

Panorama

Los mercados laborales de América Latina presentan serios problemas. El desempleo ha llegado a su nivel más alto en muchos años y aunque los salarios han mejorado en algunos países, lo han hecho a un ritmo muy lento. Los ingresos de muchos trabajadores son demasiado bajos como para permitirles escapar de la pobreza, y la desigualdad salarial –que se sitúa entre las mayores del mundo– no está mejorando. Por el contrario, los salarios de los trabajadores no calificados han disminuido en relación con los de los trabajadores calificados. Asimismo, aunque la probabilidad de perder el empleo es grande, sólo una minoría decreciente de trabajadores está asegurada contra este riesgo. No sorprende entonces que en los sondeos de la opinión pública –como Latinobarómetro– se señalen el desempleo, los bajos salarios y la inestabilidad laboral como los problemas más apremiantes de la región por encima de la corrupción, la delincuencia y otros asuntos sociales difíciles.

Las preocupaciones de índole laboral no son nada nuevo en la región. Durante años la dinámica demográfica y las tasas crecientes de participación en la fuerza laboral han llevado a un rápido crecimiento de la oferta de mano de obra. Emplear esta reserva creciente de trabajadores a un salario decente y con las prestaciones establecidas por las leyes laborales ha constituido un desafío persistente para los encargados de formular políticas. Lo que parece ser nuevo es que el desempleo, problema

que se suponía que ocurriera únicamente en países más ricos, donde los trabajadores pueden darse el lujo de buscar trabajo, ahora está superando el nivel de los países desarrollados. Además, muchos indicadores de la calidad del empleo parecen haberse deteriorado durante los años noventa. El empleo en pequeñas empresas aumentó y la proporción de trabajadores con la protección exigida por las leyes laborales, que ya era reducida, bajó aun más.

Se ha intentado explicar esta situación de muchas maneras. Algunos afirman que las reformas comerciales y la privatización de empresas estatales han desplazado trabajadores de sectores manufactureros y no competitivos y de buenos empleos públicos, mientras que muchos de los empleos nuevos se han creado en sectores de baja productividad.¹ Otros señalan que las reformas comerciales y la globalización del comercio se encuentran detrás de la demanda creciente de trabajadores calificados y la caída de los salarios relativos de los trabajadores no calificados.² Algunos observadores culpan al proceso de integración

¹ OIT (1996). Saavedra (2003) explica que muchos de los cambios observados en los mercados de América Latina probablemente estén asociados a redistribuciones sectoriales de la producción y el empleo inducidas por reformas estructurales.

² Ver, por ejemplo, Robbins y Gindling (1999).

comercial –es decir, a la globalización– por la disminución del porcentaje de trabajadores con protección social, ya que las empresas tratan de reducir los costos laborales para mantenerse competitivas.³ Según otros, la adopción creciente de nuevas tecnologías –impulsada en parte por las reformas comerciales y otras reformas estructurales– explica hasta cierto punto la situación, ya que por un lado las nuevas tecnologías son menos intensivas en mano de obra y por otro, usan más mano de obra calificada que las tecnologías antiguas.⁴ Otros atribuyen el desempleo creciente a la mayor participación de la mujer en la fuerza laboral y al rápido aumento de la oferta de mano de obra. Las normas laborales excesivamente rígidas y las crecientes rigideces salariales suelen mencionarse también como una causa de los problemas de los mercados laborales.

¿Cómo se pueden mejorar la cantidad y la calidad de los empleos disponibles en América Latina y el Caribe? Los tratamientos que se receten dependerán del diagnóstico de los problemas. Aunque se suele decir que es necesario concentrarse en soluciones, este informe sostiene que las soluciones deben basarse en una clara comprensión del funcionamiento de los mercados laborales, las tareas que realizan y los efectos que las políticas e instituciones dentro y fuera del mercado laboral tienen sobre ellos. Los mercados laborales, o sea el intercambio diario de capacidad productiva entre trabajadores y firmas, así como las instituciones que los rigen, desempeñan la tarea fundamental de distribuir recursos e ingresos entre firmas y trabajadores. Así como las instituciones y políticas acertadas pueden mejorar el desempeño de los mercados laborales, las políticas e instituciones deficientes pueden frenar la actividad económica y menoscabar el bienestar social. Por consiguiente, en este informe se estudian la anatomía y la dinámica de los mercados laborales de la región, y los efectos que tienen en el mercado laboral las tendencias demográficas y de participación en la fuerza laboral, la migración, los shocks macroeconómicos, las reformas estructurales, la educación, la adopción de tecnologías, y las políticas e instituciones. En ese marco se reexaminan algunos supuestos muy difundidos con respecto al compor-

tamiento de los mercados laborales y se presentan y analizan nuevos conjuntos de datos.

