

# 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).<sup>1</sup> 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

<sup>1</sup> 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



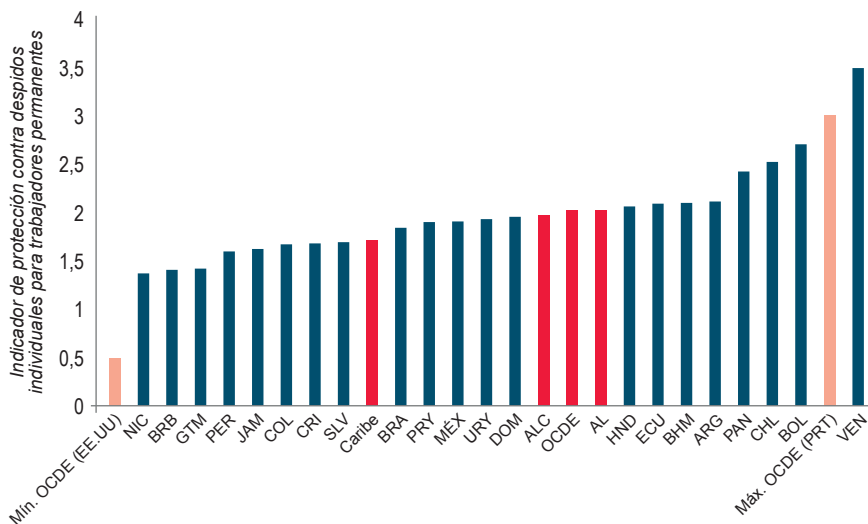
verse mitigados a medida que mejora el marco institucional general de los países.

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 despidiera 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.<sup>2</sup> 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

<sup>2</sup> 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**

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

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

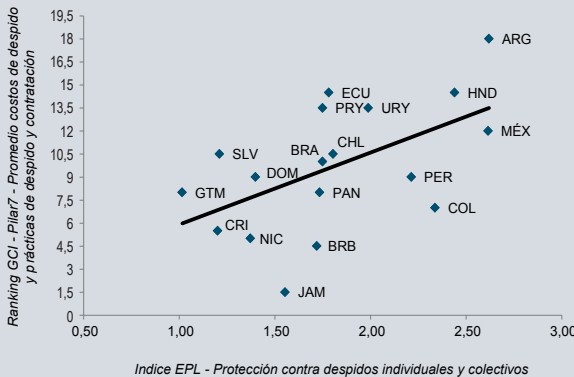
<b>Nivel 1 &amp; 2 Escala 0 - 6</b>	<b>Nivel 3 Escala 0 - 6</b>	<b>Nivel 4 Escala 0 - 6</b>	<b>Pesos</b>
Los contratos temporales (EPT)	Contratos de duración determinada (EPFTC) <b>(1/2)</b>	10. Casos válidos para el uso de contratos a plazo fijo 11. Número máximo de contratos sucesivos 12. Duración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

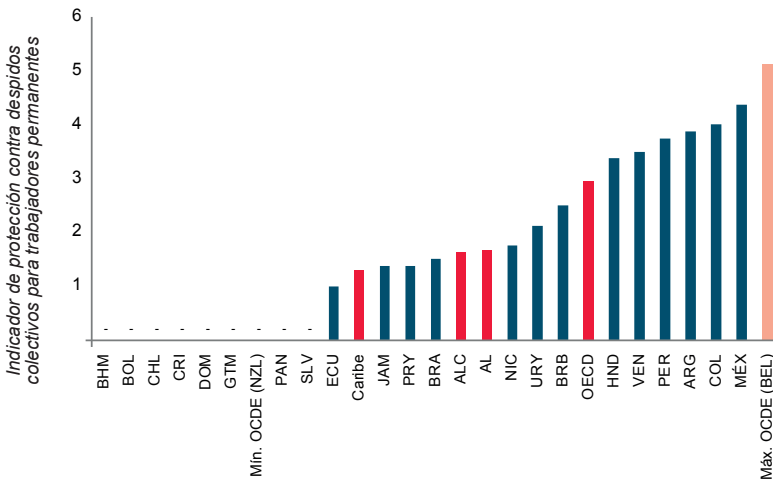
uso eficiente del talento. Dentro de estos temas, se incluyen la flexibilidad en la determinación de los salarios, las prácticas de contratación y despido, los costos por despido, el efecto de los impuestos en los incentivos para trabajar, remuneración y productividad, capacidad gerencial, y capacidad 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<sup>a</sup>.

