



Capítulo V

La dinámica del empleo y la institucionalidad laboral como clave de la igualdad de oportunidades y la inclusión social

La dinámica del mercado de trabajo es la manifestación más evidente de la calidad del proceso de desarrollo económico y social. Su capacidad para absorber la población económicamente activa en condiciones adecuadas de movilidad social, remuneración, jornada laboral, permanencia en el empleo, derechos del trabajo, contratación y organización sindical, y para establecer condiciones de protección para los desempleados y jubilados son piezas fundamentales de la cohesión social. Estas capacidades también son esenciales para promover un patrón de crecimiento económico con un efecto más positivo sobre la distribución del ingreso y el empleo.

Pero todo ello no es un resultado espontáneo de las fuerzas del mercado, sino que depende de las opciones de políticas públicas orientadas a estos fines. En este sentido, deben considerarse cuatro dimensiones relevantes, a saber: i) la opción democrática por valores que rigen un patrón de desarrollo y se estructuran en contratos sociales que gozan de legitimidad, estabilidad y reconocimiento efectivo de las autoridades (véase el capítulo VII); ii) el estímulo, mediante políticas industriales y tecnológicas, a la difusión de un paradigma productivo que conlleve incrementos crecientes y sustentables de productividad (véase el capítulo III); iii) la adopción de un régimen macroeconómico adecuado a las decisiones de inversión productiva y de consumos privados y públicos (véase el capítulo II), y iv) un marco regulatorio que promueva una institucionalidad consistente con las orientaciones de las políticas públicas seleccionadas.

Ampliar la igualdad social y reducir las brechas existentes en sociedades estructuralmente heterogéneas es una tarea histórica fundamental para quienes formulan las políticas públicas en los países de América Latina y el Caribe. La institucionalidad del mercado de trabajo es fundamental para crear condiciones que permitan absorber los aumentos de la productividad generados por un nuevo paradigma tecnológico y traducirlos en aumentos reales de salarios, reducción de las jornadas laborales y acceso a la protección social, a un ritmo consistente con la trayectoria de la productividad sistémica. Las políticas públicas de empleo son el puente entre las políticas sociales y las productivas, el fiel de la balanza donde el Estado desempeña un papel central. Las mejoras en los salarios reales también pueden reforzarse por la vía de los ingresos indirectos que se transfieren mediante los gastos sociales del Estado, que amplían la oferta de los servicios públicos necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo. Además, los gastos públicos en su conjunto tienen un fuerte efecto estabilizador de los ciclos económicos, ya que reducen las fluctuaciones del nivel de ingreso y de empleo y, de este modo, protegen a la población vulnerable en tiempos de crisis (véanse los capítulos I y VI).

A. Los vectores de la igualdad y la desigualdad en el empleo

Una parte significativa de la desigualdad de la región se debe a los resultados del mercado de trabajo, determinados en gran parte por el modelo económico elegido por cada país y la dinámica de la productividad. En la primera parte del capítulo III se muestran las enormes brechas de la productividad y los salarios que caracterizan a la región, en el marco de estructuras productivas sumamente heterogéneas, como son las de América Latina y el Caribe. En las páginas siguientes se retoma el análisis, pero a partir de la dinámica propia de los mercados de trabajo.

La cantidad y calidad del empleo, específicamente los ingresos laborales, determinan en gran medida el bienestar material de la mayoría de los hogares de la región (Medina y Galván, 2008). Las desigualdades con respecto a los activos de que dispone la población en edad de trabajar y las oportunidades desiguales de inserción laboral productiva proporcionadas por estos activos influyen marcadamente en el bienestar, así como en la cohesión social. En este sentido, también son decisivas las brechas de los ingresos laborales y del acceso a la protección social entre los diferentes grupos de la fuerza de trabajo, diferenciados según sus características en términos de educación, experiencia, sexo, zona de residencia y otros factores.

Sin embargo, no solo las características individuales establecen los resultados del mercado de trabajo, sino también su funcionamiento, determinado por la estructura productiva, las políticas de desarrollo y la institucionalidad laboral. Esta institucionalidad, que se compone de regulaciones del mercado, legales y de otro tipo, negociadas colectivamente, surgió en buena parte por otra desigualdad estructural, la existente entre trabajadores y empresarios, que se agudizó desde la década de 1980. En reconocimiento de ello y, en varios casos, a causa de luchas sociales en defensa de los trabajadores como actores individuales estructuralmente más débiles en este mercado, desde el siglo XIX se han introducido regulaciones para proteger los derechos laborales y limitar el alcance de la autorregulación del mercado, como las restricciones de la jornada laboral. También se han formalizado el derecho a la organización sindical y la negociación colectiva. La creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1919 fue la expresión global del reconocimiento de la necesidad de regular el mercado de trabajo como espacio inherentemente desigual.

En la etapa reciente de la globalización se agudizaron otras desigualdades relacionadas con el mercado laboral. Ante la elevada heterogeneidad estructural del aparato productivo, surgen marcadas diferencias en las características del empleo, según el sector de inserción laboral. Específicamente, personas con características personales similares pueden tener empleos muy diferentes en términos de ingresos, acceso a la seguridad social y estabilidad laboral. Además, se ha producido un fenómeno de competencia entre los países debido a las asimetrías en los derechos y las condiciones laborales.

Esto se debe, en parte, a las elevadas brechas de productividad entre los diferentes sectores productivos (véase el capítulo III) y al hecho de que la institucionalidad laboral y social solo abarca una proporción cada vez menor de la fuerza laboral. El resto está compuesto por el sector informal, que representa en la región una proporción muy alta de la población activa, que no accede a la institucionalidad laboral y se caracteriza por una elevada precariedad, bajos ingresos y escasa protección social. Esto hace que la protección promovida por la institucionalidad laboral sea frágil, dada la extensa sombra que la informalidad proyecta sobre ella. Además, existe un importante segmento de empleo informal en empresas formales como resultado de estrategias de subcontratación destinadas a reducir costos, que libera a los empleadores de la obligación de dotar de derechos plenos a los trabajadores subcontratados¹.

Por último, el mundo laboral está compuesto por grupos diferenciados por género y generación, y su acceso al empleo no es homogéneo. Claramente, las condiciones son más desventajosas y menos reguladas para las mujeres, las minorías étnicas y los jóvenes de ambos sexos. Formas seculares de discriminación concurren en la segmentación ocupacional, tanto horizontal como vertical, lo que hace que trabajadores con capacidades o responsabilidades similares perciban un trato y un salario distintos². Estos patrones exacerban la desigualdad del mercado laboral. Asimismo, ciertos grupos de trabajadores requieren una protección especial debido a su vulnerabilidad, como se refleja en las regulaciones respecto de la mujer embarazada y el trabajo infantil.

En una perspectiva dinámica debe tomarse también en cuenta la transmisión intergeneracional de la desigualdad. Las características del hogar —en particular el nivel educativo y la inserción laboral de los padres— influyen significativamente en las oportunidades de inserción laboral de una generación. Por ello, como se verá en el capítulo siguiente, resulta decisivo nivelar el acceso y los logros educativos, así como el aprendizaje oportuno. Las políticas que favorecen el desarrollo de capacidades independientemente de la procedencia personal y social contribuyen a reducir la transmisión intergeneracional de la desigualdad.

¹ En efecto, la precarización del mercado laboral incluye no solo la informalidad, sino también la pérdida de garantías legales del sector formal. Esta pérdida de garantías se ha producido por cambios legalmente establecidos (modificaciones en la legislación laboral relativa a los despidos y los derechos individuales de los trabajadores) y por formatos y acuerdos ilegales dentro del sector formal. Estos últimos se han visto favorecidos por una menor capacidad de fiscalización de las inspecciones de trabajo y otros órganos, cuya función es la de controlar dichas normas. Por último, el debilitamiento de la sindicalización, especialmente en el sector privado, también ha afectado la capacidad de los trabajadores no ya de impulsar una legislación que los proteja, sino de hacer valer la existente.

² Cabe señalar que la no discriminación también es un principio clave en el marco regulatorio desarrollado por la OIT.

B. La elocuencia de los datos sobre desigualdades y brechas

1. La evolución de los mercados de trabajo en el nivel agregado

En un contexto de modesto crecimiento económico medio con elevada volatilidad, la década de 1990 y los primeros años de la pasada década fueron negativos para el empleo y para la protección social de los derechos laborales en los países de América Latina (véanse los gráficos V.1 y V.2). En contraste, el período de crecimiento relativamente elevado que se registró entre 2003 y 2008 tuvo un impacto favorable en los niveles de empleo y desempleo, tendencia que se frenó abruptamente en 2009 (véase el gráfico V.1)³. En el caso de los países del Caribe de habla inglesa, por la vía del gasto y el déficit fiscal se incrementó considerablemente la proporción del empleo público⁴, lo que compensó el bajo dinamismo de la economía, pero aun así los índices de desempleo en el Caribe se han mantenido elevados, sobre todo entre mujeres y jóvenes⁵. Además, la concentración de la fuerza laboral en sectores que se encuentran en rápido descenso, como la agricultura y, en cierto grado, la manufactura, ha sido una de las principales causas de desempleo en la subregión.

En América Latina se registró un pobre dinamismo en la generación de nuevos puestos de trabajo durante la década de 1990 (véase el gráfico V.1). Esto se debió en parte a que la transición demográfica alcanzó una fase de mayor proporción de población en edad de trabajar. La consecuencia negativa fue la intensificación del desempleo, y la positiva, la mejora de la proporción de la población en edad activa con respecto a la pasiva (o en edades consideradas pasivas, entre 0 y 15 años y 65 años y más). De esta forma, con importantes diferencias de un país a otro, aun con un estancamiento o una caída de la tasa de ocupación (que se expresa generalmente como un porcentaje de la población en edad de trabajar), la proporción de personas ocupadas como porcentaje de la población total aumentó (Cecchini y Uthoff, 2007).