HALLAZGOS IMPORTANTES

El aumento de la oferta de mano de obra no es causa ni consecuencia del empeoramiento de la situación de los mercados laborales.

En un día laborable típico más de 210 millones de latinoamericanos ofrecen sus aptitudes en el mercado laboral, y alrededor de cinco millones de trabajadores se incorporan a la oferta de mano de obra cada año. La tasa de crecimiento de la fuerza laboral, del 2,5%, se encuentra entre las más elevadas del mundo. Las tendencias demográficas y las mayores tasas de participación de la mujer son los dos factores principales que influyen en estas tendencias, mientras que la emigración –la mayor del mundo– produce sólo una leve disminución de la tasa de crecimiento de la fuerza laboral.

Pese a este ritmo acelerado, el crecimiento de la oferta de mano de obra no es la causa del aumento del desempleo ni del empleo no reglamentado. Tampoco lo son los cambios que se están produciendo en las características de la fuerza laboral. La fuerza laboral es menos joven, presenta un mayor equilibrio entre ambos sexos, es más urbana y está mejor instruida, pero no hay ningún fundamento para atribuir a cualquiera de estos cambios los males que aquejan al mercado laboral.

Las tasas de participación femenina en la fuerza laboral están creciendo con rapidez aunque sus niveles son aún bajos en comparación con el resto del mundo. Sin embargo, no hay indicios de que estas tasas estén causando un aumento de las tasas de desempleo en los distintos países. Por el contrario, han sido la fuente más importante de aumento de los ingresos per cápita en la región. En

³ Stallings y Peres (2000); Goldberg y Pavcnik (2003).

⁴ Ver de Ferranti et al. (2003) para un vínculo entre comercio, tecnología y rendimientos crecientes de la educación.

general, no hay indicios de que las mujeres se vean obligadas a ingresar en el mercado laboral debido a la penuria económica de sus familias, aunque eso puede ocurrir en unos pocos países. A mediano plazo los salarios relativos, aunque todavía son desventajosos para la mujer, han avanzado en su favor, lo cual parece indicar que el motivo de su mayor participación en la fuerza laboral ha sido la mejora de sus oportunidades laborales relativas. En algunos países y en ciertos períodos las tasas de participación a corto plazo aumentan cuando la situación macroeconómica se deteriora, intensificando la presión en el mercado laboral y probablemente contribuyendo a un aumento temporal del desempleo

Las reformas estructurales no produjeron los cambios previstos en el mercado laboral.

Durante los años noventa se realizaron cambios importantes en la política económica con el propósito de facilitar el funcionamiento de los mercados y promover la eficiencia y el crecimiento económico. Se redujeron la inflación y los déficit fiscales, en tanto que los gobiernos eliminaron las restricciones al comercio y a los mercados de capital, se reformaron los sistemas tributarios y se privatizaron muchas empresas estatales.

Los partidarios de las reformas pronosticaban que estas estimularían la demanda de trabajo y conducirían a mayores salarios, aunque a corto plazo podría haber un aumento temporal del desempleo debido a la pérdida de empleos en sectores no competitivos. Además, pronosticaban que disminuiría la desigualdad salarial entre trabajadores calificados y no calificados a medida que la demanda de estos últimos –el factor más abundante en la región– aumentara en relación con la demanda de trabajadores calificados. Los críticos, por el contrario, afirmaban que las reformas producirían considerables pérdidas de empleo, especialmente en pequeñas y medianas empresas, y de buenos empleos del sector público, así como pérdidas en la calidad del empleo debido a que muchos empleadores dejarían de ofrecer prestaciones a medida que aumentara la presión para mantener la competitividad.

En realidad, contrariamente a las prediccio-

nes de los críticos, las pérdidas de empleo fueron pequeñas y no tuvieron efectos perceptibles en la tasa de desempleo. No hubo pérdidas masivas de empleo porque, por sorprendente que sea, y contrariamente a las predicciones de los partidarios de las reformas, hubo un traspaso limitado de recursos a sectores que podían ser más eficientes, lo cual tal vez explique por qué la productividad y los ingresos aumentaron a un ritmo tan lento.