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).

<sup>a</sup> 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.

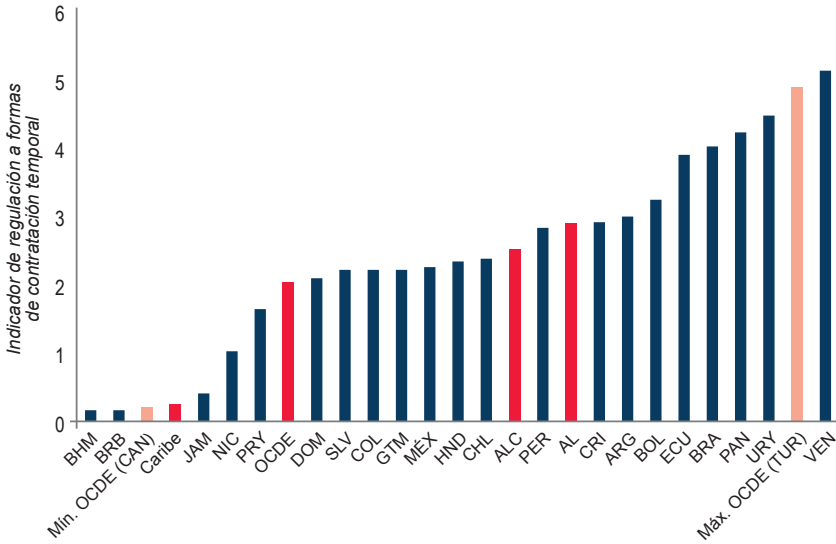
Nota: Indicador que toma valores de 0 a 6, en el cual el 0 representa la regulación menos estricta y 6, la más estricta. ALC = promedio para países de América Latina y El Caribe; AL = promedio para países de América Latina excluido el Caribe (Bahamas, Jamaica y Barbados).

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).

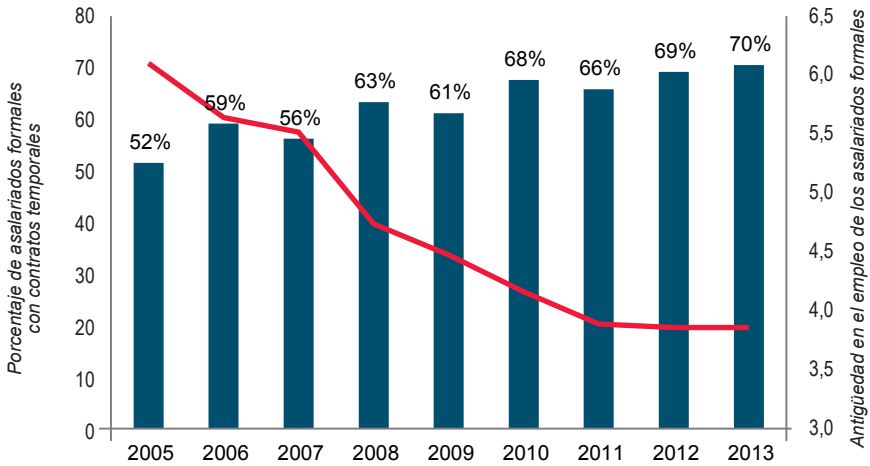
De hecho, parte de las diferencias que existen entre países en la duración promedio de los empleos se puede atribuir a los costos de despido (gráfico 5.5). Sin embargo, para un mismo costo de despido, la rotación es mayor. Es decir, pese a que en ALC los costos del despido individual son similares a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