Además, cabe señalar que el aumento de la participación de las mujeres en el mercado laboral también redujo las tasas de dependencia en los hogares, si bien ese aumento se hizo sin gastos públicos y sin servicios sociales suficientes para apoyar las tareas de cuidado en las familias de bajos recursos. Esto último llevó a que muchas mujeres pasaran a ejercer doble jornada laboral —de trabajo remunerado y de cuidado de los miembros del hogar— y muchas otras, sobre todo de hogares pobres que no podían pagar el cuidado con servicios ofrecidos por el mercado (proveedor predominante), no lograran insertarse oportunamente en el empleo debido a su alta carga de cuidado en el hogar. Esto no ha hecho sino reforzar la desigualdad ya que en los hogares de menores ingresos la dificultad de delegar las tareas de cuidado reduce la posibilidad de incorporar un aportante adicional de recursos monetarios (CEPAL, 2008a). Como se verá en el capítulo siguiente, el Estado tiene hoy un papel central en la provisión de servicios que permitan promover una mayor igualdad mediante el apoyo a las tareas de cuidado en hogares pobres y vulnerables,

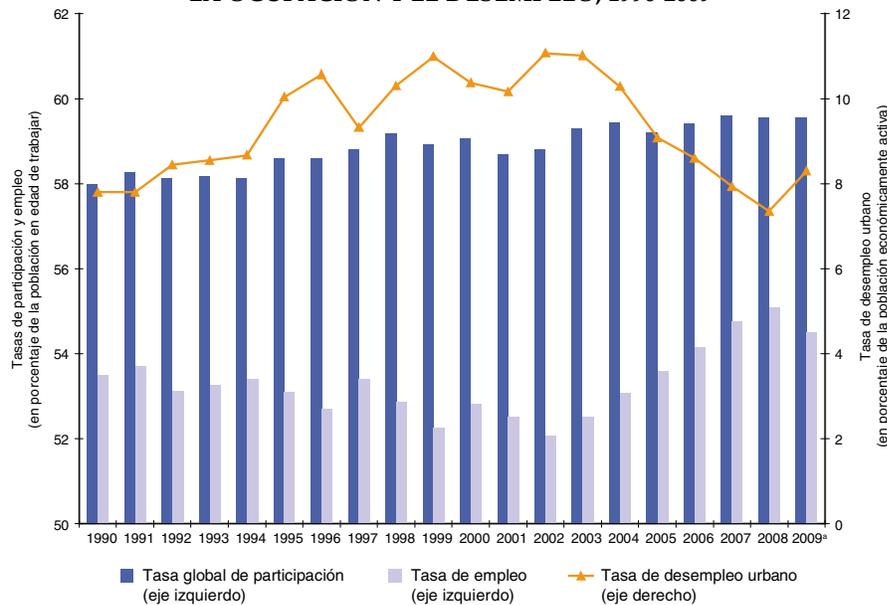
³ Entre 2003 y 2008, la mejora de la tasa de desempleo se registró tanto en América Latina (del 11,2% al 7,2% en el promedio simple de 18 países) como en el Caribe (del 11,3% al 8,0% en el promedio simple de 5 países). Ambas subregiones sufrieron marcados aumentos de sus tasas en 2009 (CEPAL, 2009a).

⁴ En Jamaica el número de trabajadores del sector público se expandió de 90.000 a 120.000 entre 2001 y 2004. En Saint Kitts y Nevis, el empleo del sector público aumentó un 54% en el mismo período, en tanto que en Dominica se elevó un 15%.

⁵ En las Bahamas, la tasa de desempleo alcanzó el 9,1% en 2002 y el 7,6% en 2006; en Barbados, fue del 10,3% y del 8,7%, respectivamente; en Belice, del 10% y del 9,4%; en Jamaica, del 14,2% y del 10,3%, y en Trinidad y Tabago, del 10,4% y del 8%. Por otra parte, la crisis golpeó en el empleo y produjo un aumento del desempleo medio del 9,8% al 11,2% en Jamaica entre 2007 y 2009, y del 14,2% al 17,7% en Santa Lucía en el mismo período, mientras que en Trinidad y Tabago el desempleo descendió del 5,5% al 5,1% (datos provenientes de las oficinas nacionales de estadística de los respectivos países).

facilitando con ello el ingreso de la mujer en el mercado laboral. Este es un pilar clave de la igualdad, pues aborda simultáneamente la igualdad de género, la igualdad de capacidades (al vincular el cuidado con la educación temprana) y la menor desigualdad de ingresos familiares (al mejorar la relación productivo-dependiente en hogares de menores ingresos).

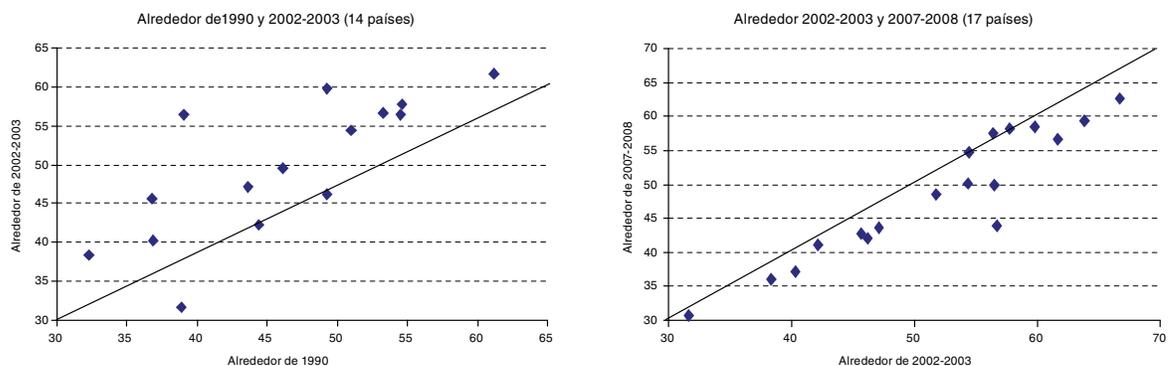
Gráfico V.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN LABORAL, LA OCUPACIÓN Y EL DESEMPLEO, 1990-2009



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio.

Gráfico V.2
AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN URBANA OCUPADA EN SECTORES DE BAJA PRODUCTIVIDAD, ALREDEDOR DE 1990, 2002-2003 Y 2007-2008
(En porcentajes de la población urbana ocupada)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Los salarios medios reales del sector formal registraron un moderado aumento durante gran parte de los años noventa, con un crecimiento anual del 1,3% por año (promedio ponderado) entre 1990 y 1997. Sin embargo, debido a las repetidas crisis que afectaron la región a partir de fines de esa década, se contrajeron un 0,8% anual entre 1997 y 2003. El repunte económico del período comprendido entre 2003 y 2008 solo tuvo un impacto moderado en los salarios reales (un 1,5% anual). En consecuencia, para el período 1990-2008 en su conjunto se registra un aumento acumulado de solo un 12,2% (un 0,6% anual). Por otra parte, el ingreso laboral medio mostró pocas variaciones: el promedio simple de los datos de las zonas urbanas de 16 países de la región cayó levemente (véase el cuadro 21.1 del anexo estadístico en CEPAL, 2009c), de 4,2 líneas de pobreza alrededor de 1990 a 4,1 líneas alrededor de 2002, y se recuperó a 4,2 líneas alrededor de 2007.

El aumento de los ingresos laborales contribuyó a reducir la pobreza en algunos países de la región durante el último lustro, mientras que en otros países los beneficios se debieron al mayor nivel de empleo (Cecchini y Uthoff, 2007). No obstante, los ingresos de muchos ocupados no alcanzan para superar la pobreza. En el período comprendido entre 2004 y 2008, un 25% de los ocupados urbanos (promedio simple de 17 países) y un 41% de los ocupados rurales (promedio simple de 16 países) se mantuvieron bajo la línea de pobreza (CEPAL, 2009c), lo que demuestra que los mercados laborales no han tenido la fuerza inclusiva necesaria⁶. A estas limitaciones se agrega el impacto negativo de la actual crisis en el empleo.

Ante estas evidencias, en las siguientes secciones se trata de analizar la evolución de las principales variables laborales en materia distributiva⁷.

2. Aumento de la brecha salarial por nivel de calificación

Durante la última década del siglo pasado se ensanchó la brecha salarial tanto en los países de la región como en los altamente industrializados. Como lo sugieren los estudios de casos nacionales y los estudios comparativos, aumentaron, sobre todo, los ingresos de los más calificados, lo que amplió la brecha entre estos y los ocupados con menos educación⁸. Por otra parte, no se ensanchó la brecha entre los ocupados con niveles educativos intermedios y aquellos con menos educación, lo que se debe al marcado aumento de la mano de obra con educación media.

La ampliación de las brechas de ingresos sorprendió a quienes preveían que la globalización, mediante la mayor división internacional del trabajo y la apertura de nichos de oportunidades, y un mercado que a nivel global asignaría factores a partir de las reformas económicas (sobre todo las comerciales, financieras y laborales), permitiría a América Latina y el Caribe incrementar la mano de obra menos calificada. Esta visión, como se indicó en el

⁶ La emigración laboral masiva de ciudadanos latinoamericanos y caribeños de las últimas décadas refleja en gran medida la necesidad de las familias de contar con remuneraciones (o remesas por remuneraciones) que permitan enfrentar las necesidades básicas.

⁷ No se hace referencia a la distribución funcional del ingreso, si bien desempeña un papel importante en la desigualdad total. Harrison (2002) descubrió que, entre los años sesenta y los años noventa, la proporción del factor trabajo en la distribución primaria bajó en los países pobres. Según Rodríguez y Ortega (2001), la apertura comercial favoreció la participación del capital en el PIB, debido a que la creciente competencia debilitó el poder de negociación de los sindicatos. Lindenboim, Graña y Kennedy (2005) analizaron el caso argentino y encontraron una tendencia regresiva en el período 1993-2004.

