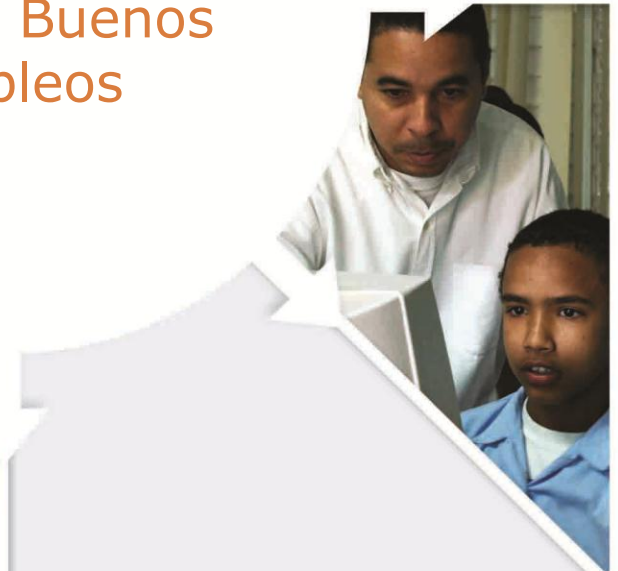




La Realidad Social

Módulo 5 – Se
Buscan Buenos
Empleos



**Director del Curso**

Eduardo Lora

Coordinador del Curso

Carlos Gerardo Molina

Autores del módulo

Carmen Pagés y Eduardo Lora

La Realidad Social

Módulo 5. Se buscan buenos empleos

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es titular de todos los derechos de autor sobre la versión original de esta obra. El uso, transformación, reproducción, distribución y comunicación total o parcial de esta obra puede ser autorizado por el BID bajo los términos de una licencia, los cuales pueden consultarse en el siguiente enlace electrónico <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36550852>. Para los efectos de la licencia dicho enlace electrónico constituye el URI (Identificador Uniforme de Recurso). Esta licencia contiene restricciones y limitaciones de responsabilidad. Para el otorgamiento de la licencia se requiere, en todo caso, de un acuerdo escrito y firmado entre el BID y el licenciatario que incorpore los términos que aparecen en el enlace electrónico antes indicado. Para más información sírvase escribir a BID-INDES@iadb.org

Nota: Las opiniones incluidas en los contenidos corresponden a los autores de los mismos y no reflejan necesariamente la opinión del Banco y del INDES.

Índice

OBJETIVOS DE APRENDIZAJE.....	3
PREGUNTAS PARA ACTIVAR CONOCIMIENTOS PREVIOS.....	4
INTRODUCCIÓN	5
MÁS ALLÁ DEL DESEMPLEO	9
LOS MITOS DE LA ECONOMÍA INFORMAL	18
LAS MÚLTIPLES TAREAS DE LOS MERCADOS LABORALES	25
TERAPIAS PARA LOS QUEBRANTOS LABORALES	44
FUENTES Y LECTURAS RECOMENDADAS	53

Objetivos de Aprendizaje

- Conocer y analizar los problemas, aparte del desempleo, que enfrentan los mercados laborales de América Latina.
- Analizar el auténtico alcance y mitos de la informalidad e identificar los principales problemas del mercado laboral latinoamericano.
- Conocer las funciones básicas de asignación de recursos, ingresos y riesgos de un mercado laboral eficiente, e identificar las políticas públicas que pueden ayudar a que los mercados laborales sean más eficientes.

Preguntas para Activar Conocimientos Previos

- ¿Cuál serían a su juicio los principales problemas de los mercados laborales en América Latina? ¿Y particularmente en su país?
- ¿Podría explicar cuáles son las principales funciones de los mercados laborales?
- Enfóquese en su país de origen ¿cuáles son las políticas implementadas para que los mercados laborales sean más eficientes? Y a su juicio, ¿cuáles son los principales retos?
- ¿Qué es la economía informal? ¿Conoce las tasas de economía informal de su país de origen y cómo afecta al conjunto del mercado laboral?

Introducción

El trabajo es un elemento fundamental para el bienestar, identidad y autoestima de la gente, pues influye crucialmente en el modo de vida de las personas y sus familias, así como en el desempeño de las economías.

Las remuneraciones laborales constituyen la mayor parte de los ingresos de los hogares, y para la mayoría de ellos, en América Latina, son su única fuente de sustento. No sorprende entonces que en los sondeos de opinión pública, el desempleo aparezca a menudo como el problema que más preocupa a los latinoamericanos. Pero el desempleo es apenas la punta del témpano entre el conjunto de males que aquejan a los mercados laborales de América Latina. La informalidad afecta a mucha más gente que el desempleo, gran parte de la fuerza laboral gana salarios de pobreza, la desigualdad entre los diversos niveles salariales es de las mayores del mundo y, aunque la probabilidad de perder el empleo es elevada, los trabajadores que están asegurados contra este riesgo son una minoría.

El primer paso para resolver estos problemas es adquirir un conocimiento más a fondo sobre el complejo medio en el que trabaja la gente en América Latina y sobre las causas de los problemas del mercado laboral latinoamericano. Más allá de los indicadores de desempleo e informalidad que se ventilan en los medios de

comunicación regularmente, hay numerosos rasgos destacados de los mercados laborales de la región que reflejan su complejo funcionamiento:

- ➡ En América Latina la rotación de personal es generalizada. Cada año se crea o se destruye aproximadamente uno de cada cuatro puestos de trabajo. La rotación afecta fuertemente a los trabajadores menos calificados.
- ➡ Después de perder el empleo, los trabajadores a menudo deben aceptar salarios considerablemente menores y ocuparse en puestos que no se corresponden con sus conocimientos y experiencia. En promedio, entre los desplazados, los hombres tienden a sufrir una pérdida de salario mayor que las mujeres. De igual modo, los trabajadores despedidos de empleos que no les otorgaban derecho al seguro social y a la indemnización por despido sufren una pérdida de salario mayor que los trabajadores que sí estaban cubiertos. La mayoría de los trabajadores que han pasado por la situación de desempleo terminan ocupándose en empleos sin seguridad social. En Argentina, 81% de los desempleados que consiguen trabajo acaban en un empleo que no les ofrece seguridad social. En México la cifra es 62%.

- ➔ La legislación laboral de los países de la región tiende a ser excesivamente reguladora, pero con escasos mecanismos que garanticen su aplicación. Peor aún, a menudo obra en perjuicio de los trabajadores a los que debería proteger.
- ➔ El seguro de desempleo es una rareza en América Latina, lo que convierte al desempleo en un lujo que pocos se pueden dar. Menos de la mitad de los trabajadores tienen acceso a indemnización en caso de despido, que es lo más próximo a un seguro de desempleo con que pueden contar los trabajadores.
- ➔ El acatamiento del salario mínimo no es generalizado y es aún menor en países en los que el salario mínimo es relativamente elevado.
- ➔ En América Latina ha habido un aumento enorme de la participación de la mujer en la fuerza laboral en las últimas décadas. Mujeres de todos los niveles educativos han ganado participación en las actividades laborales, pero los mayores incrementos se han registrado entre las mujeres menos preparadas. Sin embargo, son las mujeres medianamente calificadas las que sufren las mayores tasas de desempleo.
- ➔ Los jóvenes son otro grupo poblacional con altas tasas de desempleo en América Latina.

A todas luces, no es posible entender el funcionamiento de los mercados laborales con base en unos pocos indicadores tomados en forma aislada. Este módulo es una introducción a los mercados laborales latinoamericanos, los males que los aquejan y las posibles políticas que pueden adoptarse para tratarlos. A lo largo del módulo, se utilizan términos que, aunque probablemente son familiares para la mayoría, conviene definir con claridad (véase el Recuadro 1).

Recuadro 1. Conceptos laborales básicos

Fuerza de trabajo u oferta laboral es la población en edad de trabajar que está ocupada buscando empleo. Este último grupo son los desempleados.

Tasa de participación laboral es el porcentaje de la población en edad laboral que está en la fuerza de trabajo.

Tasa de desempleo es el porcentaje de la fuerza de trabajo que está buscando empleo (y no está ocupada).

Tasa de empleo es el porcentaje de la población en edad de trabajar que se encuentra ocupada (note que la tasa de empleo *no* es igual a 1 menos la tasa de desempleo; el denominador es distinto).

Subempleados involuntarios (por tiempo) son los ocupados que podrían y querrían trabajar más tiempo.

Subempleados involuntarios (por capacidades) son los ocupados que se sienten sobrecalificados para el trabajo que desempeñan.

Informales son los ocupados en empleos de “mala calidad” según algún indicador objetivo (falta de seguridad social, incumplimiento de normas laborales, falta de contrato laboral, empleo en firmas muy pequeñas, trabajadores por cuenta propia no profesionales o una mezcla de estas cosas).

Más allá del desempleo

Los mercados laborales de los diferentes países de la región tienen unos cuantos rasgos en común, pero el nivel de las tasas de desempleo no es uno de ellos.

E El mayor contraste se da entre los países caribeños, como Jamaica, Trinidad y Tobago y Barbados, donde no son raras las tasas de desempleo de más de 15%, e incluso 20%, y México y algunos de los países centroamericanos, como Guatemala, Costa Rica y Honduras, donde las tasas de desempleo fluctúan alrededor del 5%.

