

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**DOCUMENTO DE MARCO SECTORIAL DE
TRABAJO**

DIVISIÓN DE MERCADOS LABORALES

Octubre 2016

Este documento fue preparado por la División de Mercados Laborales (SCL/LMK) del Sector Social, bajo la coordinación de Carmen Pagés, Jefa de División. Los autores agradecen los valiosos insumos recibidos de Santiago Levy (VPS/VPS), Marina Bassi (VPS/VPS), Hector Salazar (SCL/SCL) y los provenientes de KNL, CID, CSC, EVP, SPD, LEG, EXR, FOMIN y CII.

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

ÍNDICE

I.	EL DOCUMENTO DE MARCO SECTORIAL EN EL CONTEXTO DE LAS REGULACIONES VIGENTES Y DE LA ESTRATEGIA INSTITUCIONAL 2010-2020.....	1
	A. El Documento de Marco Sectorial de Trabajo como parte de las regulaciones existentes.....	1
	B. El Documento de Marco Sectorial de Trabajo y la Estrategia Institucional del BID.....	1
II.	EVIDENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA EFICACIA DE POLÍTICAS LABORALES E IMPLICACIONES PARA EL TRABAJO DEL BID.....	2
	A. Aumentar e igualar las oportunidades de acceso de los trabajadores a empleos formales.....	4
	B. Aumentar la productividad de los trabajadores (y de las empresas), a partir de extender el acceso a sistemas de formación de la fuerza laboral a lo largo de la vida.....	12
	C. Ampliar el acceso de los trabajadores a sistemas de seguridad social adecuados y sostenibles.....	16
III.	LOS DESAFÍOS LABORALES DE LA REGIÓN.....	22
	A. Bajo y desigual acceso al empleo formal y escasa permanencia en el mismo.....	23
	B. Fuerza de trabajo poco preparada y sistemas de formación de la fuerza de trabajo poco eficaces.....	27
	C. Los retos de baja cobertura, baja sostenibilidad y eficiencia de los sistemas de pensiones.....	32
IV.	LECCIONES APRENDIDAS DE LA EXPERIENCIA DE LAS OPERACIONES DEL BID.....	36
	A. Resultados de los Informes de Terminación de Proyecto (PCR) y parámetros de desembolsos.....	36
	B. Resultados de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo.....	36
	C. Lecciones aprendidas de la experiencia del trabajo del BID en el sector.....	37
V.	METAS, PRINCIPIOS, DIMENSIONES DEL ÉXITO Y LÍNEAS DE ACCIÓN QUE GUIARÁN LAS ACTIVIDADES OPERATIVAS Y DE INVESTIGACIÓN DEL BANCO.....	45
	A. Dimensión del Éxito 1: Los ciudadanos de la región tienen mayores y más equitativas oportunidades de acceder a un trabajo formal y con mejores expectativas de salario.....	47
	B. Dimensión del Éxito 2: Los trabajadores son más productivos y, a partir de ello, alcanzan mayores salarios y estabilidad laboral.....	49
	C. Dimensión del Éxito 3: Los trabajadores están mejor cubiertos ante el riesgo de pobreza en la vejez y salud con la creación de empleo formal. La prioridad es lograr un aumento de la cobertura, y una mejor adecuación de los beneficios de los sistemas de seguridad social de forma sostenible, equitativa y eficiente.....	50

ANEXO

Referencias Bibliográficas

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS Y TABLAS

- Figura 1.** Trayectorias laborales de éxito
- Figura 2.** Diseño de la seguridad social
- Gráfico 1.** Crecimiento en la tasa de empleo en la región
- Gráfico 2.** Tasa de desempleo, jóvenes vs adultos
- Gráfico 3.** Porcentaje de población joven que ni estudia, ni trabaja, ni busca empleo (ninini) o desempleada
- Gráfico 4.** Jóvenes ninini o desempleados según nivel socioeconómico del hogar (excluyendo ingresos de los jóvenes)
- Gráfico 5.** Distribución de la población según edades en ALC
- Gráfico 6.** Tasa de participación laboral, por género
- Gráfico 7.** Tasa de participación de adultos, según nivel educativo
- Gráfico 8.** Tasa de desempleo de adultos, según nivel educativo
- Gráfico 9.** Tasa de formalidad de adultos ocupados, por nivel educativo
- Gráfico 10.** Tasa de formalidad de ocupados
- Gráfico 11.** Tasa de formalidad de ocupados por decil de ingreso laboral monetario en ALC
- Tabla 1.** Productos de conocimiento producidos por el BID en el área de Trabajo, 2013-2015, disponibles en la página Web del BID

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones
ALC	América Latina y el Caribe
AMSPE	Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo
APP	Alianzas Público-Privadas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BNC	Beneficios No Contributivos
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CAIC	Cuentas de Ahorro Individual para Cesantía
CEDEFOP	European Centre for the Development of Educational Training
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CI	Capitalización Individual
CII	Corporación Interamericana de Inversiones
CISS	Conferencia Interamericana de Seguridad Social
CT	Cooperación Técnica
CISS	Conferencia Interamericana de la Seguridad Social
COP	Contribuciones Obrero-Patronales
DEM	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (por sus siglas en inglés)
ELPS	Encuesta Longitudinal de Protección Social
ET	Educación Técnica
EU-LAC Foundation	Fundación Unión Europea - América Latina y Caribe
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
IL	Intermediación Laboral
LMK (SCL/LMK)	División de Mercados Laborales
NEO	Nuevos Empleos y Oportunidades
Ninini	Ni estudia, ni trabaja, ni busca empleo
Nini	Ni estudia, ni trabaja
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
OPC	Comité de Políticas Operativas
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión (por sus siglas en inglés)
PAML	Políticas Activas del Mercado Laboral
PCR	Informe de Terminación de Proyecto (por sus siglas en inglés)
PET	Programas de Empleo Temporal
PIAAC	Survey of Adult Skills - OECD
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Program for International Students Assessment
PLANE	Plan Nacional de Empleo de Emergencia
PMR	Informe de Seguimiento de Progreso (por sus siglas en inglés)
PNC	Pensiones No Contributivas
PYME	Pequeñas y Medianas Empresas
RED PLAC	Red de Pensiones en América Latina y el Caribe
RED SEALC	Red de Apoyo Técnico de los Servicios de Empleo

SD	Seguro de Desempleo
SDG	Metas de desarrollo sostenible (por sus siglas en inglés)
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje - Colombia
SENAI	Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial - Brasil
SFD	Documento de Marco Sectorial (por sus siglas en inglés)
SIL	Servicios de Intermediación Laboral
SIMS	Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social
SP	Sistemas de Pensiones
SPE	Servicio Público de Empleo
STEP	Survey Skills Measurement - Banco Mundial
UE-12	Unión Europea

I. EL DOCUMENTO DE MARCO SECTORIAL EN EL CONTEXTO DE LAS REGULACIONES VIGENTES Y DE LA ESTRATEGIA INSTITUCIONAL 2010-2020

A. El Documento de Marco Sectorial de Trabajo como parte de las regulaciones existentes

- 1.1 El presente Documento reemplaza al Documento de Marco Sectorial de Trabajo (GN-2741-3) aprobado por el Comité de Políticas Operativas (OPC) el 18 de diciembre de 2013, en concordancia con lo establecido en el párrafo 1.20 del documento “Estrategias, políticas, marcos sectoriales y lineamientos del BID” (GN-2670-1), el cual establece que la actualización de los Documentos de Marco Sectorial (SFD, por sus siglas en inglés) es cada tres años de forma continua.
- 1.2 El SFD de Trabajo forma parte de los veinte SFD elaborados en el marco del documento GN-2670-1, y que en su conjunto, aportan una visión integral a los retos del desarrollo en la región.

B. El Documento de Marco Sectorial de Trabajo y la Estrategia Institucional del BID

- 1.3 El SFD de Trabajo es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008), la cual reconoce la exclusión social y la desigualdad, y los bajos niveles de productividad e innovación como desafíos estructurales y emergentes del desarrollo de la región que el Banco debe enfrentar.
- 1.4 Este SFD se complementa con el SFD de Protección Social y Pobreza (para abordar estrategias que faciliten estrategias de salida de programas de asistencia social a partir de la vinculación de los beneficiarios a los servicios de empleo y a programas de acceso al trabajo formal); con el SFD de Salud y Nutrición (en el diseño y financiación de seguridad social en salud); con el SFD de Educación y Desarrollo Infantil Temprano (en la transición escuela-trabajo y el desarrollo de habilidades relevantes para el mercado laboral); con el SFD de Género y Diversidad (en el acceso al trabajo, mejora de la productividad laboral y acceso a pensiones adecuadas para mujeres, indígenas y afro-descendientes); con el SFD de Justicia y Seguridad Ciudadana (en el acceso al trabajo formal de jóvenes en riesgo de violencia, y la reinserción laboral de reclusos); con el SFD de Respaldo para PYME y Acceso y Supervisión Financieros (en el apoyo a la productividad de la Pequeña y Mediana Empresa (PYME) a través de formación para gerentes de empresas y trabajadores); con el SFD de Política y Gestión Fiscal (en el financiamiento sostenible de la seguridad social y el desarrollo de fiscalidad favorable al empleo formal); y con el SFD de Integración y Comercio y el SFD de Innovación, Ciencia y Tecnología (en promover la diversificación económica y la productividad). Igualmente, este SFD está enmarcado dentro de las cinco estrategias sectoriales del Banco, en particular se relaciona con la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad (GN-2588-4).

II. EVIDENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA EFICACIA DE POLÍTICAS LABORALES E IMPLICACIONES PARA EL TRABAJO DEL BID

- 2.1 **Los rápidos cambios económicos y tecnológicos están alterando profundamente la oferta y la demanda de trabajo**, causando transiciones frecuentes entre diferentes empleos, ocupaciones, sectores y estatus laborales. Estos cambios traen consigo un enorme potencial en materia de desarrollo de nuevos bienes y servicios, y nuevas oportunidades de empleo y creación de riqueza. Sin embargo, también pueden conducir a la pérdida de ingresos, a periodos de desempleo e informalidad y a la exclusión social. Así, por ejemplo, la globalización de la producción de bienes y, más recientemente de servicios, puede suponer considerables ganancias en materia de productividad y crecimiento (Pagés, 2010), pero al mismo tiempo se hacen evidentes de forma creciente, los importantes costos de ésta para los trabajadores afectados directamente por la deslocalización de empleos y la competencia de las importaciones (Autor y otros, 2014; Acemoglu y otros, 2016 y para la región Haltiwanger y otros, 2004 y Menezes-Filho y Muendler, 2011). De la misma manera, la revolución tecnológica asociada al rápido desarrollo de la inteligencia artificial, la robótica, la genética, la impresión en 3D o la nanotecnología son esenciales para lograr ganancias de productividad que sustenten mayores niveles de desarrollo en la región. Sin embargo, la aceleración del cambio tecnológico asociado a la automatización de la producción puede reducir la demanda de trabajadores que realizan tareas rutinarias que son cada vez más sustituibles por tecnología (Autor, Levy y Murnane, 2003; Autor y otros, 2016; Brynjolfsson y McAfee, 2015; Benedict, and Osborne, 2013). La emergencia de nuevas tecnologías presenta además otros retos en el mercado laboral asociados al desarrollo de la economía compartida, la expansión de la contratación por demanda (*freelancing*) y la potencial precarización de las condiciones laborales asociadas a estas tendencias. Estos problemas, si no reciben atención, pueden generar grandes costos para los trabajadores, sus familias y las comunidades afectadas, al tiempo que mermar la estabilidad de los países y sus posibilidades de crecimiento.
- 2.2 Lograr sociedades prósperas y a la vez inclusivas requiere afrontar estos desafíos y, a la vez, superar las brechas estructurales de baja productividad, inequidad y alta informalidad de la región. Para ello, la región necesita intervenciones (políticas, sistemas y/o programas) eficaces. El abanico de posibles intervenciones abarca las políticas macroeconómicas (por ejemplo, políticas de estímulo a la demanda agregada), políticas de desarrollo productivo (por ejemplo políticas de innovación o de desarrollo de determinadas industrias) y políticas laborales y de seguridad social que promueven trayectorias laborales exitosas para todos los trabajadores a lo largo de la vida laboral, incluyendo la jubilación, y con ello contribuyan a la productividad y a la equidad. Este marco sectorial reconoce la importancia de los dos primeros grupos de políticas, y la necesidad de una fuerte articulación entre los distintos tipos de respuestas, pero se enfoca predominantemente en políticas laborales y de seguridad social que apoyen directamente a los trabajadores, y que más allá de proveer redes de protección, o la incorporación al empleo formal, acompañen y promuevan el éxito del trabajador a lo largo de su vida laboral y sus variadas transiciones (BID-AMSPE-OCDE, 2016; Alaimo, Bosch, Kaplan, Pagés y Ripani, 2015).

- 2.3 **Lograr una trayectoria laboral de éxito será más factible en la medida que un trabajador empiece su vida laboral con buen pie** en un trabajo formal (es decir, bajo la protección del seguro social y la ley del trabajo) y donde los requerimientos de la vacante encajen con su perfil^{1,2}. Asimismo, será más factible si se ha formado en áreas donde tenga oportunidades de empleo, alcanzando aprendizajes valorados por los empleadores, y si tiene a su alcance herramientas que le permitan ingresar de forma rápida y efectiva en el mercado laboral. También, en la medida que las políticas fomenten o al menos que no inhiban la creación de empleo formal y que, una vez conseguido un trabajo, siga formándose y aprendiendo en el lugar del trabajo³. Del mismo modo, será más probable si cuenta con las herramientas y la protección para que si quiere o debe buscar otro trabajo pueda volver a emplearse de forma efectiva. Finalmente, el trabajador tendrá más oportunidades de tener una trayectoria laboral exitosa si goza de los beneficios de la seguridad social a lo largo de su vida laboral, independientemente de la ocupación o la categoría ocupacional que desempeñe, y al final de ésta es capaz de obtener una pensión que le ofrezca un reemplazo adecuado a sus ingresos laborales (ver [Figura 1](#)).
- 2.4 El siguiente análisis se estructura en tres líneas de acción: (i) ampliar e igualar las oportunidades de acceso de los trabajadores a empleos formales⁴; (ii) aumentar la productividad de los trabajadores y, en consecuencia, de las empresas; y (iii) aumentar la cobertura ante el riesgo de pobreza en la vejez y enfermedad, de forma sostenible y consistente con la creación de empleo formal.
- 2.5 Las intervenciones en estas tres áreas se complementan y potencian entre sí. Las intervenciones que aumentan e igualan el acceso al trabajo formal, amplían la cobertura ante riesgos. Asimismo, muchas de las intervenciones que promueven el acceso al empleo formal conducen también a una mayor productividad de los trabajadores y de la economía⁵. Por otra parte, un mejor diseño de la seguridad social puede reducir los desincentivos a la generación de empleo formal y, por ello, aumentar el acceso al mismo. Finalmente, aumentos en la productividad del trabajo promueven la sostenibilidad y la cobertura de los sistemas de seguridad social, y son necesarios para hacer frente al envejecimiento poblacional (Alaimo y otros, 2015; Bosch, Melguizo y Pagés, 2013; BID, 2016a).

¹ En este documento se sigue la convención de definir a un trabajador como formal si este trabajador es parte del seguro social, es decir, un trabajador es formal si éste y su empleador (si aplica) se registran en el seguro social y realizan las contribuciones pertinentes. Los trabajadores informales pueden ser informales legales porque no están obligados por ley a realizar aportes, o ilegales porque están obligados por ley, pero ellos y/o sus empleadores (si aplican) no las realizan. Quienes por ley deben aportar, con base a su categoría ocupacional, varía entre países.

² Aunque también se debe tener en cuenta que muchos jóvenes, que no están seguros sobre sus preferencias acerca del tipo de trabajo que buscan, experimentan con varios tipos de trabajos antes de encontrar un buen calce en el mercado laboral.

³ Ya que eso favorece la productividad del trabajador y la empresa, y su capacidad de enfrentar el cambio tecnológico o la competencia internacional.

⁴ En el sentido de tener acceso al seguro social, independientemente de si la persona se desempeña como asalariada o no.

⁵ Por ejemplo, las políticas de intermediación laboral promueven un mejor emparejamiento entre trabajadores y los requerimientos de una vacante, así como una mejor asignación de recursos, lo cual a su vez se traduce en mayor productividad en el puesto de trabajo y en la economía.

- 2.6 A continuación se presenta lo que se conoce y lo que no acerca de cómo lograr trayectorias laborales de éxito a partir de evaluaciones y mediciones rigurosas. Cabe notar que, para lograr impacto es esencial continuar expandiendo el acervo de evaluaciones de calidad.
- A. Aumentar e igualar las oportunidades de acceso de los trabajadores a empleos formales**
- 2.7 **Para que una trayectoria laboral empiece con buen pie se requiere vincular los currículos educativos con las necesidades del sector productivo.** En general, la evidencia procedente de los países desarrollados muestra que los que tienen sistemas educativos ligados al mundo laboral, con mayor énfasis en Educación Técnica (ET), y donde parte de la educación se realiza en el lugar de trabajo, presentan mejores resultados en términos de empleo juvenil (Ryan, 2001; Hanushek, Woessmann y Zhang, 2011; Eichhorst, Rodríguez-Planas, Schmidl y Zimmermann, 2012; Eichhorst, 2015) que los países cuya educación es de carácter más general y/o desvinculada al mercado laboral. La vinculación con el mercado de trabajo se puede dar tanto en el contexto de educación con marcado énfasis vocacional, o en educación general. La evaluación del programa *Career Academies* en los Estados Unidos (Kemple 1996, 2000, 2008) muestra el efecto positivo sobre el empleo juvenil de combinar componentes vocacionales con educación de carácter general en la educación secundaria, adicionados con la provisión de servicios de orientación profesional y el establecimiento de fuertes vínculos entre las instituciones de formación y el sector productivo. La vinculación es especialmente importante para la educación técnica. La evidencia muestra que la efectividad de la ET depende, de forma muy directa, de vincular la formación a la demanda de empleo, y los retornos dependen en buena manera de la capacidad de los egresados de encontrar un empleo en la ocupación en la que se formaron (Neuman y Ziderman, 1999; Eichhorst y otros, 2012).
- 2.8 **Si se tienen en cuenta las diferencias en las habilidades y características de los estudiantes, la Educación Técnica (ET) tiene en promedio retornos similares a la educación humanística y mayores tasas de inserción laboral.** Sin embargo, hay una gran heterogeneidad de retornos según ramas. En el caso de América Latina y el Caribe (ALC), varios estudios para Chile y Colombia encuentran que, dependiendo de la rama de estudio, los retornos a la ET pueden ser superiores o inferiores a los de la educación humanística (Bucarey, Alonso y Urzúa, 2013; González-Velosa, Rucci, Sarzosa y Urzúa, 2015). Otro estudio en Brasil encuentra el mismo resultado (Almeida, Amaral y De Felicio, 2015)⁶. Los autores también documentan heterogeneidad de los resultados dependiendo del nivel educativo, con salarios promedio superiores en la educación técnica secundaria comparada con la educación general y paridad de salarios a nivel terciario. También encuentran mejores resultados en términos de empleo para los egresados de la educación secundaria técnica con respecto a los egresados de la educación general.
- 2.9 **La educación técnica dual puede ser un buen instrumento de vinculación.** Los programas de educación técnica dual (*programas de aprendices de*

⁶ Este estudio, sin embargo, no tiene en cuenta las potenciales diferencias de habilidades de los estudiantes.

educación dual) son programas estructurados de aprendizaje que, como parte de la educación media, buscan desarrollar una serie de habilidades generales y específicas a una ocupación a partir de una combinación de instrucción en el aula y en la empresa, y en donde las habilidades son certificadas y reconocidas por la industria. La evidencia, disponible solamente para países desarrollados, indica que los países que cuentan con este tipo de programas (principalmente Alemania, Austria y Suiza) tienen menores tasas y duración de desempleo juvenil (Quintini y Manfredi 2009; Quintini, Martin y Martin, 2007). Comparando los programas de educación dual con otros tipos de educación técnica, los primeros tienen mejores resultados en cuanto a inserción laboral (Winkelmann, 1996). También se encuentran impactos positivos en la innovación (Rupietta y Backes-Gellner, 2015).

- 2.10 **Los programas de aprendices también pueden ser un buen pasaporte hacia mejores empleos para jóvenes fuera del sistema escolar.** En algunos países (tales como Australia, Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda o Reino Unido, entre otros) se han desarrollado programas de aprendices como una manera de promover el aprendizaje estructurado de una ocupación para personas que ya están fuera del sistema escolar. Estos programas han demostrado facilitar el acceso a empleos más estables y mejor remunerados —en comparación con otros programas con menos exposición a la formación en el puesto de trabajo (Reed, Yung-Hsu, Kleinman, Mastri, Reed, Sattar y Ziegler, 2012; Ryan, 2001), acortar el periodo de desempleo antes de obtener el primer empleo (Ryan, 1998; Bonnal, Mendel y Sofer, 2002), y mejorar los salarios (Eichhorst, 2015). Los programas de aprendices mejoran no sólo las habilidades específicas a la ocupación, sino también las habilidades blandas o socioemocionales (Rose, 2004; Halpern, 2009). Las estimaciones de costo-beneficio de estos programas son ampliamente positivas, aun en los escenarios más pesimistas (Lerman, 2013, 2014), tanto para los trabajadores como para los empleadores.
- 2.11 **Los Servicios de Intermediación Laboral (SIL) juegan un rol central para lograr que los jóvenes, y en general todos los buscadores de trabajo, tengan las herramientas para colocarse efectivamente.** Los SIL buscan ayudar a las personas a encontrar mejores puestos de trabajo, y a las empresas a identificar el talento adecuado. Para ello suelen cumplir con una combinación de estas cinco funciones fundamentales: (i) Intermediación Laboral (IL); (ii) suministro de información del mercado de trabajo; (iii) diseño e implementación de Políticas Activas de Mercado Laboral (PAML); (iv) gestión de las prestaciones por desempleo; y (v) gestión de la migración laboral (BID-AMSPE-OCDE, 2016). Los SIL deben ser entendidos como un sistema que incluye los Servicios Públicos de Empleo (SPE), los servicios privados de intermediación (tales como bolsas de empleo privadas o agencias de colocación temporal) y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que realizan vinculación (OIT, 2012b).
- 2.12 La literatura internacional indica que para desempeñar su función, los SIL requieren ser capaces de: (i) proveer un buen sistema de información del mercado laboral, generando información oportuna y pertinente que facilite la toma de decisiones por parte de los agentes del mercado laboral (empleadores, buscadores de empleo, estudiantes, trabajadores, agencias privadas de colocación y a las instituciones de Gobierno); (ii) mejorar, diversificar e integrar

el esquema de oferta de servicios a buscadores de empleo y empleadores (BID-AMSPE-OCDE, 2016; Alaimo y otros, 2015; OCDE, 2015a), mediante el desarrollo de sistemas de perfilamiento como una herramienta esencial para asignar servicios y hacer un uso racional de recursos. Asimismo, es necesario poder establecer y mantener asociaciones con los empleadores, quienes proporcionan las vacantes para insertar a los buscadores de empleo; y (iii) fortalecer el sistema de gestión, buscando que la prestación de servicios esté adaptada a las condiciones y necesidades locales sin pérdidas en la calidad o desempeño del sistema (Andersen, Feiler y Schulz, 2015; OCDE, 2015a; Martin, 2011; European Commission, 2015, 2014; Loxha y Morgandi, 2014; Hasluck, 2008; Rosholm, Staghøj, Svarer y Hammer, 2006; Fahr y Sunde, 2006; Lipp, 2005; Larsen y Vesan, 2012; Behncke, Frölich y Lechner, 2007; CEPAL/OIT, 2014). La literatura también ofrece evidencia adicional acerca de qué y qué no funciona para las principales PAML que desarrollan los SIL, que se resume a continuación.

- 2.13 **La Intermediación Laboral (IL) es una intervención costo-efectiva para vincular trabajadores a empleos.** Un meta-análisis de evaluaciones de impacto de programas de capacitación, en su mayoría provenientes de países desarrollados (Card, Kluve y Weber, 2015, 2010), encuentra que los programas de IL son muy costo-efectivos. Para la región, una evaluación en México muestra que la IL ayuda a los desempleados a encontrar empleos con mayores ingresos, relativo a los que usan otros medios de búsqueda, aunque solo se encuentra impacto para los hombres (Flores Lima, 2010). Otro estudio encuentra efectos positivos de la IL sobre la probabilidad de encontrar trabajo formal en Colombia (Pignatti, 2016). La evidencia, disponible para países desarrollados, también indica que las ganancias para los beneficiarios –relativo a buscar por medios informales– podrían ser mayores para los trabajadores con peores perspectivas en el mercado de trabajo (Van den Berg y Van der Klaauw, 2006; Dolton y O'Neill, 1996). La IL es más efectiva: (i) en periodos y áreas donde se generan más vacantes (Crépon, Duflo, Gurgand, Rathelot y Zamora, 2012; Flores Lima, Zamora y Contreras, 2013); y (ii) cuando tiene un mayor foco en las empresas, designando personal especializado para trabajar con éstas y captar vacantes (Behncke y otros, 2007). La IL reduce la duración del desempleo y aumenta la tasa de re-empleo (Michaelides, 2013; Vikström, Rosholm y Svarer, 2011; Hägglund, 2011; Graversen y Van Ours, 2008; Black, Smith, Berger y Noel, 2003).
- 2.14 **En algunos casos, la IL no es suficiente para lograr una inserción efectiva y se requieren políticas y herramientas adicionales para lograr la inserción de los grupos con mayores barreras de acceso al trabajo.** La IL forma parte de un grupo más amplio de políticas, denominado PAML, que tienen como objetivo lograr la inserción efectiva de trabajadores desempleados o personas vulnerables de difícil inserción laboral. Pertenecen a este grupo los jóvenes en situación de desventaja porque desertaron del sistema educativo o egresaron de éste sin las habilidades que requieren los empleadores, mujeres que han permanecido mucho tiempo fuera del mercado laboral, personas pobres, en algunos casos receptores de programas de protección social, adultos mayores, personas con discapacidades, ex convictos que buscan reinsertarse al mundo laboral, o personas que por residir en zonas con alta incidencia de violencia, o

por cuenta de su género, raza, etnia u otras características personales sufren de discriminación laboral.

- 2.15 **Para lograr una inserción laboral eficiente se requiere ajustar las intervenciones a las necesidades de los beneficiarios.** Distintas personas enfrentan distintos obstáculos a la inserción laboral. Estos obstáculos pueden devenir de una falta de información sobre el mercado laboral, como por ejemplo información sobre condiciones del mercado laboral, carreras, vacantes o estrategias para la búsqueda de empleo. Los obstáculos también pueden resultar de la falta de experiencia en trabajo formal, falta de habilidades de conocimiento (matemáticas o lenguaje), ocupacionales, o blandas. Asimismo, los obstáculos pueden provenir de una capacidad de trabajo reducida por problemas de salud o discapacidad, problemas de adicción o padecimiento de enfermedades mentales, por dificultades de compaginar el trabajo y/o la capacitación con el cuidado de niños o adultos mayores, algo especialmente importante entre las mujeres (Todd, 2013), o la discriminación por parte del empleador. Algunos grupos de poblacionales enfrentan con mayor frecuencia ciertos tipos de obstáculos a la inserción laboral. En este contexto, es esencial diagnosticar correctamente los obstáculos a la inserción laboral que sufren las personas, seleccionar las intervenciones en base a este diagnóstico, y/o referir a las personas a servicios apropiados del SIL y/o otros servicios existentes de la red de protección social o la oferta educativa.
- 2.16 **Las PAML tienen mayores efectos para mujeres y desempleados de largo plazo, y menores efectos para adultos mayores y jóvenes. Sin embargo, existen indicios de que ciertos tipos de PAML son más efectivas para apoyar la inserción laboral de ciertos perfiles de beneficiarios.** Los meta-análisis de PAML a nivel internacional muestran que programas del tipo “*work-first*”, tales como programas de asistencia intensiva para la búsqueda de empleo por medio de esquemas de consejería y planes de acción individualizados, son relativamente más exitosos para grupos con mayores desventajas para la inserción laboral y con elevado riesgo de convertirse en desempleados de largo plazo. Programas del tipo “*train first*”, tales como programas de capacitación y subvenciones al empleo en el sector privado, tienden a funcionar mejor para los desempleados de larga duración (o personas con repetidos episodios de desempleo tras cortos periodos de empleo) y para mujeres. El perfil temporal de los impactos también varía según el tipo de PAML. Programas del tipo “*work-first*” presentan impactos mayores en el corto plazo (menos de un año después del final del programa), mientras programas del tipo “*train first*” tienen impactos menores en el corto plazo (y en algunos casos hasta negativos) pero mayores en el mediano (1-2 años) y largo plazo (2+ años). En general, los programas presentan mayores impactos en periodos de lento crecimiento económico y elevado nivel de desempleo (Card y otros, 2015, 2010).
- 2.17 **En ALC, los programas de capacitación para la inserción dirigidos a jóvenes registran resultados más positivos.** Las evaluaciones de impacto de la región arrojan resultados más alentadores para la inserción laboral de jóvenes, en particular en términos del acceso a empleo formal y los efectos se mantienen en el largo plazo (Ibarrarán, Kluve, Ripani y Rosas-Shady, 2015; Attanasio, Meguir y Otero, 2015; Kugler, Kugler, Saavedra y Herrera, 2015; Díaz y Rosas-Shady, 2016). Una posible explicación es que la mayoría de programas evaluados en la región han

incorporado algunos de los elementos considerados exitosos por la literatura: participación de proveedores privados, orientación a la demanda, un importante componente de orientación y/o intermediación laboral, un gran énfasis en formación en empresas, e incentivos financieros a los empleadores (subsidios en la fase de capacitación en empresa) y a los beneficiarios (estipendios para facilitar su participación) (Fares y Puerto, 2009; González-Velosa, Ripani y Rosas-Shady, 2012; Urzúa y Puentes, 2010; Hotz, Ahituv y Tienda, 2000; FOMIN, 2012; OIT, 2016b; Berniell y de la Mata, 2016). Otros elementos que la literatura internacional sugiere son necesarios para aumentar la efectividad de estos programas son: (i) asegurar la calidad de la formación tanto para la capacitación en aula como en firma, por ejemplo, a través de procesos de acreditación periódica de instituciones de formación o de instructores en firma, y/o seguimiento del desempeño de los graduados en el mercado laboral; (ii) incorporar módulos para el desarrollo de habilidades socio-emocionales, tales como autoestima, persistencia, autocontrol, motivación, responsabilidad y compromiso (Heckman y Kautz, 2012; OCDE, 2015b)⁷; y (iii) integrar los programas de capacitación para grupos vulnerables dentro de un sistema más amplio de formación continua (ver sección II.B). Los meta-análisis para la región también indican que los programas de capacitación tienden a tener mejores resultados cuando tienen duraciones mayores a cuatro meses, y cuando toman lugar en periodos de elevado crecimiento económico y bajo nivel de desempleo (Card y otros, 2015)⁸.