Hubo más sorpresas. Por ejemplo, la brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados se amplió. Sin embargo, la demanda relativa de mano de obra calificada aumentó en todos los sectores, y no sólo en aquellos que se vieron afectados por reformas comerciales, lo cual parece indicar que influyeron otros factores. Contrariamente a las expectativas de algunos reformadores, en ciertos países los salarios del sector manufacturero cayeron a medida que los trabajadores fueron perdiendo una parte de la renta económica que compartían con los empleadores como consecuencia de la protección comercial. No obstante, contrariamente a lo que afirmaban los críticos de la globalización, los nuevos empleos en el sector de las exportaciones en general han ofrecido salarios y condiciones de empleo comparables y a veces mejores que otros empleos. Lamentablemente, a medida que las barreras al comercio se fueron eliminando, en algunos países –especialmente aquellos con leyes laborales restrictivas– se observó una merma de los empleos con las prestaciones exigidas por ley.

Aunque se eliminaron muchos empleos en determinados sectores, la privatización de empresas estatales influyó poco en el desempleo. En Argentina, el caso más extremo, alrededor de 150.000 trabajadores quedaron cesantes como consecuencia de las privatizaciones entre 1987 y 1997. Si bien la cifra es grande, esta cesantía representó sólo 13% del aumento del desempleo durante ese período. En Bolivia las privatizaciones explican apenas 3% del aumento del desempleo de 1995 a 2000. Además, las empresas privadas creadas en los sectores privatizados volvieron a contratar de forma directa o indirecta a muchos de los trabajadores que habían quedado cesantes.

En resumen, el panorama de los efectos de las reformas está lleno de sorpresas y enseñanzas para

los partidarios y los críticos de las reformas por igual.

El problema no es la tecnología sino su falta.

Se suele decir que la tecnología moderna reduce la demanda de trabajadores, en particular la de aquellos con un bajo nivel de escolaridad, pero la historia y la situación de América Latina muestran que no es así. No hay indicios de que las tasas de empleo hayan disminuido en los países que adoptaron tecnologías nuevas o mejores. Tampoco es cierto que las industrias que experimentaron un rápido crecimiento tecnológico hayan presentado un crecimiento lento del empleo. En realidad se ha observado que el aumento de la productividad, el mejor indicador disponible de las mejoras tecnológicas, es mayor cuanto más rápido es el crecimiento del empleo industrial.

No es la tecnología sino su falta lo que está detrás de algunos de los resultados laborales insatisfactorios. En promedio, la participación de los trabajadores en el ingreso nacional se mantuvo constante en la región durante los años noventa, lo cual indica que el crecimiento lento de los salarios se ha debido a un crecimiento exiguo de la productividad laboral, consecuencia directa de la lentitud del cambio tecnológico. De 1985 a 2000, la productividad del capital físico, la mano de obra y el capital humano combinados disminuyó en promedio 0,1% al año en América Latina y el Caribe. Esto implica que el progreso tecnológico no contribuyó a mejorar la productividad laboral y los salarios en la región. Por consiguiente, el problema no es que las modalidades de distribución de ingresos en los mercados laborales hayan perjudicado a los trabajadores, sino que las economías apenas generaron ingresos que pudieran distribuirse a los trabajadores.

La demanda impulsa los rendimientos de la educación, pero no resulta claro qué impulsa esta demanda.

En cierta medida el rendimiento creciente de la escolaridad terciaria se debe a que en la región ha aumentado la oferta de trabajadores con estudios

secundarios en relación con los trabajadores con estudios primarios y terciarios. Sin embargo, los cambios en la oferta por sí solos no explican por qué el rendimiento de la formación terciaria está subiendo en comparación con la escolaridad secundaria o por qué el rendimiento de esta última no se ha desplomado en relación con el rendimiento de la escolaridad primaria. En consecuencia, los cambios en el rendimiento relativo de la educación son impulsados también por un aumento de la demanda de mano de obra calificada.

Aunque el aumento de la demanda de trabajadores calificados se debe en parte al desplazamiento del empleo hacia el sector de los servicios, en general este efecto tiende a ser pequeño. En realidad, en su mayor parte se debe al aumento de la demanda de personal calificado que se produjo en los sectores tanto de manufacturas como de servicios. No obstante, no se ha encontrado una explicación concluyente de esta demanda creciente de educación en todos los sectores. La afirmación común de que los cambios tecnológicos sesgados en favor de los trabajadores calificados son la causa de los aumentos recientes del rendimiento de la educación es difícil de corroborar.

