

# Capítulo 4.

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

### Resumen

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

## Introducción

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

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

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

### Diagrama 4.1 Políticas que afectan la creación de empleo formal



Fuente: Elaboración propia.

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

## Políticas públicas de intermediación laboral

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

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

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

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

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

En general, los SPE de la región no cuentan con sistemas de monitoreo ni de gestión que permitan conocer su desempeño y generar información para la toma de decisiones basada en evidencia. Algunos SPE de la región, como el de Brasil, recogen mucha información acerca de su servicio, pero aún no poseen un conjunto de indicadores al cual hacerle seguimiento y que les permita comparar el desempeño de las diferentes agencias del país. Dentro de ALC, el país que más ha avanzado en ese sentido es México, que tiene un sistema de 71 indicadores de desempeño a través del cual puede contrastar las acciones y los resultados en las distintas oficinas estatales de intermediación laboral del servicio público de empleo<sup>2</sup>. México ha investigado el impacto de sus servicios. Según un estudio, los desempleados de México que buscan empleo mediante el SPE encuentran trabajos con mayores ingresos que los que usan otros medios de búsqueda, aunque ese impacto positivo se da solo en los hombres (Flores Lima, 2010).

## Iniciativas de apoyo al primer empleo

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

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

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

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

### Cuadro 4.1 Iniciativas de apoyo al primer empleo

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

Fuente: OIT (2015a).

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

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

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



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

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

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

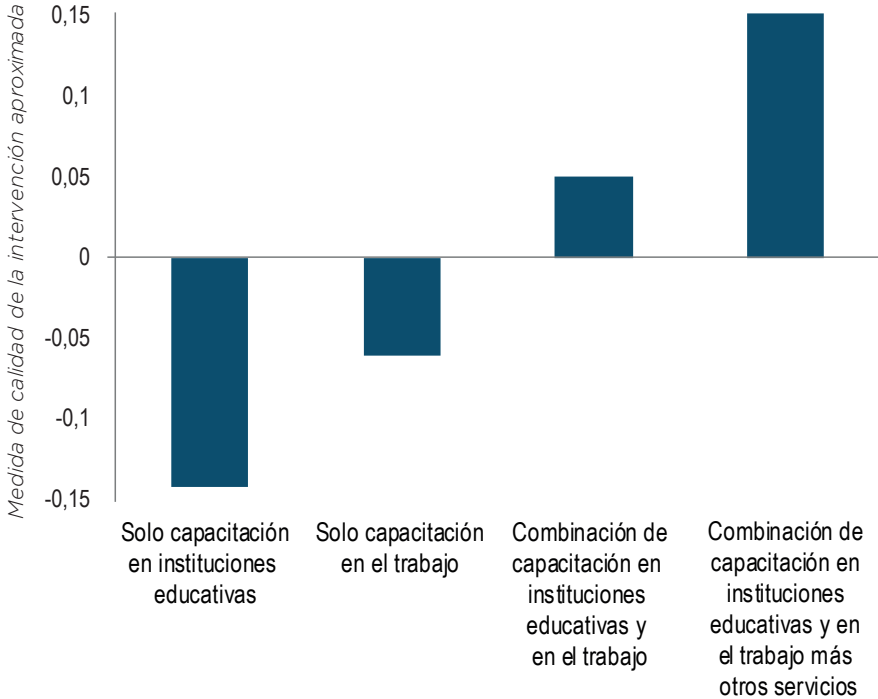
En ALC, el programa de capacitación laboral Juventud y Empleo, de República Dominicana (que está dirigido a jóvenes vulnerables e incluye entrenamiento en habilidades socioemocionales), reduce la probabilidad de embarazo adolescente en un 20%, particularmente entre adolescentes que

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

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

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

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



Fuente: Fares y Puerto (2009).

