

Introducción

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

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

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

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

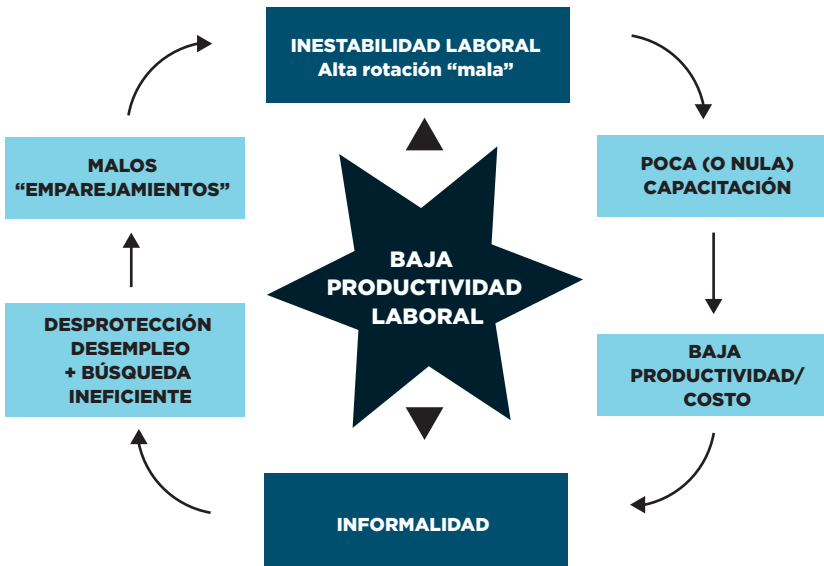
De igual manera, a pesar de la reciente etapa de crecimiento, persisten serios problemas en el mercado laboral de la región. La sustancial reducción de la pobreza y la desigualdad experimentada en las dos últimas décadas ha dado vida a una clase media que representa el 68% de la población (un 30% de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

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

El círculo vicioso de la informalidad y la inestabilidad

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

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



Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La región necesita políticas laborales que favorezcan la productividad

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

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

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

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

Cómo funcionan los mercados laborales de la región

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Recuadro 1. Las nuevas tendencias de los mercados laborales

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

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

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

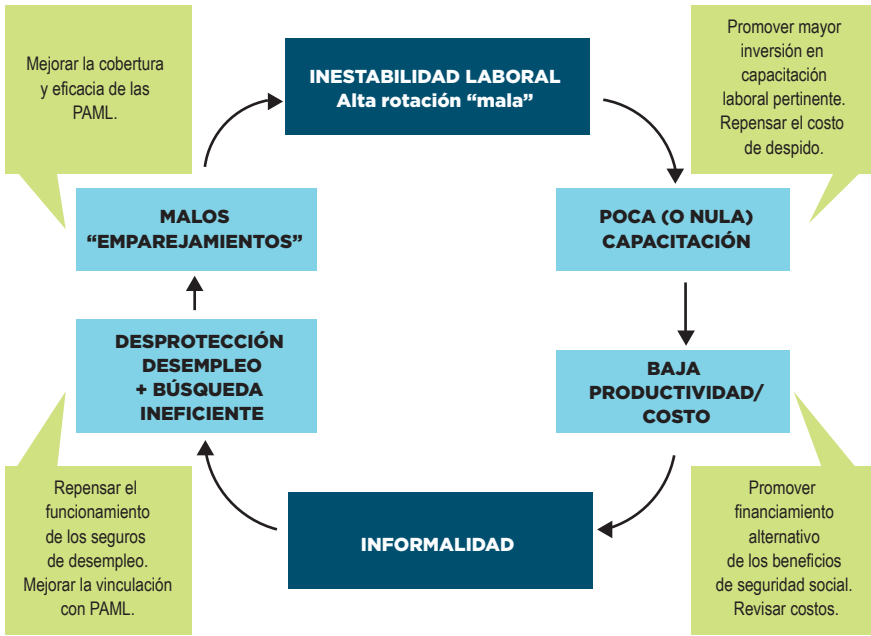
Otra tendencia emergente del nuevo milenio es la economía compartida. Tom Goodwin, vicepresidente sénior de Estrategia e Innovación de Havas Media empezaba un ensayo diciendo: “Uber, la compañía más grande del mundo de taxis, no tiene vehículos. Facebook, la empresa de comunicación más popular, no crea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

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

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

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

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



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

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

Recuadro 2. El concepto de trabajo decente

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

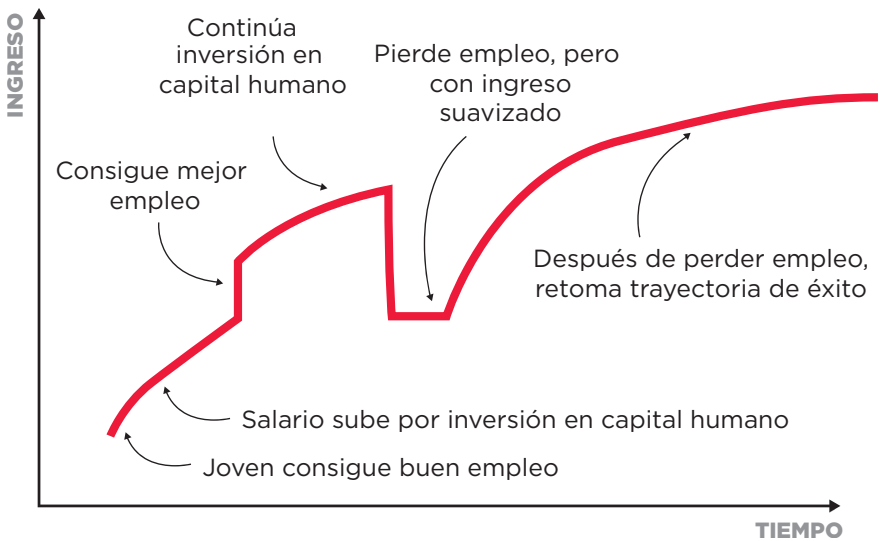
Fuente: OIT, <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--es/index.htm>

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

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

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

Diagrama 3 Trayectoria de éxito estilizada



Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

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