

# EMPLEOS para crecer



## Resumen ejecutivo



**Verónica Alaimo**

**Mariano Bosch**

**David Kaplan**

**Carmen Pagés**

**Laura Ripani**





**E**l trabajo es un aspecto esencial para el crecimiento de las personas y de los países: alcanzar una plena realización personal es más difícil sin un empleo, del mismo modo que una economía no puede desarrollarse en su conjunto sin el impulso del mercado laboral. Esta es la premisa de la que parte *Empleos para crecer*, un estudio que, sobre la base de un análisis pormenorizado del funcionamiento del mercado laboral en América Latina y el Caribe, propone un paquete integrado de medidas que persiguen tanto el crecimiento de las personas, a través de trayectorias laborales de éxito, como el de las economías de los países, mediante el logro de más empleos de calidad y mayor productividad.

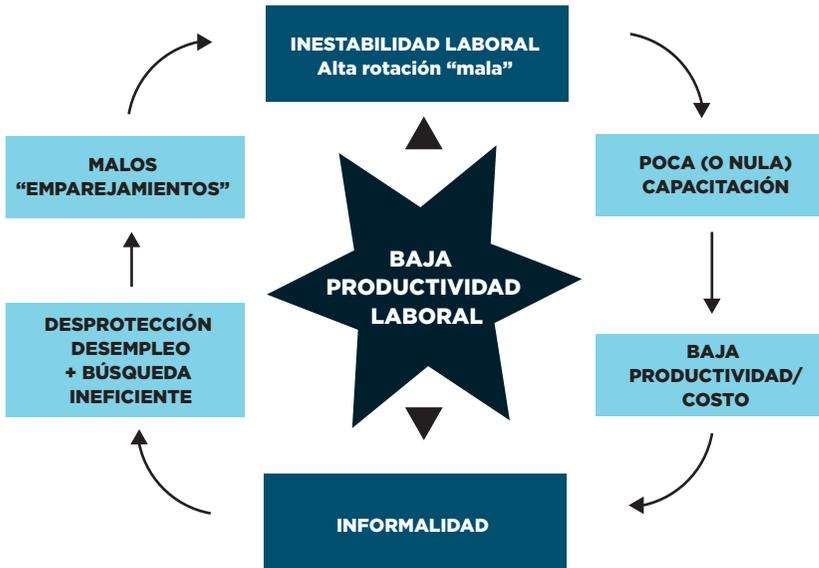
*Empleos para crecer*  
propone un paquete  
integrado de medidas  
que persiguen tanto el  
crecimiento de las  
personas como el  
de las economías  
de los países.

## El círculo vicioso de la informalidad y la inestabilidad

En los últimos 20 años, la región ha vivido una época de prosperidad económica que se ha traducido en una sustancial reducción del desempleo, en la creación de empleos y en el aumento de los salarios. Sin embargo, la mayor parte de los empleos sigue siendo informal (sin acceso a los beneficios de la seguridad social) y altamente inestables (con potenciales efectos sobre el bienestar y la productividad). La región puede estar atrapada en un “círculo vicioso” en el que la alta rotación desincentiva la formación y capacitación del trabajador, lo que redundaría en una baja productividad de la relación laboral. A su vez, una baja productividad del trabajo en relación con los costos de la formalidad incide en una alta informalidad. Al mismo tiempo, debido

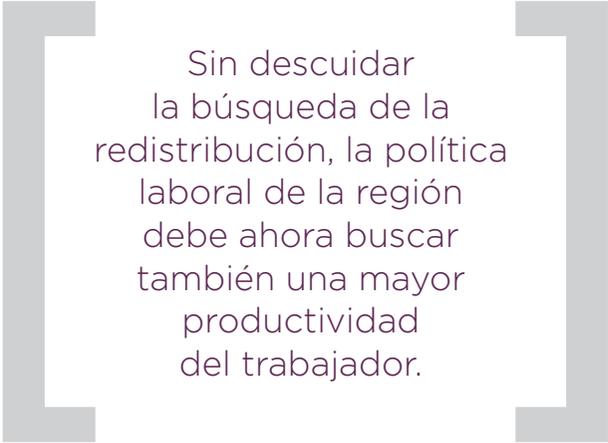
a la alta rotación y a la alta informalidad, la mayoría de los trabajadores no cuenta con la protección necesaria para poder permanecer en el desempleo buscando un buen trabajo, adecuado a sus capacidades y formación, lo cual producirá emparejamientos laborales incorrectos que harán, una vez más, que la relación laboral se rompa antes de lo necesario, completando así este proceso pernicioso.

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



Fuente: Elaboración propia.

Es posible y necesario romper este círculo vicioso. ¿Cómo? A través de políticas que fomenten la productividad. En el ámbito laboral, la política en la región se ha dirigido a fines eminentemente redistributivos, buscando una mayor protección del trabajador y dejando de lado la búsqueda de la productividad. Sin descuidar el primer aspecto, de gran importancia en una región marcada por grandes desigualdades, la política laboral de la región debe ahora también centrarse en el segundo. La productividad, entendida como la utilización efectiva e inteligente de la fuerza laboral, es el motor del crecimiento económico. Es decir, las políticas no solo deben enfocarse en cómo repartir la torta, sino también en hacer la torta más grande para todos.



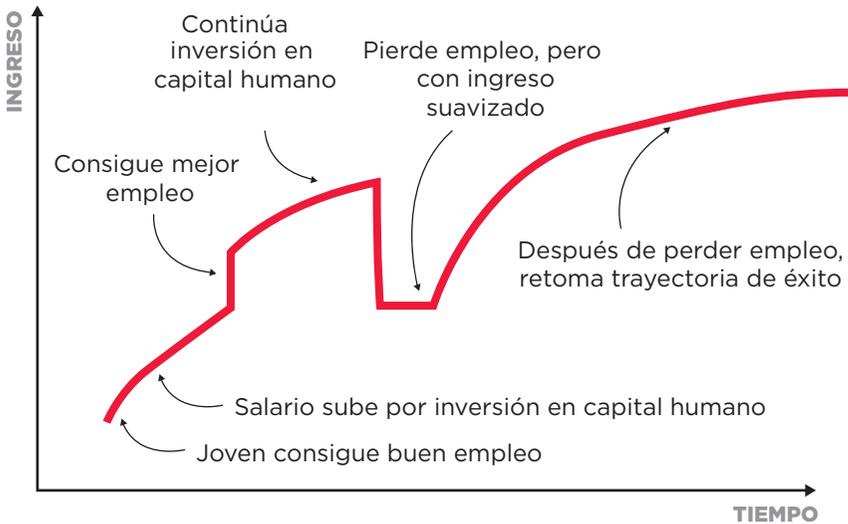
Sin descuidar la búsqueda de la redistribución, la política laboral de la región debe ahora buscar también una mayor productividad del trabajador.

