamericano
de Desarrollo

ISBN: 978-1-59782-249-7



9 781597 822497



9 00000