



Los mercados de trabajo, la protección de los trabajadores y el aprendizaje de por vida en una economía global:

EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



SESENTA AÑOS CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Este documento fue elaborado bajo la dirección de José Luis Machinea, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, y redactado por Jürgen Weller, División de Desarrollo Económico. En la preparación de este documento participaron los consultores José Paulo Chahad, Andrew Downes, Adrián Goldín, Henning Jørgensen, Clemente Ruiz Durán, Víctor Tokman, Jorge Toyama y Mario Velásquez, cuyos aportes —tanto con sus documentos específicos, como en los debates que se realizaron en el marco del proyecto— han sido sumamente valiosos. Para la realización del estudio se contó con recursos del presupuesto ordinario de la CEPAL y del Gobierno de Dinamarca.

Índice

Presentación.....	5
1. Introducción: La economía global y los retos para los mercados de trabajo.....	9
2. Situación y evolución de los mercados laborales en América Latina y el Caribe	13
3. Las instituciones laborales.....	21
4. La regulación del mercado laboral.....	27
5. La protección frente al desempleo	33
6. Las políticas activas del mercado de trabajo	37
7. Flexiguridad y aprendizaje de por vida	45
8. La flexiguridad y los retos de la región	53
9. Algunos aspectos estratégicos para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral	65

Presentación

A pesar de la expansión que ha ostentado la economía mundial en los últimos años, la situación en materia laboral continúa incierta, dado que aún se registra un alto porcentaje de la fuerza laboral sin empleo o en ocupaciones que no permiten salir de la pobreza. En América Latina y el Caribe, las tasas de crecimiento recientes —relativamente elevadas en la comparación histórica, aunque inferiores a otras regiones del mundo— han tenido un impacto favorable en la generación de empleo, la reducción del desempleo y la caída de la incidencia de la pobreza; sin embargo, también en nuestra región persisten graves problemas de desempleo, subempleo y precariedad, así como obstáculos para el acceso al empleo productivo de determinados sectores de la población, sobre todo los menos calificados, entre ellos los jóvenes y las mujeres.

Es bien sabido que el crecimiento económico sostenido es necesario pero no suficiente para la generación de empleo de calidad y que, a su vez, este constituye la base material de una vida digna para la gran mayoría de la población y de la cohesión social de América Latina y el Caribe.

Por una parte, el desempeño del mercado laboral obedece al crecimiento económico que, según sus características, altera la magnitud y la composición de la demanda laboral. No obstante, por otra parte, el trabajo debe considerarse un insumo para el proceso productivo, de manera que sus particularidades y la forma en que se inserta en este proceso inciden en sus características.

Las características de ambos vínculos, entre el trabajo y el empleo, por un lado, y el proceso productivo y el crecimiento económico, por el otro, están determinadas en gran medida por la institucionalidad laboral, cuyo fin último es generar empleo de buena calidad. Con tal propósito, debe proseguir el doble objetivo de asegurar el funcionamiento eficiente del mercado laboral y la protección de los actores estructuralmente menos fuertes.

Como todas las instituciones, las laborales son productos históricos, resultados de interacciones sociales, políticas, económicas y culturales en un espacio y un momento específicos. El cumplimiento de los objetivos citados depende, sobre todo, de la manera en que desarrollan respuestas a los retos planteados por un contexto económico, social, político y cultural concreto.

Como se señala en el presente documento, los retos actuales provienen de economías abiertas y volátiles, que se diferencian profundamente de las pautas de crecimiento y desarrollo vigentes en la época de la posguerra. La elevada presión competitiva y los continuos cambios tecnológicos exigen que las economías de la región aumenten su capacidad de ajuste en muchas áreas, entre ellas la institucionalidad laboral. También deben contar con una estrategia de desarrollo a largo plazo que estimule la competitividad sistémica, para lo cual son esenciales la educación y la capacitación permanente de la fuerza laboral. Por otra parte, se debilitan los antiguos mecanismos de protección de los trabajadores —centrados en la estabilidad en los puestos de trabajo— y las viejas formas de mejorar la inserción laboral a lo largo del tiempo, basadas precisamente en la acumulación de antigüedad en un puesto de trabajo estable. De esa manera surge el reto de crear mecanismos para proteger a los trabajadores y favorecer trayectorias laborales ascendentes en el nuevo contexto laboral. Por último, se debe fomentar la expansión de la cobertura de la institucionalidad laboral a fin de incluir a los grandes segmentos de la fuerza laboral que no gozan de sus beneficios ni cumplen con sus obligaciones.

Con el apoyo del Gobierno de Dinamarca, la CEPAL ha realizado el estudio “Los mercados de trabajo, la protección de los trabajadores y el aprendizaje de por vida en una economía global: experiencias y perspectivas de América Latina y el Caribe”, cuyo objeto ha sido contribuir al debate en los países de la región, para estimular la búsqueda de soluciones creativas a los problemas —tanto antiguos como nuevos— que enfrentan en el contexto actual.

En este documento, que consta de nueve secciones, se presentan de manera sintética los principales resultados del estudio. Tras una breve sección introductoria, en la segunda sección se describen la situación y la evolución reciente de los mercados laborales de la región, en que se refleja el contexto macroeconómico favorable de los últimos años, si bien persisten graves problemas para una gran proporción de la fuerza laboral. En la tercera sección se examinan las características de la institucionalidad laboral y en las tres secciones siguientes se resumen los cambios introducidos en

las últimas décadas en sus tres pilares: la regulación del mercado laboral, la protección frente al desempleo y las políticas activas del mercado de trabajo. Se recalca que no hubo ningún enfoque único para perfeccionar esta institucionalidad en vista de los retos mencionados y que en las tres áreas persisten grandes deficiencias. En la séptima sección se hace referencia a un enfoque de institucionalidad laboral con el que, en un contexto muy diferente del de nuestra región, los países de la Unión Europea afrontan los retos surgidos en la fase actual del desarrollo económico mundial, la *flexiguridad*. En la octava sección se analizan los obstáculos con que tropezarán los países latinoamericanos y del Caribe para modificar su institucionalidad, tomando en cuenta las orientaciones básicas de la *flexiguridad*, y se formulan algunas propuestas para reformar las tres áreas de la institucionalidad laboral. En la última sección se exponen algunas consideraciones sobre aspectos estratégicos de un proceso de reformas negociadas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral de los países de la región.

Entre las conclusiones del estudio se destaca que, si bien los retos que enfrentan los países son similares, las soluciones han de ser variadas, según las características propias de cada país, a fin de alcanzar un consenso suficientemente amplio para darle legitimidad y, por ende, sostenibilidad social a la institucionalidad laboral. Con tal objeto, el diálogo social —aunque complejo y difícil, dado el trasfondo histórico de nuestros países— sigue siendo el instrumento más idóneo. En vista de la experiencia histórica de la región, para que este diálogo sea fructífero se requiere un proceso de generación de respeto, reconocimiento y confianza mutuos. En consecuencia, si bien las reformas en las tres áreas de la institucionalidad laboral deben considerarse complementarias, es un procedimiento gradual el que promete mayores éxitos en términos de legitimidad y sostenibilidad social. Por último, cabe señalar que el debate sobre la institucionalidad laboral debe insertarse en un ámbito más amplio, para trazar una estrategia de desarrollo de los países de la región en cuyo marco se definan los objetivos en términos de generación de empleo y sus características. La institucionalidad laboral debe contribuir a los objetivos así definidos.

José Luis Machinea
Secretario Ejecutivo
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)

1

Introducción: La economía global y los retos para los mercados de trabajo

Las transformaciones experimentadas por la economía global en los últimos años han generado nuevos retos para todas las sociedades y economías del mundo. El incremento del intercambio de bienes, servicios e información, los elevados flujos de capital y el carácter masivo de la migración internacional representan lo que se ha identificado como una segunda ola de globalización. Al tiempo que se benefician de los aspectos positivos de esta integración de mercados, las economías más abiertas enfrentan el costo que supone un ajuste continuo a un contexto económico volátil y difícil de predecir.

Mientras que para optimizar el aprovechamiento de los posibles beneficios, los países deben tratar de mejorar su competitividad sistémica, para limitar los costos de enfrentar un entorno volátil y distribuirlos lo más equitativamente posible deben establecer mecanismos eficientes de ajuste y sistemas de seguridad social que protejan a los afectados por estos ajustes.

En este contexto, las empresas reclaman flexibilidad en las regulaciones de los mercados para poder adaptarse rápidamente a los cambios de la demanda y una reducción de los costos de las transacciones económicas (Banco Mundial, 2007). Sin embargo, para mantenerse competitivas a largo plazo, las empresas deben además diseñar estrategias destinadas a incrementar la productividad, para lo cual la innovación de procesos y productos, y la calificación de la fuerza laboral, son elementos clave.

Las transformaciones registradas han tenido una extraordinaria repercusión en los mercados de trabajo. Factores tales como el cambio tecnológico, que flexibiliza los procesos productivos, la creciente movilidad de capitales y tecnologías, y la adopción de estrategias empresariales en respuesta al cambio de contexto tienden a diversificar y polarizar las pautas ocupacionales. Además, la apertura de las economías asiáticas y de los países de la ex Unión Soviética ha incidido en la “gran duplicación” (Freeman, 2005a) de la fuerza laboral integrada al mercado mundial. La fuerza laboral de los países de América Latina y el Caribe, en particular, enfrenta tanto la competencia de la mano de obra calificada proveniente de los países altamente industrializados como la de los trabajadores de menor nivel educativo que compiten con bajos salarios. En este contexto, los trabajadores exigen mayores niveles de protección y más oportunidades que favorezcan trayectorias laborales ascendentes. A la hora de satisfacer estas demandas, los mecanismos de protección del pasado, centrados en la estabilidad en el empleo, tienden a perder vigencia. Debido a que en América Latina y el Caribe una gran proporción de la fuerza de trabajo está excluida de la institucionalidad laboral, se plantea una demanda adicional: lograr que esta institucionalidad incluya cada vez más a este segmento de la población.

El fin último de la institucionalidad laboral es generar empleo de buena calidad. Tal como expresan tanto los empresarios como los trabajadores en sus demandas, los cambios socioeconómicos en proceso requieren ajustes en los tres pilares de la institucionalidad laboral: la regulación del mercado de trabajo, los sistemas de protección contra el desempleo y las políticas activas del mercado laboral. En las últimas décadas, en muchos países de América Latina y el Caribe se han realizado reformas en estas tres áreas. Sin embargo, muchas de estas reformas no han logrado una consistencia en el tiempo ni entre sí, debido principalmente, a la ausencia de un consenso básico sobre la reorientación de la institucionalidad laboral en su conjunto.

Para hacer frente a sus propios retos en materia de ajuste de la institucionalidad laboral, que si bien son similares, se presentan en un contexto socioeconómico muy diferente, algunos países europeos han elaborado una respuesta que consiste en combinar regulaciones laborales flexibles con sólidos mecanismos de protección al desempleo, tanto mediante subsidios financieros directos como mediante políticas activas

del mercado de trabajo. Esta respuesta se resume bajo el concepto de flexiguridad. Por múltiples razones, las experiencias de otras latitudes no pueden servir de modelo para las transformaciones que se deberían aplicar en los países de la región que nos compete. Sin embargo, algunas lecciones de estas experiencias pueden resultar útiles, como la necesidad de adaptar la institucionalidad laboral a un nuevo contexto económico y social, más dinámico y cambiante, el logro de una adaptación negociada para que la nueva institucionalidad sea sostenible en el tiempo, la importancia de una visión integrada que perciba los diferentes componentes de la institucionalidad como complementarios y la inserción de la institucionalidad laboral en una estrategia de desarrollo a largo plazo.

2

Situación y evolución de los mercados laborales en América Latina y el Caribe

Históricamente, el crecimiento demográfico ha ejercido fuerte presión sobre los mercados de trabajo de la región, a los que cada año se incorporaron cohortes etarias más grandes en busca de empleo. Sin embargo, la transición demográfica experimentada en las últimas décadas ha contribuido a mitigar esta presión y en años más recientes también ayudó a reducirla. Mientras que a comienzos de los años setenta la población en edad de trabajar en la región, definida como el conjunto de personas de 15 años y más, mostraba un incremento anual del 2,9%, este indicador descenderá al 1,8% en el quinquenio 2005-2010. En el decenio 2000-2010, el aumento de la población en edad de trabajar se reducirá, incluso en términos absolutos, de un máximo de 37,7 millones de personas en el período 2000-2005 a una cifra proyectada en 37,0 millones para el quinquenio actual (CEPAL, 2004a).

Esta tendencia es aún más marcada en las zonas urbanas. Como consecuencia de las fuertes corrientes migratorias, en el primer quinquenio de los años setenta, la población urbana en edad de trabajar registró un incremento anual del 4,2%, cifra que se redujo al 2,4% 30 años después y que, según las proyecciones, disminuirá al 2,1% en el quinquenio 2005-2010.

Junto a las tendencias demográficas, el cambio de la tasa de participación (porcentaje de la población en edad de trabajar inserta en el mercado de trabajo) es otro elemento que incide en el aumento de la oferta laboral.

Al respecto, las siguientes tendencias han sido determinantes a mediano y largo plazo:

- En las últimas décadas se registró un marcado incremento de la tasa de participación de las mujeres, aunque se mantiene una importante disparidad con respecto a la tasa de participación de los hombres.
- La mayor permanencia de los varones en el sistema educativo tiende a frenar el aumento de la tasa de participación masculina. Si bien en muchos países las mujeres jóvenes han logrado superar el nivel educativo de los hombres, estas no han visto reducida su participación laboral, que ya era inferior a la de los varones; lo que sí disminuyó fue el porcentaje de mujeres que se dedican a quehaceres domésticos.
- La participación laboral tiende a bajar cuando las personas alcanzan la edad de jubilación, sobre todo si existen sistemas de protección social con buena cobertura. El incremento del número de personas mayores de 65 años suele frenar el aumento de la participación laboral, especialmente en las zonas urbanas.

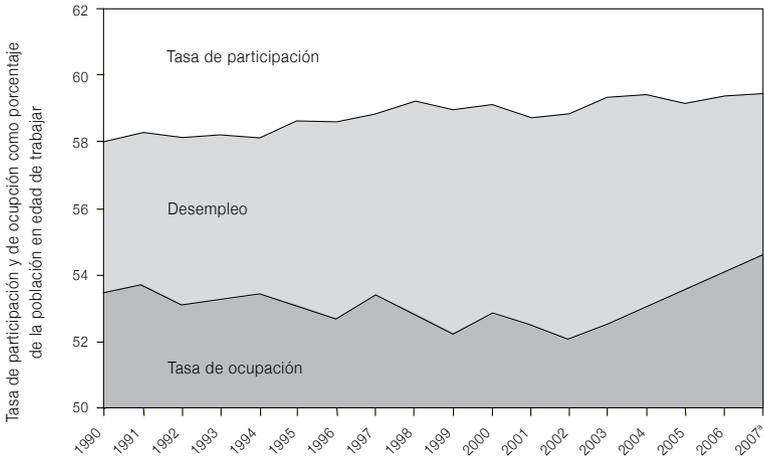
Dado que la primera de estas tendencias ha sido la más acentuada en la mayoría de los países, aunque se registraron oscilaciones a corto plazo de la oferta laboral la cual suele reaccionar ante el contexto macroeconómico, prevaleció el aumento de la tasa global de participación.¹

A pesar de la reducción de la presión de la oferta laboral producto de las tendencias demográficas, el desempleo se incrementó durante los años noventa y a inicios de la presente década. Como se indica en el gráfico 1, hasta 2003 la generación de empleo fue insuficiente para compensar la expansión de la oferta laboral y el desempleo, que en el gráfico aparece como la diferencia entre la tasa de participación y la tasa de ocupación, aumentó a lo largo del período. Esto ocurrió sobre todo a partir de 1995, cuando las sucesivas crisis económicas tuvieron una extraordinaria repercusión en el desempleo, que se mantuvo en un nivel históricamente elevado debido a la falta de un crecimiento económico sostenido. El desempleo regional se atenuó recién a partir de 2004 gracias, principalmente, al repunte de la generación de empleo y en 2007 la tasa de desempleo regional bajó al 8,0%, de un máximo del 11,0% en el período 2002-2003 (CEPAL, 2007a).

¹ La reacción de la oferta laboral al ciclo varía entre los distintos países, véase Machinea, Kacef y Weller (2007).