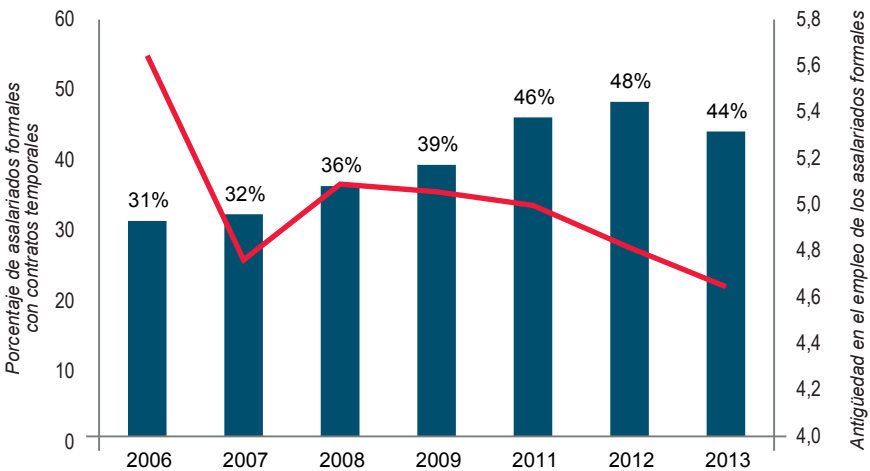
**Gráfico 5.4** Porcentaje de trabajadores formales asalariados con contrato temporal y duración media en trabajos asalariados formales: Bolivia y Perú, trabajadores de 25-40 años de edad, zonas urbanas

- Porcentaje de asalariados formales con contrato temporal
- Antigüedad en el empleo de los asalariados formales (en años)

**Perú**



**Bolivia**



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

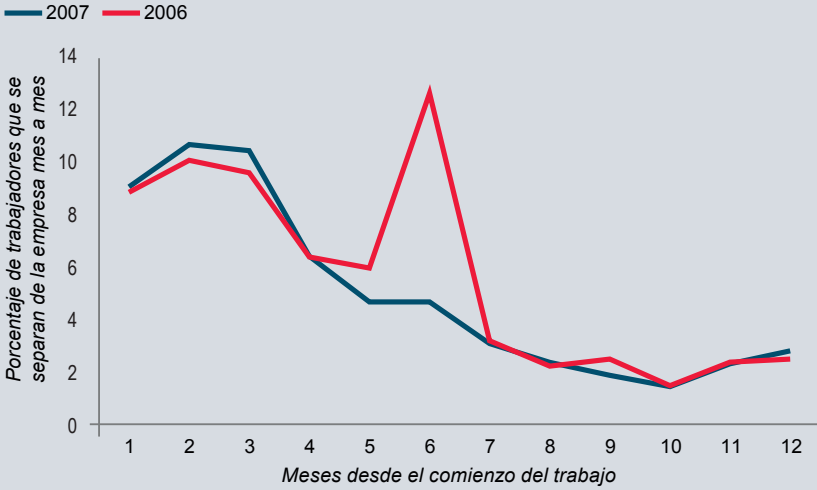
## **Recuadro 5.4. Legislación laboral y movilidad de los trabajadores: el caso de la reforma del código de trabajo en Ecuador**

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.

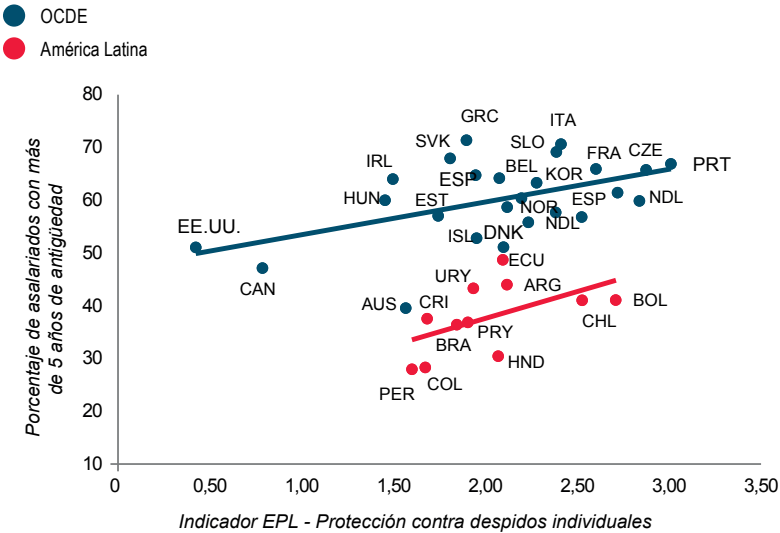
En la reforma de 2006 del Código de Trabajo, se establece que los contratos podrán ser de hasta dos años. Este cambio legislativo provocó una transformación radical del porcentaje de trabajadores que se separan de la empresa en el sexto mes. En 2007 dicho porcentaje se ubicó por debajo del 5%, y a partir 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 duración en su empresa



