PÚBLICO

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

DOCUMENTO DE MARCO SECTORIAL DE TRABAJO

UNIDAD DE MERCADOS LABORALES

Diciembre 2013

Este documento fue preparado por la Unidad de Mercados Laborales (SCL/LMK) del Departamento Social, bajo la coordinación de Carmen Pagés, Jefe de Unidad. Los autores agradecen los valiosos comentarios recibidos en las diferentes etapas de la preparación de este documento. Se agradecen especialmente las contribuciones de Nathalie Alvarado (IFD/ICS), Carmen Alvarez-Basso (VPC/VPC), Kelle Bevine (SCF/SMU), Bettina Boekle-Giuffrida (SCF/SMU), Juan Pablo Bonilla (EVP/EVP), Marina Bassi (SCL/EDU), Matias Busso (RES/RES), Monserrat Bustelo (SCL/GDI), Martin Chrisney (VPP/VPP), Kristin Dacey (SCF/SMU), Suzanne Duryea (SCL/SCL), Luca Flabbi (RES/RES), Edwin Goñi Pacchioni (CAN/CAN), Monika Huppi (OVE/OVE), Pablo Ibarrarán (SCL/SPH), Julie Katzman (EVP/EVP), Santiago Levy (VPS/VPS), Elba Luna (KNL/KNL), Mirna Lievano (SEC/SEC), Mercedes Mateo (VPS/VPS), Francisco Mejia (SPD/SDV), Andrew Morrison (SCL/GDI), Laura Profeta (LEG/SGO), Ferdinando Regalia (SCL/SPH), Jose J. Ruiz Gomez (RES/RES), Mariel Sabra (MIF/CAR), Maria Elena Nawar (MIF/MIF), Hector Salazar (SCL/SCL), Marco Stampini (SCL/SPH), Peter Stevenson (SMU/CNI), Jaime Vargas (EVP/EVP), Emiliana Vegas (SCL/EDU), los comentarios por parte de CID/CID, SPD/SDV y los miembros del Comité de Políticas y Evaluación del directorio.

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

ÍNDICE

I. LOS MERCADOS LABORALES EN EL CONTEXTO DE LAS ESTRATEGIAS SECTORIALES DEL BANCO 1

A. El Documento de Marco Sectorial de Trabajo en el contexto de las estrategias sectoriales vigentes 1
B. El SFD de Trabajo como parte de la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y a la Productividad 1

II. EVIDENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA EFICACIA DE POLÍTICAS PARA ALCANZAR MEJORES EMPLEOS 3

A. Asegurar la empleabilidad de los jóvenes egresados del sistema escolar, los desempleados, y otras personas con problemas de inserción laboral requiere involucrar al sector productivo y ajustar las intervenciones a las necesidades de los beneficiarios 4
B. Para promover la productividad de trabajadores activos se requiere un mayor énfasis en calidad y resultados, y un mayor involucramiento de los empleadores 9
C. Lograr mejores condiciones de trabajo y mejor aseguramiento social ante enfermedad, invalidez, pobreza en la vejez, o desempleo requiere innovaciones en el diseño de políticas y cambios institucionales 11

III. LOS DESAFÍOS LABORALES DE LA REGIÓN 18

A. Baja empleabilidad y bajo acceso al empleo para jóvenes, mujeres, personas de nivel educativo bajo y medio, poblaciones indígenas y rurales 19
B. Fuerza de trabajo poco preparada y sistemas de formación de la fuerza de trabajo ineficaces 21
C. Acceso desigual a aseguramiento social ante riesgos de salud, pobreza en la vejez o desempleo y problemas de incentivos a la informalidad 22
D. Baja capacidad institucional 26

IV. LECCIONES APRENDIDAS DE LA EXPERIENCIA DE LAS OPERACIONES DEL BID 27

A. Resultados de los PCRs y parámetros de desembolsos 27
B. Resultados de la Matríz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) 29
C. Ventajas comparativas del Banco en el sector 30

V. METAS, PRINCIPIOS, DIMENSIONES DEL ÉXITO Y LÍNEAS DE ACCIÓN QUE GUIARÁN LAS ACTIVIDADES OPERATIVAS Y DE INVESTIGACIÓN DEL BANCO 33

A. Dimensión 1: Los jóvenes de la región y los trabajadores desempleados, subempleados o de difícil empleabilidad transitan al trabajo de forma más rápida y efectiva y con mejores expectativas de salario 33
B. Dimensión 2: Los trabajadores y las empresas tienen acceso a mecanismos de formación de la fuerza laboral, pertinentes y costo-efectivos 35
C. Dimensión 3: Los trabajadores tienen mayor acceso a sistemas de aseguramiento social, sostenibles y que fomentan el empleo formal 36
D. Dimensión 4: Fortalecimiento institucional 36

LISTA DE ANEXOS

ANEXO I **Figuras**

Figura 1. Mercados laborales dentro de la Estrategia Social para la Equidad y la Productividad

Figura 2. Factores que intervienen en la creación de mejores empleos

ANEXO II **Gráficos**

Gráfico 1. Evolución de la productividad laboral, 1989=100

Gráfico 2. Desigualdad, ALC y resto del mundo, 2010

Gráfico 3. Tasa de desempleo, jóvenes vs. adultos

Gráfico 4. Porcentaje de población joven que ni estudia, ni trabaja, ni busca trabajo (ninini) o desempleada

Gráfico 5. Jóvenes ninini o desempleados según nivel socioeconómico del hogar (excluyendo ingresos de los jóvenes)

Gráfico 6. Distribución de la población según edades en ALC

Gráfico 7. Tasa de participación laboral, por género

Gráfico 8. Tasa de participación de adultos, según nivel educativo

Gráfico 9. Tasa de desempleo de adultos, según nivel educativo

Gráfico 10. Tasa de formalidad de adultos ocupados, por nivel educativo

Gráfico 11. Tasa de formalidad de ocupados

Gráfico 12. Tasa de formalidad de ocupados por decil de ingreso laboral monetario en ALC

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ALC	América Latina y el Caribe
APP	Asociaciones Público-Privadas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BNC	Beneficios No Contributivos
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CIMO	Programa de Calidad Integral y Modernización
COP	Contribuciones Obrero-Patronales
DEM	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (por sus siglas en inglés)
ET	Educación Técnica
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FT	Formación para el Trabajo
GCI-9	Noveno Aumento General de Recursos del BID
MOU	Memorandum de Entendimiento (por sus siglas en inglés)
MyPE	Micro y Pequeñas Empresas
NEO	New Employment Opportunities
Ninini	Ni estudia, ni trabaja, ni busca empleo
Nini	Ni estudia, ni trabaja
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión (por sus siglas en inglés)
PAML	Políticas Activas del Mercado Laboral
PCR	Informe de Terminación de Proyecto (por sus siglas en inglés)
PET	Programas de Empleo Temporal
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Program for International Students Assessments
PMR	Informe de Seguimiento de Progreso (por sus siglas en inglés)
PNC	Pensiones No Contributivas
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
SD	Seguro de Desempleo
SECI	Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional
SFD	Documento de Marco Sectorial (por sus siglas en inglés)
SIL	Servicios de Intermediación Laboral
SP	Sistemas de Pensiones
UE-12	Unión Europea

I. LOS MERCADOS LABORALES EN EL CONTEXTO DE LAS ESTRATEGIAS SECTORIALES DEL BANCO

A. El Documento de Marco Sectorial de Trabajo en el contexto de las estrategias sectoriales vigentes.

1.1 El presente Documento de Marco Sectorial (SFD, por sus siglas en inglés) presenta las prioridades del Banco para el sector de trabajo estableciendo directrices para la actuación del Banco a través de sus instrumentos financieros y no-financieros, incluyendo préstamos con y sin garantía soberana. El Documento de Marco Sectorial de Trabajo propone una guía para el diálogo del Banco con los países miembros prestatarios en el sector, definiendo los temas principales del trabajo analítico y operativo para promover la creación de mejores trabajos (productivos y formales, es decir con acceso a aseguramiento social y protección de la ley del trabajo) como parte esencial de una estrategia para lograr mayor crecimiento con equidad.

1.2 El contenido de este SFD de Trabajo se rige por el documento Estrategias, políticas, marcos sectoriales y lineamientos en el BID (GN-2670-1), el cual asigna la responsabilidad del sector de trabajo al sector social y dictamina la renovación de los instrumentos normativos sectoriales para aumentar la efectividad del Banco en concordancia con los mandatos del Noveno Aumento General de Recursos del BID (GCI-9). Una vez aprobado, este SFD deberá actualizarse cada tres años.

B. El SFD de Trabajo como parte de la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y a la Productividad.

1.3 Este SFD se enmarca dentro de la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y a la Productividad (GN-2588-4) (en adelante “Estrategia Social”), cuyo objetivo es incrementar la efectividad del Banco en la promoción de políticas sociales que aumenten la productividad y la igualdad en la región, enfocándose en inversiones en la población que aumenten su capital humano a lo largo de la vida; faciliten la inserción en el mercado laboral; ayuden a manejar riesgos, incluyendo riesgos de enfermedad, pobreza en la vejez, pérdida de empleo y destitución; y apoyen a mantener un cierto nivel de consumo. Por ello, las intervenciones orientadas a la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo y el aumento de la cobertura de la seguridad social constituyen una de las siete prioridades establecidas en la Estrategia Social.

1.4 Así, en consonancia con la visión de ciclo de vida establecida por la Estrategia Social, este SFD prioriza intervenciones en el mercado laboral que buscan: (i) lograr que los jóvenes y los trabajadores desempleados, o de dificil empleabilidad, transiten al trabajo de una forma más rápida y efectiva, y con mejores expectativas de salario; (ii) promover que los trabajadores y las empresas tengan acceso a mecanismos de formación de la fuerza laboral, pertinentes y costo-efectivos; (iii) asegurar que los trabajadores tengan mayor acceso a sistemas de aseguramiento social sostenibles, independientemente de su categoría ocupacional: cuenta propia, asalariado u otras, al tiempo que se promueve la generación de empleo formal (Figura 1). Estas dimensiones responden a los retos que enfrenta la región, y por consiguiente a la demanda de los países (ver sección III), y las áreas donde el Banco tiene ventaja comparada (ver sección IV). Adicionalmente, en atención a las lecciones aprendidas (sección V) se propone invertir en el fortalecimiento

institucional del sector. La puesta en práctica de estas prioridades implica relegar a un segundo plano otras áreas de política laboral, tales como intervenciones en materia de salud y seguridad en el trabajo y la prevención de accidentes laborales, la migración, la creación de empleos verdes, la ratificación de estándares laborales, la erradicación del trabajo infantil y el trabajo forzado, el fortalecimiento sindical, la negociación salarial o la promoción del diálogo social, donde el banco coordinará con otras instituciones (ver sección IV) que tienen ventajas comparativas para llevarlas a cabo.

1.5 En la implementación de este SFD, el Banco buscará adaptar las intervenciones a las necesidades específicas, las particularidades y las demandas de cada país, reconociendo la heterogeneidad de los países de la región y el hecho que no existen fórmulas únicas, sino que las opciones de política dependen del tamaño, estructura económica, modelos de desarrollo y grado de desarrollo institucional de los países, entre otros. En tal sentido, este SFD constituye un insumo para el diálogo con los países, y por lo tanto no es limitativo sino estratégico e indicativo. La especificidad de las intervenciones, la priorización de actividades en cada país, y la consistencia e integralidad de las acciones para lograr mejores empleos se analizarán en las Notas Sectoriales que alimentarán las Estrategias de País respectivas, a partir del diálogo con los países y conforme a sus demandas. Dado que éste es el primer documento marco del Banco en el sector trabajo, no reemplazará ninguna política existente.

1.6 La creación de mejores trabajos es el motor que impulsa un desarrollo sostenible y equitativo. Este documento reconoce que dada la complejidad y la multiplicidad de factores que intervienen en la creación de mejores trabajos, las dimensiones propuestas son solo parte de la solución a los retos de generación de empleo de la región, y que por lo tanto debe existir una importante coordinación con otros sectores del Banco que tienen incidencia en la actividad económica y en el empleo. Así, una parte importante de esta agenda requiere promover la estabilidad económica, y la creación de nuevas empresas y su crecimiento a partir de políticas fiscales adecuadas, acceso a crédito, la adopción de mejores tecnologías y otras políticas de desarrollo productivo (CEPAL, 2012; Almeida y otros, 2012a; World Bank 2012). También requiere de políticas educativas y de protección social que contribuyan a la calidad de la oferta. La Figura 2 lista los factores que intervienen en la generación de mejores empleos, destacando aquellos que se priorizan en este marco sectorial, los cuales se distinguen del resto por tener a los trabajadores como beneficiarios directos. Por todo ello, este SFD de Trabajo se complementará con el SFD de Protección Social para abordar proyectos de vinculación de beneficiarios de programas sociales con los servicios de empleo y programas de inserción laboral; con el SFD de Salud y Nutrición en temas de financiación de seguridad social en salud; con el SFD de Educación y Desarrollo Infantil Temprano en proyectos de transición escuela-trabajo; con el SFD de Género y Diversidad en proyectos de inserción laboral de mujeres, indígenas y afro-descendientes; con el SFD de Justicia y Seguridad Ciudadana en intervenciones de inserción y reinserción laboral de jóvenes en riesgo de violencia, y para la reinserción laboral de reclusos; con el SFD de Respaldo para PYME y Acceso y Supervisión Financieros para abordar intervenciones de apoyo a la productividad de Pequeña y Mediana Empresa (PYME) a través de formación para gerentes de empresas y trabajadores; y con el de Gestión Fiscal para promover políticas de financiamiento de seguro social e imposición favorable al empleo.

1.7 Las intervenciones propuestas en este SFD tienen como punto de partida el hecho que el trabajo constituye el principal activo de la gran mayoría de la población. A tal efecto, buscan potenciar este activo a través de promover y mejorar la inserción laboral de jóvenes, desempleados y personas de baja empleabilidad; mejorar las habilidades de los trabajadores activos, y garantizar el acceso al aseguramiento social, en particular de los más desfavorecidos, promoviendo de esta manera la equidad. Asimismo, las intervenciones propuestas promueven el crecimiento de la productividad agregada, el principal motor del crecimiento en el largo plazo, porque inciden directamente en la productividad de los trabajadores y las empresas donde se ocupan, apoyan mejoras en las instituciones del mercado laboral que promueven la generación de empleo formal (de mayor productividad que el informal) y, de forma más amplia, promueven la reasignación de trabajadores a empleos de mayor productividad.

1.8 Este SFD contiene cinco secciones. La presente sección describe la relación entre el SFD y el marco normativo vigente. La sección II expone la evidencia empírica internacional sobre la efectividad de intervenciones (instituciones, políticas, programas) laborales. La sección III describe los principales desafíos del sector en América Latina y el Caribe (ALC). La sección IV contiene las lecciones aprendidas de la experiencia del Banco en este sector y las áreas de ventaja comparada. Finalmente, la sección V incluye las metas, principios, dimensiones de éxito, líneas de acción y actividades concretas que se priorizarán en el trabajo del Banco en el sector.

II. EVIDENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA EFICACIA DE POLÍTICAS PARA ALCANZAR MEJORES EMPLEOS

2.1 En esta sección se describe la evidencia internacional acerca de la eficacia de instituciones, políticas y programas laborales para lograr mejores empleos diferenciando entre aquellas que buscan: (i) lograr que los jóvenes y los trabajadores desempleados o de dificil empleabilidad transiten al trabajo de una forma más rápida y efectiva y con mejores expectativas de salario; (ii) promover que los trabajadores y las empresas tengan acceso a mecanismos de formación de la fuerza laboral, pertinentes y costo-efectivos; y (iii) asegurar que los trabajadores tengan mayor acceso a sistemas de aseguramiento social, sostenibles, independientemente de su categoría ocupacional: cuenta propia, asalariado u otras, al tiempo que se promueve la generación de empleo formal. Las dos primeras se dirigen a alcanzar mejores empleos a partir de asegurar que los trabajadores obtienen información y desarrollan la experiencia y las habilidades[1] que son valoradas en el mercado de trabajo; la última en asegurar que los trabajos generados gozan de un conjunto de protecciones que aseguran el bienestar de los trabajadores y a la vez permiten que florezca la actividad económica. Estas intervenciones son complementarias, y los mejores resultados se obtienen cuando se secuencian de forma apropiada a lo largo de la

[1] Habilidades: capacidad o motivación para llevar a cabo una serie de acciones. Estas pueden ser: (i) habilidades específicas de la ocupación, definidas como las técnicas necesarias para desarrollar una ocupación en particular que no son fácilmente aplicables a otras ocupaciones o industrias (por ejemplo, el entrenamiento en el uso de un cierto equipo de tejido en el sector textil); (ii) habilidades del conocimiento, definidas como las áreas de conocimiento básicas que forman el currículo en el sistema de educación formal: lectura, escritura, cálculos matemáticos, razonamiento y pensamiento crítico; y (iii) las habilidades de comportamiento, o socioemocionales, que se refieren a la responsabilidad, el grado de compromiso, la capacidad para trabajar en grupo, la persistencia y el autocontrol.

vida de los trabajadores, siguiendo un enfoque de ciclo de vida (Estrategia Social BID, 2011).

2.2 Del conjunto de programas sociales financiados por el gobierno, los programas dirigidos a incrementar la inserción laboral y mejorar el empleo son quizás los más intensamente evaluados. De hecho, buena parte de las técnicas de evaluación de impacto fueron desarrolladas a partir de evaluaciones a programas de inserción laboral. A pesar de esto, existen aún muchos aspectos asociados a la efectividad de las intervenciones en el mercado laboral sobre los que hay un conocimiento limitado. Este resumen se nutre de lo que se conoce a partir de los resultados de las evaluaciones y mediciones más rigurosas. Para lograr impacto, es esencial continuar expandiendo el acervo de evaluaciones de calidad.

A. Asegurar la empleabilidad de los jóvenes egresados del sistema escolar, los desempleados, y otras personas con problemas de inserción laboral requiere involucrar al sector productivo y ajustar las intervenciones a las necesidades de los beneficiarios.

2.3 Un mercado de trabajo que funciona eficazmente es aquel que es capaz de emplear de forma rápida y eficiente –en el sentido que las características de los trabajadores se acoplan a los requerimientos de los empleadores– a una alta proporción de personas en edad de trabajar. Ello implica lograr una rápida y eficiente transición de los jóvenes egresados del sistema educativo y, de las personas que buscan empleo, al trabajo. Puede implicar también la necesidad de "activar" a grupos de personas que permanecen inactivas por mucho tiempo, como por ejemplo jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni buscan empleo, para que se incorporen a la fuerza de trabajo.

2.4 Para lograr una efectiva transición escuela-trabajo se requiere vincular la educación con el trabajo. En general, los países que tienen sistemas educativos ligados al mundo laboral, con mayor énfasis en educación técnica, presentan mejores resultados en términos de empleo juvenil (Ryan, 2001; Hanushek y otros, 2011; Eichhorst y otros, 2012) que los países cuya educación es de carácter más general y/o desvinculada al mercado laboral. La vinculación con el mercado de trabajo es especialmente importante para las personas que no cursan educación superior y se puede dar tanto en el contexto de educación con marcado énfasis vocacional, o en educación general. La evaluación del programa *Career Academies* en los Estados Unidos (Kemple 1996, 2001, 2008) muestra el efecto positivo sobre el empleo juvenil de combinar componentes vocacionales, ligados al mercado de trabajo, con educación de carácter general en la educación secundaria, adicionados con la provisión de servicios de orientación profesional y el establecimiento de fuertes vínculos entre las instituciones de formación y el sector productivo.

2.5 La vinculación es especialmente importante en la Educación Técnica (ET)[2]. La ET genera mejores resultados cuando se enfoca en habilidades demandadas por el mercado, se actualizan continuamente los currículos, y se priorizan ocupaciones y/o sectores en crecimiento. Los estudios disponibles indican que cuando se controla por diferencias en las habilidades y características de los estudiantes, la ET, en promedio, tiene retornos similares a la educación académica o general. Sin embargo, hay una gran heterogeneidad

[2] La Educación Técnica se define como aquella predominantemente orientada a la formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental, sin perjuicio de los aspectos humanísticos.

de retornos. En el caso de ALC, por ejemplo, un estudio para Chile encuentra que dependiendo de la rama de estudio, los retornos a la ET pueden ser superiores o inferiores a los de la educación humanística (Bucarey y Urzúa, 2013). La evidencia muestra que la efectividad de la ET depende de forma muy directa de vincular la formación a la demanda de empleo, y los retornos dependen en buena manera de la capacidad de los egresados de encontrar un empleo en la ocupación en la que se formaron (Neuman y Ziderman, 1999; Eichhorst y otros, 2012).

2.6 Para lograr la vinculación efectiva de la educación con el trabajo se requiere la participación activa de los empleadores. En particular se requiere: (i) asegurar la activa participación y una clara asignación de responsabilidades por parte del gobierno, empleadores, agentes sociales e instituciones educativas; (ii) generar mecanismos de retroalimentación continua entre empleadores y sector educativo, tales como convenios entre empresas y centros de formación e inclusión de empresarios en los consejos directivos de centros; o (iii) establecer programas donde los estudiantes combinan instrucción en aula con instrucción directamente en empresas, de acuerdo a currículos prestablecidos. Para ello es esencial desarrollar incentivos, y una institucionalidad que efectivamente estimule dicha participación por parte de los empleadores. La vinculación también requiere que la ET esté alineada con, y sea parte de, las políticas sectoriales de impulso a la productividad, y que se cuente con sistemas efectivos de anticipación de demandas de habilidades.

2.7 Los jóvenes (y sus familiares) requieren información y orientación acerca de sus opciones y retornos en el mercado de trabajo para tomar mejores decisiones (OIT, 2012a). Las decisiones relativas a qué ocupación elegir son complejas y a menudo ejercidas con muy poca información, lo cual puede llevar a decisiones sub-óptimas, tales como encaminarse a carreras u ocupaciones con bajos retornos o con falsas expectativas. Los resultados preliminares de algunos estudios sugieren que intervenciones orientadas a: informar a los jóvenes y a sus familiares acerca de los retornos de diferentes opciones educativas (por ejemplo educación técnica versus general o dentro de la técnica qué rama elegir), proveer orientación vocacional, y proveer información acerca de los salarios y las tasas de empleo por ocupación, podrían ser costo-efectivas para alcanzar una mejor toma de decisiones (Goux, Gurgand and Maurin, 2013; Jensen, 2010).

2.8 Hay ciertos grupos que requieren de mayores esfuerzos para lograr su inserción laboral. Se denominan Políticas Activas del Mercado Laboral (PAML) al grupo de políticas que busca lograr la rápida y eficiente inserción o reinserción de trabajadores desempleados o personas vulnerables de difícil inserción laboral. Pertenecen a este grupo los jóvenes en situación de desventaja porque desertaron del sistema educativo o egresaron de éste sin las habilidades que requieren los empleadores, mujeres que han permanecido mucho tiempo fuera del mercado laboral, personas pobres, en algunos casos receptores de programas de protección social, adultos mayores, personas con discapacidades, ex convictos que buscan reinsertarse al mundo laboral, o personas que por residir en zonas con alta incidencia de violencia, o por cuenta de su género, raza, etnia u otras características personales sufren de discriminación laboral. Entran en esta categoría de políticas los servicios de intermediación laboral, las políticas de capacitación para personas fuera del mercado laboral, políticas de subsidios a la contratación de grupos particulares, y políticas de apoyo a la generación de empleo por cuenta propia, entre otras.