Cabe destacar que el alto y persistente nivel de desempleo abierto registrado a partir de 1995 es un fenómeno sin precedentes en la región, pues si bien las crisis económicas anteriores provocaban un aumento del desempleo, este siempre volvía a bajar con cierta celeridad, incluso en un contexto de débil crecimiento económico como el de los años ochenta. En esas circunstancias, al desempleo abierto seguía una etapa de mayor disponibilidad de empleos en sectores de baja productividad, proceso que no registró igual magnitud en el período indicado.²

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (16 PAÍSES):
EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN Y DE LA OCUPACIÓN, 1990-2007
(Tasas medias ponderadas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países.

^a Datos preliminares.

² Para instrumentar la medición del sector de baja productividad, en el cálculo basado en las encuestas de hogares este sector abarca a los empleadores y asalariados en microempresas, al servicio doméstico y a los trabajadores independientes sin calificación profesional o técnica.

En los últimos tiempos, la evolución del empleo en los sectores de baja productividad y de productividad media y alta fue variada. Entre 1990 y 2002, el sector de productividad media y alta de la región aumentó levemente su participación en el empleo urbano (del 58,9% al 59,6%). Sin embargo, este incremento no fue generalizado y en 12 de 17 países la participación de este sector mostró un descenso, incrementándose la del sector de baja productividad (CEPAL, 2007c, p. 133).³ Entre 2002 y 2005, se registró una mejora en la composición del empleo, pues la proporción del sector de productividad media y alta aumentó en 8 de 15 países y del 59,6% al 62,6% del promedio regional.

Otro factor importante es la fuerte corriente migratoria desde la región. Además de la emigración de larga data de mexicanos, centroamericanos y caribeños hacia Estados Unidos, se ha registrado un marcado incremento de la emigración extrarregional a causa de las graves crisis económicas. Reforzadas por las diferencias en los niveles de bienestar entre países vecinos, estas crisis también han estimulado las migraciones intrarregionales. Según estimaciones de la CEPAL, 11 países de la región tienen un saldo migratorio neto anual de 2 por 1.000 o más.⁴

La calidad del empleo es otro problema de los mercados de trabajo que se ha agravado. Un componente notable de este factor es la reducción de la cobertura de la seguridad social, lo cual refleja una mayor precariedad del empleo. El porcentaje de ocupados que cotizan en el sistema de seguridad social bajó del 63,3% en 1990 al 55,5% en 2002, y se registró un leve incremento en los años siguientes, con un 56,7% de ocupados incluidos en el sistema en 2005 (CEPAL, 2007c, p. 136). Cabe señalar que esta reducción de los niveles de protección también afectó a los asalariados, entre los cuales el porcentaje de cotizantes se redujo del 72,4% en 1990 al 68,2% en 2005. Otro indicador que reflejó un deterioro de la calidad del empleo en los años noventa fue la significativa proporción de empleos asalariados sin contrato o con contrato a corto plazo (CEPAL, 2007c, p. 135), a lo que puede haber contribuido el aumento de la subcontratación de personal. En términos generales, se constata una creciente precariedad del empleo.

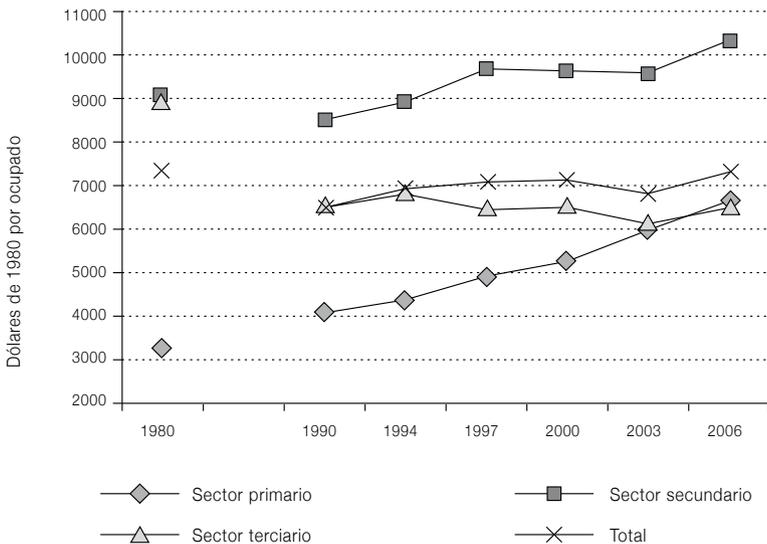
³ Entre los países donde se redujo la participación de los sectores de baja productividad se encuentra Brasil, lo que en gran medida explica su descenso en el promedio ponderado a nivel regional.

⁴ Se trata —con tasas descendentes— de Guyana, Suriname, Santa Lucía, Jamaica, Guatemala, Ecuador, Nicaragua, México, Trinidad y Tabago, Haití y Perú (CEPAL, 2004a).

A nivel regional, el promedio de salarios reales del sector formal mostró una evolución que varía de acuerdo con el método de medición utilizado. El índice elaborado a partir de las medianas de las tasas de crecimiento salarial anual de los países muestra que en el período 1990-2007 los salarios aumentaron un 30% (1,5% anual) y se recuperaron de la pérdida del 11% sufrida en los años ochenta. En cambio, si el índice representa el promedio ponderado de las tasas de crecimiento salarial, se observa que el incremento acumulado en los últimos 17 años fue de apenas un 12%, lo que corresponde a un crecimiento anual del 0,6%. De esta manera, los aumentos salariales se situaron levemente por debajo del producto por ocupado, que entre 1990 y 2006 se incrementó alrededor de un 0,8% anual.

En el gráfico 2 se observa que, después de la drástica reducción de la productividad laboral media en los años ochenta, el producto por ocupado fue aumentando de a poco hasta 1997, aunque sin llegar a recuperar el

Gráfico 2
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
EVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD LABORAL, 1980-2006**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países.

valor de 1980. Esta evolución se atribuye a un notable aumento de la productividad de los sectores primario y secundario en el contexto de procesos de apertura comercial. Si bien es una variable difícil de medir, se ha constatado también que la productividad media del sector terciario solo creció durante algunos años para volver a descender en las postrimerías de la “crisis del tequila” como reflejo de la expansión de la informalidad urbana que se concentra en algunas ramas del sector terciario.

Entre 1997 y 2003, la productividad laboral media se mantuvo estancada. Solo el sector primario siguió mostrando una productividad laboral media creciente, principalmente debido a la modernización de la agricultura empresarial, basada en el uso intensivo de capital, en la expulsión de mano de obra de algunos sectores de la economía campesina y en la expansión de la minería. A partir de 2004, la mejora de las condiciones macroeconómicas se reflejó en una mayor productividad en todos los sectores, aunque hasta 2006 todavía no se había recuperado el nivel de 1980.

De hecho, las dificultades de los países de América Latina y el Caribe para aumentar la productividad y, por ende, la competitividad y el crecimiento económico, son factores clave que explican las deficientes mejoras de las condiciones laborales en la región. Esta deficiencia también se refleja en el brusco descenso de la productividad total de los factores que sufrieron muchos países en las últimas décadas, si bien en los años noventa hubo algunas experiencias más favorables (CEPAL, 2004c, cap. V).

La baja productividad laboral se advierte en una alta incidencia de la pobreza entre los ocupados. Aunque, como es lógico, esta incidencia es menor entre los ocupados que entre la población en su conjunto, llama la atención que los ingresos de un 27% de los ocupados urbanos y de un 48% de los ocupados rurales sean demasiado bajos para que el total de ingresos per cápita de su hogar sea suficiente para superar la línea de pobreza.⁵

Por último, la evolución de los mercados de trabajo no afecta a todos los grupos por igual. Las causas de esta desigualdad pueden centrarse en factores externos al mercado de trabajo, como la desigualdad de oportunidades para acceder a una buena educación, los problemas relativos a la institucionalidad del mercado laboral, los mecanismos de discriminación o el sesgo de la demanda laboral en favor de cierto tipo

⁵ Promedio simple de 18 países para ocupados urbanos y 15 países para ocupados rurales; cálculo basado en datos extraídos de CEPAL (2007c).

de mano de obra. Algunos indicadores, como el aumento en la tasa de desempleo, una búsqueda de empleo más prolongada, la dificultad para acceder a ciertos trabajos, las diferencias de paga por el mismo tipo de trabajo y la importante y creciente brecha salarial entre ciertos sectores de la fuerza laboral demuestran la necesidad de contar con medidas específicas destinadas a fomentar la inserción laboral de los grupos más afectados. En esta categoría se destacan las mujeres y los jóvenes, sobre todo de bajo nivel educativo, y las minorías étnicas. Por otra parte, la desigualdad se vincula con la marcada heterogeneidad estructural de la región, que se expresa en grandes diferencias de productividad y en la concentración de los ocupados pobres en el sector de baja productividad.

Como se ha mencionado, el dinamismo económico registrado en la región a partir de 2004, con un crecimiento anual del 5,5% entre 2004 y 2007, ha tenido un efecto favorable en el desempeño laboral. A continuación se resumen los hechos más destacados de ese período:⁶

- la tasa de ocupación creció con continuidad y en 2007 superó su promedio de los años noventa por 1,5 puntos porcentuales;
- la tasa de desempleo bajó tres puntos porcentuales entre 2003 y 2007 y con un 8,0% alcanzó los niveles de comienzos de la década de 1990;
- la generación de empleo se concentró en el empleo asalariado, lo que refleja una demanda laboral dinámica y una elasticidad crecimiento-empleo asalariado de alrededor de 0,7 entre 2004 y 2007;
- el empleo formal se expandió y esta expansión se midió tanto sobre la base de la estructura del mercado de trabajo como sobre la base de las afiliaciones a los sistemas de seguridad social y las cotizaciones en dichos sistemas;
- las relaciones contractuales más inestables también aumentaron;
- el efecto del repunte de la demanda laboral se centró en la generación de empleo, mientras que los salarios del sector formal solo registraron un leve incremento en la mayoría de los países;
- la productividad laboral mejoró tras un período de estancamiento de aproximadamente 10 años desde mediados de los años noventa;

⁶ Véanse CEPAL (2007a, 2007b, 2007c) y Machinea, Kacef y Weller (2007).

- los niveles de pobreza bajaron gracias a un aumento de los niveles de empleo, a los cambios demográficos que generan tasas de dependencia más bajas y, en menor grado, al incremento de los salarios.

En resumen, el crecimiento económico relativamente elevado de los últimos años, favorecido por un marco externo muy propicio, ha tenido un efecto positivo sobre el desempeño laboral. Sin embargo, las tasas de desempleo y subempleo de la región continúan siendo elevadas y muchas personas no logran salir de la pobreza aunque están ocupadas. De todas maneras, a pesar del desempeño laboral relativamente favorable de los últimos años, la región no puede darse el lujo de ignorar preguntas como las siguientes:

- ¿La institucionalidad laboral existente contribuye a generar empleo de calidad u obstaculiza el logro de resultados más favorables?
- ¿La institucionalidad laboral existente contribuye a la competitividad sistémica de los países de la región?
- ¿La institucionalidad laboral favorece el eficaz funcionamiento de los mercados de trabajo?
- ¿La institucionalidad laboral protege y fortalece a los menos fuertes en un mercado con desigualdades estructurales entre los distintos actores?
- ¿La institucionalidad laboral favorece la inclusión de las personas que se desempeñan en los sectores informales y de baja productividad?

3

Las instituciones laborales

Las instituciones laborales son mecanismos con diferente grado de formalidad, que establecen reglas de comportamiento para los actores del mercado de trabajo. Son ejemplos de estas instituciones: la legislación sobre las relaciones laborales individuales y colectivas, las políticas activas del mercado de trabajo, los sistemas de protección contra el desempleo y también los comportamientos objeto de sanción informal. El fin último de la institucionalidad laboral es la generación de empleo de calidad. Para alcanzar este fin, las instituciones deben cumplir un doble objetivo: asegurar un funcionamiento eficaz del mercado de trabajo, es decir, lograr una asignación óptima de los recursos, y garantizar la protección y el fortalecimiento de los más débiles en un mercado que presenta desigualdades estructurales entre los actores. De esta manera, una institucionalidad laboral adecuadamente diseñada estimula el crecimiento económico, la competitividad, el empleo y la cohesión social.

Cuando estos objetivos entran en conflicto, la política laboral debe encontrar los equilibrios adecuados. Cabe señalar que para esto no existe una solución óptima y que la respuesta siempre depende del tiempo y del espacio. Por una parte, los cambios de las condiciones de otros mercados pueden provocar modificaciones de la institucionalidad laboral. Por otra parte, la institucionalidad laboral es el resultado de procesos históricos específicos de cada país; y mientras que determinado arreglo institucional puede tener amplia aceptación en un país a causa de procesos sociales históricos y contribuir al cumplimiento de los objetivos, en otra sociedad,

ese mismo arreglo puede resultar controvertido y su puesta en práctica puede desestabilizar el funcionamiento de otras instituciones.

En el contexto del desarrollo “hacia adentro” de América Latina se generó una institucionalidad laboral parecida a la de los países más industrializados.⁷ Con ello se pretendió crear un marco integracionista para dar cuenta del fuerte aumento del empleo asalariado en los sectores industrial y terciario y responder a las demandas de los sectores sociales emergentes. Así, de manera similar a lo ocurrido en los países más desarrollados, se creó una institucionalidad laboral para regular las relaciones laborales, tanto en forma directa por el Estado como por convenios colectivos. Sin embargo, algunos elementos distinguían las experiencias latinoamericanas de aquellas de los países industrializados:

- La cobertura de la institucionalidad laboral se limitó a un sector mucho menor de la fuerza laboral.
- En el sector con cobertura formal de la institucionalidad laboral se registró un mayor incumplimiento de las normas existentes.
- En muchos países, las relaciones entre los principales agentes socioeconómicos (sector público, empresarios, sindicatos) estuvieron determinadas por un Estado populista que planteaba un pacto social bajo su liderazgo. En este contexto, los sindicatos pasaron a depender mucho de ciertas fuerzas políticas o del Estado, privilegiándose las negociaciones políticas sobre las laborales y la regulación legal sobre aquella negociada entre empresarios y sindicatos.
- En algunos casos, la inestabilidad sociopolítica causó un movimiento cíclico que en determinado momento provocó que la institucionalidad integracionista fuera sustituida por regulaciones autoritarias que desmantelaron o debilitaron la organización sindical, tras lo cual se reinstaló la mencionada institucionalidad.
- En los países con una base productiva debilitada y sistemas sociopolíticos excluyentes predominaron las relaciones laborales colectivas autoritarias y represivas, mientras que las relaciones

⁷ Los dos mecanismos principales de regulación en los países industrializados fueron la legislación laboral y social y las negociaciones colectivas. En el contexto de un amplio pacto nacional - tácito o explícito - entre las empresas, los trabajadores y el Estado, estas regulaciones mejoraron las condiciones de trabajo (salarios reales más altos, menos horas de trabajo, previsión contra desempleo, enfermedad e incapacidad, y reglamentación sobre seguridad e higiene del trabajo, entre otras mejoras) y contribuyeron a aumentar la productividad laboral (capacitación, organización del trabajo).

laborales individuales con frecuencia tuvieron un marcado sesgo protector, aunque la cobertura de la institucionalidad laboral era menor que en los países de mayor desarrollo relativo.

Se puede concluir que, si bien los elementos básicos de la institucionalidad laboral de los países más industrializados estaban presentes en los países de la región, abarcaban una parte de la estructura productiva, social y política mucho menor que en aquellos países. Además, grandes grupos de la población, cuyo peso variaba de un país a otro, quedaban excluidos de estos procesos y se beneficiaban solo de manera indirecta de algunos avances (por ejemplo, políticas sociales, oportunidades de ingresos “por goteo”) o sufrían el desplazamiento económico y la marginación social. De esta manera, en general la institucionalidad laboral no alcanzó la estabilidad que la caracterizaba en el marco de los pactos sociales de los países industrializados ni la cohesión social deseada. Cabe señalar que la situación fue un poco diferente en los países del Caribe, donde la institucionalidad laboral seguía los criterios anglosajones, lo que implicaba un menor nivel de intervención estatal en las regulaciones del mercado de trabajo.

Por otra parte, en el contexto de economías mucho más cerradas que las que ostentan una elevada industrialización, algunos elementos de la regulación de las economías latinoamericanas tuvieron un efecto negativo sobre la eficiencia económica.⁸ No obstante, durante los años setenta y gran parte de la década de 1980, prevaleció entre los analistas la idea de que los mercados laborales de América Latina funcionaban razonablemente bien (Squire, 1981; Gregory, 1986).