⁸ Véanse los estudios nacionales en Robbins (1994), Beyer, Rojas y Vergara (1999), Harrison y Hanson (1999), López-Acevedo (2001), Pavcnik y otros (2002), Altimir, Beccaria y González Rozada (2002), Arabsheibani, Carneiro y Henley (2003), Feliciano (2001), Gindling y Robbins (2001), Gasparini (2003). Véanse estudios comparativos en Lora y Olivera (1998), Behrman, Birdsall y Szekely (2000), Taylor y Vos (2001), BID (2003) y Contreras y Gallegos (2007).

capítulo III, pasó por alto los requerimientos de convergencia productiva y la importancia estratégica de los aumentos de la productividad de la economía sobre la base de la incorporación del progreso técnico. Dicho de otro modo, esa visión consagraba un tipo de desarrollo en América Latina especializado en mano de obra de bajo costo que, como se ha planteado en este documento, refuerza los círculos viciosos del subdesarrollo en lugar de activar círculos virtuosos hacia el desarrollo. Lo sorprendente para los propios promotores de dicho modelo fue que falló la generación de empleo y la reducción de las brechas de ingresos sobre la base de abundante mano de obra de baja especialización. Por el contrario, la década de 1990 se caracterizó por las elevadas tasas de desempleo en muchos países de la región y por una clara ampliación de las brechas en materia de salarios y condiciones laborales. Así, las reformas no propiciaron un aumento del empleo ni de los ingresos, como tampoco la contratación de mano de obra menos calificada ni mucho menos su convergencia en bienestar a través de una mayor equidad en el mercado laboral.

La evidencia empírica ha demostrado el error de los supuestos referidos. Probablemente, dado el aumento de la oferta de mano de obra calificada durante las últimas dos décadas, la demanda se orientó a privilegiar al personal con mayor nivel de educación. También en el comercio internacional se observan resultados diferentes a los previstos. Contrariamente a los supuestos de los reformadores de la década de 1990, las ventajas comparativas de muchos países de la región no se basarían en la mano de obra de baja calificación (debido a su posición intermedia a nivel global) sino en los recursos naturales (de Ferranti y otros, 2002). De esta manera, la apertura comercial no habría favorecido a los menos calificados, sino más bien habría facilitado la importación de bienes de capital y, con ello, la utilización de pautas tecnológicas de los países altamente industrializados, replicando el sesgo de la demanda en favor de los más calificados. A ello se agrega la concurrencia de países de fuera de la región con enormes reservas de mano de obra de bajo nivel de calificación y salarios (Freeman, 2005a)⁹.

También se ha argumentado que en ciertos períodos las políticas macroeconómicas han tenido un impacto desfavorable en los precios relativos, sobre todo la política cambiaria y financiera, que encarecía la mano de obra en relación con el capital (Lora y Olivera, 1998; Ramírez y Núñez, 2000). Los factores institucionales, como la caída o contención del salario mínimo y el debilitamiento de los sindicatos, también pueden ser relevantes (Cortéz, 2001).

En el cuadro V.1 se muestra que durante los años noventa mejoraron los ingresos de los más calificados (trabajadores con más de 12 años de estudios), en comparación con los otros grupos educativos. Esta ampliación de la brecha se observó tanto para los asalariados como para los ocupados en su conjunto y tanto para los hombres como para las mujeres.

⁹ Específicamente, la apertura comercial puede haber contribuido a aumentar la brecha salarial en casos como el de Colombia, donde la reducción de aranceles fue mayor en sectores intensivos en mano de obra con bajo nivel educativo; en consecuencia, mientras la protección permitía cierta distribución de renta a estos trabajadores, con la apertura sufrieron marcadas caídas salariales (Goldberg y Pavcnik, 2001). En otros casos, los estudios atribuyen a la apertura comercial un impacto negativo modesto en el aumento de la brecha salarial (Feliciano, 2001; Acosta y Montes Rojas, 2002; Galiani y Porto, 2006).

Cuadro V.1
**AMÉRICA LATINA: INGRESO LABORAL RELATIVO DE LOS OCUPADOS URBANOS
 QUE TRABAJAN ENTRE 35 Y 45 HORAS POR SEMANA, SEGÚN NIVEL
 DE EDUCACIÓN, HOMBRES Y MUJERES ^a**
(Promedio simple de 15 países, 9 a 12 años de educación=100)

Período	Años de educación	Ocupados			Asalariados		
		Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Alrededor de 1990	Hasta 8	70,1	71,5	62,4	68,1	69,4	60,7
	9 a 12	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Más de 12	182,2	193,0	165,6	177,5	190,6	162,6
Alrededor de 2000	Hasta 8	68,4	68,7	63,0	69,0	69,5	63,2
	9 a 12	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Más de 12	215,5	229,0	206,3	205,7	219,0	196,8
2006-2008	Hasta 8	70,0	70,9	63,8	72,6	72,6	68,6
	9 a 12	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Más de 12	197,7	206,2	195,9	193,3	205,0	189,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Para controlar el doble efecto de que, en promedio, las mujeres trabajan menos horas (mayor ingreso por hora y menor ingreso total en contratos a tiempo parcial), se limitó el cálculo a un rango con jornadas “intermedias”, y se dejaron fuera los valores atípicos.

Sin embargo, como se observa en el cuadro V.1, durante el último sexenio la ampliación de la brecha salarial no solo parece haberse detenido sino incluso se habría revertido parcialmente¹⁰. En efecto, los ingresos relativos de los más educados bajaron en comparación con los de los menos calificados, aunque sin volver al nivel de inicios de los años noventa. Cabe señalar que —con cambios muy pequeños en ambas fases— en el caso de los asalariados la brecha entre los menos calificados y el grupo con 9 a 12 años de educación se redujo levemente entre inicios de los años noventa y el período 2006-2008 (del 68,1% al 72,6%), mientras que se mantuvo estable en el caso de los ocupados en su conjunto. En vista de las tendencias de la educación, se puede interpretar que el aumento de la oferta de mano de obra con niveles de educación intermedios y, en la década actual, superiores ha incidido en la reducción de sus ingresos relativos¹¹.

¹⁰ Los datos presentados en el cuadro V.1 no permiten establecer si las brechas cambiaron debido a una mejora del salario de los menos calificados o a un empeoramiento del de los más calificados. La evidencia de CEPAL (2009c) indica que una parte de la convergencia se debe a una reducción del salario medio de los más calificados. En el período comprendido entre 2003 y 2008, la igualación sí responde a la mejora de los sectores menos calificados.

¹¹ Si en lugar del promedio simple se utilizan las medianas, se observan las mismas tendencias para los ocupados en su conjunto, pero en el caso de los asalariados, la brecha salarial entre los más calificados y el grupo siguiente se amplía levemente. Monsueto, Machado y Golgher (2006), así como Castro Lugo y Huesca (2007) y Airola y Juhn (2008) detectan en el Brasil y México una reducción reciente de la desigualdad salarial por nivel educativo.

3. Aspectos distributivos de la estructura productiva

Otro aspecto relevante para los resultados distributivos es la generación de empleo según el sector. Durante los años noventa, la participación de los sectores de baja productividad en el empleo urbano subió del 47,2% alrededor de 1990 al 50,8% alrededor de 2002 y volvió a descender al 47,4% hasta alrededor de 2007¹². Esta reducción reciente ha sido moderada, respondiendo al mayor dinamismo económico de los últimos años y, si bien no se dispone de datos comparables, es de suponer que la contracción económica de 2009 ha interrumpido este proceso. De todas maneras, como se argumenta en el capítulo III, es imprescindible reforzar estos procesos con políticas de desarrollo productivo.

La relativa debilidad de la generación de empleo productivo durante los años noventa también se expresó en una ampliación de la brecha de los ingresos entre los segmentos productivos. Entre inicios de la década de los noventa y alrededor de 2002, los salarios medios de las microempresas cayeron con respecto a los salarios medios de la pequeña, mediana y gran empresa del 73% al 62%; aun mayor fue el deterioro de los ingresos de los trabajadores por cuenta propia (no profesionales ni técnicos), que disminuyeron en relación con los salarios medios de la pequeña, mediana y gran empresa del 99% al 73%. En contraste, en los años siguientes (hasta alrededor de 2006), período en que se dinamizó la generación de empleo asalariado en empresas formales, estas brechas dejaron de ampliarse y se cerraron levemente, un 66% en el caso de las microempresas y un 75% en el caso de los trabajadores por cuenta propia¹³.

4. Aspectos de calidad

Entre 2000 y 2007 el porcentaje de los ocupados urbanos con protección en materia de salud, pensiones o ambas subió del 54,5% al 60,8%¹⁴. A ello contribuyó, aparte de la expansión económica y el aumento del empleo en el sector formal, la reducción de las relaciones laborales informales en empresas formales, que se observó durante este período de crecimiento relativamente elevado¹⁵. En varios países también cumplieron un papel importante las mejoras en la fiscalización¹⁶.

Al considerar la dinámica de la inserción laboral, se hace evidente su exposición a la volatilidad del crecimiento económico (véase el gráfico V.1). Entre mediados de los años noventa e inicios de la pasada década, el desempleo subió en cada crisis, sin poder descender a su nivel anterior antes de que una nueva crisis volviera a impactarlo. Asimismo, en algunos países, las reformas laborales propiciaron la aplicación de contratos de trabajo a plazo determinado y condujeron a una “flexibilización en el margen” (Tokman y Martínez, 1999), lo que produjo una mayor inestabilidad del empleo formal. De ahí, como se ha resaltado en el capítulo II, la importancia del manejo de los instrumentos macroeconómicos para reducir la vulnerabilidad

¹² Promedio simple de 15 países calculado sobre la base de CEPAL (2009c), cuadro 18 del anexo estadístico.