2.9 Para lograr una rápida y eficiente inserción laboral se requiere ajustar las intervenciones a las necesidades de los beneficiarios. Distintas personas enfrentan distintos obstáculos a la inserción laboral. Estos obstáculos pueden devenir de una falta de información acerca de dónde se encuentran las vacantes, de discriminación, o de falta de las habilidades de conocimiento (matemáticas o lenguaje), ocupacionales, o socio-emocionales (ver pie de página 1) que demandan las empresas. En ese sentido, es esencial diagnosticar correctamente los obstáculos a la inserción laboral que sufren las personas, desarrollar una oferta flexible de intervenciones, y dirigir a los beneficiarios a las intervenciones más adecuadas. Ello es especialmente relevante en grupos que enfrentan barreras particulares. Por ejemplo, en el caso de las mujeres una barrera importante suele ser la falta de cuidado para sus hijos, lo cual a menudo les impide capacitarse, participar en el mercado de trabajo o participar en el sector formal (Todd, 2013).

2.10 Los Servicios de Intermediación Laboral (SIL) son una política costo-efectiva para promover una mejor inserción laboral cuando la falta de información es el problema. Los SIL buscan acercar trabajadores a vacantes a partir del mantenimiento de una bolsa de trabajo, asistencia a la búsqueda del trabajo, asesoría y emplazamiento en vacantes y apoyo a las empresas para selección de candidatos. En los países más desarrollados, los SIL también pueden comprender la administración y/o vinculación con programas de capacitación, seguro de desempleo y programas sociales (Mazza, 2011). Los SIL deben ser entendidos como un sistema que incluye los servicios públicos de empleo, 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 (OIT, 2012b). En este sistema, un rol importante de las políticas públicas es la articulación de los distintos proveedores, aunque todavía es sujeto de discusión a quién debe financiar la intermediación laboral provista por el estado y si la acción del sector público debe concentrarse en la provisión directa de servicios, o por el contrario, optar por subcontratar a proveedores privados y OSC. En el futuro, las intervenciones deben considerar estas cuestiones en el diseño y evaluar las ventajas relativas de varias modalidades. La evidencia empírica, en su mayoría proveniente de países desarrollados, muestra que la intermediación laboral es una intervención costo-efectiva para vincular trabajadores a empleos (Card y otros, 2011). En América Latina, un estudio muestra que el servicio público de empleo en México ayuda a los desempleados a encontrar empleos con mayores ingresos, relativo a los que usan otros medios de búsqueda, aunque solo se percibe impacto para los hombres (Flores Lima, 2010). Los SIL son también costo-efectivos en relación a otras PAML (Kluve, 2006, 2010). La evidencia indica que los SIL son más efectivos en: (i) períodos y áreas donde se generan más vacantes (Crépon y otros, 2010; Flores Lima, 2013b)[3]; y (ii) cuando tienen un mayor foco en las empresas, designando personal especializado para trabajar con éstas y captar vacantes (Behncke y otros, 2007).

[3] Crépon y otros (2010) muestran que en recesiones y áreas donde hay menos vacantes, un fuerte enfoque en intermediación puede generar efectos desplazamiento –es decir, propiciar que las empresas contraten a personas atendidas por los SIL a expensas de las no atendidas. Por ello, los autores proponen aumentar el seguro de desempleo en recesiones en vez de promover mayor esfuerzo en la búsqueda. Sin embargo, los SIL 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 baja creación de empleo durante crisis económicas (Finn, 2011).

2.11 Las políticas activas de mercado laboral con énfasis en intermediación son más efectivas en promover la inserción laboral que las que ponen énfasis solo en capacitación en aula. La evidencia internacional muestra que los programas que buscan mejorar la inserción laboral de personas vulnerables a partir de programas cortos de capacitación en habilidades transversales u ocupacionales en aula han mostrado bajo impacto a la hora de promover una inserción laboral más efectiva. Por el contrario, las intervenciones con mayor énfasis en intermediación laboral, que incluyen orientación y emplazamiento en vacantes, combinado con programas cortos de capacitación en aula y capacitación laboral en empresa, han obtenido mejores resultados a la hora de aumentar la tasa de empleo y los ingresos laborales de grupos vulnerables (Urzúa y Puentes, 2010; González, Ripani y Rosas, 2012; Hotz y otros, 2000; FOMIN 2012). Sin embargo, es importante enfatizar que los retornos de los programas de capacitación en aula tienden a aumentar con el tiempo transcurrido a partir de la participación en el programa (Card y otros, 2010; Hotz y otros, 2000) y que, por lo tanto, es necesario invertir en medir los efectos de los dos tipos de programas también en el largo plazo para determinar su relativa costo-efectividad.

2.12 Los programas de capacitación para desempleados o trabajadores vulnerables surten mayor efecto para adultos y mujeres, que para jóvenes, pero hay heterogeneidad entre regiones. Los programas de capacitación para mejorar las habilidades de desempleados o grupos vulnerables tienden a dar mejores resultados en términos de inserción laboral e ingresos para la población adulta que para los jóvenes, y dentro de los adultos para mujeres que para hombres (Dar y Tzannatos, 1999; Betcherman, Olivas y Dar, 2004; Kluve, 2006; Card y otros, 2010). En relación a los jóvenes, la mayor parte de la literatura internacional muestra impactos poco significativos o nulos de los programas de capacitación para jóvenes fuera del ámbito escolar. La literatura también es ambigua acerca del impacto de estos programas sobre la incidencia de crimen en jóvenes. En algunos casos, los programas no tuvieron un impacto significativo en la incidencia de actividades criminales (Miller y otros, 2005; Kemple y Snipes, 2008; y Schochet y otros, 2008); en otros, el participar de un programa con algún componente de capacitación tales como Jobstart, Service and Conservation Corps y el National Job Corps, se asoció con una disminución de la conducta delictiva (Cave y otros, 1993; Jastrzab y otros, 1996; y Schochet y otros, 2008). En América Latina las evaluaciones de impacto arrojan resultados más alentadores para la inserción laboral de jóvenes, quizás porque la mayoría de programas en la región han incorporado algunos de los elementos considerados exitosos por la literatura: participación de proveedores privados, orientación a la demanda, un importante componente de intermediación laboral y un gran énfasis en formación en empresas (González, Ripani y Rosas, 2012; Urzúa y Puentes, 2010)[4]. Otros elementos que la literatura sugiere que son necesarios para aumentar la efectividad de éstos programas son: (i) asegurar la calidad de la formación tanto para la capacitación en aula como en firma, por ejemplo, a través de procesos de acreditación periódica de instituciones de formación o de instructores en firma, y/o seguimiento del desempeño de los graduados en el mercado laboral; (ii) incorporar módulos para el desarrollo de habilidades socio-emocionales tales como autoestima, persistencia, autocontrol, motivación,

[4] No hay aún evaluaciones rigurosas acerca del efecto de estos programas en la incidencia de crimen en la región.

responsabilidad y compromiso[5]; y (iii) integrar los programas de capacitación para grupos vulnerables dentro de sistema de formación continua (ver sección II.B). Se conoce muy poco todavía acerca de si estos programas son efectivos para reducir la incidencia de crimen entre los jóvenes en la región.

2.13 Los programas de aprendices pueden ser un buen pasaporte hacia mejores empleos para jóvenes fuera del sistema escolar. Por ejemplo, una evaluación del programa de aprendices en Alemania (*German Apprenticeship Training-GAT*) dirigido a jóvenes que ya dejaron el sistema educativo, encuentra retornos similares a los estimados para la educación general. Además, encuentran evidencia de que los egresados del programa de aprendices son transferibles a un amplio número de ocupaciones (Clark y Farh, 2001). Asimismo, una evaluación del sistema de aprendices de los Estados Unidos (*Registered Apprenticeships*), dirigido a jóvenes que ya egresaron del sistema escolar, encuentra que los registrados al programa obtienen retornos relativamente altos, con efectos considerables tanto en el ingreso como en la probabilidad de estar empleados, aun nueve años después de graduarse del programa (Reed y otros, 2012). Las estimaciones de costo-beneficio de este programa son ampliamente positivas aun en los escenarios más pesimistas (Lerman, 2013). Los grandes retos de estas iniciativas en el contexto de la región son la elevada informalidad, la posibilidad que se usen como instrumentos para lograr mano de obra barata (OIT, 2012a), garantizar el involucramiento de las empresas para disponer de una oferta suficiente de vacantes formales para aprendices, y asegurar una instrucción en las empresas de calidad. Al igual que con los programas de capacitación, se requiere integrar estas iniciativas dentro de un sistema amplio de formación continua.

2.14 Se sabe relativamente poco todavía 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 y otros, 2012b). En la región y fuera de ésta, se ha experimentado con distintos tipos de programas: programas de capacitación, de subsidios al empleo a ciertos tipos de trabajadores, y de apoyo a micro emprendimientos. Por ahora se conoce relativamente poco acerca de si estos programas logran ofrecer un mejor nivel de vida a estas personas de forma sostenida. Por ejemplo, las evaluaciones de los subsidios (Gallaso y otros, 2001; Groh y otros, 2011; (PD&R, 2004; Centro de Microdatos, 2012) indican que estas intervenciones pueden ser efectivas en aumentar la tasa de empleo de los beneficiarios, pero que para que este efecto sea permanente se requiere alterar el precio del trabajo del grupo objetivo de forma sostenida. Por otro lado, existe evidencia de que los programas de fomento al auto-empleo pueden aumentar la probabilidad de empleo y el ingreso para trabajadores muy vulnerables que previo a la intervención estaban desempleadas o inactivas, pero a la fecha, las evaluaciones existentes sugieren una baja efectividad de este tipo de intervenciones para lograr un

[5] La importancia de los programas que buscan incrementar las capacidades socio-emocionales entre los jóvenes está siendo cada vez más reconocida (González, Ripani y Rosas Shady, 2012). Diversos estudios han encontrado un impacto importante de habilidades no-cognitivas asociadas a autoestima, persistencia y autocontrol (Cuhna y Heckman, 2010; Carneiro y Heckman, 2003; Heckman y otros, 2006), así como como a la motivación, la responsabilidad y el compromiso (Bassi y otros, 2011 y Banco Mundial, 2011) sobre resultados laborales, educacionales y sociales. A diferencia de las habilidades cognitivas, que se estabilizan a una edad temprana, las habilidades socioemocionales son todavía maleables en edades más avanzadas, lo que indica un mayor retorno de invertir en habilidades no cognitivas entre los jóvenes (Carneiro y Heckman, 2003; Heckman, 2000). A pesar de su importancia, se conoce todavía relativamente poco acerca de la mejor forma de transmitirlas.

aumento de la rentabilidad y/o un aumento del ingreso para personas que ya son dueñas de un micro-negocio (de Melo y otros, 2012; Martínez y otros, 2013). Es menester seguir invirtiendo en evaluar el impacto y la costo-efectividad de intervenciones en estas áreas.

B. Para promover la productividad de trabajadores activos se requiere un mayor énfasis en calidad y resultados, y un mayor involucramiento de los empleadores.

2.15 Una fuerza de trabajo con conocimientos continuamente actualizados es esencial para asegurar el crecimiento con equidad en un contexto de acelerado cambio tecnológico. El acervo de habilidades y competencias con el que cuenta la fuerza de trabajo tienen un impacto significativo en el crecimiento económico y en el bienestar (OCDE, 1994, 2001; Hanushek y Woessmann, 2008). Cuanto mayor es el esfuerzo que realiza un país en acumular capital humano, más cercano se encontrará a la frontera tecnológica, y mayor será el nivel de productividad laboral. Para ello, no es solo importante la educación que las personas adquieren antes de entrar al mercado laboral, sino también la formación (educación y/o capacitación) que obtienen las personas mientras trabajan (Bassi, Rucci y Urzúa, 2013). Una estrategia de formación continua previene la depreciación del capital humano, promoviendo la empleabilidad de las personas a lo largo de su vida activa y garantizando un uso efectivo de las nuevas tecnologías.

2.16 La teoría económica sugiere que en ausencia de la intervención del estado es muy probable que exista subinversión en formación. Esta subinversión se puede originar por falta de acceso al crédito o a recursos para financiar formación por parte de los trabajadores, y/o por falta de apropiabilidad de las inversiones en capital humano por parte de las empresas. En este último caso, el problema se deriva de que el empleador puede tener pocos incentivos a invertir en el trabajador, por el riesgo a perder la inversión si el trabajador deja la empresa[6]. La subinversión se puede también generar por una falta de información sobre los retornos a la formación, tanto por parte de las empresas como por parte de los trabajadores. En la práctica, sin embargo, el grado de subinversión es difícil de medir, y es un tema que sigue pendiente en la literatura (Bassanini, Booth, Brunello, de Paola y Leuven, 2005).

2.17 La evidencia también sugiere que la capacitación financiada por las empresas favorece mayormente a los más calificados. Hay abundante evidencia que muestra que la capacitación en firma favorece a los trabajadores con mayor nivel de educación formal (Bassanini y otros, 2005; Hunneus y otros, 2010) y que los trabajadores con mayor nivel de educación se capacitan más (Hunneus y otros, 2012). De este modo, la capacitación amplía, en vez de cerrar, las brechas de habilidades con la que los trabajadores llegan al mercado laboral.

2.18 Para responder a estos problemas, la mayoría de países ha desarrollado incentivos a la formación de trabajadores activos. Estos incentivos se han dirigido a trabajadores y/o a empresas. En el caso de los incentivos a trabajadores, las intervenciones se centran en abaratar el costo de la formación, subsidiando total o parcialmente la oferta de formación, o en algunos casos ofreciendo bonos para que los trabajadores puedan formarse en los centros de su elección a un menor costo. En el caso de las empresas, los incentivos se

[6] Esto es un problema mayor en la medida que el empleador no pueda recuperar el costo de la inversión a partir de pagar un menor salario y se plantea especialmente en el caso de formación general, reconocible y valorada por otros empleadores.

dirigen a promover inversiones en formación en sus trabajadores, vía franquicias fiscales, subsidios, sistemas por los cuales las empresas tienen que acreditar un cierto gasto en formación o pagar ese monto al estado ("*train or pay*"), o como en el caso de la mayoría de países de ALC, cobrando una contribución obligatoria sobre la nómina salarial, que financia los institutos nacionales de formación.

2.19 A pesar de la popularidad de este tipo de incentivos se sabe todavía poco acerca de su efectividad; por ejemplo, la literatura generalmente encuentra que la formación financiada por el empleador (directamente como parte del trabajo o en aula) aumenta la productividad y el salario de los trabajadores (Bassanini y otros, 2005). Sin embargo, no hay todavía muchos estudios que analicen si las intervenciones públicas que buscan incentivar una mayor inversión en formación por parte de las empresas llevan a mayor inversión en formación, mayor productividad o mayores salarios. Igualmente, la literatura encuentra efectos positivos de la formación en salarios, permanencia en el empleo, y calidad de éste, pero se han evaluado pocos programas de incentivos destinados a promover que los trabajadores activos adquieran mayores habilidades durante su vida laboral. A futuro, sería deseable diseñar las intervenciones en esta área en forma que su efectividad, tanto en promover un mayor nivel de formación como en su impacto sobre la productividad laboral y los salarios de los trabajadores, se pueda evaluar rigurosamente.

2.20 Condiciones para una mayor efectividad. Aun cuando el conocimiento derivado de evaluaciones de impacto en este tema es todavía limitado, se pueden extrapolar algunas conclusiones. Para fomentar un mayor desarrollo de habilidades en la fuerza de trabajo activa se requiere: (i) establecer rigurosos estándares de calidad a las instituciones de formación; (ii) asegurar la pertinencia de los contenidos formativos, estableciendo fuertes mecanismos de vinculación de las instituciones de formación con el sector productivo y promoviendo activamente Asociaciones Público-Privadas (APP) para alcanzar objetivos compartidos; (iii) focalizar las intervenciones en aquellos trabajadores o en aquellas empresas que no invertirían de otra manera, y que se pueden beneficiar de la inversión y establecer criterios de focalización bien definidos, particularmente cuando el objetivo de las intervenciones es paliar restricciones de liquidez por parte de los trabajadores; (iv) diagnosticar las habilidades de las personas antes de proveer formación; (v) favorecer la certificación de habilidades a fines de que éstas sean portables, reconocidas y valoradas en más de una empresa[7]; (vi) generar información acerca de resultados e impactos, hacer esta información pública a todos los participantes y desarrollar instancias cuya misión es la generación de evidencia acerca de los impactos alcanzados por el sistema de formación para el trabajo; (vii) financiar procesos de formación en función de resultados[8]; y (viii) coordinar y articular los sistemas de formación para trabajadores activos con los sistemas de educación, y con los sistemas de capacitación para trabajadores desempleados, en una lógica de formación a lo largo de la vida.

[7] Este hecho se facilita cuando existen estándares acerca de lo que deben conocer las personas para ser competentes en la realización de cierta función o actividad y marcos de cualificaciones en los que esos estándares puedan ubicarse y permitir a la persona seguir recorridos educativos.

[8] El estado puede financiar o co-financiar a las empresas (para que formen a trabajadores) a trabajadores (para que se formen) o directamente a los centros de formación. Los buenos sistemas están evolucionando de pedir y medir resultados en función de alcanzar certificaciones a exigir resultados relacionados con el desempeño en el mercado de trabajo. Además promueven que se genere y se disemine la información acerca de resultados, y retiran financiación a los proveedores (públicos o privados) que no cumplen con los resultados pactados.

2.21 Las políticas de formación y capacitación también pueden tener un rol importante en enfrentar fallas de coordinación en el desarrollo de sectores estratégicos o del territorio, vinculando la política formativa con las estrategias de desarrollo. La experiencia de los países del sudeste asiático muestra cómo el desarrollo de estrategias de educación técnica y capacitación dirigidas por la demanda pero lideradas por el gobierno, ha sido efectiva en lograr una adecuación más efectiva de las habilidades de los trabajadores a las estrategias y objetivos de desarrollo (Almeida y otros, 2012b).

2.22 Los programas de formación para gerentes y trabajadores con base a un diagnóstico integral acerca de cómo mejorar la productividad de la firmas, pueden lograr mejoras en la productividad de éstas. Una evaluación del Programa de Calidad Integral y Modernización (CIMO) en México, el cual ofrecía cofinanciamiento para asistencia técnica, capacitación a gerentes y a trabajadores de Micro y Pequeñas Empresas (MyPE), promovía que los contenidos de la capacitación se determinaran con base a un diagnóstico integral de las necesidades de la firma, y brindaba oportunidades de atender/asociar grupos de empresas mostró efectos significativos sobre la incidencia de capacitación para los trabajadores, adopción de sistemas de calidad y la productividad de las firmas (Tan y López Acevedo, 2005). Asimismo, un estudio reciente analiza el efecto de proveer formación y consultoría a gerentes de empresas en India acerca de cómo mejorar sus prácticas gerenciales y encuentra efectos muy significativos sobre la productividad de las firmas (Bloom y otros, 2013).

C. Lograr mejores condiciones de trabajo y mejor aseguramiento social ante enfermedad, invalidez, pobreza en la vejez, o desempleo requiere innovaciones en el diseño de políticas y cambios institucionales.

2.23 Las leyes del trabajo y los sistemas de seguro social buscan promover el bienestar de los trabajadores. En la mayoría de los países, existen leyes laborales que establecen los términos en los que se puede desarrollar una relación laboral, estipulando entre otras, las condiciones de contratación, despido, jornadas laborales, formas de pago, y los beneficios a los que tiene derecho el trabajador como parte de esa relación laboral. Además, en casi todos los países existen programas de seguridad social con el objetivo de proteger a los trabajadores, y a veces a la población en general, ante riesgos derivados de la salud y maternidad, pobreza en la vejez, invalidez, muerte o desempleo. En una gran mayoría de países estos programas son parte de un paquete de beneficios financiados por Contribuciones Obrero-Patronales (COP); en otros, alguno de estos servicios se financia con recursos generales. Las leyes del trabajo y el seguro social tienden a estudiarse de forma separada, sin embargo el hecho que ambos cuerpos de ley contienen disposiciones complementarias y deben aplicarse simultáneamente, aconseja analizarlas de forma conjunta.

2.24 La baja cobertura de las leyes del trabajo y seguridad social, y su escaso cumplimiento, imponen retos importantes en el diseño y funcionamiento de estos sistemas. Uno de los retos más importantes que enfrentan los mercados laborales de la región es el elevado porcentaje de trabajadores que en muchos de los países trabajan en condiciones que escapan de las establecidas en las leyes del trabajo, y/o no cotizan a la seguridad social, y

que en la región son denominados trabajadores informales[9]. La baja cobertura y la alta evasión generan inequidad y grandes brechas de cobertura (CEPAL, 2012; Bosch, Melguizo y Pagés, 2013). Para lograr una cobertura universal de calidad, independientemente del tipo de trabajo que se lleve a cabo, se requiere repensar los sistemas para lograr una protección efectiva y mitigar la vulnerabilidad ante riesgos de enfermedad, pobreza en la vejez, y pérdida de empleo y/o ingreso causada por las crisis económicas o el cambio estructural. Cómo mejorar los sistemas de aseguramiento social y las condiciones de trabajo variará de país a país dependiendo de su estructura productiva, su grado de desarrollo institucional, o de su posición fiscal, entre otros. Estas mejoras se podrían lograr estableciendo un conjunto de políticas que busquen, o bien promover una expansión de los pilares no contributivos --financiados a partir de recursos del estado-- y un mayor grado de cobertura de los sistemas contributivos existentes (Bosch, Melguizo y Pagés, 2012), o el rediseño de los sistemas para que permitan cobertura universal (Levy, 2008; Antón y otros, 2012)[10].

2.25 Los pilares no contributivos han promovido aumentos de cobertura, en algunos casos muy importantes, de forma muy rápida, pero es esencial diseñarlos de manera que sean financieramente sostenibles y no compitan con los pilares contributivos. Otorgar beneficios que no estén asociados con contribuciones es la única manera, en el corto plazo, de asegurar un ingreso mínimo en la vejez a generaciones que no participaron en el mercado laboral, o que lo hicieron como informales (Bosch, Melguizo y Pagés, 2012). También constituye una manera de otorgar beneficios de salud a los trabajadores en el sector informal. La extensión de estos mecanismos a las personas que no participan de los pilares contributivos ha permitido un aumento de cobertura muy importante en la región (ver sección 3), con efectos positivos en el consumo de los beneficiarios, y en la reducción de la pobreza y la desigualdad (Attanasio, Meguir y Otero, de próxima publicación; Galiani y Gertler, 2009; Gasparini y otros, 2007). Sin embargo, es importante asegurar que su diseño no reduce los incentivos a participar en los sistemas contributivos. Así, mientras los programas no contributivos universales --es decir aquellos donde los beneficios son obtenidos por todos los trabajadores independientemente de su estatus laboral, y son financiados a partir de recursos generales (por ejemplo, la pensión universal en Bolivia)-- no deberían alterar las decisiones a contribuir de los trabajadores; éste puede no ser el caso en programas donde el beneficio se otorga solo si el trabajador no participa en los sistemas contributivos o no alcanza a pensionarse en éstos. La literatura muestra evidencia de que estos efectos son lo suficientemente importantes como para que estos aspectos merezcan especial atención en el diseño de programas de seguro social (Levy, 2008; Kaplan y otros, 2013; Bosch, Melguizo y Pagés, 2013). La evidencia sugiere que el hecho que coexistan programas contributivos y no contributivos donde los trabajadores en el programa contributivo deben abonar contribuciones a partir de su ingreso

[9] Según la XVII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo –CIET, se considera trabajo informal a trabajadores por cuenta propia, y empleadores dueños de empresas no registradas, trabajadores familiares auxiliares, miembros de cooperativas de productores no registrados y trabajadores asalariados que no están registrados en la seguridad social o sujetos a la legislación laboral.