Sin embargo, los cambios tecnológicos y económicos registrados a nivel mundial, regional y nacional en las últimas décadas han modificado el funcionamiento de otros mercados y ejercido una nueva presión sobre el mercado de trabajo. En particular:

- la apertura de los mercados aumentó la presión competitiva sobre las economías nacionales y las empresas, obligándolas a hacer un mejor uso de los factores de producción y a buscar aumentos continuos de la productividad, y
- los últimos avances tecnológicos permiten lograr un ajuste más rápido de los procesos de producción y exigen a las empresas una

⁸ Por ejemplo, se tendía a trasladar a los precios las alzas salariales y las altas expectativas de ganancias.

mayor adaptación a los cambios de las pautas de la demanda. Ganan importancia elementos como la calidad, la innovación, la diversidad y la creatividad, en comparación con la elaboración estandarizada y a gran escala que caracterizaba a la producción taylorista.⁹

En consecuencia, la demanda laboral se ha vuelto más heterogénea y requiere una mayor velocidad de ajuste. En lo que respecta a la oferta laboral, una fuerza de trabajo más heterogénea —con una creciente participación de las mujeres y preferencias específicas de los jóvenes respecto a las condiciones de trabajo— exige relaciones laborales diferentes de las predominantes en etapas previas, diseñadas sobre la base del hombre adulto como “trabajador típico” (Cortázar, 2004). Esta mayor heterogeneidad, tanto de la oferta como de la demanda, apunta a una menor intervención directa del Estado, que se limitaría a establecer “pisos” de derechos y mecanismos de protección para determinados grupos. En términos generales, es necesario que las relaciones laborales se definan cada vez más en la negociación entre empresas y trabajadores y a diferentes niveles, por ejemplo a nivel de la rama de actividad y de la empresa en forma complementaria. En resumen, si bien no existe un esquema regulatorio único que cumpla con estos objetivos de manera óptima, los mercados de trabajo internos y externos con más elementos de adaptabilidad tendrían un papel importante en el fomento de la flexibilidad en el proceso productivo.

Por su parte, en este contexto de mercados más volátiles, los trabajadores suelen exigir más estabilidad y protección. La respuesta tradicional de la legislación laboral a esta demanda ha sido desincentivar el despido por medio de un sistema de indemnizaciones en caso de despido “sin justa causa”, con lo cual se trata de evitar una rotación elevada. En el contexto actual, en que la misma volatilidad económica tiende a reducir la estabilidad en el empleo, la orientación debería apuntar a otro tipo de estabilidad, especialmente en relación con los ingresos (OIT, 2004a). Además, no hay que olvidar que una elevada proporción de la fuerza de trabajo, cuya magnitud varía de un país a otro, no está cubierta por la institucionalidad laboral, lo que provoca

⁹ Debido a que en América Latina y el Caribe el cambio tecnológico es menos generalizado que en los países más desarrollados, los factores mencionados tienen menos presencia en la región. De todas maneras, estos factores ganan relevancia a medida que los países de la región tratan de reforzar su estructura productiva por medio del cambio tecnológico, las innovaciones y la calificación de la fuerza de trabajo.

un debilitamiento estructural de la cohesión social. En consecuencia, es necesario trabajar sobre dos instrumentos:

- sistemas de protección para desempleados y
- políticas activas del mercado de trabajo que faciliten la pronta reinserción laboral de los desempleados y mejoren la empleabilidad de los excluidos de la institucionalidad laboral.

Finalmente, la institucionalidad laboral debe analizarse en el contexto de una estrategia de desarrollo a largo plazo. La pregunta es: ¿en qué se basaría la competitividad sistémica de los países de la región? Si la opción es que el crecimiento y el desarrollo deben basarse cada vez más en la innovación y el conocimiento, la producción de bienes de mayor valor agregado y una productividad creciente (CEPAL, 2004b), resulta obvio que la institucionalidad laboral debe tener características que favorezcan la acumulación de capital humano y relaciones laborales y esquemas de organización empresarial que estimulen la cooperación, tanto a nivel de las empresas como a nivel de los distintos sectores y de la economía en su conjunto.

4

La regulación del mercado laboral

La profunda crisis que marcó los años ochenta, por la que se los denominó “la década perdida”, tuvo fuertes repercusiones, más de hecho que de derecho, en la regulación del mercado laboral. La creciente informalidad de las economías redujo aún más el alcance de las regulaciones formales y, en muchos casos, el aumento de la inflación provocó una reducción de los salarios reales que no pudo evitarse debido al pronunciado debilitamiento de los movimientos sindicales y a la subordinación de las políticas de salario mínimo a estrategias antiinflacionarias.

En este contexto, surgieron las propuestas de reformas estructurales que posteriormente se resumieron en el Consenso de Washington (Williamson, 1990) y cuya idea básica era que en mercados menos regulados se generarían mayores tasas de crecimiento económico, mientras que la política macroeconómica tendría como cometido evitar desequilibrios que entorpecieran la asignación eficiente de los recursos. Entre otras cosas, se propugnó la apertura del comercio de bienes y servicios y de la cuenta financiera, se privatizaron empresas públicas, se redujeron las intervenciones públicas en mercados como el financiero y se tomaron medidas para controlar los déficit fiscales.

Las reformas laborales no tuvieron un papel destacado en este marco, probablemente porque se esperaba que otras reformas tuvieran un efecto más notorio en el crecimiento económico y el mercado laboral, sobre todo ante la percepción de un funcionamiento razonable de la institucionalidad laboral existente. Además, cabe suponer que la posibilidad de que la

propuesta de una reforma laboral profunda generara un intenso conflicto social haya tenido un efecto disuasivo.

En consecuencia, durante los años ochenta solo en algunos países —entre los que se destacan Chile y, en menor grado, Panamá— se llevaron a cabo importantes reformas laborales flexibilizadoras. En otros, como Argentina, Brasil y Uruguay, prevalecieron medidas como el restablecimiento de los derechos colectivos suprimidos por las dictaduras militares y la ampliación de los derechos laborales individuales. Esto último se dio sobre todo en Brasil por medio de una reforma constitucional (Chahad, 2008).

En parte por la decepción provocada por los resultados de las reformas de la “primera generación”, durante los años noventa se propuso una serie de reformas complementarias, entre las que se incluía la reforma laboral (BID, 1997). En la década pasada, en muchos países se instrumentaron reformas de las legislaciones laborales, la mayoría de las cuales tenían por finalidad la flexibilización de determinados aspectos del funcionamiento del mercado laboral y ponían énfasis en la ampliación de la gama de contratos disponibles. Se trataba de sumar al contrato de duración indeterminada una serie de contratos de duración determinada, ampliar el uso del período de prueba y facilitar modalidades de subcontratación. La segunda tendencia consistió en el abaratamiento del despido, destacándose como medidas más importantes la ampliación de la definición del despido por justa causa y la introducción de sistemas de protección contra el desempleo por medio de cuentas individuales. Otras reformas con orientación flexibilizadora incluyeron la desindexación de los salarios, el manejo más flexible de los horarios de trabajo y la reducción de los costos laborales no salariales.

Según estudios detallados de la OIT (Vega Ruiz, 2005), a partir de 1990 las reformas más profundas se dieron en Argentina y Perú. También en Brasil, Colombia, Ecuador y Panamá se introdujeron modificaciones que afectaron instituciones neurálgicas de la relación laboral, mientras que en Chile, Guatemala, Nicaragua, República Bolivariana de Venezuela y República Dominicana las reformas flexibilizadoras tuvieron un alcance menor. Otros países, entre ellos México, no registraron cambios significativos en su legislación laboral (Ruiz Durán, 2008).

Cabe señalar que los cambios legales no trajeron aparejada una flexibilización general, ni a nivel regional, ni como modelo único dentro de los diferentes países. En varios países se amplió el período de vacaciones y se adoptaron resoluciones para mejorar la protección de grupos específicos; por

ejemplo, se tomaron medidas para proteger la maternidad y para erradicar las peores formas de trabajo infantil. Además, durante la primera mitad de los años noventa, los cambios legales estimularon un reforzamiento de la organización sindical en Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica, pero esta se debilitó en Argentina y Perú. En Chile se revirtieron algunas de las medidas desreguladoras de los años ochenta.

En la presente década, en algunos países como Chile y Perú se introdujeron nuevos contratos “atípicos”. A este respecto, en Chile se elaboraron contratos vinculados con el trabajo a tiempo parcial, la promoción del empleo juvenil y el teletrabajo (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2003), mientras que en Perú se diseñaron nuevos contratos atípicos para promover el empleo juvenil, especialmente en conjunción con el fomento de distintos instrumentos de capacitación (Toyama, 2008).¹⁰ En una modificación de la tendencia prevaleciente en la década anterior, en otros países se restringió el uso de contratos atípicos. Sobre la base del ejemplo español, a fines de los años noventa, en Argentina se sustituyó la estrategia de flexibilización de las relaciones contractuales por medio de la introducción de una serie de contratos atípicos, dejándose sin efecto algunos de estos acuerdos mediante la modificación de contratos estándar (Tokman, 2007a).

En la década de 2000, en general, no hubo reformas flexibilizadoras profundas y las medidas destinadas a la flexibilización se centraron en la pequeña empresa y en la microempresa, o en sectores específicos como la agroexportación en Perú. Por otra parte, algunas reformas más recientes pusieron mayor énfasis en la revisión de las relaciones laborales colectivas con los objetivos de ajustarlas a la normativa de la OIT y reforzar la negociación colectiva (Vega Ruiz, 2005). En algunos países se registró también una ligera ampliación del espectro temático de la negociación colectiva (Vega Ruiz, 2005, p. 13), al extenderse a nuevos grupos de trabajadores, como los temporeros (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2003, p. 97). En general, estas reformas mejoraron las condiciones de la organización sindical y en algunos casos se logró frenar o invertir la tendencia descendente de la sindicalización.

¹⁰ En Nicaragua y Paraguay también se diseñaron nuevos tipos de contratos para el fomento de un “primer empleo” formal (Vega Ruiz, 2005, p. 30). En Perú también se trató de estimular la contratación de personas de 45 años y más.

Además, en varios países las reformas de las relaciones laborales individuales tuvieron un sello protector. Por ejemplo, en Chile se redujo el número de horas semanales de trabajo y se aumentó el pago de las indemnizaciones en caso de despido injustificado (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2003). También en Argentina se aumentó el monto de las indemnizaciones, especialmente en el caso de trabajadores de poca antigüedad (Goldín, 2008). En varios países se restringió el uso de horas extra o se aumentó el pago correspondiente (Vega Ruiz, 2005, p. 45). En algunos casos, como Chile, Colombia y Perú, se limitó la subcontratación de personal ante los abusos detectados en la aplicación de este instrumento contractual (Toyama, 2008; Velásquez, 2008 y Puyo Posada, 2007). En Argentina y República Bolivariana de Venezuela se tomaron medidas transitorias para impedir el despido de trabajadores en situación de crisis económica.

Ante la disparidad entre la legislación vigente y los niveles de cumplimiento, diversos países aumentaron notoriamente los recursos disponibles para las inspecciones de trabajo.¹¹ Un obstáculo para el buen funcionamiento de la institucionalidad laboral es la ineficacia de la justicia laboral, que queda de manifiesto en la larga duración de los juicios. Varios fueron los países que introdujeron reformas para mejorar este aspecto del funcionamiento de la institucionalidad laboral (Vega Ruiz, 2005, p. 25; Bensusán, 2006).¹²

Aunque no haya sido la pauta preponderante, en algunos países las reformas laborales fueron el resultado de un proceso de diálogo social.¹³ Las reformas de mayor alcance en general se aplicaron en condiciones de excepción que impidieron la adecuada participación de las partes, lo que contribuyó a la insostenibilidad de estas reformas, que posteriormente fueron objeto de nuevas modificaciones, algunas de ellas con signo opuesto. Los compromisos internacionales cumplen hoy un papel cada vez más importante en el debate. Incluyen tanto los convenios de la OIT como

¹¹ Entre ellos Argentina, Brasil, Chile y Perú; véanse los trabajos de consultoría.

¹² Se ha argumentado que en algunos países la jurisprudencia laboral ha tenido una incidencia relevante en el funcionamiento de la institucionalidad laboral, sobre todo, como resultado de incongruencias entre derechos constitucionales y estipulaciones legales (Ermida, 2007; Toyama, 2008).

¹³ Por ejemplo, en El Salvador y en la República Dominicana se acordaron pactos tripartitos (Vega Ruiz, 2005, p. 21). También en otros países se registraron ejercicios de diálogo social de diferente cobertura temática y alcance final.

los planteamientos sobre la legislación laboral y su aplicación surgidos en el marco de negociaciones comerciales, sobre todo con Estados Unidos. Mientras que en los primeros tratados de libre comercio entre Estados Unidos y los países de la región, el énfasis estaba puesto en el cumplimiento de la legislación nacional, en los últimos años algunos países como Colombia y Perú se comprometieron a instrumentar modificaciones legales para facilitar la aprobación del tratado correspondiente.

En general, han prevalecido las modificaciones al derecho laboral individual, mientras que las relaciones colectivas se han debilitado por varias causas, entre las que se incluyen (Weller, 2000):

- la reorganización de la estructura productiva, que aumenta el peso de la pequeña y mediana empresa y dificulta la organización sindical (sobre todo en muchas actividades terciarias) y refuerza el papel de aquellas ocupaciones que no responden a los principios tradicionales de la afiliación sindical (profesionales, técnicos, administrativos y demás);
- el cambio tecnológico, que tiende a reducir la gravitación de grandes grupos de trabajadores con ocupaciones homogéneas;
- la represión contra el movimiento sindical, sobre todo en períodos de dictaduras militares y durante la crisis económica de los años ochenta;
- los cambios de la legislación, que limitaron el campo de acción sindical;
- la deslegitimación de ciertos sindicatos por sus estrechos vínculos con partidos políticos y por prácticas poco transparentes;
- la tendencia de los sindicatos a dirigir sus reivindicaciones al Estado y no a los empresarios, actitud que resulta cada vez más obsoleta en el contexto de la nueva modalidad de desarrollo, y
- la reducción del empleo público, donde en algunos casos los niveles de sindicalización eran elevados.

Como ya se mencionó, desde los años noventa en algunos países se tomaron medidas para reforzar la negociación colectiva, aunque no necesariamente como elemento estratégico para reformar la institucionalidad con la flexibilidad negociada como componente relevante.

En conclusión, cabe señalar que en las últimas décadas la regulación laboral ha sido objeto de varias modificaciones. En primer lugar, durante los años ochenta y parte de los noventa la estructura ocupacional se volvió más informal y se redujo la cobertura de la institucionalidad laboral formal. Esto se debió tanto a la expansión del sector informal

—integrado mayoritariamente por microempresas y trabajadores por cuenta propia poco calificados— como al trabajo de asalariados “en negro” y a la “deslaboralización” de las relaciones laborales, caracterizada por la ocultación de la relación de dependencia obrero-patrón tras una supuesta relación comercial (Morgado, 1999; Goldín, 2008).

En segundo lugar, en los años noventa y en algunos pocos casos con anterioridad, las reformas laborales tuvieron un claro, si bien no exclusivo, carácter flexibilizador. Mientras que en algunos países (Argentina, Perú y Chile entre fines de los años setenta y durante la década de 1980) se instrumentaron reformas profundas, en otros los cambios fueron más bien graduales y a menudo carecían de una orientación estratégica clara.

En tercer lugar, durante la década actual los avances hacia la flexibilización de las relaciones laborales se presentan más moderados y en algunos países hubo un auge de medidas para lograr una mayor protección de los trabajadores, tanto respecto de las relaciones individuales como de las colectivas.¹⁴ Los países que habían introducido las reformas flexibilizadoras más profundas, como Argentina, Chile y Perú, en algunos casos en un contexto institucional de excepción, hoy han modificado estas reformas y han vuelto a reforzar algunos aspectos de la protección.¹⁵

¹⁴ Esto coincidió con el debate internacional donde empezó a reinar una mayor cautela frente a las propuestas de desregulación radical (Freeman, 2005b).

¹⁵ Chile inició este proceso gradual ya en los años noventa.

5

La protección frente al desempleo

La lógica tradicional de la protección del trabajador parte de la premisa de que sus ingresos, y con ellos la manutención del hogar, dependen de su empleo. Sobre la base de esta lógica, la pérdida del empleo es el principal riesgo para su bienestar, no solo porque el desempleo implica ausencia de ingresos, sino también porque una reinserción laboral posterior generalmente supone un deterioro de la calidad del empleo (Herrera e Hidalgo, 2003).

