

Capítulo 3.

De los hechos a las políticas

Resumen

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

Introducción

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

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

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

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

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

Fallas de información

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

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

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

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

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

Fallas en los mercados de seguros privados de desempleo

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

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

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

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

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

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

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

Fallas de mercado que impiden promover la estabilidad laboral productiva

Fallas que afectan la adquisición y la producción de habilidades

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

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

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

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

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

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

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

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

Nota: Los porcentajes se elaboran sobre el total de empresas que no capacitan.

n.d. = no se dispone de datos.

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

El contexto importa

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

Una formación básica deficiente

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

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

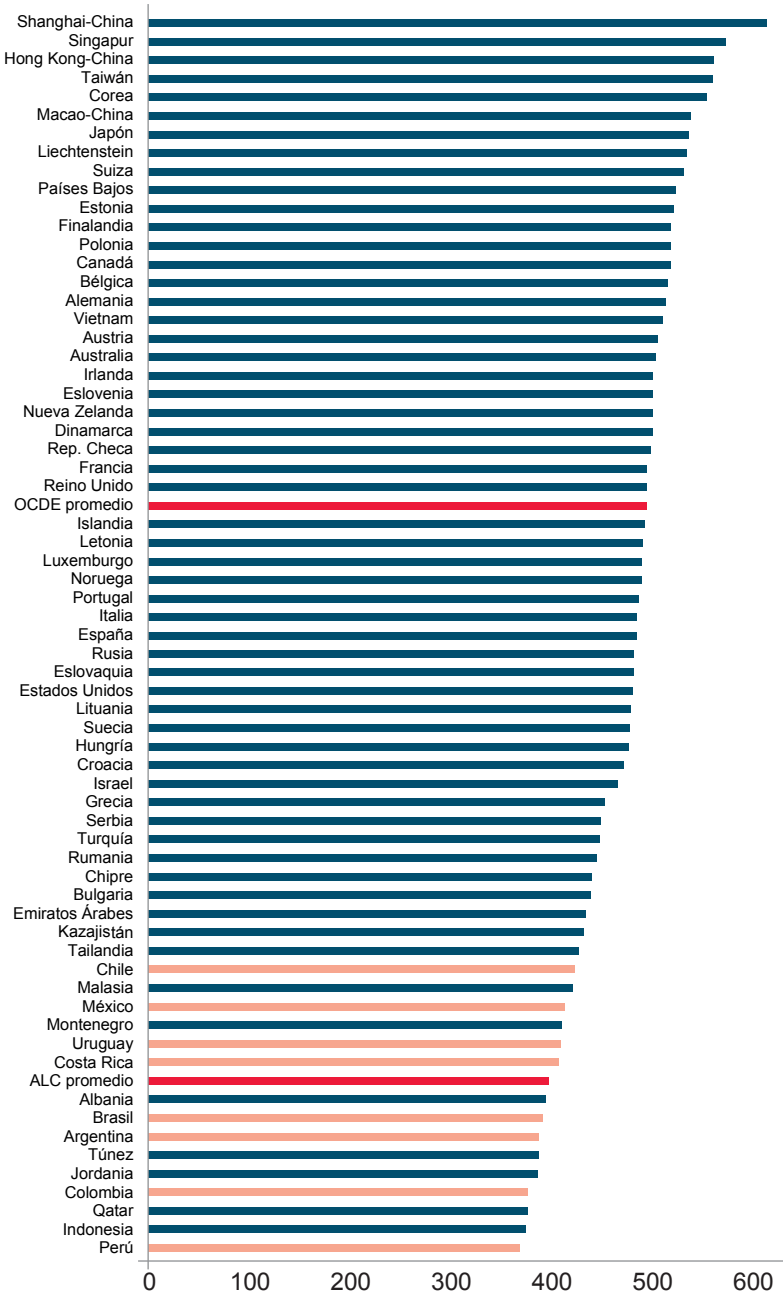
Es de suponer que las habilidades de los que ya están en el mercado de trabajo no difieren demasiado, o son todavía menores, que las que indican estas cifras. Aun cuando todavía no existen mediciones del acervo de habilidades de la fuerza laboral en América Latina, la evidencia apunta a que décadas de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

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

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

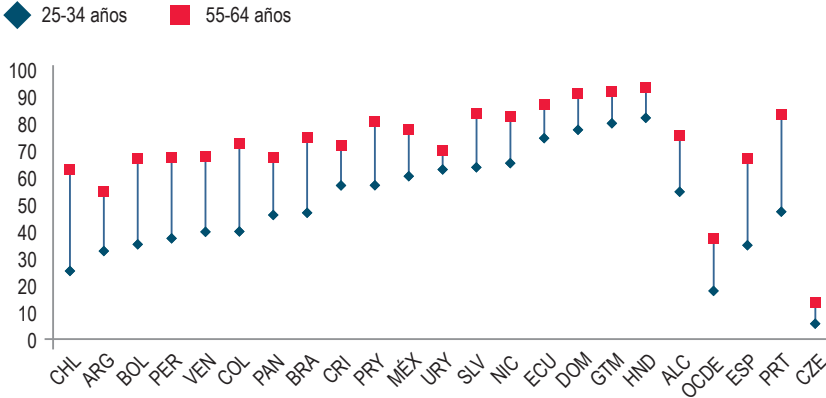
² En 2012, ocho países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay) participaron en la prueba PISA, un examen que evalúa lo que los jóvenes de 15 años saben y pueden hacer en matemáticas, lectura y ciencias en 65 sistemas educativos.

Gráfico 3.1 Resultados promedio en matemáticas, PISA 2012



Fuente: OCDE (2012a).

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



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

Un mundo eminentemente informal

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

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

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

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

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

Baja capacidad institucional y objetivos institucionales no alineados

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

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

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

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

Políticas públicas para lograr trayectorias de éxito

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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