¹³ Cálculo sobre la base de datos de las encuestas de hogares de los respectivos países.

¹⁴ Datos ponderados (OIT, 2009c, cuadro 8 del anexo estadístico). Según la misma fuente, la proporción de los ocupados con protección en salud aumentó del 52,1% al 58,4%, y la de los ocupados cubiertos por un sistema de pensiones del 50,1% al 52,8%. En algunos países, el número de cotizantes de los sistemas de seguridad social creció notablemente entre 2003 y 2008. Por ejemplo, en el Brasil, Chile, Costa Rica y Panamá este número aumentó más de un 30%; en la Argentina, Nicaragua y el Uruguay, se elevó más de un 50%. Otros países, como Guatemala y México, registraron un crecimiento menor de esta variable, de entre el 10% y el 20%.

¹⁵ Entre 2005 y 2007 el empleo asalariado informal en el sector formal bajó del 36,9% al 31,6% (promedio de cinco países) (OIT, 2008).

¹⁶ En el caso del Brasil, véase Simão (2009).

frente a la volatilidad global y sus impactos negativos sobre el empleo y el bienestar. Sin duda, un complemento indispensable de ello es una legislación laboral que impida normas de flexibilización, que aprovechan los sectores con más poder durante las crisis económicas para precarizar el empleo y abaratar sus costos. Una macroeconomía más sustentable y mejor regulada, y una institucionalidad laboral que prevenga contra la precarización del trabajo en tiempos de crisis son dos caras de la misma moneda en lo referido al derecho al trabajo digno.

En general, las empresas privilegian la estabilidad de sus trabajadores cuando tienen mayor calificación y especialización, mientras que en el caso del personal menos calificado tienden a privilegiar modalidades más flexibles, con menor protección laboral y que incluyen contratos a plazo sin cláusulas de indemnización, o bien propician la subcontratación (Echeverría y otros, 2004). Se registra un incremento de los contratos a plazo determinado, de manera que los que ingresan al mercado laboral encuentran un escenario complejo, inestable y con inseguras perspectivas de trayectorias laborales ascendentes (Auer, 2007; Weller, 2006).

5. La inserción laboral de los grupos en desventaja

Como se muestra en el cuadro V.2, la tasa de participación laboral de las mujeres urbanas registró un ascenso marcado durante los años noventa, pero en los años recientes solo aumentó levemente. Gran parte de este ascenso responde al aumento en el nivel educativo de las mujeres, dada la elevada correlación entre dicho nivel y la tasa de participación femenina. En contraste, la participación laboral de los grupos menos educados aumentó moderadamente e incluso se frenó¹⁷. Esto indica la persistencia de importantes obstáculos para la inserción laboral de estas mujeres.

Cuadro V.2
AMÉRICA LATINA: INDICADORES DE LA INSERCIÓN LABORAL DE LAS MUJERES

	Tasa de participación urbana (14 países)						Tasa de desempleo urbano (14 países)		Participación del empleo en sectores de baja productividad (13 países)	
	Total mujeres	0 a 3 años de educación	4 a 6 años de educación	7 a 9 años de educación	10 a 12 años de educación	13 o más años de educación	Total mujeres	Mujeres (respecto de los hombres)	Total mujeres	Mujeres (respecto de los hombres)
Alrededor de 1990	43	32	40	38	51	66	8,8	122,5	53,5	124,3
Alrededor de 2002	51	36	46	46	55	71	12,7	132,1	55,1	115,9
2007-2008	52	35	45	44	55	72	8,4	141,7	52,0	118,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

¹⁷ En las zonas rurales, de las cuales hay menos información para realizar una comparación histórica, entre mediados de los años noventa y mediados de la pasada década la tasa de participación de las mujeres subió del 42% al 46% y la brecha de participación de las mujeres de diferentes niveles educativos se redujo moderadamente (promedio simple de 12 países) (CEPAL, 2009c).

Como se ve en el cuadro V.2, el corte por género muestra que las condiciones de acceso al mercado de trabajo y al empleo productivo siguen reflejando una marcada desigualdad (Piras, 2004). Estas desigualdades reflejan, en parte, relaciones sociales que atribuyen un papel específico a la mujer, centrado en las tareas de reproducción, las brechas en los activos, la institucionalidad del mercado de trabajo diseñada según las pautas del hombre como sostén económico de la familia y los mecanismos de discriminación (Giosa y Rodríguez, 2009)¹⁸. Por otro lado, resulta inquietante esta brecha de género en las condiciones de trabajo, pues el gran contingente de mujeres que ingresan hoy al mercado de trabajo se convierte en una reserva de mano de obra susceptible de ser explotada en condiciones que contradicen tanto la legislación laboral como los avances en la legislación sobre igualdad de género. Esta asimetría en las condiciones laborales de hombres y mujeres obstaculiza doblemente la igualdad de derechos.

La tasa de desempleo urbano de las mujeres reflejó la evolución de las economías de la región, con un importante incremento entre 1990 y 2003 y su posterior descenso al nivel de inicios de los años noventa. Sin embargo, como se indica en el cuadro, las mujeres sufrieron más que los hombres el aumento del desempleo y se beneficiaron menos de su descenso posterior, de manera que la brecha de desempleo entre mujeres y hombres se amplió en ambas fases¹⁹.

La inserción de las mujeres en sectores de baja productividad reflejó la evolución de la economía regional, con un incremento a inicios de los años noventa y un posterior descenso. En este caso, la brecha entre mujeres y hombres se redujo en la primera fase, quizás reflejando la presión sobre muchos hombres que, como principales proveedores de los ingresos del hogar, se vieron obligados a insertarse en cualquier actividad, aunque fuese de baja productividad. El repunte económico posterior revirtió parcialmente esta reducción de la brecha entre mujeres y hombres.

Como se indica en el cuadro V.3, la brecha de ingresos entre hombres y mujeres se redujo en la década de 1990 (tanto para las asalariadas como para las ocupadas en su conjunto), lo que se observa tanto en el agregado como en cada uno de los tres grupos educativos. En contraste, durante la pasada década la brecha se cierra muy levemente en el agregado y se amplía en varios grupos educativos.

Los estudios pertinentes muestran que persiste la discriminación salarial de las minorías étnicas, si bien durante los años noventa se observa una reducción de esta brecha (OIT, 2007, citado en Atal, Ñopo y Winder, 2009, pág. 10). También hay evidencia de la discriminación salarial por el origen social de las personas²⁰. Los jóvenes de ambos sexos son otro segmento de la fuerza laboral con problemas especiales de inserción laboral, si bien es un grupo heterogéneo y las opciones de empleo varían por subgrupo etario, nivel educativo, género, características del hogar, zona de residencia y pertenencia a grupos étnicos específicos (CEPAL/OIJ, 2008). Un bajo nivel educativo restringe seriamente las opciones de inserción actual y futura de la juventud, confinándola a la baja productividad, los escasos ingresos y, en general, una mala calidad de empleo y limitadas perspectivas de trayectorias laborales ascendentes.

¹⁸ Atal, Ñopo y Winder (2009) encuentran una brecha de un 10% en los salarios por hora de hombres y mujeres de América Latina. Sin embargo, la brecha salarial es incluso mayor (19,5%) si se toman en cuenta las variables observables que suelen incidir en los salarios relativos, como el nivel de educación.

¹⁹ La crisis de 2009 tuvo, por lo menos inicialmente, un impacto diferente dado que en la mayoría de los países el desempleo creció más en el caso de los hombres que en el de las mujeres (CEPAL/OIT, 2009a).

²⁰ Núñez y Gutiérrez (2004) identifican en el caso chileno una alta brecha salarial causada por el trasfondo socioeconómico de las personas. Gaviria, Medina y Palau (2007) encuentran en Colombia un castigo salarial para personas con nombres atípicos, relacionados con hogares pertenecientes a estratos sociales bajos.

Cuadro V.3
**AMÉRICA LATINA: INGRESO LABORAL RELATIVO DE MUJERES URBANAS OCUPADAS,
 QUE TRABAJAN ENTRE 35 Y 45 HORAS POR SEMANA RESPECTO DE LOS HOMBRES,
 SEGÚN NIVEL DE EDUCACIÓN**
(Promedio simple de 15 países)

Período	Años de educación	Ocupadas	Asalariadas
Alrededor de 1990	Hasta 8	66,2	71,9
	9-12	76,5	82,4
	Más de 12	64,9	69,7
Total		73,9	81,8
Alrededor de 2000	Hasta 8	70,6	75,3
	9-12	77,1	82,5
	Más de 12	69,7	74,7
Total		78,6	86,1
2006-2008	Hasta 8	67,8	76,1
	9-12	74,9	80,0
	Más de 12	71,5	74,2
Total		80,2	86,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

El tema del desempleo juvenil golpea con especial fuerza en los países del Caribe de habla inglesa. De acuerdo con la información disponible, en Jamaica el desempleo promedio rondaba el 11,2% de la población económicamente activa (PEA) en 2009 mientras que en el tramo etario de 14 a 19 años alcanzaba el 39,7%. En Trinidad y Tabago estas tasas ascienden a un 5% y un 13%, respectivamente. Esta situación de alto desempleo juvenil constituye, además, un factor de expulsión de jóvenes hacia países con mayores oportunidades de empleo, con la consiguiente fuga de personas capacitadas y necesarias para aumentar la productividad y diversificar la estructura productiva de las economías caribeñas. Además, el desempleo juvenil coincide con una situación de aguda desafiliación institucional (alto porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan) y con altísimos niveles de informalidad laboral de los jóvenes, lo que constituye un gran factor de riesgo de aumento de la criminalidad juvenil en el Caribe²¹.

²¹ En algunos países del Caribe, el sector informal absorbe casi la mitad de la fuerza laboral, siendo las mujeres las que encabezan este sector de la economía.