## Empleos para crecer: las trayectorias laborales de éxito

Una política laboral que busca aumentar la productividad del trabajo para promover el bienestar de los trabajadores debe orientarse a que el trabajador vaya mejorando su situación y su capacidad de generar valor para su país y para sí mismo a lo largo de su vida y de sus variadas transiciones.

El objetivo de este libro es conceptualizar un paquete de políticas laborales a favor de la productividad que logren el objetivo de alcanzar más y mejores empleos para toda la población como un mecanismo de superación de la pobreza, reducción de la desigualdad y mayor desarrollo económico y social. Por ello, *Empleos para crecer* aboga por una visión integral de la política laboral, centrada en las personas, que promueva trayectorias exitosas a lo largo de su vida laboral.

Una trayectoria de éxito implica una buena entrada de los jóvenes en el mercado laboral, en un trabajo formal que coincida con sus aspiraciones y formación. Implica, igualmente, formación continua en el lugar de trabajo como una estrategia para aumentar la productividad y preservar e incrementar la empleabilidad de las personas e implica, por último, que si el trabajador pierde involuntariamente su empleo, logrará reemplearse de forma rápida y efectiva en un trabajo formal que le permita progresar en una trayectoria de éxito. Para lograr esto, es necesaria una integralidad de políticas bien coordinadas.

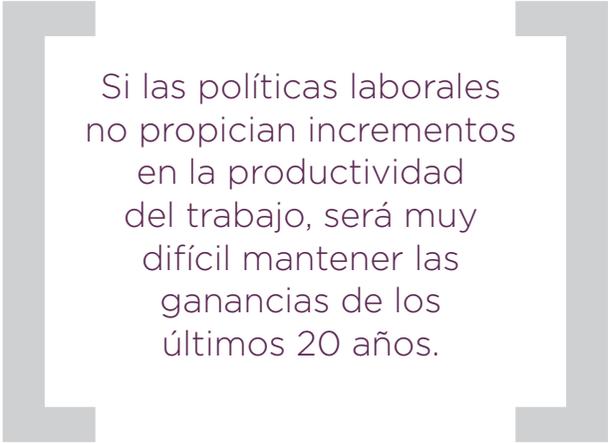
**Diagrama 2 Trayectoria de éxito estilizada**

Fuente: Elaboración propia

## Capítulo 1. Luces y sombras del mercado laboral en América Latina y el Caribe

Este capítulo presenta la evolución del mercado laboral en la región en los últimos 20 años, una etapa marcada por un crecimiento económico sustantivo y avances notables en materia de generación de empleo, reducción del desempleo, expansión de la formalidad y aumento de los salarios. Sin embargo, durante este período la productividad del trabajo ha caído en relación con la del resto del mundo. Debido a ello, este capítulo plantea que si no se producen cambios sustanciales en la estructura de las políticas laborales de la región que propicien incrementos en la productividad del trabajo, será muy difícil mantener estas tendencias positivas que, incluso, podrían llegar a revertirse.

Los primeros 15 años del siglo XXI han sido de crecimiento económico y reducción de la pobreza y la desigualdad en América Latina y Caribe (ALC), pero esto se ha producido en mayor medida gracias al descenso de la tasa de desempleo y al crecimiento de la población ocupada (motivado en gran



Si las políticas laborales no propician incrementos en la productividad del trabajo, será muy difícil mantener las ganancias de los últimos 20 años.

parte por el *boom* de las materias primas y el bono demográfico) y no tanto debido a un incremento de la productividad, verdadero motor del crecimiento económico sostenible.

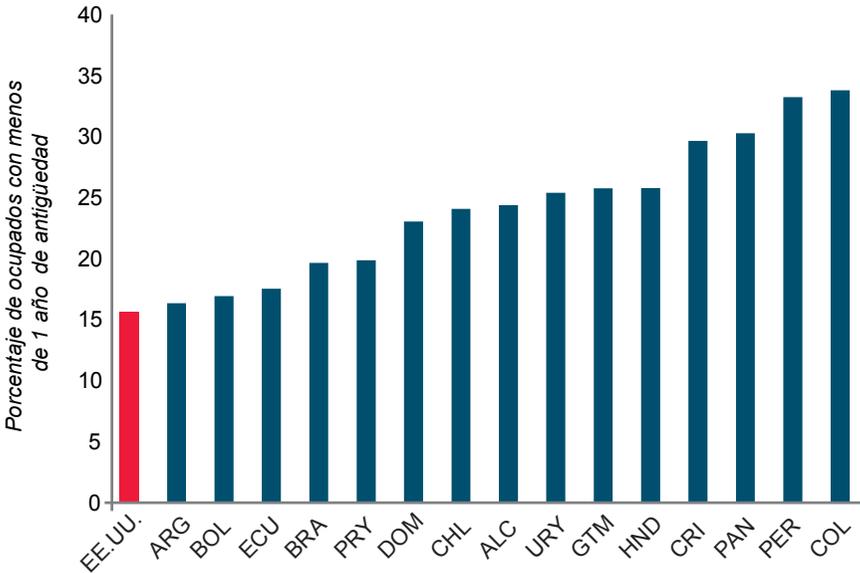
A pesar de las ganancias en formalidad de la última década, la mayor parte del empleo sigue siendo informal (sin cobertura de protección social). El 55% de los trabajadores de la región no cotizan en la seguridad social y, por tanto, se encuentran desprotegidos ante los riesgos de enfermedad, pobreza en la vejez o desempleo.

Asimismo, las cifras disponibles muestran que los mercados de trabajo se caracterizan por una elevada rotación: los empleos en la región son inestables y de muy corta duración —al menos uno de cada cuatro trabajadores que se encuentran en la parte central de su vida laboral (24-54 años) lleva un año o menos en su empresa—, y esta rotación no parece ser conducente a mejores oportunidades laborales.