[10] La OIT y el Banco Mundial, entre otras instituciones, también han enfatizado la importancia de aliviar la pobreza y generar mayor equidad e inclusión social a través de mecanismos redistributivos o solidarios. El Banco Mundial destaca las fallas de eficiencia y eficacia en el otorgamiento de pensiones (Holzmann y Hinz, 2005). Por su parte la OIT destaca el alto grado de exclusión social a la que están sometidos los grupos más vulnerables. Por eso proponen un pilar no contributivo para los más vulnerables o pilar cero (Banco Mundial) o un piso de protección social (OIT, 2012c).

laboral, y los que no están en el sistema contributivo reciben beneficios de forma gratuita, puede reducir los incentivos a contribuir y por lo tanto favorecer la informalidad (Levy, 2008; Bosch, Cobacho y Pagés, 2013; Camacho y otros, 2012; Garganta y Gasparini, 2012). Asimismo, un estudio de simulación para Chile realizado en el contexto de la reforma previsional del 2008, la cual expande y reforma el pilar no contributivo, sugiere que ésta puede tener efectos significativos aumentando la informalidad (Attanasio, Meguir y Otero, 2011)[11]. Otro efecto adverso de los programas que segmentan la protección según si los trabajadores son formales e informales, particularmente en el caso de los beneficios de salud, es que la eficiencia se reduce porque, dado que existe una enorme rotación entre los dos tipos de empleo (ver sección III), las personas reciben distintos grados de cobertura, bajo distintos sistemas, en distintos momentos del tiempo[12]. Por todo ello, establecer beneficios no contributivos de carácter universal podría alcanzar mejores resultados desde el punto de vista de la equidad, la asignación de recursos y la eficiencia en la provisión de servicios, que establecer sistemas que solo otorgan beneficios gratuitos a los que no contribuyen.

2.26 Para asegurar la sostenibilidad de los sistemas no contributivos, y en particular de las pensiones, es esencial incorporar el costo del envejecimiento poblacional. Para ello, estrategias tales como la actualización del monto de la pensión por la inflación, la incorporación de los costos fiscales de las pensiones a reglas fiscales, la creación de consejos fiscales independientes, o el atar los pagos de pensiones a fuentes específicas de financiación, son algunos de los mecanismos que podrían contribuir a garantizar dicha sostenibilidad. Dependiendo de las preferencias de los países, las pensiones no contributivas pueden cubrir a toda la población, constituyendo un pilar antipobreza, a todos los trabajadores, o a los más pobres. Cada una de estas opciones presenta ventajas e inconvenientes. Focalizar reduce el costo de la pensión no contributiva, dado que lo concentra en la población más pobre. Por su parte, una pensión de tipo universal, ya sea a todos los trabajadores o a todos los ciudadanos, es de más fácil ejecución dado que no requiere implementar un sistema de focalización. Asimismo, la acumulación de programas focalizados (asistencia social, seguro social) puede dar lugar a trampas de pobreza.

2.27 Otro canal fundamental para aumentar la cobertura de los sistemas de seguro social es promover la creación de empleo formal. Sin embargo, las causas de la elevada informalidad son multidimensionales y distan de ser bien entendidas. Además, los países de la región enfrentan niveles de informalidad dispares con lo que las causas de este fenómeno, y por lo tanto las soluciones, son heterogéneas. Algunos autores enfatizan una visión de "exclusión" en donde los trabajadores se emplean en el sector informal, caracterizado también por tener una baja productividad, por falta de oportunidades o de generación de empleo en los sectores de alta productividad y formales (CEPAL, 2010; CEPAL, 2012). Otros enfatizan

[11] Los estudios también muestran que otro efecto de los programas no contributivos de pensiones, es que pueden reducir las transferencias intrafamiliares. En México, por ejemplo, Juarez y Pfutze (2012) muestra que con cada peso público que se destina a un nuevo pilar solidario se reducen 0,87 centavos de peso las transferencias privadas de los familiares al adulto mayor. Esto sugiere que parte del beneficio de los programas no contributivos se extiende a familiares que estaban apoyando financieramente al adulto mayor.

[12] En términos del acceso a la salud, esta situación implica estar cubierto por distintos seguros en distintos momentos del tiempo, con los problemas de portabilidad, posible falta de cobertura de riesgos pre-existentes, o riesgo moral que eso genera. En términos de pensiones, puede suponer que muchas personas no llegan a tener una pensión aun cuando aporten por determinados períodos porque no alcanzan a cumplir el período mínimo de contribución.

el carácter de “elección” donde empleadores y trabajadores elegirían su nivel óptimo de adherencia con los mandatos del Estado y donde la constelación de incentivos se alinea para que empresas y/o trabajadores prefieran operar en la informalidad. Más que enfrentados, estos dos enfoques serían complementarios dado que los mecanismos que dan origen al sector informal pueden variar significativamente de país a país (Gomez Sabaini y Morán, 2012; Perry y otros, 2006). Dentro de los factores que afectarían las elecciones de los individuos, se destacarían aquellos que reducen los beneficios o aumentan los costos percibidos de la formalidad. Los siguientes factores, interdependientes entre sí, han sido enfatizados por la literatura: (i) baja valoración de los beneficios otorgados por la seguridad social en relación al monto de las contribuciones; (ii) altos costos asociados al cumplimiento de la legislación laboral y la fiscalidad; (iii) insuficiente capacidad de absorción de estos costos por parte de empresas de baja productividad y personas de bajos ingresos; (iv) insuficiente capacidad de fiscalización por parte del estado; y (v) alta fracción de empleo no asalariado sujeto a problemas de inconsistencia temporal e inercia que han sido enfatizados por la economía del comportamiento como obstáculos para que las personas en empleos no asalariados, enfrentados a la necesidad de realizar sus propios aportes sin descuentos automáticos por parte de sus empleadores, contribuyan al seguro social. Cada una de estas razones ha dado pie a diferentes políticas para aumentar la cobertura del sistema[13]. La teoría económica y las evaluaciones existentes de estas políticas, por ahora todavía escasas, arrojan las siguientes lecciones acerca de cómo aumentar la cobertura y reducir la informalidad.

2.28 La informalidad está íntimamente relacionada con la baja productividad de las empresas. Es necesario promover un aumento de productividad de las empresas menos productivas y sobre todo promover la reasignación de trabajadores de actividades poco productivas a actividades más productivas. En la medida que las empresas productivas tienden a tener mayores incentivos a ser formales y mayores costos de ser informales, una reasignación del trabajo a empresas y sectores más productivos tendería a estar asociada a una reducción de la informalidad (CEPAL, 2012). Sin embargo, la evidencia también sugiere que en algunos casos, el propio diseño del seguro social –y en particular la diferencia en regulación entre trabajadores asalariados y no asalariados- podrían generar incentivos a que empresas y trabajadores sigan operando en el sector informal en actividades de baja productividad (Hsieh and Klenow, 2007; Pagés, 2010; Busso, Fazio y Levy, 2012)

2.29 Es deseable alinear el valor de los beneficios con el de las contribuciones sociales. La teoría económica indica que un aumento (disminución) de los costos laborales se traduce en menor (mayor) empleo formal. Sin embargo, un aumento en las contribuciones a la seguridad social no supone necesariamente un aumento en los costos laborales. Depende de si los trabajadores valoran el beneficio en relación al monto de las contribuciones. Así, más que las contribuciones mismas, lo que determinaría el efecto en la informalidad es la diferencia entre el valor que las personas otorgan a los beneficios que obtienen de estos programas y el monto de las contribuciones. Si los individuos perciben poco valor de los beneficios de la formalización en relación a sus costos, la teoría económica predice que los individuos y/o empresas buscarán salirse del programa dando pie a la informalidad.

[13] La literatura también ha enfatizado una excesiva carga tributaria o excesivas regulaciones para establecer un negocio como otros dos factores que pueden favorecer la informalidad (De Soto, 1989; Gomez Sabaini y Morán, 2012).

La evidencia también sugiere que estos efectos pueden ser heterogéneos entre países. Dos estudios para Chile y Argentina indican que en estos países, disminuciones en las contribuciones de la seguridad social recaen íntegramente en los trabajadores en forma de mayores salarios, sin efecto alguno en el empleo formal (Gruber, 1997 y Cruces y otros, 2010). Otros dos estudios para Turquía y Colombia encuentran que descuentos a las contribuciones de la seguridad social generan mayor empleo formal (Betcherman y otros, 2010 y Kugler y Kugler, 2003). Asimismo, un estudio para Uruguay encuentra que una mejora de los beneficios de la seguridad social para ciertos grupos de trabajadores genera un aumento del empleo formal del grupo beneficiado, aun cuando la tasa de aportes también aumenta (Bergolo y Cruces, 2012). La evidencia también sugiere que cuanto más valora el trabajador el beneficio, menor es el impacto de las contribuciones a la seguridad social en el empleo formal. Por ello, medidas que ayuden a mejorar el conocimiento sobre el sistema, o la cultura previsional de las personas, pueden también aumentar la formalidad.

2.30 El hecho que financiar las contribuciones del seguro social con cuotas obrero patronales pueda afectar a la generación de empleo formal, sugiere que para incorporar a un mayor número de trabajadores a los sistemas de seguro social puede ser necesario subsidiar las contribuciones, particularmente las de las personas de menores ingresos (Bosch, Melguizo o Pagés, 2013) a partir de recursos generales, o desligar completamente el financiamiento de los seguros sociales de los impuestos al trabajo (como se ha hecho en el caso del seguro de salud en algunos países; Levy, 2008; Antón y otros, 2012). Este argumento es el que ha inspirado reducciones importantes en las contribuciones obrero patronales en la reciente reforma tributaria en Colombia o traslados de contribuciones sociales de las empresas de la nómina a otros impuestos como el programa SIMPLES para pequeñas empresas y la reciente “desoneración” a algunos sectores en Brasil. Ello se debe a que es probable que para personas de menores ingresos, el producto de su trabajo puede no ser suficiente para adquirir bienes de consumo de primera necesidad y además absorber el costo de los beneficios asociados a la ley del trabajo y la seguridad social; mayormente, cuando en algunos casos el costo de todo este paquete de beneficios excede un 50% del salario (Pagés, 2010). La imposibilidad de absorber este costo por parte de estos trabajadores, trasladaría el costo a la empresa, la cual debido a una baja fiscalización y/o una baja productividad puede optar por contratar a este grupo de forma informal. El hecho que: (i) una gran mayoría de los individuos aduce insuficientes ingresos como la razón principal por la cual no contribuyen a la seguridad social; y que (ii) en ALC, las personas de menores ingresos y menor nivel educativo tienen mucha menor probabilidad de estar aportando a la seguridad social, independientemente del tamaño de la empresa en la que trabajen, es consistente con esta hipótesis.

2.31 Es necesario evaluar cuidadosamente el nivel y características de la legislación laboral país a país, para balancear los objetivos de protección, distribución del ingreso, y generación de empleo formal. Diferencias en la estructura productiva, en la capacidad de fiscalización, o en el nivel de apertura comercial de los países pueden suponer que una misma legislación tenga impactos muy diferentes entre países en cuanto a la generación de empleo formal y redistribución del ingreso. Una legislación laboral demasiado permisiva puede a llevar a precarizar el empleo o no tener impacto alguno en el nivel de salarios o en la calidad del empleo; una legislación laboral demasiado onerosa para las firmas puede reducir la generación de empleo formal y concentrar a la fuerza de trabajo

en el sector informal (Banco Mundial, 2013; OIT, 2013)[14]. Los efectos adversos pueden estar asociados a la incertidumbre derivada de procesos judiciales por despido, y al hecho que los juicios pueden durar muchos años en resolverse, y/o implicar pagos ruinosos por parte de las empresas (Kaplan y Sadka, 2011). También se pueden deber al hecho que la legislación puede dificultar la reasignación de trabajadores a empleos más productivos.

2.32 Es necesario mejorar la capacidad fiscalizadora del estado. La falta de monitoreo y capacidad de fiscalización permite, en gran medida, que trabajadores y empresas operen en la informalidad. Sin embargo, en muchos países existe ambivalencia sobre cuál es la función objetivo del Estado en cuanto a la existencia del trabajo informal. Por un lado, la ley prescribe multas cuantiosas a las empresas que no cumplen con la normativa. Por otro, fiscaliza principalmente a empresas grandes, ignorando a las empresas pequeñas y a los trabajadores por cuenta propia, los cuales en muchos casos ni siquiera están obligados a contribuir, en parte por esta dificultad de fiscalización. Parte de esta ambivalencia puede ser debida a que el estado reconoce el sector informal como una fuente importante de generación de trabajo. Una menor permisividad con el trabajo informal puede redundar en más trabajo formal, pero posiblemente también en mayor desempleo (Andrade, Bruhn y McKenzie, 2012; Almeida y Carneiro, 2012). Para reducir este efecto adverso, es importante mejorar la capacidad fiscalizadora de manera simultánea a otras medidas pro-formalización.

2.33 Se requieren mecanismos automáticos de contribución para trabajadores no asalariados. Una elevada proporción de los trabajadores no está sujeta a una relación laboral que permita realizar de forma automática los aportes a la seguridad social. Estos colectivos (cuenta propias, comisionistas, trabajadores familiares no renumerados, empleados domésticos), además de los problemas derivados de la falta de alineamiento entre contribuciones y beneficios o la baja fiscalización del mercado de trabajo ya mencionados, se enfrentan a retos adicionales para integrarse plenamente en los sistemas de seguro social. La literatura de la economía del comportamiento (Choi y otros, 2004; Madrian y Shea, 2001) muestra que la falta de existencia de esos mecanismos automáticos puede ser una de las grandes causas detrás de la baja cobertura y de la falta de ahorro previsional de estos grupos. Se requieren innovaciones para lograr automatizar pagos a la seguridad social (por ejemplo vía domiciliación bancaria, o a través del pago de facturas de agua o luz) por parte de estos colectivos.

2.34 Se requiere diseñar cuidadosamente intervenciones que buscan reducir la pobreza para evitar desincentivos al empleo formal. Los estudios hasta la fecha sugieren que las políticas de reducción a la pobreza tales como transferencias monetarias condicionadas no han tenido efectos sobre la participación laboral (Fiszbein y Schady, 2009). Trabajos

[14] El efecto de las regulaciones laborales sobre el nivel de empleo sigue siendo debatido en la literatura, a pesar de que existen numerosos estudios, en parte por las dificultades econométricas en estimar el efecto de unas regulaciones que cambian muy infrecuentemente y que en principio buscan cubrir a toda la población, lo cual dificulta el encontrar grupos de control. Una serie de estudios que trata de estimar el impacto de la legislación a partir de utilizar diferencias de la ley entre estados dentro de un mismo país, tales como Besley y Burguess, 2004 (India) Ahsan y Pagés, 2009 (India) o Autor, Donohue, y Schwab, 2006 (EEUU), o a través de su impacto en diferentes industrias (Micco and Pagés, 2006) encuentran que una legislación muy onerosa para las firmas conlleva efectos adversos sobre el nivel de empleo formal o sobre el empleo de las industrias que se ven más afectadas por la legislación (aquellas más intensas en trabajo o con una demanda más volátil). Otros estudios sin embargo, particularmente aquellos basados en datos agregados para una muestra de países no encuentran efectos significativos sobre el empleo (ver Banco Mundial 2013 para un análisis reciente de la evidencia).

similares para Brasil (Fogel y Paes de Barros, 2010) y México (Bosch, Stampini y Bedoya, 2012) no encuentran efectos ni sobre el empleo formal ni sobre la participación laboral de los beneficiarios del programa de transferencias condicionadas de Bolsa Familia y Oportunidades, respectivamente. Sin embargo, dos estudios recientes sugieren que, en algunos casos, podrían reducir los incentivos a que los beneficiarios obtengan trabajos formales (Amarante, Manacorda, Vigorito y Zerpa, 2011 para Uruguay y Bosch, Maldonado y Shady, 2013 para Ecuador). Este tipo de comportamiento puede estar motivado por el miedo a perder la transferencia monetaria ante la obtención de un trabajo formal. La evidencia de estos estudios no debe interpretarse como un argumento en contra de estos programas sino más bien para adecuarlos y con ello evitar que éstos efectos, allá donde se detecten, continúen o se magnifiquen en el tiempo. Además apunta a una la existencia de una gran heterogeneidad de efectos de este tipo de políticas entre países y por consiguiente, la importancia de examinar el impacto de las políticas de protección social país a país.

2.35 Es necesario mejorar la protección a los desempleados. El desempleo genera una pérdida de ingreso en el corto plazo, que puede tener consecuencias de largo plazo. Para paliar esta pérdida, la evidencia indica que se debe contar con políticas orientadas a suavizar el consumo de los trabajadores y sus familias (Gruber, 1997; Jacobson, Lalonde y Sullivan, 1993), y con instrumentos que permitan una búsqueda de empleo más efectiva. A nivel macroeconómico, proveer apoyo al ingreso de los desempleados es un factor clave para contener la caída de demanda durante las crisis (OIT, 2013).

2.36 Es necesario contemplar todos los instrumentos de protección al desempleo de forma integral. Existen al menos tres mecanismos para proteger el ingreso de los trabajadores durante eventos de desempleo: (i) indemnizaciones por despido; (ii) seguros de desempleo; y (iii) programas de empleo temporal. Los dos primeros cubren a los trabajadores formales; los programas de empleo temporal suelen estar destinados a trabajadores desempleados pobres y vulnerables, en el contexto de crisis económicas, que en la mayoría de los casos perdieron empleos informales. En general estos mecanismos son analizados y revisados en forma separada, pero un buen diseño de protección ante el desempleo requiere considerarlos en forma conjunta e integrada (Blanchard y Tirole, 2008). Históricamente, las indemnizaciones responden en parte a la falta de capacidad del Estado para administrar seguros de desempleo. En la medida que los Estados van aumentando sus capacidades de gestión y administración, los países pueden plantearse la creación de seguros de desempleo, revisando simultáneamente la legislación vigente en materia de indemnizaciones[15].

2.37 Los Seguros de Desempleo (SD) deben diseñarse de manera que no desestimulen la búsqueda de empleo, con una buena vinculación a políticas activas de empleo. La evidencia indica que tasas de reemplazo muy elevadas y sobretodo, duraciones muy largas de la prestación por SD pueden reducir la intensidad de búsqueda de los trabajadores y aumentar el desempleo (Lalive y otros, 2006; Caliendo y otros, 2009;

[15] En este contexto, el artículo 22 del Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168), contempla revisiones a las indemnizaciones por despido cuando el trabajador está cubierto por un seguro de desempleo y viceversa. Organización Internacional del Trabajo (1988). Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo. ILO, Ginebra.

Filges y otros, 2013, entre otros, para los países desarrollados y Amarante y otros, 2011; Gonzalez-Rosada y otros, 2011; Huneeus y otros, 2012 para América Latina y el Caribe). La literatura indica que los SD funcionan mejor cuando se los vincula a un sistema de activación para el empleo, que incluya asistencia para la búsqueda de empleo, y reducción de barreras al empleo, con mayores exigencias para la búsqueda luego de un período determinado de tiempo y cuando se acompañan de reformas institucionales para mejorar la capacidad de ejecución de políticas activas de empleo (OIT, 2013; OECD, 2013). La teoría y la evidencia empírica también sugieren que los desincentivos a la búsqueda se pueden reducir si se implementa un sistema de transferencias por desempleo decrecientes y limitando la duración de las transferencias en el tiempo (Hopenhayn y Nicolini, 1997). Finalmente, si bien se ha enfatizado que los SD permiten una búsqueda más selectiva y una mejor reinserción laboral post-desempleo, hasta el presente, los estudios disponibles no encuentran evidencia de este efecto para la región (Amarante y otros, 2011; Gerard y Gonzaga, 2012; Medina y otros, 2013), quizás por la baja duración de la prestación y su falta de vinculación a políticas de apoyo a la búsqueda de empleo.

2.38 Los Programas de Empleo Temporal (PET) también pueden sostener el ingreso de los desempleados, particularmente de los más vulnerables. Los PET suelen ir dirigidos a trabajadores informales para los cuales es muy difícil documentar o probar la condición de desempleo, y funcionan con un mecanismo de autoselección, ofreciendo un pago inferior a un salario mínimo, condicionando a que el trabajador realice un aporte en términos de trabajo mientras dure la prestación, generalmente entre 3 y 6 meses. La evidencia indica que estos programas son efectivos para sostener el ingreso, pero no para mejorar la empleabilidad de trabajadores al finalizar la intervención. Incluso en algunos casos se han documentado efectos negativos asociados al estigma, por lo cual funcionan mejor como mecanismos para suavizar el consumo que como mecanismos de inserción laboral (Gasparini y otros, 2007; Hernani y otros, 2011; Kluve, 2006; Ninno y otros, 2009)[16].

2.39 Se requiere más trabajo analítico y de diseño para encontrar que combinación de instrumentos es más apropiada para proteger a los desempleados en economías con elevada informalidad y elevada rotación laboral. La adopción de los mecanismos de protección establecidos en países desarrollados sin una adaptación a las características de las economías en desarrollo y a las especificidades de cada país puede dejar a una amplia parte de la población descubierta. Se requiere analizar nuevos instrumentos, y/o combinaciones o adaptaciones de los ya existentes, para adecuar la protección a las características específicas de los países de la región.

III. LOS DESAFÍOS LABORALES DE LA REGIÓN

3.1 A pesar del crecimiento reciente, subsisten en ALC importantes desafíos en el ámbito laboral. El crecimiento que ha experimentado la región entre 2000 y 2010 se ha traducido en mejoras en la tasa de empleo (de 62,9% a 64,6%) y en una reducción del desempleo (de 8,2% a 7,0%), acompañados por un crecimiento de la tasa de participación de casi un

[16] Por ejemplo, Plan Trabajar en Argentina o Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE) en Bolivia.

punto porcentual[17]. Sin embargo, en la región subsisten importantes retos en el ámbito laboral.

3.2 La productividad del trabajo ha crecido muy lentamente. El desempeño de ALC se encuentra por debajo del de otras regiones emergentes (Conference Board, 2013). En particular, el crecimiento de la productividad laboral regional ha estado muy por debajo del observado en países como China e India, la Unión Europea (UE-12), el promedio de países emergentes y en desarrollo, y también por debajo del promedio mundial (Gráfico 1). Un crecimiento vigoroso de la productividad es la única manera de generar aumentos sostenibles de los ingresos y los niveles de vida de los trabajadores.

3.3 La desigualdad del ingreso laboral ha caído pero sigue siendo muy alta. A pesar de que la desigualdad (medida con el coeficiente de Gini) en ALC ha disminuido de 54% en 2000 a 50% en 2010, los países de la región siguen situándose entre los más desiguales del mundo (Gráfico 2). Sólo países de África Subsahariana y algunos del sudeste asiático presentan niveles de desigualdad comparables a los de ALC.