C. Algunas tendencias futuras

En el apartado anterior se muestran tendencias cambiantes cuando se compara la década de 1990 con la pasada década. Durante los años noventa empeoró la estructura del empleo y los nuevos puestos de trabajo se concentraron en sectores de baja productividad, lo que acompañó el crecimiento de la tasa de desempleo y la ampliación de algunas brechas salariales, específicamente entre ocupados con diferentes niveles de educación y pertenecientes a distintos segmentos productivos. Por otra parte, se redujo la brecha entre la participación laboral de las mujeres y la de los hombres, así como también la brecha salarial entre ambos sexos. Durante la fase de crecimiento económico relativamente elevado, se revirtió la pauta de generación de empleo, concentrándose esta en los sectores de productividad media y alta, con un efecto positivo sobre la relación entre el empleo y la protección. También se produjo una inflexión en la dinámica de la brecha salarial entre los ocupados de alto y bajo nivel educativo, que en lugar de seguir ampliándose, se cerró ligeramente. Además, se estancó la reducción de la brecha salarial entre mujeres y hombres, así como el incremento de la participación laboral de las mujeres. A pesar de los avances registrados, persisten un gran número de factores que arrojan resultados sumamente desiguales de los mercados laborales.

Para anticipar la perspectiva futura es necesario considerar un conjunto de factores que concurren en la dinámica de los mercados de trabajo y que se resumen a continuación.

- i) Para muchos países de la región, las tendencias demográficas todavía ofrecen una “ventana de oportunidades” transitoria que la región debe aprovechar. El aumento de la proporción de la población en edad de trabajar con respecto a la población total puede contribuir a reducir la pobreza. Sin embargo, para aprovechar esta oportunidad es imprescindible que se generen empleos en cantidad y calidad suficientes para una población en edad de trabajar cuya magnitud, en los años próximos, tiende a alcanzar su máximo histórico antes de empezar a disminuir debido al envejecimiento de la población. Para capitalizar este activo demográfico se precisan políticas productivas (véase el capítulo III) y de empleo activas, algunas de las cuales se mencionan en la sección siguiente.
- ii) Lo anterior es también válido respecto de la tendencia secular del incremento de la participación laboral femenina. Existen grandes brechas en la participación laboral de las mujeres según el estrato socioeconómico, con tasas muy bajas en los quintiles inferiores y más elevadas en los superiores. Recientemente, esta brecha se ha reducido, lo que en algunos países ha sido un factor adicional de reducción de la pobreza. Sin embargo, la inserción laboral de las mujeres de bajo nivel educativo formal y provenientes de hogares de bajos ingresos se caracteriza por su elevada precariedad, por lo que se requiere de mecanismos que refuercen tanto su acceso al mercado de trabajo como la productividad y los ingresos que este genere (Weller, 2009b).
- iii) Otra tendencia de la oferta laboral que influirá notablemente en la futura evolución de los mercados laborales es la expansión de los sistemas educativos. Si bien, como se verá en el capítulo VI, persisten amplias brechas en los logros según el nivel socioeconómico de la familia de origen, la expansión de la cobertura y la mayor permanencia de los jóvenes en el sistema educacional están transformando el perfil de la oferta laboral con un aumento sostenido de la calificación media. A fin de que esa tendencia favorezca la

evolución de la productividad y la competitividad de las economías de la región, y reduzca las brechas salariales, son indispensables las políticas de convergencia productiva, como se señaló en el capítulo III. De esa forma, se beneficia tanto la productividad como la igualdad sistémicas. El fortalecimiento de la calidad de la educación inicial, la ampliación del ciclo de la educación preescolar y la generalización del egreso en la secundaria, así como profundas mejoras en la calidad de la educación contribuirían a este proceso, como se plantea en el capítulo siguiente.

- iv) En cuanto a la demanda, hay evidencias de que la composición sectorial del crecimiento es relevante para las características de la generación de empleo y su aporte a la reducción de la pobreza (Gutiérrez y otros, 2007). A este respecto, es previsible que se mantenga la tendencia de largo plazo de una caída (relativa o incluso absoluta) del empleo agropecuario. En vista de las características medias de este empleo, esto tendría un impacto favorable para la igualdad, siempre y cuando los jóvenes rurales reciban una educación y calificación que les permita desempeñarse de manera productiva en actividades no agropecuarias y que se generen los empleos requeridos para aprovechar el potencial de transformación estructural.
- v) Durante las últimas décadas la generación de nuevos empleos se ha centrado en el sector terciario y es previsible que esto continúe. Sin embargo, el empleo en este sector es muy heterogéneo, ya que incluye el grueso de las ocupaciones informales, sobre todo en el comercio y los servicios personales, así como actividades de elevada productividad e indicadores positivos de calidad. Los primeros se expanden en períodos de bajo crecimiento económico, mientras los segundos, relacionados con la modernización de la estructura productiva, la expansión de los servicios públicos y un aumento de los niveles de inversión, crecen en períodos de expansión y contribuyen a ella.
- vi) El análisis global indica que en la región en su conjunto el empleo manufacturero bajaría su participación en el empleo total. Sin embargo, seguirá desempeñando un papel clave para la evolución de la productividad y la competitividad de la región y, en condiciones adecuadas, seguirá creciendo en términos absolutos. A ello contribuirían, sobre todo, como se plantea en el capítulo III, las políticas que favorecen la intensificación de los procesos de innovación y la reducción de las brechas de productividad internas.
- vii) Esto debería complementarse, como se ha mencionado en el capítulo III, con políticas e inversiones públicas mucho más enérgicas para fomentar aumentos de productividad en la pequeña y mediana empresa, a fin de mantener la capacidad de generar empleo en este sector, pero a la vez reducir las brechas de productividad respecto de la gran empresa. Redoblar esfuerzos en este ámbito es clave para disminuir la heterogeneidad estructural y, con ello, las brechas de inclusión social. Mientras el grueso del empleo lo genere un sector cuya productividad está muy por debajo de la media de los sectores más dinámicos de la economía, la divergencia productiva reproducirá sistemáticamente las brechas en todos los ámbitos. Esta divergencia no desaparecerá de la noche a la mañana y para superarla serán precisos un esfuerzo financiero y una construcción institucional mucho más sólidos en este campo, lo que requiere, como se plantea en el último capítulo, pactos sociales para cerrar las brechas productivas.

- viii) En términos de salarios, cabe tomar en cuenta la gran duplicación de la fuerza de trabajo global (Freeman, 2005a) como consecuencia de la incorporación tanto de los países de la antigua Unión Soviética como de países asiáticos como China y Viet Nam al mercado mundial, lo que ejerce una importante presión hacia la baja en los salarios. Por lo tanto, deben fortalecerse los mecanismos para que la evolución de la productividad se transmita a los salarios, a fin de asegurar su participación en el incremento de la productividad. Este es uno de los aspectos de la institucionalidad laboral cuyo funcionamiento debe analizarse en el marco de la nueva realidad de los mercados globales. En la sección siguiente se revisan otros aspectos.

D. Políticas para reducir la desigualdad en el mercado laboral

El trabajo constituye un eje central de la vida de la sociedad. Es la actividad por la cual la mayoría de las personas genera los ingresos necesarios para el cuidado y bienestar de sus familias y el espacio en el que desarrollan una parte importante de sus capacidades, reciben reconocimiento, amplían su sociabilidad, ejercen sus derechos de negociación, forjan un sentido del trato justo y se formaliza la protección y la estabilidad social.

Estos múltiples sentidos y beneficios del trabajo no se dan automáticamente. Por el contrario, son el resultado de un largo proceso de desarrollo productivo, negociación de conflictos y conquistas colectivas. A esta diversidad de sentidos del trabajo corresponde también un abanico de canales de inclusión laboral. Estos canales, como se expone a continuación, son débiles en América Latina, pero tienen una historia y merecen un futuro.

La generación de empleos de calidad para todos, como lo plantea la meta 1B del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio²², se asocia estrechamente con otras dos metas: la contribución del desarrollo económico, pues solo las economías con crecimiento sostenido y productividad creciente pueden generar empleo en la cantidad requerida, y la inclusión social, ya que únicamente si se reduce la exclusión y segmentación prevaleciente, toda la fuerza laboral tendrá acceso a empleos de calidad. En este sentido, debe establecerse una institucionalidad laboral que incentive estos resultados.

1. La institucionalidad laboral en el debate

La institucionalidad laboral comprende el conjunto de reglas que orientan el comportamiento de los actores en el mercado laboral y se compone de las regulaciones del mercado, las regulaciones jurídicas y las negociadas. En materia de institucionalidad, la región se caracteriza por sus significativas diferencias²³. Si bien no existe un único diseño óptimo, en vista de las características específicas de este mercado, se requiere que la institucionalidad persiga dos objetivos (CEPAL, 2009f)²⁴: i) el funcionamiento eficiente del mercado laboral con pleno respeto a los derechos²⁵ y ii) la

²² Meta 1B: Lograr el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes.

²³ La institucionalidad laboral de los países del Caribe tiene orígenes que la diferencian de los latinoamericanos (Downes, 2006 y 2009).

²⁴ Véase Auer (2007) y sus referencias a autores que argumentan en esta misma línea. Freeman (2009) subraya que recientemente también la OCDE reconoce que diferentes esquemas de institucionalidad pueden ser efectivos.

²⁵ La eficiencia de un mercado laboral implica no solamente la ausencia de rigidez y distorsiones, sino también la capacidad de incluir más trabajadores y la posibilidad de que los agentes absorban las ganancias provenientes de la productividad.

protección de los trabajadores como actores estructuralmente más débiles, sobre todo de los grupos vulnerables con problemas especiales para la inserción laboral productiva.