## 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.

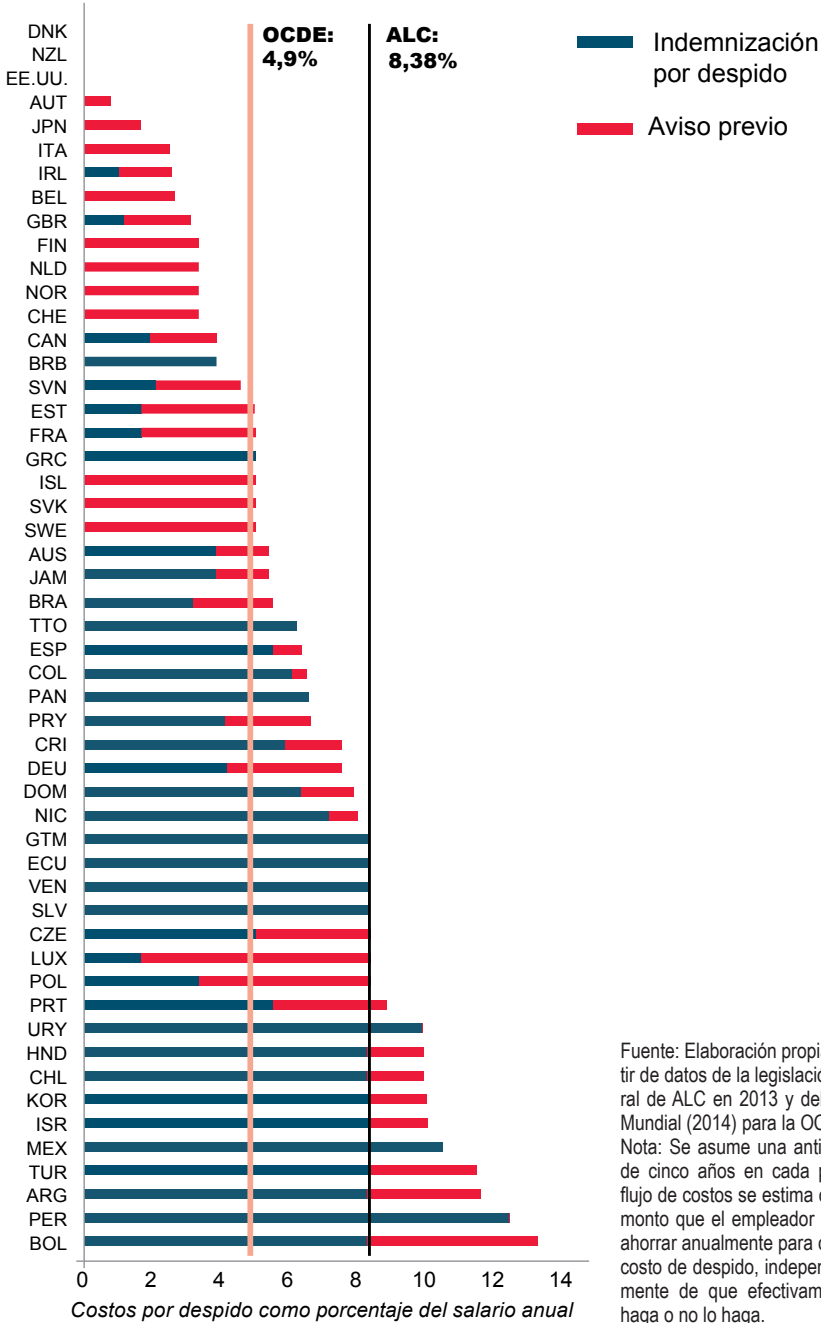
En términos del flujo de costos<sup>3</sup> que los empleadores deberían prever para un potencial despido, el promedio regional de la suma de estos costos ronda el 8,4% del salario anualizado, con importantes variaciones entre los países. Por ejemplo, en Bolivia y Perú se registran los costos más altos 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*)<sup>4</sup> 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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