Por otra parte, algunos colectivos presentan importantes retos para insertarse en el empleo, sobre todo formal: los jóvenes (especialmente aquellos de bajos ingresos), las mujeres y las personas de menor nivel educativo. La inserción de estos trabajadores en el mercado laboral formal supone un potencial importante de crecimiento.

En un contexto como el actual, en el que el crecimiento experimentado está dando muestras de agotamiento, es necesario buscar nuevas fuentes de

**Gráfico 1** Porcentaje de ocupados de entre 25 y 54 años que llevan un año o menos en su empresa o puesto de trabajo, 2013



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares, circa 2013.

expansión económica. El fin del auge del precio de las materias primas y del bono demográfico requiere plantearse nuevas soluciones que necesariamente deben consistir en mejoras sostenibles en la productividad y una mayor inserción laboral de los grupos que presentan dificultades para entrar al mercado del trabajo.

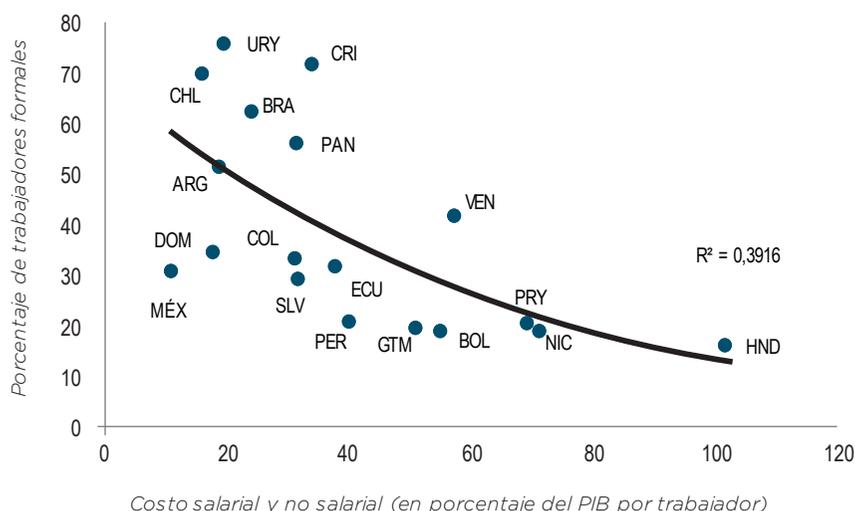
## Capítulo 2. ¿Por qué hay tanto empleo informal y de poca duración en la región?

### Emparejamiento de trabajadores y vacantes, y creación de empleo formal

La falta de información sobre vacantes, los altos costos laborales (salariales y no salariales) en relación con la productividad del trabajo (estos representan en promedio un 39% de lo que va a producir el trabajador, llegando en algunos casos al 70% e incluso al 100%), la baja productividad en el trabajo, la escasa valoración de los beneficios de la seguridad social, la débil fisca-

lización del cumplimiento de las leyes laborales, y la incapacidad de permanecer desempleado el tiempo suficiente para encontrar un empleo formal (al carecer de seguros de desempleo que garanticen el ingreso durante el período de búsqueda), son factores que contribuyen a que los países tengan elevados niveles de informalidad.

**Gráfico 2 Empleo formal y costos salariales y no salariales (en porcentaje del PIB por trabajador) en ALC, 2013**



Fuente: Elaboración propia.

Para contribuir al logro de una mayor formalidad es necesario promover un mayor nivel de productividad del trabajo en relación al costo del mismo, aumentar el grado de valoración que los individuos tienen de los seguros sociales, y mejorar la fiscalización estatal y los mecanismos de aseguramiento durante los episodios de desempleo.

## Factores que inciden en la continuidad de la relación laboral: creciendo en el trabajo

La tasa de rotación laboral en la región es alta: aproximadamente un 30% de los trabajadores no está en el mismo empleo al cabo de un año. Como sucede en el caso de la formalidad, la productividad en el trabajo y su evolución en relación con los costos laborales es una variable fundamental a la hora de lograr una mayor estabilidad laboral. Una relación laboral se prolongará

La tasa de rotación  
laboral en la región  
es alta: aproximadamente  
un 30% de los trabajadores  
no está en el mismo  
empleo al cabo  
de un año.

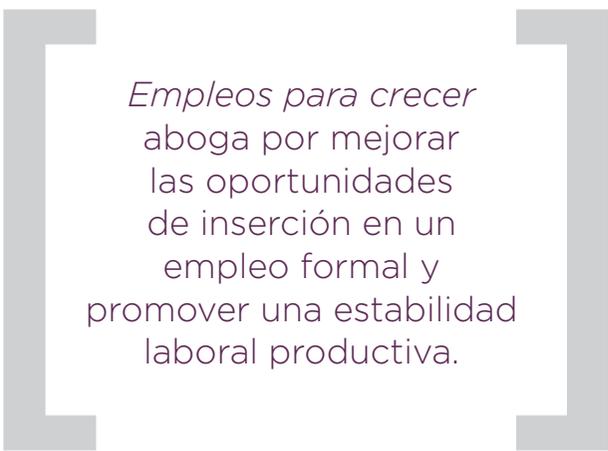
en el tiempo mientras trabajador y empresa lo consideren provechoso. La inversión en formación de trabajadores activos (débil en la región) es una baza fundamental para incrementar esta productividad y fomentar la estabilidad laboral.

## Reasignación, crecimiento y bienestar

La alta rotación tiene efectos positivos en la productividad y en el crecimiento cuando los trabajadores se reemplazan de forma rápida y efectiva en trabajos donde su productividad es mayor. Pero también puede ser el reflejo de problemas de funcionamiento en el mercado laboral. En los países de la región, la reasignación suele ser costosa para el trabajador. La movilidad suele darse sin las protecciones que ofrecen los seguros de desempleo o las indemnizaciones por despido con las que cuentan los países avanzados. Además, la mayor parte de las transiciones que ocurren entre empleos no conducen a mejores trabajos con mayores ingresos y protección social.

## Capítulo 3. De los hechos a las políticas

Para solucionar los problemas de inestabilidad, informalidad y poca productividad del mercado laboral en la región es esencial plantearse nuevas soluciones. *Empleos para crecer* aboga por la consecución de dos grandes objetivos:



*Empleos para crecer*  
aboga por mejorar  
las oportunidades  
de inserción en un  
empleo formal y  
promover una estabilidad  
laboral productiva.