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

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

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

## Recuadro 4.2. Subsidio al empleo joven en Chile

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

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

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

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

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

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

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

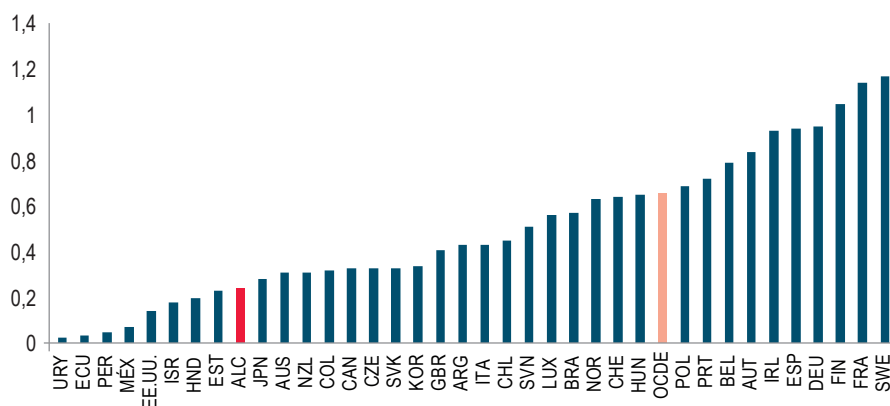
Un bloque de políticas que está muy ausente en la región es el que componen los servicios de orientación vocacional. Estos ofrecen información y orientación a los jóvenes acerca de sus opciones y retornos en el mercado de trabajo, a fin de que puedan tomar mejores decisiones relativas a qué ocupación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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

Fuentes principales: BID (2015b), Encuesta Mensual de Empleo (PME) del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) y Registro General de Empleados y Desempleados (Caged), del Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE).

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

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

## Recuadro 4.4. Por qué evaluar

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Políticas de apoyo al ingreso durante el desempleo

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

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

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

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

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

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

## Las indemnizaciones por despido

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Los beneficios por desempleo

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

### Las cuentas individuales de ahorro para el desempleo

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



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

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

## Los seguros de desempleo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

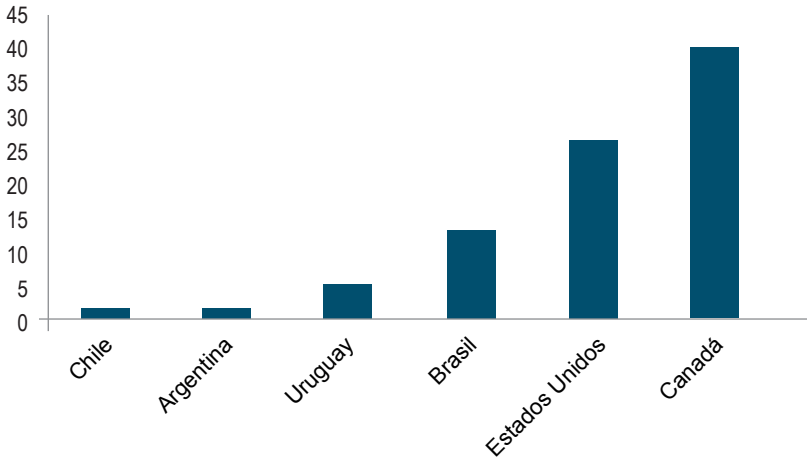
de a 6 meses (Barbados, Colombia y Uruguay). En Argentina y Uruguay, los trabajadores mayores de 45 y 50 años, respectivamente, pueden obtener beneficios por períodos más largos, según hayan realizado las contribuciones suficientes antes del período de desempleo.