3.4 Si bien los problemas en el mercado de trabajo no son los únicos responsables de la evolución de la productividad y la equidad, el mercado de trabajo opera como un nexo en donde los efectos de diferencias en la productividad se traducen en diferencias en ingresos, las ganancias de productividad son distribuidas, y se accede a la protección social, todo lo cual incide en la equidad (CEPAL, 2012). Al mismo tiempo, las políticas formativas y de desarrollo de habilidades que inciden en la productividad de las personas, y las instituciones del mercado de trabajo que facilitan o inhiben la reasignación de trabajadores a empleos más productivos, inciden en la evolución de la productividad. Por ello, la alta desigualdad y el bajo crecimiento de la productividad están asociados a retos adicionales en el mercado de trabajo:

A. Baja empleabilidad y bajo acceso al empleo para jóvenes, mujeres, personas de nivel educativo bajo y medio, poblaciones indígenas y rurales.

3.5 El alto desempleo juvenil es un fenómeno mundial, del cual la región no escapa. Cuatro países del Caribe (Jamaica, República Dominicana, Bahamas y Barbados) enfrentan las mayores tasas de desempleo juvenil de la región (32,5%, 28,3%, 26,1% y 26,1%, respectivamente) (Gráfico 3) siendo el desempleo uno de los problemas económicos más complejos del Caribe (Downes, 2007). A nivel regional, la tasa de desempleo de los jóvenes de 15 a 24 años es de 14,6% (versus 4,9% para los adultos de 25 a 64 años de edad). Además en la región, 15,2 millones de jóvenes ni trabajan, ni estudian, ni buscan empleo (ninini), que adicionados a los 7,5 millones de jóvenes desempleados supone el 23% de la población en ese grupo de edad. Este problema afecta con mayor fuerza a El Salvador, Jamaica, Bolivia y Belice, con más del 30% de los jóvenes que ni estudian ni trabajan (nini) (Gráfico 4)[18] y es significativamente mayor entre las mujeres que entre los hombres jóvenes (CEPAL, 2012). Asimismo, el escenario empeora cuanto más precaria es la situación socioeconómica del hogar de los jóvenes (Gráfico 5), lo que aumenta el riesgo de problemas sociales vinculados

[17] Estimaciones propias con datos del FMI (2013) y encuestas de hogares para 19 países de América Latina y el Caribe.
[18] Estos números están influenciados por las mujeres jóvenes, ya que dentro de los ninini se incluye a mujeres dedicadas a quehaceres domésticos.

con conductas de riesgo (drogadicción o violencia, entre otras)[19]. Además, los jóvenes que trabajan en su mayoría lo hacen en empleos de baja calidad; de los 48 millones de jóvenes que trabajan, 31 millones lo hacen en empleos informales. La falta de acceso al empleo tiene un efecto que perdura en el tiempo; las personas que sufrieron desempleo e informalidad en su juventud tienen un peor desempeño laboral como adultos (Cruces, Ham y Viollaz; 2012). La necesidad de ofrecer oportunidades se hace más acuciante en el estadío demográfico actual donde los cohortes jóvenes son particularmente grandes, y lo seguirán siendo durante los próximos 10 años (Gráfico 6).

3.6 La falta de integración entre la escuela y el trabajo y la baja calidad educativa contribuyen a la baja empleabilidad de los jóvenes. La región se caracteriza por un desacople entre las habilidades que enseñan las escuelas y las que demanda el mercado laboral, especialmente para los jóvenes que transitan directamente de la secundaria al mundo del trabajo (Bassi, Busso, Urzúa y Vargas, 2012). Adicionalmente, uno de los principales desafíos de la región es mejorar la calidad educativa, medida a través de los aprendizajes que los jóvenes demuestran en pruebas estandarizadas. Estos y otros factores influyen en que muchos jóvenes carezcan de las habilidades ocupacionales y blandas que el mercado requiere, lo cual dificulta la transición escuela-trabajo.

3.7 Baja tasa de participación, mayor tasa de desempleo y subempleo para mujeres. Si bien ha habido mejoras en la última década, la participación femenina sigue siendo baja en la región (56,4% versus 83,7% para hombres). La brecha es especialmente alta para Guyana, Honduras, Belice y Guatemala, donde la participación masculina dobla a la femenina (Gráfico 7). El desempleo femenino es 1,4 veces superior al masculino. Solo en México y en El Salvador el desempleo masculino es mayor. El subempleo también afecta en mayor medida a las mujeres; el 10,7% de las mujeres ocupadas de ALC trabaja menos de 30 horas pero desea trabajar más (versus 5,6% entre hombres ocupados).

3.8 Menor participación y acceso desigual a empleos formales para personas de menor nivel educativo. La región presenta tasas de participación laboral que crecen con el nivel educativo de trabajadores adultos (25-64 años): 71%, 79% y 86% para trabajadores con educación baja (0-8 años de educación), media (9-13 años) y alta (14 años o más). Los países con menores tasas de participación entre los adultos menos educados son Chile, Belice, México y El Salvador (Gráfico 8). En el caso del desempleo, a diferencia de lo que ocurre en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) donde el desempleo es mayor entre los menos educados, en ALC el desempleo es mayor entre los trabajadores adultos con educación media (5,8% versus 4,5% y 4,4% para trabajadores con educación baja y alta) (Gráfico 9). El acceso al empleo formal (definido como contribuyentes o afiliados a un régimen de pensión) crece con el nivel educativo, patrón que se observa en todos los países de la región. En promedio, 30%, 55% y 72% de los trabajadores adultos con educación baja, media y alta están ocupados en empleos formales en ALC (Gráfico 10). Existen, sin embargo, fuertes diferencias entre países: en Bolivia y Perú, 4% de los trabajadores menos educados tiene empleo formal, mientras que en Uruguay y Costa Rica ese porcentaje se eleva a 60% y 64% respectivamente, para el mismo grupo. Los trabajos informales suelen ser peor remunerados que los formales. El promedio ALC de salario

[19] Según un estudio cuasi-experimental, basado en encuestas en varios países de la región, se identificó la deserción escolar como un factor de riesgo criminológico (Rubio, 2008).

horario informal/formal es de 0,87, 0,86 y 0,90 para educación baja, media y alta respectivamente.

3.9 Los trabajadores rurales e indígenas también enfrentan problemas de acceso al empleo formal. Si bien las tasas de participación o desempleo no desfavorecen a los trabajadores rurales, éstos presentan problemas de acceso a trabajos formales (20% versus 59% en zonas urbanas) y/o remunerados (8% de trabajadores rurales son no remunerados versus 4% en zonas urbanas). Para los países con información disponible, se observa una situación similar para poblaciones indígenas o afro-descendientes versus las demás (OIT, 2007, y cálculos propios para 2010 en Uruguay, Paraguay y México). Para este grupo existen diferencias en el tipo de ocupaciones, con un peso importante en el sector agrícola, que se vincula con diferencias salariales. Yamada, Lizarzaburu y Samanamud (2011) y Bedoya (2012) estiman una brecha salarial de 53% y 58% para indígenas en Perú y Colombia respecto a no indígenas, explicada por el nivel educativo alcanzado y en Perú también por el grado de ruralidad.

3.10 Las instituciones, políticas y programas públicos que deberían fomentar un mejor y más equitativo acceso al empleo de personas inactivas, desocupadas o subempleadas son muy incipientes y poco efectivos. Comparado con los países de la OCDE, el gasto público en SIL es muy bajo, con menos de 0,005% en México y Chile 0,02% versus un 0,17% del PIB en el promedio de la OCDE (OCDE, 2011). Por otro lado, si bien la región ha experimentado con programas innovadores de inserción laboral, su alcance es todavía menor, y estas modalidades más efectivas no se han implantado todavía en muchos países de la región. Por otra parte, hay todavía espacio para mejorar la efectividad de estas iniciativas. Como consecuencia, más del 70% de los trabajadores de la región busca empleo por métodos informales, a partir de sus redes de parientes y amigos, los cuales tienden a perpetuar las desigualdades iniciales (Mazza, 2011).

B. Fuerza de trabajo poco preparada y sistemas de formación de la fuerza de trabajo ineficaces.

3.11 Insuficiente capital humano en la fuerza laboral y demanda insatisfecha de habilidades para las empresas de la región. De acuerdo a los resultados de las pruebas “Program for International Students Assessments” (PISA) de 2009 disponibles para países de ALC, un 48% de las jóvenes entrando al mercado de trabajo son incapaces de entender un texto básico y un 62% no puede realizar cálculos simples, con importantes diferencias en los desempeños por quintil socioeconómico (OCDE, 2010a). Asimismo, 64% de los adultos (35-64 años) y 46% de los adultos jóvenes de 24-34 años poseen menos que educación secundaria completa (2009-2010) y si bien existen escasas medidas del acervo de habilidades de la fuerza laboral en América Latina, la evidencia sugiere que décadas de baja calidad educativa han hecho mella en la calidad de la fuerza laboral de la región.

3.12 La falta de habilidades es un cuello de botella para el crecimiento. Un tercio de las empresas de ALC –69% en Brasil y 56,6% en Argentina– identifican a la formación inadecuada de los trabajadores como el mayor obstáculo para sus operaciones y como una dificultad principal para la innovación (Banco Mundial, 2010). También en un buen número de países en la región, un porcentaje de empleadores mayor al del promedio mundial manifiesta tener problemas para contratar trabajadores con las habilidades que requieren (Manpower, 2013). Alrededor del 90% de empresarios en Argentina, Brasil y Chile señalan que no encuentran

las competencias que necesitan para producir competitivamente (Bassi y otros, 2012). Asimismo, para la mayoría de empresarios en Honduras, Bahamas, Panamá y Uruguay, las deficiencias en habilidades constituyen la principal dificultad que enfrentan en el proceso de selección de personal (Flores y otros, 2013a). El desarrollo de las habilidades de la fuerza laboral es especialmente importante en el grupo de países de la región que se caracterizan por ser economías pequeñas, con limitados recursos naturales, y elevada migración, muchos de ellos en Centro-América y el Caribe (Downes, 2007). La experiencia de los países del Sudeste Asiático, ilustra la importancia de invertir en el capital humano de la fuerza laboral, conjuntamente con políticas de desarrollo productivo y promoción de la inversión extranjera que fomenten la demanda de empleo (Almeida y otros, 2012b; CEPAL, 2012).Las desigualdades iniciales en habilidades, lejos de cerrarse, se amplían con el tiempo. La formación a lo largo de la vida laboral es notablemente menor para los trabajadores menos educados (Huneeus y otros, 2012). Asimismo, la evidencia muestra que las empresas tienden a invertir más en la capacitación de personas con mayor nivel de educación inicial (Huneeus y otros, 2012; Flores Lima y otros, 2013a). A esto se suma el hecho de que las firmas de menor tamaño que constituyen la gran mayoría de firmas en la región, y que suelen tener trabajadores peor calificados, tienden a invertir menos en formar a sus trabajadores que las empresas medianas o grandes (Flores Lima y otros, 2013a). La evidencia también sugiere que muchas empresas pequeñas no invierten en capacitación porque usan tecnologías de producción sencillas y poco innovadoras.

3.13 La mayoría de empresas en la región tienden a capacitar a sus trabajadores en habilidades específicas y no en habilidades generales. Los datos de cuatro encuestas a empresas en Bahamas, Honduras, Panamá y Uruguay coinciden en mostrar que entre el 60 y el 70% prioriza la inversión en habilidades específicas a la ocupación y que la inversión en habilidades socioemocionales o transversales (matemáticas o lenguaje) es mucho menor (Flores Lima y otros, 2013a). Una encuesta realizada en Bahamas muestra la importancia de la falta de destrezas socioemocionales, como un factor determinante tanto en inhibir la contratación como en el despido de trabajadores (Pinder y Fazio, 2013). Esto estaría asociado a la transferibilidad de las habilidades transversales y socioemocionales de los trabajadores activos, lo cual reduce el retorno para las empresas y revela la necesidad de financiar este tipo de formación con otros recursos.

3.14 La mayoría de los países carece de un sistema de formación articulado, con mecanismos adecuados de aseguramiento de pertinencia y calidad. Los países de ALC cuentan con instituciones públicas de formación profesional financiadas principalmente con un impuesto específico que toma la forma de una contribución a la nómina de las empresas. A pesar de que los recursos destinados son considerables, 17 millones de dólares anuales en Uruguay, casi 200 millones en Chile, 80 millones en Panamá (dólares corrientes 2010), la efectividad de estas inversiones es probable que sea baja, debido a factores que afectan a la calidad y pertinencia de la formación impartida (Huneeus y otros, 2012), en particular la ausencia de la mayoría de aspectos relevantes que caracterizan a los sistemas de Formación para el Trabajo (FT) en países que han mostrado mayor efectividad (ver párrafo 2.15).

C. Acceso desigual a aseguramiento social ante riesgos de salud, pobreza en la vejez o desempleo y problemas de incentivos a la informalidad.

3.15 La región cuenta con leyes de trabajo y políticas de seguridad social que buscan promover el bienestar social. En todos los países de la región existen leyes laborales y

políticas y programas de seguridad social con el objetivo de promover el bienestar de los trabajadores y en particular aquellos especialmente vulnerables, como los ancianos, los enfermos o los desempleados. Estos beneficios son en general accesibles a partir del trabajo y en el caso de los de la seguridad social están financiados mayoritariamente por impuestos sobre la nómina, pagados por trabajadores y empresas.

3.16 Sistemas de aseguramiento con baja cobertura. En promedio en la región casi 6 de cada 10 trabajadores no está contribuyendo a ninguno de estos sistemas, a pesar de que, particularmente en el caso de la seguridad social, en muchos países ambicionan a cubrir a toda la fuerza laboral e incluso en algunos casos a toda la población. Esto implica que unos 130 millones de personas está trabajando sin ahorrar para una pensión o sin acceso a un seguro de salud[20]. Esta situación es especialmente preocupante en la mayoría de países andinos y centroamericanos, donde la desprotección alcanza a más de 7 trabajadores de cada 10, mientras que en los países del cono sur y Caribe la relación es menor a 5 de cada 10 (Gráfico 11). La baja cobertura puede explicarse por problemas de diseño, ya que parte de los seguros sociales de la región eximen de afiliación y contribuciones a los trabajadores no asalariados, los cuales constituyen en promedio más del 40% del empleo en la región (llegando al 60% en Nicaragua, Perú o Bolivia), y por problemas de funcionamiento del mercado de trabajo que inciden en que un elevado número de trabajadores empleados en micro, pequeñas y medianas empresas no están afiliados aun cuando por ley debieran estarlo. Apenas un 17% de los trabajadores por cuenta propia y un 18% por ciento de los trabajadores de empresas de menos de 5 empleados cotizan a la seguridad social, mientras que este porcentaje se eleva al 65% en las empresas grandes (de más de 50 empleados).

3.17 La desprotección es particularmente importante entre los más pobres, pero las clases medias también están descubiertas. Empleando la aproximación de Easterly (2001), quien identifica a la clase media como la población entre los deciles III y VIII, se observa que apenas la mitad de los trabajadores de clase media aporta (frente al 11% entre los pobres y el 72% entre los de mayor ingreso). Dentro de ellos, solo el 15% de los trabajadores por cuenta propia de clase media en ALC contribuyen (frente al 64% de los asalariados de clase media que contribuyen (Gráfico 12). En otras palabras, en la región existe una gran vulnerabilidad, de los más pobres y de las clases medias, ante la enfermedad, la pérdida del empleo y la vejez (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013; OCDE, 2010b).

3.18 Como promedio en la región, solo 4 de cada 10 adultos mayores en la actualidad disfruta de una pensión contributiva, proporción que se eleva a 6 de cada 10 al añadir las pensiones no contributivas. Sin embargo, en la región hay muchas realidades previsionales. En países como El Salvador, Honduras o República Dominicana el porcentaje de adultos mayores con una pensión está por debajo del 15%. En otro grupo de países (Colombia, Ecuador, Nicaragua, Perú y Venezuela) entre el 20% y el 40% de la población adulta recibe una pensión. Solo países como Brasil, Argentina, Chile y Uruguay tienen una cobertura contributiva superior al 60% de la población adulta mayor (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013; OCDE, 2010b).

[20] Aunque tienen acceso a los servicios de salud en países donde se ha universalizado el servicio como en Brasil o a través de Ministerios o Secretarías de Salud de la región. Sin embargo, estos últimos suelen ser de peor calidad, y con menor cobertura de servicios, que los ofrecidos por los seguros sociales.

3.19 La elevada rotación entre empleos formales e informales, redunda en bajas pensiones, y en coberturas de salud erráticas, incluso para los que contribuyen. En la región existe una elevada rotación entre trabajos formales, trabajos informales, situaciones de desempleo y, sobre todo para las mujeres, períodos fuera de la fuerza laboral. En promedio para seis países de ALC (Argentina, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela), del total de trabajadores formales en un momento dado, 21% no lo es luego de un año, donde 9% transita a empleos asalariados informales, 4% a cuenta propia y el resto al desempleo o a la inactividad (Goñi, 2013; Flores Lima, Zamora, y Contreras, 2013b). Esta elevada rotación implica coberturas de salud erráticas y bajas densidades de cotización –definidas como el porcentaje del tiempo total de trabajo que una persona contribuye a la seguridad social–, lo cual se traduce en bajas pensiones, tanto en sistemas públicos de reparto como en sistemas privados de capitalización individual[21]. Así, mientras que las tasas de reemplazo teóricas para un trabajador formal se sitúan en torno al 60% (en línea con el promedio en la OCDE), dadas las bajas frecuencias de aportes es más probable que las pensiones representen entre 20% y 40% del último salario (Banco Mundial, BID y OCDE, 2013).

3.20 La falta de cobertura ante la vejez tiene una importante dimensión de género. Las mujeres enfrentan menores niveles de cobertura por su menor conexión con el mercado de trabajo durante su historia laboral. Aunque las mujeres que trabajan contribuyen a tasas muy similares a las de los hombres, las mujeres tienen niveles de participación laboral entre 20 y 40 puntos porcentuales más bajos que los de los hombres, y tienen lagunas contributivas mayores; esto hace que el porcentaje de hombres que recibe una pensión sea como media 5 puntos porcentuales superior al de las mujeres (50% vs 45%).

3.21 El crecimiento económico no alcanza para aumentar la cobertura. La evidencia indica que la respuesta (elasticidad) del número de contribuyentes al crecimiento económico es limitada. El ratio de cotizantes sobre empleados apenas aumenta entre 10 y 20 puntos porcentuales al duplicarse la renta per cápita, lo cual supone un escenario relativamente desfavorable para las próximas cuatro décadas (Bosch, Melguizo y otros, 2013).La región debe abordar reformas para aumentar la cobertura, de una manera fiscalmente sostenible, y consistente con la generación de empleo formal.

3.22 Una expansión importante de Beneficios no Contributivos (BNC) ha permitido aumentos muy importantes de cobertura en pensiones y salud y una reducción de la pobreza y la desigualdad. En Brasil por ejemplo, se estima que en ausencia de beneficios pensionales no contributivos la tasa de pobreza entre las personas de más de 65 años sería del 60% en vez del 5% observado (Ministerio de Previdencia Social, 2011). Asimismo, la expansión de la cobertura de la seguridad social a partir de pensiones no contributivas explica un 11% de la reducción total en la desigualdad (Ferreira de Souza, 2011). Este aumento de la cobertura no contributiva se ha dado tanto en países de renta media-alta como Argentina, Brasil, Chile y México para colectivos de difícil cobertura como en países de renta media-baja como Ecuador y especialmente en Bolivia, donde se ha logrado casi una cobertura universal, en un entorno donde apenas el 20% de los trabajadores aporta al sistema contributivo. Este aumento en cobertura constituye una buena noticia. Sin embargo, dependiendo de su

[21] Por ejemplo, en Chile, uno de los sistemas previsionales más consolidados de la región, el 38% de los hombres afiliados cotiza menos del 50% del tiempo. En Perú y México, en torno a la mitad de los hombres en edad de trabajar nunca cotizó, respectivamente y de aquellos que estuvieron afiliados el 45% en México y el 49% en Perú, cotizan menos seis meses al año.

diseño, la expansión de las pensiones y la salud no contributiva podría llevar a reducir todavía más la cobertura de los regímenes contributivos, como se describe en el párrafo 2.24.

3.23 A pesar del bajo nivel de afiliación, muchos sistemas de pensiones tienen problemas de sostenibilidad. Esto es debido al efecto del envejecimiento demográfico en aquellos países que no realizaron reformas estructurales y mantuvieron los tradicionales diseños públicos de reparto y beneficio definido. Los problemas de sostenibilidad también aquejan a países que llevaron a cabo reformas estructurales hacia capitalización individual y gestión privada, por el efecto de los costos de transición. Por ejemplo en Chile, este costo se estima en torno a 4 puntos porcentuales del PIB cada año, desde la reforma realizada en 1981 (Melguizo, Muñoz, Tuesta y Vial, 2009).

3.24 A los problemas de sostenibilidad de sistemas contributivos, hay que añadir el costo presente y futuro de las pensiones no contributivas (PNC). El gasto promedio en PNC en ALC se sitúa en promedio en torno al 0,4% del PIB por año, elevándose a cerca del 1% en Brasil, Bolivia o Chile. Debido al progresivo envejecimiento de la población, y dependiendo de cambios en la cobertura y en la forma de actualización, el gasto público podría hasta triplicarse en términos de producto en los próximos años.

3.25 En la región existe una alta vulnerabilidad a la pérdida del empleo en la región. Si bien la tasa de desempleo de la región es baja (7%) y la duración del desempleo también lo es (solo un 16,2% lleva desempleado más de un año), el riesgo de quedar desempleado es alto y este riesgo es mayor para los trabajadores informales que para los formales. En promedio para los siete países para los que se dispone de datos de panel, la probabilidad de quedar desempleado es el doble para trabajadores asalariados informales que formales. Ante la falta de mecanismos de protección ante el desempleo, las personas necesitan recurrir a empleos informales o trabajos por cuenta propia. Por ello, tras un episodio de desempleo, la probabilidad de encontrar un empleo informal es el doble que uno formal.

3.26 La región no cuenta con sistemas de protección ante el desempleo integrales. Solo ocho países de la región cuentan con un seguro de desempleo. En el resto, el único método de protección ante el desempleo son las indemnizaciones por despido. Las indemnizaciones por despido en América Latina son mayores que en el promedio de los países de la OCDE o del Caribe (Downes, 2009; Heckman y Pagés, 2004), pero similares a las legisladas en otras regiones emergentes o en desarrollo (Holzmann, Pouget, Vodopivec y Weber, 2011). Estos mecanismos sin embargo solo cubren a los trabajadores formales a pesar del que el riesgo de desempleo es mayor para los informales. Aun para los formales, hay evidencia de que en muchos casos, los trabajadores que pierden su empleo no reciben las indemnizaciones (Kaplan y Sadka, 2007). Algunos países han implementado programas de empleo temporal durante crisis. Si bien sirven para mantener el consumo de trabajadores informales, éstos programas suelen llegar tarde, tienden a permanecer en funcionamiento luego de superada la crisis, y con altos costos administrativos. Otro reto es que las políticas pasivas de protección al desempleado (ya sean indemnizaciones o seguro de desempleo) suelen están desvinculadas de las políticas de inserción laboral.