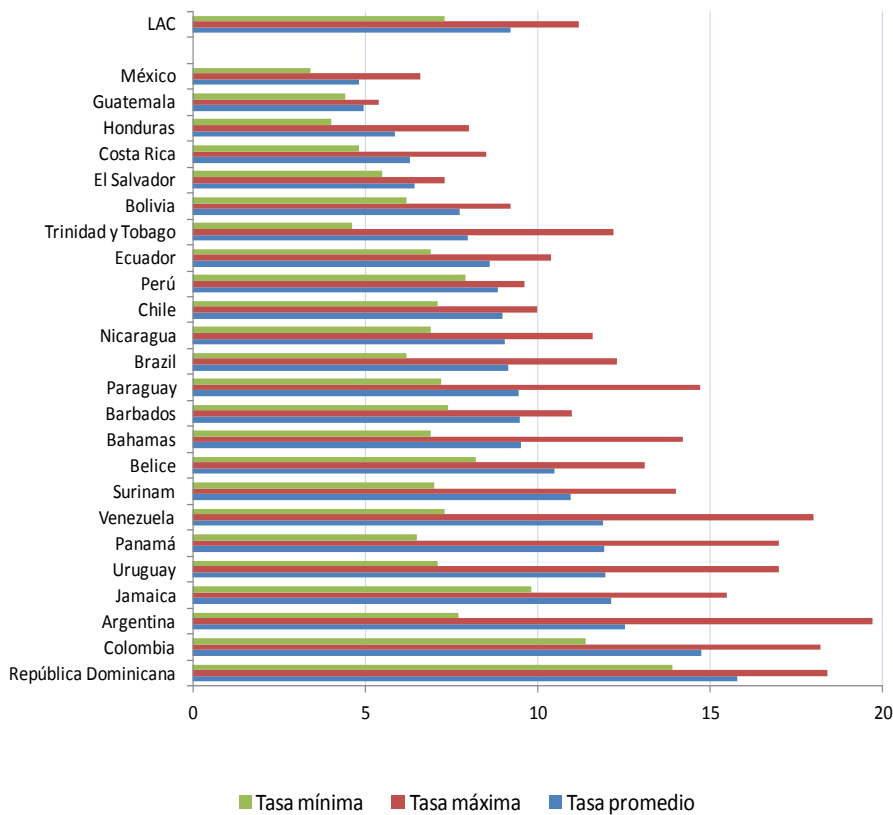
Como lo indica el Gráfico 1, estas diferencias tienden a ser bastante persistentes, independientemente de las fluctuaciones que tiende a mostrar el desempleo por razón del ciclo económico y otras razones.

E Por ejemplo, en la década del 2000, la tasa de desempleo en México se movió entre un mínimo de 3,4% en el año 2000 y un máximo de sólo 6,6 en 2009, a pesar de que en este último año el PIB mexicano se redujo en 6% debido a la crisis financiera mundial. En contraste, la tasa de desempleo de Jamaica en su mejor momento (año 2007) bajó tan solo a 9,8%, pero en el año 2000 había alcanzado 15,5.

La relación entre la tasa de desempleo y el ciclo económico es un tema central de la macroeconomía, especialmente porque ayuda a saber si durante una fase de boom la economía se está acercando al límite “natural” en que el mercado laboral ya no es capaz de reducir más la

tasa de desempleo y, por consiguiente, es el momento de tomar medidas de política monetaria o fiscal que ayuden a enfriar un poco la actividad económica para prevenir un aumento generalizado de salarios y una mayor tasa de inflación. Pero esta forma de estudiar el desempleo no ayuda a entender por qué en unos países la tasa de desempleo “natural” (o de no aceleración de la inflación, en la jerga de los economistas) es mucho más alta que en otros. Para eso es preciso profundizar en el funcionamiento de los mercados laborales.

Gráfico 1. Tasas promedio, máxima y mínima de desempleo por país en la década del 2000



Fuente: CEPAL, 2011

En efecto, el desempleo es apenas la punta del témpano de los problemas que puede tener un mercado laboral. Para empezar, un mercado laboral donde la tasa de desempleo es siempre muy baja no es necesariamente el mercado laboral ideal. Una baja tasa de desempleo puede estar acompañada de mucha gente que tiene empleo pero trabaja en puestos mal pagados y que no corresponden a sus capacidades laborales, o incluso de muchos “trabajadores desalentados” que se han resignado a no conseguir empleo y se han rendido en la búsqueda. Además, las cifras de desempleo pasan por alto gran parte de la actividad que se desarrolla en el mercado laboral. En un año dado, una gran cantidad de empresas aumentan sus puestos de trabajo, mientras que muchas otras reducen su nómina. Esto quiere decir en el periodo de un año, muchas personas pierden su empleo, pero muchas también son contratadas. Y esto sucede por igual en años de bonanza como de recesión, en el sector industrial y el agrícola, en empresas grandes y pequeñas, y tanto en compañías con muchos años de experiencia como en firmas recién creadas. De hecho, las tasas de creación y destrucción de empleo son mucho mayores que la tasa de desempleo. En pocas palabras, fijarse excesivamente en el desempleo conlleva el riesgo de ignorar lo que ocurre debajo de la superficie del mercado laboral.

Las tasas de creación y destrucción de empleos, o el cambio total de empleo en el mercado laboral, afectan a más personas que la tasa de desempleo. Las cifras de desempleo pasan por alto gran parte de la actividad del mercado laboral.

El cambio total del empleo en el mercado laboral, cuantificado como la suma de todos los nuevos empleos que se generan en un año dado (creación de empleo) y todos los puestos de trabajo que se eliminan en un año dado (destrucción de empleo), ofrece una idea muy aproximada de la enorme tarea que cumple el mercado laboral.

Cambio total del empleo en el Mercado Laboral

La suma del total de creación de empleo y destrucción de empleo en un año dado.

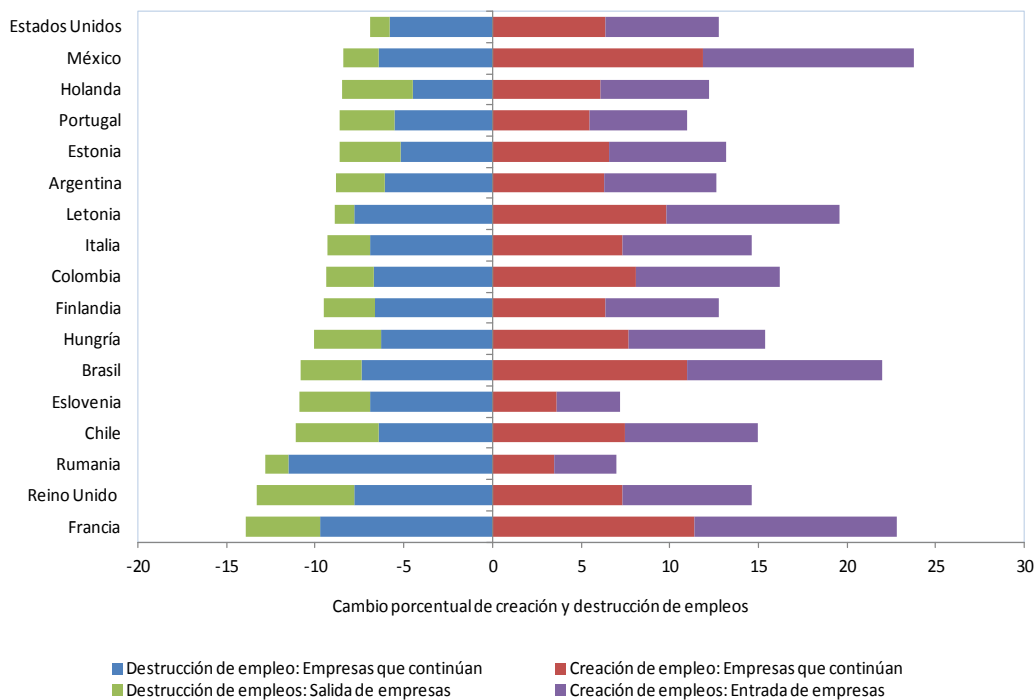
E En una muestra de 12 países (que incluye a Brasil y México, y 10 países desarrollados), el cambio total de personal varía entre 16% y 35%. El cambio total de personal es varios órdenes de magnitud mayor que la tasa de desempleo.

E En el caso de Brasil, por ejemplo, una variación de un punto porcentual en la tasa de desempleo oculta una magnitud impresionante de actividad en el mercado laboral; los flujos brutos indican que cada año se crea o se destruye uno de cada tres puestos de trabajo, lo que representa un cambio total de personal de 31%.

Curiosamente, este elevado nivel de reasignación de puestos de

trabajo caracteriza a los mercados laborales tanto de países desarrollados como de países emergentes. Los datos disponibles de países latinoamericanos revelan tasas de reasignación de la fuerza laboral que no difieren de las gamas observadas en países desarrollados (ver Gráfico 2). Eso resulta sorprendente, considerando que las regulaciones del mercado laboral difieren mucho entre los países de América Latina.

Gráfico 2. Creación y destrucción de empleos como porcentaje del total del empleo en manufactura en países seleccionados, 1990-2000



Fuente: Bartelsman, Haltinwanger, y Scarpetta (2004).

¿Importan todos esos giros del mercado laboral? ¿No se debería concentrar la atención en quienes salen perdiendo en este juego de las sillas? Aun reconociendo que en el mercado laboral se desarrolla una actividad enorme, ¿no es el desempleo lo que verdaderamente cuenta?

No del todo. Para comenzar, concentrarse exclusivamente en el desempleo presupone que todas las demás personas que han experimentado cambios en el mercado laboral han salido ganando. Y esto dista de ser cierto, especialmente en América Latina, donde la mayoría de los trabajadores están mal preparados para este elevado nivel de movilidad, porque el seguro social sólo cubre a una pequeña proporción de ellos. La mayoría de los trabajadores no se puede permitir quedarse sin ingresos mientras busca otro empleo. Esos trabajadores se ven obligados a aceptar el primer empleo que encuentran, a pesar de que si tuvieran los medios para buscar un empleo mejor adaptado a sus capacidades o nivel de educación podrían alcanzar una mayor productividad y, por ende, un mejor salario. El hecho de que la pérdida de salario tienda a ser mayor en el caso de los trabajadores que cambian de ramo, o que tienen ocupaciones de mayor nivel, sugiere que en el proceso de desplazamiento se pierden capacidades y conocimientos específicos.