El instrumento tradicional para reducir el riesgo de pérdida de empleo ha sido la indemnización que el empleador debe pagar al trabajador en caso de despido “sin justa causa”, con lo cual se desincentiva el despido.¹⁶ Dado que el monto de la indemnización se incrementa con la antigüedad en el empleo, esta protección tiende a ser mayor en el caso de personas de más edad, aunque generalmente existen topes que limitan la cantidad de dinero que el trabajador recibe.

Entre los distintos países existen discrepancias importantes con respecto al monto y el tope de la indemnización, la definición de causas “justas” y “no justas” de despido, y las posibilidades de reinserción de un trabajador despedido. Si bien generalmente hay coincidencia en cuanto a que un comportamiento censurable del trabajador, como las ausencias injustificadas, permite el despido sin indemnización, el consenso es menor cuando se trata de justificar un despido por necesidad de la empresa. Al

¹⁶ Además, el empleador en general está obligado a dar un preaviso de despido o a pagar el salario correspondiente.

tiempo que en algunos países se justifica este motivo de despido —con la indemnización correspondiente— en Perú solo vale para despidos colectivos y en otros directamente no se acepta.¹⁷

El instrumento de la indemnización ha sido criticado por desincentivar la movilidad laboral, lo que afectaría negativamente el crecimiento de la productividad al obstaculizar el pasaje de los trabajadores de actividades de baja a otras de más alta productividad. Asimismo, estabilizaría el empleo de los trabajadores de mayor edad y dificultaría el acceso de los excluidos, sobre todo jóvenes y mujeres, al empleo productivo.

Además de la indemnización como mecanismo para proteger a los trabajadores de un despido sin justa causa, en varios países se han puesto en práctica otros instrumentos —generalmente como complemento de la indemnización por despido— para suministrar un ingreso a los desempleados mientras buscan un nuevo empleo. Un ejemplo son las cuentas individuales en las que el empleador deposita de manera periódica una suma definida por ley.¹⁸ En caso de despido, y a veces en caso de renuncia, el trabajador puede disponer del monto acumulado más los intereses correspondientes. Respecto de la indemnización, estas cuentas tienen la ventaja de ofrecer mayor seguridad, pues debido a que el depósito se realiza con regularidad, el pago en caso de desempleo no depende de la situación financiera de la empresa. En algunos casos, este instrumento levanta la restricción impuesta sobre la movilidad voluntaria del trabajador al darle acceso a los fondos ahorrados sin importar cuál sea la causa del fin de la relación contractual. En ocasiones, un determinado porcentaje de estos fondos se ha utilizado para fines ajenos a la protección del trabajador en situación de desempleo, lo que debilita su función original.

Algunos países cuentan con seguros de desempleo que establecen fondos de reparto financiados con aportes de los empleadores y —en la mayoría de los casos— de los trabajadores.¹⁹ En algunos casos también existe financiamiento estatal. Estos seguros proporcionan al trabajador

¹⁷ Hay otros instrumentos que dificultan el despido, como la llamada ley Bustos en Chile, que impide el despido mientras esté pendiente el pago de contribuciones a la seguridad social (Velásquez, 2008).

¹⁸ Por ejemplo, Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y República Bolivariana de Venezuela (Velásquez, 2005).

¹⁹ Por ejemplo, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay (Velásquez, 2005).

despedido, a veces después de un período de carencia, un subsidio por un tiempo máximo predeterminado, cuyo monto depende de las contribuciones realizadas. Por lo general, para poder beneficiarse del seguro es necesario contar con una cantidad mínima de aportes y estar disponible para asumir un nuevo empleo.

En ciertos países, como Brasil y Ecuador, coexisten los seguros de desempleo y las cuentas individuales. La experiencia más reciente es el seguro de desempleo chileno que combina cuentas individuales —con contribuciones de las empresas y de los trabajadores, a las que se puede acceder tanto en caso de despido como de renuncia— con un fondo solidario —con contribuciones de las empresas y del Estado. En caso de despido, este fondo garantiza el pago de un monto mínimo a los desempleados que utilicen todo el dinero disponible en sus cuentas individuales antes de llegar al período máximo (de hasta cinco meses, según la antigüedad previa en el empleo). Si un trabajador es despedido, las contribuciones del empleador a su cuenta individual se imputan al pago de las indemnizaciones. Cabe señalar que algunos aspectos de este seguro están sujetos a revisión porque las condiciones para acceder a los fondos han resultado demasiado restrictivas.

Algunas áreas de la seguridad social en los países de la región han estado tradicionalmente muy ligadas a la existencia de un empleo formal. En caso de desempleo son pocos los países que tienen provisiones específicas al respecto y los beneficios son muy limitados:

- En Argentina, la cobertura del seguro de salud se extiende mientras el desempleado percibe prestaciones del seguro de desempleo o —en el caso de un trabajador despedido no cubierto por el seguro de desempleo— hasta un máximo de tres meses por parte de las obras sociales.
- En Chile, los beneficiarios del fondo solidario del seguro de desempleo reciben cobertura del seguro de salud.
- En Perú, se está poniendo en práctica un seguro voluntario que garantiza la continuidad de las contribuciones al sistema nacional de pensiones mientras dure el desempleo.

En general, los desempleados tienen acceso al sistema universal de salud o, según las características del sistema existente en un país específico, a su componente no contributivo. Esta cobertura, que suele ser de menor

calidad, no necesariamente abarca a toda la población que no tiene acceso al sistema contributivo de salud.²⁰

Los diferentes instrumentos de protección frente al desempleo tienen algunos defectos comunes y otros específicos. El principal problema es la cobertura reducida a causa del vínculo de estos sistemas con el empleo formal. De hecho, algunos instrumentos solo tienen vigencia para los asalariados privados formales con contratos a plazo indefinido. La cobertura de los seguros de desempleo suele ser baja cuando existe un alto nivel de informalidad y una alta tasa de rotación, promovida por una creciente proporción de contratos a plazo definido.²¹ En los hechos, también es baja la proporción de trabajadores despedidos “sin justa causa” que reciben una indemnización, aunque tengan derecho a ella.

Ante los bajos salarios medios, los diferentes modelos tienen dos alternativas: tratar de generar niveles de ingresos para el desempleado que no se alejen demasiado de su salario anterior, lo que causaría serios problemas de financiamiento, o tratar de contener el costo del esquema correspondiente, con la consecuencia de generar montos que estarían lejos de poder financiar la subsistencia del núcleo familiar. Es muy posible que el sistema de indemnización resulte atractivo para los trabajadores porque, según sea su antigüedad en el empleo, pueden recibir una importante cantidad de dinero en caso de despido, aunque sea en un solo pago. Esto obstaculizaría la movilidad voluntaria de los trabajadores formales.

En vista de las deficiencias de los instrumentos resumidos, los países de la región con frecuencia han utilizado mecanismos sustitutivos, sobre todo en tiempos de crisis económicas, como los programas de emergencia para la generación de empleo público que se tratan en la siguiente sección.

²⁰ Véase Mesa-Lago (2005) para acceder a un análisis de las características de los sistemas de salud en América Latina y el Caribe, las últimas reformas y sus efectos.

²¹ El seguro de desempleo chileno en principio también cubre a trabajadores con contratos a plazo determinado pero, en este caso, la elevada rotación ha incidido para que exista una limitada proporción de desempleados afiliados al seguro que se benefician, especialmente del pilar solidario del seguro. El seguro argentino también cuenta con una modalidad especial para trabajadores temporeros.

6

Las políticas activas del mercado de trabajo

Las políticas activas del mercado de trabajo son intervenciones en el mercado laboral, destinadas a combatir el desempleo y a mejorar los ingresos de los trabajadores. Los principales instrumentos son los programas para la generación directa o indirecta de empleo, la formación para el trabajo, los servicios de empleo, cuyo principal cometido es la intermediación, y el fomento del autoempleo y de las microempresas. A partir de los años noventa, estas políticas fueron objeto de importantes transformaciones como reacción a la situación laboral crítica en muchos países. Suelen ser menos conflictivas que las reformas laborales dado que no afectan los intereses de los principales actores en el mercado de trabajo y pueden provocar efectos positivos en el funcionamiento del mercado laboral, por ejemplo mediante la estimulación de la productividad y la reducción de los costos de transacción. Otro factor que hay que tener en cuenta es que el financiamiento de estas políticas, sobre cuya eficiencia existen dudas debido a los disímiles resultados de las evaluaciones realizadas (Weller, 2004), por lo general está a cargo del fisco. A continuación se presenta un breve análisis de los cambios más relevantes que sufrieron estas políticas en la región en los últimos tiempos (Samaniego, 2004; Velásquez, 2005; Chahad, 2008; Goldín, 2008; Ruiz-Durán, 2008; Toyama, 2008 y Velásquez, 2008).

a) La generación de empleo asalariado directo e indirecto

Los programas de generación de empleo directo surgen habitualmente como medida de emergencia ante la ausencia de sistemas de protección contra el desempleo que ofrezcan una amplia cobertura. Esto por lo general ocurre en el contexto de una pronunciada contracción de la demanda laboral por razones de crisis económica, desastre natural o estacionalidad. Se trata de programas que ofrecen empleos temporales con una paga cercana al salario mínimo, que utilizan las bajas remuneraciones como mecanismo de autoselección y hacen hincapié en la generación de empleo para la obtención de ingresos por parte de miembros de hogares pobres, posibilidad que a veces se limita a los jefes de hogar. Si bien tradicionalmente el diseño y la puesta en práctica de estos programas han estado a cargo de las instituciones públicas, desde los años noventa en algunos países también instituciones no gubernamentales pueden presentar y llevar a cabo proyectos en este contexto. Las actividades realizadas por lo general apuntan al uso intensivo de mano de obra, como labores de limpieza, y construcción y mantenimiento de la infraestructura física. Con frecuencia el segundo objetivo de estos programas es el mejoramiento de las condiciones de vida en áreas con elevados índices de pobreza.

Uno de los puntos débiles de estos programas es que no facilitan una mejor reinserción en el mercado de trabajo porque no generan habilidades ni conocimientos reconocidos por dicho mercado. Además, y esto se relaciona con el punto anterior, aunque la situación de emergencia haya pasado, suele ser muy difícil dejar de aplicar este tipo de programas porque muchos de los beneficiarios tienen pocas alternativas laborales. Esto genera una presión política para su mantenimiento en el tiempo. Otra crítica frecuente se refiere a la distribución desigual de los recursos a causa de factores políticos o de la diferente capacidad de gestión de las instituciones participantes. Para hacer frente a todo esto, en Argentina, por ejemplo, se han tomado medidas como el estímulo económico para quienes buscan empleo y participan en programas de capacitación.

Otra alternativa es la generación indirecta de empleo por medio del estímulo económico para la contratación por parte de las empresas privadas. El estímulo consiste en un subsidio que reduce los costos laborales no salariales o que cubre parte del salario, siempre por un tiempo limitado y con la expectativa de que la relación contractual persista más allá de la

vigencia del subsidio. Para mejorar las perspectivas de esta persistencia y las futuras inserciones laborales, en Chile se otorga además un subsidio para actividades de capacitación. En algunos casos, los subsidios varían según el tamaño de las empresas.

Sin embargo, se plantean dudas sobre la eficiencia de estos instrumentos, por ejemplo por los posibles efectos del “peso muerto” (contratación de personas que se habrían contratado de todas maneras) y la sustitución de personas ocupadas por contrataciones subsidiadas. Un elemento relevante al respecto es el estrecho vínculo del programa con el ciclo económico, pues en la fase alta del ciclo se constataría el efecto del “peso muerto”, mientras que en la fase baja se observaría una escasa eficiencia del programa a causa del efecto de sustitución o una baja eficacia dado que, debido a los costos adicionales de la contratación, las empresas no aprovechan los incentivos si perciben que no necesitan aumentar su dotación.

Si bien este instrumento se ha aplicado poco en la región, en los últimos tiempos varios países como Argentina, Brasil, México y Panamá, lo han utilizado en el contexto de programas de “primer empleo”, en cuyo caso más que para mejorar la inserción laboral en una coyuntura adversa sirve para combatir el problema estructural de la difícil inserción de los jóvenes que ingresan al mercado de trabajo.

b) La capacitación

La capacitación es una de las políticas del mercado de trabajo que más cambios ha sufrido en los últimos años. Una de las causas para tratar de mejorar la eficacia, eficiencia y equidad de los sistemas de formación y capacitación es el reconocimiento de la importancia de contar con una mano de obra calificada para mejorar la competitividad sistémica de los países de la región. Por otra parte, se reconoce que la adquisición de conocimientos y habilidades relevantes es un componente clave para la empleabilidad, especialmente para aquellas personas con bajo nivel educativo. La capacitación es uno de los factores que interesan por igual a todas las partes, pues su efecto positivo es reconocido tanto en la productividad como en la estabilidad laboral, en el favorecimiento de trayectorias laborales ascendentes y en el logro de mayores salarios.

Durante los años cincuenta y sesenta, los países de la región establecieron sistemas de formación profesional para facilitar la industrialización y la

expansión del comercio y los servicios formales. Si bien hubo algunas modificaciones posteriores, las inquietudes sobre su funcionamiento se hicieron sentir a partir de la década de 1980. Los altos costos, la rigidez de la oferta de capacitación y las limitaciones de los grupos beneficiados provocaron el nacimiento de nuevas modalidades de capacitación. Las principales modificaciones introducidas para subsanar estos problemas fueron las siguientes:

- La diversificación de los encargados de impartir la capacitación, otorgándose mayor protagonismo a las instituciones privadas. En el sector público, se separaron las funciones de instrumentación y regulación según las distintas instituciones y se descentralizaron los programas, con lo que se logró una mayor participación de las entidades locales (provincias, municipios).
- El interés en la certificación de competencias provocado por una mayor variedad en la oferta de capacitación y el reconocimiento del aprendizaje informal (Schkolnik, Araos y Machado, 2005).
- El intento de incrementar la orientación hacia la demanda por medio de una mayor participación de la empresa privada, y en algunos casos de los sindicatos, a la hora de definir cuáles son las necesidades insatisfechas.
- La diversificación de los grupos elegidos como objetivo. Por una parte, se pasó de un esquema de formación única a uno de capacitación continua del personal estratégico para la competitividad de las empresas. Por otra parte, se elaboraron programas de capacitación para fomentar la reinserción de los desempleados. En este contexto, se diseñaron programas especiales para grupos de desempleados con problemas de empleabilidad específicos (jóvenes y mujeres de bajo nivel educativo) u ocupados en actividades de escasa productividad y bajos ingresos (ocupaciones específicas, trabajadores por cuenta propia, microempresarios).
- La formulación de nuevos instrumentos para el financiamiento público de la capacitación, sobre todo incentivos fiscales.

A pesar de los cambios recientes, los sistemas de capacitación no funcionan con la eficacia, eficiencia y equidad necesarias. A continuación, se detallan algunos de los indicadores que constatan esta afirmación:

- Los sistemas de capacitación no están insertos en una estrategia de desarrollo a largo plazo centrada en el incremento continuo de

la competitividad sistémica. Si lo estuvieran, tendrían una función clave en el aumento de la productividad laboral.

- La cobertura de los sistemas de capacitación generalmente es limitada, tanto en la formación para el trabajo de quienes ingresan por primera vez al mercado laboral como en la capacitación continua o recapitación de las personas económicamente activas.
- Las evaluaciones sobre la incidencia de la capacitación en la inserción laboral generan resultados variados.
- Muchas empresas de la región se ven en problemas cuando buscan personal idóneo, sobre todo con niveles de calificación más elevados.
- Es frecuente ver a personas que se emplean en ocupaciones para las que se requiere un nivel más bajo de educación y calificación del que poseen. De esta manera, se ejerce una presión “hacia abajo” en la oferta laboral.
- Varios países han registrado una reducción del gasto en capacitación o en la cobertura de los programas correspondientes, lo que refleja problemas de gestión y de ajuste entre la oferta y la demanda.²²
- A ello podría contribuir el hecho de que, si bien se reconoce la importancia de la orientación por la demanda, en general no es tan fácil saber en qué consistirá exactamente la demanda del futuro, a la cual deben ajustarse los currículos de las instituciones de capacitación. No es habitual que exista una capacidad de análisis prospectivo al respecto.
- A menudo, el aprovechamiento de los incentivos es desigual, ya que son más utilizados por las empresas grandes que por las pequeñas y brindan más beneficios al personal de mayor rango o administrativo que a los trabajadores de producción.

c) Los servicios de empleo

Los principales cometidos de los servicios de empleo son: brindar información general sobre el mercado de trabajo, actuar como intermediarios por medio de la divulgación de información sobre plazas vacantes y buscadores de empleo, y apoyar la elaboración de estrategias de inserción laboral. Estos

²² Véanse, por ejemplo, Chahad (2008), Toyama (2008) y Velásquez (2008).

servicios de empleo no generan trabajo sino que facilitan la inserción en el mercado laboral, por lo que pueden contribuir a reducir el desempleo y a aumentar la productividad.