Por ejemplo, no hay indicios de que en los países con un crecimiento tecnológico más rápido –medido sobre la base de la productividad total de los factores– haya un aumento de la demanda de personal calificado ni de que los cambios en los rendimientos de la educación se deban a la evolución de la relación entre el capital humano y el capital físico, como proponen algunas teorías recientes. Asimismo, a nivel de planta no se ha comprobado la tesis de que las firmas (o plantas) que adoptan técnicas para automatizar la producción presentan una mayor demanda de trabajadores calificados. Más bien ocurre lo contrario. Las plantas con más trabajadores calificados tienden a adoptar más tecnologías de automatización, lo cual sugiere que el bajo nivel de escolaridad de la región podría frenar el crecimiento tecnológico. Incluso si se comprobara la hipótesis de que las técnicas de automatización conducen a una mayor demanda de personal calificado, esto no podría explicar la demanda creciente de trabajadores calificados en el sector de servicios, donde las técnicas de automati-

zación son menos comunes. La otra hipótesis, según la cual el uso de la tecnología de la información lleva a un aumento de la demanda de mano de obra calificada tanto en el sector de servicios como en el de manufacturas, todavía no se ha corroborado en el caso de América Latina.

La hipótesis muy difundida de que reformas comerciales de la magnitud de las que ha habido en América Latina han fomentado la importación de tecnologías intensivas en mano de obra calificada también es difícil de corroborar. Los aranceles sobre bienes de capital ya eran bajos antes de las reformas comerciales, y si bien la participación del capital importado en el acervo de capital está aumentando, no hay una relación clara entre esta tendencia y las reformas comerciales. Y aunque hay cierta evidencia de que una mayor penetración de las importaciones trae aparejado un aumento de la demanda de personal calificado, otras medidas de liberalización del comercio, como los aranceles, no guardan relación con la demanda de trabajadores calificados.

Se necesitan más estudios para comprender si la tecnología influye en el rendimiento de la educación y de qué forma. Entretanto urge determinar por qué la región no ha podido beneficiarse más de la tecnología para aumentar los ingresos y el nivel de vida de todos los trabajadores.

Muchos trabajadores son pobres, pero centrar el análisis en el sector informal podría ser engañoso.

Muchos trabajadores están teniendo dificultades en el mercado laboral. Muchos están desempleados y otros tienen empleos mal remunerados o que ofrecen poca protección contra el riesgo de desempleo, enfermedad, accidentes de trabajo o vejez. Con los años los analistas de los mercados laborales de los países en desarrollo se han centrado en la evolución del trabajo en el sector informal como indicador de la calidad del empleo y el bienestar de los trabajadores. Sin embargo, si se presta atención únicamente al trabajo en el sector informal se podría caer en equívocos y pasar por alto otros problemas graves.

El trabajo informal podría ser engañoso por-

que no resulta claro quiénes trabajan en este sector y si sufren más que los trabajadores del sector formal. Algunos analistas definen el trabajo informal como aquel en el que no se cumplen las normas oficiales (por ejemplo, la proporción de empresas no registradas); para otros, el trabajo informal equivale a ciertos tipos de empleo mal remunerado con pocas posibilidades de ascenso (como el trabajo por cuenta propia, el trabajo familiar no remunerado o el empleo en firmas con cinco empleados o menos). Hay solapamientos entre ambas categorías, pero también hay muchos trabajadores que están comprendidos en una sola categoría.

La evidencia contradice la idea general de que los trabajadores se encuentran en el sector informal en contra de su voluntad y que preferirían pasar al sector formal si tuvieran la oportunidad. En estudios recientes de Brasil y México se comprobó que la gran mayoría de los trabajadores por cuenta propia prefieren trabajar de esta manera en vez de tener un empleo en el sector formal, porque ganan salarios más altos y gozan de más independencia. Y aunque muchos empleos en las firmas más pequeñas están comprendidos en la categoría de poca productividad y pocas posibilidades de ascenso, también hay pequeñas empresas nuevas y prósperas. En esa línea de ideas, no hay ninguna indicación de que las diferencias de salarios entre las empresas grandes y las pequeñas sean mayores en América Latina que en Estados Unidos. Esta observación también pone en tela de juicio la tesis de que los mercados laborales de América Latina presentan una segmentación anormal. En realidad, hay una movilidad considerable en el mercado laboral entre los sectores considerados tradicionalmente como formal e informal.