Compañías y empleados pueden salir perdiendo por igual cuando los trabajadores aceptan empleos por debajo de su capacidad, o en ramos que no corresponden a su preparación. Añádase a esto la probabilidad de que los trabajadores vueltos a emplear tengan que aceptar salarios menores, y no sorprende por qué en los sondeos de opinión pública es común encontrar que más de una tercera parte de los trabajadores latinoamericanos en un momento cualquiera están preocupados por la posibilidad de perder su empleo.

Ir más allá del desempleo y fijarse en los movimientos del mercado laboral también tiene implicaciones de fondo para el crecimiento y la productividad. La mayor parte de la reasignación de empleos guarda relación con problemas específicos de unas empresas y otras (no del conjunto de la economía), que pueden obedecer a cambios en la demanda de sus productos, el costo de sus insumos o la tecnología que emplean. En otras palabras, la rotación de personal en el mercado obedece a una variación considerable del desempeño de las empresas mismas, más que a variables macroeconómicas.

Debido a sistemas de protección social deficientes, es común que las personas que pierden su empleo luego se vean obligadas a aceptar trabajos que no se adecuan a sus capacidades, nivel de educación o preparación. Tanto las compañías como los empleados salen perdiendo con menores niveles de productividad y salarios.

Buena parte de la reasignación de empleos ocurre entre empresas que cierran y empresas nuevas que aparecen o que han iniciado operaciones recientemente. Este proceso de ensayo y error es importante para el crecimiento. En países donde son bajos los costos de acceso y salida del mercado, los empresarios emprenden muchos proyectos y dan continuidad a los más prometedores. Por el contrario, en países con elevados costos de acceso y salida, los empresarios disponen de escasos incentivos para experimentar, y muchos proyectos prometedores ni siquiera llegan a intentarse. Esto también sugiere que la constante agitación es tanto causa como consecuencia del crecimiento de la productividad. En efecto, se calcula que el hecho de que las plantas menos productivas salgan del mercado para ser reemplazadas por plantas nuevas representa entre 20% y 40% del crecimiento total de la productividad. Esos resultados ponen de manifiesto la importancia de que las empresas puedan contar con costos bajos de acceso y salida del mercado.

La reasignación de empleos es importante para la productividad y el crecimiento, al permitir que los recursos se reasignen hacia donde más eficiente resulte su uso.

Las economías de mercado son extremadamente dinámicas y requieren de la reasignación constante de recursos, entre ellos el empleo, hacia los sectores donde más eficiente resulte su uso. Pasar por alto toda esta actividad o fijarse demasiado en los niveles de desempleo es arriesgarse a ignorar factores claves para la productividad, el crecimiento y el bienestar de los trabajadores. Una política que pretenda reducir el desempleo poniendo trabas al proceso de reasignación laboral (por ejemplo, impidiendo o dificultando el despido de personal) está condenada al fracaso. No sólo es muy factible que no consiga su objetivo de reducir el desempleo –pues sabiendo que no podrán despedir personal, las empresas reducirán todo lo posible las contrataciones–, sino además es muy probable que reduzca la productividad y el crecimiento económico. Sin embargo, por otro lado, dejar sin protección a los desempleados, lo que por supuesto es perjudicial para los trabajadores, también puede ser muy dañino para la productividad, pues fuerza a los trabajadores a aceptar empleos que no se adecúan a sus capacidades y su educación.

Tratar de reducir el desempleo poniendo trabas al proceso de reasignación laboral es contraproducente: las empresas muy probablemente reducirán todo lo posible las contrataciones, y también es probable que se reduzca la productividad y el crecimiento económico.

Los mitos de la economía informal

Después del desempleo, la informalidad es posiblemente la dimensión del mercado laboral que más atención recibe en las discusiones de política. El empleo informal se considera el lado oscuro del mercado laboral latinoamericano, el cual sería deseable erradicar, o cuando menos contener. Pero la informalidad, siendo un concepto amplio y heterogéneo, no siempre es “oscura”, ni constituye un “lado” claramente definido del mercado. Muchos informales llevan a cabo actividades muy semejantes, cuando no idénticas, a las de sus pares formales. Y una proporción nada despreciable de toda la fuerza laboral constantemente entra y sale de los llamados empleos informales. Asimismo, muchas personas trabajan en este sector de manera voluntaria. Pensar que si no hubiera informalidad se resolverían todos los males laborales es arriesgarse a pasar por alto aspectos fundamentales del funcionamiento del mercado laboral.

Muchos trabajadores informales realizan actividades muy semejantes a sus pares formales; más aun, una proporción nada despreciable de la fuerza laboral constantemente pasa de la informalidad a la formalidad y viceversa.

¿Qué es la economía informal?

Depende de a quién se dirija la pregunta:

- ➡ Para algunos, el término describe los empleos que proporcionan salarios bajos, prestaciones precarias y escasas posibilidades de progreso.
- ➡ Para otros, la informalidad es una forma de evadir las obligaciones con el Estado, o un medio para eludir leyes laborales o tributarias.
- ➡ Y otros, incluida la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ofrecen una definición más específica de informalidad, como el conjunto de los trabajadores independientes y no profesionales, empleados domésticos, trabajadores no remunerados y trabajadores empleados en empresas que tienen en total cinco (o diez) empleados o menos.

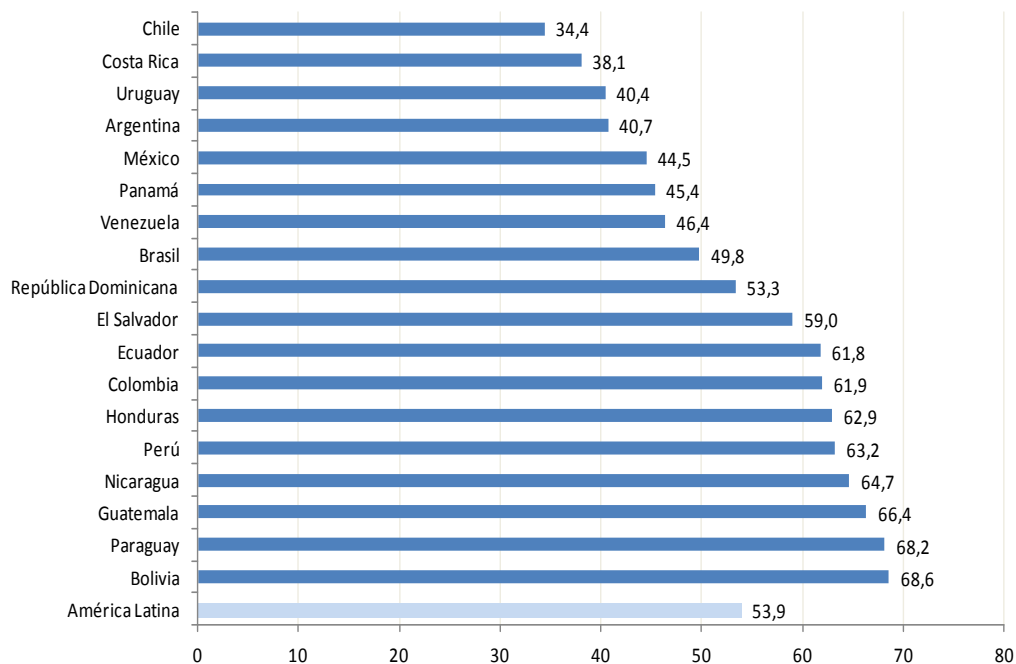
Organización
Internacional del Trabajo
(OIT)



Cada una de esas definiciones describe un conjunto distinto de trabajadores. Efectivamente existe una superposición parcial, pero también hay gente que se ajusta a una definición y no a otra. El hilo común es la implicación subyacente de que los empleos en este sector son “malos” y en cierto sentido inferiores a los empleos del llamado “sector formal”. El Gráfico 3 presenta las tasas de informalidad

medidas de acuerdo al porcentaje de la población urbana empleado en sectores de baja productividad del mercado de trabajo, que se considera como una variable sustitutiva del sector informal.

Gráfico 3. Tasas de informalidad en los mercados laborales, 2009. (Población empleada en el sector informal como porcentaje de la población empleada)



Fuente: SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial)

Nota: Un trabajador es considerado informal si es asalariado en una firma de menos de 5 trabajadores, cuenta propia no profesional o trabajador sin remuneración.

Pero vale la pena preguntarse si todas las personas que laboran independientemente o en pequeñas empresas tienen empleos miserables, y si todos los empleos miserables se encuentran en empresas pequeñas. La respuesta a ambas preguntas es no.

Puede que muchas empresas pequeñas paguen salarios bajos y tengan una baja productividad, pero también puede que muchas de esas pequeñas empresas sean eficientes, pujantes e innovadoras. Asimismo, no todas las empresas grandes ofrecen seguridad social y buenos salarios, como suele asumirse.

E

De hecho, en América Latina y el Caribe, más del 25% de trabajadores de compañías que tienen más de 10 empleados carece de acceso a prestaciones formales, mientras que esta misma proporción de trabajadores en firmas pequeñas sí cuenta con las prestaciones establecidas por la ley.

Por otro lado, es cierto que mucha gente puede verse impulsada al trabajo independiente porque ha agotado sus opciones de empleo, pero también hay quienes abandonan voluntariamente su empleo en empresas grandes para apostarle al trabajo independiente, a menudo con éxito.

Si el trabajo por cuenta propia es tan malo, ¿por qué cuatro de cada cinco brasileños que trabajan en forma independiente prefieren esta condición a un empleo “formal”?