Mediante la realización de importantes esfuerzos para descentralizar la estructura de los servicios de empleo y ampliar su cobertura con la incorporación de nuevas tecnologías, en América Latina y el Caribe se optó, en esta última etapa, por revalorizar estos servicios como un instrumento potencialmente eficaz y de bajo costo (Mazza, 2003). También se establecieron diferentes modalidades de cooperación público-privada (con la participación, en algunos casos, de organizaciones no gubernamentales y centrales sindicales) con las cuales se modificó la antigua estructura exclusivamente pública y se incorporaron ofertas para algunos segmentos del sector informal (microempresas), con lo que se deja de intermediar en exclusividad para el sector formal. A fin de aprovechar más su potencial, se intenta integrar mejor la intermediación con las políticas activas y pasivas, cuando estas últimas existen. En algunos países, los servicios de empleo intervienen también en el manejo de la migración internacional.

Los servicios de empleo son solo un instrumento de los muchos disponibles para facilitar la coincidencia (*matching*) entre la oferta y la demanda laboral. Otro instrumento es la búsqueda individual por medio de la consulta directa, los anuncios publicados en periódicos y, cada vez más, el uso de Internet. A pesar de los avances citados, que sin duda han mejorado la eficiencia de los servicios de empleo, una gran proporción de las contrataciones continúa realizándose por medio de contactos y recomendaciones personales, lo que tiende a debilitar la eficiencia de la coincidencia (*matching*) y profundiza la segmentación en el mercado de trabajo. Esto se debe a que se privilegia a los trabajadores con mayores redes de contactos relevantes (capital social), lo que generalmente supone un sesgo a favor de las personas provenientes de hogares de ingresos medios y altos. En consecuencia, las que más recurren a los servicios de empleo son las personas con problemas especiales de inserción laboral, ya sea por su bajo nivel de calificación, su falta de experiencia o su escasez de capital social, lo que implica un reto especial para estos servicios, y dificulta la medición y la evaluación de sus logros.

d) El apoyo al autoempleo y a la microempresa

En vista de las carencias de la demanda laboral y la consecuente baja generación de empleo asalariado, en muchos países se han tomado medidas para estimular la generación de empleo independiente, ya sea mediante el trabajo por cuenta propia o como microempresario. Las medidas apuntan tanto a la creación de empresas como al apoyo a las existentes. El objetivo de este apoyo a las empresas que ya se encuentran en funcionamiento es mejorar su productividad y producción mediante el incremento de los ingresos laborales y la generación de nuevos puestos de trabajo.

A estos efectos, se establecieron programas con la capacitación y el financiamiento como componentes principales, sumados a la asistencia técnica y el fomento de la asociatividad. Otra política consiste en facilitar o abaratar el registro de las microempresas para promover su formalización.

Como en el caso de la capacitación, aquí existen dos enfoques diferentes pero complementarios. Desde la perspectiva del desarrollo empresarial, se percibe a la actividad a pequeña escala como una parte de la estructura productiva que requiere de un apoyo especial para insertarse mejor en dicha estructura. Desde la perspectiva del desarrollo social, se diagnostican las dificultades de inserción laboral que enfrentan grandes sectores de la población, por lo cual se requiere de fuentes alternativas de ingresos. Sobre la base de estas perspectivas opuestas existen grandes diferencias entre los grupos meta, las modalidades y los instrumentos de los programas.

Cualquiera sea la parte del mundo en que se instrumenten, es común que muchas nuevas iniciativas microempresariales no prosperen, planteándose una dificultad especial para los programas que estimulan el surgimiento de dichas iniciativas. En el caso del fomento de pequeñas empresas y microempresas preexistentes, los programas disponen de más información para evaluar la viabilidad de estas empresas y sus nuevos proyectos. Respecto del fomento de nuevas iniciativas de trabajo independiente, cabe señalar que difícilmente se presenten como alternativas productivas masivas en períodos de baja generación de empleo asalariado, pues un contexto económico adverso afecta tanto la demanda laboral como las oportunidades de negocios de las nuevas iniciativas a causa de la baja demanda agregada. El empleo independiente que surge en tiempos de bajo crecimiento económico puede considerarse, sobre todo, como empleo de supervivencia.

7

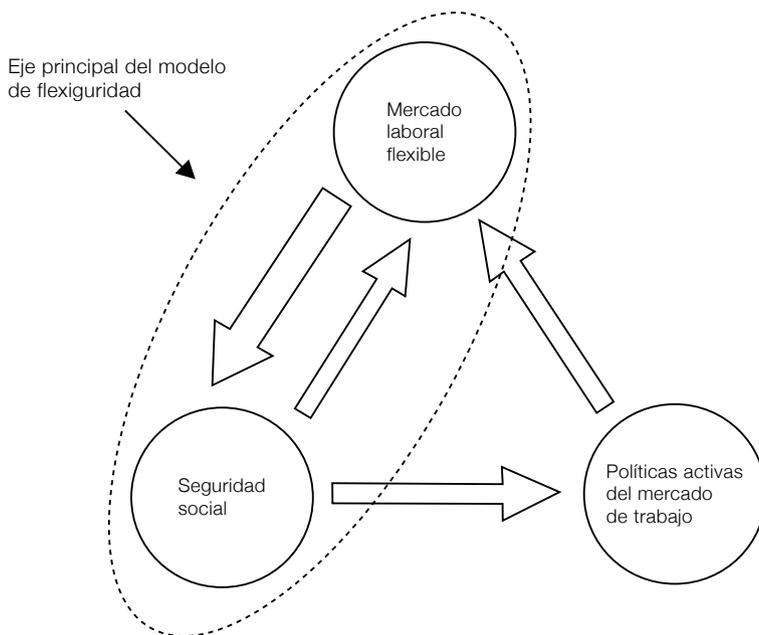
Flexiguridad y aprendizaje de por vida

Los tres elementos discutidos en las secciones anteriores –la regulación de los mercados de trabajo, la protección de los desempleados y las políticas activas del mercado laboral– también integran el debate sobre las reformas de la institucionalidad laboral en la Unión Europea. Ante los relativamente altos niveles de desempleo y otros problemas laborales, la Unión Europea ha diseñado una estrategia para mejorar el desempeño laboral y la Comisión Europea ha sugerido a los países miembros que pongan especial énfasis en la combinación de mercados de trabajo flexibles y elevados niveles de seguridad social para los desempleados (Comisión Europea, 2007).

La experiencia de Dinamarca constituye una referencia importante para el debate europeo. Tras un largo proceso histórico, en los años noventa se estableció una combinación de políticas que ha sido descrita como el modelo de “flexiguridad”. Este modelo se caracteriza por un “triángulo de oro” (Madsen, 2006; Jørgensen, 2008), que consiste en regulaciones para un mercado de trabajo flexible, un sistema de protección al desempleo con generosos beneficios y políticas activas del mercado de trabajo orientadas a facilitar la pronta y productiva reinserción de los desempleados (véase el gráfico 3).²³

²³ Si bien los tres componentes ya existían, en los años noventa se les aplicaron importantes reformas. El proceso de ajuste del modelo ha continuado durante la presente década y hoy se discute hasta qué grado los cambios más recientes pueden modificar los elementos clave del modelo (Jørgensen, 2008).

Gráfico 3
EL “TRIÁNGULO DE ORO” DEL MODELO DE FLEXIGURIDAD



Fuente: Per Kongshøj Madsen, "Flexicurity – a new perspective on labour markets and welfare states in Europe", documento presentado en el seminario sobre flexiguridad de la Dirección General de Empleo, Bruselas, Comisión Europea, 18 de mayo de 2006.

a) Mercado laboral flexible

La flexibilidad del mercado de trabajo se refiere a la alta movilidad de los trabajadores, fomentada por las facilidades de las empresas para contratar y despedir a su personal, y a las opciones que se presentan a estos trabajadores en un mercado laboral dinámico. Por otra parte, la legislación ofrece interesantes espacios para la negociación colectiva, considerada como un instrumento eficiente y flexible de la regulación laboral (Confederación de Sindicatos/Confederación de Empleadores/Ministerio del Empleo, Dinamarca, 2007).

Otro aspecto importante de la flexibilidad lo constituye la existencia de una amplia red de instituciones públicas dedicadas al cuidado de niños, adultos mayores y enfermos, que contribuye a reducir los obstáculos para la inserción laboral de las mujeres. Mientras que en muchas sociedades la división del trabajo por género atribuye a las mujeres la responsabilidad de estas tareas de cuidado, en este esquema la responsabilidad es de la sociedad en su conjunto, y las mujeres que quieren integrarse al mercado laboral tienen menos obstáculos para hacerlo. En consecuencia, la tasa de participación de las mujeres danesas es una de las más altas del mundo.

b) Seguridad social

El sistema de seguridad social proporciona un elevado nivel de protección de los ingresos de los desempleados. Financiado principalmente con impuestos, genera altas tasas de reemplazo, especialmente en los grupos de ingresos bajos. En la actualidad, el período durante el cual el desempleado tiene derecho a estas prestaciones es de cuatro años, con lo cual sigue siendo bastante extenso a pesar que haber sufrido algunas reducciones en los últimos años.

Cabe destacar que el sistema de protección al desempleo es previo a la introducción de la flexiguridad e integra el tradicional modelo de Estado de bienestar puesto en práctica a la largo del siglo XX. En esta tradición histórica, se lo considera no solo como componente del “triángulo de oro” de la flexiguridad, sino como mecanismo clave para alcanzar las metas de bienestar y equidad fijadas por la sociedad danesa. Todo esto supone que esta sociedad estaría dispuesta a asumir los costos económicos que ello implica. Esta base de protección y el compromiso que la sociedad danesa mantiene a pesar del cambio de contexto, se pueden tomar como elementos clave para la viabilidad social de la puesta en práctica de la flexiguridad.

Puede considerarse que el sistema de protección de los ingresos de los desempleados mejora el funcionamiento del mercado de trabajo, pues al darle al desempleado la oportunidad de buscar un nuevo empleo sin presiones a corto plazo, tiende a aumentar la coincidencia (*matching*) entre la oferta y la demanda (Acemoglu y Shimer, 1999). Es posible que a raíz de esto se reduzcan las pérdidas de ingresos que generalmente caracterizan a un cambio de empleo cuando la causa original es un despido.

c) Políticas activas del mercado de trabajo

Las políticas pasivas del mercado de trabajo, sobre todo el seguro de desempleo, están estrechamente vinculadas a las políticas activas, que ofrecen varios instrumentos de apoyo a quienes no logran una reinserción laboral inmediata. Entre ellas se destacan el sistema de intermediación y, sobre todo, el sistema de capacitación de aquellos desempleados que tienen pocas posibilidades de reinsertarse en su antigua ocupación o que carecen de conocimientos y habilidades para lograr una inserción productiva que les ofrezca una perspectiva laboral a largo plazo.

Las políticas activas del mercado de trabajo parten de la premisa de que oportunidades y obligaciones van de la mano. Cabe recordar que las actividades de capacitación identificadas para una persona desempleada no son solo una opción sino que, bajo ciertos criterios, esta persona está obligada a capacitarse para no perder las prestaciones que recibe. En cierta medida, lo mismo ocurre con la intermediación pues existe cierta obligación de aceptar las vacantes identificadas por el servicio correspondiente.

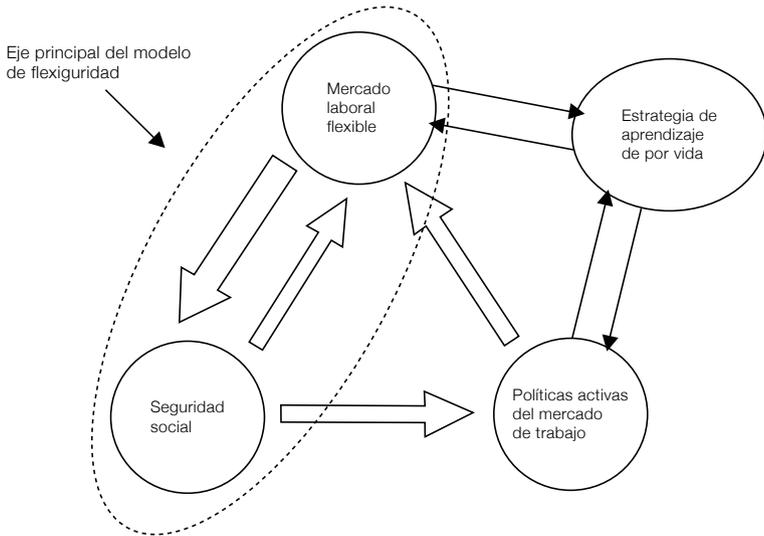
El estrecho vínculo entre las políticas pasivas y las activas refuerza la eficiencia de la coincidencia (*matching*) mencionada previamente. Cuando la principal causa de la reducción de los ingresos laborales que se registra usualmente en casos de reinserción después de un despido, es que una parte del capital humano de la persona despedida ya no resulta útil porque responde específicamente a la empresa para la cual trabajaba, las actividades de capacitación pueden contrarrestar este efecto, aunque sea parcialmente, al posibilitar la acumulación de capital humano, ya sea general o específico para un determinado rubro. Esto no solo permitiría atenuar la pérdida de ingresos laborales de la persona afectada, sino que también contribuiría a aumentar la productividad de la empresa que contrate a esta persona y, como consecuencia, la de la economía en su conjunto.

Existen dos elementos fundamentales que caracterizan el funcionamiento de la institucionalidad laboral descrita como el “triángulo de oro”:

- i) Su estrecho vínculo con una estrategia de competitividad a largo plazo basada en la innovación y en la acumulación de capital humano como pilares principales

La sociedad danesa es consciente de que en el contexto actual de globalización e integración de mercados, la competitividad, el crecimiento económico y el bienestar social dependen del desarrollo y de la producción

Gráfico 4:
EL “TRIÁNGULO DE ORO” AMPLIADO



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Per Kongshøj Madsen, “Flexicurity – a new perspective on labour markets and welfare states in Europe”, documento presentado en el seminario sobre flexibilidad de la Dirección General de Empleo, Bruselas, Comisión Europea, 18 de mayo de 2006 y Henning Jørgensen, “Flexible labour markets, workers’ protection and ‘the security of the wings’: A Danish “flexicurity” solution to the unemployment and social problems in globalized economies?”, inédito, 2008.

de bienes y servicios de alto contenido de conocimiento. En este contexto, la educación y la capacitación juegan un papel clave, pues la innovación continua de procesos y productos requiere de personal altamente calificado, y la producción de alta calidad se basa en elevados niveles de educación y capacitación en todas las áreas del proceso productivo. Esto implica un gran reto para todos los actores y en especial para las personas con bajo nivel educativo, que podrían ser víctimas de la exclusión si no perfeccionan algunas de las habilidades que exige el contexto actual.

En este marco, además del correspondiente diseño del sistema educativo y de la capacitación de niños y jóvenes —desde la educación preescolar hasta universidades altamente competitivas a nivel mundial—

el esquema de aprendizaje de por vida constituye un componente clave. En una época en que los mercados sufren continuos procesos de ajuste, no es suficiente adquirir conocimientos y habilidades relevantes una sola vez, al inicio de la vida laboral, sino que para lograr una integración productiva continua es necesario mejorar y ampliar estos conocimientos y habilidades con frecuencia. A estos efectos, Dinamarca ha optado por mejorar el reconocimiento de las habilidades adquiridas fuera del sistema formal de educación y capacitación, propiciar la demanda de capacitación al apoyar la definición de las competencias requeridas, sobre todo en pequeñas y medianas empresas donde se exige una mezcla de capacitación en competencias básicas y específicas, diseñar cursos cortos en nuevos niveles, por ejemplo a nivel universitario, y diversificar la oferta por medio de un sistema de tarifas más diferenciado (Gobierno de Dinamarca, 2006). En este sentido, el “triángulo de oro” se amplía con un componente adicional que es la calificación continua de la fuerza laboral, lo que implica una visión más amplia del sistema de capacitación que no solamente favorece la reinsertión de los desempleados, sino que también forma parte de una estrategia de competitividad a largo plazo.