Un desafío importante es adaptar la institucionalidad laboral a un contexto económico y social cambiante, de manera que pueda cumplir con sus objetivos de manera sostenible. Recientemente, los cambios que entraña la incorporación de nuevas tecnologías y los desafíos de la competitividad, tanto la sistémica como la de las empresas, presionan hacia una mayor flexibilidad productiva. En este contexto, surge la disyuntiva sobre la regulación del mercado de trabajo. Al respecto, una mayor flexibilidad del mercado de trabajo fortalece la capacidad de ajuste en el corto plazo, pero tiende a dar como resultado contratos de corta duración y una mayor inestabilidad en los puestos de trabajo, mientras que el desarrollo de nuevos conocimientos y habilidades y la orientación al crecimiento de la productividad requieren una mayor estabilidad en el empleo. De esta forma, la eficiencia del mercado laboral exige adaptabilidad en el corto plazo y productividad en el largo plazo.

Durante las últimas décadas, muchos países de la región realizaron reformas para ajustar la institucionalidad laboral (Weller, 2009a). Algunas tenían como objetivo desregular y flexibilizar el mercado laboral pero, en general, no cumplieron con las expectativas de generación de empleo (Stallings y Peres, 2000; BID, 2003) y su diseño se cuestionó duramente al cambiar el contexto político en que se impulsaron. En la actual inflexión histórica aumenta la desconfianza en que la radical desregulación de los mercados laborales tenga un efecto favorable en el empleo (Freeman, 2005b).

El debate actual sobre la institucionalidad y la flexibilidad laboral mantiene posiciones encontradas (CEPAL, 2009f). En este marco, queda pendiente consensuar criterios para promover una mayor eficiencia en el funcionamiento del mercado laboral sin exacerbar la precariedad del empleo. Por lo mismo, el debate debe evitar las fórmulas descontextualizadas, identificando áreas específicas donde puede haber cuellos de botella en el funcionamiento del mercado laboral.

Al respecto, es fundamental plantear el alcance del tema de la flexibilidad laboral y el contractualismo privado en la esfera del trabajo. Sin duda, las formas de organización del trabajo son dinámicas en el tiempo. Tanto el desarrollo tecnológico incorporado en el mundo productivo como los cambios de organización de la sociedad y las propias expectativas culturales respecto del trabajo modifican los modos en que se regula y organiza el trabajo. Esto afecta las rutinas, las relaciones en el puesto de trabajo, la movilidad de los factores y la relación entre la libertad y la seguridad en el mundo laboral.

Sin embargo, al asumir como valor irreductible la igualdad de derechos y oportunidades en la sociedad, bajo ningún concepto puede utilizarse la flexibilidad para consagrar o perpetuar relaciones profundamente asimétricas en materia de poder de negociación y contrataciones en el marco laboral. Cuando esto ocurre, así como en el caso de un contractualismo privado sin mediación estatal y librado a la capacidad de negociación de los agentes, la flexibilización se convierte en sinónimo de precarización, con el consiguiente deterioro de las condiciones de trabajo y la ampliación de las brechas sociales, lo que contradice la normativa del derecho al trabajo decente suscrita hoy por la comunidad internacional.

En este marco, cabe entender y celebrar que en la actual crisis los países no hayan utilizado las reformas laborales tendientes a la flexibilidad como instrumento para hacer frente al desempleo. En una situación crítica de incremento del desempleo y aumento de la informalidad, la capacidad de los empleados para negociar condiciones laborales disminuye, mientras que

aumenta proporcionalmente el poder de negociación de los empleadores. En otras palabras, es poco probable que el acuerdo entre actores privados, sin mediar la presencia del Estado o la regulación laboral, resulte en logros positivos en el mundo del trabajo durante las crisis, porque los sindicatos pierden fuerza y la flexibilización amplía los márgenes de ganancias sin ampliar las garantías de empleo e ingresos, incluso en plazos cortos. Así pues, el contractualismo privado no es una buena solución en países emergentes, debido a los problemas de legitimidad y estabilidad de los acuerdos. En los casos conocidos, aumentó la vulnerabilidad de los trabajadores, se registraron pérdidas importantes de bienestar y se ampliaron las brechas sociales. Muy distinta es la flexibilización en países como los europeos, donde existen sistemas de protección social de amplia cobertura, y donde los pactos tripartitos (entre el Estado, los sindicatos y los empresarios) son parte medular de los procesos de negociación en materia de condiciones laborales, garantías y distribución de costos y beneficios entre las partes.

2. La seguridad económica y la inclusión laboral: capacidades, representación, ingresos y calidad laboral

La protección de los actores estructuralmente más débiles del mercado de trabajo tiene muchos componentes. Bajo el concepto diferente, pero similar, de la seguridad económica, la OIT (2004a) ha identificado siete componentes de relevancia:

- la seguridad de los ingresos, que se refiere al nivel y los mecanismos de pago de los ingresos laborales y los apoyos financieros que se perciben al perder un empleo;
- la seguridad del mercado de trabajo, que se refiere a los niveles de ocupación que deberían aspirar a alcanzar el pleno empleo;
- la seguridad del empleo, que consiste en empleos permanentes, protegidos y de tiempo completo;
- la seguridad del trabajo, que se refiere a los estándares de salud y protección en el puesto de trabajo, necesarios para evitar enfermedades y accidentes laborales;
- la seguridad de las capacidades, que se refiere a la posibilidad de adquirir conocimientos y habilidades y poder aplicarlos en el trabajo;
- la seguridad del puesto de trabajo, que se refiere a la opción de desarrollar trayectorias laborales ascendentes, y
- la seguridad de la representación, que se refiere a los niveles de organización y negociación colectiva.

Esta variedad de componentes indica que no existe un solo mecanismo de protección contra la inseguridad con el que una institucionalidad cumpliría el objetivo citado. Tanto los instrumentos de protección como el tipo de inseguridad que un país específico quiere enfrentar de manera prioritaria pueden variar y no todos tienen el mismo significado para la seguridad económica y el bienestar de los trabajadores. Existen varios instrumentos para reforzar diferentes aspectos de la seguridad económica:

a) El acceso a la capacitación

La oportunidad de capacitarse es importante para una primera inserción laboral, así como para reubicarse en un nuevo rubro, sobre todo en estructuras productivas dinámicas. También es fundamental para que las personas que están trabajando tengan la oportunidad de progresar en sus trayectorias ocupacionales y mejorar su calificación para enfrentar nuevos retos en el mundo laboral.

En este sentido, los países de la región han hecho esfuerzos por ampliar su oferta de capacitación, con una mayor orientación hacia la demanda y un abanico más amplio de instrumentos y contenidos de capacitación²⁶. Sin embargo, la cobertura de los sistemas de capacitación es limitada, tanto en la formación para el trabajo de quienes ingresan por primera vez al mercado laboral como en la capacitación continua o nueva capacitación de las personas económicamente activas (CEPAL, 2008c, 2009f). Los incentivos a la capacitación son más utilizados por las empresas grandes que por las pequeñas y brindan más beneficios al personal de mayor rango o administrativo que a los trabajadores de la producción. Además, los grupos vulnerables tienen un acceso limitado a los programas de capacitación.

Por lo general, los sistemas de capacitación no están insertos en una estrategia de desarrollo a largo plazo centrada en el incremento continuo de la competitividad sistémica. Por lo mismo, no generan sinergias entre la inclusión laboral y el desarrollo productivo, o entre la convergencia productiva y la igualdad social. Como se vio en el capítulo III, estas sinergias no existen en los países de la región. La capacitación es un instrumento clave para mejorar la inserción a lo largo de la vida laboral, pero también influye en el aumento de la productividad y la competitividad de las empresas. Por lo mismo, como se verá en el capítulo final, es indispensable un pacto social que favorezca el vínculo entre la capacitación y la igualdad de oportunidades laborales, con la perspectiva de la mayor convergencia productiva de nuestras economías.

b) Voz, representación y negociación

Los derechos a la sindicalización y la negociación colectiva son reconocidos ampliamente por medio de la ratificación de los convenios de la OIT correspondientes. La sindicalización y la negociación colectiva suelen reducir la desigualdad salarial al reforzar los ingresos de los trabajadores de menor calificación (CEPAL, 2009f). Sin embargo, en América Latina y el Caribe, al igual que en otras regiones del mundo, la sindicalización está disminuyendo por efecto de los cambios en la estructura productiva y organizacional, pero también por la prevalencia de políticas y prácticas antisindicales²⁷.

Recientemente se han hecho esfuerzos en varios países para fomentar la organización sindical. En su favor se arguye que los déficits de representación laboral, al debilitar a los trabajadores en tanto que actores del mercado laboral y dispersarlos, propician una cultura de confrontación coyuntural más que de negociación regulada de demandas. Asimismo, la ampliación de espacios para la organización sindical y la negociación colectiva es una condición necesaria para ajustar la regulación laboral ante nuevas condiciones económicas, lo que se debe hacer en un marco de acuerdo entre actores.

²⁶ Véase Vera (2009).

²⁷ Vega-Ruiz (2004) presenta una revisión del estado de la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva en América Latina.