- **Mejorar las oportunidades de inserción en un empleo formal** que permita al trabajador y a la empresa disfrutar plenamente no solo de los beneficios del aseguramiento social, sino también de la capacidad de crecimiento personal y agregado que deviene de las economías formales.
- **Promover una estabilidad laboral productiva en el puesto de trabajo** que sienta las bases para relaciones laborales más duraderas y productivas. Ello no implica un trabajo estable para toda la vida (como se sabe, la tecnología y la globalización han hecho que el cambio sea parte de la realidad de todos los trabajadores), sino que aboga por empleos que les permitan crecer a las personas y, cuando sea necesario, transitar hacia otro empleo mejor.

Pero la región presenta un contexto donde el reto de crear mejores empleos se hace complicado por contar con una fuerza laboral cuya escolarización y formación básicas son deficientes; por tener una alta proporción de trabajos informales y por el hecho de que, en muchos casos, las instituciones aún no cuentan con la capacidad técnica y operativa suficiente para diseñar y ejecutar políticas que permitan resolver estos problemas.

## Fallas de mercado que impiden el acceso equitativo a empleos formales

**a) Fallas de información** que originan una serie de problemas, como la dificultad para reconocer si una persona es un buen candidato, y que afectan especialmente a los jóvenes (sin referencias previas) y a personas carentes

de contactos (método de búsqueda cuando no existe información oficial eficaz). Para solucionar esto, es necesario establecer sistemas de información que pongan en contacto trabajadores con vacantes.

**b) Fallas en los mercados de seguros privados de desempleo.** El desempleo puede suponer costos personales y sociales elevados que en principio podrían cubrirse si una persona o una familia pudieran contratar un seguro, por el cual pagarían una cuota mientras el trabajador está empleado y recibirían una transferencia o un pago en caso de desempleo. Sin embargo, en la práctica, el mercado de seguros privados de desempleo no existe, debido a problemas de riesgo moral y selección adversa. Para enfrentar esto, muchos países del mundo han desarrollado seguros de carácter público.

## Fallas que impiden promover la estabilidad laboral productiva

Sostener una elevada productividad en relación con el salario y los costos laborales no salariales acaso sea el factor más importante a la hora de mantener una relación laboral formal. Por eso, estas fallas son las que afectan a la adquisición de habilidades del trabajador y con ello la posibilidad de mantener o mejorar su productividad. Se refieren a la incapacidad de apropiarse de las inversiones en capital humano, ya que puede pasar que una vez que la empresa ha invertido dinero en capacitar al trabajador, este se marche a trabajar en otro sitio; se refieren también al poco acceso al crédito para formación de empresas pequeñas y trabajadores de medianos y bajos ingresos que son aquellos que precisamente más lo necesitan, y a la insuficiencia de información sobre opciones de capacitación (beneficios que reporta, competencias demandadas, calidad y pertinencia de la oferta).

Estas limitaciones desincentivan la demanda de capacitación y contribuyen a que la oferta sea escasa y de baja calidad.

## El contexto importa

Las fallas de mercado descritas anteriormente afectan a los mercados de trabajo de todo el mundo. En el caso de América Latina y el Caribe, se añaden otros problemas, como una formación básica deficiente, lo que dificulta la contratación formal y la capacitación; una alta tasa de informalidad, que agrava los problemas de información, protección social e inversión en formación, y una insuficiente capacidad institucional, con objetivos descoordinados, pocos

recursos y sin mandato para solucionar estos problemas. Este contexto magnifica los costos en productividad y bienestar de las fallas descritas y aumenta la necesidad de desarrollar políticas que permitan superarlos.

## Políticas públicas para lograr trayectorias de éxito

A partir de la visión de lograr trayectorias de éxito y sobre la base de los problemas detectados en la región, el libro presenta dos grupos de políticas:

**a) Políticas que buscan aumentar e igualar las oportunidades de acceso a empleos formales.** Se sitúan en este grupo: políticas para facilitar la inserción al primer empleo; políticas que buscan proveer al trabajador y a las empresas de información que permita buenos emparejamientos; políticas que apoyan a los trabajadores en periodos de desempleo; y políticas para regular la contratación y el despido.

**b) Políticas que promueven la estabilidad laboral productiva.** Dentro de este epígrafe se contemplan dos tipos de iniciativas: restricciones al despido y políticas de formación a lo largo de la vida.

## Capítulo 4. Políticas para aumentar e igualar las oportunidades de acceso a empleos formales

Este capítulo revisa las políticas laborales que se están implementando en la región con el objetivo de aumentar e igualar las oportunidades de creación de empleos formales. Estas se articulan en torno a cinco bloques: intermediación laboral, apoyo al primer empleo, apoyo para la reinserción de adultos, apoyo al ingreso durante el desempleo y regulaciones de contratación y despido.

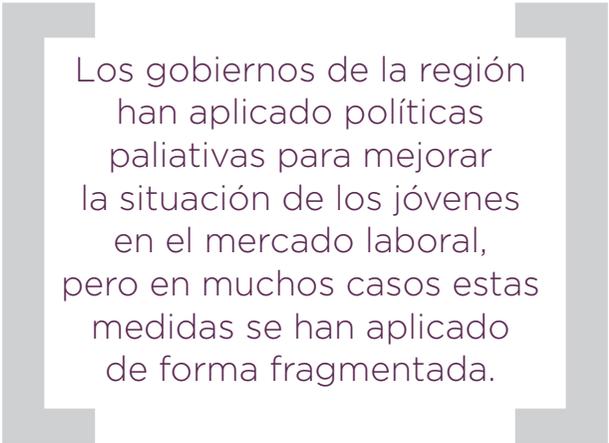
### Políticas públicas de intermediación laboral

La función de las políticas públicas de intermediación laboral es reducir asimetrías informativas e igualar oportunidades de acceso a empleos de calidad. Los Servicios Públicos de Empleo (SPE) son muy incipientes en la región y tanto los trabajadores como las empresas los utilizan poco. Tampoco cuentan, en general, con mecanismos de seguimiento y evaluación que

permitan conocer la efectividad de sus acciones, ni generar información para la toma de decisiones.