D. Baja capacidad institucional.

3.27 Baja capacidad de diseño y ejecución de políticas y programas laborales y de seguridad social. A los problemas específicos destacados anteriormente, se suma un avance limitado e inadecuado en el desarrollo de las instituciones en el sector. Se observa una baja capacidad de diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas y programas laborales y de seguridad social de la región y su articulación en sistemas.

3.28 Los ministerios de trabajo tienen dificultades para ejercer de manera efectiva sus funciones. Sus marcos y estructuras institucionales en muchos casos provienen de los años 60 ó 70 y fueron desarrollados para atender principalmente conflictos en las relaciones laborales, labor que ocupa buena parte de sus recursos. No están adaptados al contexto actual, ni a la necesidad de diversificar sus roles y responsabilidades, motivados por los procesos de globalización, liberalización y democratización ocurridos en las últimas décadas (OIT, 1997; Velásquez-Pinto, 2011). Por ello, disponen de escasas capacidades para alinear su institucionalidad y organización para facilitar el ejercicio de funciones tales como rectoría, supervisión, entrega de servicios, y análisis de políticas[22]. Por ejemplo, los ministerios no cuentan con sistemas de información adecuados ni con sistemas de monitoreo y evaluación que les permitan corregir o ajustar sus políticas y programas de manera permanente, o eliminar lo que no funciona. Asimismo, aunque los ministerios tienen como nuevas responsabilidades la promoción de políticas de empleo y formación de capital humano que requieren la colaboración e incluso co-ejecución con el sector privado, organizaciones no gubernamentales y otros ministerios del sector público (ej. Educación), no están preparados para ello. En general, la coordinación entre entidades públicas para el desarrollo e implementación de estrategias, políticas y programas transversales es muy reducida. Las posibilidades de cambio se ven limitadas por asignaciones presupuestarias escasas, donde casi la totalidad del presupuesto se asigna al pago de salarios, y donde las escalas salariales son bajas, impidiendo la atracción de personal calificado para mejorar los procesos de formulación, gestión, monitoreo y evaluación.

3.29 Baja capacidad de enfrentar los retos de la seguridad social. Los ministerios de trabajo tampoco se han adaptado a los retos de baja cobertura de la seguridad social, y a la división de responsabilidades entre ellos y los institutos de seguridad social, las superintendencias, y los ministerios de hacienda. Las responsabilidades en el área de seguridad social varían mucho entre los ministerios de trabajo de la región, con responsabilidades principales para recolectar y administrar sistemas de pensiones, y otros (la mayoría) que tienen responsabilidades más de política, con la administración de los sistemas de seguridad social en manos de una institución independiente.

3.30 Insuficiente capacidad de administración de los institutos de seguridad social. La gestión de los institutos de seguridad social se caracteriza en general por una falta de autonomía política y gremial, y un débil marco institucional que a menudo redunda en altos gastos administrativos y deficientes decisiones financieras. Además, en muchas de las

[22] La **rectoría** se refiere a las acciones de regulación del sector y diseño de políticas. La **supervisión** se refiere a la capacidad para controlar, inspeccionar o fiscalizar acciones que realizan los agentes externos al Ministerio. La **entrega de servicios** se refiere a las acciones (a través de áreas de línea o de terceros) para generar y entregar servicios. La función de **análisis** incluye las acciones de estudio, investigación, generación de información o prospectiva (modelamiento), así como las acciones de monitoreo y evaluación de políticas y programas.

instituciones de seguridad social los regímenes de pensiones y de salud, en la práctica, no son independientes y mantienen una gestión conjunta, lo cual impacta el esquema de toma decisiones y la sostenibilidad financiera de la institución. Esta situación genera una escasa confianza en el sistema que, por una parte, limita la participación de los empleadores y trabajadores y, por otra parte, dificulta la implementación de propuestas orientadas a aumentar cobertura y garantizar la sostenibilidad de largo plazo.

3.31 En resumen, la baja cobertura y calidad de los servicios de intermediación, que motiva que los buscadores de empleo utilicen principalmente redes de familiares y amigos, conjuntamente con las desigualdades en habilidades, producto de deficientes sistemas de educación y de FT, se traducen en importantes inequidades, lo cual constituye además un grave obstáculo para la productividad. Al mismo tiempo, las desigualdades en la generación de ingresos se traducen también en desigualdades en el acceso al aseguramiento social. Los sistemas de apoyo a la inserción laboral, de FT y de aseguramiento social no solo no son capaces de revertir estas desigualdades y promover ganancias en productividad, sino que a menudo son parte del problema. Esta situación se perpetúa por la existencia de ministerios de trabajo poco equipados para diseñar y ejecutar políticas y programas, y con poca articulación con el sector privado, que limita su entendimiento de la situación en el mercado laboral. Todo lo anterior indica que es necesario promover reformas importantes en las instituciones laborales y de seguridad social, y al mismo tiempo, promover un mayor y más equitativo acceso al empleo, una fuerza de trabajo mejor formada y un mejor y más equitativo aseguramiento social. Sin ello, será difícil lograr mayor crecimiento con equidad en la región.

IV. LECCIONES APRENDIDAS DE LA EXPERIENCIA DE LAS OPERACIONES DEL BID

A. Resultados de los Informes de Terminación de Proyecto (PCR) y parámetros de desembolsos.

4.1 En el área de apoyo a políticas y programas laborales, la experiencia operativa del BID ha estado orientada principalmente a apoyar procesos de mejora de intervenciones e instituciones con especial énfasis en temas de intermediación de la mano de obra, programas de capacitación (con un fuerte foco en jóvenes y mujeres), transición de escuela al trabajo y mejora de los sistemas de información laboral. En el área de seguridad social, la experiencia operativa se ha dirigido a apoyar procesos de reforma que buscan contribuir a consolidar la estabilidad macroeconómica y fiscal, fortalecer la institucionalidad del sistema previsional del país y más recientemente a reformas de pilares no contributivos de pensiones y a sistemas de protección ante el desempleo. De toda esta experiencia operativa acumulada, se desprende un conjunto de lecciones aprendidas que ayudan a guiar la cartera del Banco en el sector en sus nuevas operaciones financieras y de cooperación técnica.

4.2 Esta sección no cuenta con información referida a informes sectoriales sobre el tema laboral y de seguridad social de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) ya que los mismos aún no se han realizado. El único análisis de OVE disponible es un análisis temático que recoge la revisión del trabajo del Banco en referencia a los programas de capacitación de jóvenes (Ibarrarán y Rosas Shady, 2009). Los aprendizajes de esta revisión temática han sido incorporados en esta sección.

4.3 A continuación, se resumen las lecciones aprendidas obtenidas de la revisión documental[23], entrevistas en profundidad con jefes de equipo de proyectos, especialistas del Banco y con ejecutores, y un taller de validación de los resultados del ejercicio. El análisis incluyó trece operaciones de préstamos de inversión: ocho de la cartera activa y cinco operaciones ya cerradas, así como de cuatro operaciones de apoyo presupuestario.

Transición Escuela-Trabajo e Inserción laboral de desempleados, subempleados y personas vulnerables

- **Personal calificado en los servicios de empleo.** Para mejorar las tasas de colocación de personas vulnerables es necesario incorporar personal calificado tanto en la atención a los grupos más vulnerables como en la captación de vacantes.
- **Pensando en sistemas de calidad.** La participación de proveedores de formación privados y la competencia entre ellos no basta para asegurar la calidad de la formación; es esencial establecer mecanismos de aseguramiento de calidad.
- **Políticas de generación de empleo.** Es importante, complementar los programas de inserción laboral con políticas que promuevan la generación de empleo y la reducción de los costos de contratación de jóvenes y otros grupos vulnerables en el mercado laboral.
- **Necesidad de acompañamiento.** Es necesario acompañar a los jóvenes, sobre todo a los de mayor vulnerabilidad con programas de mentoría y orientación y mantenerlos motivados para evitar la deserción.
- **Formación en planta.** La formación en planta debería tener como premisa el compromiso de los empresarios en contratar a las personas formadas al final del entrenamiento. Asimismo, la experiencia muestra que el trabajar con firmas de mayor tamaño implica una mayor calidad de la formación en planta[24].
- **Barreras a la participación.** Para muchas personas, los mismos factores que impiden la participación en el mercado laboral, impiden también la participación en programas de inserción. Es importante identificar esos factores (por ejemplo, cuidado infantil, cuidado de otras personas en el hogar) e incorporarlos en el diseño de la intervención.

Formación de Trabajadores Activos

- **Separación de funciones**. Se deben establecer y separar funciones de provisión, de funciones de supervisión, acreditación, y certificación.
- **Pago por resultados**. Se deben establecer condiciones de entrega y seguimiento de información acerca de resultados para todos los agentes y entidades públicos o privados que reciban recursos públicos.
- **Marcos regulatorios**. Se requieren marcos regulatorios efectivos, al igual que en otros mercados sujetos a captura por asimetrías de información.
- **Asociaciones Público-Privadas (APP) efectivas**. Se requiere el desarrollo de APP efectivas con cofinanciamientos por parte del sector público, empleadores y en algunos casos, trabajadores.
- **Formación en MyPE**. Los programas orientados a mejorar la productividad de los trabajadores de MyPE deben incluir formación gerencial, y asesoramiento integral acerca de cómo mejorar la productividad de la firma.

[23] Basado en análisis de documentos de préstamo, matrices de resultados y de riesgos, evaluaciones de impacto de programas BID y Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), informes de Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI), Informe de Seguimiento de Progreso (PMR), Informe de Terminación de Proyecto (PCR), estudios sectoriales y documentos del FOMIN. Se incorporan también las lecciones aprendidas a partir del análisis de programas de capacitación para jóvenes recogidas en González-Velosa, Ripani y Rosas Shady (2012) y Bassi, M.; Busso, M.; Urzúa, S. y J. Vargas (2012); de programas de intermediación laboral recogidas en Mazza, Jacqueline (2011), y sobre formación laboral de la población activa recogidas en Bassi, Marina, Graciana Rucci y Sergio Urzúa (2013), De Mendoza, Cecilia, Cristóbal Huneus y Graciana Rucci (2013), De Mendoza, Cecilia, Cristóbal Huneus y Graciana Rucci (2012); De Mendoza, Cecilia, Laura di Capua, y Graciana Rucci (2013).

[24] Esto no implica dejar de trabajar con PYME. Por el contrario, el reconocimiento de este hecho hace más necesario el apoyo a las mismas, mediante reforzamiento de sus mecanismos de planificación, monitoreo y ejecución de la capacitación.

Aseguramiento Social
• **Contrato social** y **economía política**. El aseguramiento social y la legislación laboral son parte del contrato social de los países, lo cual hace que aparte de consideraciones técnicas se deban tener en cuenta condicionamientos históricos, culturales y políticos que afectan a la toma de decisiones. En los últimos años, el Banco y la región han aprendido que las reformas tienden a ser más exitosas cuando se alcanzan consensos y que para llegar a éstos el Banco y los países pueden promoverlos a partir del levantamiento de datos; la elaboración de diagnósticos rigurosos; la promoción de espacios de sociabilización de diagnósticos; campañas de comunicación; y la creación de espacios consultivos para las reformas, tales como comisiones de reforma (Chile) o consultas ciudadanas (Barbados). • **Educación previsional**. Un factor clave para llevar adelante una reforma de pensiones es la incorporación adecuada de programas de educación previsional que permita al conjunto de participantes disponer de toda la información necesaria sobre el diseño y funcionamiento del nuevo sistema.

4.4 También se detectaron lecciones transversales como: (i) la necesidad de fortalecer la institucionalidad de los ministerios de trabajo, los sistemas de formación para el trabajo, y la administración de seguridad social en sus funciones de rectoría, supervisión, entrega de servicios y/o análisis según corresponda; (ii) la importancia de dedicar tiempo, recursos y esfuerzos a realizar evaluaciones de impacto rigurosas dado que es la única manera de obtener resultados contundentes sobre la efectividad de los programas. Asimismo, es necesario diseñar las evaluaciones para que ofrezcan lecciones acerca de los canales por los cuales se llega a obtener un impacto y que estas lecciones retroalimenten el diseño de nuevas políticas y programas; (iii) la necesidad de coordinar esfuerzos en la región para contar con información estadística actualizada, incluyendo datos de corte longitudinal y datos administrativos accesibles y ordenados que permitan mejorar la información sobre la dinámica laboral y registrar la información de los beneficiarios de las diferentes intervenciones; (iv) la importancia de lograr una coordinación eficaz con otros Organismos Multilaterales durante la etapa de preparación de un programa de apoyo a una reforma laboral o de seguridad social; y (v) el enfoque de país: es difícil, y poco aconsejable, exportar un tipo particular de reforma a otros países de la región con diferentes estructuras e instituciones políticas y económicas, por ello, es conveniente identificar las áreas de fortaleza en cada país y buscar apoyar las reformas en esos pilares. Asimismo, es esencial entender las características del contexto (ej. altas tasas de informalidad versus altas tasas de desempleo juvenil o en el caso de países caribeños, altos flujos migratorios), y variar el énfasis y enfoque para enfrentar los problemas más específicos de cada país. El uso de intercambios intrarregionales y con los países de la OCDE, ha sido un mecanismo eficaz para promover la discusión de cómo adaptar intervenciones laborales de un país a otro, según el contexto individual de cada uno de ellos.

B. Resultados de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM).

4.5 La Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) para los proyectos del sector muestra mejoras notables en todos los aspectos del diseño de cada operación, y en particular en los aspectos de evaluabilidad y análisis económico, y en la incorporación a partir de 2011 de análisis costo-beneficio en todas las evaluaciones (Cuadro 1). Vale la pena destacar que en el año 2012, el puntaje de las operaciones aprobadas para el sector fue superior al promedio del Banco en todos los aspectos. El diseño y ejecución de evaluaciones de impacto rigurosas es un aspecto fundamental en todos los programas del sector. A mediados del año 2013, se cuenta con una cartera de 17 evaluaciones de impacto con una metodología de evaluación rigurosa, que ya cuentan con fondos confirmados y que se encuentran en distintos niveles de avance. Estas

evaluaciones serán claves para retroalimentar el diseño y la ejecución de las operaciones del Banco y, a través de su difusión, de las intervenciones realizadas por los gobiernos de la región.

Cuadro 1. Resumen de las DEM para proyectos del Sector

Criterio	Promedio proyectos del sector				Promedio proyectos Banco 2012 N=125
	2009 N=2	2010 N=1	2011 N=3	2012 N=4	
Sección Lógica del programa	6,8	8,9	7,5	8,6	8,3
Sección Análisis económico	0,0	0,0	9,5	9,6	9,4
Sección Evaluación y monitoreo	5,8	7,6	8,9	9,4	7,5
Sección Gestión de riesgo	8,7	7,5	10,0	10,0	9,8

4.6 Parámetros de desembolsos. Las operaciones del Sector a la fecha han correspondido a aproximadamente un 3,2% de los desembolsos de la cartera total del Banco[25]. Los patrones de desembolso de los proyectos del Sector con relación a los países donde se ejecutan han demostrado un desempeño similar al conjunto de los sectores del Banco. El Cuadro 2 muestra que 84% de los proyectos del Sector están dentro o por encima de los límites normales de desembolsos contra un 77% de promedio en el Banco, y solo 17% están por debajo de la banda inferior, con un promedio general del Banco de 23%.

Cuadro 2. Proyectos en relación con el promedio de cada país

Criterio	LMK		IDB	
	#	%	#	%
Por encima de la banda superior	1	17%	203	42%
Entre las bandas/límites	4	67%	168	35%
Por debajo de la banda superior	1	17%	113	23%
Total	**6**		**484**	

Nota: Datos al 31 de diciembre de 2012. Proyectos SG-INV, se excluyen proyectos no elegibles.

C. Ventajas comparativas del Banco en el sector.

4.7 Históricamente, el Banco ha venido acompañando a los países de la Región en la modernización de sus servicios de empleo y de capacitación para el trabajo, así como en reformas de seguridad social. Desde el año 1994 y a través del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), se comenzó a experimentar con pilotos innovadores en reconversión laboral, servicios de intermediación y en programas de capacitación laboral con especial atención a los jóvenes, con participación del sector privado los cuales propiciaron el desarrollo de la cartera del Banco en préstamos en esas áreas[26]. También ha liderado la realización de estudios con gran impacto en el Sector y un gran número de estudios y

[25] Al 31 de diciembre de 2012.
[26] Ver: Mazza, Jacqueline, Angela Paris, Gustavo Márquez y Laura Ripani (2005).

evaluaciones de impacto que constituyen en algunos aspectos el grueso de la evidencia existente en el sector para América Latina[27].

4.8 A partir del 2009, el Banco se propuso fortalecer su posicionamiento estratégico en el sector creando una unidad dedicada exclusivamente a estos temas, que permitiera incrementar el número de países atendidos y lograr una aproximación sistémica a los temas laborales y de seguridad social. Con ello, el Banco se diferenció de otros organismos multilaterales, dando una clara señal de la importancia que le confiere a estos temas y la intención de aumentar sus inversiones en términos técnicos y financieros. La proximidad cultural y la inversión en la conformación de un equipo con altas destrezas en el análisis, y en el diseño y ejecución de intervenciones laborales y de seguridad social en la región, lo posicionan como un interlocutor fuerte y como la institución de primera elección al buscar los países apoyo financiero y técnico en estos temas.

4.9 Lo anterior se refleja en la comparación de la cartera del Banco con respecto a la cartera de los principales organismos multilaterales que proveen financiamiento para los países de la región. El Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), contó con una cartera de proyectos para el área de Enseñanza, Servicios Sociales y de Salud, que alcanza los US$8,8 billones en el período de 2007 a 2011[28]. Sin embargo, los proyectos de esta área carecen de un foco en el sector de mercado laboral y seguridad social, agrupándose en cuatro temáticas principales: agua, desarrollo urbano, mejora de la calidad educativa y otras áreas de inversión social. El Banco Mundial (BM) contó con una cartera de proyectos en el sector para el período de 2009 a 2013 de US$554 millones[29], en un total de siete países miembros del BID que son Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador, Honduras, México y Perú, y dos países que no lo son: Granada y Antigua y Barbuda. Por su parte, en el mismo período, el BID destinó un total de US$894 millones específicamente para el área de mercados laborales y seguridad social[30], a doce países de la región (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, Haití, Jamaica, México, Paraguay, Perú, y la República Dominicana). Adicionalmente, el BID tiene proyectos de cooperación técnica en el área de mercados laborales y seguridad social en 17 países de la región. Esto convierte al BID en el socio más importante de los países de la región en este sector.

4.10 En lo referente a intercambio de experiencias exitosas, el Banco tiene como ventaja comparada que, gracias a la "Red de Apoyo Técnico de los Servicios de Empleo," puede conectar a los diferentes servicios de empleo de la región, permitiendo colaboración de

---

[27] Ver por ejemplo el informe de Progreso Económico y Social, 2004 ¨Se Buscan Buenos Empleos", el informe Development in the Américas del 2010 "La Era de la Productividad", el libro "Good Intentions, Bad Outcomes" por S. Levy, en 2008, el libro "Law and Employment: evidence from Latin America and the Caribbean" 2004, (coautoreado por el premio Nobel J. Heckman y C. Pagés), el informe "Desconectados: Habilidades, educación y empleo en América Latina" (Bassi, M., M. Busso, S. Urzúa y J. Vargas, publicado en 2012, el libro "The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance" por A, F. Hernandez, y S. Levy publicado en 2012, el libro "Mejores Pensiones, Mejores Trabajos" por M. Bosch, A. Melguizo y C. Pagés, y numerosos documentos de trabajo, notas técnicas y artículos publicados en las mejores revistas, que constituyen muchas de las referencias de este documento.

[28] Fuente: http://www.caf.com/es/cifras-de-caf/cartera

[29] Sitio web del Banco Mundial: revisión de documentos de proyecto.

[30] Datos de cartera del BID extraídos de OPUS. Incluye préstamos en código compartido, donde en caso de préstamo de inversión se toma el monto del componente laboral y en los Préstamos Basados en PBL se divide el monto total por el número de componentes para determinar el monto asignado a los componentes laborales. La misma metodología se usó para calcular la cartera del BM en este sector.

buenas prácticas entre estos servicios, así como con servicios de países OCDE. En los últimos tres años, el diálogo regional de políticas se ha constituido en otro instrumento muy importante de intercambio de experiencias. Finalmente, la posibilidad de experimentar con modelos piloto vía financiamiento del FOMIN, especialmente en el área de empleabilidad juvenil, constituye otra fuente de ventaja comparada. En ese sentido, la iniciativa New Employment Opportunities (NEO) del FOMIN, en colaboración con la Unidad de Mercados Laborales, constituye un importante vehículo para desarrollar y llevar a escala APP cuyo objetivo sea mejorar la empleabilidad de los jóvenes.

4.11 Adicionalmente, el Banco se ha propuesto ser un referente de conocimiento en los temas laborales y de seguridad social de la región. Para ello, continuando con investigaciones previas, está invirtiendo en buscar soluciones para la baja cobertura de seguridad social[31], analizando las mejores opciones para proteger a los trabajadores de la región del riesgo de desempleo (a ser recogidas en un volumen a publicar en el 2014), y explorando cómo mejor dotar a la fuerza de trabajo de las habilidades requeridas para aumentar su productividad. El banco también está trabajando en un sistema de indicadores laborales disponibles en línea. Asimismo, como se ha mencionado, el Banco está impulsando una amplia agenda de evaluaciones de impacto rigurosas de programas laborales y de seguridad social.

4.12 Dado lo anterior, el Banco trabajará en forma prioritaria en: (i) mejorar la transición escuela-trabajo y la inserción laboral de personas vulnerables o de difícil empleabilidad; (ii) buscar una mejor formación para la fuerza de trabajo activa; (iii) lograr mejores mecanismos de aseguramiento social para los trabajadores de la región, y (iv) modernizar y mejorar la capacidad institucional de los ministerios de trabajo, los institutos de seguridad social y los sistemas nacionales de FT dado que éstas han sido identificadas en la evidencia y en las lecciones aprendidas como los grandes cuellos de botella para generar más y mejores trabajos en la región. El Banco ya cuenta con un equipo de profesionales con un alto nivel de conocimiento y experiencia en las áreas (i) y (iii). El equipo buscará reforzarse en el área (ii) y descentralizar más profesionales a las representaciones a fines de mejorar la capacidad de diálogo con los países[32]. Para enfrentar el área (iv) el Banco acrecentará la coordinación al interior de la institución, y con otras instituciones, tales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), dentro del marco de un Memorando de Entendimiento (MOU) firmado recientemente entre las dos instituciones.

4.13 La puesta en práctica de estas prioridades implica relegar a un segundo plano intervenciones en otras áreas importantes, como la seguridad en el trabajo y la prevención de accidentes laborales, la migración, la creación de empleos verdes, la ratificación de estándares laborales, la erradicación del trabajo infantil y el trabajo forzado, el fortalecimiento sindical, la negociación salarial o la promoción del diálogo social, donde la OIT, la OIM (Organización Internacional para las Migraciones) y la Organización de los Estados Americanos (OEA) tienen ventajas comparativas para llevarlas a cabo.