Así se pretende, en primer término, fomentar la productividad al contar con una fuerza laboral que se puede adaptar con cierta facilidad a los nuevos requerimientos del mercado de trabajo; en segundo término, facilitar la flexibilidad laboral funcional requerida por las empresas insertas en una economía abierta, ya que se permite que los trabajadores puedan dedicarse a varias tareas, según los requisitos del proceso productivo; en tercer término, mejorar los ingresos laborales que se beneficiarían de esta productividad creciente; y en cuarto término, facilitar la inserción productiva de personas con niveles educativos relativamente bajos.

ii) El diálogo social como mecanismo no solo de diseño y aplicación de la institucionalidad a la flexiguridad, sino también como instrumento para su ajuste y avance continuos

El surgimiento del modelo danés de flexiguridad tiene sus orígenes en una larga historia de diálogo social basada en el reconocimiento de intereses discrepantes pero legítimos y con la negociación como instrumento principal para alcanzar resultados sostenibles a largo plazo. En consecuencia, la regulación legal es relativamente limitada y deja un considerable espacio para negociar importantes aspectos del funcionamiento del mercado de trabajo en manos de las representaciones empresariales y sindicales.

Esta negociación tiene lugar tanto en el nivel centralizado como en el descentralizado (Jørgensen, 2008).

Resulta claro que el funcionamiento de este sistema, que otorga muchas facilidades para tomar decisiones de gran envergadura a estos actores sociales organizados, depende de un elevado nivel de organización y representación. Únicamente de esta manera, los resultados negociados obtienen amplio reconocimiento y legitimidad general, y solo así se evita la exclusión de grandes sectores no organizados de la población.

Los resultados empíricos muestran un efecto positivo del modelo danés en diversas variables laborales, como las tasas de participación y desempleo. Los resultados del país son claramente más favorables que el promedio de los países de la OCDE (Jørgensen, 2008). Además de este desempeño “objetivo”, se ha constatado que los daneses —al igual que las sociedades con un diseño institucional similar— perciben una seguridad de empleo más elevada en comparación con los países que tienen sistemas de protección similares pero regulaciones laborales más rígidas, aquellos que cuentan con regulaciones laborales rígidas y sistemas de protección débiles, y los que tienen regulaciones laborales flexibles y sistemas de protección débiles (OIT, 2004b). Esto se debe a la combinación de elevados beneficios durante las fases de desempleo y una rápida reinserción laboral.

Pero todo modelo es perfectible y se requieren mecanismos de análisis y ajuste constantes para mejorar los instrumentos disponibles. Entre otros, en el debate sobre el modelo danés se han mencionado los siguientes retos:

- El modelo conlleva un elevado gasto fiscal que incide en una alta carga tributaria. ¿Es factible reducir esta carga sin afectar el funcionamiento del sistema?
- Con respecto a las generosas prestaciones del seguro de desempleo, es habitual que surja el tema del riesgo moral (desincentivos para el trabajo, abuso del sistema de protección). ¿Cómo se puede controlar este riesgo?
- Al igual que en otras economías, algunos grupos específicos como los poco calificados, los jóvenes que no han completado sus estudios, las personas de mayor edad y los inmigrantes, tienen más problemas para insertarse de manera productiva en el mercado de trabajo. ¿Cómo lograr que el sistema brinde a estos grupos un apoyo adicional y los incentivos necesarios para mejorar sus posibilidades de inserción?

- ¿Cómo seguiría funcionando el modelo ante una caída en la tasas de sindicalización?

Como se ha mencionado, las características del modelo danés dependen mucho de la manera en que está enraizado en la historia del país. Esto implica que es imposible transferirlo con todas estas características a otros países. La Comisión Europea ha concluido que, si bien las estrategias nacionales de los países miembros deben considerar los componentes de la flexiguridad, tanto la estrategia política para avanzar en esta dirección como el diseño final tendrían que adaptarse a las condiciones específicas de cada país. Según estas condiciones, cada país debería optar por las vías específicas para elaborar su propio modelo de flexiguridad, las cuales deben diseñarse según los principales cuellos de botella identificados en dicho país.

8

La flexiguridad y los retos de la región

Las transformaciones de las economías y los mercados de trabajo, los requisitos de protección de los trabajadores y la necesidad de fomentar la integración sociolaboral, la productividad y la competitividad sistémica, subrayan la importancia de examinar, mejorar e integrar el funcionamiento de las tres áreas de la institucionalidad laboral revisadas previamente: la regulación del mercado de trabajo, los sistemas de seguridad contra el desempleo y las políticas activas del mercado laboral.

El modelo danés de la flexiguridad es una interesante manera de integrar estos componentes, sobre todo por el proceso en que fue creado, enraizado en elementos socioeconómicos y políticos que son propios de la sociedad correspondiente y se ajustan al contexto actual. De esta manera, se presenta como sostenible en el tiempo, con la capacidad de ajuste que genera la existencia de un amplio consenso social sobre los lineamientos básicos del modelo.

Sin embargo, algunas características de las sociedades y economías de la región obstaculizarían cualquier intento de “copiar” este modelo:

- Los países de la región se caracterizan por tener un sector informal que cubre una proporción significativa del mercado laboral que varía de una sociedad a otra. A pesar de algunas medidas adoptadas en los últimos tiempos, la regulación del mercado de trabajo formal tiene una relevancia muy limitada para los trabajadores del sector informal ya que los sistemas de protección no los cubren y las políticas activas del mercado de trabajo generalmente no los alcanzan. Para

estos trabajadores, el mercado laboral es muy flexible y como no tienen herramientas para protegerse de las consecuencias nocivas de esta flexibilidad, no suelen permanecer desempleados por mucho tiempo cuando pierden un trabajo o una fuente de ingresos. En consecuencia, en este caso los indicadores de los problemas de inserción laboral son el subempleo, la productividad estancada y la ausencia de protección social y laboral, más que el desempleo. Los instrumentos del modelo de flexiguridad no se ajustan a esta realidad. Sin embargo, la informalidad es un fenómeno heterogéneo y dinámico, y existen opciones de formalización en cada uno de los tres componentes de la institucionalidad laboral.

- El modelo de la flexiguridad es costoso en términos del gasto público, tanto por el componente de la protección como por las políticas del mercado de trabajo. Si bien la heterogeneidad es elevada, en general los países de la región no disponen de los recursos que permitirían elaborar programas y políticas similares en términos de cobertura y gasto per cápita.²⁴
- El diseño y el continuo ajuste del modelo de la flexiguridad requieren de un diálogo social permanente entre los principales actores, que deben reconocerse como interlocutores legítimos. La historia de muchos países de la región no solo ha sido muy conflictiva, sino que en diversas instancias las partes en pugna vieron este conflicto como antagonico, sin solución negociable, lo que en muchos casos desencadenó la búsqueda de soluciones violentas. Además, los gobiernos no siempre han aceptado o estimulado la generación de posiciones y organizaciones autónomas por parte de los distintos actores. Esto sigue vigente hasta hoy y dificulta la búsqueda de soluciones negociadas a pesar del establecimiento generalizado de sistemas políticos democráticos.
- Los modelos que ofrecen un alto grado de protección de los ingresos e importantes subsidios para apoyar la reinserción laboral suelen correr el riesgo moral de que se genere un abuso de estas facilidades. Si bien la combinación adecuada de incentivos, desincentivos y mecanismos de control puede contribuir a limitar este abuso, los

²⁴ En el promedio de América Latina, la presión tributaria es el 18% del PIB, mientras que en la Unión Europea (15 países) alcanza el 40%.

resultados varían según las actitudes y los valores predominantes en las sociedades específicas.²⁵

- En América Latina y el Caribe prevalecen las visiones a corto plazo porque la discusión sobre la reforma de la institucionalidad laboral está desvinculada de un debate más amplio sobre la estrategia de crecimiento y desarrollo a largo plazo.
- En vista de la heterogeneidad imperante en los países de la región, no sorprende que las condiciones para favorecer una institucionalidad laboral de este tipo varíen mucho. Factores como un bajo nivel de urbanización, un reducido porcentaje de asalariamiento y un escaso grado de formalización representan limitaciones estructurales para lograrlo (Tokman, 2007b).

Como lo ha reconocido la propia Comisión Europea, no hay un solo modelo de flexiguridad ni un único camino para alcanzarlo. Los países de América Latina y el Caribe deben encontrar su propio camino para lograr una integración eficiente y equitativa de los tres componentes de la institucionalidad laboral, adaptada a su realidad social, económica, política y cultural. Estos componentes deben considerarse complementarios entre sí y relacionarse con instrumentos de políticas no laborales para fomentar la competitividad sistémica y la integración de la población no cubierta por la institucionalidad sociolaboral.

i) Las políticas activas del mercado de trabajo

Como se ha analizado en la sección 6, en los últimos años se han logrado algunos avances interesantes para mejorar la eficacia, eficiencia y equidad de las políticas activas del mercado de trabajo. Sin embargo, resulta claro que aún persisten deficiencias con respecto a estos tres criterios, sobre todo en el área de la capacitación, que es un componente clave por su papel tanto en la competitividad sistémica en mercados abiertos como en la inserción productiva, estable y ascendente de los trabajadores.

La ventaja estratégica de las políticas del mercado de trabajo es la mayor coincidencia de intereses que existe en esta área en comparación con otras. Tanto las empresas como los trabajadores muestran gran interés en las

²⁵ De hecho, se ha argumentado que para que un esquema de flexiguridad funcione, es necesario que exista un alto grado de "espíritu público" o "espíritu ciudadano" (Algan y Cahuc, 2006).

políticas de capacitación y en los servicios de empleo eficaces, eficientes y equitativos. Ambas partes también se interesan, aunque en menor grado, por los programas de generación de empleo y de fomento del autoempleo y de las microempresas. Esto puede servir de base para lograr alianzas bilaterales que fomenten estas políticas, sobre todo en un contexto donde su financiamiento corresponde, en gran parte, al sector público, que busca generar una rentabilidad social. Asimismo, el Estado debería fomentar el debate sobre el papel de la capacitación en el marco de una estrategia de crecimiento y desarrollo basada en la mejora continua de la competitividad sistémica. Algunos puntos específicos que habría que tener en cuenta al respecto son:

- Un sistema de capacitación genera mejores resultados cuanto más el sistema educativo logra ampliar las habilidades y los conocimientos generales de la población. Por lo tanto, es indispensable promover en la región una educación de mejor cobertura y calidad, y mayor permanencia y equidad.²⁶ Sin estos cuatro elementos, los sistemas de capacitación no están en condiciones de hacer un aporte eficiente para mejorar la inserción laboral de los trabajadores, ni a corto ni a largo plazo.
- Es necesario revisar los sistemas de capacitación para adaptarlos mejor a las necesidades heterogéneas de los diferentes segmentos del aparato productivo y de los distintos sectores de la fuerza laboral, es decir, los nuevos ingresos al mercado de trabajo (sobre todo los jóvenes), los desempleados y los diferentes segmentos de ocupados.
- Sería conveniente diseñar sistemas de capacitación permanente (“de por vida”) para facilitar la adaptación a nuevas tecnologías, aumentar la productividad y mejorar las posibilidades de inserción de los trabajadores. Esto requiere de un mayor esfuerzo para realizar un análisis prospectivo de la demanda con la participación tanto de los actores del mercado de trabajo como de académicos.
- Es necesario prestar especial atención a la capacitación adaptada a las necesidades y perspectivas de los grupos en desventaja (personas con bajo nivel educativo, sobre todo mujeres, minorías étnicas discriminadas y discapacitados).

²⁶ Véase, por ejemplo, CEPAL/UNESCO (2004).

- Una institucionalidad diversificada puede ser la respuesta adecuada para enfrentar la gran variedad en la demanda de capacitación y los cambios frecuentes en sus características. Sin embargo, para evitar abusos es indispensable que la oferta de capacitación sea transparente y que sus resultados se controlen, por ejemplo mediante sistemas reconocidos de certificación de habilidades y conocimientos.
- El fomento de la pequeña empresa y de la microempresa sigue siendo un reto importante en el cual se deberían combinar instrumentos para mejorar el acceso al financiamiento, la tecnología, la capacitación y la información con medidas para simplificar y abaratar los procesos de formalización. En vista del tamaño limitado del sector formal en muchos países de la región, esta es una tarea clave para aumentar la inserción sociolaboral.
- Los servicios de empleo deben profundizar políticas como la descentralización, la incorporación de los distintos actores al mercado laboral, la generación de incentivos para alcanzar mayores logros en la intermediación, la modernización tecnológica y organizativa, la capacitación del personal, la integración de la intermediación con los diferentes programas de políticas activas y pasivas, y el apoyo al establecimiento de estrategias laborales individuales.
- Debido a que los programas de empleo directo son un sustituto poco contundente de la generación de empleo por medio del mercado de trabajo, su utilización debería limitarse a situaciones especiales (crisis económica, baja demanda laboral por temporada, problemas locales específicos). Tanto los programas de empleo directo como los de subsidios para la creación de nuevos puestos de trabajo deben incorporar componentes de capacitación para favorecer la inserción laboral de los beneficiarios a más largo plazo.
- En un contexto donde existe presión sobre el gasto fiscal para ampliar y mejorar las políticas activas del mercado de trabajo, es indispensable mejorar las prácticas de evaluación de los programas correspondientes para que los encargados de diseñar las políticas puedan tomar decisiones informadas sobre las prioridades en este campo.

ii) La protección de los desempleados

La protección de los desempleados en América Latina y el Caribe es el componente más débil del “triángulo de oro” del modelo de la flexiguridad. Pocos países cuentan con otros sistemas de protección además de la indemnización por despido y generalmente la cobertura y los beneficios son limitados. Sin embargo, existe un consenso básico sobre la necesidad de mejorar la protección de los desempleados, tanto por razones sociales como por motivos económicos. El principal reto es diseñar sistemas de protección de los desempleados que:

- se centren en la protección de los ingresos, más que en la protección del puesto de trabajo,
- sean solidarios sin subir mucho los costos laborales no salariales,
- incrementen continuamente su cobertura,
- limiten el riesgo moral,
- se relacionen con las políticas activas para fomentar la reinserción y
- proporcionen un mecanismo de seguimiento con respecto a la cobertura de la seguridad social (sobre todo en materia de salud y pensiones).

Una interesante propuesta elaborada para el caso argentino al respecto (Goldín, 2008) se refiere a la posibilidad de conseguir una transformación parcial del sistema de indemnización por despido, convirtiéndolo en un seguro de desempleo de mayor cobertura y eficiencia que genere beneficios razonables. Esto se lograría mediante la transformación de aquella parte de la indemnización que la empresa tendría que pagar en caso de una ruptura del lazo contractual no imputable ni al empleador ni al trabajador, en una contribución periódica a una cuenta individual. De este manera, se aumenta la flexibilidad en caso de despido (aunque se mantiene un costo mayor en caso de un despido “sin justa causa”), sin que se registre un incremento significativo de los costos laborales. Además, se podría considerar un esquema con aportes adicionales de los trabajadores y del Estado, como en el seguro de desempleo chileno, que combine cuentas individuales con un fondo solidario.

En algunos países, un elemento relevante para el eficaz funcionamiento del mercado de trabajo, sin que se afecte la protección de los trabajadores, es la portabilidad de los beneficios de la seguridad social. A veces estos beneficios están vinculados a la permanencia en una determinada

empresa, lo cual obstaculiza la movilidad voluntaria de los trabajadores dado que perderían los derechos acumulados. La portabilidad de estos beneficios implicaría que los trabajadores pudieran aprovechar mejores oportunidades laborales sin perder este componente de su protección social. En un contexto con una elevada migración intraregional, otro tema importante en el cual ya se han logrado algunos avances es la portabilidad internacional de los beneficios.

iii) La regulación del mercado laboral

La regulación de las relaciones laborales individuales y colectivas es, sin duda, el aspecto más complejo del debate sobre el rediseño de la institucionalidad laboral. Muchas medidas se perciben como generadoras de beneficios y daños unilaterales para los diferentes agentes y parece más difícil formular soluciones favorables para todas las partes como es factible sin grandes problemas, por ejemplo, en las políticas activas del mercado de trabajo. Esta situación se expresa en una falta de consenso en muchas áreas. El disenso ya se observa en la etapa de diagnóstico, pues las partes no logran llegar a una interpretación común de la situación actual, lo cual serviría de punto de partida para el debate sobre las reformas pendientes. Esto incluye, entre otras cosas, los beneficios y costos de la integración a la economía global y las características de la regulación laboral y del funcionamiento del mercado de trabajo. Con frecuencia se confunde flexibilidad laboral con bajos costos laborales, o se la identifica con aspectos parciales (como la facilidad de contratación y despido), pero además de la flexibilidad de los costos laborales y de la flexibilidad numérica externa, también habría que considerar la flexibilidad numérica interna y la flexibilidad funcional. Desde una perspectiva más amplia, este concepto abarca no solo la flexibilidad del mercado de trabajo (flexibilidad de empleo y salarios) sino también la flexibilidad del insumo trabajo (flexibilidad del capital humano, mecanismos para promover la productividad) (Amadeo y Camargo, 1993). Específicamente, engloba también la generación de oportunidades para favorecer las trayectorias laborales ascendentes de los trabajadores. En resumen, la caracterización de una institucionalidad laboral como flexible

o rígida es muy compleja debido a la multiplicidad de variables relevantes,²⁷ y los protagonistas suelen hacer un uso selectivo de los resultados de los estudios específicos, lo que dificulta el diálogo.