2.18 **Se sabe relativamente poco todavía acerca de cómo mejorar la inserción laboral de la población adulta más pobre, con bajo capital humano y físico.**

Las personas con menor capacidad de ingreso tienden a emplearse por cuenta propia⁹. La evidencia muestra que los programas de fomento al autoempleo pueden aumentar la generación de ingresos para trabajadores muy vulnerables que previo a la intervención estaban desempleados o inactivos (de Mel, McKenzie y Woodruff, 2012; Martínez, Puentes y Ruiz-Tagle, 2013). Un estudio encuentra que en países muy pobres, y para personas muy vulnerables, intervenciones basadas en facilitar el acceso a capital pueden tener mayor retorno que las que proveen entrenamiento (Blattman y Ralston, 2015), aunque el estudio cubre países con un desarrollo menor al de ALC. Es menester seguir invirtiendo en evaluar el impacto y la costo-efectividad de intervenciones en estas áreas, pero también es importante tener en cuenta que a medida que los países se desarrollan, la tasa de autoempleo tiende a caer. Por lo tanto, si bien estos

⁷ La importancia de los programas que buscan incrementar las capacidades socio-emocionales entre los jóvenes está siendo cada vez más reconocida (González-Velosa y otros, 2012; Heckman y Holz, 1986). Diversos estudios han encontrado un impacto importante de habilidades socioemocionales asociadas a autoestima, persistencia y autocontrol (Cunha, Heckman y Schennach, 2010; Carneiro y Heckman, 2003; Heckman, Stixrud y Urzúa, 2006), así como como a la motivación, la responsabilidad y el compromiso (Bassi y otros, 2012 y Banco Mundial, 2011) sobre resultados laborales, educacionales y sociales. A diferencia de las habilidades cognitivas, que se estabilizan a una edad temprana, las habilidades socio-emocionales son todavía maleables en edades más avanzadas, lo que indica un mayor retorno de invertir en habilidades no cognitivas entre los jóvenes (Carneiro y Heckman, 2003; Heckman, 2000). A pesar de su importancia, se conoce todavía relativamente poco acerca de la mejor forma de transmitirlos.

⁸ Estos últimos resultados refieren también a la población en general (Card y otros, 2015).

⁹ En la región, la proporción de personas trabajando por cuenta propia entre personas sin educación primaria, con primaria completa, secundaria completa y estudios superiores es de: 35,5%, 25%, 21% y 15%, respectivamente.

programas pueden ser deseables en el corto plazo, en el largo plazo el desarrollo pasará por convertir parte de los cuenta-propias en trabajadores asalariados.

- 2.19 **Asimismo, es importante complementar las políticas activas de empleo con políticas de apoyo al ingreso de los desempleados que contribuyan a suavizar la pérdida de consumo y mejorar la reinserción laboral.** La pérdida involuntaria de empleo es un evento a menudo traumatizante que conlleva una caída del ingreso en el corto plazo, y puede tener consecuencias de largo plazo. La evidencia de países desarrollados sugiere que las políticas eficaces de apoyo al ingreso de los desempleados permiten suavizar la pérdida de consumo (Gruber, 1997; Jacobson y otros, 1993) y lograr una búsqueda de empleo más efectiva que mejore la inserción laboral (Tatsiramos, 2009)¹⁰.
- 2.20 **Es necesario contemplar todos los instrumentos de protección al ingreso de los desempleados de forma integral.** Existen al menos cuatro mecanismos para proteger el ingreso de los trabajadores durante eventos de desempleo: (i) indemnizaciones por despido; (ii) Cuentas de Ahorro Individual para Cesantía (CAIC); (iii) Seguros de Desempleo (SD); y (iv) programas de empleo temporal. Estos mecanismos suelen ser analizados y revisados en forma separada, pero un buen diseño de protección ante el desempleo requiere considerarlos en forma conjunta e integrada (Blanchard y Tirole, 2008).
- 2.21 **Históricamente, las indemnizaciones responden, en parte, a la falta de capacidad del Estado para administrar Seguros de Desempleo (SD).** Las indemnizaciones son útiles para proteger el ingreso de los trabajadores formales ante la pérdida de empleo (Maclsaac y Rama, 2001; Kugler, 2002). Sin embargo, su diseño presenta una serie de problemas: (i) el financiar indemnizaciones a partir del flujo corriente es un reto para los empleadores más pequeños; (ii) muchos despidos acaban en juicios, que generan incertidumbre acerca del monto a recibir y el momento del pago; (iii) las indemnizaciones se pagan en una sola instalación, por lo que los individuos pueden consumir los fondos antes de encontrar un empleo; y (iv) en muchos casos, es difícil cobrar la indemnización en caso de quiebra de la empresa. Establecer CAIC, donde empresas y trabajadores depositen mensualmente recursos para enfrentar el desempleo, así como simplificar la ley para reducir la incidencia de juicios, puede resolver parte de estos problemas (Alaimo y otros, 2015). En la medida que los Estados van aumentando sus capacidades de gestión y administración, los países pueden plantearse la

¹⁰ La experiencia internacional indica la combinación adecuada entre los instrumentos de apoyo a la pérdida de ingreso durante el desempleo y medidas de activación son de particular importancia en el caso de los trabajadores desplazados, es decir aquellos trabajadores que tienen uno o más años de antigüedad y que son despedidos debido a razones económicas, tales como el cierre de plantas, las crisis empresariales y los cambios en la tecnología. La evidencia reciente indica que un factor de éxito es la activación temprana, proporcionando el apoyo a la reinserción preferiblemente tan pronto los trabajadores sean notificados del despido. En este sentido es importante que el diseño de los instrumentos de protección al ingreso, en particular las indemnizaciones por despido y los seguros de desempleo, incorporen medidas para estimular la búsqueda inmediata por empleo. En Alemania, por ejemplo, el trabajador tiene que registrarse con el Servicio Público de Empleo (SPE) en el momento de la notificación del despido. En Suecia, el trabajador necesita comprobar que está buscando trabajo entre la notificación y la primera entrevista con el SPE para acceder a los beneficios. En Canadá, el trabajador puede acceder a parte de los recursos de la indemnización por despido, o seguro de desempleo, antes del inicio del periodo de desempleo para invertir en actividades de capacitación (OCDE 2015A, 2015B).

creación de SD, revisando simultáneamente la legislación vigente en materia de indemnizaciones¹¹.

2.22 Los SD deben diseñarse de manera que no desestimulen la búsqueda de empleo, con una buena vinculación a políticas activas de empleo. Tasas de reemplazo muy elevadas y, sobretodo, duraciones muy largas de la prestación por SD pueden reducir la intensidad de búsqueda de los trabajadores y aumentar la duración del desempleo (Lalive, Van ours y Zweimüller, 2006; Caliendo, Tatsiramos y Uhlendoff, 2009; Filges, Geerdsen, Knudsen, Jorgensen y Kowalski, 2013, entre otros, para los países desarrollados; y Amarante, Manacorda, Vigorita y Serpa, 2011; González-Rosada, Ronconi y Ruffo, 2011; Huneeus, Leiva y Micco, 2012 para ALC). La literatura para países desarrollados muestra que los SD funcionan mejor cuando se los vincula a los sistemas de IL y a iniciativas para reducir barreras al empleo, con mayores exigencias para la búsqueda luego de un periodo determinado de tiempo y cuando se acompañan de reformas institucionales para mejorar la capacidad de ejecución de PAML (OIT, 2013b; OCDE, 2013). Los desincentivos a la búsqueda se pueden reducir si se implementa un sistema de transferencias por desempleo decrecientes y limitando la duración de las transferencias en el tiempo (Hopenhayn y Nicolini, 1997). Existen ventajas e inconvenientes de los SD relativo a las CAIC, que deben sopesarse en cada país, ya que un sistema no es inherentemente más eficiente que el otro (Robalino, 2014)¹².

2.23 Los Programas de Empleo Temporal (PET) también pueden sostener el ingreso de los desempleados, particularmente de los más vulnerables. Los PET suelen ir dirigidos a trabajadores informales para quienes es muy difícil documentar o probar la condición de desempleo, y funcionan con un mecanismo de autoselección, ofreciendo un pago inferior a un salario mínimo, condicionando a que el trabajador realice un aporte en términos de trabajo mientras dure la prestación, generalmente entre 3 y 6 meses. La evidencia, tanto para países desarrollados como en la región, indica que estos programas son efectivos para sostener el ingreso, pero no para mejorar la empleabilidad de trabajadores al finalizar la intervención. Incluso en algunos casos se han documentado efectos negativos asociados a estigma, por lo cual funcionan mejor como mecanismos para suavizar el consumo que como mecanismos de inserción laboral (Gasparini, Haimovich y Olivieri, 2007; Hernani, Villegas y Yañez, 2011; Kluge, 2006; Ninno, Subbarao y Milazzo, 2009)¹³.

2.24 Recientemente, se han utilizado esquemas para compensar a los trabajadores por la caída temporal de ingresos propiciada por una reducción de la jornada laboral debido a la crisis. Estos programas se usaron en Europa durante la crisis y recientemente en México y Brasil. Son atractivos

¹¹ En este contexto, el Artículo 22 del Convenio sobre el Fomento del Empleo y la Protección contra el Desempleo, 1988 (núm. 168), contempla revisiones a las indemnizaciones por despido cuando el trabajador está cubierto por un seguro de desempleo y viceversa. Ver: OIT (1988). *Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo*. OIT, Ginebra.

¹² La ventaja de las CAIC es que al tratarse de los recursos del individuo, no generan desincentivos a la búsqueda de empleo; el inconveniente es que se basan en auto-ahorro, y por lo tanto, no permiten redistribuir riesgos entre los beneficiarios.

¹³ Por ejemplo, "Plan Trabajar" en Argentina o "Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE)" en Bolivia.

porque ayudan a mantener el empleo formal durante recesiones, pero deben ser diseñados con cautela porque pueden obstaculizar la reasignación de trabajadores a empleos más productivos (Cahuc, 2014).

- 2.25 **Proteger el ingreso de los desempleados es un enorme reto en economías con elevada informalidad y alta rotación laboral.** La adopción de los mecanismos de protección establecidos en países desarrollados, sin una adaptación a las características de las economías en desarrollo y a las especificidades de cada país, puede dejar a una amplia parte de la población descubierta ya que protegen únicamente a trabajadores en empleos formales con una cierta estabilidad en el empleo¹⁴. Por ello, sin desalentar los esfuerzos por implementar el SD o mejorar el diseño de las indemnizaciones, es pertinente enfatizar el rol de las PAML como pilar ineludible, aunque no suficiente. Éstas, al apoyar a todos los buscadores de trabajo, independientemente del tipo de empleo o situación que tenían anteriormente, permiten, en principio, ofrecer una cobertura universal (Alaimo y otros, 2015). Otras opciones a considerar son los programas de capacitación laboral que, adicionalmente, establecen apoyos económicos¹⁵. Asimismo, es importante vincular a los trabajadores, que enfrentan una caída permanente en la demanda de empleo (por la merma o desaparición de ocupaciones y sectores), a programas de formación que les permitan desarrollar nuevas habilidades con mayor demanda en el mercado, o si enfrentan déficits cognitivos muy importantes, o están cercanos al retiro, vincularlos a programas de protección social que provean un apoyo al ingreso.
- 2.26 **Por último, aumentar e igualar el acceso al trabajo formal implica también balancear el objetivo de protección de las regulaciones laborales con el de generación de trabajo formal.** El objetivo de las regulaciones laborales es proteger a los trabajadores ante riesgos de vejez, enfermedad o desempleo, y establecer condiciones de trabajo dignas (beneficios y garantías) que hagan contrapeso a un excesivo poder de los empleadores. Sin embargo, es importante balancear adecuadamente estos objetivos con el de la creación de empleo, dado que esos mandatos, particularmente cuando son muy exigentes, pueden tener un impacto adverso en la creación de empleo formal (ver sección II.C). Otro argumento para ejercer ese balance es que cuanto mayor sea el segmento de la población en el sector formal de la economía, más trabajadores gozarán de la protección establecida por esas regulaciones. Por ello, es necesario evaluar el costo-beneficio de esas medidas país por país, y si se determina que tienen efectos contraindicados, ampliar la caja de herramientas con otras medidas complementarias, y con ello, impulsar, o como mínimo no desestimular, el crecimiento del empleo formal.

¹⁴ En la mayoría de países se exige un mínimo de contribuciones al seguro social, en los últimos años, para poder cobrar el beneficio. Asimismo, las indemnizaciones por despido son proporcionales a la duración del empleo. Además, la existencia de un amplio sector informal puede contribuir a que los trabajadores que reciben un SD trabajen simultáneamente en el sector informal, algo que se minimiza si se vincula mejor la recepción del SD a la búsqueda de empleo. El propio diseño del SD puede incorporar esta realidad, ajustando el monto en función de la posibilidad de generación de ingreso en el sector informal, pero al mismo tiempo asegurando que el trabajador tiene el ingreso para sostener una búsqueda de empleo eficaz.

¹⁵ Dado que el beneficiario tiene que usar parte de su tiempo para participar en el programa, estos programas se auto-focalizan en aquellos que aún no tienen un empleo o quieren lograr uno mejor (Alaimo y otros, 2015).

B. Aumentar la productividad de los trabajadores (y de las empresas), a partir de extender el acceso a sistemas de formación de la fuerza laboral a lo largo de la vida

2.27 Contar con una fuerza de trabajo calificada y los mecanismos para continuamente actualizar sus habilidades constituye una palanca esencial para el crecimiento de la productividad¹⁶. La literatura internacional muestra que el acervo de habilidades de la fuerza de trabajo es, conjuntamente con la innovación, el grado de competencia, y los incentivos que enfrentan las empresas, uno de los determinantes principales de la productividad (OCDE, 1994, 2011; Hanushek y Woessmann, 2008; Pagés, 2010; Bassi, Rucci y Urzúa, 2014). Un mayor nivel de habilidades de la fuerza laboral también promueve la productividad de forma indirecta a través de estimular la innovación, la adopción de tecnología y la capacidad gerencial de las empresas. Hay una relación bidireccional entre habilidades, innovación, y capacidad gerencial, debido a que la innovación y el desarrollo de capacidades de gerencia tienden a su vez a estimular la demanda por habilidades de los trabajadores (Bauernschuster, Falck y Heblich, 2009; Dostie, 2014b; Backes-Gellner, Kluike, Pull y Teuber, 2016).

2.28 El cambio tecnológico acelerado genera constantes nuevas demandas de habilidades. Para lograr un buen acervo de conocimientos y habilidades no es solo importante la educación que las personas adquieren antes de entrar al mercado laboral, sino también contar con un sistema de formación para el trabajo (educación técnica media y superior, universidad y capacitación formal e informal) que permita a las personas actualizar/mejorar sus habilidades durante toda su vida laboral (Bassi y otros, 2014; Ricart, Morán y Kappaz, 2014; OIT, 2010). Una estrategia de formación continua promueve la empleabilidad de las personas a lo largo de su vida activa y garantiza un uso efectivo, y un mayor desarrollo de nuevas tecnologías. Esto es particularmente importante a la luz de los rápidos cambios tecnológicos y la prolongación de la vida laboral propiciada por el aumento de la esperanza de vida.

2.29 Las inversiones de las empresas en sus recursos humanos tienen un efecto directo en la productividad de los trabajadores y las empresas. La literatura para países desarrollados muestra que la inversión en capital humano, por parte de los empleadores (directamente como parte del trabajo o en aula), aumenta la productividad de los trabajadores y de sus empresas (Bassanini, Booth, Brunello, de Paola y Leuven, 2005; Percival, Cozzarin y Formanek, 2013; Colombo y Stanca, 2014; Dostie, 2014a, 2014b; Konings y Vanormelingen, 2015)¹⁷. El mejor estudio desde el punto de vista metodológico hasta la fecha, encuentra que la participación en un programa de formación aumenta la productividad del trabajador en 10 puntos porcentuales, y que además ésta tiene externalidades positivas en la productividad de otros trabajadores que no participan directamente (De Griep y Sauermann, 2012).

¹⁶ Se definen habilidades como la capacidad de las personas de llevar a cabo con éxito una serie de tareas (Gambin, Green y Hogarth, 2009).

¹⁷ Existe poca evidencia contundente sobre la existencia de impactos diferenciados de la capacitación por grupos de trabajadores y/o empresas.

Para ALC, la limitada evidencia existente también sugiere que las inversiones de las firmas en capital humano están asociadas a ganancias en productividad, aunque estos efectos podrían ser mayores en empresas grandes (Tan y López Acevedo, 2005, 2003; González-Velosa, Flores y Rosas-Shady, 2014).

- 2.30 **Existe una serie de fallas de mercado que justifican, a priori, intervenciones para aumentar el acervo de habilidades de la fuerza laboral.** La falta de acceso al crédito y/o a recursos, o a información sobre los retornos del capital humano por parte de empresas y/o trabajadores, puede limitar las inversiones en capital humano. Otro desincentivo surge del riesgo que supone para una empresa invertir en el capital humano de un trabajador y que luego éste se vaya¹⁸. Estas fallas del mercado justifican a priori la intervención del Estado para promover una mayor inversión en capital humano (Bassanini y otros, 2005; Bassi y otros, 2014). Sin embargo, es necesario asegurar que el Estado tenga las capacidades para llevar a cabo eficazmente intervenciones en esta área (Crespi, Fernandez-Arias y Stein, 2014). Asimismo, dada la interrelación que existe entre el desarrollo económico y la demanda de habilidades, es necesario considerar las estrategias de desarrollo de habilidades en el marco de una estrategia más amplia de desarrollo productivo.
- 2.31 **Las políticas de formación también pueden tener un rol importante en enfrentar fallas de coordinación en el desarrollo de sectores estratégicos o del territorio cuando se vinculan con las estrategias de desarrollo.** Estudios recientes muestran la importancia del conocimiento específico (*know how*) sobre la capacidad que tienen los países de diversificarse y producir bienes cada vez más complejos, el cual se genera de la experiencia en los procesos de producción (Hausmann e Hidalgo, 2011). A su vez, cada vez más países reconocen el rol estratégico de las políticas de desarrollo de (ciertas) habilidades para facilitar la implementación de políticas de desarrollo económico (Almeida, Arbelaez, Honorati, Kuddo, Lohmann, Ovadiya, Pop, Sanchez Puerta y Weber, 2012; Bassi y otros, 2014; OCDE-Naciones Unidas-CAF, 2014). Experiencias como las de Corea del Sur, Singapur e Irlanda, demuestran que cuando una estrategia de desarrollo económico está asociada a una estrategia de habilidades, y se promueve la alineación de los sistemas de formación a esas prioridades, es posible generar una base de trabajadores calificados capaz de satisfacer la demanda productiva, lo que a su vez puede atraer más inversión y facilitar la diversificación de una economía. Los análisis que han documentado estos casos coinciden en que aspectos clave de dichas historias de éxito incluyen: (i) una visión de largo plazo sobre cómo el país busca diferenciarse a nivel global; (ii) un trabajo muy cercano con el sector productivo para captar, entender y satisfacer sus requerimientos presentes y futuros; (iii) acciones coordinadas entre diferentes agencias del sector público a cargo del desarrollo de habilidades; y (iv) intervenciones para desarrollar habilidades a lo largo de la vida (Campbell, 2012; Van Breugel, 2012).
- 2.32 **En ausencia de intervenciones estatales, las inversiones en capital humano de los adultos se concentran en los trabajadores más calificados.** Hay

¹⁸ Esto es un problema mayor en la medida que el empleador no pueda recuperar el costo de la inversión a partir de pagar un menor salario, y se plantea especialmente en el caso de formación general, reconocible y valorada por otros empleadores.

abundante evidencia internacional que muestra que las inversiones en capital humano por parte de las firmas favorecen a los trabajadores con mayor nivel de educación formal (Bassanini y otros, 2005; Huneus, de Mendoza y Rucci, 2013; González-Velosa y otros, 2014). Por ello, las inversiones en capital humano por parte de las firmas amplían, en vez de cerrar, las brechas de habilidades con las que los trabajadores llegan al mercado laboral.

- 2.33 **Para paliar las fallas de mercado y los problemas de inequidad, los sistemas de formación para el trabajo con buenos resultados desempeñan con éxito cuatro funciones.** La investigación acerca de lo que funciona en este ámbito es incipiente, y las evaluaciones de impacto son todavía muy escasas. Sin embargo, del análisis de los sistemas de formación para el trabajo en una serie de países desarrollados¹⁹ reconocidos por tener buenos sistemas se puede concluir que, más allá de promover programas aislados, es necesario establecer sistemas de formación a lo largo de la vida que puedan cumplir cuatro funciones básicas: (i) identificar los requerimientos de habilidades del sector productivo y su satisfacción con el sistema de formación; (ii) traducir exitosamente los requerimientos de habilidades de los empleadores (expresados en estándares de competencia) a currículos que se desarrollan con base en, y permiten alcanzar, esos estándares; (iii) asegurar la calidad del sistema a todos los niveles; y (iv) realizar un manejo eficaz de los recursos financieros, orientándolos a paliar fallas de mercado e inequidades (Fieldsend, 2016, Van Breugel, 2012).
- 2.34 Los países que identifican exitosamente los requerimientos de habilidades de los empleadores: (i) recogen y diseminan ampliamente diferentes tipos de información acerca de la demanda presente y futura de habilidades a partir de una combinación de datos obtenidos de anuncios de registros de vacantes, cuestionarios a empresas, o modelos cuantitativos de predicción; (ii) desarrollan mecanismos que permitan a un amplio espectro de empleadores articular su voz en cuanto a los requerimientos de habilidades y que éstos se expresen en forma de estándares de competencias; y (iii) evalúan la satisfacción de los empleadores con la forma en que se incorporan sus requerimientos de habilidades y los resultados de este proceso (Fieldsend, 2016; CEDEFOP, 2009a, 2009b; González-Velosa y Rucci, 2016).
- 2.35 **Los países que se distinguen por desarrollar currículos que permiten a las personas alcanzar las competencias que requiere el mercado desarrollan una variedad de opciones de aprendizaje** (en el trabajo, en aula, cursos largos, cursos modulares cortos) para poder alcanzar los conocimientos, las actitudes y los comportamientos identificados. Asimismo, enmarcan todas las opciones formativas en un marco único de cualificaciones en el que se establecen rutas claras de progreso entre niveles de cualificaciones, entre rutas académicas y vocacionales y entre la formación previa a entrar al mercado laboral y la que ocurre a lo largo de la vida. Además, permiten reconocer y certificar las competencias adquiridas de manera informal en el lugar de trabajo (Fieldsend, 2016).

¹⁹ Los países que se incluyeron en este estudio son: Alemania, Australia, Corea, Nueva Zelanda, Reino Unido, y Suiza.

- 2.36 En cuanto al aseguramiento de la calidad, el análisis comparado de países muestra que los sistemas de formación para el trabajo funcionan mejor cuando incorporan la búsqueda de calidad a todos los niveles: cualificaciones, instituciones, instructores, instrucción en el lugar de trabajo (programas de aprendices y capacitación), evaluación, acreditación y certificación, y cuando se miden los resultados en cuanto a aprendizaje y desempeño en el mercado de trabajo (Fieldsend, 2016).
- 2.37 **Finalmente, muchos países han desarrollado incentivos a la formación de trabajadores activos.** Estos incentivos se dirigen a trabajadores y/o a empresas. En el caso de los incentivos a trabajadores, las intervenciones se centran en abaratar el costo de la formación, subsidiando total o parcialmente la oferta de formación, o en algunos casos ofreciendo bonos para que los trabajadores puedan formarse en los centros de su elección, a un menor costo. En el caso de las empresas, los incentivos se dirigen a promover inversiones en formación en sus trabajadores vía franquicias fiscales, becas concursables o subsidios. También, en algunos países fuera de la región se han puesto en práctica sistemas por los cuales las empresas tienen que acreditar un cierto gasto en formación o pagar ese monto al Estado (*“train or pay”*), o como en el caso de la mayoría de países de ALC, cobrando una contribución obligatoria sobre la nómina salarial, que financia los institutos nacionales de capacitación. Del análisis de los distintos países se desprende que los mecanismos de financiación dan mejores resultados cuando responden a una estrategia amplia de desarrollo de habilidades orientada por una lógica de fallas de mercado y/o la promoción de la equidad. Asimismo, cuando al menos parte del financiamiento se hace disponible a cambio de alcanzar medidas preestablecidas de resultados, y provee incentivos para que los empleadores y trabajadores inviertan o co-inviertan en capital humano (Fieldsend, 2016; Huneus y otros, 2013).
- 2.38 **La formación puede potenciar aún más su impacto en productividad si se realiza en el marco de una estrategia de mejora organizacional.** La formación de gerentes tiene el potencial de fomentar una mejor toma de decisiones (incluyendo, entre otras, cómo hacer más eficientes los procesos de una empresa, qué áreas se requiere fortalecer, qué tipo de acciones impulsar para fomentar la innovación, y cómo gestionar mejor los recursos humanos) (Dipietro, 2006; Gambin, Green y Hogarth, 2009; Bruhn, Karlan y Schoar, 2013). Si bien la capacitación de gerentes se ha observado con mayor frecuencia en empresas grandes (Bruhn, Karlan y Schoar, 2010; Sharma, 2014), puede beneficiar en particular a las PYMEs. Programas que promueven la asistencia técnica para realizar un diagnóstico integral de las necesidades de la firma y brindan formación a gerentes de PYMEs han demostrado efectos significativos sobre la productividad de las firmas en México (Tan y López Acevedo, 2005; Bruhn y otros, 2013), India (Bloom, Eifert, Mahajan, McKenzie y Roberts, 2013) y Ghana (Mano, Iddrisu, Yutaka y Sonobe, 2011).
- 2.39 **Programas para mejorar la productividad y la generación de ingreso de trabajadores muy vulnerables.** Las personas con menor capacidad de ingreso tienden a emplearse por cuenta propia²⁰. Evidencia muy reciente para Perú

²⁰ La proporción de personas trabajando por cuenta propia entre personas sin educación primaria, con primaria completa, secundaria completa y estudios superiores es de 35,5%, 25%, 21% y 15%, respectivamente.

sugiere que existen oportunidades de mejorar la generación de ingresos para personas vulnerables (en particular mujeres) que se desempeñan por cuenta propia, a partir de capacitación muy intensiva y asistencia técnica, para mejorar su capacidad empresarial (Valdivia, 2015). Estos resultados difieren de los encontrados por estudios anteriores en varios países que, en general, no identificaban efectos positivos de programas de formación empresarial sobre las ganancias (Berge, Bjorvatn y Tungodden, 2012; Gine y Mannsuri, 2014; de Mel, McKenzie y Woodruff, 2014; Karlan y Valdivia, 2011). Las diferencias podrían ser explicadas por la mayor intensidad de este programa y su mayor calidad, así como por la provisión de asistencia técnica. Sin embargo, el muy bajo grado de participación y el alto grado de abandono sugieren que programas intensos deben acompañarse con medidas para promover la participación y reducir el abandono (tales como facilitar el cuidado infantil).

C. Ampliar el acceso de los trabajadores a sistemas de seguridad social adecuados y sostenibles

2.40 **Los sistemas de seguro social buscan promover el bienestar de los trabajadores.** En una gran mayoría de países estos programas son parte de un conjunto de beneficios financiados por Contribuciones Obrero-Patronales (COP); en otros, alguno de estos servicios se financia, al menos parcialmente, con recursos generales. Este paquete de beneficios puede variar mucho entre países, tanto en su costo como en su composición. En la gran mayoría de países incluyen seguros de salud y contribuciones a pensiones. Pero dependiendo de la institucionalidad también pueden incluir seguros de desempleo, servicios de cuidado infantil o contribuciones a institutos de capacitación.

2.41 **Aumentar la cobertura de manera sostenible requiere promover la creación de empleo formal y lograr mayor afiliación entre los trabajadores no asalariados, pero las causas de la elevada informalidad son multidimensionales.** Uno de los principales retos que enfrenta el seguro social en países en desarrollo es el elevado porcentaje de trabajadores que no están afiliados (ya sea porque no están obligados –por ejemplo, en algunos países, quienes trabajan por cuenta propia o en una empresa familiar– o porque sus empleadores no los registran a la seguridad social) y que suelen ser denominados trabajadores informales. Algunos autores enfatizan una visión de “exclusión” en donde los trabajadores se emplean en el sector informal –caracterizado también por tener una baja productividad– por falta de oportunidades o de generación de empleo en los sectores de alta productividad y formales (CEPAL, 2010, 2012 y 2015). Otros enfatizan el carácter de “elección” donde empleadores y trabajadores elegirían su nivel óptimo de adherencia con los mandatos del Estado y donde la constelación de incentivos se alinea para que empresas y/o trabajadores prefieran operar en la informalidad. Más que enfrentados, estos dos enfoques serían complementarios dado que los mecanismos que dan origen al sector informal y las soluciones pueden variar significativamente de país a país (Gomez Sabaini y Morán, 2012; Perry, Arias, Lopéz, Maloney, Fajnzylber, Mason y Saavedra-Chanduvi, 2007).

2.42 **Dentro de los factores que afectarían las elecciones de los individuos, se destacarían aquellos que reducen los beneficios o aumentan los costos percibidos de la formalidad.** Los siguientes factores, interdependientes entre sí,

han sido enfatizados por la literatura: (i) baja valoración de los beneficios otorgados por la seguridad social en relación al monto de las contribuciones; (ii) altos costos asociados al cumplimiento de la legislación laboral y la fiscalidad; (iii) insuficiente capacidad de absorción de estos costos por parte de empresas de baja productividad y personas de bajos ingresos; (iv) insuficiente capacidad de fiscalización por parte del Estado; y (v) alta fracción de empleo no asalariado que tienen que tomar una decisión activa de contribuir (al contrario que el trabajador asalariado donde la empresa retiene las contribuciones), lo que ha sido enfatizado por la economía del comportamiento como uno de los grandes obstáculos para que las personas en trabajos no asalariados contribuyan al seguro social (Bosch y otros, 2013).