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

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

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

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

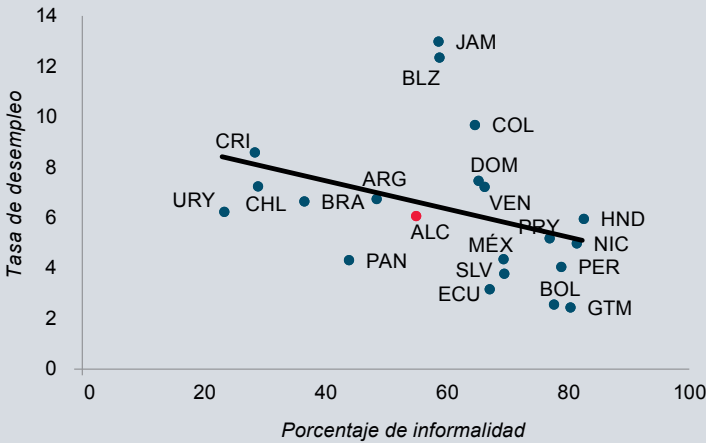


Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares y OIT (2015b).

## Recuadro 4.6. Sobre la informalidad como seguro de desempleo

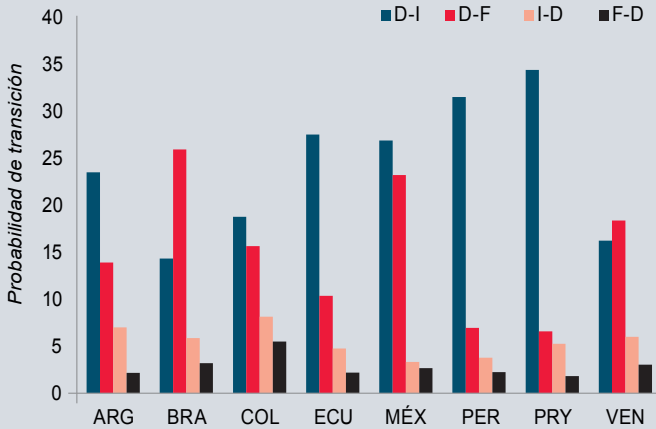
Muchas veces se argumenta que la informalidad actúa como protección al desempleo, pero esto no es necesariamente así. Si se comparan las tasas de desempleo y de informalidad en los países de la región se observa una clara relación negativa entre estas dos tasas (véase el gráfico 4.6.1). Países como Chile,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

**Gráfico 4.6.1 Desempleo frente a informalidad**



Fuente: BID (2015b).

**Gráfico 4.6.2 Transiciones desde y hacia el desempleo y la informalidad**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de panel.

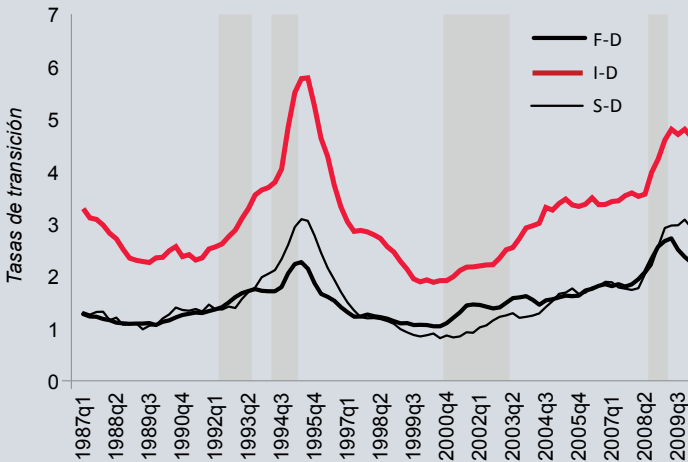
Notas: D = desempleo, I = empleo informal, F = empleo formal. Transiciones: Argentina, semestral; Paraguay, trimestral; Perú, anual. Para obtener información sobre la construcción de los datos longitudinales, véase el cuadro A.1 en el apéndice de datos.

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

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

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

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



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Bosch y Maloney (2008).

Notas: Las zonas grises muestran los períodos de recesión oficial en México. F = asalariado formal, I = asalariado informal, S = trabajador por cuenta propia, D = desempleado. Las líneas muestran las transiciones de F, I y S hacia D.