Este ajuste no implica soslayar la regulación legal, sino orientar dicha regulación a asegurar la representación de los trabajadores con miras a garantizar los espacios adecuados de negociación y establecer los pisos mínimos de beneficios y derechos. Esto último es indispensable en el contexto de elevada informalidad y estratos productivos donde la organización sindical es sumamente difícil, como ocurre en muchos países de la región.

c) Salario mínimo

Un importante instrumento de protección de los trabajadores más vulnerables es el salario mínimo. Después de que durante las décadas de 1980 y 1990, en muchos países la política salarial se supeditara a la política antiinflacionaria, recientemente en varios de ellos se han puesto en marcha políticas de salario mínimo para reforzar el poder de compra de los hogares de bajos ingresos²⁸. El salario mínimo tiene el potencial de reducir las desigualdades y la pobreza al establecer un piso que beneficia a los asalariados de ingresos más bajos, incluso en el sector informal (CEPAL, 2009f). De todas maneras, la política salarial debe tomar en cuenta el valor relativo del salario mínimo para optimizar su efecto en la distribución y la pobreza (Marinakís, 2008). No obstante, el papel del Estado en la política salarial no se reduce a la fijación administrativa del salario mínimo. Como se indicó en los capítulos II y III, el logro de mejoras en las condiciones laborales y de ingresos de los sectores más vulnerables implica una macroeconomía y una acción estatal explícitamente orientadas a mejorar la capacidad del mercado laboral de incrementar las remuneraciones más bajas. Ello implica operar considerando los parámetros de producción de bienes y servicios, los precios de las canastas básicas de consumo y los costos relativos de la mano de obra.

d) Calidad y formalización del trabajo

Un aspecto relevante en la inclusión laboral y la calidad del empleo es el rango contractual de que gozan los trabajadores. En ello no solo se ve negativamente afectada la PEA informal, sino también quienes no gozan de condiciones contractuales formales aunque trabajen para una empresa formal. Respecto a esto último, recientemente algunos países han tomado medidas para extender la protección del empleo formal a trabajadores subcontratados. Otras medidas incluyen la protección de los trabajadores a domicilio y las empleadas domésticas (Tokman, 2008).

Durante los últimos años, muchos países de la región han aplicado diferentes medidas para favorecer la formalización de empresas informales y de las relaciones laborales. Estas medidas tienen el potencial de reducir la desigualdad en el mercado laboral al extender la cobertura de la institucionalidad laboral a grupos previamente excluidos. Sin embargo, la experiencia indica que la reducción de los costos laborales de la formalidad —específicamente por medio de menores contribuciones a los sistemas de seguridad social— por sí solo no es suficiente para compensar los mayores costos que implica la formalización en otros aspectos (impuestos, patentes y otras contribuciones). Para lograr que la relación entre los costos y los beneficios de la formalización sea favorable para un número significativo de empresarios informales, se requieren beneficios bien definidos (por ejemplo, el acceso a programas de fomento empresarial), así como limitar los costos relacionados con la formalización (Chacaltana, 2009a). Estos programas de fomento de la formalización no deben profundizar una segmentación que, entre otras discrepancias, establecería

²⁸ Sin embargo, no en todos los países fue así; por ejemplo, en el Brasil y Chile, ya en los años noventa los salarios mínimos crecieron continuamente en términos reales.

diferencias legales en los derechos laborales según el tipo de empresa en que un trabajador se desempeñe, pero podrían instituir mecanismos transitorios que incentiven la formalización y, con ello, la homogeneización de las condiciones laborales básicas (Tokman, 2008).

Por último, cierta proporción de la informalidad laboral no se debe a la incapacidad de la empresa de cumplir la normatividad en las condiciones existentes, sino a estrategias orientadas a reducir los costos y aumentar las ganancias. Para reducir el impacto de estas estrategias una serie de países han fortalecido sus instituciones de inspección laboral. En vista de que existe una gran zona gris respecto de las causas del incumplimiento de las normas existentes —sobre todo en las micro y pequeñas empresas—, sería aconsejable aplicar una estrategia centrada en apoyar el cumplimiento futuro, más que castigar el incumplimiento pasado (Schrank y Piore, 2007).

La formalización laboral puede extender la base contributiva de la protección social, pero dada la enorme brecha de cobertura prevaleciente en la mayoría de los países de la región, el fortalecimiento de sistemas no contributivos, basados en transferencias solidarias, es indispensable (CEPAL, 2006a) (véase el capítulo VI). A más largo plazo, también podría discutirse el traspaso de una parte de los costos de los sistemas de protección social desde los sistemas contributivos hacia los impuestos generales, a fin de limitar la falta de incentivos a la contratación formal implícita en los costos laborales no salariales.

e) **Inclusión laboral de grupos específicos**

Algunos colectivos requieren de medidas especiales para fomentar su inserción en el empleo productivo. Los programas que fomentan la inserción laboral de grupos con problemas especiales de acceso al mercado de trabajo y a puestos productivos no solamente mejoran los ingresos y las perspectivas laborales de los beneficiarios directos, sino que también contribuyen a una mayor producción, de manera que, además de instrumentos de desarrollo social, constituyen mecanismos que favorecen el desarrollo productivo.

En el caso de las mujeres, son indispensables las políticas de conciliación de la vida laboral y la familiar para reducir las brechas tanto del acceso mismo al mercado laboral como de las condiciones de la inserción (OIT/PNUD, 2009). Específicamente, la disponibilidad de mecanismos de cuidado de niños pequeños aumenta la tasa de participación y los ingresos de las mujeres²⁹. Se requieren, por ende, servicios de cuidado (comunales, del sector solidario, comerciales o de la red estatal) que permitan una mayor socialización de los niños y las niñas y aumenten la disponibilidad de tiempo por parte de las madres.

Otras medidas incluyen acuerdos específicos sobre la duración de las jornadas, la flexibilidad horaria y el trabajo a distancia con los derechos laborales correspondientes, las licencias de emergencia, la estimulación y la facilitación de una mayor participación de los hombres en las tareas de cuidado, así como la incorporación del tema al ámbito de la negociación colectiva a fin de buscar soluciones adecuadas para sectores o empresas específicas (Giosa y Rodríguez, 2009). Con respecto a las mujeres ya insertas en el mercado de trabajo, debe avanzarse

²⁹ En el promedio de cinco países de la región, las mujeres sin niños menores de 6 años en el hogar tienen una tasa de participación del 53,5% mientras que en el caso de las mujeres en cuyo hogar hay tres o más niños de esa edad, se registra un tasa de participación del 43,8% (cálculo propio, sobre la base de las encuesta de hogares de los respectivos países, en el marco del proyecto conjunto “Mejorando las condiciones económicas y sociales y las oportunidades de grupos vulnerables en América Latina” de la CEPAL y el Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional (OSDI)).

en la aplicación de medidas que impidan la discriminación por sexo. Una legislación efectiva es clave para acabar con prácticas discriminatorias ya que, si bien no sustituye el cambio cultural necesario respecto de la división de trabajo por género y la corresponsabilidad social en las tareas de cuidado, puede contribuir a dicho cambio.

Otro grupo con claros problemas de inserción laboral es la juventud, cuyo nivel de desempleo duplica y hasta triplica las tasas de desempleo de los adultos (con grandes variaciones según el nivel socioeconómico, educativo y de género). Para promover el acceso de los jóvenes a empleos de buena calidad, se requiere abordar la progresión educativa y fortalecer la capacitación y la intermediación laboral. Respecto de lo primero, es fundamental proveer opciones que permitan a los jóvenes desertores del sistema educativo retomar los estudios, en lo posible con oferta de modalidades que faciliten la combinación de estudios y trabajo, o subsidios para mantenerse en el sistema educativo o regresar a él. En cuanto a lo segundo, se deben adaptar y perfeccionar los instrumentos de capacitación e intermediación, la certificación de competencias, los subsidios a la contratación, el incentivo del primer empleo y el fomento del emprendimiento, desarrollados recientemente en la región (Chacaltana, 2009b).

En resumen, no hay un camino único para reforzar la inclusión laboral y combatir la desigualdad relacionada con el mercado laboral, pero se han planteado aquí algunas áreas en las que los países de la región deberían centrar su atención. Primero, partiendo de una mejor educación para todos, se deben fortalecer los instrumentos de formación profesional y capacitación, ajustados a las necesidades de los diferentes grupos de trabajadores. Segundo, es imprescindible reforzar la negociación colectiva no solo para lograr una mejor distribución de los ingresos sino también, como se retomará más adelante, como mecanismo para construir acuerdos sociolaborales sostenibles y con amplios beneficios. Tercero, el salario mínimo tiene un importante potencial distributivo que debe aprovecharse tomando en cuenta las características específicas de la estructura salarial de cada país. Cuarto, se debe acelerar la institucionalización de aquellas relaciones laborales en el sector formal que sin motivo legítimo se caracterizan por la falta de acceso a los derechos laborales generales. Quinto, por medio de instrumentos de desarrollo productivo y de mecanismos no contributivos de protección social se debe mitigar la vulnerabilidad de los trabajadores del sector informal. Sexto, se deben reforzar los instrumentos de fomento de la inserción laboral de calidad para colectivos que enfrentan obstáculos especiales al respecto. Séptimo, como se plantea en el capítulo II, es fundamental un entorno macroeconómico que prevenga contra la relación perversa entre la volatilidad externa y los deterioros en la cantidad y calidad del empleo.

3. Los desafíos de la institucionalidad laboral: la conciliación entre la eficiencia del mercado y la protección de los trabajadores

La institucionalidad laboral debe favorecer la estrategia de desarrollo de largo plazo, en la que son fundamentales la innovación y la acumulación de conocimientos y habilidades. A ello contribuyen la ampliación de la cobertura, la progresión y el mejoramiento de la calidad de los sistemas educativos, como se plantea en el capítulo VI, y dos componentes de la institucionalidad laboral: la capacitación (a la que se hizo referencia en este capítulo) y las relaciones laborales.

El efecto de las relaciones laborales satisfactorias para los trabajadores sobre su desempeño ha sido resaltado tanto empírica como teóricamente. Factores como el trato digno, el reconocimiento material e inmaterial del esfuerzo, las opciones de desarrollo personal para

construir trayectorias laborales ascendentes y la posibilidad de poder expresarse de manera individual y colectiva (la “seguridad de representación”), son factores que no solo dignifican el trabajo y el sujeto de trabajo, sino también promueven el aprendizaje y la innovación en las rutinas laborales, con beneficios en la productividad.