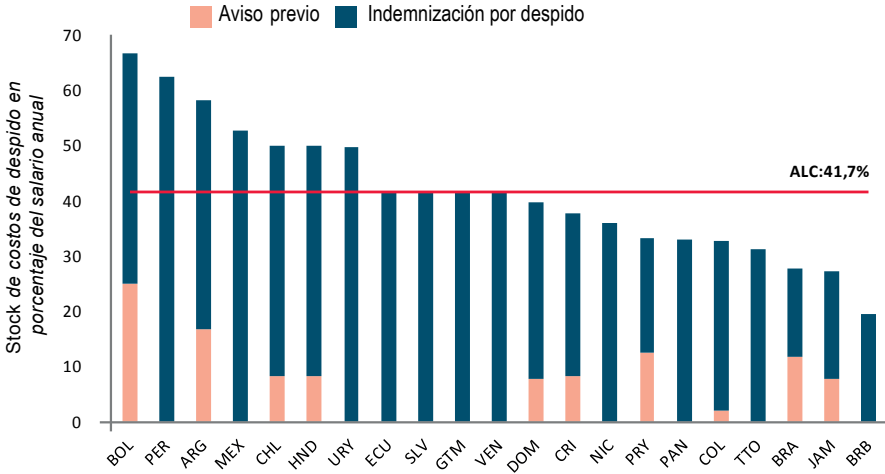
**Gráfico 5.6 Flujo de costo anual por indemnización y aviso previo de un trabajador con cinco años de antigüedad**



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).<sup>5</sup>

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

<sup>5</sup> 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'Connell, 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 Oosterbeck, 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**

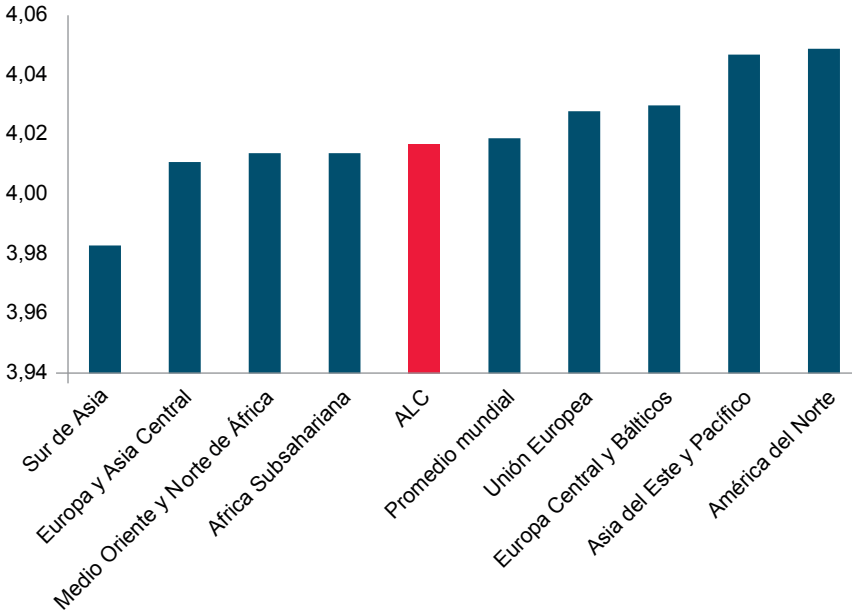
Mecanismos de asignación	Demanda		Oferta
	Individuos	Empresas	Proveedores de capacitación
Objetivos			
<b>Equidad</b>	Atención de necesidades de capacitación de grupos vulnerables: trabajadores con bajos niveles de instrucción, desempleados, etc.		Provisión de capacitación gratuita o a bajo costo para ampliar el acceso y participación
<b>Eficiencia: productividad</b>	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
<b>Eficiencia: fallas de mercado</b>	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