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

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

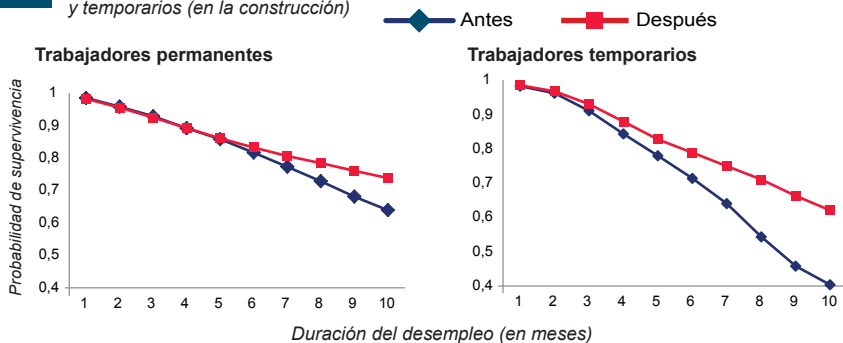
En cambio, un esquema de pagos decreciente (frente a un esquema constante) puede tener un efecto positivo sobre la duración del desempleo, sin afectar el salario de reemplazo. Con la reforma de 2009, Uruguay pasó de un esquema de pago del 50% del salario previo al despido, constante por seis meses, a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

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

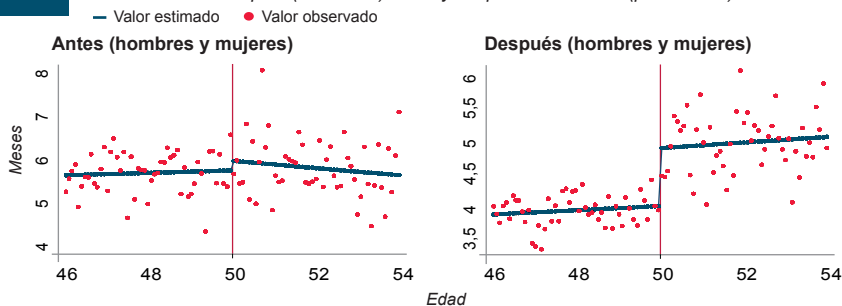


## Gráfico 4.4 El diseño del seguro de desempleo afecta la duración del desempleo

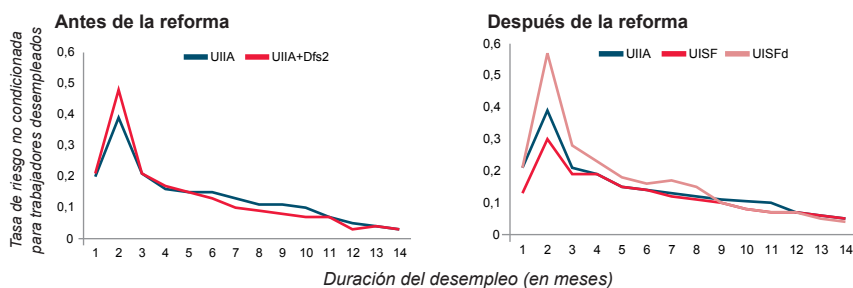
**A** Argentina: “Más” seguro de desempleo aumenta la probabilidad de seguir desempleado  
*Probabilidad de seguir desempleado antes y después del cambio, trabajadores permanentes y temporarios (en la construcción)*



**B** Uruguay: La extensión de la duración del beneficio aumenta la duración del desempleo  
*Duración del desempleo (en meses) antes y después del cambio (por edades)*



**C** Chile: El aumento en la duración de los beneficios del desempleo incrementa el tiempo que los beneficiarios permanecen desempleados  
*Probabilidad de seguir desempleado antes y después del cambio, según acceso y uso del fondo solidario*