---

[31] Las cuales se recogen en el libro *Mejores Pensiones, Mejores Trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe* publicado por el Banco en octubre de este año, así como en dos publicaciones adicionales de próxima publicación (*Un Panorama de las Pensiones en América Latina y el Caribe*, conjuntamente con la OECD y el Banco Mundial y el libro *Aseguramiento social y sector informal en economías de ingreso medio: Como proteger a los trabajadores creando empleo*, conjuntamente con el Banco Mundial, y el IZA Institute for Labor de Alemania).

[32] Los detalles acerca de cómo lograr estos objetivos serán presentados en las discusiones de presupuesto.

4.14 Las ventajas comparativas actuales del Banco en las áreas anteriormente mencionadas no condicionan su inversión en el futuro. De hecho, dado que el Banco evoluciona de la mano de nuevos desafíos enfrentados por los países de la región, y por el avance del conocimiento a nivel internacional, sus ventajas comparativas también lo hacen.

V. METAS, PRINCIPIOS, DIMENSIONES DEL ÉXITO Y LÍNEAS DE ACCIÓN QUE GUIARÁN LAS ACTIVIDADES OPERATIVAS Y DE INVESTIGACIÓN DEL BANCO

5.1 La meta principal del Banco en el sector de mercados laborales es promover la creación de mejores empleos (productivos y formales, es decir con acceso a aseguramiento social y protección de la ley del trabajo) como motor de crecimiento con equidad.

5.2 Para alcanzar esta meta, el accionar del Banco estará regido por los siguientes principios:

a) Coherencia e integralidad. Se buscará promover intervenciones integrales y sistémicas, buscando la articulación entre políticas y programas nuevos y existentes, y asegurando la coherencia de todas las intervenciones para asegurar mejores empleos, tanto en el Banco como en los países.

b) Participación activa del sector productivo y los representantes del sector trabajador. Se fomentará la participación activa del sector productivo, y la creación de innovaciones en políticas a través de alianzas público-privadas, en las políticas de empleo, la formación de la fuerza laboral y la seguridad social. Se involucrará a los representantes del sector trabajo en el diseño e implementación de políticas laborales.

c) Intervenciones basadas en el conocimiento y en la evaluación. El diseño de las intervenciones estará sustentado por la evidencia y el conocimiento previo, y en caso que éste no exista, se sentarán las bases para generar ese conocimiento e informar operaciones futuras.

d) Cooperación y coordinación con otras instituciones con un mandato en el área de apoyo a la generación de mejores empleos, tales como la OIT.

5.3 Para alcanzar la meta propuesta, el accionar del Banco en el sector se enfocará en las siguientes cuatro dimensiones de éxito:

A. Dimensión 1: Los jóvenes de la región y los trabajadores desempleados, subempleados o de difícil empleabilidad[33] transitan al trabajo de forma más rápida y efectiva y con mejores expectativas de salario.

5.4 Se plantean las siguientes líneas de acción relacionadas con esta dimensión del éxito:

a) Complementar el trabajo propuesto en el SFD de educación para cerrar la brecha educación-trabajo, a partir del desarrollo de vínculos entre la educación y el sector productivo; y la mejora de la información y orientación que reciben los jóvenes en el sistema escolar sobre retornos y oportunidades en el mercado de trabajo.

[33] Por carecer de las habilidades que requiere el mercado, por falta de información, por barreras de acceso o por sufrir de discriminación por razón de género, raza, zona de residencia, status socioeconómico, o por orientación sexual, entre otras.

b) Mejorar la costo-efectividad de las políticas y programas de inserción laboral para trabajadores desempleados, subempleados o de difícil empleabilidad.

c) Mejorar la capacidad de las instituciones a cargo de estas políticas y programas de monitorear resultados, evaluar los impactos obtenidos con estas intervenciones y retroalimentar los diseños de las intervenciones a partir de éstos.

5.5 Para llevar a cabo estas líneas de acción se proponen las siguientes actividades:

1. Actividades operativas.

a) Fortalecimiento de la vinculación escuela-trabajo y los mecanismos de información y orientación para jóvenes: creación de mecanismos de coordinación intersectoriales e interinstitucionales; creación o fortalecimiento de instituciones cuya misión sea vincular los contenidos de la ET a las necesidades del sector productivo, con una fuerte participación del sector productivo; creación o fortalecimiento de programas y mecanismos de vinculación, tales como pasantías y contratos de aprendices que permitan una formación en planta estructurada y de acuerdo a contenidos pre-establecidos y regulados; generación de mecanismos de acreditación de instructores en planta; creación de mecanismos de información acerca de oportunidades y retornos en el mercado de trabajo, por ocupación y sector; y vinculación de las entidades de formación de ET con los servicios nacionales de empleo.

b) Transformación y fortalecimiento de servicios de empleo, con énfasis en mejorar la bolsa de empleo, la atención y servicios a trabajadores, la atención y servicios para empresas, la formación de consejeros, la modernización de las instalaciones, la homologación de procesos y estándares de calidad y servicios entre oficinas, el desarrollo de vínculos con proveedores de servicios de capacitación y otros servicios sociales requeridos para lograr una buena inserción laboral y la mejora del rol de los servicios de empleo como articuladores de todo el SIL.

c) Fortalecimiento de los programas de inserción laboral, con énfasis en mejora en la capacidad de identificar las necesidades y el acompañamiento de los beneficiarios, en particular el diagnóstico de habilidades cognitivas y socioemocionales; de focalización; intervenciones directamente con empresas o asociaciones que las representen, que promuevan la inserción laboral y la empleabilidad de grupos vulnerables; desarrollo de capacidad de seguimiento de resultados en el mercado laboral; y mejora de las capacidades de evaluación de impacto.

d) Colaborar en equipos multisectoriales para el desarrollo de intervenciones lideradas por otros sectores que tengan consecuencias en la empleabilidad de grupos vulnerables y su inserción laboral.

e) Las actividades operativas descritas arriba (a, b, c y d) incluirán intervenciones para responder a las barreras específicas que enfrentan las mujeres. Por ejemplo, en cuanto a información y orientación vocacional se proveerá información acerca de opciones de formación en ocupaciones no tradicionales, que frecuentemente tienen salarios mayores. También se incorporarán servicios de cuidado infantil. Asimismo, se buscará aumentar el costo efectividad de todas las intervenciones a partir de un mayor uso de la tecnología tanto en las bolsas de empleo, como en el desarrollo de programas de formación virtual.

2. Actividades de conocimiento.

a) Evaluaciones de impacto de programas de vinculación escuela-trabajo, tales como pasantías y contratos de aprendices, de acuerdo a contenidos pre-establecidos y regulados.

b) Evaluaciones de impacto de programas de información y orientación para jóvenes.

c) Evaluaciones de impacto en curso de 17 intervenciones de programas de capacitación, servicios de empleo y programas de emprendedurismo juvenil sobre la inserción laboral y la incidencia de crimen y otros comportamientos de riesgo, distinguiendo, cuando sea posible, impactos por género, grado de vulnerabilidad, edad, raza y etnia.

B. Dimensión 2: Los trabajadores y las empresas tienen acceso a mecanismos de formación de la fuerza laboral, pertinentes y costo-efectivos. La prioridad en esta dimensión es orientar la formación hacia las demandas del sector productivo y mejorar el ámbito regulatorio para promover inversiones costo-efectivas por parte de los individuos, empresas, y estado.

5.6 En relación a esta dimensión, se plantea como línea de acción la mejora de la calidad y pertinencia de los sistemas de formación para el trabajo. Para ello se desarrollarán las siguientes actividades:

1. Actividades operativas: estrategias de vinculación con el sector productivo; intervenciones en empresas o asociaciones que las representen, que promuevan la formación de los trabajadores y la certificación de los trabajadores; desarrollo de marco de cualificaciones y estándares de competencias; desarrollo de mecanismos de identificación de brechas de habilidades; desarrollo de mecanismos de focalización; incentivos para promover inversiones por parte de trabajadores, empleadores y estado que permitan superar problemas de subinversión; programas para fomentar la inversión en formación de gerentes y trabajadores en MyPE como parte de una estrategia integral para el aumento de la productividad de las firmas; desarrollo de marcos normativos definiendo las responsabilidades de los distintos actores; definición de estándares de calidad para entidades de formación; desarrollo de mecanismos de seguimiento de beneficiarios en el tiempo; certificación de habilidades, mecanismos de monitoreo y evaluación de resultados e impactos en el mercado laboral; y participación en actividades de préstamo multisectoriales que tengan impactos en la productividad de los trabajadores. En el desarrollo de estas actividades se prestará especial atención a las barreras particulares que enfrentan las mujeres para participar en programas de desarrollo de habilidades y se buscará aumentar el costo efectividad de éstas a partir de un mayor uso de la tecnología en el desarrollo de programas de formación virtual.

2. Actividades de conocimiento: desarrollo de mecanismos de identificación de brechas de habilidades; evaluaciones de mecanismos de fomento a la inversión en capacitación; evaluaciones de mecanismos de certificación de habilidades; desarrollo de encuestas de productividad y formación de los recursos humanos para documentar las prácticas de formación de trabajadores en las empresas de la región; e informe del Banco acerca de las habilidades que necesita la fuerza laboral de la región para mejorar la productividad.

C. Dimensión 3: Los trabajadores tienen mayor acceso a sistemas de aseguramiento social, sostenibles y que fomentan el empleo formal. La prioridad es el aumento de la cobertura de los sistemas, de manera que sea consistente con la creación de empleo formal.

5.7 Se plantean las siguientes líneas de acción relacionadas con esta dimensión del éxito:

a) Apoyo a reformas de los códigos del trabajo conducentes a una mejora efectiva de la protección y a una mayor creación de empleo formal.

b) Mejora de la cobertura, sostenibilidad e institucionalidad de los sistemas de pensiones.

c) Mejora de la cobertura y de la protección efectiva ante el riesgo de desempleo, su vinculación con PAML y la capacidad de respuesta ante crisis.

d) Complementar las actividades propuestas en el SFD de Salud para realizar reformas a la financiación de los sistemas de seguro social que promuevan cobertura universal.

5.8 Para llevar a cabo estas líneas de acción, se desarrollarán las siguientes actividades:

1. **Actividades operativas**: apoyo a reformas en el código laboral; mejoras en los programas de pensiones no contributivas; establecimiento de sistemas de incentivos a la afiliación a los sistemas contributivos de pensiones y más generalmente, cambio en los sistemas de financiación de salud y/o pensiones, con un mayor componente de recursos generales; reformas paramétricas en los sistemas de pensiones; diseño de reglas fiscales que incorporen las obligaciones contraídas por parte del estado en relación a los sistemas de pensiones y más en general, mecanismos que permitan establecer la sostenibilidad fiscal de los sistemas de pensiones; intervenciones en empresas, o asociaciones que las representen, que promuevan la formalización de los trabajadores; diseño e implementación de nuevos sistemas de protección al desempleado que tomen en consideración el conjunto de instrumentos existentes, su reforma, y su vinculación y/o articulación con los de nueva creación, tomando en cuenta en su diseño el acceso desigual de las mujeres a los sistemas contributivos de seguro social; y desarrollo de encuestas de protección social en al menos seis países de la región el cual constituye un sistema de información para la mejor toma de decisiones en materia de aseguramiento y protección social.

2. **Actividades de conocimiento**: evaluaciones de mecanismos e intervenciones de fomento a la formalización; e informe del Banco acerca de cómo proteger mejor a los desempleados.

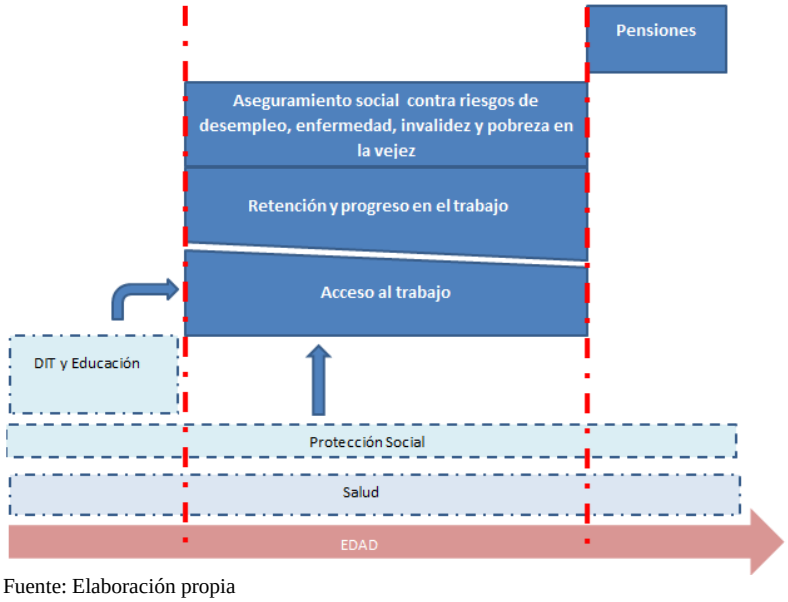
D. Dimensión 4: Fortalecimiento Institucional. Se fortalece la capacidad de los Ministerios de Trabajo, los Institutos Nacionales de Capacitación y las Administraciones de Seguridad Social, así como los marcos regulatorios que éstos elaboran, para poder llevar a cabo las tres dimensiones de éxito anteriores y aumentar la eficacia de los recursos invertidos por los distintos agentes (trabajadores, empresas, gobierno, instituciones formadoras públicas, privadas y ONGs) en el sector.

5.9 En relación a esta dimensión, se plantea como línea de acción la mejora de las funciones de rectoría, es decir la capacidad para diseñar políticas y regular el sector; de supervisión, es decir la capacidad para controlar, inspeccionar o fiscalizar acciones; de entrega de servicios; y de análisis, incluyendo acciones de estudio, generación de información, monitoreo y evaluación de políticas y programas. Para ello se desarrollarán las siguientes actividades:

1. **Actividades operativas**: apoyo a reformas normativas que mejoren la gobernanza del sector trabajo y la capacidad de rectoría de los ministerios de trabajo, en conjunto con otras instituciones del sector (institutos de capacitación, administraciones de la seguridad social); apoyo a los países de la región a desarrollar herramientas de análisis y y datos de mercado laboral, así como capacidades que permitan un mejor análisis del mercado laboral y una mayor coherencia de intervenciones para generar mejores trabajos; diseño y apoyo de iniciativas nacionales de competitividad y capital humano; desarrollo de sistemas multi-ministeriales con ministerios de educación, desarrollo social, ministerios de la mujer, economía y/o finanzas; capacitación de personal para realizar nuevas funciones, análisis de procesos y propuestas de mejoramiento, diseño e implantación de modelos de gestión por riesgo que permita focalizar recursos escasos, reingeniería de los flujos de trabajo, mejorando la eficiencia y calidad de los procesos; apoyo a la instalación de sistemas integrados de gestión informática que contenga los datos de todos los procesos de trabajo, instalación de herramientas que permitan aprovechar datos transaccionales y transformarlos en indicadores de gestión para focalización y toma de decisiones.
2. **Actividades de conocimiento**: análisis de modelos institucionales para el ejercicio de las funciones primordiales de los ministerios de trabajo, estudios sobre mejores prácticas internacionales (técnicas y organizacionales) para el desempeño de los roles ministeriales. Desarrollo de un sistema de indicadores laborales para toda la región disponible en línea.

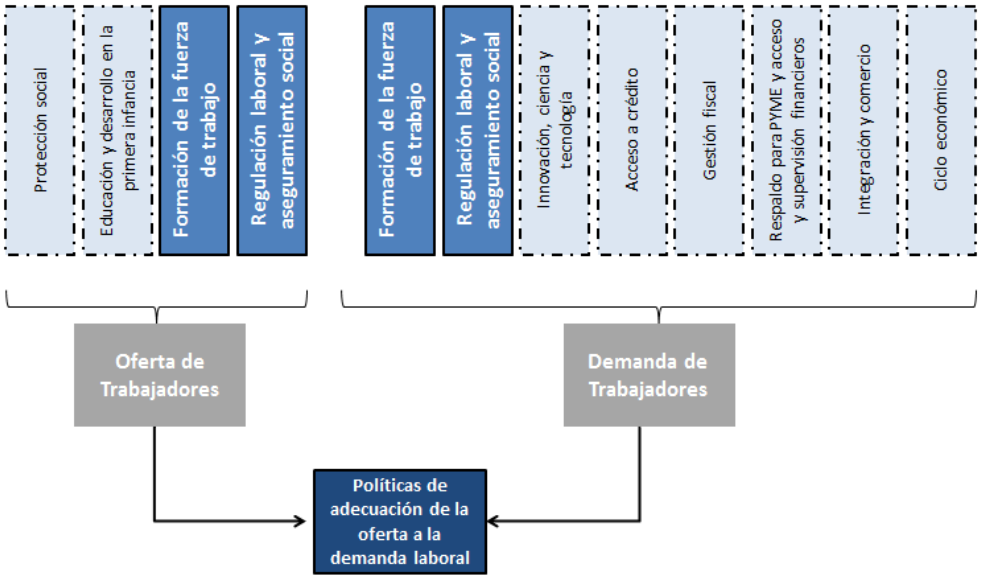
FIGURAS

Figura 1 - Mercados laborales dentro de la Estrategia para una Política Social Favorable a la Equidad y la Productividad



Fuente: Elaboración propia

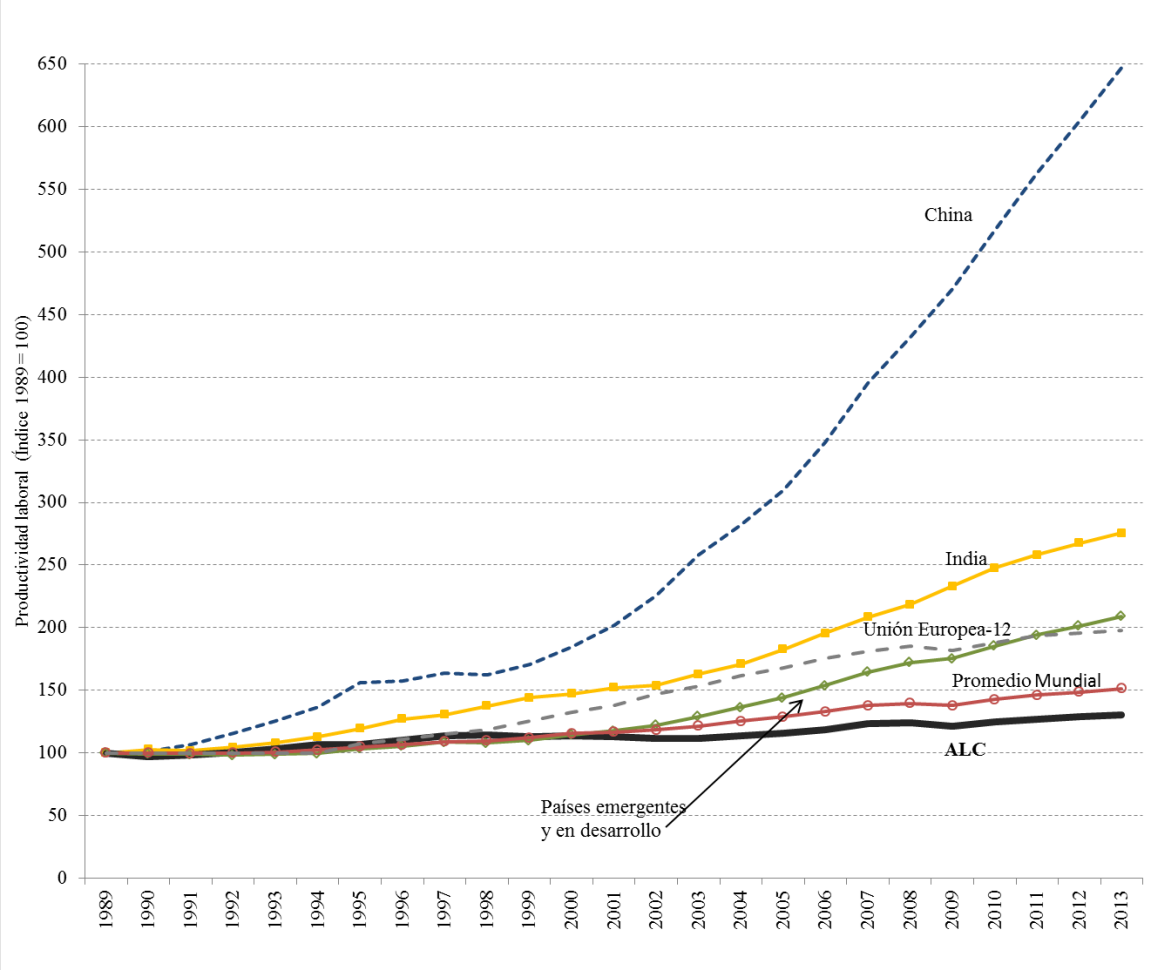
Figura 2 - Factores que intervienen en la creación de mejores empleos



Fuente: Elaboración propia.