En vista de tales complicaciones, este informe examina la calidad de los empleos sobre la base de cálculos directos de los salarios y las prestaciones que reciben los trabajadores. Este método tiene ciertas ventajas. Primero, permite definir claramente el fenómeno que se estudia; segundo, permite evitar un juicio de valor con respecto a sectores del mercado laboral basado en criterios preestablecidos acerca del bienestar de las personas empleadas en un sector determinado. Según estos cálculos, uno de cada dos trabajadores en pro-

medio gana un salario demasiado bajo para sacar a una familia corriente de la pobreza y más de la mitad de los trabajadores no están amparados por leyes laborales o programas de seguridad social. Asimismo la evidencia sugiere que en gran medida los bajos salarios y la falta de protección social reflejan la baja productividad de los trabajadores en la región. Un crecimiento mayor de la productividad conduciría a un aumento de los ingresos de los trabajadores más pobres y mejoraría la cobertura de las leyes laborales y los programas de seguridad social.

Centrar la atención en los salarios y las prestaciones traslada el énfasis de la política laboral hacia un aumento de la productividad de los trabajadores y una evaluación de la estructura de las medidas de protección social a fin de que puedan abarcar a más trabajadores. También pone de relieve la situación de los trabajadores que, a pesar de estar empleados en sectores considerados formales, perciben salarios muy bajos o no están amparados por leyes laborales. Asimismo este enfoque ofrece una salida frente a la contradicción de la postura generalizada que consiste en lamentar a la vez el crecimiento del sector informal y la destrucción de muchas pequeñas empresas y microempresas cuando el sector informal se contrae.

La desigualdad en los ingresos refleja desigualdad en la escolaridad, pero la escolaridad por sí sola no basta para resolver el problema de los salarios bajos.

El grado de desigualdad de ingresos en América Latina se encuentra entre los mayores del mundo, pero el mercado laboral no es tanto la fuente de esta desigualdad sino más bien un reflejo. La desigualdad de ingresos está relacionada en gran medida con grandes diferencias en las capacidades que los trabajadores aportan al mercado laboral, como el nivel de escolaridad y la experiencia. Sólo una fracción pequeña de la desigualdad en los ingresos puede atribuirse al hecho de que trabajadores similares reciban remuneraciones diferentes de acuerdo con las características de su empleo. Las diferencias de los salarios entre los empleados de

empresas pequeñas y grandes, así como las diferencias salariales entre distintos sectores de la industria, se sitúan dentro de la gama observada en Estados Unidos, donde la desigualdad en los ingresos es mucho menor que en América Latina pero mayor que en la mayoría de los demás países desarrollados. Asimismo, la fracción del ingreso nacional que va a los trabajadores se encuentra dentro del rango observado en países más desarrollados y se ha mantenido estable durante la última década.

Por consiguiente, abordar el problema de la desigualdad en los ingresos es cuestión más bien de igualar las condiciones en lo que concierne a las capacidades que los trabajadores traen al mercado laboral, en vez de cambiar los precios en dicho mercado. El rendimiento creciente de la educación podría ofrecer mayores incentivos para que las familias mantengan a los niños en la escuela más tiempo o para que los trabajadores adultos vuelvan a la escuela. Sin embargo, el rendimiento creciente también contribuye a exacerbar las diferencias de ingresos entre los que tienen un nivel de escolaridad más alto y los que no lo tienen. Habría que asignar más recursos para reducir la deserción escolar en una edad temprana y mejorar la formación de los adultos.

Aunque más educación para todos podría reducir considerablemente la desigualdad, no disminuiría necesariamente la pobreza de forma notable. La desigualdad disminuiría si todos los trabajadores tuvieran una cantidad similar de años de estudios, pero muchos de ellos seguirían siendo pobres si la escolarización no les permitiera salir de la pobreza. Por supuesto, la escolaridad lleva a un aumento de los ingresos, y en la mayoría de los países de América Latina el rendimiento de la educación es alto comparado con el resto del mundo. Sin embargo, si los trabajadores sin escolaridad ganan muy poco, un aumento grande de los salarios en términos porcentuales todavía puede dejar a los trabajadores con salarios bajos en cifras absolutas. Como el nivel básico de productividad de todos los trabajadores depende en gran medida de la calidad del entorno institucional y económico en el cual operan las firmas, las medidas para elevar el nivel medio de escolaridad podrían resultar

lentas (e incluso ineficientes) para eliminar la pobreza, a menos que también se tomen medidas a fin de ofrecer condiciones más propicias para que las empresas inviertan, realicen innovaciones y alcancen un mayor grado de productividad.