- 2.43 **Es deseable alinear los beneficios de la seguridad social con las contribuciones sociales.** La teoría económica indica que un aumento (disminución) de los costos laborales se traduce en menor (mayor) empleo formal. Sin embargo, un aumento en las contribuciones a la seguridad social no supone necesariamente un aumento en los costos laborales. Depende de si los trabajadores valoran el beneficio en relación al monto de las contribuciones. Así, más que las contribuciones mismas, lo que determinaría el efecto en la informalidad es la diferencia entre el valor que las personas otorgan a los beneficios que obtienen de estos programas y el monto de las contribuciones. Si los individuos perciben poco valor en los beneficios en relación a sus costos, la teoría económica predice que los individuos y/o empresas buscarán salirse del programa dando pie a la informalidad. Un estudio para Uruguay encuentra que una mejora de los beneficios de la seguridad social para ciertos grupos de trabajadores generó un aumento del empleo formal del grupo beneficiado, aun cuando la tasa de aportes también aumentó (Bergolo y Cruces, 2012). Por ello, medidas que ayuden a: mejorar la valoración del sistema –a partir de un mayor conocimiento del mismo–, mejorar la cultura previsional de las personas, y mejorar la calidad de los servicios otorgados, pueden también, en principio, aumentar la formalidad.
- 2.44 **Reducciones en las contribuciones a la nómina pueden aumentar la formalidad, pero el tamaño del efecto varía entre países.** En los países desarrollados, una alta proporción de los estudios disponibles sugiere una baja respuesta del empleo a una disminución de los costos laborales²¹. Sin embargo, sus mercados laborales son muy distintos a los de los países en desarrollo. Para éstos, los resultados son heterogéneos. Dos estudios para Chile y Argentina indican que, en estos países, disminuciones en las contribuciones a la seguridad social recaen íntegramente en los trabajadores en forma de mayores salarios, sin efecto alguno en el empleo formal (Gruber, 1997; y Cruces, Galiani y Kidyba, 2010). Otros dos estudios para Turquía y Colombia encuentran que reducciones en las contribuciones a la seguridad social causaron un aumento del empleo formal (Betcherman, Daysal y Pagés, 2010; y Kugler y Kugler, 2003). Asimismo, en el caso de Colombia, la aprobación e implementación de una reforma tributaria en 2012, que redujo los aportes a la seguridad social e impuestos a la nómina en 13.5 puntos porcentuales (de 53,3% a 44,8%) en un lapso menor a

²¹ Benmarker Mellander y Öckert, 2009; Egebark y Kaunitz, 2013; Gruber, 1994; Korkeamäki y Uusitalo, 2009; Saez Matsaganis y Tsakloglou, 2012; Skedinger, 2011; Stokke, 2015.

un año, estuvo asociada a un aumento de la formalidad (del 30% al 35% del empleo afectando entre 190.000 y 870.000 trabajadores, dependiendo de la metodología de estudio) y un incremento del salario promedio de 2,7% (Antón, 2014; Bernal, Eslava y Melendez, 2015; Forero y Steiner, 2015; Kugler y Kugler, 2015). Del análisis de la literatura internacional se desprende que las reducciones en las contribuciones a la seguridad social tienen un mayor efecto en el empleo formal en países con altos salarios mínimos, donde las contribuciones a la seguridad social no se pueden trasladar a menores salarios. Por el contrario, reducciones en las contribuciones serán poco efectivas en aumentar cobertura si los problemas de informalidad son causados por brechas de habilidades u otras razones que impiden el acceso al empleo formal o si los trabajadores no perciben las contribuciones como un impuesto, como la baja valoración del paquete de beneficios.

- 2.45 **El propio diseño del seguro social podría causar una mayor informalidad.** En muchos países de la región, el diseño del seguro social obliga a cotizar sólo a un subconjunto de trabajadores, los asalariados dependientes (ver [Figura 2](#)). Esto hace que, en un contexto de baja valoración de beneficios, se generen incentivos a registrar a los trabajadores como cuenta propias o comisionistas que no están obligados a cotizar (Levy, 2008). Asimismo, el seguro social puede motivar a que se contrate a trabajadores asalariados de forma informal en vez de formal para ahorrarse la contribución, especialmente en empresas pequeñas donde la fiscalización es baja (Bosch y Campos-Vázquez, 2014). Finalmente, el seguro social puede generar incentivos a que las firmas permanezcan pequeñas para reducir la probabilidad de pagar el mismo (Busso, Fernández y Tamayo, 2016). Los incentivos a no crecer también podrían presentarse en los regímenes simplificados de impuestos y contribuciones, ya que los montos a pagar aumentan a partir de un determinado tamaño de empresa (Pagés, 2010; Antón, Hernández y Levy, 2012). Estas distorsiones pueden tener efectos adversos en la productividad agregada al orientar la actividad económica hacia empresas de baja productividad (Guner, Ventura y Xu, 2008; Hsieh y Klenow, 2007; Busso, Fazio y Levy, 2012).
- 2.46 **El nivel y características de las regulaciones al despido también pueden afectar a la informalidad.** Es necesario evaluar cuidadosamente el nivel y características de las regulaciones al despido país a país, para balancear los objetivos de protección, distribución del ingreso y generación de empleo formal. Diferencias en la estructura productiva, en la capacidad de fiscalización, en la calidad del paquete de beneficios de la seguridad social, o en el nivel de apertura comercial de los países, pueden suponer que una misma legislación tenga impactos muy diferentes entre países en cuanto a la generación de empleo formal y redistribución del ingreso. Una revisión de la literatura internacional indica que una legislación laboral demasiado permisiva puede llevar a precarizar el empleo o no tener impacto alguno en el nivel de salarios o en la calidad del empleo; una legislación laboral demasiado onerosa para las firmas puede reducir la generación de empleo formal y concentrar a la fuerza de

trabajo en el sector informal (OCDE-Banco Mundial-BID, 2015; OIT, 2013a)²². Los efectos adversos pueden estar asociados a la incertidumbre derivada de procesos judiciales por despido, y al hecho que los juicios pueden durar muchos años en resolverse, y/o implicar pagos ruinosos por parte de las empresas (Kaplan y Sadka, 2011). También se pueden deber al hecho que la legislación puede dificultar la reasignación de trabajadores a empleos más productivos (Scarpetta, 2014). La evidencia indica que es necesario buscar marcos regulatorios que otorguen flexibilidad para adaptarse, particularmente en un contexto de rápido cambio tecnológico y social. De lo contrario, los efectos positivos de la innovación y la tecnología sobre el crecimiento pueden tardar más en darse o no materializarse (Scarpetta 2014; Conti y Sulis, 2016).

- 2.47 **La informalidad está íntimamente relacionada con la baja productividad de las empresas y los trabajadores.** Dentro de la región, los países con niveles de productividad mayor tienden a tener una menor informalidad para un mismo costo de la formalidad (Alaimo y otros, 2015). Por ello, ganancias en productividad tanto de los trabajadores como de las empresas, así como la reasignación de trabajadores de actividades poco productivas a actividades más productivas (CEPAL, 2012), podrían aumentar la formalidad.
- 2.48 **Es necesario mejorar la capacidad fiscalizadora del Estado.** La falta de monitoreo y capacidad de fiscalización permite que trabajadores y empresas operen en la informalidad. Los estudios para países en desarrollo sugieren que reforzar la fiscalización puede ser un mecanismo más poderoso para aumentar la formalidad que abaratar el costo, o el proceso de formalización, o proveer información sobre sus beneficios (Andrade, Bruhn y McKenzie, 2012; Bruhn y McKenzie, 2014). Sin embargo, en muchos países existe ambivalencia sobre cuál es la función objetivo del Estado en cuanto a la existencia del trabajo informal. Por un lado, la ley prescribe multas cuantiosas a las empresas que no cumplen con la normativa, y por otro, fiscaliza principalmente a empresas grandes, ignorando a las empresas pequeñas y a los trabajadores por cuenta propia, los cuales en muchos casos ni siquiera están obligados a contribuir, en parte por esta dificultad de fiscalización (Gómez Sabaini, Cetrángolo y Morán, 2012). Parte de esta ambivalencia puede ser debida a que el Estado reconoce el sector informal como una fuente importante de generación de trabajo. Una menor permisividad con el trabajo informal puede redundar en más trabajo formal, pero posiblemente también en mayor desempleo

²² El efecto de las regulaciones laborales sobre el nivel de empleo sigue siendo debatido en la literatura, a pesar de que existen numerosos estudios, en parte por las dificultades econométricas en estimar el efecto de unas regulaciones que cambian muy infrecuentemente y que en principio buscan cubrir a toda la población, lo cual dificulta el encontrar grupos de control. Una serie de estudios que trata de estimar el impacto de la legislación a partir de utilizar diferencias de la ley entre Estados dentro de un mismo país, tales como Besley y Burgess, 2004 (India); Ahsan y Pagés, 2009 (India); o Autor, Donohue y Schwab, 2006 (EEUU); o estudios que analizan el impacto de la legislación en diferentes industrias, Micco y Pagés, 2006 encuentran que una legislación muy onerosa para las firmas conlleva efectos adversos sobre el nivel de empleo formal o sobre el empleo de las industrias que se ven más afectadas por la legislación (aquellas más intensas en trabajo o con una demanda más volátil). Otros estudios, sin embargo, particularmente aquellos basados en datos agregados para una muestra de países, no encuentran efectos significativos sobre el empleo (ver Banco Mundial, 2012 para un análisis reciente de la evidencia). Los estudios relacionan la protección al empleo con costos adversos en términos de productividad (Cingano, Leonardi, Messina y Pica, 2015). Liberalizar los contratos temporales y mantener restricciones al despido elevadas, generando un mercado segmentado, no es la solución, ya que la evidencia muestra que el crecimiento de la productividad ha sido más lento en los países que optaron por esa vía (Bassanini, Nunziata y Venn, 2009).

(Andrade, y otros, 2012; Almeida y Carneiro, 2012; Coslovsky, 2014; Kanbur y Ronconi, 2016). Para reducir este efecto adverso, es importante mejorar la capacidad fiscalizadora de manera simultánea a otras medidas pro-formalización. También, es importante tener en cuenta que los resultados de la acción fiscalizadora del Estado no son independientes de diseño del sistema de aseguramiento social. Por ejemplo, en un contexto donde el seguro social sólo obliga a cotizar a un subgrupo de trabajadores, una mayor fiscalización puede generar que el porcentaje de trabajadores sin aseguramiento aumente.

- 2.49 **Se requiere diseñar cuidadosamente intervenciones fuera del ámbito de la seguridad social que buscan reducir la pobreza para evitar desincentivos al empleo formal.** Los estudios para países en desarrollo hasta la fecha sugieren que las políticas de reducción a la pobreza, tales como las transferencias monetarias condicionadas, no han tenido efectos sobre la participación laboral (Fiszbein y Schady, 2009). Trabajos similares para Brasil (Fogel y Paes de Barros, 2010), Colombia (Barrientos y Villa, 2015), y México (Bosch, Stampini y Bedoya, 2012) no encuentran efectos ni sobre el empleo formal ni sobre la participación laboral de los beneficiarios del programa de transferencias condicionadas de Bolsa Familia, Más Familias en Acción y Oportunidades (Prospera), respectivamente. Sin embargo, tres estudios recientes sugieren que, en algunos casos, podrían reducir los incentivos a que los beneficiarios obtengan trabajos formales (Brauwer, Gilligan, Hodinott y Roy, 2015 para Brasil; Amarante y otros, 2011 para Uruguay; y Bosch, Maldonado y Schady, 2013 para Ecuador). Este tipo de comportamiento puede estar motivado por el miedo a perder la transferencia monetaria ante la obtención de un trabajo formal. La evidencia de estos estudios no debe interpretarse como un argumento en contra de estos programas, sino más bien para adecuarlos y con ello evitar que estos efectos, allá donde se detecten, continúen o se magnifiquen en el tiempo. Además, apunta a la existencia de una gran heterogeneidad de efectos de este tipo de políticas entre países y por consiguiente, la importancia de examinar el impacto de las políticas de protección social país a país.
- 2.50 **La economía del comportamiento sugiere algunas estrategias innovadoras y promisorias para aumentar la cobertura de los trabajadores no asalariados y los aportes voluntarios.** Una elevada proporción de los trabajadores (cuenta-propistas, comisionistas, trabajadores familiares no remunerados, empleados domésticos) no está sujeta a una relación laboral que permita realizar de forma automática los aportes a la seguridad social. La economía del comportamiento sugiere que la falta de existencia de mecanismos automáticos de contribución –como sí existen para los asalariados– puede ser una de las grandes causas detrás de la baja cobertura y de la falta de ahorro previsional de estos grupos (Choi, Laibson, Madrian y Metrick, 2004; Madrian y Shea, 2001). En países desarrollados se comprueba que los mecanismos automáticos son mucho más efectivos para generar nuevo ahorro pensional voluntario que, por ejemplo, incentivos fiscales, que apenas generan nuevo ahorro (Chetty, Friedman, Leth-Petersen, Nielsen y Olsen, 2014). Se requieren innovaciones para lograr automatizar pagos a la seguridad social (por ejemplo, vía domiciliación bancaria, o a través del pago de facturas de agua o luz) por parte de estos colectivos. Cuando estos mecanismos automáticos no son factibles, se pueden utilizar otros instrumentos como métodos simplificados de contribución o envío de recordatorios. Una reciente intervención en Brasil para

recordar a los beneficiarios de sus obligaciones en esta materia mediante el envío de cartas a sus domicilios demostró ser altamente costo-efectiva (Bosch, Berstein, Castellani, Oliveri y Villar, 2015).

- 2.51 **Aun cuando exista un esfuerzo efectivo en el aumento de la cobertura contributiva, se requerirá la expansión y reforzamiento de los beneficios no contributivos para alcanzar una cobertura adecuada en salud y pensiones.** Los pilares no contributivos tienen un rol importante en promover aumentos de cobertura y una mayor adecuación de los beneficios. La capacidad contributiva es insuficiente en muchos casos, y por lo tanto existe la necesidad de solidaridad con una base amplia de financiamiento (CEPAL-OIT, 2015). Otorgar beneficios que no estén asociados con contribuciones es la única manera, en el corto plazo, de asegurar un ingreso en la vejez a generaciones que no participaron en el mercado laboral formal, o que lo hicieron en forma intermitente (Bosch y otros, 2012).
- 2.52 **La teoría económica indica que financiar parte del aseguramiento social con impuestos al consumo puede ser más eficiente que financiarla con impuestos a la nómina.** Reducir la dependencia de los impuestos al trabajo requiere buscar nuevas fuentes de financiación²³. Cambiar, al menos en parte, la financiación de la seguridad social de contribuciones a la nómina a impuestos al consumo permitiría aumentar el nivel de productividad de las economías y, simultáneamente, lograr un mayor acceso a beneficios de salud y pensión, ya que los impuestos al consumo son un mecanismo más eficiente que los impuestos a la nómina para financiar los beneficios de la seguridad social (Antón y otros, 2012; Bird y Smart, 2014).
- 2.53 **Es importante diseñar de forma adecuada los programas no contributivos para evitar desincentivos a la formalidad.** Los programas no contributivos universales –es decir aquellos donde los beneficios son obtenidos por todos los trabajadores, independientemente de su estatus laboral, y son financiados a partir de recursos generales (por ejemplo, la pensión universal en Bolivia)– no deberían alterar las decisiones a contribuir de los trabajadores. Por el contrario, en programas donde el beneficio se otorga solo si el trabajador es informal o no alcanza a pensionarse en el sistema contributivo, pueden generarse importantes incentivos a la informalidad. La literatura para la región muestra evidencia de que estos efectos son lo suficientemente importantes como para que merezcan especial atención en el diseño de programas de seguro social (Bosch y Campos-Vázquez, 2014; Bosch y otros, 2015; Bosch y otros, 2013; Frolich y otros, 2014; Garganta y Gasparini, 2012; Kaplan y Levy, 2014; Levy, 2008; Mejía y Camacho, 2014). Por ello, desligar la atención de salud de la condición laboral y establecer una pensión universal no contributiva igual para todos, como proponen Antón y otros (2012) para México, o establecer una pensión básica no contributiva que decae de forma gradual y suave con el ingreso en la vejez (como en Chile y Bolivia), puede generar el doble objetivo de proteger a las personas en contra de la enfermedad y la pobreza en la vejez, al

²³ Seguros de salud, seguros de muerte, o algunos componentes del sistema pensional –como pensiones antipobreza– pueden ser buenos candidatos para este tipo de financiación. Otros componentes como seguros de desempleo, accidente, o la parte de suavizamiento del consumo del sistema pensional, es preferible que se financien con impuestos a la nómina.

tiempo que se mantienen los incentivos a contribuir. Esta pensión básica debería ser complementada por una pensión contributiva que genere el suficiente reemplazo de los ingresos del trabajo para los trabajadores de clase media.

- 2.54 **El envejecimiento poblacional genera importantes retos de sostenibilidad y/o adecuación a los sistemas de pensiones.** El envejecimiento poblacional supone un aumento de la proporción de adultos mayores (65 años o más) como proporción de la población. Los países que tienen sistemas de reparto con beneficios definidos enfrentan problemas de sostenibilidad. Ello es debido a que las pensiones que puede ofrecer un sistema de reparto que se autofinancia con impuestos a la nómina (es decir, sin incurrir a transferencias fiscales) dependen del crecimiento poblacional, el crecimiento de la fuerza laboral y el crecimiento de los salarios. Por ello, la demografía, los cambios en la participación y el empleo, y la evolución de la productividad, tienen un fuerte impacto en la capacidad de pago de compromisos futuros, y los parámetros del sistema requieren ser revisados de manera periódica para mantener la sostenibilidad (Berstein y Bosch, 2016).
- 2.55 **En los sistemas de Capitalización Individual (CI), el envejecimiento poblacional se traduce en problemas de adecuación ya que una misma cantidad acumulada durante los años activos deberá repartirse entre más años de jubilación.** Por ello, también en los sistemas de CI se requieren hacer ajustes paramétricos ante cambios en la esperanza de vida para poder garantizar un nivel apropiado de beneficios (Berstein y Bosch, 2016).
- 2.56 **Finalmente, para asegurar la sostenibilidad de las pensiones no contributivas también es esencial incorporar el envejecimiento poblacional a su diseño.** Para ello, estrategias tales como la actualización del monto de la pensión por la inflación, la incorporación de los costos fiscales de las pensiones a reglas fiscales, la creación de consejos fiscales independientes, o el atar los pagos de pensiones a fuentes específicas de financiación, son algunos de los mecanismos que podrían contribuir a garantizar dicha sostenibilidad (Bosch y otros, 2013).

III. LOS DESAFÍOS LABORALES DE LA REGIÓN

- 3.1 En la primera década del siglo XXI, la región vivió una etapa de bonanza. Esta se vio reflejada en un crecimiento económico superior al promedio de décadas anteriores, en una reducción de la pobreza de casi 20 puntos porcentuales, en una caída de la desigualdad medida según el coeficiente de Gini de 7% (Banco Mundial, 2015) y en un crecimiento de la clase media (que representa el 68% de la población) (Ferreira, Messina, Rigolini, López-Calva, Lugo y Vakis, 2013). El ciclo económico positivo también trajo innegables ganancias para los mercados de trabajo de la región, la tasa de empleo subió de 64% –de la población en edad de trabajar en 2004– a 66% en el 2014, mientras que el empleo formal ascendió de 25% de la PET a 31%, en la misma década. Esto supuso cifras de crecimiento del empleo muy superiores a las registradas en el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el mismo periodo (3% versus 1%), impulsadas en parte por un crecimiento importante

en el empleo de las mujeres, que fue mayor al de los varones, particularmente en el sector formal y en el empleo asalariado²⁴.

- 3.2 En cuanto a las tendencias del empleo por sectores, la región sufrió una ligera recomposición estructural en el empleo de los trabajadores según las ramas de actividad. La proporción de trabajadores en la industria manufacturera pasó de 13,4% en 2004 a 11,2% en 2014, patrón que fue común para todos los países. Asimismo, la agricultura presentó una ligera disminución en la proporción de trabajadores en este sector, pasando de 20,3% a 19,2% en 2014. Los países que presentaron una disminución en la proporción de trabajadores en este sector fueron Paraguay (-10,5%), Perú (-8,1%) y Ecuador (-7,6%). Finalmente, en lo que refiere al sector servicios, que concentra a la gran mayoría de trabajadores de la región, sufrió un ligero aumento de 1,4 puntos porcentuales para llegar a 62,4% en 2014.
- 3.3 Asimismo, la tasa de desempleo de la región bajó de 9% a 6,1%, y se registró un aumento significativo de los salarios (Alaimo y otros, 2015)²⁵. Sin embargo, el nuevo horizonte que se plantea –crecimiento negativo para la región en 2016 con crecimiento bajo a mediano plazo (BID, 2016b)– pone en peligro esas ganancias y aumenta la urgencia de encontrar soluciones a los principales problemas laborales ya existentes (OIT, 2014a, 2015). Subsisten en ALC importantes desafíos en el ámbito laboral: una todavía elevada informalidad y una alta precariedad del trabajo que limita el acceso y la permanencia en el empleo formal, una fuerza de trabajo poco preparada, y el progresivo envejecimiento poblacional. A ello se suman los retos de capitalizar en las ganancias y minimizar los efectos adversos de la cuarta revolución industrial, así como una todavía baja capacidad del Estado para desarrollar intervenciones en materia laboral y de seguridad social que puedan hacer frente, de forma sistémica, a dichos desafíos²⁶.

A. Bajo y desigual acceso al empleo formal y escasa permanencia en el mismo²⁷

- 3.4 **El alto desempleo juvenil es un fenómeno mundial, del cual la región no escapa.** En la región 7,1 millones de jóvenes están desempleados, lo que supone el 13,6% de la fuerza laboral (versus 4,4% para los adultos de 25 a 64 años de edad). Cuatro países del Caribe (Jamaica, Barbados, Bahamas y Belice) enfrentan las mayores tasas de desempleo juvenil de la región (34,8%, 28,9%, 28,3%, y 21,7%, respectivamente), (ver [Gráfico 2](#)), siendo el desempleo uno de los problemas económicos más complejos del Caribe (Downes, 2007). Además, en la región, 15,1 millones de jóvenes ni trabajan, ni estudian, ni buscan empleo (ninini), que

²⁴ En la última década, el empleo femenino en el sector formal creció en 7,8% versus 0,2% para los hombres. Asimismo, el empleo formal creció en un 17% para los hombres y un 31% para las mujeres, mientras que el crecimiento del empleo asalariado fue de 4,6 % y 14%, respectivamente.

²⁵ Estas últimas cifras corresponden al periodo 2003-2013.

²⁶ El término cuarta revolución industrial refiere a los cambios tecnológicos asociados a la confluencia de tecnologías de la información y comunicación, robótica, inteligencia artificial, impresión 3D, ingeniería de los materiales y otras y que están rápidamente cambiando los patrones de consumo y producción y el mundo del trabajo (Schwab, 2016).

²⁷ A menos que se indique lo contrario, todos los datos de esta sección tienen como fuente el Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social (SIMS) del BID, con base en las encuestas de hogares de la región. Washington, D.C. BID.

junto con los desempleados suponen el 22% de la población, en ese grupo de edad. Este problema afecta con mayor fuerza a El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Belice y Guyana (ver [Gráfico 3](#)), y en la región es significativamente mayor entre las mujeres que entre los hombres jóvenes (CEPAL, 2012). Asimismo, el escenario empeora cuanto más precaria es la situación socioeconómica del hogar de los jóvenes (ver [Gráfico 4](#)), lo que aumenta el riesgo de problemas sociales vinculados con conductas de riesgo (drogadicción o violencia, entre otras)²⁸. Además, de los 45 millones de jóvenes que trabajan, 29 millones lo hacen en empleos informales. La falta de acceso al empleo tiene un efecto que perdura en el tiempo; las personas que sufrieron desempleo e informalidad en su juventud tienen un peor desempeño laboral como adultos (Cruces, Lanjouw, Lucchetti, Perova, Vakis y Viollaz, 2011). La necesidad de ofrecer oportunidades se hace más acuciante en el estadio demográfico actual, donde las cohortes jóvenes son particularmente grandes, y lo seguirán siendo durante los próximos 35 años (ver [Gráfico 5](#)).

- 3.5 **La participación femenina ha crecido pero sigue siendo sustantivamente menor a la de los hombres. Asimismo, la tasa de desempleo y subempleo es mayor para las mujeres.** Si bien ha habido mejoras en la primera década del siglo XXI, la participación femenina sigue siendo baja en la región (57,7% comparado a 63% para mujeres en los países de la OCDE, y 83,4% para hombres en ALC) y se ha estancado en los últimos años (Gasparini y Marchioni, 2015). La brecha es especialmente alta para Guatemala, República Dominicana, El Salvador, Honduras y México, donde la participación masculina es entre un 60% y un 100% superior a la femenina (ver [Gráfico 6](#)). El desempleo femenino es 1,4 veces superior al masculino. Solo en México y El Salvador, el desempleo masculino es mayor. El subempleo también afecta en mayor medida a las mujeres, el 9% de las mujeres ocupadas de ALC trabaja menos de 30 horas pero desea trabajar más (versus 5,6% entre hombres ocupados). En cambio, la incidencia de la informalidad es muy similar entre hombres (53,5%) y mujeres (52,8%).
- 3.6 **Asimismo, la tasa de participación y acceso a empleos formales es baja para personas con menor nivel educativo.** La región presenta tasas de participación laboral que crecen con el nivel educativo: 71%, 79% y 86% para trabajadores de 25-65 años con educación baja (0-8 años de educación), media (9-13 años) y alta (14 años o más), respectivamente. Los países con menores tasas de participación entre los adultos menos educados son Bahamas, Guyana, Belice, Chile, y Trinidad y Tobago (ver [Gráfico 7](#)). En el caso del desempleo, a diferencia de lo que ocurre en los países de la OCDE, donde el desempleo es mayor entre los menos educados, en ALC el desempleo es mayor entre los trabajadores adultos con educación media (5,2% versus 3,8%, y 4,3% para trabajadores con educación baja y alta), aunque países como Bahamas y Barbados presentan tasas de desempleo sustantivamente mayores entre los menos educados (ver [Gráfico 8](#)). El acceso al empleo formal crece con el nivel educativo, patrón que se observa en todos los países de la región. En promedio, 32%, 54% y 73% de los trabajadores adultos con educación baja, media y alta están ocupados en empleos formales en ALC (ver

²⁸ Según un estudio cuasi-experimental, basado en encuestas en varios países de la región, se identificó la deserción escolar como un factor de riesgo criminológico (Rubio, 2008).

Gráfico 9). Existen, sin embargo, fuertes diferencias entre países: en Bolivia y Perú, 5% de los trabajadores menos educados tiene empleo formal, mientras que en Bahamas, Uruguay y Costa Rica ese porcentaje se eleva a 67,8%, 62,9% y 62,3%, respectivamente, para el mismo grupo.

- 3.7 Los trabajadores rurales e indígenas también enfrentan problemas de acceso al empleo formal.** Si bien las tasas de participación o desempleo no desfavorecen a los trabajadores rurales, éstos presentan problemas de acceso a trabajos formales (21% versus 53% en zonas urbanas) y/o remunerados (18% de trabajadores rurales son no remunerados versus 3% en zonas urbanas). Para los países con información disponible, se observa una situación similar para poblaciones indígenas o afro-descendientes versus las demás (OIT, 2007, y cálculos propios para 2010 en Uruguay, Paraguay y México). Para este grupo existen diferencias en el tipo de ocupaciones, con un peso importante en el sector agrícola, que se vincula con diferencias salariales. Yamada, Lizarzaburu y Samanamud (2011) y Bedoya (2012) estiman una brecha salarial de 53% y 58% para indígenas en Perú y Colombia, respecto a no indígenas, explicada por el nivel educativo alcanzado, y en Perú también por el grado de ruralidad.
- 3.8 En la región existe una alta vulnerabilidad a la pérdida del empleo y tras un episodio de desempleo, la reinserción al empleo es eminentemente a partir de un empleo informal.** Los empleos en la región son inestables y de muy corta duración. Al menos uno de cada cuatro trabajadores que se encuentran en la parte central de su vida laboral (24-54 años) lleva un año o menos en su empresa, y uno de cada tres trabajadores no se encontrará en su empleo un año más tarde (Alaimo y otros, 2015). Además, esta rotación no parece ser conducente a mejores oportunidades laborales ni a aumentos de la productividad (Alaimo y otros, 2015). Por ello, aun cuando la tasa de desempleo de la región es baja, el riesgo de quedar desempleado es muy alto, y este riesgo es mayor para los trabajadores informales que para los formales. En promedio, para los siete países, para los que se dispone de datos de panel, la probabilidad de quedar desempleado es el doble para trabajadores asalariados informales que formales (Alaimo y otros, 2015).
- 3.9 En términos de intervenciones, han habido varias iniciativas en aras de articular la educación secundaria, particularmente la técnica, con las necesidades específicas de las empresas,** incluyendo la aplicación de la educación dual mediante la modalidad de los programas de aprendices con el fin de aumentar la empleabilidad de los jóvenes. Sin embargo, estas iniciativas enfrentan importantes desafíos. Hay ciertos elementos que son esenciales para el buen funcionamiento de dichos programas, y en general de programas de formación para el trabajo (ver sección II.B), y cuya presencia es todavía limitada en la región. En ALC, Bahamas, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Trinidad y Tobago²⁹, entre otros, han incursionando en el diseño y la implementación de los programas de aprendices dirigidos a estudiantes, tanto dentro como fuera del sistema formal de educación técnica. Por ejemplo, en Brasil, la Ley de Aprendiz obliga a las empresas a contratar 5%-15% de sus empleados como aprendices, estableciendo un modelo de educación dual para

²⁹ En el sector energético.

los mismos. Una evaluación de impacto encuentra que los aprendices, después de haber completado el programa, tienen una mayor probabilidad de encontrar un trabajo formal no temporal y obtienen mayores salarios en el corto y en el mediano plazo, en relación a personas comparables que no se beneficiaron del programa. Para ésta y otras iniciativas de la región, sin embargo, queda pendiente el fortalecer: (i) los mecanismos de aseguramiento de la calidad de la formación fuera y dentro de la empresa; (ii) el involucramiento de los empleadores en la definición de estándares ocupacionales y currículos; (iii) los procesos de evaluación y certificación; y (iv) los sistemas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, las cuales enfrentan barreras importantes para implementar este tipo de programas.