Además, en general el debate se presenta en diferentes “niveles” de abstracción, como cuando se enfrenta un análisis de la normatividad y sus posibles repercusiones en el mercado de trabajo con otro que hace hincapié en el funcionamiento real de esta normatividad y de este mercado, por ejemplo mediante la contraposición de mecanismos que limitarían el despido y la contratación con altos niveles de rotación. Esto se relaciona con la ubicación del debate “en diferentes mercados”, ya que algunos estudios se refieren al funcionamiento del mercado laboral formal, mientras que otros incluyen al sector informal en el análisis. En consecuencia, mientras que una perspectiva puede ver un estancamiento en la institucionalidad debido a la ausencia de reformas, otra puede ver profundos cambios en el funcionamiento del mercado laboral debido a variaciones en la composición de la estructura de las ocupaciones, a un uso diferente de la institucionalidad existente y a modificaciones de hecho en un nivel “inferior” al de la legislación laboral (Bensusán, 2006).

Relacionado con lo anterior, el debate a menudo carece de especificidad, por ejemplo cuando se reclama una rigidez del mercado de trabajo sin que se especifiquen los orígenes de esta ausencia de flexibilidad ni se aclare qué regulación específica causa qué daño (Weller, 2007). La rigidez puede deberse, además de a las regulaciones laborales, al funcionamiento de los otros mercados y a la lógica del comportamiento de los actores en el mercado de trabajo, ya que ellos podrían, por ejemplo, preferir relaciones laborales más estables a una elevada rotación.

Esta falta de consenso en el diagnóstico dificulta el avance hacia acuerdos para perfeccionar la regulación laboral. Si bien no se puede aspirar a una superación de estas discrepancias en un período corto, sería bueno aclarar los términos del debate para enfrentar los retos que se presentan en esta área. Entre los desafíos, con importantes diferencias de un país a otro, se pueden enumerar los siguientes:

- Los actores en el mercado laboral deben reconocerse como interlocutores legítimos. El cumplimiento de esta condición fundamental se complica

²⁷ En consecuencia, la posición de un país en las clasificaciones correspondientes puede cambiar mucho según las variables consideradas.

debido a la historia conflictiva ya mencionada, por lo que requiere de estrategias graduales que permitan generar una confianza mutua. Este proceso presenta grandes diferencias entre las distintas sociedades debido a la gran variedad de experiencias históricas.

- En muchos casos, los sindicatos necesitan reforzar su posición como interlocutores válidos y eficaces en representación de los trabajadores. Para lograrlo, sería indispensable que dejaran de lado las prácticas corporativistas, superaran la falta de autonomía y democracia interna, y mejoraran su capacidad negociadora sobre la base de una mayor capacidad de estudio y análisis.
- El aparato jurídico a veces es incoherente. Por ejemplo, en algunos países existen discrepancias entre los derechos constitucionales y la legislación laboral. Esto implica que el tema del funcionamiento real de la institucionalidad laboral se traslade del debate y la decisión políticos, así como la negociación colectiva, al ámbito jurídico, con resultados a menudo imprevisibles.
- En muchos países, el grado de cumplimiento con las normas existentes es bajo, y la experiencia ha demostrado que la reducción de costos y la flexibilización no son suficientes para aumentarlo. Esto suele tener un efecto nefasto sobre la credibilidad de las decisiones políticas y estimular la búsqueda de caminos para evadir las normas más que promover los esfuerzos por cumplirlas. Por otra parte, es indispensable que el cumplimiento de la normatividad sea objetivamente factible.
- Para que la institucionalidad laboral sea eficiente y equitativa, el nuevo contexto económico tiende a exigir un mayor espacio para la negociación colectiva frente a una detallada regulación legal. Por lo tanto, es importante que se definan los niveles y las áreas temáticas correspondientes de la negociación. Sin embargo, la regulación legal seguirá siendo imprescindible para establecer pisos mínimos, en vista de los grandes segmentos que no cuentan con el nivel de organización ni la capacidad de negociación requeridos.
- Un sistema integrado de información laboral constituye un elemento de suma importancia para analizar el desempeño del mercado de trabajo y el debate sobre su institucionalidad. Sin embargo, a pesar de las mejoras recientes, muchos países presentan gran escasez de datos sobre el mercado laboral.

Si bien el diseño de la institucionalidad, como se ha argumentado a lo largo de este documento, solo puede ser resultado de los procesos específicos de cada país, a continuación se ofrecen algunas sugerencias para aspectos puntuales, basadas en las experiencias de la región:

- Según indican las experiencias dentro y fuera de la región, la introducción de una serie de contratos “atípicos” no ha contribuido a generar más empleo, pero ha incidido en una mayor segmentación del mercado laboral. Se sugiere centrar las reformas en los contratos “típicos”, flexibilizándolos y combinándolos con mejores mecanismos de protección (Tokman, 2007a). Los contratos atípicos deberían reservarse para situaciones especiales como el trabajo por temporada o a tiempo parcial, y las tareas específicas o de capacitación. Además, debería asegurarse que los contratos “atípicos” generen los mismos derechos que los contratos “estándar”, en su correspondiente proporción.
- Dado que el principal argumento en contra de los contratos a plazo indefinido es la rigidez que generarían los sistemas de indemnización por despido, se sugiere considerar la transformación parcial del gasto de indemnización en contribuciones periódicas a un sistema de seguro de desempleo basado en cuentas individuales. De esta manera, no se reduce la protección financiera contra el desempleo y, según las cuotas mensuales, posiblemente tampoco disminuiría el costo laboral no salarial total, aunque sí el costo del despido. Al respecto, caben dos consideraciones: en primer lugar, las condiciones de despido no deben “petrificar” las relaciones laborales existentes, pero tampoco deben fomentar una rotación máxima. El vínculo positivo entre la estabilidad laboral y la formación de capital humano y el aumento de la productividad es un factor clave.²⁸ Además, es frecuente observar que las empresas no aplican todos los instrumentos legales disponibles que les permitirían alcanzar una mayor flexibilidad en el manejo de su personal. Esto indicaría que, desde su perspectiva, la aplicación

²⁸ Chacaltana y García (2001) muestran este vínculo positivo en el caso de Perú. Perry y otros (2006) resaltan el efecto negativo de la inestabilidad laboral en la formación de capital humano, mientras que Auer, Berg y Coulibaly (2005) recalcan que la relación entre estabilidad laboral y productividad es positiva pero no lineal.

de una flexibilidad máxima no es necesariamente óptima.²⁹ Más bien parece que en un escenario con grandes y frecuentes cambios, la solución ideal en cuanto a los requisitos, tanto inmediatos como a más largo plazo, no resulta obvia para muchas empresas que siempre están buscando las soluciones adecuadas.³⁰ En segundo lugar, habría que distinguir claramente entre los costos laborales y la flexibilidad. Si la inflexibilidad causada por una regulación específica constituye un cuello de botella identificado para el funcionamiento eficiente del mercado de trabajo, podría ser recomendable modificarla aunque ello implique mayores costos. La situación sería diferente si el obstáculo estuviera relacionado con el monto de los costos laborales.

- En muchos países se debate sobre la institucionalidad laboral respecto de las microempresas y las pequeñas empresas. La experiencia ha mostrado que en estos casos no es suficiente reducir los costos laborales para fomentar su formalización masiva (Chacaltana, 2007). Sin embargo, debido a que estos costos suelen ser demasiado elevados para este tipo de empresas, la estrategia de formalización gradual que incidiría en una mejora de las condiciones laborales en este segmento podría incluir esquemas especiales que provocaran su reducción transitoria.
- El fomento de la flexibilidad interna, en términos de funciones, salarios y horas, es un tema de creciente relevancia que requiere de un marco legal común y de una intensa negociación colectiva. Si bien este aspecto de la flexibilidad puede generar beneficios inmediatos de productividad y salarios, así como estabilidad de empleo, es innegable que también conlleva riesgos y cargas, por lo que el diálogo debe ser continuo para generar los ajustes necesarios.
- Por el lado de la oferta, la falta de flexibilidad puede ser un obstáculo que impida la incorporación al mercado de trabajo, sobre todo de

²⁹ En Colombia se ha observado una discrepancia entre algunos economistas que favorecen la flexibilización del mercado de trabajo y los empresarios, que adoptan una posición más cautelosa (Universidad Externado de Colombia, 2003). En México se ha registrado una divergencia entre el discurso de la cúpula empresarial y las prácticas en las empresas, que no aplican todos los instrumentos de flexibilización disponibles (de la Garza y Bouzas, 1998).

³⁰ Por ejemplo, en las primeras etapas del enfriamiento económico registrado al inicio de la presente década, muchas empresas estadounidenses mostraron una mayor cautela respecto de los despidos en comparación con la situación similar vivida a comienzos de los años noventa, dado que en la reactivación posterior les había resultado difícil recuperar la fuerza laboral calificada despedida durante la crisis (The Economist, 2001, p. 56).

mujeres que estarían interesadas en aprovechar oportunidades laborales para generar un ingreso para sí mismas y para su hogar. Este no es un tema menor por la importancia que tiene contar con un mayor número de ocupados por núcleo familiar como una de las principales determinantes para sacar un hogar de la pobreza. Al tiempo que tienden a debilitarse las pautas culturales de una división del trabajo que excluye a grandes segmentos de mujeres de la inserción en los mercados laborales en la región, persisten algunas restricciones, sobre todo para las mujeres con niños en edad preescolar y escolar. Por este motivo, al abrir la gama de opciones para estas mujeres, las políticas con las cuales la sociedad asume una parte de la responsabilidad en las tareas vinculadas a la reproducción, contribuyen a flexibilizar la oferta laboral.

- Frente a los altos niveles de incumplimiento con muchas normas, habría que mejorar la inspección en los lugares de trabajo. Es recomendable contar con estrategias de inspección que apoyen a las empresas en el cumplimiento, más que castigarlas por el incumplimiento, sobre todo en el caso de las pequeñas y medianas empresas (Schrank y Piore, 2007). En una línea similar se ubican iniciativas como la certificación del cumplimiento de normas como “buen empleador” por parte de las autoridades o, en un proceso de adhesión voluntaria, por parte de iniciativas de responsabilidad social o compromiso global.

9

Algunos aspectos estratégicos para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral

Existe un amplio consenso de que si bien los países de la región enfrentan desafíos similares, sus respuestas no pueden ser las mismas. La evolución histórica de las características de la institucionalidad laboral actual, resultado de procesos socioeconómicos y políticos específicos de cada país, y de las características de las relaciones entre los principales actores del mercado laboral, así como el grado de desarrollo de los mercados de trabajo, tienen una marcada influencia en las opciones estratégicas para perfeccionar las políticas laborales, las políticas de protección frente al desempleo y las políticas activas del mercado de trabajo.

En este sentido, cada país tiene que encontrar su propio camino para elaborar las respuestas adecuadas a los retos planteados por la economía mundial a fin de ofrecer a la población el máximo bienestar posible. A esto debe contribuir la institucionalidad laboral, cuyo fin último es la generación de empleo de calidad, mediante el cumplimiento con los objetivos de fomentar un funcionamiento eficiente de los mercados de trabajo y de proteger y reforzar a los menos favorecidos en un mercado con desigualdades estructurales entre los actores.

Una lección importante del modelo de la flexibilidad es que los diferentes componentes de la institucionalidad laboral deben considerarse complementarios y reforzarse unos a otros. Sin embargo, dada la complejidad

del tema en la realidad política de cada país, es poco probable que se logre una reforma conjunta de toda la institucionalidad. Por lo tanto, resulta clave identificar las principales deficiencias de la institucionalidad actual.

Cabe señalar que la historia conflictiva de las relaciones laborales en muchos países representa un gran obstáculo para lograr acuerdos y reformas sostenibles en esta área tras haberse generado un alto grado de desconfianza entre las partes. Algunos elementos estratégicos para avanzar en este tema son:

- El diálogo social. Las reformas impuestas por algunos actores específicos que aprovecharon una coyuntura política favorable a sus intereses tienen un bajo nivel de legitimidad y usualmente son objeto de presiones para realizar contrarreformas una vez que haya cambiado la coyuntura política. De allí surge lo que en varios países de la región se percibe como una variación oscilante de la institucionalidad laboral. En contraste, las reformas negociadas tienen una legitimidad más amplia y tienden a una mayor estabilidad en el tiempo.
- La necesidad de contar con más recursos para reorientar la institucionalidad laboral. Para no aumentar los costos laborales, con el posible efecto negativo que ello podría tener en la demanda laboral, estos recursos tendrían que financiarse con ingresos fiscales. En diferentes oportunidades,³¹ la CEPAL ha propuesto un pacto fiscal y social que consensúe los objetivos a largo plazo y que contribuya a su financiamiento y a su sostenibilidad macroeconómica por medio de un manejo responsable de las finanzas públicas.
- El gradualismo. Si bien parecería atractivo negociar un paquete unificado de reformas en todas las áreas relevantes, en muchos países este procedimiento se presenta como poco factible en vista de la desconfianza reinante entre las partes. En consecuencia, se requiere de un proceso de generación de confianza que podría basarse en avances graduales que, de ser favorables, ampliarían el espacio para nuevos acuerdos.
- La inserción de la institucionalidad en una estrategia de desarrollo a largo plazo. La estrategia de desarrollo y sus correspondientes objetivos definen algunos de los requisitos clave para la institucionalidad

³¹ Véase, por ejemplo, CEPAL (2004b).

laboral, relacionándola con aspectos no laborales (por ejemplo en el área de la educación y el avance tecnológico).

Los compromisos voluntarios que marcarían la orientación básica respecto de algunos temas en cuestión constituyen otro mecanismo para la generación de confianza. Estos compromisos podrían materializarse en la adhesión a determinados códigos de conducta o en una mayor inclusión de aspectos laborales en las políticas de responsabilidad social empresarial.

Una transformación significativa de la institucionalidad laboral puede generar inquietudes con respecto a los derechos de los trabajadores, sobre todo si un componente de esta transformación fuera la eliminación de determinadas regulaciones percibidas como mecanismos de protección por los trabajadores y como rigideces por los empresarios. Resulta claro que la simple promesa de que una reforma de este tipo redundaría en beneficios para los trabajadores ya que estimularía la generación de empleo, no es suficiente para otorgar viabilidad a dicha reforma. Por lo tanto, parece indispensable dedicar los esfuerzos prioritarios al diseño o la mejora de un sistema de protección frente al desempleo. Más que en la defensa de los puestos de trabajo, este sistema se centraría en una mayor protección de los ingresos. Las características del esquema dependerían de la situación específica de cada país y de la forma en que se logre promover un pacto social para llegar a un consenso a la luz de las complejas variables de financiamiento, cobertura, derechos, obligaciones y servicios complementarios, entre otras.

Las políticas activas del mercado de trabajo facilitan la generación de confianza. Si bien no se pueden negar las discrepancias, por ejemplo sobre el financiamiento, manejo y control de los programas, la similitud en los intereses fundamentales de los principales actores favorece acuerdos sobre instrumentos específicos. En vista de los grandes retos pendientes, por ejemplo en materia de capacitación, un amplio diálogo sobre el perfeccionamiento de las políticas activas del mercado de trabajo puede tener un resultado muy favorable que abra espacios para el debate en otras áreas.