Los mercados laborales de la región parecen estar perdiendo los mecanismos tradicionales de ajuste frente a los shocks macroeconómicos.

Los mercados laborales de la región funcionan en un entorno volátil. Durante los últimos 30 años, sólo África y Medio Oriente han presentado una volatilidad mayor que América Latina. Esta volatilidad agregada generalizada exige grandes ajustes en el mercado laboral. Por lo tanto, incluso si la fracción del ingreso nacional que va a los trabajadores no variara mucho, una disminución del ingreso nacional se manifestaría en una reducción del empleo o los salarios.

¿Es mejor adaptarse a los shocks por medio de una reducción de los salarios o de un aumento del desempleo? Aunque resulta difícil emitir juicios de valor con respecto a los ajustes que conviene realizar frente a una crisis, la realidad muestra que los ajustes salariales ayudan a distribuir el costo de la recesión mientras que el desempleo concentra el costo en unos pocos. Pese a la gran volatilidad de la producción, en América Latina la volatilidad del empleo no ha sido mayor que en regiones más estables. Esto se debe a que, con pocas excepciones, los shocks generalmente han sido absorbidos por medio de una volatilidad muy grande en los salarios. Esto ha permitido distribuir los costos de las crisis de una forma más pareja entre los empleados, lo cual es importante en los países donde sólo una minoría de los trabajadores dispone de seguro de desempleo o indemnización por despido.

No obstante, los mecanismos tradicionales de ajuste parecen estar cambiando y este cambio podría explicar por qué las tasas de desempleo han reaccionado con tanta virulencia frente a la contracción de la actividad económica en los últimos años. En América Latina la gran flexibilidad salarial parece deberse a dos resultados negativos: la inflación alta y el bajo grado de cumplimiento de las

normas laborales. Con la disminución de la inflación a menos del 10%, un menor grado de ajuste por la vía salarial ha desencadenado una reacción más intensa del empleo y el desempleo frente a los shocks macroeconómicos. Mayores inversiones en la aplicación de las leyes laborales podrían tener un efecto similar.

A medida que las economías crezcan, el desempleo disminuirá. Sin embargo, en la medida en que continúen produciéndose shocks imprevistos e inevitables, el desempleo seguirá reaccionando fuertemente a menos que las políticas e instituciones faciliten los ajustes salariales. Esto no significa que América Latina deba volver a la época de inflación alta o promover un menor cumplimiento de las leyes laborales, sino que la combinación de shocks recurrentes e inflación baja debería estar acompañada por instituciones que faciliten los ajustes salariales –suavizando las consecuencias de los shocks macroeconómicos sobre el desempleo– y aminoren los costos de bienestar social asociados a la pérdida de empleos.

En el plano microeconómico se observa una reasignación grande, pero no atípica, de trabajadores y empleos.

Mientras que los cambios en el desempleo durante los años noventa parecen deberse en su mayor parte a la interacción de la volatilidad macroeconómica y la disminución del ajuste salarial, el desempleo es sólo la punta del iceberg de la mayor parte de la actividad que se produce en el mercado laboral. En un año dado, muchas firmas amplían su personal mientras que otras lo reducen. Esta actividad se produce en recesiones y en auges, y en todos los sectores de la economía, independientemente de lo estrechamente definidos que sean. Para dar una idea de las magnitudes, cada año en los países estudiados se crea o destruye aproximadamente uno de cada cuatro empleos. Ello implica que en un momento dado numerosos trabajadores pierden el empleo, al mismo tiempo que se contrata a muchos otros.

Si se presta atención únicamente a las tasas de desempleo, se parte del supuesto de que todos los trabajadores que pierden un empleo pero

encuentran otro no sufren pérdidas. Sin embargo, esto tal vez no sea cierto. Todos los trabajadores, especialmente los no calificados, tienen grandes probabilidades de perder el empleo. Muchos trabajadores, en particular los más pobres, no pueden darse el lujo de buscar trabajo durante mucho tiempo y por consiguiente se ven obligados a aceptar el primer trabajo que les ofrecen, incluso cuando esperar más significara tener la posibilidad de encontrar un trabajo en el cual pudieran ser más productivos y ganar un salario más alto. Los trabajadores desplazados involuntariamente tienden a encontrar empleos con un salario más bajo que el del empleo anterior. El hecho de que los trabajadores que cambian de sector económico, o los que son más calificados o tienen mayor permanencia en el empleo tienden a sufrir mayores pérdidas salariales parece indicar que en el proceso se pierden algunas habilidades específicas y que podría estar produciéndose una rotación ineficiente. Los mercados de capital imperfectos o que no están suficientemente desarrollados podrían explicar por qué los empleadores se ven obligados a dejar cesantes a trabajadores que, en vista de sus conocimientos especializados, son difíciles de reemplazar.