La respuesta podría estar en el hecho de que muchos trabajadores de empresas grandes perciben un salario inferior al mínimo y no reciben prestaciones, en lo que básicamente son empleos sin porvenir. La respuesta también puede ser que los trabajadores valoran más la autonomía y la flexibilidad que les puede dar un empleo independiente que las prestaciones sociales que les puede ofrecer el empleo formal. La flexibilidad en el horario es un aspecto especialmente valorado por las mujeres con hijos; el trabajo independiente les permite conciliar mejor la vida laboral con la vida familiar. En pocas palabras, la distinción basada en la “calidad del empleo” es sumamente vaga, y es importante tener en cuenta que una proporción importante de los trabajadores informales está en este sector por opción, y no por obligación.

Muchos trabajadores independientes trabajan como independientes de manera voluntaria, porque ganan más y/o porque prefieren la autonomía o flexibilidad del trabajo independiente.

Quizá aún más imprecisa sea la concepción del mercado laboral como un mundo dual. Según este punto de vista, la dualidad consiste en que la economía formal y la informal funcionan en mercados laborales segmentados y existe una movilidad limitada entre ambos. Pero esto se aleja de la realidad. Por el contrario, hay una elevada movilidad

entre el sector informal y el formal, independientemente de cómo se definan esos sectores.

E Usando la definición de trabajador informal como alguien que no recibe las prestaciones que prescriben las leyes laborales, la probabilidad promedio de que un trabajador informal pase a ocupar un puesto de trabajo con esas prestaciones es de 16% en México y de alrededor de 12% en Argentina. La probabilidad de que un trabajador haga el cambio en el sentido contrario es aproximadamente la misma. La magnitud de estos movimientos es enorme: en cualquier período de seis meses, alrededor de 16% de los trabajadores de México y 11% de los de Argentina pasan a ocupar o abandonan un empleo informal.

E Si se usa el empleo independiente o el tamaño de la empresa como el criterio fundamental para definir la informalidad, entonces se verifica el mismo grado de movimiento. En México y Argentina, en cualquier lapso de seis meses, alrededor de 23% de los trabajadores abandonan un trabajo independiente para pasar a ser asalariados. Lo opuesto no ocurre con tanta frecuencia: sólo alrededor de 5-6% de los trabajadores asalariados de esos países pasan a ser trabajadores independientes. Pero alrededor de 16-17% de los trabajadores de compañías con menos de cinco empleados pasan a trabajar en empresas más grandes, y un porcentaje aún mayor de trabajadores de empresas medianas y grandes pasa a trabajar en pequeñas

compañías.

El mensaje es claro: al menos en México y Argentina, donde estos fenómenos han sido estudiados en suficiente detalle, la movilidad entre ambos sectores es elevada.

Indudablemente en toda América Latina hay millones de vendedores callejeros, obreros no especializados que trabajan por cuenta propia y trabajadores domésticos que apenas pueden ganarse la vida. Pero hay millones de empleados de empresas grandes y reconocidas a los que no les va mucho mejor. Al mismo tiempo, hay muchos pintores, carpinteros y personas dedicadas a otros oficios independientes que llevan una vida productiva y económicamente gratificante. Aunque en general, los trabajadores independientes no calificados tienen salarios más bajos y pocos independientes cuentan con afiliación a seguridad social, la línea divisoria entre el sector informal y el sector formal no está claramente definida. En vez de analizar el mercado laboral desde esta dualidad, puede ser mejor centrarse en aspectos verdaderamente relacionados con la calidad del trabajo, como el nivel de remuneraciones y el acceso a seguridad social.

Recuadro 2. Las limitaciones del salario mínimo

Los salarios de los trabajadores no calificados difícilmente alcanzan para que sus familias superen la línea de pobreza, por lo que en muchos países la negociación del salario mínimo es vista como una herramienta para reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso.

No obstante, es importante tener en cuenta que elevar demasiado el salario mínimo en relación con la mediana de los salarios puede inducir mayor informalidad y desempleo para personas no calificadas, exacerbando la pobreza.

Este ha sido el caso, por ejemplo, en Colombia, donde alzas en el salario mínimo han implicado pérdidas de empleo para trabajadores de menores ingresos. Otros países con salarios mínimos elevados, los cuales pueden estar restringiendo la creación de empleo formal, son Venezuela, El Salvador, Paraguay y Honduras. Por otro lado, Argentina, Brasil, México, Bolivia, y Chile, cuentan con salarios mínimos más acordes a los salarios del mercado de trabajo no calificado.

Las múltiples tareas de los mercados laborales

Como hemos visto, el porcentaje de desempleo y la tasa de informalidad son indicadores útiles, pero muy limitados para entender los problemas de los mercados laborales.

- ➡ Por un lado, la tasa de desempleo no tiene en cuenta la destrucción y creación de empleos, o la calidad de empleo que tienen los trabajadores.
- ➡ Por otro lado, la informalidad, dependiendo de cómo se mida, no es del todo indeseable; muchos trabajadores son independientes por voluntad propia, mientras que no todos los trabajadores clasificados como formales gozan de buena remuneración y prestaciones sociales.

Puede ser mejor analizar la manera cómo los mercados laborales se desempeñan en tres funciones principales de asignación:

- de recursos,
- ingresos, y
- riesgos.

El desarrollo de la economía y el bienestar de los individuos dependen de la eficacia con la que el mercado laboral de cada país cumple con estas tres tareas.

La función de asignar recursos

Cuando un mercado laboral asigna recursos, hace corresponder trabajadores con puestos de trabajo. En un mercado laboral eficiente, toda persona dispuesta a trabajar encuentra en un tiempo relativamente corto un empleo que se corresponde con su capacidad y las vacantes tienden a llenarse bastante rápido. Un aspecto clave de un mercado laboral que asigna bien los recursos es que los trabajadores no simplemente encuentran empleo con relativa facilidad, sino que encuentran un empleo adecuado a su educación, capacidades y experiencia, así como a las necesidades de la plaza. Algunos indicadores del nivel de eficiencia con el que un mercado asigna sus recursos son:

- el tiempo que los trabajadores pasan buscando empleo,
- la proporción de trabajadores a los que les gustaría laborar más horas, y
- si ciertos tipos de trabajadores, diferenciados por sexo, edad, destreza o profesión, sufren más o menos de desempleo.

En un mercado laboral que asigna bien los recursos laborales, toda persona dispuesta a trabajar encuentra, en un tiempo relativamente corto, un empleo que se corresponde con sus capacidades, y las vacantes tienden a llenarse bastante rápido. El mercado laboral más eficiente no es necesariamente el que presenta la menor tasa de desempleo o la menor duración de desempleo, pero sí la menor tasa de subempleo.

Algunos países tienen tasas de desempleo persistentemente elevadas, mientras que otros tienen tasas que son tan bajas, que posiblemente no permiten lograr una buena correspondencia entre las características de los trabajadores y los empleos. Esto último puede ocurrir cuando los trabajadores son tan pobres y tan carentes de protección que se ven forzados a aceptar cualquier empleo para poder sobrevivir. Por consiguiente, el mercado laboral más eficiente no es el que tiene la menor tasa de desempleo, pero sí la menor tasa de subempleo.

Por supuesto, las tasas de desempleo aumentan en cualquier país que atraviesa un período de recesión o de crecimiento inusualmente lento,

como ocurrió en casi toda América Latina entre 1999 y 2002 (a raíz de la crisis rusa que estalló en 1998), o en el 2009 y 2010 (por cuenta de la crisis financiera mundial). Pero en los mercados laborales que asignan bien los recursos, estos aumentos del desempleo se corrigen rápidamente pasada la recesión, sin dejar trabajadores desempleados por largos períodos.

Desde este punto de vista, los mercados laborales latinoamericanos parecieran cumplir relativamente bien con la función de asignación, puesto que las tasas de desempleo de larga duración son bajas, comparadas con las de los países de Europa Oriental o las de algunos países industrializados. Sin embargo, Colombia y, en menor medida Panamá y Uruguay, tienen problemas serios para asimilar rápidamente a los desempleados. Asimismo, una baja duración de desempleo no necesariamente implica que los trabajadores se encuentren en trabajos acordes con sus capacidades o niveles de educación. Es posible que la duración del desempleo sea baja porque, como se explicó anteriormente, las personas no puedan darse el lujo de estar desempleadas y acepten el primer empleo que encuentren.

Los mercados laborales tampoco asignan bien los recursos cuando algunos grupos de trabajadores padecen tasas de desempleo sustancialmente mayores que otros.

E

Por ejemplo, las mujeres presentan tasas de desempleo que son una vez y media o más que las de los hombres en Brasil, Colombia, Costa Rica y República Dominicana, y los hombres entre 15 y 24 años experimentan tasas de desempleo que triplican las de los hombres entre 25 y 49 años en Costa Rica, México, Perú, República Dominicana y Uruguay. Adicionalmente, en algunos países existen grandes diferencias en las tasas de desempleo entre trabajadores con distintos niveles educativos.