## Iniciativas de apoyo al primer empleo

Los jóvenes constituyen uno de los colectivos que más sufren en el mercado laboral, porque están sujetos a más fallas de información y no cuentan con un apoyo integral y amplio para mejorar sus oportunidades de inserción y realizar una efectiva transición de la escuela al trabajo. La función de estas políticas es la de mejorar el capital humano de los jóvenes para incrementar sus oportunidades de acceso al mercado laboral, reduciendo los costos y riesgos para sus empleadores.



Los gobiernos de la región han aplicado políticas paliativas para mejorar la situación de los jóvenes en el mercado laboral, pero en muchos casos estas medidas se han aplicado de forma fragmentada.

Hasta el momento, los gobiernos de la región han aplicado políticas paliativas para mejorar la situación inmediata del colectivo, con resultados moderadamente positivos; pero, en muchos casos, estas medidas se han aplicado de forma fragmentada y no como parte de una política coherente de empleo juvenil. En general, las políticas implementadas en la región pueden clasificarse en cuatro tipos: 1) programas de capacitación laboral de jóvenes, 2) contratos de formación o de aprendizaje, 3) subsidios a la contratación y 4) regímenes especiales para jóvenes (leyes de primer empleo).

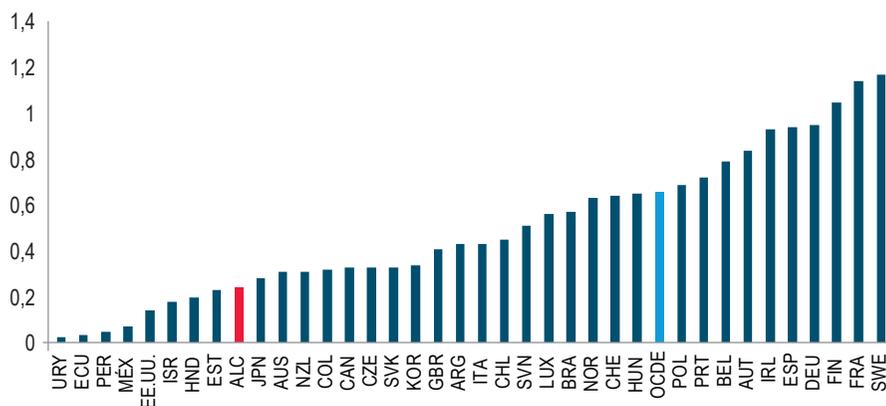
Un bloque de políticas muy ausente en la región es el compuesto por servicios de orientación vocacional que ofrezcan información a los jóvenes para que tomen mejores decisiones a la hora de elegir una ocupación.

## Formación para la inserción o reinserción laboral de los adultos

La función de estas políticas es incrementar las habilidades de las personas, especialmente las más vulnerables, a fin de aumentar su empleabilidad reduciendo riesgos y costos para los empleadores.

No existen en la región suficientes mecanismos que ayuden a los trabajadores a volver de una manera efectiva a un puesto de trabajo. El gasto en políticas activas de empleo (servicios de intermediación laboral y programas de capacitación para la inserción laboral) es bajo. También es necesario mejorar la implementación de programas que buscan apoyar la inserción o reinserción de las personas más vulnerables en el mercado laboral.

**Gráfico 3 Gasto público en políticas activas de empleo, 2010 (en porcentaje del PIB)**



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

## Políticas de apoyo al ingreso durante el desempleo

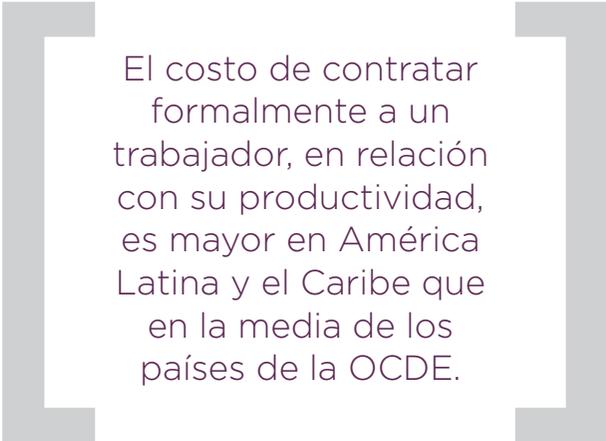
La función de estas políticas es suavizar la caída del consumo y permitir una mejor búsqueda y reinserción laboral de los desempleados. Las indemnizaciones por despido y los beneficios por desempleo (canalizados a través

de diferentes mecanismos, como las cuentas individuales de ahorro, los seguros de desempleo, y los subsidios al desempleo y programas de empleo temporal) pueden cumplir un rol importante en la reinserción de trabajadores desempleados. En la región, estos instrumentos se tienden a circunscribir a un grupo pequeño y selecto de trabajadores asalariados formales, y pueden provocar algunos “efectos perversos” sobre la duración del período de desempleo, la posibilidad de quedar desempleado y el salario del reempleo.

## Regulaciones para la contratación y el despido formal

Este tipo de regulaciones busca mejorar las condiciones de los trabajadores y protegerlos frente a los riesgos de pobreza en la vejez, enfermedad o desempleo. Al encarecer los costos laborales, estas medidas pueden reducir los incentivos para la contratación formal, por lo que, a fin de que cumplan su función, deben tener un costo apropiado en relación con la productividad laboral, y deben estar acompañadas por la adecuada fiscalización.