- 3.10 **Por otra parte, las intervenciones que deberían fomentar un mejor y más equitativo acceso al empleo formal de personas inactivas, desocupadas, subempleadas o en empleos informales son aún muy incipientes.** La mayoría de países de ALC ya cuenta con servicios públicos de intermediación laboral (generalmente llamados Servicios Públicos de Empleo, abreviado SPE) que se encuentran en distintos estadios de capacidad institucional aunque, en general, están aún poco desarrollados y tienen poca cobertura (BID-AMSPE-OCDE, 2016). Los siguientes indicadores reflejan esta situación: (i) el promedio de desempleados atendidos por oficina es de 38.872 en comparación con 3.965 en Europa, y 3.417 en Asia-Pacífico; (ii) la carga de trabajo promedio del personal de los SPE es de 5.180 desempleados por personal en contraste con 170 en Europa y 282 en Asia-Pacífico (BID-AMSPE-OCDE, 2016); y (iii) el financiamiento promedio de estos servicios es de 0,04% del Producto Interno Bruto (PIB) frente a un 0,17% del PIB en los países desarrollados (Alaimo y otros, 2015; BID-AMSPE-OCDE, 2016). Por otro lado, si bien la región ha experimentado con PAML innovadoras, su alcance es todavía menor, y las modalidades más efectivas no se han implantado todavía en muchos países de la región. Además, hay todavía espacio para seguir mejorando la efectividad de estas iniciativas y focalizar mejor los programas en función de las necesidades y características de los beneficiarios. Como consecuencia del bajo desarrollo de los SPE, el 70% de los trabajadores de la región busca empleo por métodos informales, a partir de sus redes de parientes y amigos y menos del 10% de las empresas formales de la región listan sus vacantes en el SPE, lo cual contribuye a perpetuar las desigualdades iniciales (Mazza, 2011) y a reducir la capacidad de los SPE de promover la inserción laboral en empleos formales (BID-AMSPE-OCDE, 2016).
- 3.11 **Otro reto importante es ofrecer una protección efectiva a una mayor proporción de desempleados y vincular ésta con las PAML.** El principal mecanismo de protección al desempleado en la región son las indemnizaciones por despido. En promedio, un trabajador con cinco años de antigüedad debe recibir por ley una indemnización equivalente al 66,7% de su salario anual, muy superior a la que se establece en los países de la OCDE. Estas indemnizaciones sufren de los problemas descritos en la sección II. Por otra parte, solamente ocho países de la región tienen un seguro de desempleo y la cobertura de éstos en relación a las personas que pierden un empleo es muy baja³⁰. A la fecha, los

³⁰ Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Chile, Colombia, Uruguay y Venezuela.

estudios indican que en ALC, los seguros de desempleo cumplen con el objetivo de suavizar el consumo de los trabajadores que pierden su empleo, pero desafortunadamente, aún no se traducen en una búsqueda conducente a un mejor empleo, quizás por la baja duración de la prestación y su falta de vinculación a políticas de apoyo a la búsqueda de empleo (Amarante y otros, 2011; Gerard y Gonzaga, 2013; González-Rozada y otros, 2011; Medina, Nuñez y Camacho, 2012; Huneus y otros, 2012). Ello, sumado a la baja cobertura –de tanto las indemnizaciones como el SD, por cuenta de la informalidad– y a la precariedad laboral, lleva a las personas a emplearse rápidamente en empleos informales o por cuenta propia. Por ello, tras un episodio de desempleo, la probabilidad de encontrar un empleo informal es el doble que la de colocarse en uno formal (Alaimo y otros, 2015). Se requieren reformas que, por un lado mejoren el diseño y aumenten la cobertura de los sistemas de protección al desempleado, y por otro, refuercen su vinculación con las PAML.

- 3.12 De lo anterior se desprende que, además de establecer políticas macroeconómicas favorables al empleo, o políticas de desarrollo de la actividad productiva, los países de la región pueden lograr un mayor y más equitativo acceso al empleo formal a partir de incrementar la cobertura y la efectividad de los PES, lo que a su vez requiere: aumentar la inversión dedicada a estos instrumentos, mejorar la calidad y la integración de los servicios ofrecidos, mejorar la relación con los empleadores, y desarrollar o perfeccionar sistemas de monitoreo y gestión. Asimismo, se requiere aumentar la efectividad de los programas de formación para lograr: (i) una mayor empleabilidad de jóvenes vulnerables y trabajadores desempleados; (ii) proteger mejor el ingreso de los desempleados; y (iii) mejorar los incentivos a la contratación formal a través de una mejor regulación y fiscalización.

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

- 3.13 **Insuficiente capital humano en la fuerza laboral y demanda insatisfecha de habilidades para las empresas de la región.** De acuerdo a los resultados de las pruebas *Program for International Students Assessment (PISA)* de 2012, que evalúa alumnos de 15 años de edad matriculados en 65 países, los ocho países de ALC que participaron en la evaluación se encuentran en el tercio más bajo de puntuación de todas las materias (Bos, Ganimian y Vegas, 2014). Más de la mitad de los alumnos de la región no alcanza el nivel de competencia básico, y menos del 2% alcanza el nivel de competencia elevado³¹. Si se compara estos resultados con países de renta similar, los resultados para la región siguen siendo desfavorables, y si bien existen escasas medidas del acervo de habilidades de la

³¹ La escala PISA de 2012 clasifica los conocimientos de los estudiantes en seis niveles, siendo 1 el más bajo y 6 el más alto. El nivel de competencia 2 en matemáticas constituye el umbral de las competencias básicas necesarias para la plena integración en la vida social y profesional. Los alumnos que obtienen un nivel inferior a 2 acaban padeciendo importantes desventajas en su transición hacia la educación superior y el mercado de trabajo (OCDE, 2012).

fuerza laboral en ALC, éstas sugieren que décadas de baja calidad educativa han hecho mella en la calidad de la fuerza laboral de la región³².

- 3.14 **La falta de habilidades de la fuerza de trabajo podría ser un cuello de botella para el crecimiento.** Un porcentaje de empleadores mayor al del promedio mundial manifiesta tener problemas para contratar trabajadores con las habilidades que requieren (Manpower, 2015). Alrededor del 90% de empresarios en Argentina, Brasil y Chile señalan que no encuentran las competencias que necesitan para producir competitivamente (Bassi y otros, 2012). Asimismo, una serie de encuestas realizadas por el BID a firmas en Bahamas, Honduras, Panamá, Paraguay y Uruguay, indica que entre el 40% y el 70% de los empleadores reporta dificultades con las habilidades socioemocionales de los trabajadores (conducta y comportamiento en el trabajo) como la principal razón de despido, y entre un 15% y un 30% informa como causa los problemas de ausentismo (relacionados, también, con las habilidades socioemocionales)³³. Otro motivo importante de despido fue la baja productividad del trabajador (entre un 27% y un 70%, según el país) (González-Velosa y otros, 2014). A pesar de ello, los retornos a la educación han caído en la región (Gasparini, Galiani, Cruces y Acosta, 2011) por causas todavía no bien documentadas, lo cual podría ser un reflejo de que: (i) la brecha de habilidades no es tan alta como los datos anteriores sugieren; o (ii) que si bien existe una demanda insatisfecha de (ciertas) habilidades, la educación media o superior ya no ofrece garantía de que la persona posee dichas habilidades, y por ello la demanda por personas con esas titulaciones cae.
- 3.15 **Las empresas imparten muy poca formación a sus trabajadores.** La formación que reciben los trabajadores durante la vida adulta es muy baja en relación a la que reciben los trabajadores en los países desarrollados: menos del 15% de los trabajadores recibe algún tipo de formación en ALC, versus 56% en el promedio de la OCDE. En el sector informal, la formación sería prácticamente inexistente (Alaimo y otros, 2015). Además, la evidencia muestra que la formación está orientada a personas con mayor nivel de educación inicial (Alaimo y otros, 2015; González-Velosa y otros, 2014; Huneus y otros, 2013), lo cual perpetua y magnifica las inequidades en habilidades iniciales y genera un ciclo vicioso de baja inversión en capacitación, habilidades insuficientes de la fuerza laboral y baja productividad.
- 3.16 **Entre las pocas empresas que capacitan, la mayoría lo hace en habilidades específicas y no en habilidades generales.** Los datos de las encuestas en Bahamas, Honduras, Panamá y Uruguay también coinciden en mostrar que entre el 60% y el 70% de las empresas prioriza la inversión en habilidades específicas a la ocupación o al trabajo, y que la inversión en habilidades blandas o cognitivas, de carácter transversal (matemáticas o lenguaje), es mucho menor (González-Velosa y

³² Existen muy pocas medidas a la fecha del acervo de habilidades de la fuerza laboral en la región. Una excepción importante es Chile, por ahora el único país de la región que participó en el proyecto PIAAC de la OCDE, orientado a tal efecto. Los resultados muestran que a pesar que Chile registra los mejores resultados en PISA, de la región, cuenta con carencias muy importantes de habilidades en su fuerza laboral. Más de la mitad de adultos (53%) sólo alcanza el nivel más elemental de desempeño en lenguaje y 62% en cálculo numérico (comparado con cifras promedio en la OCDE de 19% y 23%).

³³ Para mayor detalle, ver el caso en Bahamas documentado en Pinder y Fazio, 2014; el de Honduras y Panamá en Baptista y Flores, 2014a, 2014b; y el de Uruguay en De Mendoza, Di Capua y Rucci, 2013.

otros, 2014)³⁴. Estos resultados son consistentes con encuestas adicionales realizadas en Chile, Argentina y Brasil (Bassi y otros, 2012). La evidencia también indica que la transferibilidad de las habilidades cognitivas y socioemocionales de los trabajadores activos es percibida por las empresas como un factor que reduce su retorno a la inversión en capacitación. Este factor, y el hecho de que sean precisamente estas habilidades las que jueguen un rol determinante, tanto en la contratación como en el despido de los trabajadores, revela la necesidad de fomentar la formación para desarrollar estas habilidades con recursos públicos.

- 3.17 **La mayoría de los países carece de un sistema de formación articulado que sea capaz de llevar a cabo las funciones clave para que un sistema de formación para el trabajo funcione** (identificación de requerimientos de habilidades, diseño de currículos que respondan a estándares de competencias identificados por el sector productivo, aseguramiento de calidad, gestión eficaz de los recursos con énfasis en resultados)³⁵. Si bien casi todos los países cuentan con mecanismos de formación para el trabajo, tanto para jóvenes como para trabajadores activos, los sistemas presentan importantes retos de pertinencia, articulación, calidad y financiamiento. La mayoría de países de ALC cuentan con instituciones públicas de formación profesional financiadas principalmente con un impuesto específico que toma la forma de una contribución a la nómina de las empresas³⁶. A pesar de que los recursos destinados son en algunos casos considerables, existe poca evidencia acerca de la efectividad de estas inversiones y/o los resultados logrados en términos de aprendizajes, mejores trayectorias en el mercado laboral e incrementos de la productividad (Huneeus y otros, 2012; Bassi y otros, 2014; Alaimo y otros, 2015).
- 3.18 **Baja capacidad de los sistemas de identificar los requerimientos de habilidades del sector productivo presentes o futuros.** Ningún país cuenta todavía con un sistema establecido y regular que capte –a través de cuestionarios a las empresas, modelos de anticipación de habilidades, u otros instrumentos de prospección– y disemine los requerimientos de habilidades del sector productivo³⁷, aunque se están haciendo algunos avances en esa línea, por ejemplo a partir de la diseminación del modelo de prospección del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) de Brasil a otros países de la región. Tampoco ningún país cuenta con un sistema establecido para aglomerar y dar voz a los empleadores en cuanto a sus necesidades de habilidades y que permita traducir éstas a estándares de competencia que puedan ser usados para desarrollar currículos por parte de las instituciones de formación. Sin embargo, han habido progresos relevantes en esta materia, por ejemplo, los primeros pasos para la creación de consejos sectoriales, cuyo rol es identificar las competencias requeridas en

³⁴ Ídem a pie de página anterior.

³⁵ Ver al respecto la serie de publicaciones del BID que analiza los sistemas de formación para el trabajo. Para Chile, Arias Ortiz y otros, 2015; para Colombia, González-Velosa y Rosas-Shady, 2016; para México, Ricart y otros, 2014; para Perú, Chacaltana, Díaz y Rosas-Shady, 2015.

³⁶ Dos excepciones son Colombia, donde el financiamiento se da vía recursos generales y Chile, donde se da mayormente en forma de créditos fiscales.

³⁷ Una excepción es el Sistema “S” de Brasil que cuenta con un mecanismo sofisticado de prospección de necesidades futuras de habilidades.

algunos sectores en Chile y Perú, o las mesas sectoriales del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en Colombia³⁸.

3.19 En cuanto a la capacidad de desarrollar currículos basados en las competencias requeridas por el sector productivo se manifiesta una brecha importante entre los currículos diseñados y las necesidades del sector productivo, en parte por la falta de capacidades para la identificación de dichas necesidades. Existe una fuerte demanda, por parte del sector productivo, por personas que tengan no solo un buen dominio de lenguaje y matemáticas, sino también competencias sociales (Bassi y otros, 2012), así como competencias técnicas actualizadas. Sin embargo, la perspectiva es desde el lado de la oferta, es decir los currículos y contenidos son realizados en función de la capacidad de los centros de formación de ofrecerlos, o contratarlos, pero no guiados por una lógica de demanda. Por lo tanto, muchos centros de formación ofrecen currículos con poco énfasis en competencias generales (cognitivas y sociales), o ampliamente desactualizados, orientados a tecnologías del pasado y no a las competencias técnicas que se requieren hoy, o que se van a requerir en el futuro. Por otro lado, apenas existen en la región instrumentos, tales como marcos nacionales de cualificaciones, que permitan establecer rutas de aprendizaje a lo largo de la vida, y faciliten las transferencias laterales entre rutas académicas y vocacionales³⁹; entre distintos niveles; o entre las rutas establecidas por el ministerios de educación (principalmente dirigidas a jóvenes) y las que dependen de los ministerios de trabajo (para trabajadores activos)⁴⁰. Tampoco existen en muchos países, mecanismos para reconocer habilidades adquiridas de forma informal en el lugar de trabajo. Finalmente, existen pocos mecanismos en la región que permitan establecer rutas de aprendizaje estructuradas y certificables en el lugar de trabajo (sistemas de aprendices).

3.20 La región también carece de sistemas establecidos de aseguramiento de la calidad de la formación para el trabajo. Uno de los principales problemas de los sistemas de formación para el trabajo es la falta de mecanismos de aseguramiento de la calidad. El sistema más establecido es el de la acreditación de entidades de formación (que en muchos países solo aplica a un conjunto selecto de instituciones, como las universidades o los centros técnicos) y que no siempre es obligatorio. La certificación de las instituciones es una condición necesaria pero no suficiente, ya que comparando los resultados en materia de trayectorias laborales, los egresados de instituciones certificadas no necesariamente tienen mejores resultados que los que no están certificados (González-Velosa y otros, 2015)⁴¹. Sin embargo, existen muy pocos mecanismos

³⁸ Las mesas sectoriales del SENA, en Colombia, también son un paso en esa dirección.

³⁹ Una excepción es el Marco de Cualificaciones Vocacionales Caribeño (Blom y Hobbs, 2008).

⁴⁰ México es el único país donde se ha avanzado hacia currículos basados en competencias pero aún enfrenta los desafíos de aseguramiento de calidad y transferibilidad entre alternativas de formación. Por otra parte, si bien se han registrado avances en la movilidad de estudiantes dada la portabilidad de sus habilidades (Szekely, 2014), estos se limitan al sistema educativo formal, sin proporcionar rutas hacia otras opciones de aprendizaje.

⁴¹ En México, Szekely (2014) encuentra que los egresados de instituciones acreditadas registran mayor probabilidad de colocarse en empleos formales, pero los resultados no son estadísticamente significativos, lo cual puede deberse al todavía bajo porcentaje de instituciones que han recibido acreditación.

para poder establecer si se dan los resultados deseados en términos de aprendizajes, trayectorias laborales o productividad de las firmas.

3.21 **Sistemas de financiamiento no vinculados a resultados.** La mayoría de países destinan fondos públicos a sus sistemas de formación para el trabajo, a partir de recursos generales o impuestos a la nómina de las empresas, aunque también se ha experimentado con entrega de bonos de capacitación directamente a los trabajadores activos o franquicias fiscales. Estos recursos se suelen asignar de forma más o menos automática, y no en función de metas y resultados predefinidos. Además, los sistemas de monitoreo y evaluación están poco desarrollados y se hace poco seguimiento a los egresados para saber si y cómo la formación afectó las trayectorias laborales o la productividad de las empresas. En general, existen pocas evaluaciones acerca de si los incentivos a la formación están siendo capaces de paliar fallas de mercado o problemas de equidad y cuando existen los resultados a la fecha dan cuenta de la importancia de acompañar cualquier mecanismo de financiamiento con acciones para mejorar la pertinencia, el desarrollo de currículos basados en competencias y la calidad del sistema, a fines de lograr una mayor eficacia de las inversiones (Kaplan, Novella, Rucci y Vázquez, 2015; Rodríguez y Urzúa, 2013). Asimismo, dadas las restricciones presupuestarias y las necesidades de formación, se requeriría apalancar mayores recursos por parte de las empresas, y potencialmente de las personas, en forma de cofinanciamientos.

3.22 **Es necesario crear una hoja de ruta adaptada a las necesidades de cada país.** La evidencia sugiere que la región debe avanzar hacia lograr sistemas de formación para el trabajo que sean capaces de: desarrollar las funciones de identificar y responder mejor a los requerimientos de habilidades de los empleadores, generar currículos que logren transferir las competencias identificadas, lograr buenos estándares de calidad, y desarrollar mecanismos de financiamiento efectivos que respondan a una lógica de fallas de mercado y/o promover la equidad. Sin embargo, no existe un modelo de cómo adaptar las lecciones aprendidas de la experiencia internacional a la región. Muchas de las experiencias de éxito se dan en países con mayor desarrollo institucional, y por lo tanto, no existen modelos ya adaptados al nivel de desarrollo institucional de la región. Sin embargo, se han llevado a cabo diversos intentos para desarrollar o fortalecer las funciones clave aquí mencionadas, a fin de responder al desarrollo inminente de ciertos sectores estratégicos que requieren trabajadores altamente calificados. Los recientes casos del clúster de software en Montevideo, el clúster aeroespacial en Querétaro o la gran minería chilena, representan experiencias exitosas en las que el sector público y el privado han logrado coordinar esfuerzos para cerrar las brechas de habilidades y fomentar el desarrollo de ciertos sectores específicos (Crespi y otros, 2014). No obstante, estas iniciativas se han llevado a cabo de manera más bien aislada a medida que surgen las necesidades, y no han estado acompañadas de reformas estructurales que busquen un impacto a mediano o largo plazo y apoyen el establecimiento de un sistema de formación coherente y a escala nacional. Para seguir avanzando sería pertinente apoyarse en las fortalezas que ya existen en cada país, y desde éstas ir robusteciendo progresivamente los sistemas. Asimismo, de la experiencia internacional y las propias experiencias exitosas en la región se desprende que es necesario avanzar hacia una mayor integración y articulación de las políticas de desarrollo de habilidades y las políticas de desarrollo productivo.

C. **Los retos de baja cobertura, baja sostenibilidad y eficiencia de los sistemas de seguridad social**

3.23 **La baja cobertura de la seguridad social y su escaso cumplimiento, imponen retos importantes en su diseño y funcionamiento.** Uno de los retos más importantes que enfrentan los países de la región es el elevado porcentaje de trabajadores que no están afiliados al seguro social. En promedio, en la región casi 5 de cada 10 trabajadores no está contribuyendo a la seguridad social. Esto implica que unos 133 millones de personas están trabajando sin aportar para una pensión o sin acceso a un seguro de salud contributivo⁴². Esta situación es especialmente preocupante en la mayoría de países andinos y centroamericanos, donde la desprotección alcanza a más de 7 trabajadores de cada 10, mientras que en los países del cono sur y Caribe la relación es menor a 5 de cada 10 (ver [Gráfico 10](#))⁴³. La baja cobertura puede explicarse por problemas de diseño y de funcionamiento. Los problemas de diseño atañen al hecho que en muchos países de la región los seguros sociales exigen de afiliación y contribuciones a los trabajadores no asalariados, los cuales constituyen en promedio un 34% del empleo en la región (llegando a superar el 50% en Bolivia, Nicaragua y Colombia). Los problemas de funcionamiento se relacionan al bajo nivel de cumplimiento ya que un elevado número de trabajadores empleados en micro, pequeñas y medianas empresas no están afiliados aun cuando por ley debieran estarlo. Apenas un 17% de los trabajadores por cuenta propia y un 17% de los trabajadores de empresas de menos de cinco empleados cotizan a la seguridad social, mientras que este porcentaje se eleva al 89% en las empresas grandes (de más de 50 empleados).

3.24 **La desprotección es particularmente importante entre los más pobres, pero las clases medias también están descubiertas.** Empleando la aproximación de Easterly (2001), quien identifica a la clase media como la población entre los deciles III y VIII de ingreso, se observa el que el 87% de los más pobres y la mitad de los trabajadores de clase media no aporta (frente al 27% entre los de mayor ingreso). Dentro de las clases medias, solo el 18% de los trabajadores por cuenta propia contribuyen (frente al 65% de los asalariados; (ver [Gráfico 11](#)). Por ello, en la región existe una gran vulnerabilidad de los más pobres y de las clases medias ante la enfermedad, la pérdida del empleo y la vejez (Bosch y otros, 2013; OCDE, 2010).

3.25 **La elevada rotación entre empleos formales e informales, redundante en bajas pensiones, y en coberturas de salud erráticas, incluso para los que contribuyen.** La elevada rotación laboral entre el sector formal e informal que existe en la región implica coberturas de salud erráticas y bajas densidades de cotización –definidas como el porcentaje del tiempo total de trabajo que una persona contribuye a la seguridad social– lo cual se traduce en bajas pensiones, tanto en sistemas públicos de reparto como en sistemas privados de CI. Por

⁴² Aunque en algunos países muchos de los no cubiertos por el seguro social sí tienen acceso a los servicios de salud a partir de programas de salud no contributivos, financiados con recursos generales. Sin embargo, estos últimos suelen ser de peor calidad, y con menor cobertura de servicios que los ofrecidos por los seguros sociales.

⁴³ Además, la cobertura aumenta marcadamente con el nivel de ingreso monetario, y con el tamaño de la empresa en la que se ocupa un trabajador (ver [Gráfico 11](#)).

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

- 3.26 **En promedio, solo 4 de cada 10 adultos mayores disfruta de una pensión contributiva, proporción que se eleva a 6 de cada 10 al añadir las pensiones no contributivas, pero en la región hay muchas realidades previsionales.** En países como El Salvador, Honduras o República Dominicana, el porcentaje de adultos mayores con una pensión está por debajo del 15%. En otro grupo de países (Colombia, Ecuador, Nicaragua, Perú y Venezuela) entre el 20% y el 40% de la población adulta recibe una pensión. Solo países como Brasil, Argentina, Chile y Uruguay, más del 60% de la población adulta mayor recibe una pensión (Bosch y otros, 2013; OCDE, 2010).
- 3.27 **La falta de cobertura ante la vejez tiene una importante dimensión de género. Las mujeres enfrentan menores niveles de cobertura por su menor conexión con el mercado de trabajo durante su historia laboral.** Aunque las mujeres que trabajan contribuyen a tasas muy similares a las de los hombres, las mujeres tienen niveles de participación laboral entre 10 y 50 puntos porcentuales más bajos que los de los hombres, y tienen lagunas contributivas mayores; esto hace que el porcentaje de hombres que recibe una pensión sea como media 7 puntos porcentuales superior al de las mujeres (59,5% vs 53%).
- 3.28 **El crecimiento económico no alcanza para aumentar la cobertura.** La evidencia indica que la respuesta del número de contribuyentes al crecimiento económico es limitada. El ratio de cotizantes sobre empleados apenas aumenta entre 10 y 20 puntos porcentuales al duplicarse la renta per cápita (Bosch y otros, 2013).
- 3.29 **La expansión de Beneficios No Contributivos (BNC) ha permitido aumentos muy importantes de cobertura en pensiones y salud y una reducción de la pobreza y la desigualdad.** Dos de cada 10 adultos mayores recibe pensiones no contributivas (Bosch y otros, 2013) y esta cifra viene creciendo, permitiendo una disminución de la pobreza y la desigualdad (Attanasio y otros, 2015; Ferreira de Souza, 2011; Galiani y Gertler, 2009; Gasparini y otros, 2007; Galiani, Gertler y Bando, 2016; Lustig, Pessino y Scott, 2013; Levy y Schady, 2013; Rofman, Apella y Vezza, 2014). Este aumento de la cobertura no contributiva se ha dado tanto en países de renta media-alta, como en países de renta media-baja, y ha sido particularmente importante en ALC en relación a otras regiones del mundo (OIT, 2016a). Este aumento en cobertura constituye una buena noticia. Sin embargo, una expansión de la cobertura basada solamente en pilares no contributivos no podrá garantizar niveles aceptables de pensiones para las clases medias. Además, dependiendo del diseño, la expansión de las pensiones y de la salud no contributiva, podría generar incentivos a la informalidad y, en consecuencia, reducir todavía más la cobertura de los regímenes contributivos.
- 3.30 **A pesar del bajo nivel de afiliación, muchos sistemas de pensiones enfrentan problemas de sostenibilidad,** requiriendo estos ser abordados incluso antes de promover expansiones de cobertura. El futuro envejecimiento poblacional supondrá un mayor desafío para los sistemas de pensiones de reparto y beneficio

definido, y por ello el tomar medidas tempranas considerando su efecto futuro es crítico. La sostenibilidad también es un reto en los países que llevaron a cabo reformas estructurales hacia CI y gestión privada, por el efecto de los costos de transición (OIT, 2014b).

- 3.31 **A menos que se hagan reformas, los sistemas de pensiones de reparto de la región requerirán transferencias fiscales, las cuales tienden a ser regresivas.** Muchos de los sistemas de reparto de la región prometen pensiones que son mayores que lo que se puede financiar solo con los aportes de empresas y trabajadores (Berstein y Bosch, 2016), y este problema se agravará con el envejecimiento poblacional. Esto significa que, a menos que se hagan ajustes paramétricos, se requerirá que el Estado aporte fondos provenientes de recursos generales para cumplir dichas promesas. Sin embargo, en muchos de los sistemas de reparto de la región, los subsidios implícitos benefician solamente a aquellos que llegan a cobrar la pensión, quienes tienden a ser los trabajadores de ingresos altos debido a los bajos periodos de contribución de las personas de ingresos promedios y/o bajos. Por ello, las transferencias públicas que financian sistemas deficitarios se concentran en muchos casos en los segmentos de mayores ingresos de la población (Bosch y otros, 2015; BID, 2016a). Esto exacerba los problemas de desigualdad en la región, a la vez que limita el espacio fiscal para financiar pensiones no contributivas y otros gastos sociales destinados a los que más lo necesitan.
- 3.32 **Necesidad de ajustes paramétricos.** Por lo tanto, los sistemas de pensiones de reparto de la región requerirán, al igual que está ocurriendo en otros países del mundo, revisar sus parámetros gradualmente a medida que la población envejece (Berstein y Bosch, 2016).
- 3.33 **A los problemas de sostenibilidad de los pilares contributivos de reparto, hay que añadir el costo presente y futuro de los pilares de Pensiones No Contributivas (PNC).** El gasto promedio en PNC en ALC se sitúa en promedio en torno al 0,4% del PIB por año, elevándose a cerca del 1% en Brasil, Bolivia o Chile. Debido al progresivo envejecimiento de la población, y dependiendo de cambios en la cobertura y en la forma de actualización, el gasto público podría hasta triplicarse en términos de producto en los próximos años (Bosch y otros, 2013).
- 3.34 **El envejecimiento poblacional también supone un reto en los sistemas de Capitalización Individual (CI).** En los sistemas de CI, el aumento en la expectativa de vida afecta directamente el monto de las pensiones si no se ajustan los parámetros de tasa de contribución y edad de pensión. Por ejemplo, en Colombia, Costa Rica, El Salvador, México y Perú, que tienen pilares de ahorro individual, la esperanza de vida a los 65 años ha aumentado en más de 5 años desde 1950 a 2000 y se espera que para 2050 ésta crezca entre 2 y 3 años más (Boletín Demográfico 1950-2050, CEPAL). Financiar 7 años adicionales, sin reformas, implica una caída en el monto de la pensión de hasta 40%, dependiendo de la rentabilidad esperada del sistema y el historial de aportes (Berstein y Bosch, 2016). Por ello, también en estos sistemas se requieren ajustes paramétricos graduales que permitan sostener pensiones adecuadas.

- 3.35 **Otro reto que enfrentan los sistemas de CI es que los mercados de renta vitalicia están todavía poco desarrollados.** Una proporción importante de afiliados no alcanza a ahorrar lo suficiente para obtener la pensión mínima y recibe los fondos de una sola vez, al momento de la jubilación, sin acceder a cobertura de longevidad. Incluso para los contribuyentes que han ahorrado lo suficiente, los productos de retiro de suma alzada (devolución de saldos) o ahorro programado no proveen una protección adecuada ya que los adultos mayores pueden sobrevivir a sus ahorros y son ineficientes⁴⁴. Aun así, en muchos casos pudiendo optar por tener un seguro de longevidad, se prefieren retiros programados (40% en Perú, 49% en Chile y 89% en Colombia). Por lo tanto, será necesario desarrollar los mercados de renta vitalicia y explorar otros arreglos de aseguramiento de longevidad para apoyar el retiro de manera efectiva (Berstein y Bosch, 2016).
- 3.36 **A los retos anteriores, se suman costos de administración relativamente altos, rentabilidades de las inversiones que se prevé no serán muy favorables, problemas de competencia en las administradoras de fondos de pensiones y bajos niveles de educación financiera.** Los retornos a las inversiones de los fondos de pensiones han ido decreciendo en el tiempo, a la vez que los costos de administración se han mantenido relativamente altos (BIDa, 2016). En algunos países, los fondos de pensiones se han expuesto a mayor volatilidad financiera en busca de mayores retornos. Dado el complejo escenario internacional, la alta volatilidad genera incertidumbre y desconfianza, aun siendo inversiones de largo plazo y que se recuperan de las caídas. Con todo, en la mayoría de los países las inversiones se concentran en títulos estatales, lo que también genera un riesgo importante. Por ello es fundamental avanzar hacia una mayor diversificación de los instrumentos en los cuales invierten los Fondos de Pensiones (Berstein y Chumacero, 2006). La inversión adecuada de los recursos financieros y el aumento en la productividad serán elementos críticos para lograr rentabilidades favorables. Además, la estructura de mercado en algunos países de la industria limita mucho la competencia entre las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), lo que puede impactar negativamente en la rentabilidad de los fondos. Asimismo, el bajo nivel de comprensión de la población acerca de las implicancias sobre la pensión futura de sus decisiones puede en muchos casos causar bajas pensiones. Se requiere de mayor información a la población y un buen diseño de las estrategias de inversión por defecto a las que pueden optar las personas (Berstein, Fuentes y Villatoro, 2013).
- 3.37 **La región necesita reformas de la seguridad social.** La región necesita abordar una senda de cambios para lograr cobertura universal y sostenibilidad y/o adecuación de los sistemas, así como una mejora de la eficiencia y de la cobertura ante el riesgo de longevidad hoy presente en los sistemas de CI. Para lograr aumentos de cobertura, en un contexto de restricciones fiscales, es necesario analizar estrategias diferenciadas país por país dependiendo de sus

⁴⁴ Son ineficientes porque estas modalidades de retiro no aprovechan los créditos de mortalidad de otros pensionados como fuente de financiamiento. Es decir, cada individuo se tiene que financiar toda la vejez con sus propios ahorros en vez de aprovechar el componente de seguro que surge del hecho de que unos individuos viven más que otros.

condiciones particulares, entre ellas su situación fiscal. En algunos países se requerirá implementar reformas en la fiscalización de las contribuciones, en otros, mejoras en la regulación laboral o reducciones a los impuestos a la nómina compensada por otros impuestos. Casi todos se pueden beneficiar de experimentar con nuevos mecanismos inspirados en la economía del comportamiento que buscan generar contribuciones por defecto e incentivar el ahorro voluntario. La expansión de la parte no contributiva también dependerá de la posición fiscal del propio diseño de la parte contributiva, o de si se consigue redirigir fondos que subsidian los sistemas contributivos -transferencias que suelen ser muy regresivas- hacia financiar el pilar no contributivo. Al mismo tiempo, será necesario invertir en fortalecer la institucionalidad que pueda concebir e implementar las políticas adecuadas, y crear acuerdos amplios de reforma.