Índice para medir la asignación de recursos laborales en los mercados de trabajo latinoamericanos (BID)

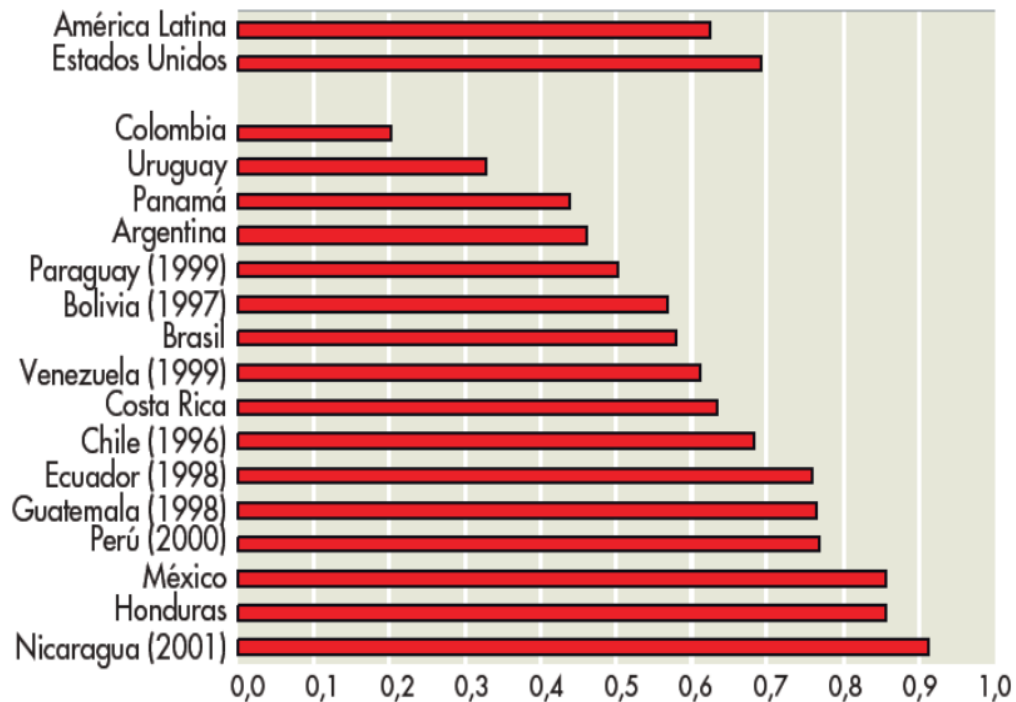
Utilizando esta información (que se refiere al período 1990-2001), el BID construyó un índice sintético para medir qué tan bien asignan los recursos laborales los mercados de trabajo latinoamericanos. En comparación con Estados Unidos, los mercados laborales latinoamericanos son, en promedio, casi igual de eficientes (ver Gráfico 4). De hecho, los mercados laborales de México, Honduras, Guatemala y Perú cumplen la función de asignación de los recursos laborales mejor que el mercado de Estados Unidos, pero los de Colombia, Panamá, Uruguay y Paraguay son notablemente ineficientes, es decir, desaprovechan mucho el potencial productivo de sus trabajadores. Sin embargo, cabe señalar que, por falta de información, el índice sintético del BID no cubrió algunos aspectos que

también pueden reflejar mala asignación de los recursos laborales, como el subempleo involuntario por tiempo o por capacidades.

E

Por ejemplo, en Ecuador, en 2011, la proporción de personas que trabajó menos de 40 horas a la semana, pero que estaba disponible y deseaba trabajar más horas fue de 8,6%. En el año 2010, 16,7% de quienes tenían empleo en Colombia consideraban que podrían desempeñar un empleo más adecuado a su nivel de educación y capacitación, pero que no lo habían encontrado.

Gráfico 4. Medida resumen de la eficiencia en la asignación de recursos en la década de 1990 (índice 0-1)



Fuente: Cálculos del BID basados en encuestas de hogares individuales y en encuestas de empleo.

Nota: El índice incluye los siguientes indicadores: Desempleo promedio, desempleo de largo plazo (un año o más) y brechas de desempleo por género, edad y educación.

La función de asignar ingresos

La segunda tarea clave que cumplen los mercados laborales es asignar ingresos. El criterio básico para saber si esta tarea se cumple bien es si los trabajadores ganan lo que deberían ganar para su nivel de productividad. En una región donde la desigualdad salarial va de la mano con la disparidad del ingreso, y donde casi la mitad de los trabajadores de varios de sus países ganan menos del equivalente a un dólar por hora, podría saltarse a la conclusión de que los trabajadores no ganan lo que deberían. Pero es importante no olvidar el resto de la frase: "...para su nivel de productividad". Según este criterio los salarios deberían aumentar cuando aumenta la productividad. También, según este criterio, los trabajadores de productividad equivalente deberían percibir salarios similares, independientemente de su sexo, el tamaño de la compañía y el sector en el que estén empleados.

En un mercado laboral que asigna bien los ingresos, cada trabajador gana lo que corresponde a su productividad. El mercado laboral que mejor asigna los ingresos no es necesariamente el que produce la mayor equidad de ingresos.

En varios países de la región, el nivel promedio de los salarios reales (es decir, corregidos por inflación) a fines de la década del 2000 no superaba de forma considerable el de mediados de la década anterior.

E *Brasil, Colombia y México*

En Brasil era 4% mayor en 2009 en relación a 1995, mientras en Colombia, para estos mismos años, el aumento no superaba el 2%. En México, de forma contraria, el salario promedio real era inferior en un 10% en 2008 en relación a 1994. Sin embargo, contrariamente a la opinión generalizada, ello no implica que las empresas en esos países hayan explotado a los trabajadores (al menos, no más que antes). De hecho, los salarios reales en Brasil han crecido apenas a tono con la productividad, y en Colombia han aumentado mucho más que la productividad. Solo en México los trabajadores reciben unos ingresos menores a pesar de los aumentos de productividad. El problema es que el crecimiento de la productividad (total de los factores) en América Latina en las últimas décadas ha sido prácticamente nulo (véase el módulo sobre productividad del curso sobre crecimiento y estabilidad macroeconómica de esta serie de cursos). De modo que, al menos desde este punto de vista, los trabajadores ganan lo que deberían.

No obstante lo anterior, los mercados laborales lucen menos equitativos desde el punto de vista de las diferencias salariales. Los trabajadores de compañías grandes ganan 29% más en promedio que los de compañías pequeñas. Los trabajadores de los sectores de la construcción, ventas al detalle, restaurantes y hotelería perciben menos que los de la manufactura, mientras que los de los sectores comercial y financiero tienden a ganar más. Los hombres latinoamericanos ganan, en promedio, 26% más que las mujeres de edad y nivel de preparación similares. A pesar de lo lamentables que puedan ser estas divergencias, curiosamente, no se diferencian mucho de las de Estados Unidos -un país con un nivel de desigualdad menor que América Latina, aunque elevado en comparación con los demás países industrializados-, ni contribuyen mucho a explicar la desigual distribución de los ingresos en la región.

Desigualdad

- *Tamaño de la empresa*
- *Sectores empresariales*
- *Género*
- *Educación*

Más bien, los trabajadores ganan salarios muy desiguales entre sí porque son personas muy diferenciadas, y traen esas diferencias al mercado laboral. En particular, las diferencias en educación constituyen, con mucho, la mayor parte de la desigualdad, porque explican una cuarta parte de la concentración del ingreso laboral, en promedio. Estas diferencias se han ampliado aun más en años

recientes debido a una mayor demanda por la mano de obra calificada, producto, en parte, de cambios tecnológicos y el desplazamiento del empleo hacia el sector de servicios.

En suma, los mercados laborales latinoamericanos asignan los ingresos razonablemente bien, a pesar de la desigualdad salarial generalizada y de los bajos salarios dominantes en la región.

E *Brasil, Ecuador y Nicaragua*

Brasil, Ecuador y Nicaragua son las mayores excepciones a esta afirmación: en estos países se presentan grandes diferencias de remuneración laboral entre individuos con educación y experiencia semejantes simplemente por razones de género, por el tamaño de la empresa donde trabajan o por el sector de actividad. Pero, en general, el problema de los salarios bajos y estancados no puede atribuirse a mal funcionamiento del mercado laboral. La dificultad radica en el paso de tortuga al que ha crecido la productividad y en la disparidad del acervo de capital humano que traen las personas al mercado laboral, es decir, su educación.

La función de asignar riesgos y proteger de ellos a los trabajadores

Por medio de los mercados laborales no sólo se asignan recursos e ingresos, sino también diversos riesgos que afectan a los trabajadores, en especial los riesgos de pérdida de ingresos debida a la pérdida de

empleo, o a incapacidad para trabajar por causa de enfermedad, maternidad o vejez. En un mercado laboral que cumple bien esta función, las opciones de aseguramiento cubren a todo tipo de trabajadores, sin discriminar en contra de quienes enfrentan mayores riesgos.

Como hemos visto, la efervescencia continua en que tienen que estar los mercados laborales para cumplir sus otras funciones trae implícito que muchos trabajadores pierdan en algún momento su empleo. Los trabajadores que quedan desplazados de sus empleos no sólo pierden ingresos mientras se encuentran desempleados, sino que además pueden sufrir mayores pérdidas si terminan aceptando un empleo que pague menos de lo que ganaban anteriormente.

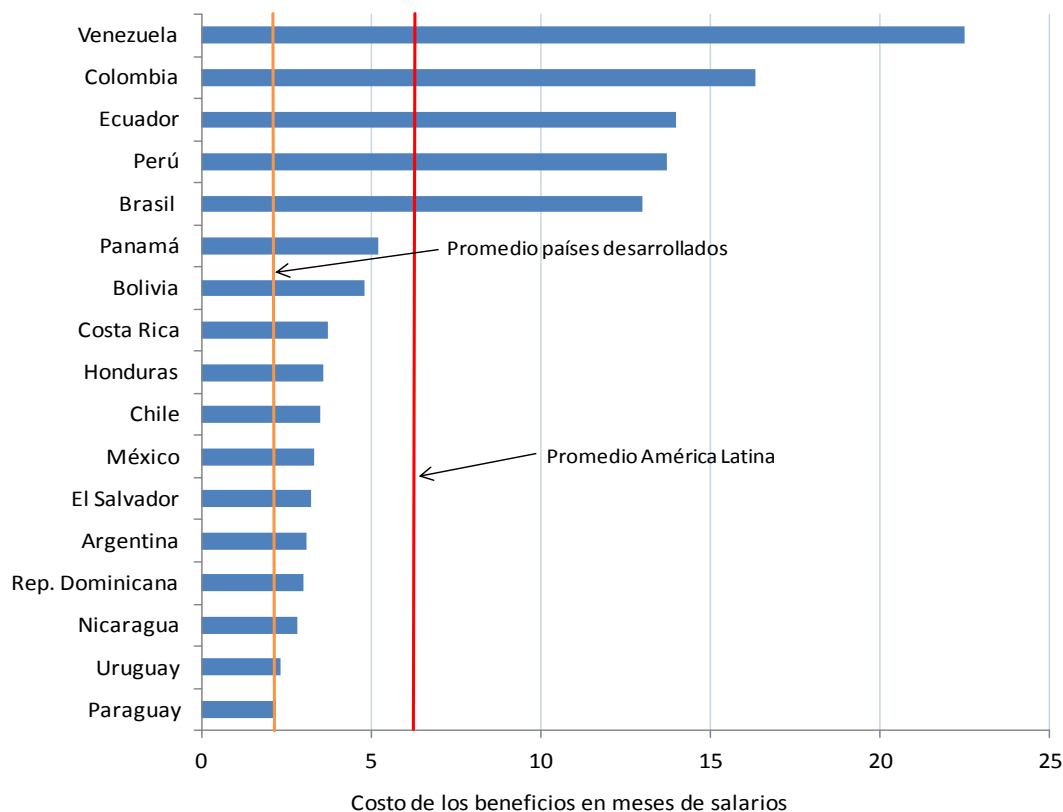
En un mercado laboral que funciona bien, los trabajadores están protegidos contra el riesgo de la pérdida de ingresos por pérdida del empleo.