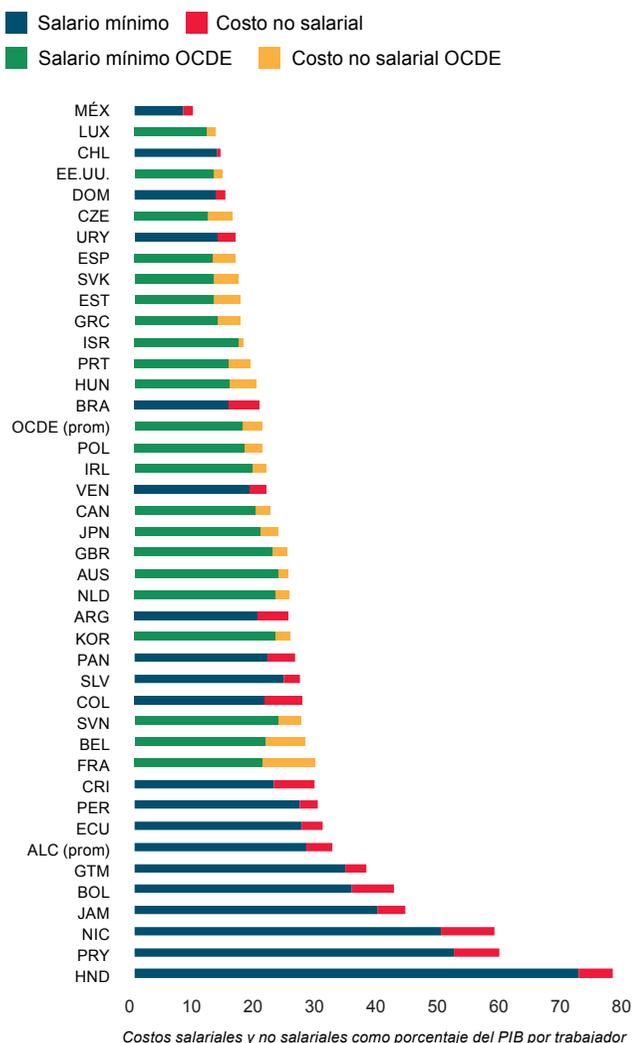
Los países de América Latina y el Caribe se caracterizan por tener leyes laborales ambiciosas en cuanto a su objetivo de proteger al trabajador. Debido a ello, el costo de contratar formalmente a este –en relación con la productividad–, es mayor en la región que en la media de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y, en algunos casos, los costos salariales y no salariales superan la productividad laboral



El costo de contratar formalmente a un trabajador, en relación con su productividad, es mayor en América Latina y el Caribe que en la media de los países de la OCDE.

media. Esto, junto a la escasa capacidad de fiscalización del Estado, fomenta la contratación informal. Al mismo tiempo, las regulaciones duras contra el despido involuntario pueden presentar barreras para la contratación formal, al elevar los costos potenciales futuros a los que el empresario tendría que hacer frente en caso de extinguirse la relación laboral. Esto afecta especialmente a los trabajadores con productividades más inciertas, como los jóvenes o los trabajadores menos capacitados. Por ello, es muy importante encontrar un equilibrio entre protección e incentivos para la formalidad.

#### Gráfico 4 Costos salariales y de seguridad social en ALC y OCDE (como porcentaje del PIB por trabajador)



Fuente: Elaboración propia a partir de legislación de cada país a diciembre 2013 y OCDE (2015).  
 Nota: Se asume una antigüedad de cinco años en cada país.

## Fiscalización

Las medidas económicas anteriormente descritas para incorporar más trabajadores al sector formal no servirán de nada si no van acompañadas de una adecuada fiscalización estatal que asegure el cumplimiento de las normas. Esta fiscalización depende en buena medida de los recursos destinados a tal fin.

En América Latina y Caribe se destinan menos recursos que en otras regiones del mundo a hacer cumplir las normas laborales. En promedio, los países de la región tienen menos de 0,4 inspectores por cada 10.000 trabajadores frente a 0,7 en el caso de los países de la OCDE.

Mejorar e integrar los registros administrativos (listas de beneficiarios de programas sociales, registros tributarios de contribuyentes, etc.) e intensificar la inspección laboral facilitaría la tarea de velar por el cumplimiento de la normativa laboral e incidiría positivamente en la recaudación fiscal y el bienestar de los trabajadores.

## Capítulo 5. Políticas para aumentar la estabilidad laboral productiva

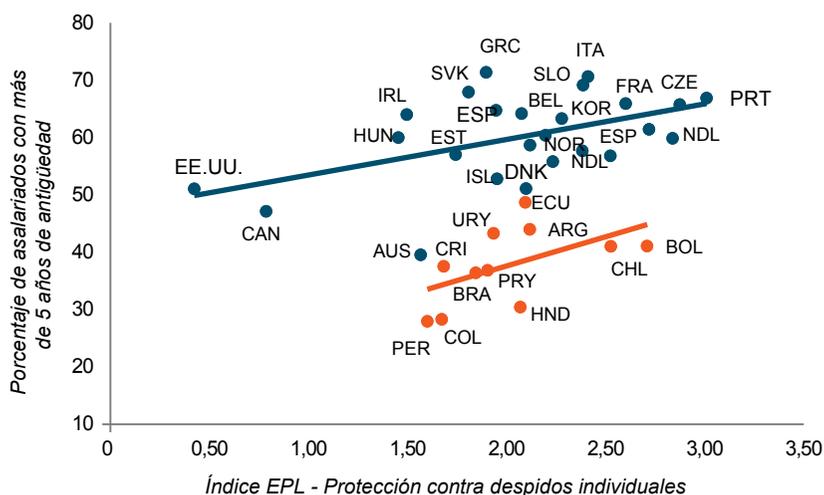
La movilidad laboral puede ser una fuente de crecimiento si permite que los trabajadores se reasignen a empleos más productivos. Sin embargo, una elevada inestabilidad laboral reduce el bienestar de los trabajadores y puede tener consecuencias adversas en la productividad. Dentro de las políticas e instrumentos que buscan reducir la incidencia de los despidos, este libro reconoce dos grandes grupos: las regulaciones laborales que limitan el despido a través de la imposición de costos monetarios y administrativos, y las políticas orientadas a fomentar la formación continua del trabajador para incrementar su capital humano a través de la adquisición, de la actualización y del reconocimiento de las habilidades y capacidades de los trabajadores.

### Regulaciones para el despido formal

La regulación del despido reduce su incidencia y puede promover la capacitación del trabajador, pero también puede generar efectos adversos en la creación de empleo formal (incrementa los costos de contratación), la productividad (limita la rotación “productiva”) y la inserción laboral de los grupos

vulnerables (al restringir la posibilidad de despido en caso de contratación fallida). Asimismo, puede acabar teniendo un efecto adverso en la rotación laboral si las empresas logran sortear las regulaciones recurriendo a la contratación temporal.

**Gráfico 5 Protección contra despidos individuales y porcentaje de asalariados con más de cinco años de duración en su empresa**



Fuente: Elaboración propia, OECDStats y OCDE-BID (2015) con información sobre legislación de cada país a diciembre 2013. EPL = indicadores de protección laboral, metodología de la OCDE.

