

# 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.<sup>1</sup> 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-

<sup>1</sup> 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.



llas 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 reinsertarse 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 reinsertarse 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 reinsertarse 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.

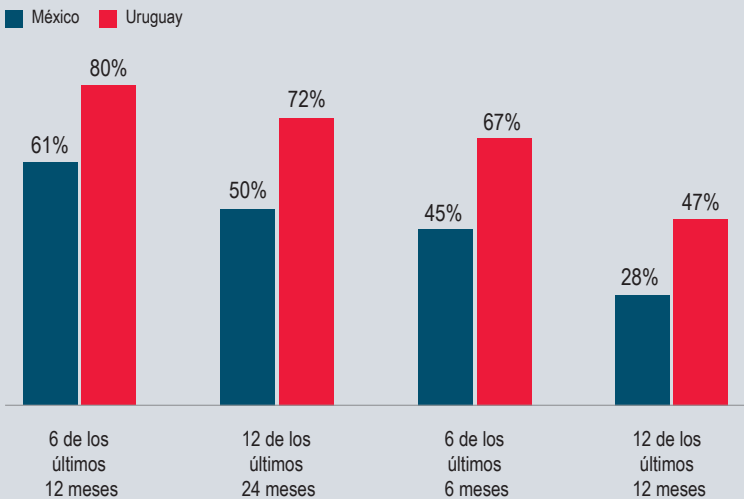
Los resultados muestran que, bajo las distintas reglas de elegibilidad, un seguro de desempleo en Uruguay tendrá mayor cobertura que en México. La razón es que los trabajadores formales en Uruguay tienden a permanecer más tiempo en sus empresas, lo cual implica que un mayor porcentaje será elegible para 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

**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



Fuente: Arim y Dean (2012) y de Buen, Bosch y Kaplan (2012).

Nota: El gráfico estima el porcentaje de trabajadores formales elegibles para un seguro de desempleo de acuerdo al número de aportes mínimos necesarios para ser elegible. Por ejemplo, la primera columna dice que si el sistema exige 6 meses de cotizaciones en los últimos 12 meses, el 61% y 80% de los trabajadores formales de México y Uruguay serían elegibles para cobrar el seguro.

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,<sup>2</sup> 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,<sup>3</sup> 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.

<sup>2</sup> Véase también Busso et al. (2012).

<sup>3</sup> La carta está disponible en el siguiente enlace <http://www.epi.org/minimum-wage-statement/>.

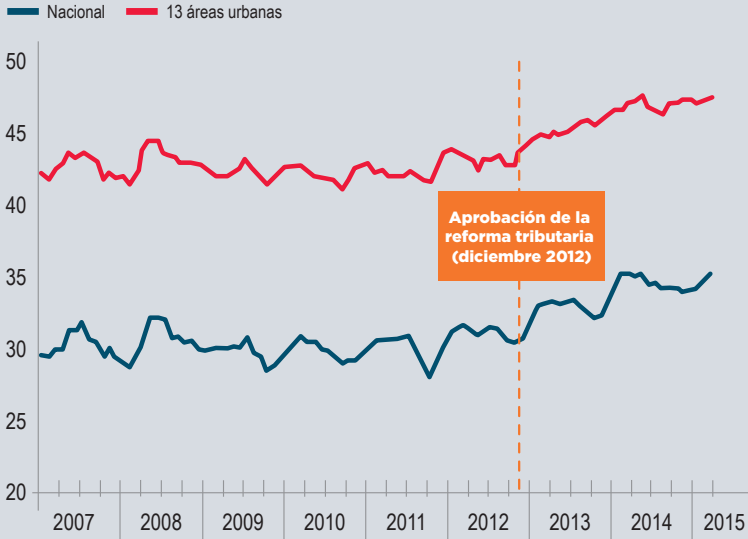
## **Recuadro 6.5. Reducción de los costos de la formalidad sin precarizar el trabajo: la reforma tributaria de 2012 en Colombia**

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<sup>a</sup>.

<sup>a</sup> 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](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 despidiera 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.<sup>4</sup>

Sin embargo, existen argumentos que podrían aumentar nuestro cálculo so-

<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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 incremente 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.<sup>6</sup> 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

<sup>5</sup> Blanchard y Tirole (2008) también investigan esta posibilidad.

<sup>6</sup> 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.