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

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

4.1 En el área de apoyo a políticas y programas laborales, la experiencia operativa del BID ha estado orientada principalmente a apoyar procesos de mejora de la cobertura y la efectividad de los SIL, incluyendo la mejora de la intermediación de la mano de obra y de los programas de capacitación, con un fuerte foco en jóvenes y mujeres, y en la vinculación de éstos con el sector productivo. El Banco también ha apoyado proyectos para mejorar la vinculación de la formación técnica, con los requerimientos de habilidades del mercado, y para lograr mejores sistemas de formación continua (más articulados, y de mayor pertinencia y calidad). En el área de seguridad social, la experiencia operativa se ha dirigido a apoyar procesos de reforma que buscan contribuir a consolidar la estabilidad macroeconómica y fiscal y fortalecer la institucionalidad del sistema previsional de los países. De toda esta experiencia operativa acumulada, se desprende un conjunto de lecciones aprendidas que ayudan a guiar la cartera del Banco en el sector en sus nuevas operaciones financieras y de cooperación técnica.

4.2 Esta sección no cuenta con información referida a informes sectoriales sobre el tema laboral y de seguridad social de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE), ya que los mismos aún no se han realizado. El único análisis de OVE disponible es un análisis temático que recoge la revisión del trabajo del Banco en referencia a los programas de capacitación de jóvenes (Ibarrarán y Rosas-Shady, 2009). El informe encuentra que los programas examinados lograron aumentar el acceso al empleo formal de los beneficiarios, relativo al grupo de control, y resultaron costo-efectivos, aun cuando sus efectos variaron por género, edad y región.

B. Resultados de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo

4.3 Desde el 2010, la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) para los proyectos de mercados laborales y seguridad social muestra mejoras importantes en la lógica del programa y en el análisis económico de la intervención. En el apartado de monitoreo y evaluación, la División de Mercados

Laborales tomó la decisión, en 2014, de no incluir más evaluaciones de impacto en las nuevas operaciones, ya que se contaba con un elevado número de evaluaciones en curso, por lo que se priorizó su finalización. Durante el periodo 2013-2016 se han completado seis evaluaciones de impacto, las cuales han arrojado lecciones muy valiosas para el futuro diseño de operaciones en el sector, y que han sido incorporadas a lo largo de este documento, principalmente en las secciones II y IV.

C. Lecciones aprendidas de la experiencia del trabajo del BID en el sector

4.4 El Banco contribuye al desarrollo de los mercados laborales y la seguridad social en la región mediante productos de conocimiento, financiamiento y asistencia técnica. Las actividades y operaciones recientes han aportado múltiples lecciones y buenas prácticas que son una valiosa contribución al conocimiento empírico. Sin embargo, deben contextualizarse, contemplando también las condiciones en que se desarrollaron las actividades que les dieron origen. Las lecciones aprendidas se agrupan en estratégicas, técnicas y operacionales y se presentan a continuación.

1. Lecciones Estratégicas

4.5 **Coordinación transversal intersectorial.** La experiencia internacional y operacional del Banco muestra que el éxito de muchos de los proyectos que conciernen el ámbito laboral requieren la coordinación interinstitucional al interior de los gobiernos, y que los ministerios de trabajo expandan su rol tradicional, de velar por el cumplimiento de las normas laborales, a nuevas funciones de promoción el empleo, desarrollo de habilidades, fomento de la productividad del trabajo y apoyo a una seguridad social sostenible de amplia cobertura. Lograr buenos sistemas de formación para el trabajo requiere del fuerte involucramiento y alineación de los ministerios de educación, economía y trabajo. Asimismo, lograr sistemas de pensiones adecuados y sostenibles requiere involucrar a los ministerios de hacienda y a las superintendencias de pensiones, además de los ministerios de trabajo. En ese sentido, es importante destacar la capacidad que tiene el Banco para convocar a distintos actores, lo cual constituye una ventaja comparada para el desarrollo de proyectos que requieren vincular y articular a distintas instituciones e instancias sectoriales. Asimismo, es importante reforzar este diálogo con el establecimiento de acciones, tales como la firma de memorándums de entendimiento entre ministerios o áreas, que detallen las responsabilidades adquiridas por cada parte.

4.6 El trabajo conjunto con otras áreas del Banco refuerza ese trabajo interinstitucional, genera economías de escala y promueve mejores resultados. Es de destacar la colaboración con el sector de política fiscal en temas fiscales y pensionales, y con la División de Educación para lograr mayor vinculación de los currículos de la educación media técnica con los requerimientos del sector productivo, así como para lograr sistemas más articulados de aprendizaje a lo largo de la vida.

4.7 **Importancia de la generación de conocimiento para el diálogo sectorial y el acompañamiento técnico.** En los últimos años, el Banco se ha establecido como uno de los principales generadores de conocimiento y proveedor de asistencia

técnica del sector en la región. Desde el 2013, se han publicado cinco libros, nueve monografías, nueve notas técnicas y nueve documentos de trabajo, los cuales constituyen una combinación de conocimiento temático a nivel regional y una profundización de distintos temas a nivel de país (ver [Tabla 1](#)). El Banco también ha generado sinergias con otras instituciones (EU-LAC Foundation, British Council, y los Gobiernos de Corea y Australia) para recabar y dar a conocer experiencias exitosas en materia de formación para el trabajo ⁴⁵. Este conocimiento, unido al esfuerzo para realizar evaluaciones de impacto rigurosas, permite retroalimentar el diseño de nuevas políticas y programas en un diálogo e involucramiento técnico que va mucho más allá de los países con los que se tienen programas de préstamo. Por ejemplo, una encuesta realizada por la Asociación Mundial de los SPE muestra al BID como la segunda institución más frecuentemente mencionada por los SPE, tras la Unión Europea, como principal fuente de asistencia técnica.

- 4.8 **Promoción de la Cooperación Sur-Sur.** El Banco fue pionero en promover el intercambio de experiencias exitosas entre servicios de empleo de la región. Gracias a la Red de Apoyo Técnico de los Servicios de Empleo (Red SEALC), se pudo conectar a los servicios de empleo de la región, y promover la colaboración entre éstos, así como con los servicios de países de la OCDE⁴⁶. La activa participación de los países en la prestación de asistencia técnica permitió no solamente proveer apoyo técnico de alto nivel, sino también reducir los costos ya que en la mayoría de los casos no fue necesario cubrir honorarios. La estructura de operación de la Red SEALC ha resultado ser una buena práctica no sólo para el Banco, sino también para otras instituciones. Actualmente, esta experiencia se replica para el ámbito de la seguridad social –a través de la Red de Pensiones en América Latina y el Caribe (Red PLAC) la cual se estableció a principios del 2016– y en la construcción del proyecto regional Observatorio de la Seguridad Social, el cual brinda apoyo técnico para la implementación en seis países de la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS), promueve la Cooperación Sur-Sur entre los países que están desarrollando este instrumento, y presenta información pública comparada obtenida con la ELPS⁴⁷. El Diálogo Regional de Políticas (realizado ya en cinco ocasiones) también se ha establecido como instrumento de intercambio de experiencias y promoción de la cooperación horizontal, mediante la firma de convenios bilaterales y a través del intercambio de conocimiento de experiencias entre países. Este instrumento ha permitido, por ejemplo, dar a conocer a las autoridades laborales de la región la experiencia de Corea, desarrollando un sistema de política laboral de última generación, o la de México, generando alianzas entre distintas instancias del gobierno y el sector privado para desarrollar la industria aeroespacial en Querétaro.
- 4.9 **Complementariedad en el uso de instrumentos del Banco.** La evolución de los Ministerios de Trabajo hacia nuevos roles demanda nuevas capacidades y genera necesidades financieras. La cooperación técnica y los productos de

⁴⁵ Para más información ver: <http://habilidadesyproductividad.org/es>

⁴⁶ Ver: <http://www.iadb.org/es/temas/trabajo-y-pensiones/redsealc/red-sealc-red-de-apoyo-tecnico-de-los-servicios-de-empleo-de-america-latina-y-el-caribe.18644.html>.

⁴⁷ Ver: <http://www.observatorioregional.net/es/principal/>.

conocimiento son instrumentos efectivos para promover el diálogo sectorial e identificar alternativas de acción, que a su vez originan demandas de proyectos por parte de los países. Cabe destacar, por ejemplo, el caso de Bahamas donde una serie de productos de conocimiento desarrollados con fondos de productos de conocimiento (*Economic Sector Work-ESW*) y Cooperaciones Técnicas (CT) –que financiaron el diseño de un cuestionario sobre demandas de habilidades y prácticas de formación en empresas y el levantamiento de una encuesta representativa de las empresas del país– propiciaron un diálogo técnico en materia de desempleo juvenil y brecha de habilidades, que a su vez culminó en un pedido al Banco de financiamiento para apoyar un programa de aprendices y el fortalecimiento de las políticas laborales. Asimismo, contar con instrumentos de CT permite, por un lado, generar casos piloto a través de los cuales se generan efectos demostración y, por otro, apoyar a las operaciones de préstamo una vez éstas se encuentran en preparación, lo cual refuerza el trabajo de diseño y el fortalecimiento de las entidades ejecutoras, sirviendo como una forma de acompañamiento al proceso de ejecución de proyectos.

2. Lecciones Técnicas

- 4.10 **Las reformas deben estar centradas y ajustarse a la necesidad de cada país.** Es difícil y poco aconsejable exportar un tipo particular de reforma, que ha funcionado en un determinado contexto, a otros países con diferentes estructuras e instituciones políticas y económicas. Por ello, es conveniente identificar las áreas de fortaleza de cada país y buscar apoyar las reformas en esos pilares. Asimismo, es esencial entender las características del contexto (altas tasas de informalidad versus altas tasas de desempleo juvenil o en el caso de países caribeños, altos flujos migratorios), y variar el énfasis y enfoque para enfrentar los problemas específicos de cada país. El uso de intercambios intrarregionales y con los países de la OCDE ha sido un mecanismo eficaz para promover la discusión de cómo adaptar intervenciones laborales de un país a otro, según el contexto individual.
- 4.11 **Detección de barreras a la participación.** Para muchas personas, los mismos factores que impiden la participación en el mercado laboral, impiden también la participación en programas de inserción laboral. Es importante identificar esos factores (por ejemplo, cuidado infantil, cuidado de otras personas en el hogar) e incorporarlos en el diseño de la intervención. En algunos casos será necesario complementar los programas de inserción laboral con políticas que promuevan la generación de empleo y la reducción de los costos de contratación de jóvenes y otros grupos vulnerables en el mercado laboral.
- 4.12 **Perfilamiento.** Para garantizar que las personas reciben el nivel adecuado de servicio para acceder al empleo (y el canal apropiado para el mismo) es necesario establecer cuál es su grado de vulnerabilidad. Ello permite dirigir al beneficiario a un servicio pertinente con mayor costo-efectividad.
- 4.13 **Fortalecimiento de las capacidades de los consejeros de empleo y de los instructores de formación.** Contar con personal calificado y esquemas de formación interna en los servicios de empleo y en los sistemas de formación permite mejorar las tasas de colocación de personas vulnerables y lograr mejores aprendizajes. Es clave, además, contar con personal especializado en

la atención de los grupos más vulnerables que requieren mayor seguimiento. Asimismo, se requiere incluir en el diseño de las operaciones los incentivos adecuados para los servidores públicos.

- 4.14 **Establecer metas de desempeño apropiadas.** Es importante definir cuidadosamente las metas para lograr los resultados esperados. Por ejemplo, si se fijan metas globales de inserción laboral, pero no se especifican metas separadas para grupos más vulnerables que requieren mayores esfuerzos, como por ejemplo personas con capacidades diferentes, los consejeros de empleo pueden preferir destinar mayor tiempo a otros grupos que requieren menor tiempo, y así cumplir la meta general más fácilmente.
- 4.15 **Invertir en sistemas informáticos para la gestión.** Contar con un sistema integrado de información para la gestión permite desarrollar intervenciones más integradas, tanto a nivel de los servicios que puede recibir un individuo, como entre instituciones que los proveen. Asimismo, las actividades de planificación, apoyo, monitoreo y evaluación de resultados requieren establecer bases de datos que integren información de los servicios que ha recibido, y la historia laboral, vinculando datos de distintas fuentes (administrativas, estadísticas). Contar con este tipo de información reduce considerablemente el costo de monitorear y evaluar si los proyectos alcanzan los resultados adecuados y, por ello, promueven mejores resultados. Es importante el apoyo paralelo a través de fondos disponibles, a estos sistemas.
- 4.16 **Construcción de Alianzas Público-Privadas (APP) para el acceso al empleo formal y la empleabilidad.** La construcción de APP es esencial para lograr una mayor efectividad en las intervenciones que buscan el acceso al empleo y la formación continua. En este sentido es importante destacar los aprendizajes bajo el proyecto NEO –una iniciativa conjunta del FOMIN y SCL/LMK para lograr la inserción laboral de un millón de jóvenes vulnerables a través de la construcción de APP para transferir buenas prácticas y construir capacidades en los proveedores de formación y SPE. De esta experiencia se desprende que las diferencias de contexto (marco legal e institucional, experiencias previas de trabajo conjunto entre los actores, sistemas de incentivos y normas culturales) son los principales factores que favorecen u obstaculizan el desarrollo de las alianzas. El tiempo es un factor fundamental: se necesita al menos un año para poder conformar una alianza multi-sectorial, y entre 6 y 8 años para construir confianza entre los miembros y alcanzar sostenibilidad. Asimismo, las entidades ejecutoras son clave y requieren liderazgo, capacidad de negociación, conexiones con el sector público y privado, capacidad de convocatoria, el reconocimiento como entidad experta en el tema, transparencia de procesos y una neutralidad que dé seguridad y confianza a los miembros de la alianza. Su involucramiento debe ser desde el principio y no pueden ser un mero ente administrativo. Es necesario que la alianza designe de manera formal a esta entidad. Finalmente, es importante ser estratégico en la selección de los miembros de la alianza, haciendo un mapeo y análisis de actores, identificando *champions* y buscando una combinación equilibrada entre públicos y privados.
- 4.17 **Aseguramiento de calidad.** A nivel de los proyectos, la participación de proveedores de capacitación privados y la competencia entre ellos no bastan

para asegurar la calidad de la formación; es esencial establecer mecanismos para asegurar la calidad. En esa línea se ha podido evidenciar la importancia de lograr una separación de funciones para evitar que las funciones de provisión y las de aseguramiento de calidad recaigan en la misma institución, así como atar los financiamientos a resultados concretos en términos de aprendizajes, empleabilidad o productividad.

- 4.18 **Invertir en las condiciones de éxito.** Cuando se establecen intervenciones para la formación de la fuerza laboral en países en los cuales no existen las instituciones y procesos que permiten asegurar la pertinencia y la calidad de la formación, es importante invertir en desarrollar estos procesos e instituciones en paralelo. Si bien esto puede reducir el número de beneficiarios que se puede atender y subir el costo de una intervención por beneficiario, asegurar las condiciones de éxito (ver sección II.B) aumenta la eficacia y los resultados finales de la intervención, y establece las bases para un desarrollo más permanente de estas condiciones, con repercusiones más allá de una intervención en particular, a todo el sistema de formación para el trabajo.
- 4.19 **Contrato social y economía política.** El aseguramiento social y la legislación laboral son parte del contrato social de los países, lo cual hace que a la hora de diseñar y ejecutar reformas se deban considerar, aparte de consideraciones técnicas, condicionamientos históricos, culturales y políticos que afectan a la toma de decisiones. En los últimos años, el Banco y la región han aprendido que las reformas tienden a ser más exitosas cuando se alcanzan consensos y que para llegar a éstos el Banco y los países pueden promoverlos a partir del levantamiento de información, la elaboración de diagnósticos rigurosos, la promoción de espacios de sociabilización de diagnósticos, campañas de comunicación, y la creación de espacios consultivos para las reformas, tales como comisiones de reforma (Chile) o consultas ciudadanas (Barbados).
- 4.20 **Diagnósticos previos.** Los análisis previos con los que un país cuente al momento de hacer una reforma del seguro social o las instituciones del mercado laboral son extremadamente útiles, ya que se hacen sin la presión de una reforma inminente y con una mirada que permite balancear mejor los intereses de los distintos *stakeholders*. El recoger información que permita entender mejor el contexto del país específico y la situación institucional, cultural, financiera y macroeconómica, es crítico para promover reformas efectivas. Para ello, el Banco ha priorizado el promover la generación de información a través de proyectos regionales, como la Encuesta Longitudinal de Previsión Social (ELPS), y a partir de generar información y estudios por país.

3. Lecciones Operacionales

- 4.21 Para alcanzar resultados se requiere que los proyectos logren implementarse en el tiempo y presupuesto planificados. Informes del Banco (Álvarez, Bueso y Stucchi, 2012) aportan lecciones operacionales –transversales a los proyectos– tales como la importancia de tomar en cuenta el “efecto país” más que el “efecto sector” y de tener en cuenta la capacidad de los países en el diseño de los proyectos para dimensionar adecuadamente las expectativas de los resultados. Las lecciones aprendidas operacionales son:
- 4.22 **Capacidad institucional de la entidad o unidad ejecutora.** La capacidad de las agencias o unidades ejecutoras se ha visto afectada en varios casos por: ausencia de personal técnico, dedicación no exclusiva del personal al proyecto, alta rotación, cambios de administración o prioridades, y falta de experiencia en préstamos y proyectos de cooperación internacional. Esto ha provocado retrasos en la ejecución e incluso ha obstaculizado la implementación del diseño original de la operación. La experiencia demuestra que contar con un diagnóstico institucional integral y actualizado permite: (i) adecuar el alcance de la operación al contexto institucional del país; (ii) identificar y asignar responsabilidades y roles al personal laboral para construir capacidades y fortalecer de forma integral el organismo ejecutor; y (iii) constituir contrapartes activas que apoyen la implementación del programa. Además, algunas operaciones han optado por constituir Comités Directivos o *Steering Committees*. Estos comités han servido para brindar orientación estratégica y supervisión técnica a programas ejecutados con pluralidad de interlocutores. En otros casos se ha podido ver que incorporar a las máximas instancias de la institución en la toma de decisiones de modo frecuente aumenta el nivel de compromiso de la entidad y el nivel y velocidad de ejecución.
- 4.23 **Gestión de riesgos fiduciarios.** Los retrasos y problemas asociados a los procesos de licitación y contratación son una de las causas principales de retrasos y sobrecostos en los proyectos. Entre las alternativas para gestionar estos riesgos se identifica el contar con una planificación realista, llevada a cabo con las áreas encargadas de cada proceso y que considere los promedios nacionales de desembolsos y tiempos para procesos de compras y contrataciones. Esta planificación conjunta promueve además que las áreas responsables sientan un mayor nivel de compromiso con los plazos acordados. A nivel de pagos a beneficiarios se ha podido evidenciar que los retrasos en los mismos pueden afectar la percepción que se tenga del programa. En muchos casos, procesos centralizados de pago pueden generar retrasos en atención o pago de beneficiarios. En esos casos es recomendable considerar la capacidad institucional a la hora de proponer posibles esquemas de descentralización paulatina y la implementación de servicios, primero a nivel de piloto para luego ajustar procedimientos y determinar tiempos.
- 4.24 **Diseño de proyectos con resultados claros y esquemas de operación flexibles.** Los cambios institucionales a nivel de gobiernos y autoridades requieren que los proyectos establezcan metas y resultados esperados claros. Sin embargo, para lograr esos resultados se necesita la flexibilidad adecuada para hacer los ajustes necesarios con el fin de lograr los resultados en un contexto cambiante. Por ejemplo, en Bolivia el uso de un parámetro, como el

salario mínimo para determinar apoyos económicos, generó problemas operativos al ser ese salario mínimo incrementado. Los apoyos económicos no son la parte central del proyecto, sino la capacitación que ellos facilitan, por lo cual la opción flexible de regionalizarlos y ajustarlos a un contexto cambiante habría resultado muy importante a la hora de garantizar el resultado.

- 4.25 **Transferencia de buenas prácticas NEO a la región.** Programas como NEO requieren de una implicación decidida de los directivos de las instituciones para institucionalizar los nuevos procesos, manuales y a veces nuevas posiciones. La capacidad técnica de algunas instituciones hace que se necesite una capacitación más personalizada, dirigida y presencial junto con un acompañamiento más prolongado en el tiempo para asegurar que el distanciamiento del asesor externo no precipite el fin de la implementación de las mejores prácticas.
- 4.26 **Cooperación entre sector público y FOMIN.** La experiencia con NEO muestra las oportunidades y los retos del trabajo intersectorial. La incorporación de personal del BID en el diseño de las operaciones NEO del FOMIN ha permitido diseñar acciones complementarias a los préstamos y CT del Banco. Asimismo, el hecho de que sean independientes, con organismos ejecutores del sector privado en el caso del FOMIN y públicos en el caso del BID, ha permitido que si una operación sufre retrasos, la operación complementaria pueda ir ejecutándose y avanzando en aspectos que son relevantes para todo el proyecto. Esta complementariedad e interdependencia refuerza objetivos comunes, genera capacidades en diferentes actores del sistema de empleabilidad juvenil –tanto públicos como privados y de la sociedad civil/organización no gubernamental (ONG)– y promueve el diálogo público-privado, lo cual redundará en el impacto y sostenibilidad de las operaciones. Sin embargo, para lograr mayor impacto e escalabilidad de iniciativas, como NEO, sería importante propiciar una mayor colaboración a partir de asignaciones presupuestarias y de tiempos a ambos equipos, alinear los objetivos del FOMIN y del Banco en aspectos sectoriales a alto nivel, y diseñar un plan de transferencia explícito para asegurar y propiciar el escalamiento del conocimiento adquiridos y desarrollados por esta iniciativa en operaciones del BID.
- 4.27 **Necesidad de fortalecer la institucionalidad.** Si bien han habido avances en la generación de institucionalidad del mercado laboral, queda mucho camino por recorrer. El uso de CT para analizar y promover la capacidad institucional, unido al establecimiento de procesos, sistemas y esquemas de capacitación continua en proyectos o a través de reformas en las entidades, ha probado ser una herramienta valiosa para promover el cambio en las instituciones. A partir de estos esfuerzos, las operaciones del Banco en el sector han tenido un desempeño superior al del promedio del Banco (un 73% de los préstamos liderados por SCL/LMK han permanecido con una clasificación satisfactoria, y solo un 8% de las operaciones fueron clasificados en problema), a pesar de que, en la mayoría de los casos, las operaciones se realizaron con entidades que no habían sido anteriormente prestatarias del Banco.

D. Ventajas comparativas del Banco en el sector

- 4.28 **Desde 1994 el Banco se involucró en el área laboral.** Desde el año 1994 y a través del FOMIN, se comenzó a experimentar con pilotos innovadores en reconversión laboral, servicios de intermediación y en programas de capacitación laboral, con especial atención a los jóvenes y con participación del sector privado, los cuales propiciaron el desarrollo de la cartera del Banco en préstamos en esas áreas⁴⁸. También lideró la realización de estudios con gran impacto en el sector y un gran número de evaluaciones de impacto que constituyen en algunos aspectos el grueso de la evidencia existente en el sector para ALC⁴⁹.
- 4.28 **A partir del 2009, el Banco se propuso fortalecer su posicionamiento estratégico en el sector creando una unidad dedicada exclusivamente a estos temas,** que permitiera incrementar el número de países atendidos y lograr una aproximación sistémica a los temas laborales y de seguridad social. En 2016, el Directorio aprobó convertir esta unidad en división, apoyando la consolidación del sector en el Banco. Con ello, el Banco se diferencia de otros organismos multilaterales, dando una clara señal de la importancia que le confiere a estos temas y la intención de aumentar sus inversiones en términos técnicos y financieros. La proximidad cultural y la inversión en la conformación de un equipo con altas destrezas en el análisis, el diseño, la ejecución y la evaluación de intervenciones laborales y de seguridad social en la región, lo posicionan como un interlocutor estratégico para los países que buscan apoyo financiero y técnico en estos temas. Otra área de ventaja comparada del BID, en este ámbito, es su capacidad de promover intercambios de experiencias exitosas y de ser un referente de conocimiento en los temas laborales y de pensiones específicos de la región (sección IV.C).
- 4.29 **Todo ello se refleja en que la cartera del BID en el sector ha crecido significativamente desde el 2013,** pasando de un total de aprobaciones por valor de US\$611,5 millones, entre 2010 y 2012, a un total de US\$1.144.464.000 entre 2013 y 2015, incluyendo los componentes laborales en préstamos en código compartido liderados por otras divisiones⁵⁰. Asimismo, se han creado vínculos con nuevos países miembros, especialmente expandiendo la colaboración con la región del Caribe, con operaciones en Barbados y Bahamas. Del 2012 al 2015 se aprobaron cuatro operaciones a cargo de SCL/LMK, y están en proceso de preparación cuatro operaciones adicionales. Adicionalmente, se han aprobado doce operaciones en código compartido con otras divisiones del BID, que avanzan aspectos relacionados con la política laboral y las pensiones, y nueve operaciones bajo el proyecto NEO, impulsado de forma conjunta entre el FOMIN y el BID. Asimismo, desde 2009 se han aprobado 74 cooperaciones

⁴⁸ Ver: Mazza y otros (2005).

⁴⁹ Ver por ejemplo el informe de Progreso Económico y Social, 2004 "Se Buscan Buenos Empleos"; el informe *Development in the Americas*, 2010 "La Era de la Productividad", el libro "Good Intentions, Bad Outcomes" por S. Levy, en 2008, y el libro "Law and Employment: evidence from Latin America and the Caribbean", 2004, (coautoreado por el premio Nobel J. Heckman y C. Pagés).

⁵⁰ El cálculo para los préstamos en código compartido se realiza a partir de sumar el valor de los componentes laborales en los Préstamos de Inversión, y de imputar un valor en los componentes laborales de los Préstamos Basados en Políticas (PBL), dividiendo el monto total por el número de componentes, sin contar el de estabilidad macroeconómica.

técnicas en trabajo y seguridad, cubriendo 19 países de la región (15 CT fueron regionales) por US\$31,73 millones.

- 4.30 Dadas estas ventajas, el Banco trabajará en forma prioritaria en: (i) ampliar e igualar las oportunidades de acceso al trabajo formal; (ii) aumentar la productividad de los trabajadores en el puesto de trabajo a partir de extender el acceso a sistemas de formación para el trabajo que sean pertinentes, de calidad y costo-efectivos; y (iii) aumentar la cobertura ante el riesgo de pobreza en la vejez y enfermedad, de forma sostenible y consistente con la creación de empleo formal. El Banco ya cuenta con un equipo de profesionales con un alto nivel de conocimiento y experiencia en estas áreas, y ha ido descentralizando progresivamente a más profesionales a las Representaciones a fines de mejorar la capacidad de diálogo con los países⁵¹. Para lograr estas prioridades, el Banco buscará la coordinación al interior de la institución, y con otras instituciones, tales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Conferencia Interamericana de la Seguridad Social (CISS) y la Organización de los Estados Americanos (OEA).
- 4.31 **La puesta en práctica de estas prioridades implica relegar a un segundo plano intervenciones en otras áreas importantes**, como la seguridad en el trabajo y la prevención de accidentes laborales, la ratificación de estándares laborales, la erradicación del trabajo infantil y el trabajo forzado, el fortalecimiento sindical, la negociación salarial o la promoción del diálogo social, en los que la OIT y la OEA, entre otros, tienen ventajas comparativas para llevarlas a cabo. Estas prioridades pueden cambiar en el futuro en función de la evolución de los retos de la región y del conocimiento en materia laboral y de pensiones.

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

- 5.1 La meta principal del Banco en el sector de mercados laborales y seguridad social es promover trayectorias laborales exitosas, y con ello lograr simultáneamente una mayor productividad e inclusión social.
- 5.2 Para alcanzar esta meta, el accionar del Banco estará regido por los siguientes principios:
- a) **Coherencia, integralidad y articulación.** Se buscará promover intervenciones integrales y sistémicas, buscando la articulación entre políticas y programas nuevos y existentes, y entre distintos ministerios y agencias del Estado y al interior del Banco, para asegurar la coherencia de todas las intervenciones, así como la concordancia de las mismas con los estándares fundamentales laborales⁵².

⁵¹ Los detalles acerca de cómo lograr estos objetivos serán presentados en las discusiones de presupuesto.

⁵² Los estándares laborales fundamentales son la libertad de asociación, el derecho a la negociación colectiva, la prohibición de todas las formas de trabajo forzado, la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la no discriminación en el empleo y la ocupación (OIT, 1998).