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

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

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

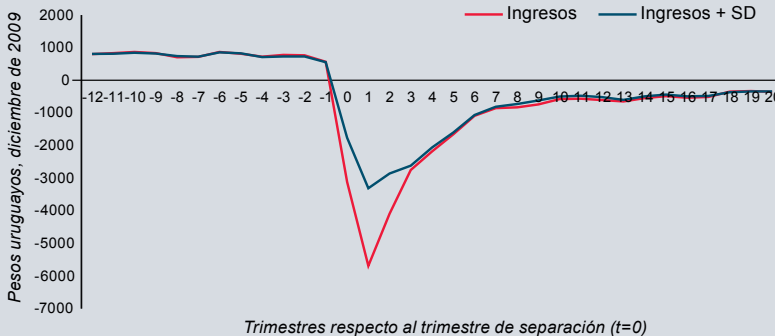
Notas: UIIA = Seguro de Desempleo con Cuenta Individual; UISF = seguro que combina aseguramiento social con el establecimiento de un Fondo Común/Solidario; UISFd = individuos que tienen derecho al Fondo Solidario pero no lo utilizan; UIIA+Dfs2 = individuos que tienen la densidad de contribución requerida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

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

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

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

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



Fuente: Amarante, Arim y Dean (2014).

Nota: SD = Seguro de desempleo.

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

Fuente: Amarante, Arim y Dean (2014).

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

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

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

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

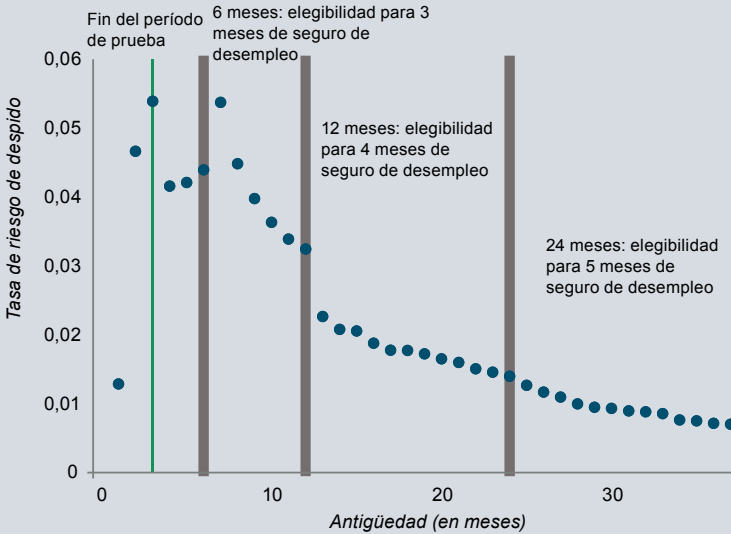
Gerard y Gonzaga (2013) investigaron el impacto del sistema de protección al desempleado en Brasil en la duración del empleo. El siguiente gráfico muestra el porcentaje de empleados que se separan de una empresa, según la antigüedad del trabajador. Los resultados reflejan que las decisiones laborales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

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

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

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

#### Empleados contratados en 1995



Fuente: Gerard y Gonzaga (2013).