¿Deberían prohibirse los despidos o aumentar las indemnizaciones por despido? Aunque es cierto que las medidas estrictas de protección a la estabilidad del empleo reducen la reasignación, estas pueden tener consecuencias adversas para el crecimiento de la productividad y los ingresos. En todas las economías el crecimiento de la productividad está asociado tanto a aumentos de la productividad en las empresas existentes, como a ganancias de productividad porque los trabajadores pasan de firmas menos productivas a firmas más productivas. Este último componente explica entre el 20% y el 50% del crecimiento total de la productividad. Inhibir el proceso de asignación de trabajadores de usos menos productivos a usos más productivos podría frenar el crecimiento económico. En efecto, es posible que las disposiciones estrictas en materia de seguridad laboral vigentes en la región obstaculicen el crecimiento de la productividad. No hay una solución simple para este dilema. La normativa orientada a contener el costo en bienestar social

de esta reasignación permanente debería formularse con sumo cuidado. De lo contrario, la cura podría resultar peor que la enfermedad.

Las normas laborales no están exentas de costos, pero la desregulación no es la respuesta.

En los distintos países las normas laborales constituyen las reglas del juego en los mercados laborales, que son complejos y no pueden funcionar correctamente sin regulaciones. Sin embargo, esto no significa que una plétora de normas sea mejor. Algunas regulaciones podrían ofrecer claras ventajas en materia de bienestar social, pero otras no. Aunque el dogma es que se puede mejorar el bienestar de los trabajadores estableciendo prestaciones y garantías laborales en las leyes, dicho bienestar depende también del buen funcionamiento de los mercados laborales. Las prestaciones asociadas a empleos cubiertos por la ley benefician muy poco a los desempleados o a los trabajadores excluidos del sistema de protección social.

Aunque se ha argumentado que las normas laborales tienen costos bajos en términos de empleo, desempleo y otras variables del mercado laboral, la evidencia empírica recopilada en este informe parece indicar que no es así. Esto no implica que deban eliminarse todas las regulaciones, porque en la mayoría de los casos desempeñan un papel importante, sino que es necesario reconocer que, en los casos en que las normas no están exentas de costos, hay que vigilar continuamente sus efectos y compararlos con sus beneficios. En el campo de la medicina algunas enfermedades requieren un tratamiento que puede causar grandes perturbaciones en la vida del paciente. Si los tratamientos se administran sin cuidado pueden incluso llevar a la muerte. Del mismo modo, los dilemas que plantea la política social pueden resolverse mediante una evaluación constante de la salud del mercado laboral y el cambio de tratamiento cuando los riesgos se vuelven demasiado grandes.

Los sindicatos no son ni arena en los engranajes del mercado laboral ni la solución para los salarios bajos.

Los sindicatos han llevado a avances sustanciales en las condiciones de trabajo de importantes grupos de trabajadores. Sin embargo, al igual que otros mecanismos institucionales del mercado laboral, la acción sindical puede redundar en importantes beneficios pero también acarrear costos sustanciales para la sociedad. En cuanto a los beneficios, los sindicatos llevan a un aumento del 5% al 10% en los ingresos de los afiliados. Aunque se trata de una cifra considerable, estos beneficios son pequeños comparados con los que se obtienen con la experiencia o la escolaridad. En general, por cada año de estudios secundarios los ingresos aumentan 11% en relación con los ingresos de los trabajadores con escolaridad primaria. Por consiguiente, un título que representa cinco años de estudios aumenta los ingresos más de 50%. Estas cifras sugieren que pocos trabajadores llegarían a obtener un salario que los saque de la pobreza recurriendo únicamente a la acción sindical.