- b) **Participación activa del sector productivo y los representantes de los trabajadores.** Se fomentará la participación activa del sector productivo y los representantes del sector trabajo, y el desarrollo de APP en el diseño y ejecución de políticas de acceso al empleo, formación para el trabajo y seguridad social.
- c) **Intervenciones basadas en el conocimiento y en la evaluación.** El diseño de las intervenciones estará sustentado por la evidencia y el conocimiento previo, y en caso que éste no exista, se sentarán las bases para generar ese conocimiento e informar operaciones futuras.
- d) **Enfoque de género y especial atención a grupos vulnerables⁵³.** Se prestará particular atención a las barreras particulares de distintos grupos que, por cuenta de su género, edad, raza, etnia, capacidades especiales, orientación sexual o identidad de género enfrentan dificultades especiales en el mercado laboral y en el acceso a los beneficios del seguro social, buscando una coordinación estrecha con la División de Género y Diversidad (SCL/GDI) y entre distintas instancias de los gobiernos. Por ejemplo, en cuanto a información e orientación vocacional se proveerá información acerca de opciones de formación en ocupaciones no tradicionales, que frecuentemente tienen salarios mayores. Se realizarán análisis de necesidades de los grupos vulnerables, y en función de éstos se buscará adaptar las intervenciones para responder a las barreras que enfrentan los distintos grupos, como por ejemplo campañas de concienciación, servicios de cuidado infantil, adecuación física de infraestructuras, o servicios en las lenguas o las culturas de los beneficiarios. Para apoyar la participación laboral de las mujeres se promoverán los servicios de cuidado infantil, la orientación vocacional contra estereotipos de género y programas para la actualización profesional para mujeres que retornan al mercado después de un periodo dedicado al cuidado de hijos u otros miembros de la familia. Para mejorar el empleo para las personas con discapacidad, se apoyarán esquemas de incentivos a los empleadores para la contratación de personas con discapacidad, incluyendo el apoyo para la adecuación física de infraestructuras, así como la promoción de programas de capacitación en ocupaciones en las que personas con discapacidad tienen ventajas comparativas⁵⁴. Para apoyar las posibilidades laborales de grupos raciales o étnicos, incluyendo los indígenas, se promoverán servicios en su lengua o adaptados a las culturas de los beneficiarios, así como programas de pasantía en el sector público o la asignación de recursos para el desarrollo laboral o económico de áreas geográficas con predominancia de minorías.
- e) **Foco en jóvenes.** El elevado número de jóvenes que no estudian, ni trabajan ni buscan un empleo, conjuntamente con el alto desempleo juvenil, amerita un foco especial en jóvenes, en especial, en algunos países de la región. Para ello se buscará trabajar de forma transversal, coordinando acciones con la División de Educación (SCL/EDU) y entre los Ministerios de Educación y Trabajo, y si

⁵³ Si bien las mujeres constituyen un grupo de interés primordial, los varones también presentan problemas laborales que requieren atención, particularmente los jóvenes, en especial en el Caribe y América Central.

⁵⁴ Por ejemplo, capacitar personas con discapacidad visual para desempeñarse como auxiliares clínicos para examen del seno en hospitales y clínicas, aprovechando su mayor sensibilidad sensorial en la comparación con personas sin discapacidad visual.

se requieren, otros servicios sociales e involucrando al sector privado, para lograr transiciones exitosas de la educación al mundo laboral formal.

- f) **Adopción de nuevas tecnologías e innovación.** Se buscará incorporar y hacer amplio uso de nuevas tecnologías que permitan ganar en eficiencia, alcance y costo-efectividad, a las políticas laborales. Se promoverá la incorporación del uso de datos masivos (“big data”) para la generación de información de mercado laboral y la identificación de requerimientos de habilidades. Se facilitará la incorporación de plataformas tecnológicas más efectivas para la vinculación de buscadores de empleo con vacantes, por ejemplo, a partir de la incorporación de algoritmos de búsqueda, basados en redes neuronales, y el desarrollo de programas de formación en línea. En materia de seguridad social, se buscará desarrollar mecanismos innovadores para la educación previsional y el cobro y fiscalización de las contribuciones sociales.
- 5.3 Para alcanzar la meta propuesta, el accionar del Banco en el sector se enfocará en las siguientes tres dimensiones de éxito:
- A. **Dimensión del Éxito 1: Los ciudadanos de la región tienen mayores y más equitativas oportunidades de acceder a un trabajo formal y con mejores expectativas de salario**
- 5.4 **Líneas de Acción.** Se plantean las siguientes líneas de acción relacionadas con esta dimensión del éxito:
- a) Complementar el trabajo propuesto en el SFD de Educación y Desarrollo Infantil Temprano, para articular los currículos de la formación media técnica con los requerimientos del sector productivo, y la mejora de la información y la orientación vocacional que reciben los jóvenes (vinculado también a la Dimensión del Éxito 2).
 - b) Aumentar el alcance y la efectividad de los servicios de intermediación laboral de la región.
 - c) Apoyo a reformas, a los sistemas de protección, al ingreso de los desempleados y a la regulación laboral, para lograr una mejora de la protección y una mayor creación de empleo formal.
- 5.5 Para llevar a cabo estas líneas de acción se proponen las siguientes actividades operativas y de conocimiento:
- 1. **Actividades operativas:**
 - a) **Fortalecer la articulación escuela-trabajo y los mecanismos de información y orientación para jóvenes:** creación o fortalecimiento de mecanismos de prospección de demanda de habilidades, y otros mecanismos para vincular los contenidos de la Educación Técnica (ET) a las necesidades del sector productivo, con una fuerte participación del mismo e incorporando nuevas tecnologías, por ejemplo: el uso de datos masivos (“big data”); desarrollo de currículos de ET con base en

competencias, acorde con los requerimientos presentes y futuros de los empleadores, atendiendo a las demandas y oportunidades generadas por las nuevas tecnologías; fortalecimiento de programas y mecanismos de vinculación con empleadores, tales como pasantías, y programas de aprendices que permitan una formación en el lugar de trabajo estructurada y de acuerdo a contenidos preestablecidos y regulados; y creación de mecanismos de información y orientación vocacional.

- b) **Promoción de sistemas de información del mercado laboral integrados**, que generen información oportuna y pertinente (en términos temas, periodicidad y nivel de desagregación geográfica) a personas, empresas, gobierno y otros agentes, tales como agencias de colocación privadas.
- c) **Desarrollar esquemas integrados de oferta de servicios a buscadores de empleo y a empresas en los SPE**, incluyendo la coordinación de todos los servicios prestados por medio de esquemas de ventanilla única y la coordinación y articulación con los servicios de intermediación privados. Promover sistemas de perfilamiento para asignar servicios y recursos, la focalización y la individualización de la atención para aquellos usuarios con mayores barreras a la inserción por medio de la gestión de casos, y la orientación con enfoque de ciclo de vida.
- d) **Establecer y mantener una fuerte estrategia de asociación de los SPEs con empleadores**. Promover una oferta de servicios de alta calidad orientada a las necesidades del sector productivo, un mayor uso de tecnologías de la información, y una mejor estrategia de comunicación con los empleadores.
- e) **Fortalecer los programas de inserción laboral**. Se busca la mejora en la capacidad de: identificar las barreras a la inserción laboral; acompañar a los beneficiarios, a través de servicios de mentoría y la vinculación con servicios sociales; diagnosticar brechas de habilidades cognitivas y socioemocionales; focalizar los servicios de forma apropiada y diseñar o referir a los beneficiarios; desarrollar contenidos educativos apropiados, realizar intervenciones directamente con empresas o asociaciones que las representen, que promuevan la inserción laboral y la empleabilidad de grupos vulnerables; hacer monitoreo de resultados en el mercado laboral; y de realizar evaluaciones de impacto.
- f) **Fortalecer los programas de apoyo al ingreso de los desempleados y su vinculación a políticas activas**. Diseño e implementación de intervenciones para aumentar la cobertura de los sistemas de apoyo al ingreso de los desempleados de forma sostenible. Mejorar la gestión de los pagos del SD por parte del SPE u otras instituciones, y vinculación con intermediación laboral y otras PAML.
- g) **Fortalecer la gestión de los SPE**. Promover una mayor eficacia y costo-eficiencia de los SPE a partir de desarrollar esquemas de gestión

del desempeño; y desarrollar esquemas de la gestión de recurso humano y estrategias multicanal (que permitan adoptar un enfoque estratégico en la utilización de diversos canales de atención).

- h) **Programas de reformas en el ámbito regulatorio del mercado de trabajo.** Apoyo a programas de reformas en el ámbito regulatorio que permitan un balance entre los objetivos de protección y creación de trabajo formal.
- i) **Colaborar en equipos multisectoriales** para el desarrollo de intervenciones lideradas por otros sectores que tengan consecuencias en la empleabilidad de grupos vulnerables y su inserción laboral.

- 2. **Actividades de conocimiento:** (i) análisis de las tendencias del empleo en la región y de cómo el cambio tecnológico y la globalización de bienes y servicios afecta al mercado laboral de la región; (ii) evaluaciones de impacto de programas de vinculación escuela-trabajo, tales como programas de pasantías y de aprendices; (iii) análisis de los obstáculos que presentan los jóvenes y otros grupos vulnerables para lograr el acceso al trabajo formal; (iv) evaluaciones de impacto de los distintos servicios prestados por los SPE distinguiendo, cuando sea posible, impactos por género, grado de vulnerabilidad, edad, raza y etnia; (v) evaluación del impacto de habilidades socioemocionales en la inserción laboral; (vi) evaluación del impacto de programas para mejorar la empleabilidad que analicen la costo-efectividad de entrenamiento en habilidades técnicas; (vii) evaluaciones de impacto sobre diferentes aspectos del funcionamiento de los SPE; (viii) análisis de las nuevas tecnologías digitales para apoyar la intermediación y capacitación, y cómo éstas afectan el rol y el accionar de los SPE; y (ix) diagnósticos del estado de los SIL en la región.

B. Dimensión del Éxito 2: Los trabajadores son más productivos y, a partir de ello, alcanzan mayores salarios y estabilidad laboral

5.6 **Línea de Acción.** Se plantea como línea de acción el desarrollo de sistemas de formación para el trabajo de mayor calidad, pertinencia y efectividad, que aumenten la productividad de los trabajadores (y las empresas) de la región y que, a partir de ello, promuevan mejores trayectorias laborales.

5.7 Para llevar a cabo esta línea de acción se proponen las siguientes actividades operativas y de conocimiento:

1. Actividades operativas:

- a) **Apoyar la pertinencia de los sistemas de formación para el trabajo a partir del desarrollo de mecanismos para la identificación de necesidades de habilidades presentes y futuras del sector productivo para orientar el desarrollo de currículos y cualificaciones.** Promover el desarrollo de mecanismos que a nivel nacional, sectorial o territorial puedan identificar las necesidades de habilidades y actualizarlas en el tiempo.

- b) **Mejorar el desarrollo de currículos basados en competencias.** Apoyo al desarrollo de marcos nacionales de cualificaciones, de opciones diversificadas de formación para trabajadores activos –ya sea en aula o en el lugar de trabajo, de mecanismos de evaluación y de reconocimiento y certificación de habilidades adquiridas de manera informal en el lugar de trabajo.
- c) **Mejorar el aseguramiento de la calidad** (de las políticas, de las instituciones de formación, de la formación que ocurre en el lugar de trabajo -incluidos los programas de aprendices, de la instrucción, y los instructores) y la capacidad de monitorear y evaluar resultados.
- d) **Mejorar los mecanismos de financiamiento e incentivos para empresas y trabajadores.** Incentivos para promover inversiones en capital humano por parte de los trabajadores, empleadores y/o Estado, que permitan superar problemas de subinversión, incluyendo fondos concursables para empresas, bonos (vouchers) a trabajadores, programas para fomentar la inversión en formación de gerentes o trabajadores en PYME como parte de una estrategia integral para el aumento de la productividad, acompañadas de acciones para mejorar la pertinencia, el desarrollo de currículos y la calidad para asegurar la eficacia de las inversiones.
- e) **Desarrollo de mecanismos de articulación institucional.** Apoyo al desarrollo de mecanismos que permitan el articular a todas las entidades y autoridades asociadas a los sistemas de formación para el trabajo (educación, trabajo, economía, entre otros), así como a los representantes del sector empresarial y laboral. Apoyo a estrategias nacionales de desarrollo de habilidades y en general, a la vinculación de las políticas de desarrollo de habilidades con las de desarrollo productivo.
- f) **Colaborar con equipos multisectoriales** para el desarrollo de operaciones de préstamo orientados a mejorar la productividad.

- 2. **Actividades de conocimiento:** (i) desarrollo de mecanismos de identificación de brechas de habilidades; (ii) evaluaciones de mecanismos de fomento a la inversión en formación; (iii) evaluaciones de programas de formación en empresas, con énfasis en impactos diferenciados por grupos de trabajadores y/o empresas; (iv) evaluaciones de mecanismos de certificación de habilidades; (v) diagnósticos de los sistemas de formación para el trabajo; y (vi) análisis de las encuestas de habilidades cognitivas y socio-emocionales (STEP, PIAAC).

C. Dimensión del Éxito 3: Los trabajadores están mejor cubiertos ante el riesgo de pobreza en la vejez y salud. La prioridad es lograr un aumento de la cobertura, y una mejor adecuación de los beneficios de los sistemas de seguridad social de forma sostenible, equitativa y eficiente.

5.8 **Líneas de Acción.** Se plantean las siguientes líneas de acción relacionadas con esta dimensión del éxito:

- a) Mejora de la cobertura, sostenibilidad, equidad y eficiencia de los sistemas de pensiones.
 - b) Complementar las actividades propuestas en el SFD de Salud y Nutrición para realizar reformas a la financiación de los sistemas de seguro social que promuevan cobertura universal.
- 5.9 Para llevar a cabo estas líneas de acción, se desarrollarán las siguientes actividades operativas y de conocimiento:

1. Actividades operativas:

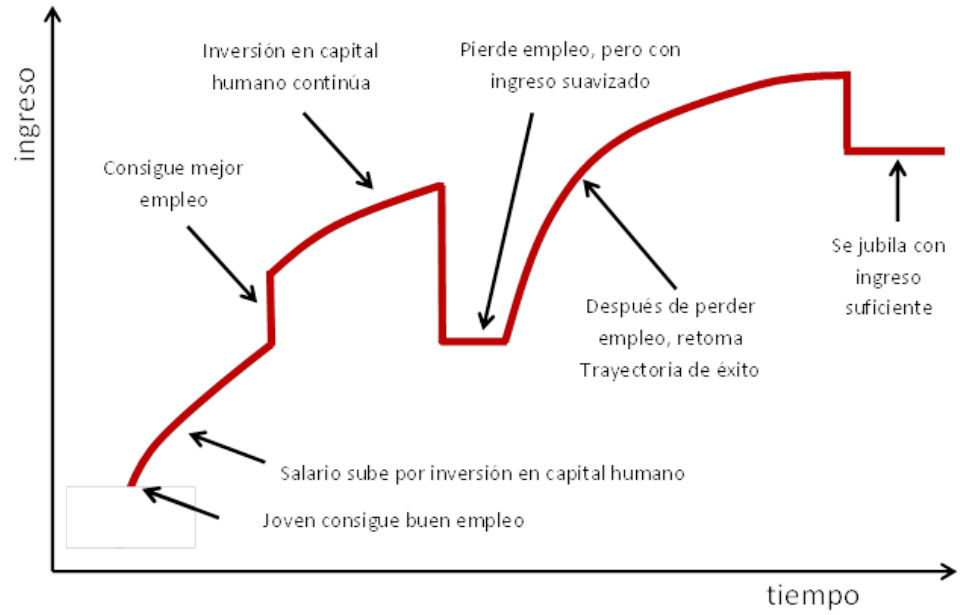
- a) **Promover el aumento de la cobertura y la adecuación de los beneficios.** Programas integrales para promover la formalización del trabajo, que incluyen mecanismos de incentivos a la afiliación a sistemas de seguro social, reformas en la financiación del seguro social, campañas de información y concienciación sobre los beneficios de la formalidad y educación financiera, desarrollo de mecanismos automáticos de contribución y mejora de la fiscalización. Desarrollo de pilares no contributivos, de forma integrada a los sistemas contributivos, aumentando el componente de recursos generales en la financiación de los sistemas de seguridad social.
 - b) **Promover una mayor sostenibilidad de sistemas contributivos y no contributivos.** Apoyar la creación de mecanismos e instrumentos que velen por la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social, tales como superintendencias de pensiones, desarrollo de capacidad para realizar estudios actuariales, introducción de mecanismos automáticos de ajuste o diseño de reglas fiscales que incorporen las obligaciones contraídas por parte del Estado en relación a los sistemas de pensiones. Creación de comisiones u otros instrumentos para generar consensos para reformas pensionales. Apoyo a reformas paramétricas.
 - c) **Promover la mejora de la eficiencia en los sistemas de pensiones de CI.** Apoyo a reformas para reducir las comisiones de las administradoras de fondos de pensiones, mejorar la cobertura ante el riesgo de longevidad, y en general, mejorar el funcionamiento de los sistemas de CI.
 - d) **Sistemas de información y gestión** Apoyo a los sistemas de información sobre el estado del seguro social, y el diseño de políticas basadas en la evidencia. Desarrollo de sistemas de gestión del seguro social. Desarrollo de ELPS en al menos seis países de la región.
 - e) **Participación en operaciones multisectoriales** de mejora integral de sistemas de seguridad social en pensiones y salud.
- 2. Actividades de conocimiento:** (i) evaluaciones de mecanismos e intervenciones de fomento a la formalización y al ahorro previsional; (ii) análisis del impacto del diseño del seguro social y la protección social en la informalidad; (iii) diagnósticos de los sistemas de pensiones en los países, incluyendo el análisis de la cobertura, equidad y sostenibilidad; (iv) desarrollo

de instrumentos para cubrir el riesgo de longevidad en sistemas de CI; (v) análisis de la eficiencia de las inversiones que realizan los seguros sociales; y (vi) análisis de experiencias internacionales para enfrentar el impacto del envejecimiento en los sistemas de pensiones.

- 5.10 Estas tres dimensiones de éxito contribuyen a las Metas de Desarrollo Sostenible (SDG, por sus siglas en inglés) a partir de reducir la pobreza (Meta 1), promover la igualdad de género (Meta 5), reducir las desigualdades (Meta 10), promover las oportunidades de aprendizaje durante toda la vida (Meta 4), y fomentar el crecimiento económico y el empleo pleno y decente para todos (Meta 8).

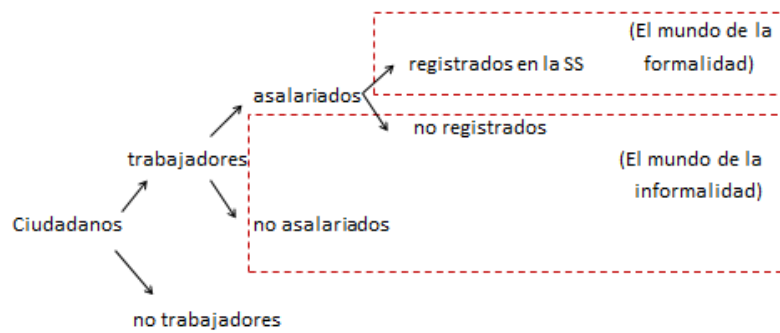
FIGURAS, GRÁFICOS Y TABLAS

Figura 1. Trayectorias laborales de éxito



Fuente: Elaboración propia.

Figura 2. Diseño de la seguridad social



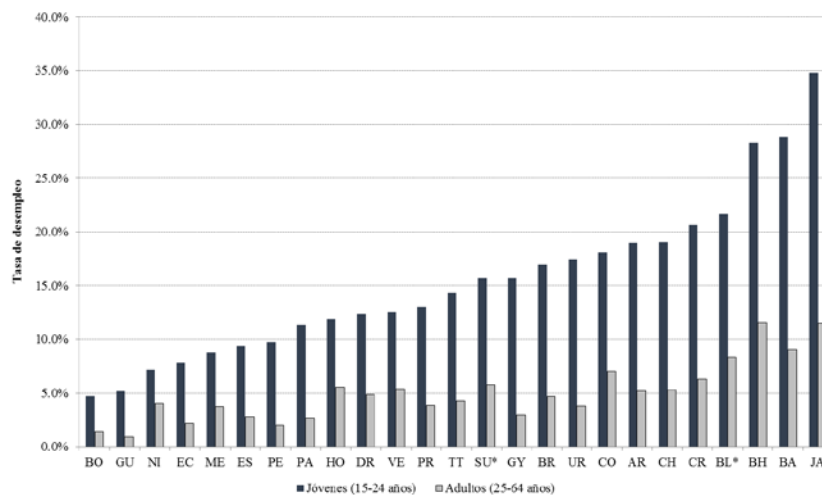
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 1. Crecimiento en la tasa de empleo en la región



Fuente: Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social-SIMS. BID, 2016

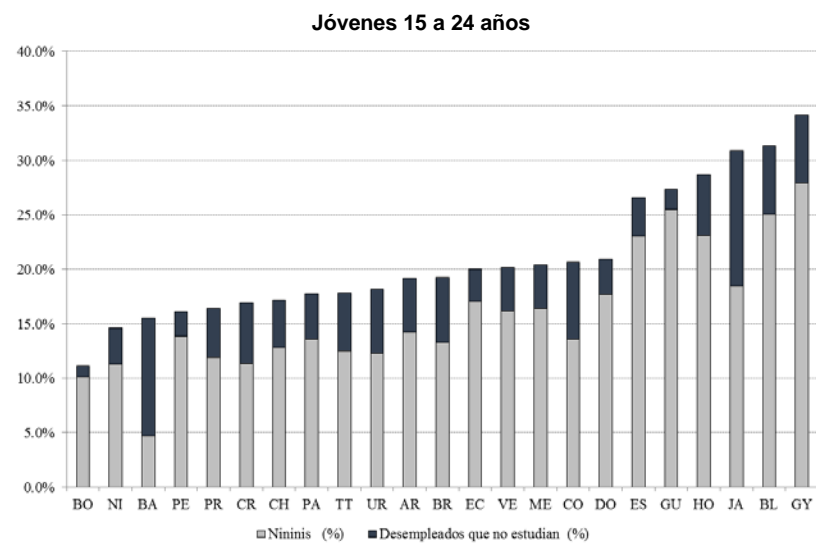
Gráfico 2. Tasa de desempleo, jóvenes vs adultos



Nota: (1) Estimado bajo metodología armonizada. Los países identificados con (*) fueron obtenidos de las estadísticas de la OIT (ILOSTAT), pudiendo resultar en cifras no directamente comparables. (2) Para Guyana y Trinidad y Tobago se utilizaron los censos de población del 2012 y 2011, respectivamente.

Fuente: Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social-SIMS.

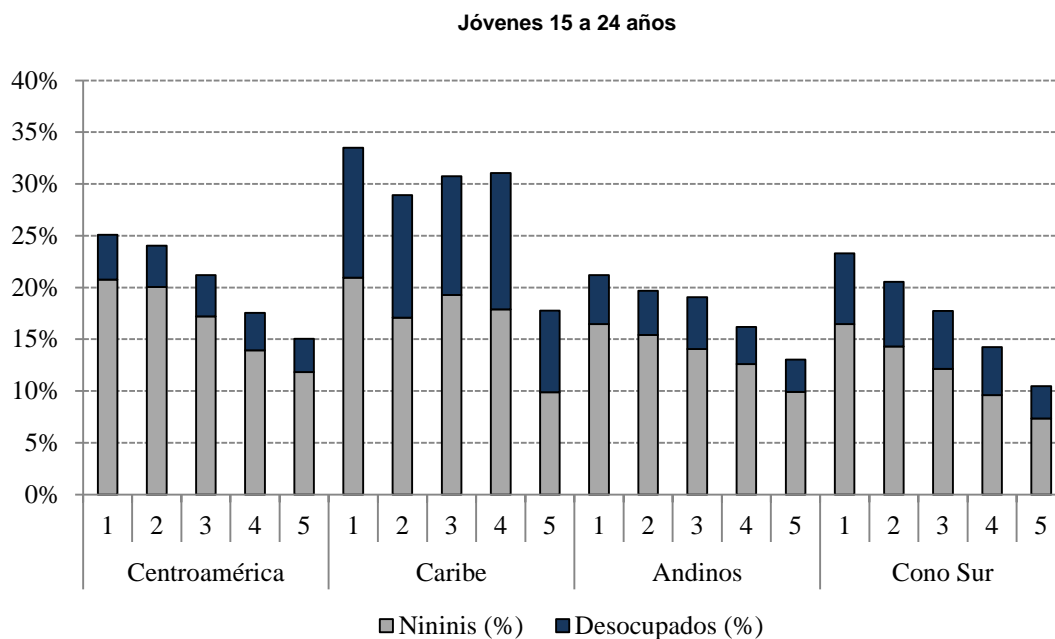
Gráfico 3. Porcentaje de población joven que ni estudia, ni trabaja, ni busca empleo (ninini) o desempleada



Nota: (1) Los jóvenes que ni estudian ni trabajan (nini) corresponden a la suma de los ninini y los desempleados (que no estudian). (2) Para Barbados, Guyana y Trinidad y Tobago se utilizaron los censos poblacionales del 2010, 2012 y 2011, respectivamente.

Fuente: Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social-SIMS.

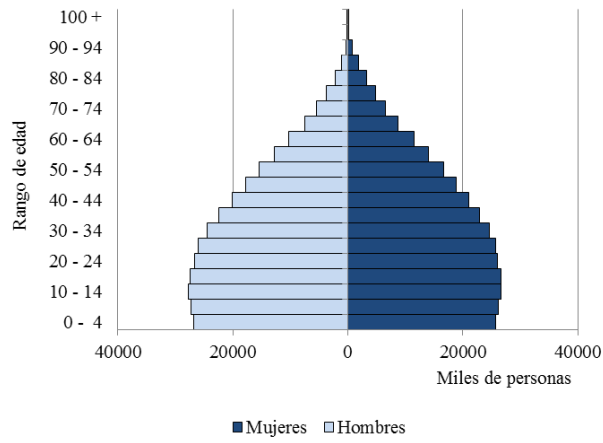
Gráfico 4. Jóvenes ninini o desempleados según nivel socioeconómico del hogar (Excluyendo ingresos de los jóvenes)



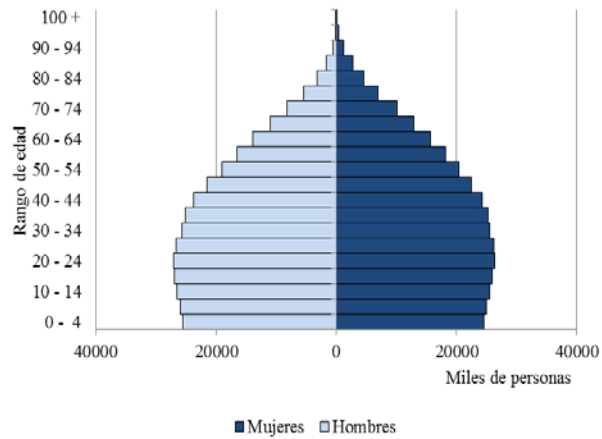
Nota: Los jóvenes que ni estudian ni trabajan (nini) corresponden a la suma de los ninini y los desempleados.
Fuente: Elaboración propia con base en encuestas de hogares de cada país, circa 2014.

Gráfico 5. Distribución de la población según edades en ALC

ALC-2015

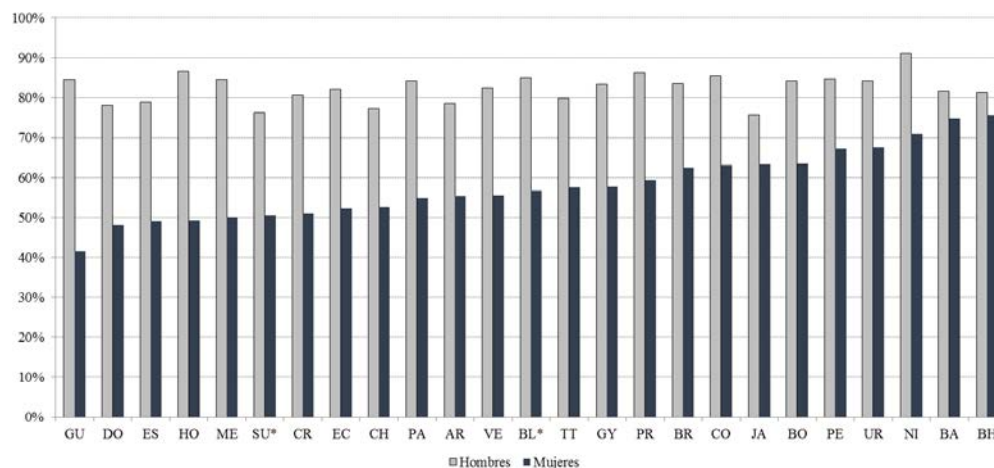


ALC-2025



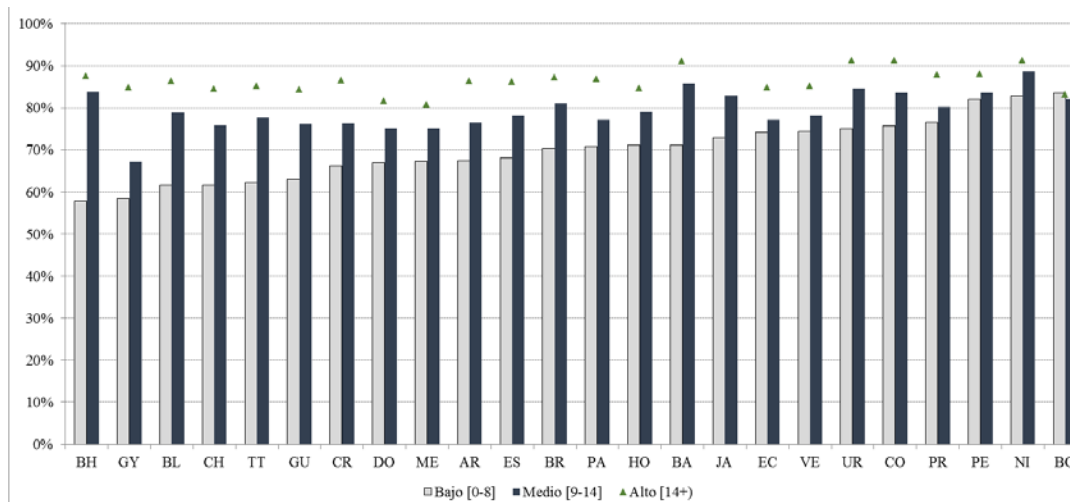
Fuente: División de Población de la CEPAL. Revisión 2015.

Gráfico 6. Tasa de participación laboral, por género



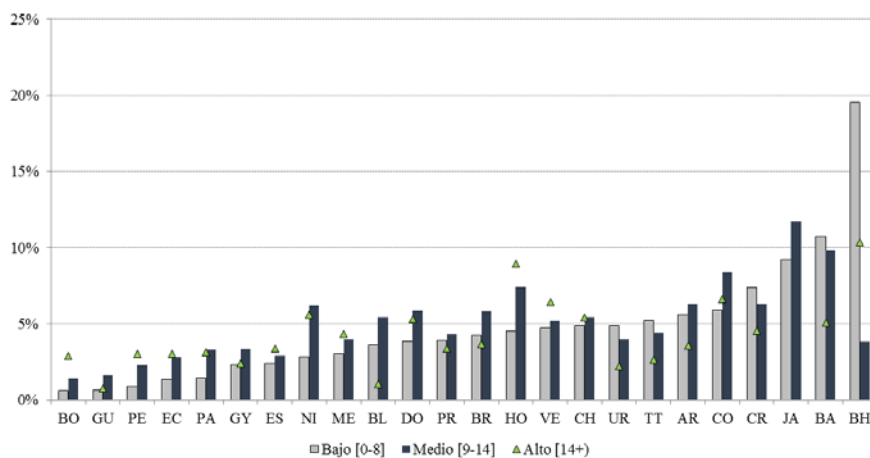
Nota: Estimado bajo metodología armonizada. Los países identificados con (*) fueron obtenidos de las estadísticas de la OIT (ILOSTAT), pudiendo resultar en cifras no directamente comparables. Para Guyana y Trinidad y Tobago se utilizaron los censos de población del 2012 y 2011, respectivamente.
Fuente: Sistema de Información de Mercado Laboral y Seguridad Social-SIMS.