Para empezar, estos riesgos son menores en mercados laborales que desempeñan eficazmente la primera de sus funciones, es decir, la de asignar recursos adecuadamente. Si los trabajadores encuentran un nuevo empleo rápidamente, entonces su pérdida de ingresos se minimiza. Para quienes quedan desempleados, el seguro de desempleo puede proporcionar un medio de sostén. Desafortunadamente, pocos

países de la región ofrecen este beneficio. En vez de ello, el mecanismo preferido de cobertura contra este riesgo es el pago por ley de prestaciones de liquidación y de indemnización por cesantía. Si una compañía despide a un empleado, éste tiene derecho a recibir una compensación, la cual, en muchos países, llega a ser considerable.

E La legislación laboral para América Latina, especialmente en Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Brasil, prescribe el pago de indemnizaciones bastante cuantiosas, mucho mayor de lo que establecen las leyes en los países del Caribe o en los países desarrollados (ver Gráfico 5). Este tipo de pagos, aunque puede servir para proteger al trabajador que pierde su empleo, puede ser contraproducente para la productividad y creación y destrucción de empleo al añadir rigidez al mercado laboral.

En un mercado laboral que asigna bien los riesgos, las opciones de aseguramiento cubren a todo tipo de trabajadores, sin discriminar en contra de quienes enfrentan mayores riesgos. El mercado laboral que mejor cumple esta función no es el que protege mejor a un grupo de trabajadores, sino el que protege a todos en relación con sus riesgos.

Gráfico 5. Indemnizaciones por despido según país, 1999

Fuente: James J. Heckman y Carmen Pagés (2004).

La protección frente a los riesgos de pérdida de ingresos por problemas de salud, maternidad, incapacidad o vejez es ofrecida en la mayoría de países de la región por medio de los sistemas de seguridad social. En principio, todo trabajador que tiene una relación laboral estable con una empresa debiera ser inscrito por ésta al sistema de seguridad social.

Para tener derecho a los beneficios, conjuntamente la empresa y el trabajador deben realizar periódicamente las contribuciones establecidas en dichos sistemas (a menudo en forma separada para salud, accidentes, vejez, etc.). En algunos países, adicionalmente, empresas y trabajadores deben contribuir a otros programas de beneficios sociales, tales como capacitación laboral, bienestar familiar, recreación y vivienda. Hay cuatro características de estos sistemas que son preocupantes:

- ➔ Una es que la afiliación a la seguridad social depende de la permanencia en el empleo, lo cual tiene el problema de que deja sin protección frente a estos riesgos a quien pierde el empleo, quien trabaja en el sector informal, y a quien trabaja pero no tiene una vinculación laboral estable.
- ➔ El segundo problema es que, cuando los sistemas de seguridad social están muy segmentados, como suele ser el caso en América Latina, los beneficios de la seguridad social no son portátiles entre empleos con empresas afiliadas a distintos seguros. Es decir, se pueden perder parcial o totalmente los beneficios de jubilación al pasarse de un empleo público a uno en una empresa privada, o a un empleo independiente.

- ➡ El tercer problema consiste en que el conjunto de servicios de aseguramiento debe ser adquirido en paquete. El empleado de una empresa privada en México, por ejemplo, está obligado a afiliarse, no sólo al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que cubre los riesgos de salud e incapacidad, sino también al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR); cada trabajador debe afiliarse a una Administradora de Fondos de Retiro (AFORE) y al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT); el trabajador no puede escoger qué riesgos cubrir según sus preferencias y aversión al riesgo.
- ➡ Y el cuarto, que en gran medida es resultado de los problemas anteriores, es la baja cobertura. Menos de la mitad de los trabajadores en América Latina y el Caribe están asegurados a la seguridad social, a pesar de ser obligatorio.

¿Qué tipo de reformas se han hecho para atenuar los problemas que enfrentan estos sistemas?

Para atenuar estos problemas algunos países han hecho reformas a la legislación de seguridad social en las últimas décadas. La reforma más importante ha sido la creación de fondos de pensiones (en general

privados) donde los beneficios dependen de las contribuciones durante la vida laboral del trabajador, independientemente del tipo de empresa o empleo que haya tenido. Otras reformas han consistido en reducir la fragmentación de los servicios de aseguramiento en salud y en eliminar o simplificar algunos otros sistemas de bienestar social. Una tendencia bien intencionada pero problemática desde el punto de vista de sus consecuencias ha sido utilizar, en parte, las contribuciones de los trabajadores en el sector formal de la economía para extender los beneficios a trabajadores “informales” o pobres, que no hacen contribuciones o cuyas contribuciones son insuficientes. El resultado de este tipo de medidas suele ser contraproducente porque incrementar las contribuciones que deben aportar los trabajadores del sector formal genera incentivos para trabajar en el sector informal y más bien disfrutar de los beneficios del Estado. Asimismo, el simple hecho de que exista un sistema dual en que los trabajadores del sector formal deben contribuir y los del sector informal no, puede inducir una mayor informalidad.

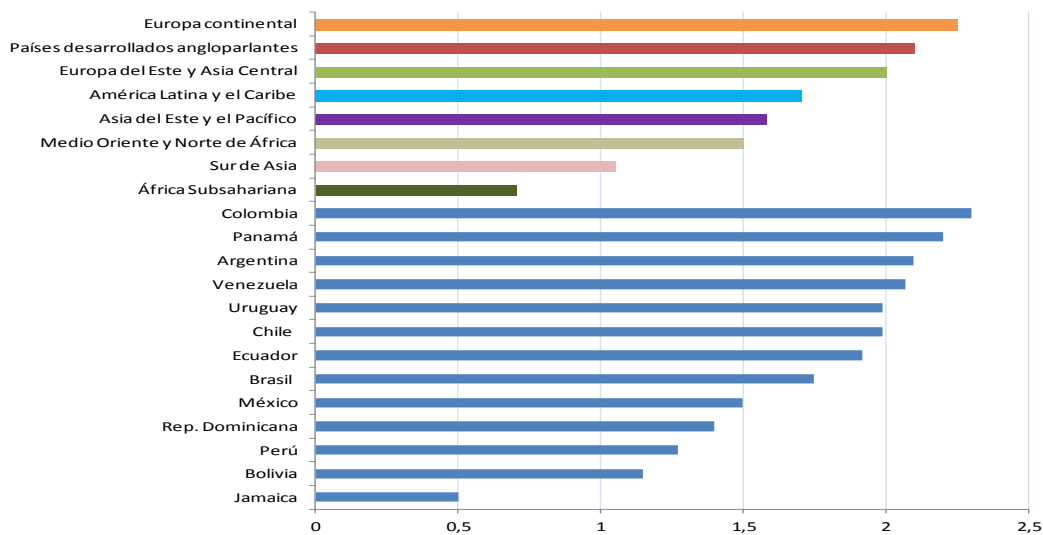
Qué tan bien cumpla un mercado laboral con la función de asignar y cubrir riesgos depende no sólo de qué tantos riesgos cubre y qué beneficios ofrece en cada caso, sino también de qué cobertura alcanza. Si se analiza solamente en términos de los riesgos cubiertos y los beneficios ofrecidos, los sistemas de seguridad social en América y el

Caribe ofrecen, en promedio, menos protección a los trabajadores que los de los países desarrollados, o los de los países del Este de Europa y Asia Central, aunque más que los de otras regiones del mundo en desarrollo.

Sin embargo, dentro de América Latina, Colombia, Panamá, Argentina y Venezuela ofrecen niveles de protección teórica semejantes a los países desarrollados angloparlantes (ver Gráfico 6).

Gráfico 6. Índice de seguridad social

(Índice 0-3)



Fuente: Djankov et al. (2003).

Nota: El índice tiene en cuenta las prestaciones otorgadas en concepto de pensiones por vejez, programas de salud y maternidad, y (cuando corresponde) seguros de desempleo.