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

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

### **La asistencia social por desempleo o subsidio al desempleo**

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

### **Los programas de empleo temporal**

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

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

## Recuadro 4.9. El Seguro de Capacitación y Empleo en Argentina

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

## Regulaciones a la contratación y al despido en el sector formal

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

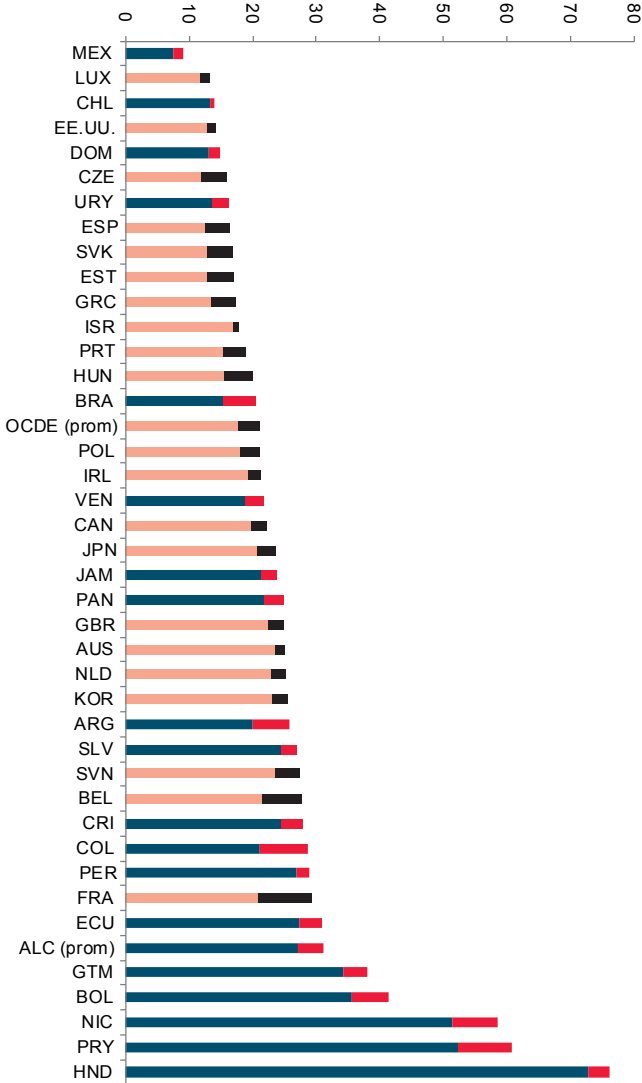
Los países de la región se caracterizan por tener leyes laborales ambiciosas en cuanto a su objetivo de proteger al trabajador. América Latina y el Caribe inició la regulación del mercado laboral de manera temprana entre 1930 y 1940. Este proceso fue motivado por la necesidad de proteger el bienestar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

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

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

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

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



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

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

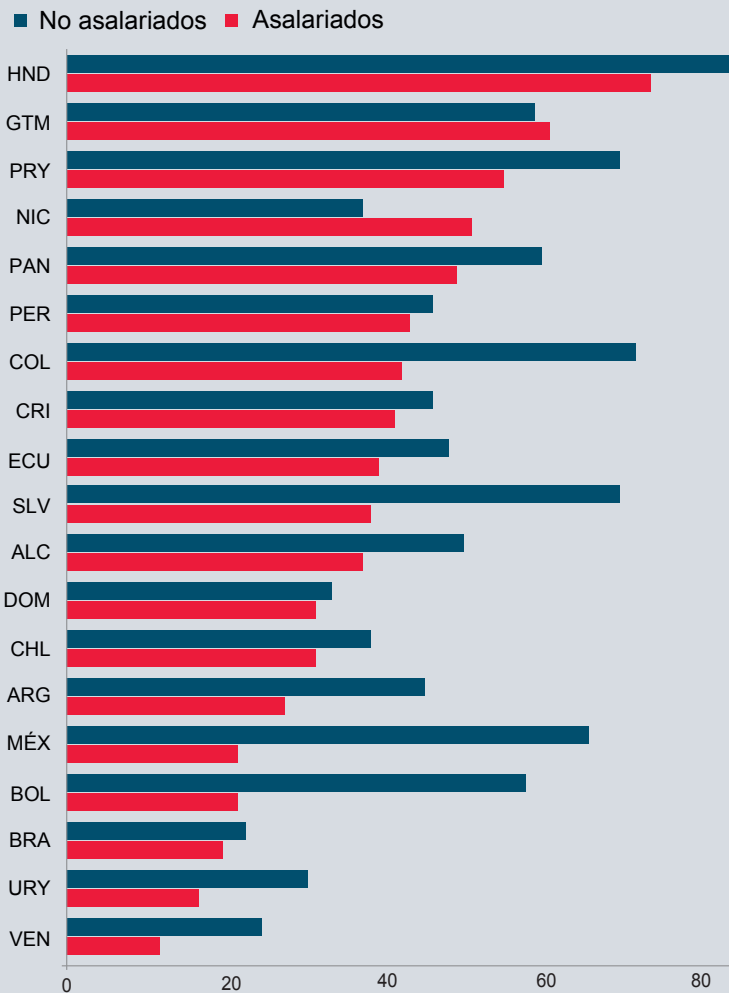
Las regulaciones laborales relacionadas con dar apoyo a padres y a madres en distintos momentos de la vida de sus hijos permiten una mayor entrada en el mercado formal de las personas que deciden tener hijos, lo cual favorece una extensión de la duración en el empleo y evita los despidos injustificados.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