Gráfico 7. Tasa de participación de adultos, según nivel educativo



Nota: Los datos de Jamaica no permiten identificar a quienes cuentan con educación superior. Para Guyana y Trinidad y Tobago se utilizaron los censos de población del 2012 y 2011, respectivamente.
Fuente: Sistema de Información de Mercado Laboral y Seguridad Social-SIMS.

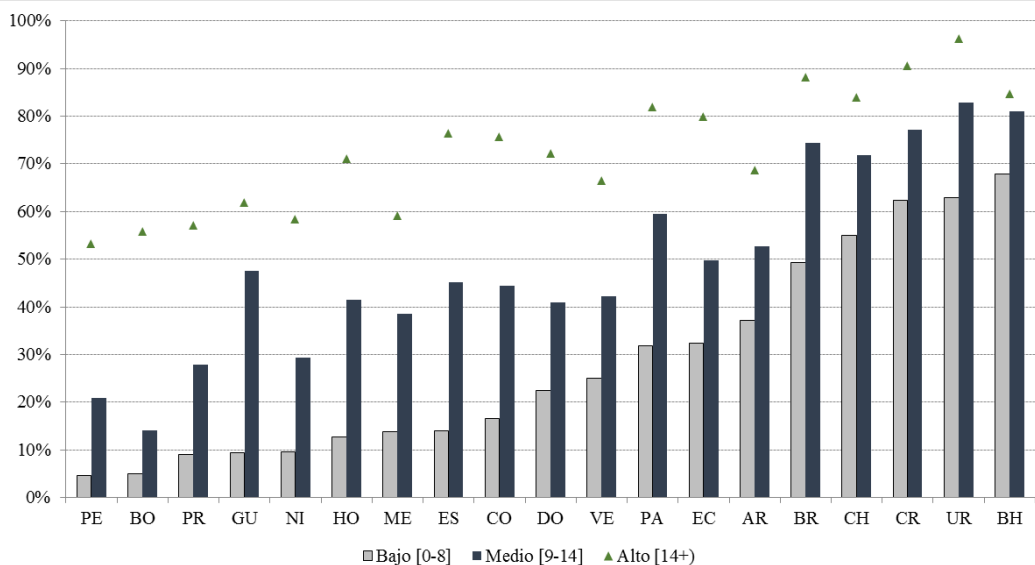
Gráfico 8. Tasa de desempleo de adultos, según nivel educativo
Población total 25-64 años



Nota: Los datos de Jamaica no permiten identificar a quienes cuentan con educación superior.

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas de hogares o censos de cada país, circa 2014.

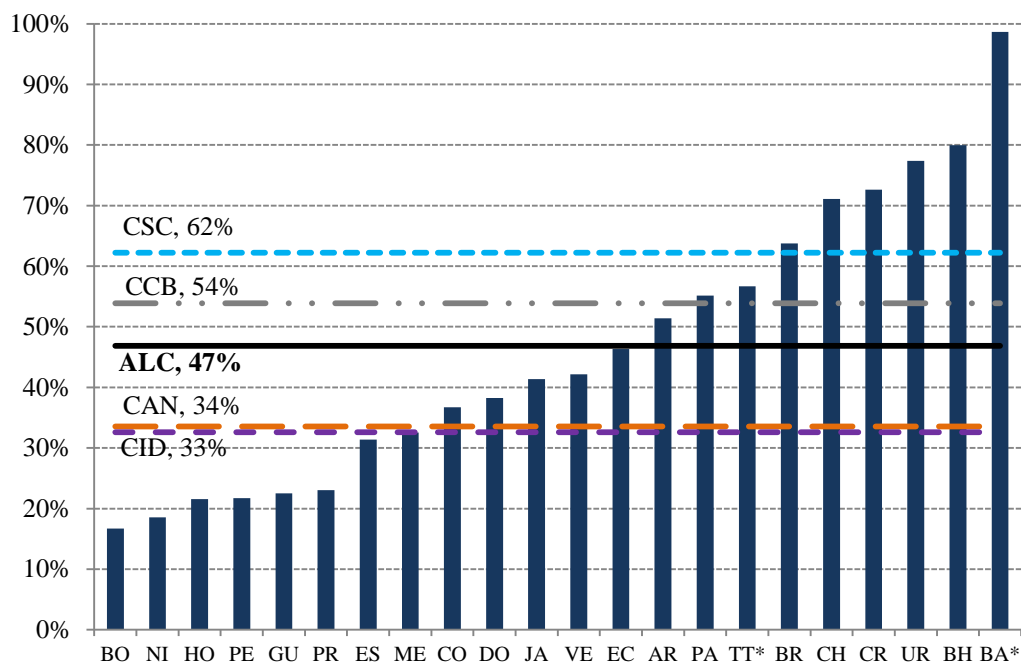
Gráfico 9. Tasa de formalidad de adultos ocupados, por nivel educativo
Población total 25-64 años



Nota: Tasa de formalidad (ocupados): proporción de ocupados que son contribuyentes o afiliados a un régimen de pensión. En Argentina, República Dominicana, Paraguay, Perú y Venezuela sólo se pregunta sobre afiliación/cotización al sistema previsional a los asalariados, por tanto, la información de ocupados corresponde solamente a la población asalariada.

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas de hogares de cada país, circa 2014.

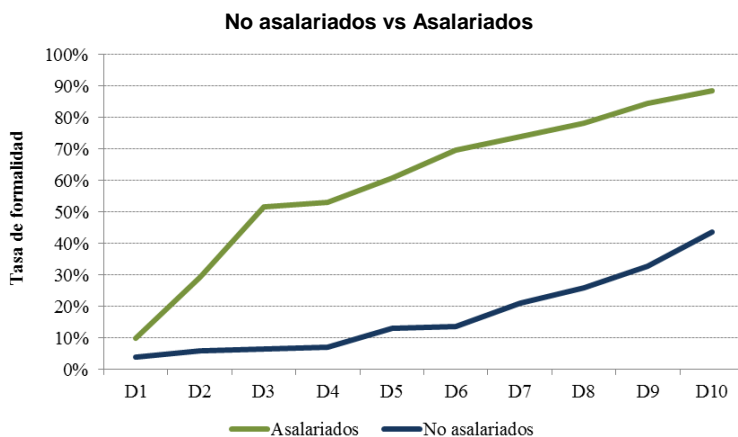
Gráfico 10. Tasa de formalidad de ocupados, circa 2014
Población total 15-64 años



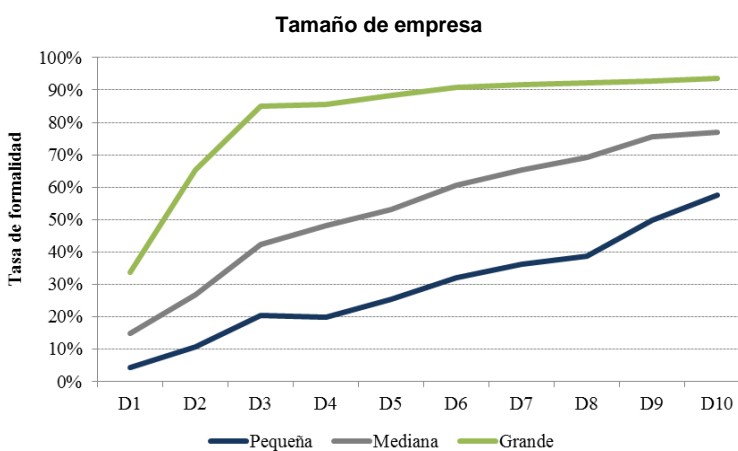
Nota: (1) Estimado bajo metodología armonizada. Los países identificados con (*) fueron estimados a partir de datos de la base de datos de Pensiones del Banco Mundial, encuestas de hogares y proyecciones de población de Naciones Unidas. (2) Tasa de formalidad (ocupados): proporción de ocupados que son contribuyentes o afiliados a un régimen de pensión. En Argentina, República Dominicana, Paraguay, Perú y Venezuela sólo se pregunta sobre afiliación/cotización al sistema previsional a los asalariados, por tanto, la información de ocupados corresponde solamente a la población asalariada.

Fuente: Sistema de Información de Mercado Laboral y Seguridad Social-SIMS.

Gráfico 11. Tasa de formalidad de ocupados por decil de ingreso laboral monetario en ALC, según condición laboral y tamaño de empresa



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas de hogares de cada país, circa 2014.



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas de hogares de cada país, circa 2014.

Tabla 1. Productos de Conocimiento producidos por el BID en el área de Trabajo, 2013-2015

Año	Región	País	Tipo de publicación	Nombre	Autores
2013	CID	México	Nota Técnica	Transiciones entre el trabajo formal e informal y medios de intermediación laboral en México: 2005-2010	Flores Lima, R.; Zamora, S; y Contreras, E.
2013	RG	Regional	Documento de trabajo	Unemployment Insurance in High Informality Countries	Espino, E.; Sánchez, J. M.
2013	RG	Regional	Documento para discusión	Una visión crítica sobre el financiamiento y la asignación de recursos públicos para la capacitación de trabajadores en América Latina y el Caribe	Huneus, C.; De Mendoza, C.; Rucci, G.
2013	RG	Regional	Documento de trabajo	Labor Market Effects of Introducing Unemployment Benefits in an Economy with High Informality	Bosch, M.; Esteban-Pretel, J.
2013	RG	Regional	Libro	Better Pensions, Better Jobs: Towards Universal Coverage in Latin America and the Caribbean	Bosch, M.; Melguizo, A.; Pagés-Serra, C.
2014	CCB	Bahamas	Monografía	In pursuit of employable skills: Understanding employers' demands	Fazio, M. V.; Pinder, E.
2014	CSC	Chile	Nota Técnica	Participación laboral femenina y calidad de empleo	Piras, C.; Rucci, G.
2014	CID	Honduras	Nota Técnica	Perspectivas del mercado de trabajo y las pensiones en Honduras: Desafíos y propuestas	Flores Lima, R.; Pavón Tercero, F.; Tapia Troncoso, W.
2014	CID	Honduras	Monografía	Prácticas de capacitación y reclutamiento de personal en los establecimientos en Honduras	Baptista, D.; Flores Lima, R.
2014	CID	México	Monografía	Construyendo un sistema de aprendizaje a lo largo de la vida en México	Ricart, C.; Morán, T.; Kappaz, C.
2014	CID	Panamá	Monografía	Capacitación y reclutamiento de personal en los establecimientos de Panamá	Baptista, D.; Flores Lima, R.
2014	CID	Panamá	Nota Técnica	Mercados de trabajo y seguridad social en Panamá	Baptista, D.; Flores Lima, R.
2014	CSC	Paraguay	Nota Técnica	Perspectivas del mercado de trabajo y las pensiones en Paraguay: Desafíos y propuestas	Alaimo, V.; Tapia Troncoso, W.
2014	RG	Regional	Libro	Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean	BID; OCDE; BM
2014	RG	Regional	Libro	Social Insurance, Informality, and Labor Markets. How to Protect Workers While Creating Good Jobs	BID; IZA; BM
2014	RG	Regional	Monografía	Cinco hechos sobre la capacitación en firma en ALC	Flores Lima, R.; Rosas-Shady, D.; González-Velosa, C.
2014	CSC	Uruguay	Monografía	Formación para el trabajo en Uruguay: el punto de partida	De Mendoza, C.; Di Capua, L.; Rucci, G.
2014	RG	Regional	Capítulo de libro, DIA, 2014	¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica	Bassi, M.; Rucci G.; Urzúa S.
2015	CID	Belice	Nota Técnica	Estudio sobre el sistema de pensiones en Belice	Tapia Troncoso, W.

Año	Región	País	Tipo de publicación	Nombre	Autores
2015	CSC	Brasil	Documento de trabajo	Nudging the Self-employed into contributing to Social Security - Evidence from a nationwide experiment in Brazil	Villa, J. M.; Fernandes, D.; Bosch, M.
2015	CSC	Chile	Monografía	Educación técnico-profesional en Chile	Arias, E.; Farías, M.; González-Velosa, C.; Huneus, C.; Rucci, G.
2015	CSC	Chile	Documento de trabajo	The Effect of Mandated Child Care on Female Wages in Chile	Prada, M.; Rucci, G.; Urzúa, S.
2015	CSC	Chile	Documento de trabajo	Training Vouchers and Labor Market Outcomes in Chile	Kaplan, D.; Novella, R.; Rucci, G.; Vázquez, C.
2015	CSC	Chile	Nota Técnica	Porque No Quiero o Porque No Puedo- ¿Cuánto No Sabemos del Trabajo Femenino en Chile?	Novella, R. Rucci, G.; Vázquez, C.
2015	CSC	Chile/ Colombia	Documento de trabajo	Returns to Higher Education in Chile and Colombia	González-Velosa, C.; Rucci, G.; Sarzosa, M.; Urzúa, S.
2015	CAN	Colombia	Nota Técnica	Diagnóstico del Sistema Previsional Colombiano y Opciones de Reforma	Bosch, M. Berstein, S.; Castellani, F.; Oliveri, M. L. ; Villa, J. M.
2015	CAN	Perú	Monografía	Hacia un sistema de formación continua de la fuerza laboral en el Perú	Días, J. J.; Chacaltana, J.; Rosas-Shady, D.
2015	RG	Regional	Libro	Empleos para Crecer	Alaimo, V.; Bosch, M.; Kaplan, D.; Pagés-Serra, C.; Ripani, L.
2015	CID	República Dominicana	Documento de trabajo	Are You (Not) Expecting?: The Unforeseen Benefits of Job Training on Teenage Pregnancy	Novella, R.; Ripani, L.
2015	CID	República Dominicana	Documento de trabajo	Experimental Evidence on the Long Term Impacts of a Youth Training Program	Ibarrarán, P.; Kluge, J.; Ripani, L.; Rosas-Shady, D.
2016	CAN	Colombia	Monografía	Avances y retos en la formación para el trabajo en Colombia	González-Velosa, C.; Rosas-Shady, D.
2016	CAN	Perú	Documento de trabajo	Impact Evaluation of the Job Youth Training Program Projovent	Díaz, J. J.; Rosas-Shady, D.
2016	RG	Regional	Nota Técnica	Métodos para anticipar demandas de habilidades	Rucci, G.; González-Velosa, C.
2016	RG	Regional	Libro	El mundo de los servicios públicos de empleo	BID; AMSPE; OCDE
2016	RG	Regional	Capítulo de libro	Ahorrar para desarrollarse: Cómo América Latina y el Caribe pueden ahorrar más y mejor	Berstein, S.; Bosch, M.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, D., D. Autor, D. Dorn, G. Hanson and B. Price (2016). Import Substitution and the Great Employment Sag of the 2000s. *Journal of Labor Economics*. Vol. 34. No. S1. Part 2. pp. S141-S198.
- Ahsan, A. y C. Pagés. 2009. "Are all labor regulations equal? Evidence from Indian manufacturing." *Journal of Comparative Economics* 37, 62–75.
- Alaimo, V. M. Bosch, D. Kaplan, C. Pagés y L. Ripani. 2015. *Empleos para Crecer*. Washington, DC. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Almeida, R., J. Arbelaez, M. Honorati, A. Kuddo, T. Lohmann, M. Ovadiya, L. Pop, M.L Sanchez Puerta y M. Weber. 2012. "Improving Access to Jobs and Earning Opportunities: The Role of Activation and Graduation Policies in Developing Countries". Social Protection and Labor Discussion Paper. No 1204. Background Paper for the World Bank 2012-2022 Social Protection and Labor Strategy.
- Almeida, R. y P. Carneiro. 2012. "Enforcement of Labor Regulation and Informality." *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 4(3), pages 64-89, July. American Economic Association.
- Almeida, R., N. Amaral y F. De Felicio. 2015. "Assessing advances and challenges in technical education in Brazil". A World Bank study. Washington, D.C. World Bank Group.
- Álvarez, Carola; Bueso-Merriam, Jacqueline; Stucchi, Rodolfo. 2012. "So you think you know what drives disbursements at the IDB? Think, think again..". Nota técnica IDB-TN-479. Washington, DC. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Amarante, V., M. Manacorda, A. Vigorito y M. Zerpa. 2011. "Social Assistance and Labor Market Outcomes: Evidence from the Uruguayan PANES," IDB Publications 79879, Washington, DC. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Andersen, T., Feiler, L. y Schulz, G., 2015. "The role of employment service providers: guide to anticipating and matching skills and jobs", vol. 4.
- Andrade, A., M. Bruhn y D. McKenzie. 2012. "A Helping Hand or the Long Arm of the Law? Experimental evidence on what governments can do to formalize firms." Policy Research working paper No. WPS6435, Impact Evaluation series No. IE 92. The World Bank.
- Antón, A, F. Hernandez y S. Levy. 2012. *The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance*. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Antón, A. "The Effect of Payroll Taxes on employment and Wages under High informality". *IZA journal of Labor and Development*. 2014. 3:20.
- Arias Ortiz, E. M. Farías, C. González-Velosa, Huneus, C. y G. Rucci. 2015. "Educación Técnico Profesional en Chile". Washington, DC. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Attanasio, O., C. Meguir y A. Otero (2015). "The Design of A Multi-Tier Contributory Pension System: The Distributional Impact of the 2008 Chilean Pension Reform" en *Social Insurance, Informality and Labor Markets: How to Protect Workers while Creating Good Jobs*, editado por M. Frolich, D. Kaplan, C. Pagés, J. Rigolini and D. Robalino. Oxford University Press.

- Autor, D. F. Levy and R. Murnane. 2003. The Skill Content of Recent Technological Change: an Empirical Exploration. *The Quarterly Journal of Economics*. Vol 118 (4). Pp 1279-1333.
- Autor, D. L. Katz, and M. Kearney, 2006. "The Polarization of the U.S. Labor Market" *American Economic Review Papers and Proceedings*, 96(2), 189–194.
- Autor, D., J. J. Donohue y S. J. Schwab. 2006. "The Costs of Wrongful-Discharge Laws." *The Review of Economics and Statistics*, MIT Press, vol. 88(2), pages 211-231, May.
- Autor, D, D. Dorn, G. Hanson y J.Song. Trade Adjustment: Worker-Level Evidence". 2014. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol, 129:4, pp1799–1860.
- Autor, D. D. Dorn G. Hanson K. Majlesi, 2016 "Importing Political Polarization? The Electoral Consequences of Rising Trade Exposure". MIT Working Paper, April.
- Backes-Gellner, U., M. Kluike, K. Pull y S. Teuber. 2016. "Human resource management and radical innovation. A fuzzy-set QCA of US multinationals in Germany, Switzerland, and the UK". *Journal of Business Economics*, 1-22.
- Banco Mundial. 2011. "Strengthening Skills and Employability in Peru" Labor Skills Programmatic AAA Final Report No. 61699-PE, World Bank.
- Banco Mundial. 2012. World Development Report 2013: Jobs. World Development Report. Washington, DC. World Bank.
- <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11843> License: CC BY 3.0 IGO.
- Banco Mundial. 2015. "Working to End Poverty in Latin America and the Caribbean: Workers, Jobs, and Wages: LAC Poverty and Labor Brief." Washington, D.C. Banco Mundial.
- Baptista, D. y R. Flores. 2014a. "Prácticas de capacitación y reclutamiento de personal de los establecimientos en Panamá". Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Baptista, D. y R. Flores. 2014b. "Prácticas de capacitación y reclutamiento de personal de los establecimientos en Honduras". Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Barrientos, A., Villa, J.M. 2015. Antipoverty Transfers and Labour Market Outcomes: Regression Discontinuity Design Findings. *The Journal of Development Studies* 0, 1–17. doi:10.1080/00220388.2015.1010157.
- Bassanini, A., Booth, A., Brunello, G., de Paola, M. y Leuven, E. (2005). "Workplace Training in Europe." IZA Discussion Paper No. 1640.
- Bassi, M., G. Rucci y S. Urzúa. 2014. "Más allá del aula: formación para la producción" en *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: Políticas e instituciones sólidas para la transformación productiva* editado por G. Crespi, E. Fernández-Arias y E. Stein. Desarrollo en las Américas. Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bassi, M., M. Busso, S. Urzúa y J. Vargas. 2012. *Desconectados: Habilidades, educación y empleo en América Latina*. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bauernschuster, S., O. Falck y S. Heblich. 2009. "Training and Innovation". *Journal of Human Capital*, 3:4, 323-353.
- Bedoya, L. 2012. "Brecha Salarial para los Indígenas en Colombia. Universidad del Valle." Facultad de Ciencias Sociales y Económicas. Departamento de Economía. Mimeo. <http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/3732/4/CB-0472513.pdf>.
- Behncke S., M. Frölich y M. Lechner. 2007. "Unemployed and Their Caseworkers: Should They Be Friends or Foes?" IZA Discussion Paper No. 3149.

- Benmarker, Helge, Mellander, Erik and Öckert, Björn. 2009. "Do regional payroll tax reductions boost employment?", *Labour Economics*, 16, issue 5, p. 480-489.
- Benedict, C. and M. Osborne. 2013 "The future of employment. How Susceptible are jobs to computerization?" Working Paper Oxford Martin Programme on Technology and Employment. University of Oxford.
- Berge, L. K. Bjorvatn y B. Tungodden. 2012. "Human and Financial capital for microenterprise development: Short term and long term evidence from a field experiment in Tanzania". NHH Norwegian School of Economics, Manuscript, August.
- Bergolo, M. y G. Cruces. 2012. "Work and Tax Incentive Effects of Social Insurance Programs: Evidence from and Employment Based Benefit Extension" http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2154274.
- Bernal, R., M. Eslava y M. Melendez. 2015. "Taxing Where You Should: Formal Employment and Corporate Income vs Payroll Taxes in the Colombian 2012 Tax Reform." *Econ Estudio*.
- Berniell, L. y Mata D. 2016. "Starting on the right track: Experimental evidence from a large-scale apprenticeship program". Forthcoming.
- Berstein, S. y R. A. Chumacero. 2006. "Quantifying the Costs of Investment Limits for Chilean Pension Funds." *Fiscal Studies* 27(1) marzo: 99–123.
- Berstein, S., O. Fuentes y F. Villatoro. 2013. "Default Investment Strategies in a Defined Contribution Pension System: A Pension Risk Model Application for the Chilean Case." *Journal of Pension Economics and Finance* 12(04) octubre: 379–414.
- Berstein, S. y M. Bosch. 2016. "El Tiempo se acaba: La demografía del ahorro". En *Ahorrar para Desarrollarse: Como América Latina y el Caribe puede ahorrar más y mejor*. Cavallo, D. y T. Serebrisky. Editores, Development in the Americas, 2016. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Besley, T. and R. Burgess. 2004. "Can labor regulation hinder economic performance? Evidence from India." *The Quarterly Journal of Economics* 2004, 91–134.
- Betcherman, G., M. Daysal y C. Pagés. 2010. "Do employment subsidies work? Evidence from regionally targeted subsidies in Turkey." *Labour Economics*, 17 (2010) 710–722.
- BID, AMSPE y OCDE. 2016. *El Mundo de los servicios públicos de empleo*. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. 2016a. *Ahorrar para Desarrollarse: Como América Latina y el Caribe puede ahorrar más y mejor*, Development in the Americas. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. 2016b. "Tiempo de decisiones: América Latina y el Caribe ante sus desafíos". Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe. Washington D.C. Banco Interamericano De Desarrollo.
- Bird, R. y M. Smart. 2014. "Financing Social Expenditures in Developing Countries: Payroll or Value-Added Taxes?" Chapter 13 in *Social Insurance, Informality and Labor Markets: How to Protect Workers while Creating Good Jobs*. Frolich, M. D. Kaplan, C. Pages, J. Rigolini and D. Robalino Editors. Oxford U. Press. United Kindgom.
- Black, D. A., Smith, J. A., Berger, M. C. y Noel, B. J., 2003. "Is the Threat of Reemployment Services More Effective than the Services Themselves? Evidence from Random Assignment in the UI System". *American Economic Review*, 93, 1313-1327.

- Blanchard, O. y J. Tirole. 2008. "The Joint Design of Unemployment Insurance and Employment Protection: A First Pass." *Journal of the European Economic Association*, MIT Press, Vol. 6(1), pages 45-77, 03.
- Blattman, C y L. Ralston. 2015. *Generating Employment in Poor and Fragile States: Evidence from Labor Market and Entrepreneurship Programs* (July 19, 2015). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2622220> .
- Blom, A. y Hobbs, C. 2008. "School and work in the Eastern Caribbean: Does the education system adequately prepare youth for the global economy?" *Banco Mundial*.
- Bloom, N. B. Eifert, A. Mahajan, D. McKenzie y J. Roberts. 2013. "Does Management Matter: Evidence from India" *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 128 Issue 1.
- Bonnal, L., Mendes, S. y Sofer, C. 2002. 'School-to-Work Transition: Apprenticeship versus Vocational School in France', *International Journal of Manpower*, 23 (5), 426–442.
- Bos, M. S., A. J. Ganimian y E. Vegas. 2014. "¿Cómo se desempeñan los estudiantes pobres y ricos?" *Serie de briefs, América Latina en PISA 2012*. Documento de trabajo Núm. 154961. Cambridge, MA: Harvard University Open Scholar.
- Bosch, M. S. Berstein, F. Castellani, M. L. Oliveri y J.M. Villa. 2015. "Diagnóstico del sistema previsional Colombiano y opciones de reforma". *Nota Técnica No. 825*. Washington, DC. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bosch, M., A. Melguizo y C. Pagés. 2013. *Mejores Pensiones, Mejores Trabajos: Hacia la Cobertura Universal en América Latina y el Caribe*. Washington DC. Banco Interamericano De Desarrollo.
- Bosch, M., Campos-Vazquez, R.M., 2014. The Trade-Offs of Welfare Policies in Labor Markets with Informal Jobs: The Case of the "Seguro Popular" Program in Mexico. *American Economic Journal: Economic Policy* 6, 71–99. doi:10.1257/pol.6.4.71
- Bosch, M., M. Stampini y G. Bedoya. 2012. "Are Conditional Cash Transfers Associated with Lower Labor Supply? Evidence from Mexico's Opportunities Over the Period 2000-2009." *Nota Técnica 497*. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bosch, M., R. Maldonado and N. Schady. 2013. "The Effects of the 'Bono de Desarrollo Humano' on the Labor Market". *Mimeo*.
- Brauw, A. de, Gilligan, D.O., Hoddinott, J., Roy, S., 2015. *Bolsa Familia and Household Labor Supply*. *Economic Development and Cultural Change* 63, 423–457.
- Bruhn M., D. Karlan y A. Schoar. 2013. *The Impact of Consulting Services on Small and Medium Enterprises Evidence from a Randomized Trail in Mexico*. Policy Research Working Paper 6508, Banco Mundial.
- Bruhn, M. and D, McKenzie. 2014. "Entry Regulation and the Formalization of Microenterprises in Developing Countries". *The World Bank Research Observer*. Oxford University Press.
- Bruhn, M., D. Karlan y A. Schoar. 2010. "What Capital Is Missing in Developing Countries?" *American Economic Review*, 100:2, 629-633.
- Brynjolfsson, E. y A. McAfee. 2015. "The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies." *Nueva York y Londres: W. W. Norton & Company*.
- Bucarey, Alonso y S. Urzúa. 2013. "El retorno económico de la educación media técnico profesional en Chile". *Estudios Públicos*, N° 129 (verano 2013), 1-48.

- Busso, M., A. Fernández y C. Tamayo. 2016. "Firm Productivity as an Engine of Saving." Nota técnica del BID no. 963. Departamento de Investigación y Economista Jefe, Washington, DC. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Busso, M. M.V. Fazio y S. Levy Algazi. 2012. "(In) Formal and (Un) Productive: the Productivity Costs of Excessive Informality in Mexico" IADB Working Paper Series IDB-WP-341. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cahuc, P. 2014. "Short-time Work Compensations and Employment". IZA World of Labor. 2014:11. wol.iza.org. May.
- Caliendo, M., K. Tatsiramos y A. Uhlenhoff. 2009. "Benefit duration, unemployment duration and job match quality: A regression-discontinuity approach." IZA Discussion Paper No. 4670.
- Campbell, M. 2012. "Skills for Prosperity? A Review of OECD and Partner Country Skill Strategies". Llares Research Paper No. 39. Centre for Learning and Life Chances in Knowledge Economies and Societies.
- Card, D., J. Kluve y A. Weber. 2010. "Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis." The Economic Journal 2010, 120, F452-F477.
- Card, D., J. Kluve y A. Weber. 2015. "What Works? A Meta-Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations." The National Bureau of Economic Research.
- Carneiro, P. y J. Heckman. 2003. "Human Capital Policy", In: Inequality in America: What Role for Human Capital Policies (edited by James Heckman and Alan Krueger), MIT Press.
- CEDEFOP. 2009a. Building on skills forecasts — Comparing methods and applications. Office for Official Publications of the European Communities.
- CEDEFOP. 2009b. Skills for Europe's future: Anticipating occupational skills needs. Office for Official Publications of the European Communities.
- CEPAL. 2010. *Time for equality: closing gaps, opening trails*. Santiago. Chile.
- CEPAL. 2012. *Structural Change for Equality: An Integrated Approach to Development*. Santiago. Chile.
- CEPAL. 2015. Panorama Social de América Latina 2015. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL/OIT. 2014, *Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral, Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*. No. 10, Santiago, Mayo.
- CEPAL/OIT. 2015. Employment Situation in Latin America and the Caribbean: Universal social protection in labour markets with high levels of informality (No. 12), Joint report.
- Cingano, F., M. Leonardi, J. Messina y G. Pica. 2015. "Employment Protection Legislation, Capital Investment and Access to Credit: Evidence from Italy." The Economic Journal (doi: 10.1111/eoj.12212)
- Colombo, E. y L. Stanca. 2014. "The Impact of Training on Productivity: Evidence from a Large Panel of Firms". International Journal of Manpower, 35:8, 1140-1158.
- Coslovsky, S.V., 2014. "Flying Under the Radar? The State and the Enforcement of Labour Laws in Brazil". Oxford Development Studies 42, 190–216.
- Crespi, G. E. Fernandez-Arias y E. Stein. 2014. *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e Instituciones Sólidas para la Transformación Económica*. Desarrollo en las Américas, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.