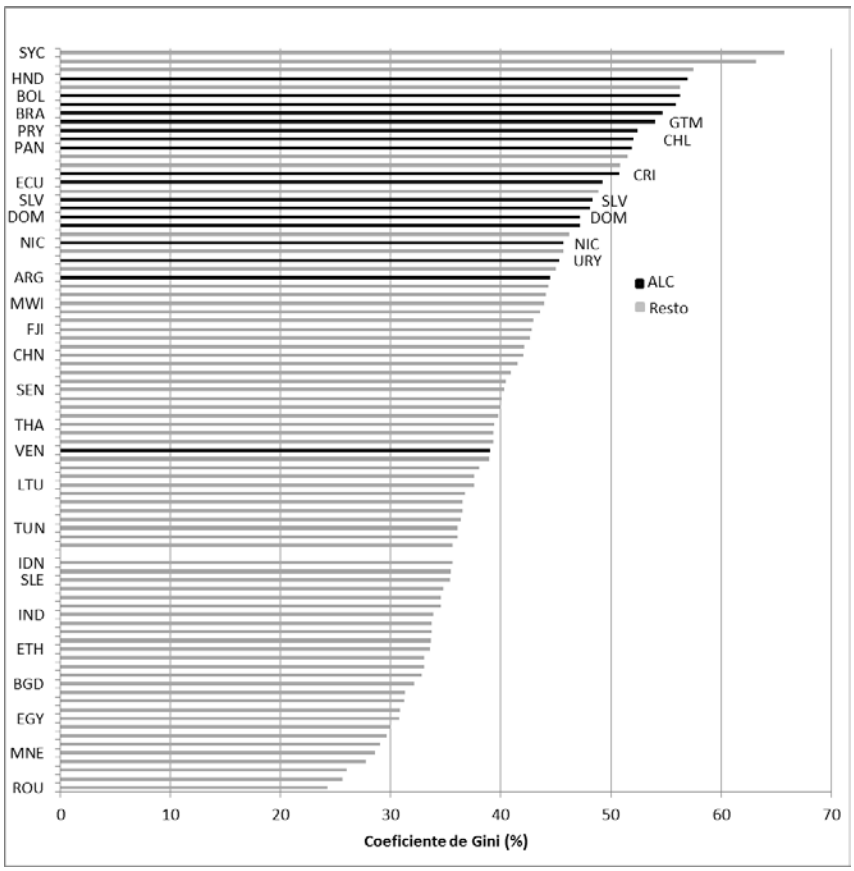
GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolución de la productividad laboral, 1989=100



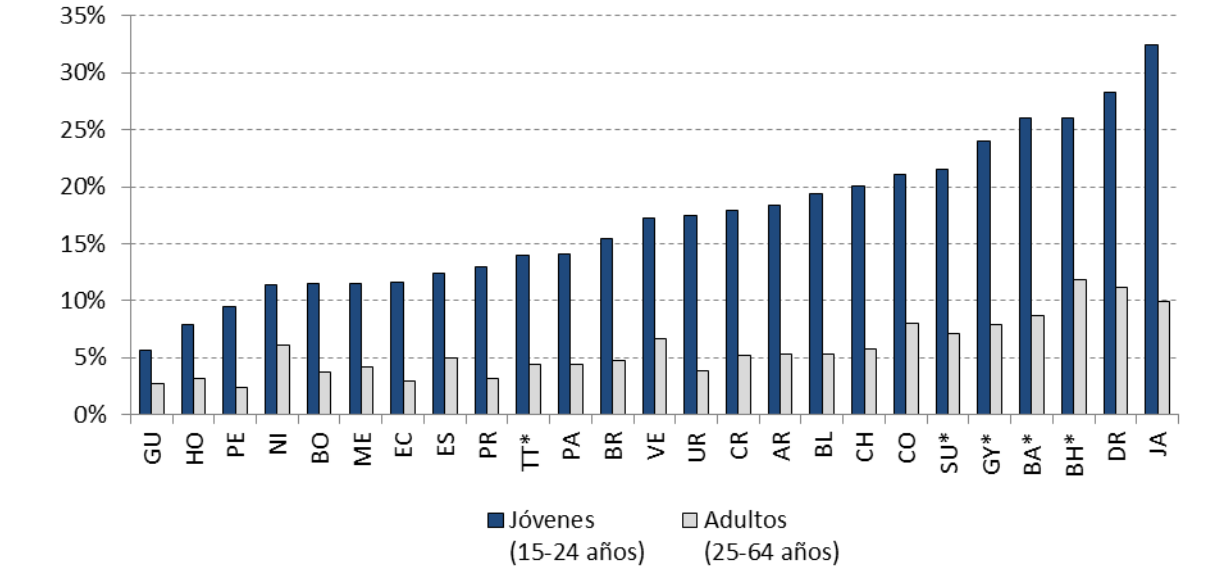
Fuente: The Conference Board Total Economy Database, January 2013.
http://www.conference-board.org/data/economydatabase/

Gráfico 2 - Desigualdad, ALC y resto del mundo, 2010



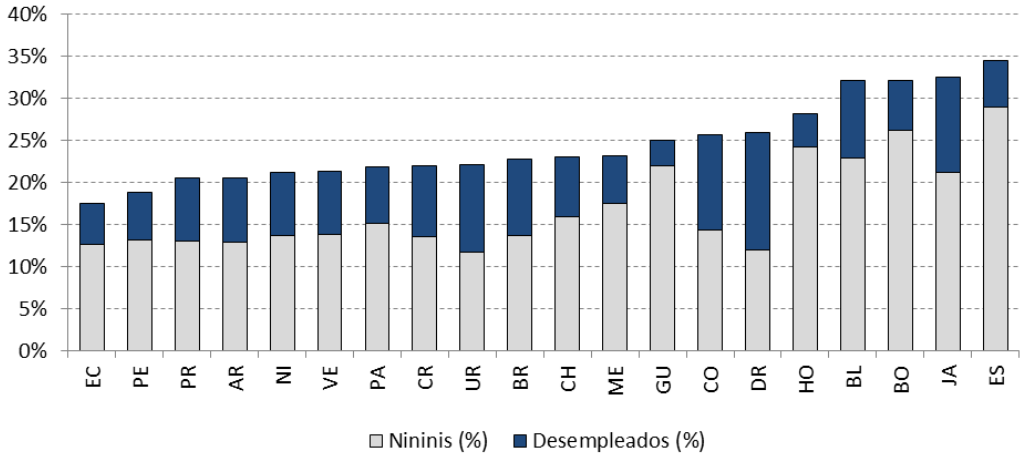
Nota: Coeficiente de Gini toma valores de 0 (igualdad total) a 100 (desigualdad total).
Fuente: World Development Indicators, Banco Mundial.

Gráfico 3 - Tasa de desempleo, jóvenes vs. adultos



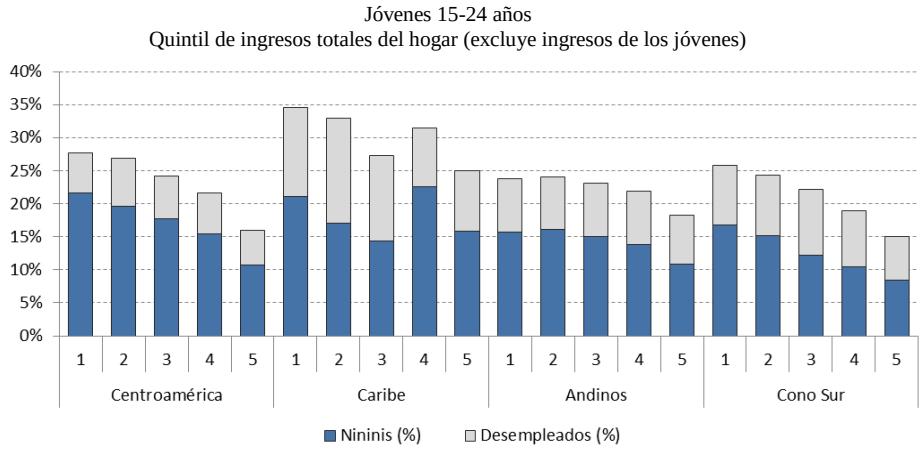
Nota: Estimado bajo metodología armonizada. Los países identificados con (*) fueron obtenidos de las estadísticas de la OIT (ILOSTAT) pudiendo resultar en cifras no directamente comparables.
Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de cada país.

Gráfico 4 - Porcentaje de población joven que ni estudia, ni trabaja, ni busca empleo (ninini) o desempleada



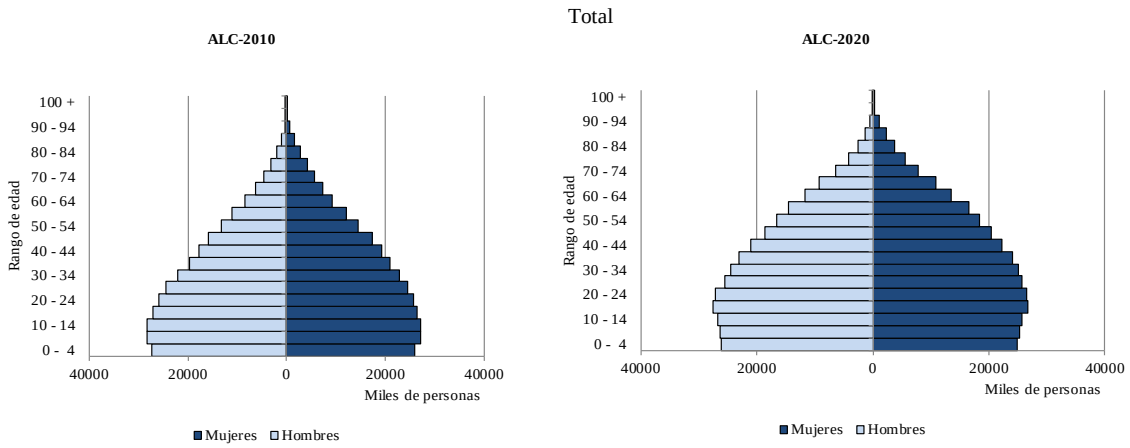
Nota: (1) Los jóvenes que ni estudian ni trabajan (nini) corresponden a la suma de los ninini y los desempleados; (2) No se dispone de datos para Bahamas, Barbados, Guyana, Surinam, Trinidad y Tobago.
Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de cada país.

Gráfico 5 - Jóvenes ninini o desempleados según nivel socioeconómico del hogar (excluyendo ingresos de los jóvenes)



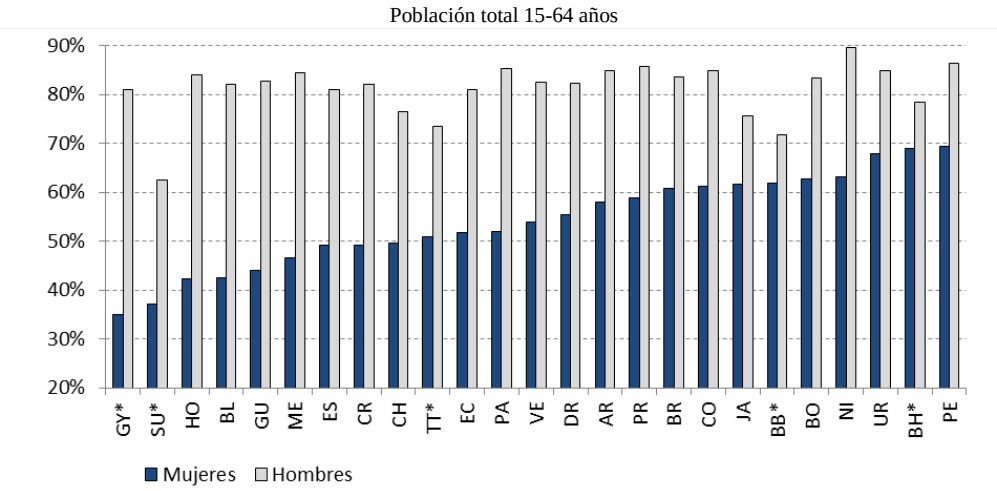
Nota: (1) Los jóvenes que ni estudian ni trabajan (nini) corresponden a la suma de los ninini y los desempleados; (2) No se dispone de datos para Bahamas, Barbados, Guyana, Surinam, Trinidad y Tobago.
Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de cada país.

Gráfico 6 - Distribución de la población según edades en ALC



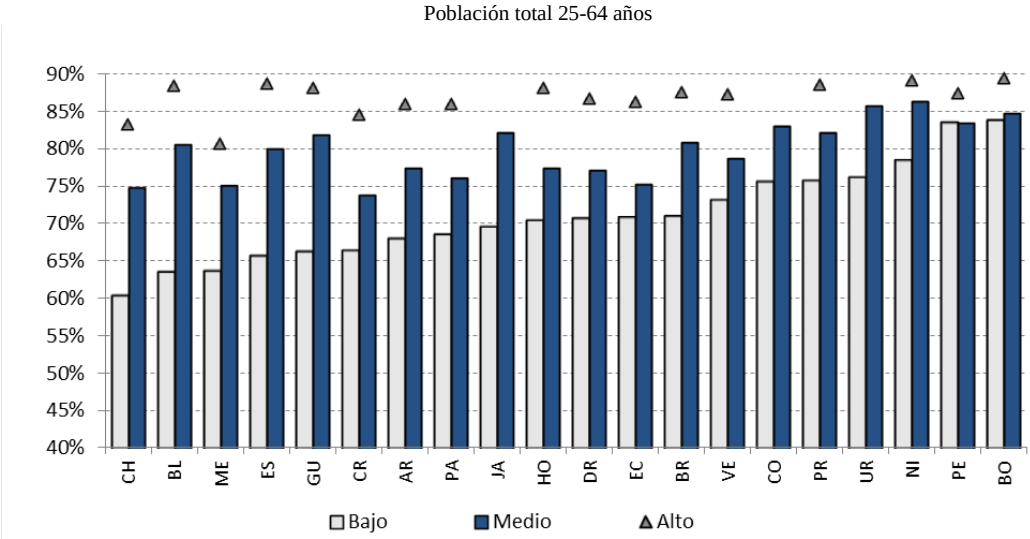
Fuente: Celade, División de Población de la CEPAL. Revisión 2012.

Gráfico 7 - Tasa de participación laboral, por género



Nota: Estimado bajo metodología armonizada. Los países identificados con (*) fueron obtenidos de las estadísticas de la OIT (ILOSTAT) pudiendo resultar en cifras no directamente comparables.
Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de cada país.

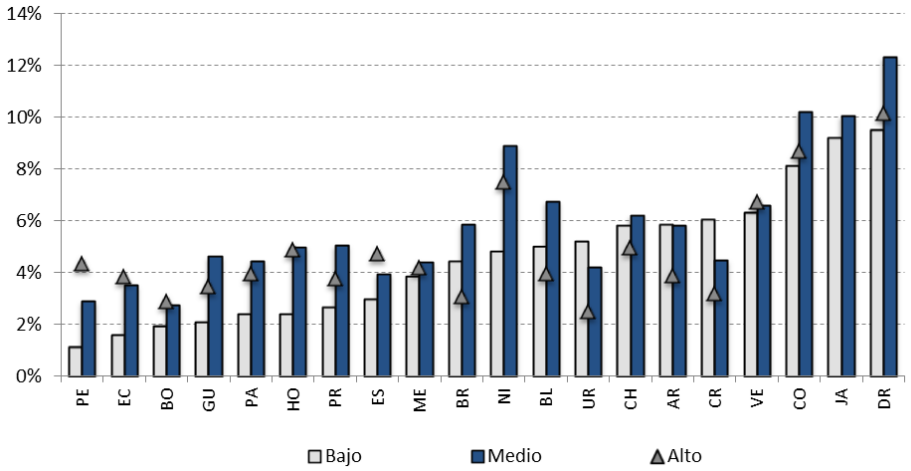
Gráfico 8 - Tasa de participación de adultos, según nivel educativo



Nota: No se dispone de datos para Bahamas, Barbados, Guyana, Surinam, Trinidad y Tobago.
Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de cada país.

Gráfico 9 - Tasa de desempleo de adultos, según nivel educativo

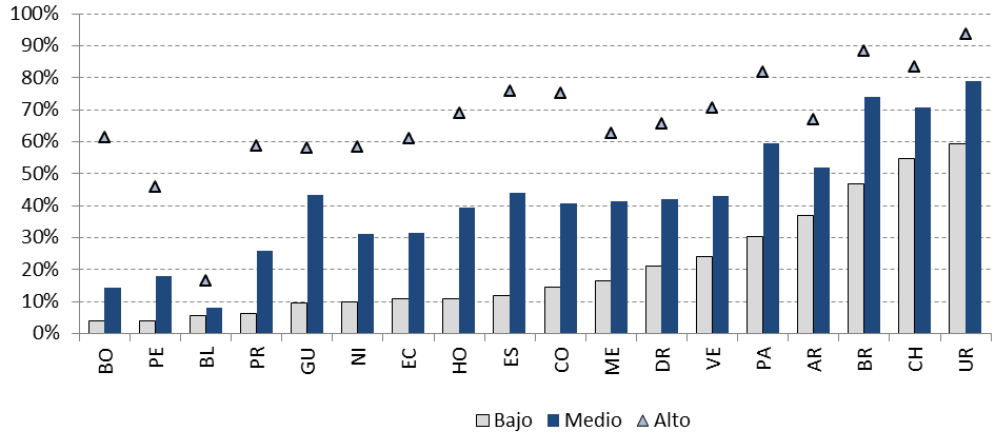
Población total 25-64 años



Nota: No se dispone de datos para Bahamas, Barbados, Guyana, Surinam, Trinidad y Tobago.
Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de cada país.

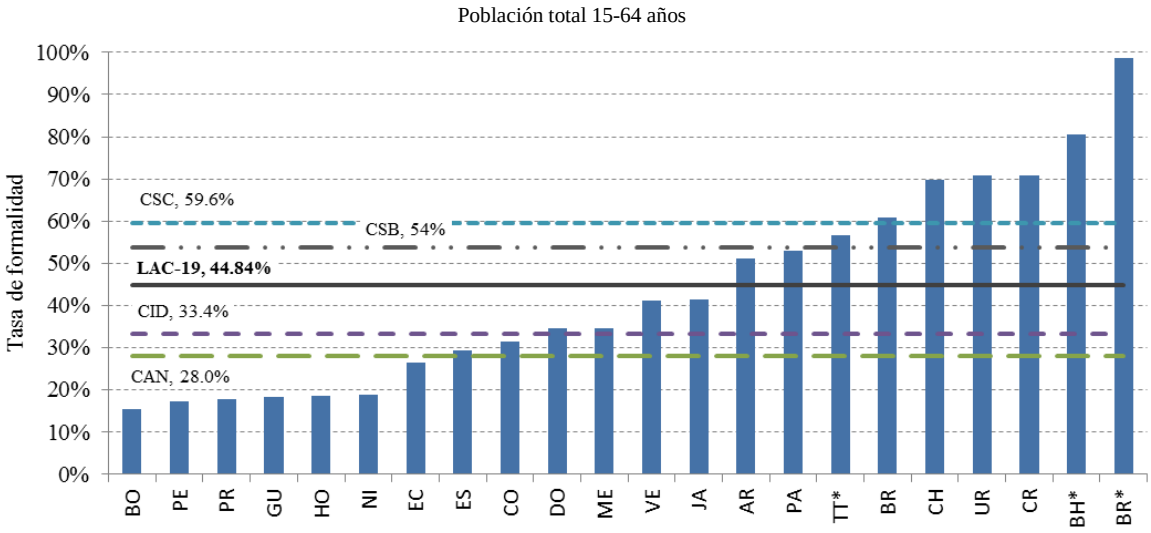
Gráfico 10 - Tasa de formalidad de adultos ocupados, por nivel educativo

Población total 25-64 años



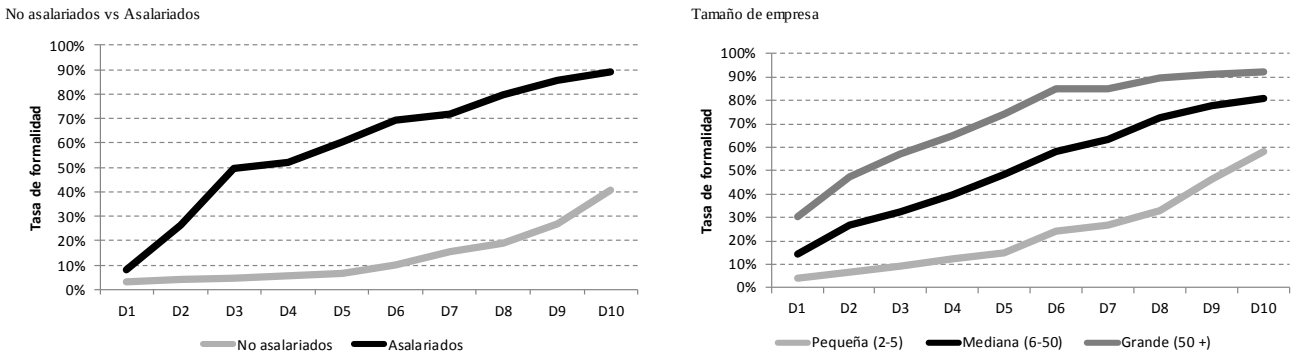
Nota: (1) No se dispone de datos para Bahamas, Barbados, Guyana, Surinam, Trinidad y Tobago; (2) Tasa de formalidad (ocupados): proporción de ocupados que son contribuyentes o afiliados a un régimen de pensión. En Argentina, Ecuador, República Dominicana, Paraguay, Perú y Venezuela sólo se pregunta sobre afiliación/cotización al sistema previsional a los asalariados, por tanto, la información de ocupados corresponde solamente a la población asalariada.
Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de cada país.

Gráfico 11 - Tasa de formalidad de ocupados: Año 2010



Nota: (1) Estimado bajo metodología armonizada. Los países identificados con (*) fueron estimados a partir de datos de la base de datos de Pensiones del Banco Mundial, encuestas de hogares y proyecciones de población de Naciones Unidas. Para el resto de los países del Caribe no se cuenta con información comparable; (2) Tasa de formalidad (ocupados): proporción de ocupados que son contribuyentes o afiliados a un régimen de pensión. En Argentina, Ecuador, República Dominicana, Paraguay, Perú y Venezuela sólo se pregunta sobre afiliación/cotización al sistema previsional a los asalariados, por tanto, la información de ocupados corresponde solamente a la población asalariada.
Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de cada país.

Gráfico 12 - Tasa de formalidad de ocupados por decil de ingreso laboral monetario en ALC



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de cada país.

Referencias

Ahsan, A. and C. Pagés (2009). “Are all labor regulations equal? Evidence from Indian manufacturing.” Journal of Comparative Economics 37, 62–75

Almeida, R. and P. Carneiro (2012). "Enforcement of Labor Regulation and Informality." American Economic Journal: Applied Economics, vol. 4(3), pages 64-89, July. American Economic Association.

Almeida, R, J. Arbelaez, M. Honorati, A. Kuddo, T.Lohmann, M. Ovadiya, L. Pop, M.L Sanchez Puerta and M. Weber (2012a) “Improving Access to Jobs and Earning Opportunities:The Role of Activation and Graduation Policies in Developing Countries”. Social Protection and Labor Discussion Paper. No 1204. Background Paper for the World Bank 2012-2022 Social Protection and Labor Strategy.

Almeida, R. J. Behrman, D. Robalino (2012b). *The Right Skills for the Job?* The World Bank. Washington DC.

Amarante, V., M. Manacorda, A. Vigorito and M. Zerpa (2011). "Social Assistance and Labor Market Outcomes: Evidence from the Uruguayan PANES," IDB Publications 79879, Inter-American Development Bank.

Andrade, A., M. Bruhn and D. McKenzie (2012). “A Helping Hand or the Long Arm of the Law? Experimental evidence on what governments can do to formalize firms.” Policy Research working paper No. WPS6435, Impact Evaluation series No. IE 92. The World Bank.

Antón, A, F. Hernandez and S. Levy (2012). “The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance.” Inter-American Development Bank, Washington DC.

Attanasio, O., C. Meguir and A. Otero (2011).”Pensions, Work and Informality: the impact of the 2008 Chilean Pension Reform”. Unpublished Paper, University College London.

Attanasio, O., C. Meguir and A. Otero (de próxima publicación). “The Design of A Multi-Tier Contributory Pension System: The Distributional Impact of the 2008 Chilean Pension Reform” en *Social Insurance, Informality and Labor Markets: How to Protect Workers while Creating Good Jobs, editado por M. Frolich, D. Kaplan, C.Pagés, J. Rigolini and D. Robalino.* Oxford University Press.Autor, D., J. J. Donohue and S. J. Schwab (2006). "The Costs of Wrongful-Discharge Laws." The Review of Economics and Statistics, MIT Press, vol. 88(2), pages 211-231, May.

Banco Mundial (2010). Encuesta de Empresas. http://espanol.enterprisesurveys.org/

Banco Mundial (2011). “Strengthening Skills and Employability in Peru” Labor Skills Programmatic AAA Final Report No. 61699-PE., World Bank.

Banco Mundial, BID y OCDE (2013). Una mirada a las pensiones en América Latina y el Caribe. De próxima publicación.

Bassanini, A., A. Booth, G. Brunello, M. de Paola and E. Leuven (2005). “Workplace Training in Europe.” IZA Discussion Paper No. 1640.

Bassi, M., G. Rucci y S. Urzúa (2013). ”El capital humano y el desarrollo productivo”. Mimeo. Banco Interamericano de Desarrollo.

Bassi, M., M. Busso, S. Urzúa y J. Vargas (2012). “Desconectados: Habilidades, educación y empleo en América Latina.” Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.

Bedoya, L. (2012). “Brecha Salarial para los Indígenas en Colombia. Universidad del Valle.” Facultad de Ciencias Sociales y Económicas. Departamento de Economía. Mimeo. http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/3732/4/CB-0472513.pdf

Behncke S., M. Frölich and M. Lechner (2007). “Unemployed and Their Caseworkers: Should They Be Friends or Foes?” IZA Discussion Paper No. 3149.