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

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

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

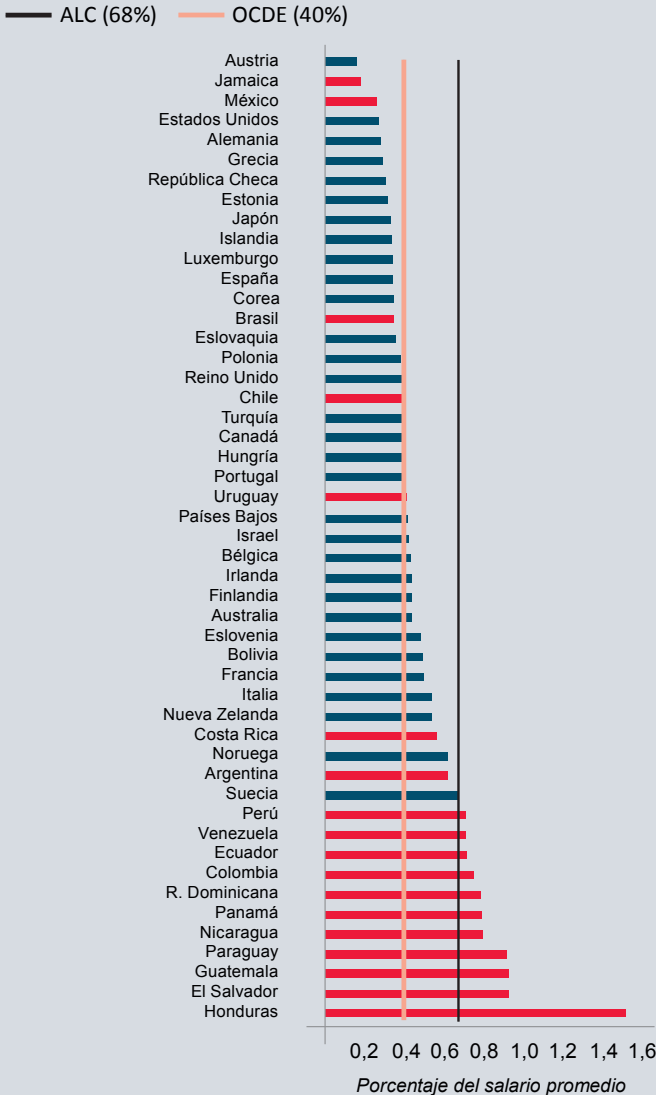
**Gráfico 4.10.1 Asalariados y no asalariados que ganan menos que el salario mínimo horario (en porcentaje)**



Fuente: BID (2015b).