- Cruces, G., & Lanjouw, P., Lucchetti, L., Perova, E., Vakis, R. y Viollaz, M., 2011. "Intra-generational mobility and repeated cross-sections: a three-country validation exercise," Policy Research Working Paper Series 5916, Banco Mundial.
- Cruces, G., S. Galiani y S. Kidyba. 2010. "Payroll taxes, wages and employment: Identification through policy changes," *Labour Economics*, Elsevier, vol. 17(4), pages 743-749, August.
- Cunha, F., J. Heckman y S. Schennach. 2010. "Estimating the Technology of Cognitive and Noncognitive Skill Formation" *Econometrica*, Econometric Society, vol. 78(3), pages 883-931, 05.
- Chacaltana, J, J. J. Díaz y Rosas-Shady, D. 2015. "Hacia un sistema de formación continua de la fuerza laboral en el Perú". Washington, DC. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Chetty, R., Friedman, J.N., Leth-Petersen, S., Nielsen, T.H. y Olsen, T., 2014. "Active vs. Passive Decisions and Crowd-Out in Retirement Savings Accounts: Evidence from Denmark". *The Quarterly Journal of Economics* 129, 1141–1219. doi:10.1093/qje/qju013.
- Choi, J. J., D. Laibson, B. C. Madrian y A. Metrick. 2004. "Saving or Retirement on the Path of Least Resistance." UCLA Department of Economics.
- Conti, M y G. Sulis, 2016. "Human Capital, Employment Protection and Growth in Europe" *Journal of Comparative Economics*, vol. 44. Issue 2, May 2016, 213-230.
- De Griep, A. y J. Sauermann. 2012. "The Effects of Training on Worker and Co-worker Productivity: Evidence from a Field Experiment" *Economic Journal* Volume 122, Issue 560, pages 376–399, May 2012.
- De Mel, S. D. McKenzie y C. Woodruff. 2014. Business Training and Female Enterprise Start-up, growth and Dynamics: Experimental Evidence from Sri Lanka". *Journal of Development Economics*, 106: 199-210. January.
- De Mel, S., D. McKenzie y C. Woodruff. 2012. "Business Training and Female Enterprise Start-up, Growth, and Dynamics Experimental Evidence from Sri Lanka." The World Bank Development Research Group Finance and Private Sector Development Team. July.
- De Mendoza, C., L. di Capua, y G. Rucci. 2013. "Formación para el trabajo en Uruguay. Punto de partida". Washington, DC. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Díaz, J. y Rosas-Shady, D. 2016. "Impact evaluation of the Job Youth Training Program Projoven". Documento de trabajo IDB-WP-693. Washington, DC. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Dipietro, R.B. 2006. "Return on Investment in Managerial Training". *Journal of Foodservice Business Research*, 7:4, 79-96.
- Dolton, P. & O'Neill, D., 1996. "Unemployment Duration and the Restart Effect: Some Experimental Evidence," *Economic Journal*, Royal Economic Society, vol. 106(435), pages 387-400, March.
- Dostie, B. 2014b. Innovation, Productivity, and Training. IZA Discussion Paper No. 8506.
- Dostie, B. y P.T. Benoit. 2014a. "Firm-Sponsored Classroom Training: Is It Worth It for Older Workers?" *Canadian Public Policy*, 40:4, 377-390.
- Downes, A. 2007. "Labour Markets and Human Resources Development in the Caribbean" University of West Indies, Barbados.

- Easterly, W. 2001. "The Middle Class Consensus and Economic Development", Journal of Economic Growth, vol.6 (4), pp.317-335.
- Egebark, J. and N. Kaunitz. 2013. Do payroll tax cuts raise youth employment? Working Paper Series 2013:27, IFAU - Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy.
- Eichhorst, W. 2015. "Does Vocational Training Help People to Find a Good Job?" IZA World of Labor 2015:112.
- Eichhorst, W., N. Rodríguez-Planas, R. Schmidl y K. Zimmermann. 2012. "A Roadmap to Vocational Education and Training Systems Around the World." IZA Discussion Papers 7110, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad. 2011. <http://www.iadb.org/document.cfm?id=35802223>
- European Commission. 2014. PES Recruitment Services for Employers, Peer Review Comparative Paper, Brussels, Author: M. Dietz, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=964>.
- European Commission. 2015. Identification of latest trends and current developments in methods to profile jobseekers in European Public Employment Services: Final report. Brussels: Authors: Barnes, S-A., Wright, S., Irving, P. and Deganis, I. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14173&langId=en>
- Fahr, René & Sunde, Uwe. 2006. "Did the Hartz Reforms Speed-Up Job Creation? A Macro-Evaluation Using Empirical Matching Functions," IZA Discussion Papers 2470, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Fares, J. y O. S. Puerto. 2009. "Towards Comprehensive Training." Washington, D.C. Banco Mundial.
- Ferreira de Souza, Pedro H. G. 2011. "Poverty, Inequality and Social Policies in Brazil, 1995-2009", Institute for Applied Economic Research (IPEA). IPC Working paper 87.
- Ferreira, F. H. G., J. Messina, J. Rigolini, L. F. López-Calva, M. A. Lugo, y R. Vakis. 2013. Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class. Washington, D.C. Banco Mundial.
- Fieldsend, G. 2016. "Understanding and Comparing Successful Education and Training Systems around the World: Australia, United Kingdom, New Zealand, Korea and Switzerland" Mimeo. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Filges T, L.P. Geerdsen, A.S.D. Knudsen, A.M.K. Jorgensen and K. Kowalski. 2013. "Unemployment Benefit Exhaustion: Incentive Effects on Job Finding Rates: A Systematic Review." Campbell Systematic Reviews 2013:4 DOI: 10.4073/csr.2013.4.
- Fiszbein, A. and Schady, N. 2009. *Conditional Cash Transfers, Reducing Present and Future poverty*. Banco Mundial.
- Flores Lima, R. 2010. "Innovaciones en la Evaluación de Impacto del Servicio de Intermediación Laboral en México". Nota Técnica IDB-TN-118. Washington DC. BID.
- Flores Lima, R., S. Zamora, y E. Contreras. 2013 "Transiciones entre el trabajo formal e informal y medios de intermediación laboral en México 2005-10." Nota Técnica. IDB-TN-525. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- FOMIN. 2012. Dando una Oportunidad a la Juventud: Una Agenda para la Acción. Washington, D.C.

- Forero, David, and Roberto Steiner. 2015. "Evaluación de Impacto de La Reforma Tributaria de 2012 a Través de Equilibrio General". Fedesarrollo.
- Frölich, Markus, David Kaplan, Carmen Pagés, Jamele Rigolini y David Robalino, eds. 2014. *Social Insurance, Informality, and Labor Markets: How to Protect Workers While Creating Good Jobs*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- Galiani, S. y P. Gertler. 2009. "Primer Seguimiento a la Evaluación del Programa de Adultos Mayores de 70 años y Más en Zonas Rurales (Programa 70 y más)". Artículo no publicado. SEDESOL.
- Galiani, S., Gertler, P. y Bando, R. 2016. Non-contributory pensions. *Labour Economics* 38, 47–58. doi:10.1016/j.labeco.2015.11.003.
- Gambin, L. A. Green y T. Hogarth. 2009. Exploring the links between Skills and Productivity: Final Report. Institute of Employment Research. U. of Warwick.
- Garganta, S y L. Gasparini. 2012. "El Impacto de un Programa Social sobre la Informalidad Laboral: El caso de la AUH en Argentina." CEDLAS WP 133, Universidad Nacional de la Plata.
- Gasparini, L. y M. Marchionni (eds.). 2015. Bridging gender gaps? The rise and deceleration of female labor force participation in Latin America. Primera edición. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2015.
- Gasparini, L., F. Haimovich y S. Olivieri. 2007. "Labor Informality Bias of a Poverty Alleviation Program in Argentina." *Journal of Applied Economics*, Vol. XII(2):181-205 (noviembre), Universidad del CEMA.
- Gasparini, L., S. Galiani, G. Cruces, y P. Acosta. 2011. "Educational Upgrading and Returns to Skills in Latin America: Evidence from a Supply-Demand Framework, 1990–2010." Documento de trabajo de investigación de políticas Núm. 5921. Washington, D.C. Banco Mundial.
- Gerard, F. y G. Gonzaga. 2013. "Informal Labor and the Cost of Social Programs: Evidence from 15 years of Unemployment Insurance in Brazil". Social Science Electronic Publishing. Disponible en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2289880.
- Gine, X. G. Mansuri. 2014. "Money or ideas? A field experiment on constraints to entrepreneurship in rural Pakistan". World Bank Policy Research Working Paper # 6959, Junio.
- Gómez Sabaíni, J.C Cetrángolo y D. Morán. 2012. "Informalidad y tributación en América Latina: Explorando los nexos para mejorar la equidad" CEPAL. Serie macroeconomía del desarrollo. 124. Septiembre.
- González-Rozada, M., L. Ronconi y H. Ruffo. 2011. "Protecting Workers against Unemployment in Latin America and the Caribbean: Evidence from Argentina." IDB Working Paper Series No. IDB-WP-268. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo.
- González-Velosa, C. R. Flores y D. Rosas-Shady. 2014. "Cinco hechos sobre la capacitación en firma en América Latina y el Caribe". Washington, DC. Banco Interamericano de Desarrollo.
- González-Velosa, C. G. Rucci, M. Sarzosa, S. Urzua. 2015. "Returns to Higher Education in Chile and Colombia". IDB Working Papers. WP- 587. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo.

- González-Velosa, C. y D. Rosas-Shady. 2016. "Avances y retos en la formación para el trabajo en Colombia". Washington, DC. Banco Interamericano de Desarrollo.
- González-Velosa, C. y G. Rucci. 2016. "Métodos para anticipar demandas de habilidades". Banco Interamericano de Desarrollo. Nota técnica IDB-TN-954. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- González-Velosa, C., L. Ripani y D. Rosas-Shady. 2012. "¿Cómo mejorar las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes en América Latina?" IDB Publications 78338, Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Graversen, B. and J. van Ours. 2008. "Activating Unemployed Workers Works; Experimental Evidence from Denmark", *Economics Letters*, Vol. 100, No. 2, pp. 308-310.
- Gruber, J. 1994. "The Incidence of Mandated maternity benefits". *American Economic Review*. 84:622-641.
- Gruber, J. 1997. "The incidence of payroll taxation: Evidence from Chile." *Journal of Labor Economics*, Vol.15, No.3, Part 2, pp.S72-S101.
- Guner, N.; G. Ventura y Xu Yi. 2008. "Macroeconomic Implications of Size-Dependent Policies," *Review of Economic Dynamics*, Elsevier for the Society for Economic Dynamics, vol. 11(4), pages 721-744, October.
- Häggglund, P. 2011. "Are There Pre-Programme Effects of Swedish Active Labour Market Policies? Evidence from Three Randomized Experiments", *Economic Letters*, Vol. 112, No. 1, pp. 91-93.
- Halpern, Robert. 2009. *The Means to Grow Up. Reinventing Apprenticeship as a Developmental Support in Adolescence*. New York: Routledge.
- Haltinawanger, J. A. Kugler, M. Kugler, A. Micco y C. Pagés. 2004. *Policy Reform*, December, Vol 7(4), pp. 191-208.
- Hanushek, E., L. Woessmann y L. Zhang. 2011. "General Education, Vocational Education, and Labor-Market Outcomes over the Life-Cycle." NBER Working Paper 17504, October.
- Hanushek, Eric A. y Ludger Woessmann. 2008. "The Role of Cognitive Skills in Economic Development." *Journal of Economic Literature*, 46(3): 607-68.
- Hasluck, C., 2008. *The Use of Statistical Profiling for Targeting Employment Services: The International Experience*. In: Di Domenico, G. and Spattini, S., eds. *New European Approaches to Long-Term Unemployment. What role for public employment services and what market for private stakeholders?* Netherlands: Kluwer Law International, pp. 39-56. ISBN 978-90-411-2614-6.
- Hausmann, R. y C. Hidalgo. "The network structure of economic output". *Journal of Economic Growth* (2011) 16:309–342.
- Heckman, J. J. 2000. "Policies to Foster Human Capital." *Research in Economics*, Vol. 54, No.1, pp. 3-56.
- Heckman, J. J., J. Stixrud y S. Urzúa. 2006. "The Effects of Cognitive and Noncognitive Abilities on Labor Market Outcomes and Social Behavior." *Journal of Labor Economics*, Vol. 24, No. 3, pp. 411-482.
- Heckman, J. J. y C. Pages. 2004. *Law and employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*. Chicago, University of Chicago Press. pp. 1-107.

- Heckman, J.J. y T. Kautz. 2012. "Hard Evidence on Soft Skills". *Labour Economics*. 19 (2012) 451-464.
- Heckman, James and Joseph Hotz. 1989. "Choosing Among Alternative Nonexperimental Methods for Estimating the Impact of Social Programs: The Case of Manpower Training," *Journal of the American Statistical Association*, 1989, 84 (408), 862–874.
- Hernani, W., M. Villegas y E. Yáñez. 2011. "Unemployment in Bolivia: Risks and Labor Market Policies." Documento de trabajo Núm. IDB-WP-271. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hopenhayn, H. y J. P. Nicolini. 1997. Optimal Unemployment Insurance. *The Journal of Political Economy*, Vol. 105, No. 2. (Apr., 1997), pp. 412-438.
- Hotz, Joseph, A. Ahituv y M. Tienda. 2000. "Transition from School to Work: Black, Hispanic and White Men in the 1980s," in *Back to Shared Prosperity: The Growing Inequality of Wealth and Income in America*, R. Marshall, ed., New York: M. E. Sharpe, 2000, pp. 250-258.
- Hsieh, C T, y P. Klenow. 2007. "Misallocation and Manufacturing TFP in China and India". National Bureau of Economic Research Working Paper No.13290. Cambridge.
- Huneus, C., C. De Mendoza y G. Rucci. 2013. "Una visión crítica sobre el financiamiento y la asignación de recursos públicos para la capacitación de trabajadores en América Latina y el Caribe". Documento para discusión IDB-DP-265 (febrero). Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Huneus, C., de Mendoza, C. y G. Rucci. 2013. "Una visión crítica sobre el financiamiento y la asignación de recursos públicos para la capacitación de trabajadores en América Latina y el Caribe." Banco Interamericano de Desarrollo. Documento para discusión # IDB-DP-265.
- Huneus, C., Leiva, S. y Micco, A. 2012. "Unemployment Insurance and Search Effort in Chile" Documento de Trabajo IDB-WP-313. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ibarrarán, P. and D. Rosas-Shady. 2009. "Evaluating the impact of job training programmes in Latin America: evidence from IDB funded operations." *Journal of Development Effectiveness* , Vol. 1, No. 2, pp. 195-216.
- Ibarrarán, P., J. Kluve, L. Ripani y D. Rosas-Shady. 2015. "Experimental Evidence on the Long-Term Impacts of a Youth Training Program." Documento de discusión de IZA Núm. 9136 (junio). Bonn: IZA.
- Jacobson, L., R.J. LaLonde y D.G. Sullivan. 1993. "Earnings Losses of Displaced Workers," *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 83(4), pages 685-709, September.
- Kanbur, R., Ronconi, L. 2016. *Enforcement Matters: The Effective Regulation of Labor* (CEPR Discussion Paper No. 11098). C.E.P.R. Discussion Papers.
- Kaplan, D. y Levy, S. 2014: "The evolution of social security systems in Latin America" in Markus Frolich, David Kaplan, Carmen Pagés, Jamele Rigolini and David Robalino (eds.), *Social insurance, informality, and labor markets: how to protect workers while creating good jobs* (New York NY, Oxford University Press), pp. 33-56.
- Kaplan, D, R. Novella, G. Rucci y C. Vazquez. 2015. *Training Vouchers and Labor Market Outcomes in Chile*". IDB Working Paper Series No. IDB-WP-585. Washington, DC. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Kaplan, D. y J. Sadka. 2011. "The Plaintiff's Role in Enforcing a Court Ruling: Evidence from a Labor Court in Mexico." Working Paper IDB-WP-264. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Karlan, D, Martin Valdivia. 2011. "Teaching Entrepreneurship: Impact of Business Training on MicroFinance Clients and Institutions". *Review of Economics and Statistics*, 93 (2). 510-527.
- Kemple, J. J. y J.L. Rock. 1996. "Career Academies: Early Implementation Lessons from a 10-Site Evaluation." New York: Manpower Demonstration Research Corporation.
- Kemple, J.J. y C.J. Willner. 2008. "Career Academies: Long-Term Impacts on Labor Market Outcomes, Educational Attainment, and Transitions to Adulthood." New York; NY: MDRC.
- Kemple, J.J. y J. Snipes. 2000. "Career Academies: Impacts on Students' Engagement and Performance in High School." New York; NY: MDRC.
- Kluve, J. 2006. "The Effectiveness of European Active Labor Market Policy." IZA Discussion Papers No. 2018. Institute for the Study of Labor (IZA).
- Kluve, J. 2010. "The effectiveness of European active labor market programs." *Labour Economics*, Elsevier, Vol. 17(6), pages 904-918, December.
- Konings, J. y S. Vanormelingen. 2015. "The Impact of Training on Productivity and Wages: Firm Level Evidence". IZA DP No. 4731.
- Korkeamäki, O., y Uusitalo, R. 2009. Employment and wage effects of a payroll-tax cut—evidence from a regional experiment. *International Tax and Public Finance*, 16(6), 753-772.
- Kugler, A. 2002. "From Severance Pay to Self-Insurance: Effects of Severance Payments Savings Accounts in Colombia." Documento de discusión de CEPR Núm. 3197. Londres: CEPR.
- Kugler, A. Kugler, M., Saavedra, J. y Herrera, L. 2015. Long-term Direct and Spillover Effects of Job Training: Experimental Evidence from Colombia. NBER Working Paper No. 21607.
- Kugler, A. y Kugler, M. (2015). "Impactos de La Ley 1607 Sobre El Empleo Formal En Colombia".
- Kugler, A. y M. Kugler. 2003. "The Labour Market Effects of Payroll Taxes in a Middle-Income Country: Evidence from Colombia." CEPR Discussion Papers, No.4046.
- Lalive, R., J.C Van Ours y J. Zweimüller. 2006. "How Changes in Potential Benefit Duration Affect Equilibrium Unemployment," Discussion Paper 2006-94, Tilburg University, Center for Economic Research.
- Larsen, CA y Vesan, P. 2012, 'Why Public Employment Services Always Fail. Double-sided Asymmetric Information and the Replacement of Low-skill Workers in six European Countries' *Public Administration*, vol 90, no. 2, pp. 466 - 479., 10.1111/j.1467-9299.2011.02000.x
- Lerman, R. 2014. "Do Firms Benefit from Apprenticeship Investments?" *IZA World of Labor* 2014: 55.
- Lerman, R.I. 2013. "Skill Development in Middle Level Occupations: The Role of Apprenticeship Training." IZA Policy Paper No. 61 May. Institute for the Study of Labor (IZA).
- Levy, S. 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*. Washington DC, Brookings Institution Press.

- Levy, S. y N. Schady. 2013. "Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance and Redistribution." *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 27, No.2. pp. 193-218.
- Lipp, 2005 - Lipp, R. 2005. "Jobseeker Profiling: The Australian Experience." Paper presented at EU-Profiling Seminar, Nuremberg.
- Loxha, Artan y Morgandi, Matteo. 2014. Profiling the Unemployed: A Review of OECD Experiences and Implications for Emerging Economies. Social Protection and labor discussion paper no. SP 1424. Washington, DC. Banco Mundial.
- Lustig, N., Pessino, C. y Scott, J. 2013. The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: An Overview (Working Paper No. 1313). Tulane University, Department of Economics.
- Madrian, B. C. y D. F. Shea. 2001. "The power of suggestion: inertia in 401(k) participation and savings behavior" *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 116(4), pages 1149-1187, November. MIT Press.
- Mano, Y., A. Iddrisu, Y. Yutaka y T. Sonobe. 2011. How Can Micro and Small Enterprises in Sub-Saharan Africa Become More Productive? The Impacts of Experimental Basic Managerial Training. Policy Research Working Paper No. 5755, Banco Mundial.
- Manpower. 2015. Talent Shortage Survey. Manpower Group.
- Martín, I., 2011. Labour Market Information Systems and Labour Migration Information in Six Developing Countries: The Challenge of Integration. A Comparative Study of Colombia, Costa Rica, Ghana, Nicaragua, Senegal and Tunisia. IOM 'Best Practices on Collecting and Sharing Labour Migration Data for the Improvement of the Labour Market Information Systems (LMISS)' project, Brussels, pp.29-30.
- Martínez, C., E. Puentes y J. Ruiz-Tagle. 2013. "Micro-Entrepreneurship Training and Asset Transfers: Short Term Impacts on the Poor." Serie Documentos de Trabajo. Universidad de Chile. Facultad de Economía, Marzo.
- Mazza, J. 2011. "Fast Tracking Jobs: Advances and Next Steps for Labor Intermediation Services in Latin America" and the Caribbean." Nota técnica IDB-TN-344. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mazza, J., A. Paris, G. Márquez y L. Ripani. 2005. "El BID y la creación de empleos en las Américas: Informe a la cumbre hemisférica." IDB Publications 55078. Washington, DC. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Medina, C., J. Núñez y J. Tamayo. 2012. "The Unemployment Subsidy Program in Colombia: An Assessment." Documento de trabajo IDB-WP-369. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mejía, D. y Camacho, A., 2014. The externalities of conditional cash transfer programs on crime: the case of Bogotá's Familias en Acción program.
- Menezes-Filho, N. y Muendler M 2011. Labor Reallocation in Response to Trade Reform. NBER Working Paper No 17372, Cambridge, MA.
- Micco, A. and C. Pagés. 2006. "The economic effects of employment protection: Evidence from international industry-level data." IZA discussion paper No. 2433.
- Michaelides, M. 2013, "Are Reemployment Services Effective in Periods of High Unemployment? Experimental Evidence from the Great Recession" en <http://www.solejole.org/13417.pdf>

- Miller, C., Bos, J., Porter, K., Tseng, F. y Abe, Y. 2005. "The Challenge of Repeating Success in a Changing World: Final Report in the Center for Employment Training Replication Sites". New York: MDRC, 2005.
- Neuman, S. y A. Ziderman. 1999. "Vocational Education in Israel: Wage Effects of the VocEd-Occupation Match." *The Journal of Human Resources* 34 (2): 407-20.
- Ninno, C., K. Subbarao y A. Milazzo. 2009. "How to Make Public Works Work: A Review of Experiences". Social Protection Discussion Paper 905. Banco Mundial, Washington, DC.
- OCDE, Banco Mundial y BID. 2015. *Pensions at a glance: Latin America and the Caribbean*.
- OCDE. 1994. *The OECD Jobs Study, Evidence and explanations, Part II: The adjustment potential of labour market*, Paris, OECD.
- OCDE. 2010. *Latin American Economic Outlook 2011: How Middle-Class Is Latin America?*, OCDE Development Center, Paris.
- OCDE. 2011. *OECD Economic Outlook*. No. 89, Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, May.
- OCDE. 2012. *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do –Student Performance in Reading, Mathematics and Science (Volume I)*.
- OCDE. 2013. *OECD Employment Outlook 2013*, OECD Development Center, Paris.
- OCDE. 2015a. *OECD Employment Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris.
- OCDE. 2015b. *Skills for Social Progress: The Power of Social and Emotional Skills*. OECD Skills Studies. OECD Publishing.
- OECD (2015c), *Back to Work: Sweden: Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015d), *Back to Work: Canada: Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers*, OECD Publishing, Paris.
- OCDE-Naciones Unidas-CAF. 2014. *Perspectivas económicas de América Latina 2015. Educación, Competencias e Innovación para el Desarrollo*.
- OIT. 1998 *Ilo Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up*. Geneve. <http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--en/index.htm>
- OIT (2016a) *World Employment Social Outlook: Transforming Jobs to End Poverty*. Ginebra.
- OIT. 2007. *Panorama Laboral 2007*. Lima: OIT/ Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- OIT. 2010. *Una fuerza de trabajo capacitada para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado. Estrategia de formación del G20*. Organización Internacional del Trabajo.
- OIT. 2012. *Servicios de Empleo*. Empleo para la Justicia Social y una Globalización equitativa. Ginebra.
- OIT. 2013a. *Comparative review of unemployment and employment insurance experiences in Asia and worldwide* ILO/Oficina Regional para Asia y el Pacífico.
- OIT. 2013b. *World of Work Report: Repairing the Economic and Social Fabric*. Ginebra.
- OIT. 2014a. *Global Employment Trends , 2014. Risk of a Jobless Recovery?* Ginebra.

- OIT. 2014b. Social Protection Global Policy Trends 2010-2015. From Fiscal Consolidation to Expanding Social Protection: Key to Crisis Recovery, Inclusive Development and Social Justice (Social Protection Policy Papers No. Paper 12). Ginebra.
- OIT. 2015. *Global Employment Social Outlook Trends 2015*. Ginebra.
- OIT. 2016b. What works active labour market policies in Latin America and the Caribbean. Forthcoming.
- Pagés, C. 2010. *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up*. Banco Interamericano de Desarrollo y Palgrave MacMillan, New York.
- Percival, J., B. Cozzarin y S. Formanek. 2013. "Return on Investment for Workplace Training: The Canadian Experience". *International Journal of Training and Development*, 17:1, 20-32.
- Perry, G., O. Arias, J. López, W. Maloney, P. Fajnzylber, P. Mason y J. Saavedra-Chanduvi. 2007. "Informality: Exit and Exclusion", Banco Mundial.
- Pignatti, C. M. 2016. Do Public Employment Services improve employment outcomes? Evidence from Colombia, ILO Research Department working paper no. 10, ILO, Geneva, viewed 17 Jun 2016.
- Pinder, E. y Fazio, M.V. 2013. "In Pursuit of Employable Skills: Understanding Employer Demands- Analysis of The Bahamas' 2012 Wages and Productivity Survey", Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Quintini, Glenda y Thomas Manfredi. 2009. "Going Separate Ways? School-to-Work Transitions in the United States and Europe." OECD Social, Employment and Migration Working Paper 90.
- Quintini, Glenda, John P. Martin y Sebastien Martin. 2007. "The Changing Nature of the School-to-Work Transition Process in OECD Countries." IZA Discussion Paper 2582.
- Reed, D., A. Yung-Hsu, R. Kleinman, A. Mastri, A. Reed, S. Sattar y J. Ziegler. 2012. "An Effectiveness Assessment and Cost-Benefit Analysis of Registered Apprenticeship in 10 States." Final Report July 25, 2012. Mathematic Policy Research.
- Ricart, C. T. Morán y C. Kappaz. 2014. "Construyendo un sistema de aprendizaje a lo largo de la vida en México". Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Robalino, D. 2014. Designing Unemployment Insurance in Developing Countries. IZA World of Labor 2014:15.
- Rodriguez, J. y S. Urzúa. 2013 "An Evaluation of Training Programs Financed by Public Funds in Chile" Mimeo.
- Rofman, R., Apella, I. y Vezza, E., 2014. Beyond Contributory Pensions: Fourteen Experiences with Coverage Expansion in Latin America. World Bank Publications.
- Rose, Mike. 2004. *The Mind at Work: Valuing the Intelligence of the American Worker*. New York: Viking Books.
- Rosholm, M., J. Staghøj, M. Svarer y B. Hammer. 2006: "A Danish Profiling System", *Nationaløkonomisk Tidsskrift (Danish Economic Journal)*, Vol. 144, 209-229.
- Rubio, M. 2008. "Evaluation of the Laws: Criminology Lessons". *Revista de Economía Institucional*. Vol. 10, No. 19, Second Semester 2008.

- Rupietta, C. y U. Bakes-Gellner. 2015. "High quality workplace training and innovation in highly developed countries". University of Zurich, Institute for Strategy and Business Development (ISU). Economic Working Paper Series. No. 74.
- Ryan, P. 2001. "The School-to-Work Transition: A Cross-National Perspective." *Journal of Economic Literature*. Vol. 39, No. 1 (Mar., 2001), pp. 34-92.
- Ryan, P., 1998. 'Is Apprenticeship better? A Review of the Economic Evidence', *Journal of Vocational Education & Training*, 50(2), 289-329.
- Saez, E., M. Matsaganis, and P. Tsakloglou. 2012. "Earnings Determination and Taxes: Evidence from a Cohort-based Payroll Tax Reform in Greece". *The Quarterly Journal of Economics*. 127, 493-533.
- Scarpetta, S. 2013. "How do we find the right balance between protecting workers and promoting efficient allocation of resources and productivity growth?". *IZA World of Labor*.
- Sharma, H. 2014. "Importance and Performance of Managerial Training in Indian Companies – An Empirical Study". *Journal of Management Development*, 33:2, 75-89.
- Skedinger, Per, 2011. "Employment Consequences of Employment Protection Legislation," Working Paper Series 865, Research Institute of Industrial Economics.
- Stokke, H. 2015. "Regional Payroll Tax Cuts and Individual Wages: Heterogenous effects across Education Groups". Working Paper Series No. 7/2015. Department of Economics. Norwegian University of Science and Technology.
- Schwab, K. (2016) The Fourth Industrial Revolution. World Economic Forum, Ginebra.
- Székely M. 2014. Evaluación Final del Componente 1 del Programa de Formación de Recursos Humanos Basada en Competencias (PROFORHCOM)1, Fase II. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Tan, H. and G. López Acevedo. 2005. Evaluating Training Programs for Small and Medium Enterprises: Lessons from Mexico." Working Paper No. 3760. Washington, D.C. Banco Mundial.
- Tan, H. y G. López Acevedo. 2003. In-Firm Training for the Knowledge Economy. Policy Research Working Paper Series No. 2957, Banco Mundial.
- Tatsiramos, K. 2009. "Unemployment insurance in Europe: Unemployment duration and subsequent employment stability." *Journal of the European Economic Association* 7:6 (2009): 1225–1260.
- Todd, P. 2013. "How to Improve Women's Employability and Quality of Work in Developing and Transition Economies." Working Paper for the UN Foundation volume on the economic empowerment of women.
- Urzúa, S. y E. Puentes. 2010. La evidencia del impacto de los programas de capacitación en el desempeño en el mercado laboral. Nota Técnica # IDB-TN-268. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Valdivia, M. 2015. Business Training Plus for Female Entrepreneurship? Short and Medium-Term Experimental Evidence from Peru. *Journal of Development Economics*, Volume 113, March 2015, Pages 33–51.

- Van Breugel, G. 2012. Sistemas nacionales de formación profesional y capacitación. Una revisión de experiencias de países de la OCDE. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Van Den Berg, G. y B. Van der Klaauw. 2006, "Counseling and Monitoring of Unemployed Workers: Theory and Evidence from a Controlled Social Experiment", *International Economic Review*, Vol. 47, No. 3.
- Winkelmann, R. 1996. "Employment prospects and skill acquisition of apprenticeship-trained workers in Germany." *Industrial and Labour Relations Review* 49:4 (1996): 658–672.
- Yamada, G., A. Lizarzaburu y K. Samanamud. 2011. "Diferencias étnicas en el mercado laboral peruano: Un estudio comparativo de brechas de ingreso," Working Papers 11-07, Departamento de Economía, Universidad del Pacífico, revised Sep. 2011.