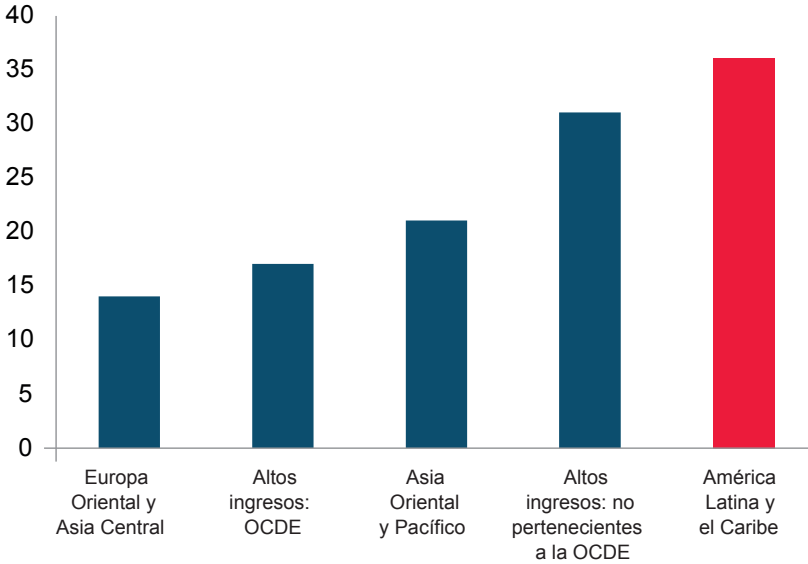
Fuente: Foro Económico Mundial (2014).

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).<sup>6</sup> 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,

<sup>6</sup> 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).<sup>7</sup>

## 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).<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup>

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

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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)<sup>10</sup>. 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

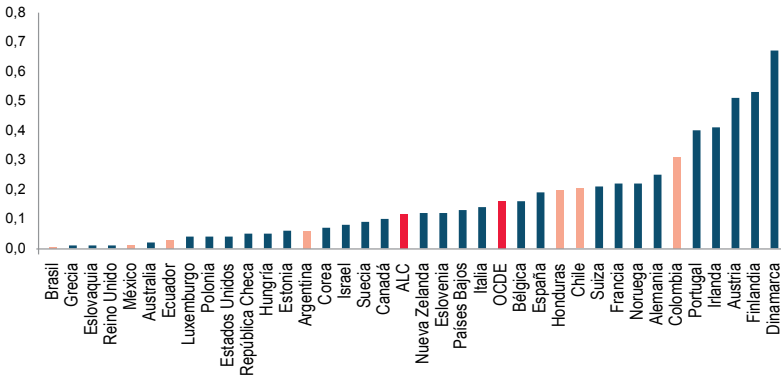
<sup>10</sup> El gráfico 5.10 representa el gasto en capacitación en sentido amplio, e incluye: capacitación institucional (que sería equivalente al gasto de los INC), capacitación en el lugar de trabajo, capacitación alternativa (en el aula y en las firmas), y apoyo especial para aprendices. Al comparar 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.<sup>11</sup> 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.

<sup>11</sup> 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).<sup>12</sup>

### 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

<sup>12</sup> 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).

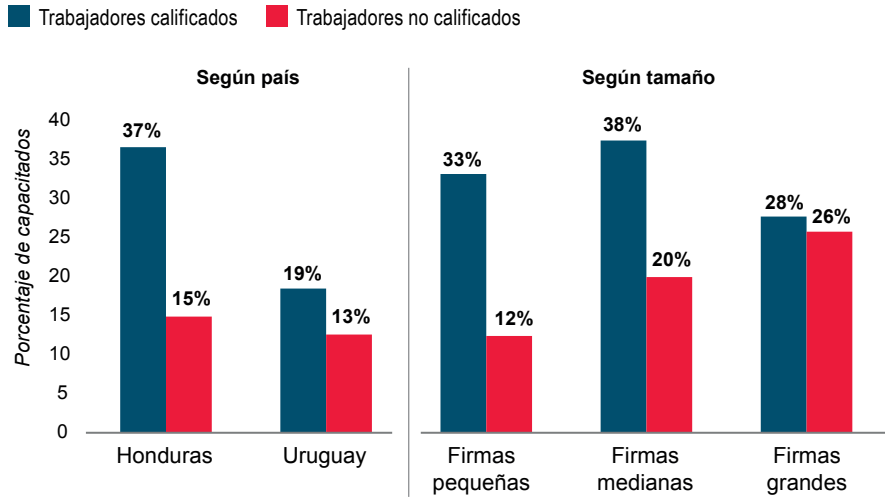
En la región también se han puesto en marcha instrumentos que proveen subsidios o bonos directamente a los trabajadores para que se capaciten donde ellos mismos decidan hacerlo, mientras están empleados en las empresas. En teoría, este tipo de programas debería mejorar las oportunidades de los trabajadores, 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.