Sin duda, el área más compleja es la regulación del mercado de trabajo, donde los intereses específicos se confrontan de manera más abierta. Cabe recordar que el fin último de la regulación es generar empleo de calidad, para lo cual debe cumplir con el doble objetivo de estimular un funcionamiento eficiente del mercado de trabajo y de proteger a los actores más débiles de este mercado. Si se considera este doble objetivo, resulta obvio que no siempre es fácil alcanzar soluciones donde todos los

actores salgan favorecidos, a pesar de que haya aspectos de la flexibilidad y de la estabilidad (“rigidez”) que convengan tanto a las empresas como a los trabajadores. Como ya se ha establecido, lograr una coincidencia en el diagnóstico parece una condición fundamental para poder llegar a acuerdos sobre medidas de perfeccionamiento de la institucionalidad laboral.

Como se ha argumentado en la sección 3, para ello no existe una única receta independiente del espacio y del tiempo. Más bien hay que analizar caso por caso y ver cuáles son los impedimentos para que la institucionalidad laboral pueda cumplir mejor con sus metas en una situación específica. Para realizar este análisis se ha adaptado la propuesta de Hausmann, Rodrik y Velasco (2005) sobre el fomento del crecimiento económico, que en síntesis consiste en identificar en cada país los cuellos de botella que obstaculizan el logro de un crecimiento más dinámico. Esta estrategia se opone a aquellas que presentan recetas comunes para todos los países y toma en cuenta la gran diversidad que reina entre las distintas sociedades de la región, donde existen diferentes formas de combinar la protección del empleo con la protección sociolaboral (Tokman, 2007b, p. 51).

Para identificar las dificultades que impiden la generación de empleo de calidad se puede utilizar el “árbol invertido” presentado en el gráfico 5.³² En caso de que exista una brecha en la generación de empleo de calidad —como ocurre en todos los países de la región si se consideran las tasas de desempleo, los bajos ingresos, la falta de cobertura de seguridad social y otros factores— se analiza en primer término si la generación de empleo formal es baja o si es significativa pero prevalecen los puestos de baja calidad.³³

En caso de baja generación de empleo formal, el segundo paso sería identificar si los problemas se deben principalmente a un débil crecimiento económico o a que dicho crecimiento no tiene el suficiente efecto positivo en el mercado de trabajo, lo cual puede ser consecuencia de una baja

³² Weller (2007, págs. 59-64) presenta algunos ejemplos para la identificación de cuellos de botella y posibles soluciones.

³³ Por razones de simplificación, aquí se supone que los empleos de buena calidad se concentran en el sector formal, por lo que el principal objetivo intermedio consiste en fomentar la generación de empleo formal. Con esto no se ignora que puede haber empleo de buena calidad en el sector informal, donde la mejora de las condiciones laborales es un reto importante, ni que puede haber empleo de mala calidad en el sector formal. El concepto de economía informal, más amplio que la perspectiva sectorial, abarca parcialmente estos aspectos (véase Hussmanns, 2004).

**Gráfico 5
MECANISMO DE IDENTIFICACIÓN DE OBSTÁCULOS PARA LA
GENERACIÓN DE EMPLEO DE CALIDAD**

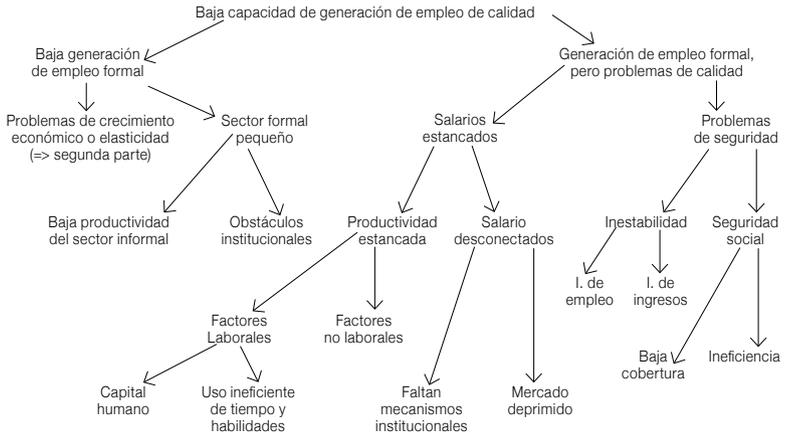
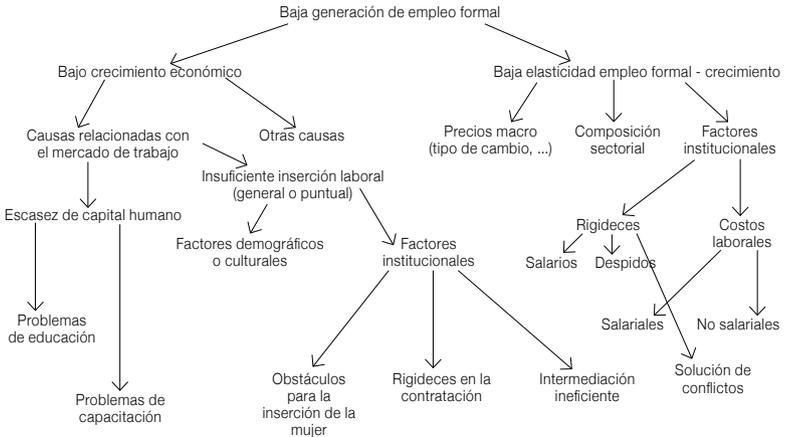


Gráfico 5, segunda parte



Fuente: Jürgen Weller, "La flexibilidad del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. Aspectos del debate, alguna evidencia y políticas", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 61 (LC/L.2848-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.171.

elasticidad empleo formal-producto o del tamaño limitado del sector formal en la estructura económica del país correspondiente. Cuando se identifica el bajo crecimiento económico como el principal motivo de una reducida generación de empleo, se diferencian las causas relacionadas con el mercado de trabajo de aquellas ajenas a este. Entre las primeras se encontrarían aspectos cualitativos, relacionados con la acumulación de capital humano, y aspectos que obstaculizan una mayor inserción laboral, basados en factores demográficos o culturales, o en factores institucionales que frenan la oferta laboral y la contratación.

Si el crecimiento económico es razonablemente alto pero la generación de empleo formal es baja, puede ocurrir que algunos precios macroeconómicos, como el tipo de cambio, sesguen las inversiones en contra de la contratación de asalariados o que el crecimiento esté liderado por sectores con poco uso de mano de obra. También puede ocurrir que los factores institucionales provoquen rigideces o altos costos laborales que vayan en detrimento de la generación de empleo formal. Asimismo, puede darse el caso de que exista una razonable elasticidad empleo formal-crecimiento económico, pero que el número absoluto de nuevos puestos de trabajo formal generados sea bajo a causa del pequeño tamaño de este sector.

Finalmente, a pesar de que la generación de empleo formal sea razonable pueden presentarse dificultades en la generación de empleo de calidad, como indicarían salarios bajos y estancados o los problemas con la protección social. También en estos casos, se identifican las características de las dificultades para elaborar propuestas de soluciones específicas.

El objetivo del “árbol invertido” no es la identificación de un solo elemento clave para la solución de los problemas laborales. Además de señalar cuellos de botella, puede ayudar a diferenciar entre aspectos prioritarios y aspectos secundarios. Los primeros se caracterizarían por representar un obstáculo mayor para la generación de empleo de calidad y su eliminación podría generar un efecto importante. La remoción de los obstáculos de la segunda categoría tendría un efecto menor y a veces dudoso, y con frecuencia acarrearía costos políticos elevados en relación con el efecto esperable. Si existe la factibilidad política, las reformas de estos aspectos secundarios podrían formar parte de un paquete negociado, donde el consenso se referiría al paquete en su conjunto y no a cada uno de sus componentes individuales.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron y Robert Shimer (1999), “Productivity gains from unemployment insurance”, *NBER Working Paper Series*, vol. 7352.
- Algan, Yann and Pierre Cahuc (2006), “Civic attitudes and the design of labor market institutions: which countries can implement the Danish flexicurity model?”, *IZA Discussion Paper Series*, N° 1928.
- Amadeo, Edward J. y José Marcio Camargo (1993), “Flexibilidad laboral, productividad y ajuste”, *Boletín sociográfico*, N° 26, diciembre.
- Auer, Peter, Janine Berg e Ibrahim Coulibaly (2005), “El trabajo estable mejora la productividad?”, *Revista internacional del trabajo*, vol. 124, N° 3.
- Banco Mundial (2007), *Doing Business 2008*, Washington, D.C.
- Bensusán, Graciela (coord.) (2006), “Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina”, México D.F., Cámara de Diputados/Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)/Porrúa,
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2003), *Se buscan buenos empleos. Los mercados laborales de América Latina*, Washington, D.C.
- _____ (1997), *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1997: América Latina tras una década de reformas*, Washington, D.C.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007a), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2007* (LC/G.2355-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.161.
- _____ (2007b), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2006-2007* (LC/G.2338-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.
- _____ (2007c), *Panorama social de América Latina 2006* (LC/G.2326-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.133.
- _____ (2004a), “América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población, 1950-2050”, *Boletín demográfico*, N° 73 (LC/G.2225-P). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.03.II.G.209.

- ____ (2004b), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G2234(SES.30/3), Santiago de Chile.
- ____ (2004c), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2003-2004* (LC/G.2255-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.2.
- CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2004), *Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe. Versión preliminar* (LC/G.2249 (SES.30/14)), Santiago de Chile, junio.
- Chacaltana, Juan (2007), “Economic implications of labour and labour-related laws on MSEs: a quick review of the Latin American experience”, Organización Internacional del Trabajo (OIT), inédito.
- Chacaltana, Juan y Norberto García (2001), “Reforma laboral, capacitación y productividad. La experiencia peruana”, *documento de trabajo*, N° 139, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Chahad, José Paulo Zeetano (2008), “Flexibilidade no mercado de trabalho, proteção aos trabalhadores e treinamento vocacional de força de trabalho: a experiência de América Latina e perspectivas. Análise do Caso Brasileiro”, inédito.
- Comisión Europea (2007), *Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs through Flexibility and Security*, Bruselas.
- Confederación de Sindicatos/Confederación de Empleadores/Ministerio del Empleo, Dinamarca (2007), “Joint paper on the flexicurity concept” [en línea] <http://www.da.dk/bilag/Joint%20paper%20BM%20LO%20DA.pdf>
- Cortázar, René (2004), *Instituciones y mercados laborales, en BID, Reformas y equidad social en América Latina y el Caribe. Memorias de la primera fase del Foro de Equidad Social*, Carlos Eduardo Vélez y Paz Castillo-Ruiz (eds.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- de la Garza, Enrique y Alfonso Bouzas (1998), “La flexibilidad del trabajo en México: una visión actualizada”, *Rights versus Efficiency Papers*, N° 4, The Institute of Latin American and Iberian Studies, Universidad de Columbia.
- Ermida Uriarte, Oscar (2007), “La política laboral de los gobiernos progresistas”, *Nueva sociedad*, N° 211, septiembre-octubre.

- Freeman, Richard B. (2005a), “La gran duplicación: los efectos de la globalización sobre los trabajadores en el mundo”, *Cambios globales y el mercado laboral peruano: comercio, legislación, capital humano y empleo*, Juan Chacaltana, Miguel Jaramillo y Gustavo Yamada (eds.), Lima, Universidad del Pacífico.
- (2005b), “Labour market institutions without blinders: the debate over flexibility and labour market performance”, *NBER Working paper series*, No. 11286.
- Gobierno de Dinamarca (2006), *Progress, Innovation and Cohesion. Strategy for Denmark in the Global Economy. Summary*.
- Goldín, Adrián (2008), “Mercado laborales flexibles, protección de los trabajadores y aprendizaje *de por vida* en una economía global: experiencias y perspectivas de América Latina y el Caribe. Argentina”, inédito.
- (2007), *Los derechos sociales en el marco de las reformas laborales en América Latina*, Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales.
- Gregory, Peter (1986), *The Myth of Market Failure. Employment and the Labor Market in Mexico*, Londres, The Johns Hopkins University Press.
- Hausmann, Ricardo, Dani Rodrik y Andrés Velasco (2005), “Growth diagnostics”, inédito.
- Herrera, Javier y Nancy Hidalgo (2003), “Vulnerabilidad del empleo en Lima. Un enfoque a partir de encuestas de hogares”, *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 130, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.49.
- Husmanns, Ralf (2004), “Measuring the informal economy: from employment in the informal sector to informal employment”, *Working Paper*, N° 53, Organización Internacional del Trabajo (OIT), diciembre.
- Jørgensen, Henning (2008), “Flexible labour markets, workers’ protection and ‘the security of the wings’: A Danish “flexicurity” solution to the unemployment and social problems in globalized economies?”, inédito.
- Machinea, José Luis, Osvaldo Kacef y Jürgen Weller (2007), “América Latina en el 2007: situación económica y del mercado de trabajo”, documento presentado al seminario Cohesión social y reformas en América Latina, Fundación CIDOB, Barcelona, 26 y 27 de octubre.
- Madsen, Per Kongshøj (2006), “Flexicurity – a new perspective on labour markets and welfare states in Europe”, documento presentado en el seminario sobre flexiguridad de la Dirección General de Empleo, Bruselas, Comisión Europea, 18 de mayo.

- Mazza, Jacqueline (2003), “Servicios de intermediación laboral: enseñanzas para América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL*, N° 80 (LC/G.2204-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mesa-Lago, Carmelo (2005), “Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social”, *documentos de proyectos*, N° 63 (LC/W.63), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Morgado, Emilo (1999), “Las reformas laborales y su impacto en el funcionamiento del mercado de trabajo en Chile”, *serie Reformas económicas*, N° 32 (LC/L.1221), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Chile (2003), *El trabajo y la protección social en Chile, 2000-2002*, Santiago de Chile.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2004a), *Economic Security for a Better World*, Ginebra.
- _____ (2004b), *World Employment Report 2004-2005*, Ginebra.
- Perry, Guillermo y otros (2006), *Poverty Reduction and Growth: Virtuos and Vicious Circles*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Puyo Posada, Jimena (2007), *Los aspectos laborales en los tratados de libre comercio con EE.UU.*, Bogotá, D.C., Instituto de Ciencia Política Hernán Echevarría Olózaga.
- Ruiz Durán, Clemente (2008), “México: Las dimensiones de la flexiseguridad laboral”, inédito.
- Samaniego, Norma (2004), “Las primeras experiencias de evaluación de las políticas del mercado de trabajo en América latina: qué hemos aprendido?”, *En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad. Las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación*, Jürgen Weller (comp.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/LOM.
- Schkolnik, Mariana, Consuelo Araos y Felipe Machado (2005), “Certificación de competencias como parte del sistema de protección social: la experiencia de países desarrollados y lineamientos para América Latina”, *serie Políticas sociales*, N° 113, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.184.
- Schrank, Andrew y Michael Piore (2007), “Norms, regulations and labour standards in Central America”, *serie Estudios y perspectivas*, No.77 (LC/MEX/L.766), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México.

- Squire, Lyn (1981), *Employment Policy in Developing Countries. A Survey of Issues and Evidence*, Nueva York, Banco Mundial/Oxford University Press.
- The Economist* (2001), “The jobs challenge. Corporate downsizing in America”, 15 de julio.
- Tokman, Víctor E. (2007a), “De las reformas del consenso a las reformas para el empleo estable y protegido”, documento presentado al seminario Cohesión social y reformas en América Latina, Fundación CIDOB, Barcelona, 26 y 27 de octubre.
- (2007b), “Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina”, *serie Políticas sociales*, N° 130 (LC/L.2694-P/E), Santiago de Chile Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.45.
- Toyama, Jorge (2008), “Análisis de la implementación de la propuesta de la flexibilidad laboral en el Perú”, inédito.
- Universidad Externado de Colombia (2003), “Ley 789 de 2002. Reforma laboral colombiana”, *Boletín del Observatorio del mercado de trabajo y la seguridad social*, N° 6, diciembre.
- Vega Ruiz, María Luz (2005), *La reforma laboral: un análisis comparado*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Velásquez, Mario (2008), “Flexibilidad, protección y políticas activas en Chile”, inédito.
- (2005), “La protección frente al desempleo en América Latina”, *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 166 (LC/L.2470-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.217.
- Weller, Jürgen (2007), “La flexibilidad del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. Aspectos del debate, alguna evidencia y políticas”, *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 61 (LC/L.2848-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.171.
- (comp.) (2004), *En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad. Las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/LOM.
- (2000), *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- Williamson, John (1990) “What Washington means by policy reform”, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, John Williamson (ed.), Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.