La facilidad del despido, elemento específico de la flexibilidad laboral, sobre todo por medio de la reducción de costos, desempeña un papel importante en este debate. Suelen enfatizarse los efectos negativos que los costos del despido tienen sobre la contratación de nuevos trabajadores en las fases de crecimiento del ciclo, así como su incentivo a reducir la relación entre el empleo y el capital. También se argumenta que ciertos niveles de rotación pueden favorecer el aumento de la productividad al permitir la generación y difusión de conocimientos y la migración de trabajadores de sectores de baja productividad y en contracción a sectores emergentes con productividad creciente.

Pero si bien estos factores sin duda existen, un entorno institucional que favorece una alta rotación tiende a frenar el aumento de la productividad, mientras una mayor estabilidad tiende a favorecerlo³⁰. A ello contribuye la gran importancia de las habilidades y los conocimientos específicos que adquiere un trabajador mientras se desempeña en una empresa³¹. Además, un entorno de mayor rotación laboral inhibe la inversión de las empresas en los conocimientos y habilidades generales de sus trabajadores, dado el riesgo de que no se beneficien de esta inversión (Chacaltana y García, 2001). Por lo tanto, eliminar o reducir sustancialmente el costo del despido puede tener efectos negativos sobre la eficiencia económica.

Sin embargo, cabe recordar que la seguridad en el empleo es solo un componente de la seguridad económica de los trabajadores y los elementos prioritarios no son obvios. A dicha diversidad de componentes de la seguridad económica corresponden mecanismos también variados de protección. Mediante una matriz simplificada —reducida a solo dos (in)seguridades— la OIT (2004b) elaboró en un estudio una tipología de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), según sus niveles de protección social y laboral (por medio de políticas activas y pasivas del mercado de trabajo que protegen el ingreso en caso de desempleo y facilitan una rápida reinserción laboral) y de protección del empleo (por medio de una legislación laboral que dificulta el despido) y analizó la relación entre las diferentes combinaciones de ambas formas de protección y la percepción de la (in)seguridad económica de la población. Tokman (2008) ha repetido este ejercicio para los países latinoamericanos y, como se indica en el cuadro V.4, ha identificado cuatro grupos de países. Al igual que en los países de la OCDE, la percepción de seguridad es mayor en los países con mayores niveles de protección social y laboral y en el grupo con menor protección de empleo.

³⁰ Auer, Berg y Coulibaly (2005) recalcan que la relación entre la estabilidad en el empleo y la productividad es positiva, pero no lineal.

³¹ De ahí la típica pérdida de ingresos como consecuencia de un período de desempleo, aunque el nuevo puesto se ubique en la misma rama de actividad que el previo.

Cuadro V.4
AMÉRICA LATINA: COMBINACIONES DE PROTECCIÓN LABORAL Y SOCIAL

		Protección social	
		Alta	Baja
Protección laboral	Alta	Legislación laboral estricta: 2ª más alta Gasto en protección social: 2º más alto Percepción de seguridad: 2ª más alta	Legislación laboral estricta: la más alta Gasto en protección social: 2º más bajo Percepción de seguridad: la más baja
		Brasil y República Bolivariana de Venezuela	Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Perú
	Baja	Legislación laboral estricta: la más baja Gasto en protección social: el más alto Percepción de seguridad: la más alta	Legislación laboral estricta: 2ª más baja Gasto en protección social: el más bajo Percepción de seguridad: 2ª más baja
		Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay	El Salvador, Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Víctor Tokman, “Flexibilidad con informalidad: opciones y restricciones”, *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 70 (LC/L.2973-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2008. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.83.

Las diferencias en la percepción de la seguridad, tanto en los países de la OCDE como en los latinoamericanos, indicarían una mayor sensibilidad a la seguridad de los ingresos en comparación con la protección del empleo, lo que podría explicarse por el hecho de que, para el grueso de los trabajadores, una pérdida de empleo frecuentemente se asocia con una caída del ingreso y una merma sustancial del bienestar familiar, incluso cuando se consigue rápidamente un nuevo empleo (Farber, 2001; Bucheli y Furtado, 2002; Herrera e Hidalgo, 2003). Esto puede ser un riesgo mayor en países como los latinoamericanos y caribeños, donde, debido a los débiles sistemas de protección existentes, después de la pérdida de un empleo formal la única alternativa suele ser un trabajo de peor calidad en el sector informal³². En consecuencia y en vista de que no puede existir una seguridad de empleo absoluta, se enfatiza la importancia de la seguridad de los ingresos. Cabe agregar que una excesiva seguridad del empleo puede frenar actitudes que asumen niveles razonables de riesgo, lo que tendería a detener las perspectivas de desarrollo, tanto a nivel individual como de sociedad (OIT, 2004a, págs. 15-17).

En vista de la importancia de la seguridad de los ingresos, surge otro aspecto destacable del debate sobre la institucionalidad laboral: el instrumento tradicional en la región en caso de despido sin causa justa es la indemnización. Este instrumento ha sido criticado por el aumento de la rigidez de las relaciones contractuales, la segmentación entre ocupados formales y desocupados y su limitada cobertura. También se ha criticado su baja eficiencia como instrumento de protección, dado el elevado porcentaje de trabajadores despedidos que terminan sin disfrutar de los pagos correspondientes (por ejemplo, en caso de quiebre de la empresa) o que solo reciben pagos parciales como resultado de un acuerdo extrajudicial (Velásquez, 2009).

³² Los sistemas de protección del desempleo, que se analizarán más adelante en esta sección, tienen un papel fundamental en este contexto.

Para contrarrestar estas debilidades, en varios países se ha fomentado la creación y el desarrollo de seguros de desempleo. En este momento, la Argentina, Barbados, el Brasil, Chile, el Ecuador, la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay cuentan con algún esquema de este tipo. En otros países se ha introducido un sistema de cuentas individuales a los que los trabajadores tienen acceso en caso de despido. Estos sistemas también tienen fallas, sobre todo en términos de cobertura, y requieren una elaboración cuidadosa para que sean atractivos instrumentos de protección sin causar costos exagerados³³.

Hay quienes sostienen que con el desarrollo de los seguros de desempleo deben eliminarse las indemnizaciones. Pero este argumento es falso, pues ambos instrumentos no son sustitutos perfectos, sobre todo porque una función importante de las indemnizaciones es la de desincentivar los despidos (Blanchard, 2003). Dado que la indemnización no se paga en caso de despido con causa justa, un punto fundamental es la definición de la causa justa y el monto de la indemnización. Respecto del primer punto, la discrepancia clave es si la mala situación económica de una empresa puede considerarse causa justa y en qué condiciones. Esta pregunta requiere sin duda una reconsideración en el marco de mercados abiertos y competitivos. Con referencia al segundo punto, se ha propuesto una reducción de los montos de la indemnización en favor de mayores contribuciones a los seguros de desempleo para garantizar el pago en caso de despido y reducir el costo de este procedimiento sin eliminar completamente la desincentivación de los despidos (Goldin, 2009).

En situaciones de crisis económica, cabe considerar alternativas de protección frente a la pérdida de puestos precarios. Por definición, este esquema se financia con rentas generales, por lo que podría postularse que para brindar una señal favorable a la formalización, el seguro para los trabajadores formales no se financie con una contribución sobre la nómina sino con rentas generales. Aun en el caso de que ambos programas (para trabajadores formales y no formales) se financien con rentas generales, es importante diferenciarlos, pues la situación de desempleo difiere en ambos casos, así como en el caso de los trabajadores con puestos precarios. En cuanto a los trabajadores provenientes de puestos informales, podría considerarse algún tipo de tarea, como la capacitación o la participación en trabajos comunitarios, que revele la condición de desocupado.

Por último, como se verá en el capítulo final de este documento, el diálogo social entre los actores del mundo laboral es fundamental, tanto desde la perspectiva de la protección del trabajador como de los aumentos de la productividad, tomando en cuenta el contexto concreto de cada país. Construir y promover este diálogo no es fácil y requiere el reconocimiento mutuo de los actores sociales como representantes de posiciones legítimas en su divergencia. Asimismo, requiere el desarrollo gradual de la confianza como base de la construcción de acuerdos sostenibles en el tiempo y el cumplimiento de los compromisos internacionales respecto de la libertad sindical y la negociación colectiva. Además, entre otros aspectos, el diálogo social permite la búsqueda de mecanismos que tienden a aumentar la eficiencia del mercado de trabajo sin reducir la protección y generando beneficios también para los trabajadores.

³³ Berg y Salerno (2008) señalan que muchos países que hoy en día cuentan con seguros de desempleo de amplia cobertura empezaron a introducirlos cuando tenían un ingreso per cápita similar o menor que muchos países latinoamericanos actualmente.

En resumen, la institucionalidad laboral debe replantearse en el marco de una estrategia de desarrollo de largo plazo. En este sentido, se han planteado aquí los ejes orientadores para mejorar la institucionalidad laboral, a saber: i) relaciones laborales que fortalezcan la confianza entre los actores sociales y redunden en aumentos de productividad; ii) sistemas nacionales de capacitación que respondan a las necesidades de las empresas y los trabajadores; iii) equilibrio entre la estabilidad y la movilidad laboral que influya positivamente tanto en la seguridad laboral como en la productividad; iv) desarrollo de sistemas de protección del desempleo ante mercados laborales más volátiles, que puedan a la vez contribuir a una mayor eficiencia en la búsqueda de empleo, sobre todo si los servicios públicos de empleo integran estas políticas pasivas con políticas activas del mercado de trabajo; v) identificación, por parte de los actores, de los cuellos de botella que afectan el funcionamiento del mercado laboral y sus resultados, y cuya remoción negociada puede generar beneficios para ambas partes, y vi) la importancia del diálogo sociolaboral como mecanismo para alcanzar acuerdos de amplia legitimidad. Por todo lo anterior, tanto el Estado como los actores sociales del sector productivo tienen un papel fundamental en el desarrollo de la institucionalidad laboral.