El nivel de protección frente al despido en la región es similar al de los países de la OCDE. Sin embargo, la rotación laboral es mucho mayor.

El nivel de protección frente al despido en la región, medido por los indicadores de protección al empleo, es similar al de los países OCDE. Sin embargo, la rotación laboral es mucho mayor en la primera que en el segundo. Esto podría deberse a las debilidades institucionales en la fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral y al desfase entre los niveles de regulación y de productividad laboral.

Por todo ello, es necesario encontrar un equilibrio entre la protección al trabajador y el fomento de la productividad y la formalidad.

## Las políticas de formación de trabajadores activos

Estas políticas buscan mantener y mejorar la productividad de la relación laboral. Constituyen una opción interesante para enfrentar los problemas de baja productividad, alta informalidad y escasa estabilidad del trabajo que sufre la región. La formación continua promueve la productividad y competitividad de las firmas e incrementa las oportunidades laborales del trabajador. Infortunadamente, los países de América Latina y Caribe no le han dado la importancia debida.

Existe evidencia que indica los efectos positivos de la formación sobre el salario de los trabajadores y la productividad de las empresas, así como en la estabilidad del empleo. Pero para que las políticas de inversión en formación sean eficaces son necesarias ciertas condiciones, entre las que cabe citar: criterios de pertinencia y calidad, implicación del sector productivo en el diseño de las políticas, mecanismos públicos de control de calidad, disponibilidad de información e integración de los sistemas educativos y de capacitación laboral.

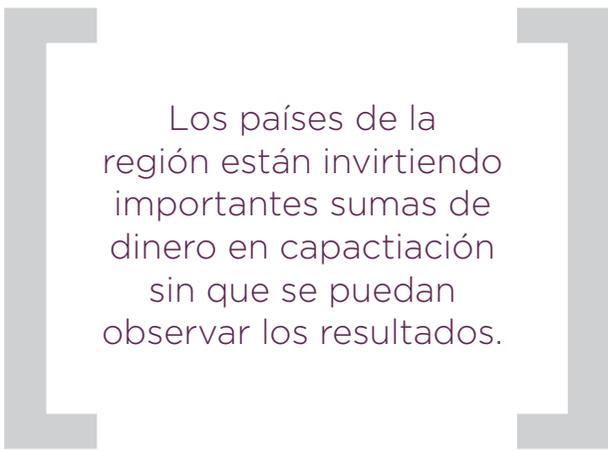
Uno de los problemas fundamentales de la región es que estos mecanismos no han sido suficientemente desarrollados. El grado de formación que reciben los trabajadores de la región es muy bajo. Esto sucede en un contexto en el que el capital humano de la fuerza laboral es particularmente bajo y los individuos se gradúan de la escuela con muy poca preparación. Esto sugiere que los trabajadores ni llegan adecuadamente equipados a sus lugares de trabajo, ni se preparan mientras permanecen allí, a fin de producir valor para ellos y sus empresas, lo cual dificulta la productividad y el crecimiento.

La forma predominante de apoyo a la formación en la región está cifrada en los Institutos Nacionales de Capacitación (INC), órganos públicos, financiados a partir de un impuesto específico a la nómina del trabajador, que ofrecen capacitación gratuita. La evidencia sugiere que, a pesar de destinar amplios recursos a estos centros, las empresas no hacen uso de los mismos por motivos que tienen que ver, en muchos casos, con una baja calidad de la formación ofrecida (no existen procesos para asegurar su idoneidad, ni mecanismos de medición de resultados y verificación de la calidad). Como consecuencia de todo ello, los países están invirtiendo importantes sumas de dinero en formación sin que se puedan observar resultados.

Si bien se utilizan en menor medida que el recurso mencionado, también existen los subsidios directos a empresas o trabajadores para formación. Tampoco garantizan resultados, ya que requiere que la formación ofrecida sea de calidad y pertinente, y que logre, en efecto, elevar la productividad de empresas y trabajadores.

En definitiva, aunque el nivel de inversión es en algunos países de la región similar al de los países desarrollados, es necesario mejorar la pertinencia y calidad del gasto realizado para lograr mejores resultados en términos de trayectorias laborales y productividad.

También hay que prestar atención a los problemas de equidad que puede generar el hecho de que las empresas prefieran formar únicamente a los trabajadores más cualificados. En este sentido, ayudaría contar con sistemas de formación continua que apoyen la adquisición de habilidades de todos los trabajadores, y reforzar la adquisición de competencias básicas en la etapa escolar.



Los países de la  
región están invirtiendo  
importantes sumas de  
dinero en capacitación  
sin que se puedan  
observar los resultados.

## Capítulo 6. Políticas públicas para lograr trayectorias de éxito

Para que los mercados laborales permitan que los trabajadores transiten hacia trayectorias de éxito (encuentren trabajos formales, adecuados a sus preferencias y formación, donde podrían, con el apoyo del Estado y de su empresa, seguir formándose y crecer como trabajadores, aumentando la productividad de su empresa y el crecimiento del país), se necesita una política laboral integrada cuyos diferentes elementos se potencien y no interfieran negativamente entre sí.

Cabe señalar que las políticas laborales tendrán más éxito si se vinculan con el resto de las políticas que impliquen el desarrollo productivo del país (políticas de innovación, desarrollo del mercado de capitales y, por supuesto, de educación). También es importante seguir expandiendo la capacidad de los ministerios de Trabajo, dotarlos de mayores recursos y capacidades presupuestarias, y aumentar su área de influencia en el ámbito económico.

Por último, es esencial que el Estado involucre a las empresas y representantes de los trabajadores en el diseño, la discusión y la ejecución de las políticas laborales para incorporar las necesidades de los trabajadores y las empresas en los sistemas de intermediación laboral y de formación, en las regulaciones laborales y en las políticas de protección a los desempleados, a través del diálogo social.

A continuación, se resumen las propuestas para lograr trayectorias de éxito basadas en dos ejes interconectados y complementados.