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

**Gráfico 4.10.2 Relación entre salario mínimo y medio**



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

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

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

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

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

## Recuadro 4.11. Políticas de apoyo a madres trabajadoras

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



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

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



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

### **La importancia de la fiscalización**

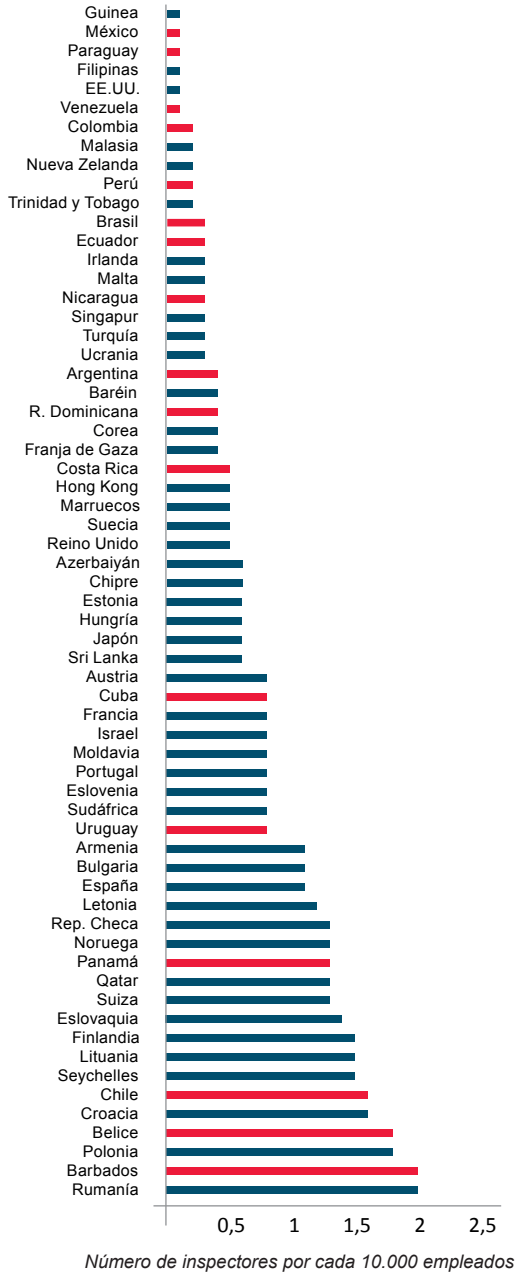
Incorporar más trabajadores y empresas al sector formal va a requerir no solo medidas económicas como las descritas sino también administrativas. Además de dictar las leyes, el Estado tiene como variable de decisión el énfasis que le asigne a vigilar el acatamiento de las mismas. Este énfasis va a depender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

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

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

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

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

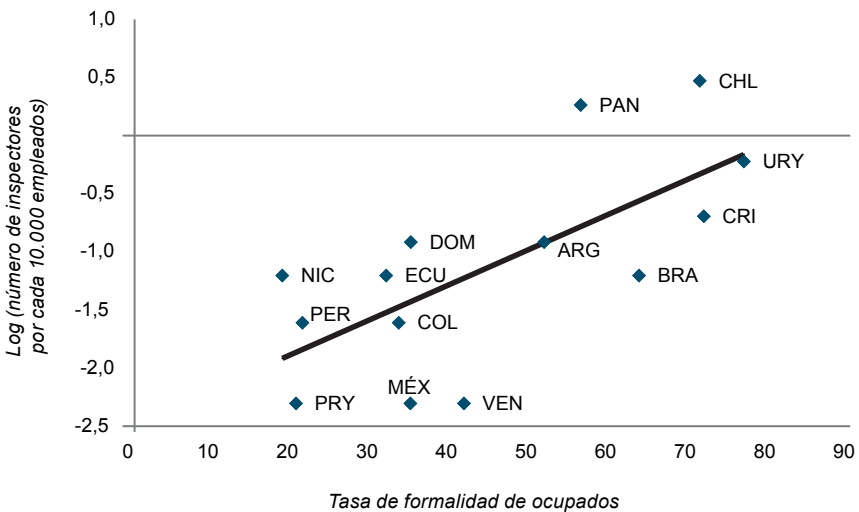


Fuente: OIT (2015c), a partir del último dato disponible para cada país.

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

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

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



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

## Conclusiones

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

En resumen, los principales mensajes de este capítulo son:

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

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

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

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

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