E

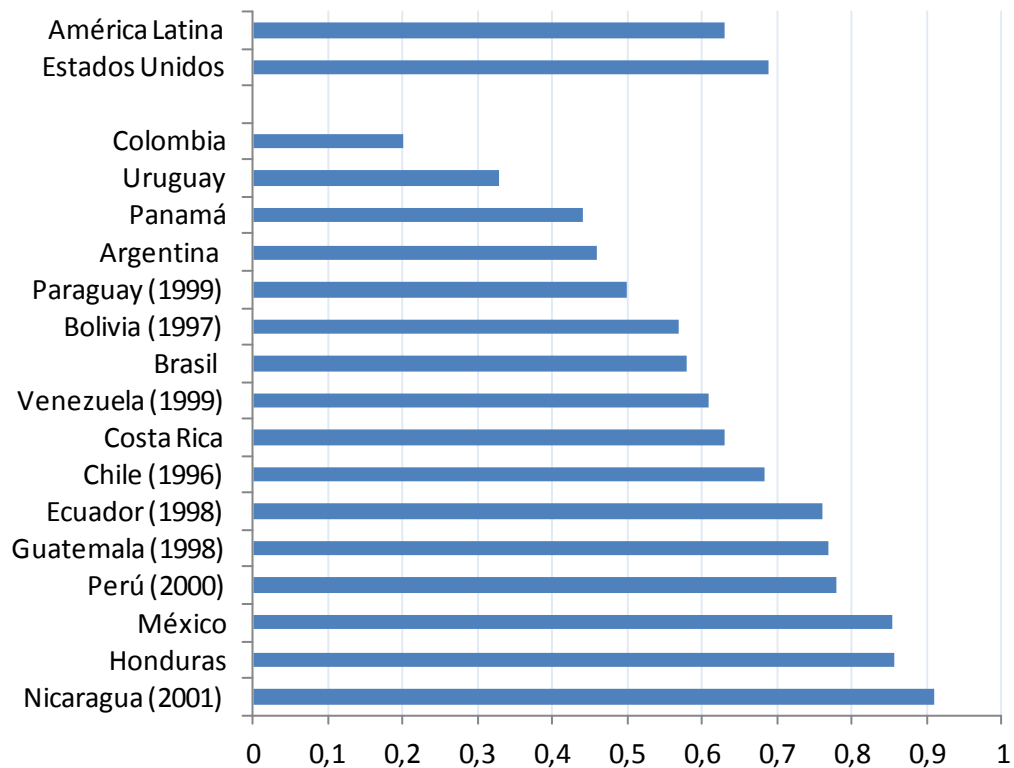
Cuando se tiene en cuenta la cobertura, la situación luce menos alentadora. Sólo 44% de los trabajadores de la región está protegido por los sistemas de seguridad social, aunque con una gran diversidad:

Uruguay, Costa Rica y Chile tienen los mayores porcentajes de trabajadores cubiertos, en tanto que, en Paraguay, Perú, Brasil y Ecuador, apenas uno de cada tres trabajadores está protegido. Las deficiencias de cobertura no son exclusivas de los trabajadores independientes o los que trabajan en empresas muy pequeñas. También hay deficiencias de cobertura notables en otras normas laborales, como la del salario mínimo, el cual se encuentra demasiado elevado con respecto a la media salarial en algunos países.



Índice para calcular la protección de los trabajadores en la región (BID).

Combinando los beneficios y la cobertura de las indemnizaciones por despido, el seguro de desempleo y la seguridad social, el BID ha calculado un indicador muy simple de qué tan protegidos están al fin de cuenta los trabajadores en la región. En Brasil, Colombia y Uruguay están tan bien protegidos como los trabajadores en Estados Unidos, mientras que en Perú y México la protección es muy precaria (ver medida resumen de seguridad social en el Gráfico 7).

Gráfico 7. Medida resumen de seguridad social (Índice 0-1)

Fuente: Cálculos del BID basados en encuestas de hogares individuales y en encuestas de empleo.

Nota: El índice tiene en cuenta los siguientes indicadores: el monto de la indemnización por despido, el índice de seguridad social, el porcentaje de trabajadores inscritos en programas de seguridad social, y si cuentan o no con un seguro de desempleo.

Pero obsérvese algo muy inquietante que resulta de este análisis: algunos de los países más exitosos en ofrecer protección terminan utilizando muy mal los recursos laborales.

E

Como vimos, Colombia y Uruguay son los dos países con peores calificaciones en este último aspecto. Y viceversa, México y Perú ofrecen muy poca protección pero tienen cierto éxito en utilizar los recursos humanos.

¿Hay políticas que ayuden a resolver esta tensión?

Terapias para los quebrantos laborales

Como el temor a quedar desempleado es una de las mayores preocupaciones de la gente, los gobiernos necesitan mostrar que tienen políticas para combatir el desempleo. El problema es que las políticas más directas no son las más efectivas.

E

Por ejemplo, otorgar incentivos fiscales para que las empresas creen más empleos, o impedir o hacer más difíciles los despidos de personal son políticas directas que contribuyen muy poco a resolver el problema (de hecho, obstaculizar los despidos puede ser contraproducente al hacer que las empresas contraten menos). Ambas son medidas bastante superficiales, pues ignoran que, en todo momento, las empresas están creando y destruyendo empleos a ritmos mucho más elevados que la tasa de desempleo y que no es viable ni eficaz tratar de interferir en este proceso.

Muchos economistas creen que la política más efectiva para reducir el desempleo consiste en flexibilizar completamente los salarios y en hacer totalmente independiente de la vinculación laboral cualquier tipo de aseguramiento. En este enfoque, no solo se reduciría la tasa (natural) de desempleo, y se usarían mejor los recursos laborales, sino que se aliviaría (aunque no se eliminaría) el problema de la informalidad laboral (aun habría informalidad si hay contribuciones obligatorias o impuestos a los ingresos laborales). Aunque esencialmente correcto, este es un enfoque simplista, que presta excesiva atención a la asignación de recursos, descuidando las otras funciones que prestan los mercados laborales, como son la generación de ingresos y la asignación y cobertura de los riesgos. Para comenzar, los gobiernos pueden contribuir a la generación de ingresos laborales y a la disminución de los riesgos que enfrentan los trabajadores adoptando políticas para reducir la volatilidad macroeconómica y para aumentar la productividad y el crecimiento.

Algunas políticas para combatir el desempleo

- *Otorgar incentivos fiscales a las empresas.*
- *Dificultar los despidos del personal.*
- *Flexibilizar los salarios.*
- *Reducción de la volatilidad económica*
- *Aumentar la productividad y el crecimiento*

Pero una buena política macro no basta para resolver los problemas de desempleo, bajos ingresos y desprotección de otros riesgos diferentes

a los macroeconómicos, y unas buenas políticas de productividad y crecimiento no están completas si no buscan mejorar el funcionamiento de los mercados laborales.

Aun con una macroeconomía perfectamente estable, los trabajadores enfrentan altos riesgos de pérdida de sus empleos. Las políticas laborales pueden ayudar a reducir el costo de esos riesgos para los trabajadores, facilitando el funcionamiento de los mercados de trabajo, en vez de interferir con ellos. A continuación se señalan cuatro posibilidades para ello:

- sistemas de ahorro,
- servicios de intermediación,
- servicios de capacitación laboral, y
- fortalecimiento de ministerios de trabajo.

En vez de las indemnizaciones por despido, pueden crearse sistemas de ahorro obligatorio en que los trabajadores (o las empresas a cuenta de los trabajadores) depositan parte de sus salarios para contar con una reserva en el evento de desempleo. Esta es una opción frente al seguro de desempleo, cuya implementación es difícil en la mayoría de países por la falta de registros laborales, las dificultades de control y el costo fiscal que implica. Pero igual al seguro de desempleo, solo puede cubrir a los trabajadores registrados que tienen contratos regulares de trabajo. Para los trabajadores informales, hay otras opciones de

generación de ingresos mínimos cuando quedan desempleados, tales como los programas de empleo temporal que no interfieren con el funcionamiento del mercado laboral si pagan ingresos menores que los que puede conseguir el trabajador en condiciones normales. Estas políticas deben ser concebidas como puente mientras un trabajador encuentra otro empleo. Para personas pobres de carácter permanente, las transferencias de dinero en efectivo a familias de escasos ingresos constituyen el mecanismo de última instancia, e idealmente de carácter temporal, que corresponde más bien a las políticas de protección social.

Otra forma de mejorar, en vez de entorpecer, el funcionamiento del mercado laboral son los servicios de intermediación laboral, que facilitan la búsqueda de empleo y el emparejamiento entre las capacidades de los trabajadores y las necesidades de los empleadores mediante sistemas de información de las vacantes disponibles y asistencia a los trabajadores en la búsqueda de empleo.

Los servicios de capacitación laboral también pueden ayudar a emparejar trabajadores con empleos, aunque con un horizonte más amplio de tiempo.

E

En algunos países, como por ejemplo Chile, estos programas tienen un enfoque especial hacia aquellos grupos poblacionales con mayores tasas de desempleo, como lo son las personas con bajo nivel de

escolaridad, jóvenes y mujeres. Pero los sistemas de capacitación administrados por el Estado no han sido muy efectivos para ese propósito, entre otras razones porque se han financiado con contribuciones obligatorias que no responden a la calidad de los servicios ofrecidos. En lugar de suministrar la capacitación, el Estado debe mejorar los incentivos para que las empresas, los trabajadores y los proveedores (privados y públicos) de capacitación financien, busquen y proporcionen capacitación de buena calidad.

Puesto que flexibilizar el mercado laboral enfrenta siempre la oposición de quienes están mejor protegidos por las normas existentes, en algunos países se ha optado por flexibilizar sólo los nuevos contratos o los contratos de trabajo temporal. Esta estrategia tiene, sin embargo, muchos problemas:

- ➔ Uno de ellos es que genera inequidades difíciles de justificar en el interior de las firmas, lo que perjudica el ambiente de trabajo y la productividad.
- ➔ Otro problema relacionado es que reduce los incentivos para que las empresas y los trabajadores inviertan en capacitación, lo que también afecta la productividad, y por lo tanto la capacidad de generación de ingresos laborales.

Las políticas laborales que facilitan el funcionamiento del mercado de trabajo son más efectivas que las que tratan de entorpecerlo. Pero la flexibilización parcial – para los nuevos contratos o los temporales—crea más problemas que los que soluciona.