Bergolo, M. and G. Cruces (2012). Work and Tax Incentive Effects of Social Insurance Programs: Evidence from and Employment Based Benefit Extension. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2154274

Besley, T. amd R. Burgess (2004). “Can labor regulation hinder economic performance? Evidence from India.” The Quarterly Journal of Economics 2004, 91–134.

Betcherman, G., K. Olivas and A. Dar (2004). “Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries.” Social Protection Discussion Paper Series. No. 0402. World Bank.

Betcherman, G., M. Daysal and C. Pagés (2010). “Do employment subsidies work? Evidence from regionally targeted subsidies in Turkey.” Labour Economics, 17 (2010) 710–722.

Blanchard, O. and J. Tirole (2008). "The Joint Design of Unemployment Insurance and Employment Protection: A First Pass." Journal of the European Economic Association, MIT Press, Vol. 6(1), pages 45-77, 03.

Bloom, N. B. Eifert, A. Mahajan, D. Mckenzie and J. Roberts (2013). “Does Management Matter: Evidence from India” Quarterly Journal of Economics. Vol. 128 Issue 1.

Bosch, M., A. Melguizo y C. Pagés (2013). “Mejores Pensiones, Mejores Trabajos: Hacia la Cobertura Universal en América Latina y el Caribe.” De próxima publicación.

Bosch, M., B. Cobacho and C. Pagés (de próxima publicación)“Tacking Stock of Eight Years of Implementation of Seguro Popular in Mexico *In Social Insurance and Labor Markets: How to Protect Workers while Creating Good Jobs.*” edited by M. Frolich, D. Kaplan, C. Pagés, D. Robalino and J. Rigolini. Oxford University Press.

Bosch, M., R. Maldonado and N. Schady (2013). “The Effects of the ‘Bono de Desarrollo Humano’ on the Labor Market”. Mimeo

Bosch, M., M. Stampini y G. Bedoya (2012). ¨Are Conditional Cash Transfers Associated with Lower Labor Supply? Evidence from Mexico´s Opportunities Over the Period 2000-2009.” Nota Técnica 497. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.

Busso, M. M.V. Fazio y S. Levy Algazi (2012). (In) Formal and (Un) Productive: the Productivity Costs of Excessive Informality in Mexico” IADB Working Paper Series IDB-WP-341. Washington DC.

Bonnet, Florence, Catherine Saget and Axel Weber (2012). Social protection and minimum wages responses to the 2008 financial and economic crisis: Findings from the ILO/World Bank Inventory. International Labour Office. Employment Sector Employment Working Paper No. 113.

Bucarey, Alonso y S. Urzúa (2013). “El retorno económico de la educación media técnico profesional en Chile”. *Estudios Públicos*, N° 129 (verano 2013), 1-48.

Caliendo, M., K. Tatsiramos and A. Uhlendoff (2009). “Benefit duration, unemployment duration and job match quality: A regression-discontinuity approach.” IZA Discussion Paper No. 4670.

Camacho, A., E. Conover and A. Hoyos (2012). “Effects of Colombia´s Social Protection System on Workers’ Choice between Formal and Informal Employment”. Unpublished Paper. Universidad de los Andes.

Card, D., J. Kluve and A. Weber (2010). “Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis.” The Economic Journal 2010, 120, F452-F477.

Carneiro, P. and J. Heckman (2003). “Human Capital Policy”, In: Inequality in America: What Role for Human Capital Policies (edited by James Heckman and Alan Krueger), MIT Press.

Cave, G., H. Bos, F. Doolittle and C. Toussaint (1993). "JOBSTART: Final Report on a Program for School Dropouts." New York: MDRC, 1993.

CEPAL y OIT (2012). Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. Crisis y recuperación del empleo juvenil. Octubre 2012. No 7. Santiago.

CEPAL (2010) *Time for equality: closing gaps, opening trails.* Santiago. Chile.

CEPAL (2012) *Structural Change for Equality: An Integrated Approach to Development.* Santiago.

Celade (División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2012. Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100. Revisión 2012. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm

Centro de Microdatos (2012). "Evaluación de Impacto del Programa de Subsidio al Empleo Joven" Informe Final. Centro de Microdatos, Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Enero.

Choi, J. J., D. Laibson, B. C. Madrian and A. Metrick (2004). "Saving or Retirement on the Path of Least Resistance." UCLA Department of Economics.

Clark, D. and R. Fahr (2001). "The Promise of Workplace Training for Non-College Bound Youth: Theory and Evidence from German Apprenticeship." Centre for Economic Performance London School of Economics and Political Science. September.

Conference Board (2013). Productivity Brief. http://www.conference-board.org/pdf_free/economics/TED2.pdf

Constraints to Entrepreneurship in Rural Pakistan," Mimeo

Crépon, B., E. Duflo, M.Gurgand, R. Rathelot, and P. Zamora (2013). "Do Labor Market Policies Have Displacement Effects? Evidence from a Clustered Randomized Experiment" The Quarterly Journal of Economics, Oxford Univesity Press, Vol. 128, pp. 531–580.

Cruces, G., A. Ham and M. Viollaz (2012). "Scarring effects of youth unemployment and informality." Evidence from Argentina and Brazil. Working Paper, CEDLAS.

Cruces, G., S. Galiani and S. Kidyba (2010). "Payroll taxes, wages and employment: Identification through policy changes," Labour Economics, Elsevier, vol. 17(4), pages 743-749, August.

Dar, A. and Z. Tzannatos (1999). "World Bank Lending for Labor Markets: 1991 to 1998." SP Discussion Paper 9902. Enero

De Buen Unna, C., M. Bosch y D. Kaplan (2012). "Propuesta de Reforma a la Ley Federal del Trabajo para el Sistema de Protección al Desempleado en México." Mimeo (IDBDOCS-#38022162).

De Mel, S., D. McKenzie and C. Woodruff (2012). "Business Training and Female Enterprise Start-up, Growth, and Dynamics Experimental Evidence from Sri Lanka." The World Bank Development Research Group Finance and Private Sector Development Team. Julio.

De Mendoza, C., C. Huneeus y G. Rucci (2012). "¿Es rentable la capacitación para trabajadores con trabajo?" IDB-NT-430. Junio.

De Mendoza, C., C. Huneeus y G. Rucci (2013), "Una visión crítica sobre el financiamiento y la asignación de recursos públicos para la capacitación de trabajadores en América Latina y el Caribe." IDB Documento para discusión, BID-DP-265. Febrero.

De Mendoza, C., L. di Capua, y G. Rucci (2013). "Formación para el trabajo en Uruguay. Punto de partida", en revisión final para publicación. Banco Interamericano de Desarrollo.

De Soto, H. (1989) *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World.* Nueva York, Harper y Row.

Downes, A. (2007) “Labour Markets and Human Resources Development in the Caribbean” University of West Indies, Barbados.

Downes, A (2009) “Flexible Labour Markets, Workers’ protection and Active Labour Markets in the Caribbean”. Macroeconomia del Desarrollo No 86 CEPAL.

Easterly, W. (2001). “The Middle Class Consensus and Economic Development”, Journal of Economic Growth, vol.6 (4), pp.317-335.

Eichhorst, W., N. Rodríguez-Planas, R. Schmidl, and K. Zimmermann (2012). "A Roadmap to Vocational Education and Training Systems Around the World." IZA Discussion Papers 7110, Institute for the Study of Labor (IZA).

Estrategia Social BID, 2011. http://sec.iadb.org/Site/Documents/DOC_Detail.aspx?pSecRegN=GN-2588-4

Filges T, L.P. Geerdsen, A.S.D. Knudsen, A.M.K. Jorgensen and K. Kowalski (2013). “Unemployment Benefit Exhaustion: Incentive Effects on Job Finding Rates: A Systematic Review.” Campbell Systematic Reviews 2013:4 DOI: 10.4073/csr.2013.4

Ferreira de Souza, Pedro H. G. (2011) "Poverty, Inequality and Social Policies in Brazil, 1995-2009", Institute for Applied Economic Research (IPEA). IPC Working paper 87.

Flores Lima, R. (2010). “Innovaciones en la Evaluación de Impacto del Servicio de Intermediación Laboral en México.” Nota Técnica. IDB-TN-118.

Flores Lima, R., C. González, y D. Rosas. (2013a). “Nueva Evidencia sobre la Capacitación en las Firmas en América Latina y el Caribe” De próxima publicación.

Flores Lima, R., S. Zamora, y E. Contreras. (2013b). “Transiciones entre el trabajo formal e informal y medios de intermediación laboral en México 2005-10.” Nota Técnica. IDB-TN-525.

FMI (2013). World Economic Outlook Database, abril 2013.

Foguel, Miguel Nathan & Ricardo Paes de Barros, (201)"The Effects of Conditional Cash Transfer Programmes on Adult Labour Supply: An Empirical Analysis Using a Time-Series-Cross-Section"Estud.Econ.vol.40 no.2 São aulo June 2010.

Galasso, E., M. Ravallion and A. Salvia (2004). "Assisting the Transition from Workfare to Work: A Randomized Experiment." Industrial and Labor Relations Review, ILR Review, Cornell University, ILR School, vol. 58(1), pages 128-142, October

Galiani, S. y P. Gertler (2009). “Primer Seguimiento a la Evaluación del Programa de Adultos Mayores de 70 años y Más en Zonas Rurales (Programa 70 y más).” Artículo no publicado. SEDESOL.

Garganta, S y L. Gasparini, (2012). “El Impacto de un Programa Social sobre la Informalidad Laboral: El caso de la AUH en Argentina.” CEDLAS WP 133, Universidad Nacional de la Plata.

Gómez Sabaíni, J.C y D. Morán (2012) “Informalidad y tributación en América Latina: Explorando los nexos para mejorar la equidad” CEPAL. Serie macroeconomía del desarrollo. 124. Septiembre.

Goñi, E. (2013). “Andemic Informality.” Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.

González-Páramo, J.M. and A. Melguizo (2013). “Who bears labour taxes and social contributions? A meta-analysis approach.” SERIEs, Vol.4, No.3, pp.247-271.

González-Rozada, M., L. Ronconi and H. Ruffo (2011). “Protecting Workers against Unemployment in Latin America and the Caribbean: Evidence from Argentina.” IDB Working Paper Series No. IDB-WP-268.

González-Velosa, C., L. Ripani y D. Rosas Shady (2012). "¿Cómo mejorar las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes en América Latina?" IDB Publications 78338, Inter-American Development Bank.

Goux, Dominique, M. Gurgand and E. Maurin. (2013). The Effect of school and peers on dropout behavior. Presentación realizada en la conferencia "Los jóvenes ninis, como evitar una generación perdida. Realizada el 27 de junio de 2013 en Barcelona. http://www.ivalua.cat/documents/1/28_06_2013_07_44_49_Marc_Gurgand.pdf

Groh, M., N. Krishnan, D. McKenzie and T. Vishwanath (2012). "Soft Skills or Hard Cash: The Impact of Training and Wage Subsidy Programs on Female Labor Employment in Jordan" Policy Research Paper No.6141. Impact Evaluation Series No.62. World Bank.

Gruber, J. (1997). "The incidence of payroll taxation: Evidence from Chile." Journal of Labor Economics, Vol.15, No.3, Part 2, pp.S72-S101.

Hanushek, E., L. Woessmann and L. Zhang (2011). "General Education, Vocational Education, and Labor-Market Outcomes over the Life-Cycle." NBER Working Paper 17504, October.

Heckman, J. J. (2000). "Policies to Foster Human Capital." Research in Economics, Vol. 54, No.1, pp. 3-56.

Heckman, J. J., J. Stixrud and S. Urzúa (2006). "The Effects of Cognitive and Noncognitive Abilities on Labor Market Outcomes and Social Behavior." Journal of Labor Economics, Vol. 24, No. 3, pp. 411-482

Heckman, J. J. and C. Pages (2004). *Law and employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*. Chicago, University of Chicago Press. pp. 1-107

Holzmann, R., Y. Pouget, M. Vodopivec and M. Weber (2011). "Severance Pay Programs around the World: History, Rationale, Status, and Reforms." World Bank. SP Discussion paper #1111.

Holzmann, R. and R. Hinz (2005). Old Age Income Support in the 21st Century: An international perspective on Pension Systems and Reform. The World Bank No. 7336.

Hopenhayn, H. and J. P. Nicolini (1997). Optimal Unemployment Insurance. The Journal of Political Economy, Vol. 105, No. 2. (Apr., 1997), pp. 412-438.

Hotz, Joseph, A. Ahituv and M. Tienda (2000). "Transition from School to Work: Black, Hispanic and White Men in the 1980s," in Back to Shared Prosperity: The Growing Inequality of Wealth and Income in America, R. Marshall, ed., New York: M. E. Sharpe, 2000, pp. 250-258.

Hsieh, C T, and P. Klenow (2007). "Misallocation and Manufacturing TFP in China and India". National Bureau of Economic Research Working Paper No.13290. Cambridge.

Huneeus, C., C. de Mendoza y G. Rucci (2013). "Una visión crítica sobre el financiamiento y la asignación de recursos públicos para la capacitación de trabajadores en América Latina y el Caribe." BID. Documento para discusión # IDB-DP-265.

Fiszbein, A. and Schady, N. (2009) *Conditional Cash Transfers, Reducing Present and Future Poverty*. The World Bank.

Ibarrarán, P. and D. Rosas Shady (2009). "Evaluating the impact of job training programmes in Latin America: evidence from IDB funded operations." Journal of Development Effectiveness , Vol. 1, No. 2, pp. 195-216.

Jacobson, L., R.J. LaLonde and D.G. Sullivan (1993). "Earnings Losses of Displaced Workers," American Economic Review, American Economic Association, vol. 83(4), pages 685-709, September.

Jastrzab, J., J. Masker, J. Blomquist and L. Orr (1996). "Impacts of Service: Final Report on the Evaluation of the American Conservation and Youth Service Corps". Cambridge, MA: Abt Associates. 1996.

Jensen, R. (2010). “The (Perceived) Returns to Education and the Demand for Schooling.” The Quarterly Journal of Economics (2010) 125 (2): 515-548.

Juarez, L and T. Pfutze (2012). “The Effects of a Non-Contributory Pension Program on Labor Force Participation: The Case of 70 y Más in Mexico.” Unpublished article. Instituto Tecnológico Autónomo de México and Oberlin College. http://www.american.edu/cas/economics/news/upload/Pfutze-paper.pdf

Kaplan, D. and J. Sadka (2008). “Enforceability of Labor Law: Evidence from a Labor Court in Mexico.” World Bank Policy Research Working Paper 4483.

Kaplan, D. and J. Sadka (2011). “The Plaintiff’s Role in Enforcing a Court Ruling: Evidence from a Labor Court in Mexico.” Inter-American Development Bank. Working Paper. IDB-WP-264.

Kemple, J. J. and J.L. Rock. (1996). “Career Academies: Early Implementation Lessons from a 10-Site Evaluation.” New York: Manpower Demonstration Research Corporation.

Kemple, J.J. and C.J. Willner (2008). “Career Academies: Long-Term Impacts on Labor Market Outcomes, Educational Attainment, and Transitions to Adulthood.” New York; NY: MDRC.

Kemple, J.J. and J. Snipes (2000). “Career Academies: Impacts on Students’ Engagement and Performance in High School.” New York; NY: MDRC.

Kluve, J. (2006). "The Effectiveness of European Active Labor Market Policy." IZA Discussion Papers No. 2018. Institute for the Study of Labor (IZA).

Kluve, J. (2010). "The effectiveness of European active labor market programs." Labour Economics, Elsevier, Vol. 17(6), pages 904-918, December.

Kugler, A. and M. Kugler (2003). “The Labour Market Effects of Payroll Taxes in a Middle-Income Country: Evidence from Colombia.” CEPR Discussion Papers, No.4046.

Lalive, R., J.C Van Ours and J. Zweimüller, (2006). "How Changes in Potential Benefit Duration Affect Equilibrium Unemployment," Discussion Paper 2006-94, Tilburg University, Center for Economic Research.

Lerman, R.I. (2013). “Skill Development in Middle Level Occupations: The Role of Apprenticeship Training.” IZA Policy Paper No. 61 May. Institute for the Study of Labor (IZA).

Levy, F. and R.J. Murnane (1996). "With What Skills Are Computers a Complement?" American Economic Review, American Economic Association, vol. 86(2), pages 258-62, May.

Levy, S. (2008). *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*. Washington DC, Brookings Institution Press.

Levy, S. and N. Schady (2013). ”Latin America´s Social Policy Challenge: Education, Social Insurance and Redistribution.” Journal of Economic Perspectives. Vol. 27, No.2. pp. 193-218.

Madrian, B. C. and D. F. Shea (2001). "The power of suggestion: inertia in 401(k) participation and savings behavior" The Quarterly Journal of Economics, vol. 116(4), pages 1149-1187, November. MIT Press.

Manpower (2013). "Talent Shortage Survey Results." Manpower Group.

Martínez, C., E. Puentes and J. Ruiz-Tagle (2013). “Micro-Entrepreneurship Training and Asset Transfers: Short Term Impacts on the Poor.” Serie Documentos de Trabajo. Universidad de Chile. Facultad de Economía, Marzo.

Mazza, J. (2011). “Fast Tracking Jobs: Advances and Next Steps for Labor Intermediation Services in Latin America and the Caribbean.” IDB. Labor Markets and Social Security Unit (SCL/LMK). Technical Notes. # IDB-TN-344.

Mazza, J., A. Paris, G. Márquez y L. Ripani (2005). "El BID y la creación de empleos en las Américas: Informe a la cumbre hemisférica." IDB Publications 55078, Inter-American Development Bank.

Melguizo, A., A. Muñoz, D. Tuesta and J. Vial (2009). "Pension reform and fiscal policy: Some lessons from Chile." En D. Franco (ed.): Pension reform, fiscal policy and economic performance, pp.709-734. Banca d'Italia, Roma.

Micco, A. and C. Pagés (2006). "The economic effects of employment protection: Evidence from international industry-level data." IZA discussion paper No. 2433.

Miller, C., J. Bos, K. Porter, F. Tseng and Y. Abe (2005). "The Challenge of Repeating Success in a Changing World: Final Report in the Center for Employment Training Replication Sites". New York: MDRC, 2005.

Neuman, S. and A. Ziderman (1999). "Vocational Education in Israel: Wage Effects of the VocEd-Occupation Match." The Journal of Human Resources 34 (2): 407-20.

Ninno, C., K. Subbarao and A. Milazzo (2009). "How to Make Public Works Work: A Review of Experiences". Social Protection Discussion Paper 905. World Bank, Washington, DC.

OCDE (1994). *The OECD Jobs Study, Evidence and explanations, Part II: The adjustment potential of labour market*, Paris, OECD.

OCDE (2010a). *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do –Student Performance in Reading, Mathematics and Science (Volume I)*. Enlace: http://dx.doi.org/10.1787/9789264091450-en. Última consulta: 12 de diciembre de 2011.

OCDE (2010b). *Latin American Economic Outlook 2011: How Middle-Class Is Latin America?*, OCDE Development Center, Paris.

OCDE (2011). *OECD Economic Outlook*. No. 89, Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, May.

OCDE (2013). *OECD Employment Outlook 2013*, OECD Development Center, Paris.

OIT (1997). *Administración Laboral y Ministerios de Trabajo en el Siglo XXI*. Ginebra: OIT.

OIT (2007). *Panorama Laboral 2007*. Lima: OIT/ Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

OIT (2012a) *La crisis del empleo Juvenil: un llamado a la acción*. Resoluciones y conclusiones de la 101 reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.

OIT (2012b) *Servicios de Empleo*. Empleo para la Justicia Social y una Globalización equitativa. Ginebra.

OIT (2012c) R202: Recomendación sobre los pisos de protección social. Ginebra: OIT. Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202

OIT (2013). *Comparative review of unemployment and employment insurance experiences in Asia and worldwide* ILO/Oficina Regional para Asia y el Pacífico.

OIT (2013) *World of Work Report:Repairing the Economic and Social Fabric*. Ginebra.

Pagés, C. (2010). *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up*. Inter-American Development Bank and Palgrave MacMillan, New York.

Pinder, E. and Fazio, M.V. (2013). *In Pursuit of Employable Skills: Understanding Employer'Demands-Analysis of The Bahamas'2012 Wages and Productivity Survey* Interamerican Development Bank

PD&R (2004). "Evaluation of the Welfare to Work Voucher Program. Report to Congress HUD's Office of Policy Development and Research. Marzo. http://www.huduser.org/Publications/pdf/welfrwrkVchrPrg.pdf

Perry, G., O. Arias, , J. Lopéz, W. Maloney, P. Fajnzylber, P. Mason and J. Saavedra-Chanduvi (2007). "Informality: Exit and Exclusion", The World Bank.

Reed, D., A. Yung-Hsu, R. Kleinman, A. Mastri, A. Reed, S. Sattar and J. Ziegler (2012). "An Effectiveness Assessment and Cost-Benefit Analysis of Registered Apprenticeship in 10 States." Final Report July 25, 2012. Mathematic Policy Research.

Rubio, M. (2008). "Evaluation of the Laws: Criminology Lessons." (December 16, 2008). Revista de Economía Institucional. Vol. 10, No. 19, Second Semester 2008.

Ryan, P. (2001). "The School-to-Work Transition: A Cross-National Perspective." Journal of Economic Literature. Vol. 39, No. 1 (Mar., 2001), pp. 34-92.

Saboia, João (2005) "Non-contributory Pensions and Poverty Prevention among the Elderly in Brazil." in Sixty Plus: The Elderly Brazilians and their New Social Roles: 349-94.

Saget, C. (2001) "Is the Minimum Wage an Effective Tool to Promote Decent Work and reduce Poverty? The Experience of Selected Developing Countries. ILO Employment Paper 2001/13

Scarpetta, S. (2013) "How do we find the right balance between protecting workers and promoting efficient allocation of resources and productivity growth?". IZA World of Labor.

Schochet, P. Z., J. Burhardt and S. McConnell (2008). "Does Jobs Corps Work? Impact Findings from the National Job Corps Study." American Economic Review, vol. 98, no. 5, 2008, pp. 1864-1886

Tan, H. and G. López Acevedo (2005). Evaluating Training Programs for Small and Medium Enterprises: Lessons from Mexico." Working Paper No. 3760. Washington, D.C. Banco Mundial.

Todd, P. (2013). "How to Improve Women's Employability and Quality of Work in Developing and Transition Economies." Working Paper for the UN Foundation volume on the economic empowerment of women.

Urzúa, S. y E. Puentes (2010). La evidencia del impacto de los programas de capacitación en el desempeño en el mercado laboral. BID. Nota Técnica # IDB-TN-268.

Velásquez-Pinto, M. (2011). "Diagnóstico y Análisis Institucional de Ministerios de Trabajo en América Latina. Aplicación a los casos de Chile, Colombia, Paraguay y Perú." Technical Note IDB-TN-349, Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

Yamada, G., A. Lizarzaburu y K. Samanamud (2011). "Diferencias étnicas en el mercado laboral peruano: Un estudio comparativo de brechas de ingreso," Working Papers 11-07, Departamento de Economía, Universidad del Pacífico, revised Sep 2011.

World Bank (2012). *Jobs*. World Bank Report 2013 Washington, DC.