### Primer eje: políticas para aumentar e igualar las oportunidades de acceso a empleos formales

El primer paso hacia una trayectoria de éxito es la inserción laboral efectiva a un empleo formal. Existen al menos dos factores que impiden que los buscadores de empleo encuentren un puesto de trabajo donde puedan desarrollar sus competencias de una forma productiva: la falta de información y la falta de competencias y de acceso al financiamiento para formarse. En este sentido se proponen cuatro líneas de acción:

Es importante seguir expandiendo la capacidad de los ministerios de Trabajo, dotarlos de mayores recursos y presupuestos, y aumentar su área de influencia en la economía

**Mejorar la efectividad de las políticas de intermediación laboral.** En particular, invertir más y mejor en servicios públicos de empleo. Es necesario invertir más recursos y emplearlos de forma más efectiva. ¿Cómo?

- Dotándolos de mayor capacidad institucional, autonomía, flexibilidad e integración de servicios,
- Aumentando la vinculación con los empleadores,
- Aplicando un enfoque de gestión por resultados.

**Mejorar las oportunidades laborales, tanto para los jóvenes que buscan su primer empleo como para aquellos que por una u otra razón deben reinsertarse en el mundo laboral.** ¿Cómo?

- En lo que respecta a los jóvenes, los ministerios de Trabajo deben participar en la evolución del sistema educativo hacia uno basado en la adquisición de competencias; proporcionar información sobre el mercado laboral, y continuar promocionando programas de inserción laboral de jóvenes y programas de pre-aprendices y aprendices.
- Para los desempleados, es vital contar con un servicio de intermediación laboral que les brinde asistencia para encontrar un nuevo puesto de trabajo adecuado a sus capacidades y que les permita conectarse con programas y políticas que los ayuden a actualizar sus habilidades, en caso de haber quedado desfasadas.

**Proteger el ingreso de los buscadores de empleo durante el desempleo.**

¿Cómo? A través de la vinculación de políticas activas de empleo (apoyo con información y capacitación) con estipendios para los beneficiarios que proveen respaldo económico al desempleado y aumentan sus oportunidades de encontrar un nuevo empleo. Estas políticas activas son especialmente importantes en aquellos casos en los que el seguro de desempleo pierde efectividad, debido –por ejemplo– a una alta tasa de informalidad (cuando la mayor parte de los empleados no tiene derecho a él) o a que se prolonga el tiempo de búsqueda sin que mejore la calidad de los empleos que se consiguen.

**Mejorar los incentivos para la contratación formal a través de una mejor regulación y fiscalización.**

¿Cómo? Evaluando si las políticas de salario mínimo y las regulaciones que dan acceso a las prestaciones laborales son las adecuadas para generar un importante crecimiento del empleo formal y adecuándolas a la realidad de cada país. Si el nivel de costos no salariales crea incentivos para la informalidad, habría que buscar mecanismos alternativos para financiar las prestaciones laborales (por ejemplo, a través de un impuesto al valor añadido). Además de las medidas económicas, la atracción de trabajadores al sector formal va a requerir medidas administrativas para hacer cumplir la regulación en materia laboral. Para ello habrá que mejorar los registros y las bases de datos (de la seguridad social, tributarios o ciudadanos) e invertir en optimizar las inspecciones laborales.

## Segundo eje: políticas para promover la estabilidad laboral productiva

Este eje pone el énfasis en prevenir los despidos involuntarios protegiendo, actualizando y mejorando el capital humano del trabajador y la productividad de la relación laboral. Al mismo tiempo, y dado el costo social y psicológico del despido, se recomienda mantener un costo económico para este, con un monto moderado y con un diseño que no genere incertidumbre para no desincentivar la creación de empleo formal indefinido. En este sentido, se proponen dos líneas de acción:

**Aumentar la eficacia, calidad y pertinencia del gasto en formación para el trabajo para fomentar la estabilidad productiva. ¿Cómo?**

- Estableciendo nuevos arreglos institucionales,
- Incorporando mecanismos a través de los cuales se obtiene información acerca de las cambiantes necesidades del mercado de trabajo y

esta se traduce en estándares de competencia que constituyen la base de los currículos formativos y las cualificaciones, e

- Instaurando mecanismos de control de calidad e incentivos financieros para la formación.

### **Evolucionar hacia un marco regulatorio efectivo sobre los despidos.**

Se recomienda un marco legal sencillo, fácil de aplicar y que no genere incertidumbre ni litigios. Todo ello complementado por políticas que impulsen a las personas y empresas a tomar mejores decisiones de contratación (eje 1) y fomenten la formación para el trabajo (eje 2). Una estabilidad que existe porque la empresa no quiere despedir a un trabajador en el que ha invertido mucho dinero en formación es mejor que una estabilidad laboral que existe a través de una penalización.

*Empleos para crecer* plantea transformar los mercados laborales de la región promoviendo trayectorias laborales de éxito para los trabajadores y fuentes de crecimiento para las economías. Esto se puede lograr con un paquete integrado de políticas que facilite la incorporación del trabajador al empleo formal a través de una mejor información sobre vacantes y trabajadores, mejores programas de formación y un entorno regulatorio propicio para la creación de empleo formal, pasando de un marco potencialmente conflictivo en el que el despido se desincentiva con una penalización económica, a un sistema en que el empresario ve al empleado como un elemento difícilmente reemplazable gracias a sus conocimientos. También propone cambiar la red de protección para los desempleados por un trampolín que les ayude a retomar sus trayectorias exitosas. Nada de esto sería posible sin ministerios de Trabajo fortalecidos, que ejerzan un papel rector y regulador y que promuevan el diálogo social con empresarios y trabajadores.

*Empleos para crecer*  
plantea transformar los  
mercados laborales de la  
región promoviendo  
trayectorias laborales de  
éxito para los trabajadores  
y fuentes de crecimiento  
para las economías

# EMPLEOS PARA CRECER

Descargue gratis la publicación en:  
[www.empleosparacrecer.org](http://www.empleosparacrecer.org)



*“Un libro con ideas provocadoras, con una visión integral y una riqueza de información sobre los mercados de trabajo en la región que alimentará el debate de política laboral”.*

**Hugo Hopenhayn,**  
**Universidad de California, Los Ángeles (UCLA).**

*“Los autores plantean la superación de una supuesta dicotomía entre el bienestar de los trabajadores y la productividad de la economía”.*

**Guillermo Cruces, CEDLAS,**  
**Universidad Nacional de La Plata.**



**BID**

Banco Interamericano  
de Desarrollo

@BID\_Trabajo  
[blogs.iadb.org/trabajo](http://blogs.iadb.org/trabajo)