Finalmente, con excepción de la flexibilidad total que sólo existe en los textos de economía, cualquier otra política laboral requiere de ministerios de trabajo competentes, que puedan mantener un sistema de registros de empleos y vacantes, que tengan el personal técnico para analizar la efectividad de las políticas y para diseñar los ajustes que necesiten, y que cuenten con los recursos, el apoyo político y la transparencia para lograr el cumplimiento de las normas. No obstante, normas excesivamente complejas o que interfieren en exceso con el funcionamiento del mercado de trabajo no solamente serán difíciles de administrar, sino que posiblemente impedirán que se den estas condiciones.



Conceptos Clave

- Tasa de desempleo
- Tasa "natural" de desempleo
- Tasa de desempleo de larga duración
- Tasa de subempleo involuntario, por tiempo y por capacidades
- Informalidad, incluyendo definición OIT y definiciones alternativas
- Creación y destrucción de empleos
- Cobertura de una norma laboral (la seguridad social, por ejemplo)
- Funciones básicas de los mercados laborales: asignación de recursos, asignación de ingresos y asignación de riesgos
- Sistemas de ahorro para seguro de desempleo
- Servicios de intermediación y capacitación laboral



Preguntas de repaso

1. ¿Por qué se dice que el desempleo es apenas la punta del iceberg entre los problemas que tienen los mercados laborales latinoamericanos?
2. ¿Por qué puede ser contraproducente para reducir el desempleo una política que le imponga trabas a la reasignación laboral?
3. ¿Por qué la informalidad es un concepto que a menudo se presta a confusión?

4. ¿Por qué se dice que la alta desigualdad del ingreso característica de los países latinoamericanos se debe muy poco a problemas de funcionamiento de los mercados laborales?
5. Describa algunas políticas laborales que pueden mejorar la asignación de recursos, ingresos y riesgos.



Temas de discusión y estudio adicional

1. Analice para un país latinoamericano la consistencia entre formas alternativas de medir la informalidad y proponga la forma de medición que, a su juicio, sería más adecuada.
2. Escriba un breve ensayo sobre qué tan bien se asignan los recursos laborales en la actualidad un país latinoamericano.
3. Escriba un breve ensayo sobre los indicadores que deberían tenerse en cuenta para medir lo mejor posible qué tan bien se asignan los recursos laborales.
4. Analice, en un país en particular, la estructura de salarios y evalúe qué tan bien asigna ingresos el mercado laboral de ese país.
5. Escriba un breve ensayo proponiendo un índice sintético para medir qué tan bien asigna ingresos el mercado laboral (si lo prefiere refiéralo a un país en particular).

- 6.** Analice, para un país latinoamericano, qué tan bien se cubren los riesgos de los trabajadores, teniendo en cuenta tanto los beneficios como las coberturas.

- 7.** Escriba un breve ensayo proponiendo un índice sintético para medir qué tan bien se cubren los riesgos de los trabajadores (si lo prefiere refiéralo a un país en particular).

- 8.** Escriba un ensayo sobre la efectividad del sistema de capacitación laboral de un país latinoamericano.

Fuentes y lecturas Recomendadas

Este módulo se basa en el informe del BID titulado [*Se Buscan Buenos Empleos: Los Mercados Laborales en América Latina*](#) (Informe de Progreso Económico y Social, 2004). Aparte de discutir en mayor detalle todos los temas cubiertos en este módulo, este informe analiza los cambios en la oferta laboral y los efectos de las reformas estructurales y de la tecnología en los mercados laborales.

Un excelente estudio de las tendencias de los mercados laborales y los retos de política laboral es el libro de Carmen Pagés, Stefano Scarpetta y Gaele Pierre [*Job Creation in Latin America and the Caribbean: Recent Trends and Policy Challenges*](#), Latin American Development Forum (Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial, 2009).

Para seguir el comportamiento de los mercados y las políticas laborales en América Latina son de utilidad los informes de la Organización Internacional del Trabajo y de la CEPAL. Véanse en particular el informe [*Panorama Laboral en América Latina y el Caribe*](#), de la OIT.

Más información sobre el salario mínimo en la región y sus efectos sobre el mercado laboral y la pobreza en América Latina se puede encontrar en el libro de Wendy Cunningham, *Minimum Wages and Social Policy: Lessons from Developing Countries*, Banco Mundial, 2007.

Fuentes Técnicas

Los datos sobre el porcentaje de los desempleados que acaban consiguiendo un trabajo que no les ofrece seguridad social, provienen de cálculos del BID basados en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)-INDEC para Argentina, y en la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU)-INEGI, para México.

Más allá del desempleo: Las cifras de desempleo para los países latinoamericanos en la década del 2000 provienen de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe).

El porcentaje de reducción del crecimiento económico en México, en 2009, proviene de *World Development Indicators* 2011 del Banco Mundial.

El rango del cambio total de personal para una muestra de 12 países se basa en:

- la publicación de la OCDE *Employment Outlook* (París, OCDE, 1996);
- el artículo de Steven Davis y John Haltiwanger "Gross Job Flows" en la publicación editada por Orley Ashenfelter y David Card *Handbook of Labor Economics*, Vol 3 (Amsterdam, North-Holland, 1999);
- el artículo de David Kaplan , Gabriel Martínez González y Raymond Robertson "[Worker-and job-flows in Mexico](#)", documento mimeografiado, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y Macalester College, 2003; y

- el artículo de Naercio Menezes Filho, Helio Zylberstajn, José Paulo Chahad y Elaine Pazello "[Unions and the Economic Performance of Brazilian Establishments](#)", documento de trabajo de la Red de Centros de Investigación No. R-464, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, 2002.

Los datos sobre creación y destrucción de empleos como porcentaje del total del empleo en manufactura en países seleccionados, entre 1990 y 2000, proviene del artículo de Eric Bartelsman, John Haltinwanger, y Stefano Scarpetta "Microeconomic Evidence of Creative Destruction in Industrial and Developing Countries", Discussion Papers No. 04-114/3, Tinbergen Institute, Amsterdam, 2004.

Las estadísticas sobre el porcentaje de los latinoamericanos que está "Muy o algo" preocupado por quedarse desempleado proviene del [Informe Latinobarómetro 2011](#).

Los mitos de la economía informal: Las cifras de informalidad en los mercados laborales urbanos en los países latinoamericanos en 2009, en términos de la población empleada en el sector informal como porcentaje de la población empleada, provienen de SEDLAC, Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (CEDLAS y Banco Mundial).

Los porcentajes de trabajadores de compañías de más de 10 empleados, y de compañías pequeñas, que carecen de acceso a prestaciones formales, proviene del capítulo "La calidad del trabajo: una cuestión de enfoque", de la publicación insignia del BID *Development in the Americas 2009* titulada [Calidad de Vida Más Allá](#)

[de los Hechos](#), coordinada por Eduardo Lora (Washington DC, BID, 2008).

Las cifras de movilidad de los trabajadores entre el sector formal y el informal, en Argentina y México, corresponden a cálculos del BID basados en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)-INDEC, y la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU)-INEGI, respectivamente.

Las múltiples tareas de los mercados laborales: Las cifras de las brechas de desempleo por género, edad y área corresponden a cálculos del BID basados en encuestas de hogares y datos nacionales, excepto para México y Uruguay, para los que los datos son urbanos.

El porcentaje de trabajadores ecuatorianos que trabaja menos de 30 horas a la semana, y podría y desearía trabajar más proviene de la [Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo](#) (ENEMDU) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Ecuador (INEC).

El porcentaje de los empleados que, en Colombia, en 2010, consideraban que podrían desempeñar un empleo más adecuado a su nivel de educación y capacitación, pero que no lo habían encontrado, proviene de estadísticas del [Ministerio de Protección Social](#) colombiano.

Los datos sobre los niveles promedio de los salarios reales a comienzos de la década de 1990 y de 2000 en los países de la región provienen de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Los datos sobre la productividad total de factores provienen de la publicación insignia del BID *Desarrollo en las Américas* en su edición

de 2010 *La era de la productividad: Cómo transformar las economías desde sus cimientos*, editada por Carmen Pagés (Washington DC, BID, 2010).

Los datos sobre los diferenciales salariales por género, sector y tamaño de empresa, corresponden a cálculos del BID basados en encuestas de hogares y datos nacionales, excepto para Argentina, Bolivia, México y Uruguay, para los que los datos son urbanos.

La afirmación de que los trabajadores de los sectores de la construcción, ventas al detalle, restaurantes y hotelería perciben menos que los de la manufactura, mientras que los de los sectores comercial y financiero tienden a ganar más, se basa en cálculos del BID a partir de encuestas de hogares y datos nacionales para Argentina, Bolivia, México, Uruguay y Venezuela.

La afirmación de que las diferencias en educación explican, en promedio, una cuarta parte de la concentración del ingreso laboral proviene del estudio del BID [*América Latina frente a la desigualdad*](#), Informe Progreso económico y social en América Latina (Washington DC, BID, 1998).

Los datos sobre el costo de la estabilidad laboral en países de América Latina, en 1999, provienen de la publicación de James J. Heckman y Carmen Pagés "[Law and Employment: Lessons from Latin American and the Caribbean](#)," (NBER Books, National Bureau of Economic Research, Inc., 2004).

La afirmación de que menos de la mitad de los trabajadores en América Latina y el Caribe están asegurados a la seguridad social, a

pesar de ser obligatorio, se basa en:

- cálculos del BID a partir de encuestas de hogares;
- datos nacionales excepto para Argentina, Bolivia, México, Panamá y Uruguay; y
- de la OIT para Panamá, Perú y Uruguay.

Los datos del índice de seguridad social del Gráfico 6 son del artículo de Simeon Djankov, Rafael La Porta , Florencio López de Silanes, Andrei Shleifer y Juan Carlos Botero "[The Regulation of Labor](#)", documento de trabajo N° 9756, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.