Sin embargo, los sindicatos también aportan otros beneficios importantes a los afiliados, tales como menos rotación de la mano de obra y mayor empleo. Los sindicatos también pueden abrir importantes canales de comunicación entre los trabajadores y la patronal y contribuir a la productividad. Las negociaciones colectivas pueden ayudar a conciliar los intereses de los trabajadores y las empresas en conjunto, y evitar las consecuencias adversas de la falta de coordinación de las negociaciones. En la sociedad como un todo los sindicatos parecen reducir la desigualdad de ingresos en general. Asimismo, se ha observado que los países donde las negociaciones colectivas se realizan de forma bien coordinada presentan tasas de desempleo más bajas y tasas de empleo más altas que en los países donde los salarios se establecen de forma muy descentralizada.

Al mismo tiempo, los sindicatos pueden acarrear costos importantes. A nivel de empresa pueden llevar a una disminución de las inversiones, variable decisiva para el crecimiento de los ingresos. Por lo tanto, los sindicatos podrían tratar de

obtener el salario más alto posible en un momento dado a expensas de aumentos futuros. A nivel macroeconómico, podrían reducir la capacidad de la economía para introducir ajustes y reformas.

Resulta difícil prever si las ventajas son mayores que los costos porque el equilibrio es sensible al marco jurídico que rige a los sindicatos, el grado de competencia interna y externa, la índole de las relaciones laborales, y su grado de coordinación y centralización. Un aspecto que causa preocupación es que, según la opinión de trabajadores y empleadores, las relaciones laborales en América Latina se caracterizan por conflictos y desconfianzas. Esto, a su vez, podría llevar a empresas y trabajadores a no realizar las inversiones a largo plazo en capacitación y nuevas tecnologías que resultan indispensables para un crecimiento sostenido.

¿QUÉ DEBEN HACER LAS POLÍTICAS LABORALES?

En vista de estas enseñanzas, ¿qué pueden hacer los gobiernos para minimizar las dificultades de los trabajadores y ayudarlos a llevar una vida mejor y más productiva? ¿Qué pueden hacer las políticas laborales para mejorar el desempeño del mercado laboral?

Los gobiernos pueden ayudar adoptando políticas orientadas a reducir la volatilidad macroeconómica y crear condiciones macroeconómicas estables y propicias para el crecimiento. En los países donde las rigideces del salario real están aumentando la respuesta del desempleo a menores tasas de crecimiento, mecanismos tales como la participación de los trabajadores en las ganancias de la empresa o la disminución de los costos de transacción de los contratos salariales podrían incrementar la flexibilidad salarial. Pero la búsqueda de un mejor entorno macroeconómico y una mejor respuesta a los shocks macroeconómicos no debe cegar a los encargados de formular políticas frente a las exigencias que un mercado laboral eficaz plantea cotidianamente a la política laboral. Es necesario reorientar la agenda de la política laboral, pasando de soluciones temporarias para crisis económicas a políticas estructurales, y de la filoso-

fía de “proteger a los trabajadores del poder de los empleadores” a una agenda impulsada por los objetivos de ampliar las oportunidades para los trabajadores y mejorar el desempeño de los mercados laborales. Esto no resta importancia a los derechos de los trabajadores establecidos en convenios sobre normas laborales básicas y en los códigos laborales nacionales. Por el contrario, esos derechos deben tomarse más en serio. El statu quo creado por el bajo nivel de cumplimiento de la normativa socava el imperio de la ley y deja a muchos trabajadores mal equipados para superar las consecuencias de la reasignación continua de mano de obra.

Sin embargo, para que las normas puedan aplicarse, hay que reconsiderar el principio de otorgar garantías en los códigos jurídicos, e incluso a veces en las constituciones, sin determinar sus consecuencias en el mercado laboral. La evidencia recopilada en este informe sugiere que podría haber importantes *quid pro quo* entre distintos objetivos en el mercado laboral. Por ejemplo, el pleno empleo tal vez no sea compatible con el seguro pleno contra el desempleo. Pero el informe señala también que existen complementariedades importantes. Por ejemplo, un mejor desempeño del mercado laboral es compatible con una menor desigualdad en los ingresos. Se pueden aumentar al máximo las complementariedades y reducir a un mínimo los *quid pro quo* prestando debida atención a las consecuencias de la normativa. La política opuesta ha llevado a los dilemas actuales, en los cuales los trabajadores están sumamente protegidos en teoría pero el incumplimiento es la norma y, como se presta poca atención a las políticas orientadas a ampliar las oportunidades para los trabajadores, los ingresos aumentan a un ritmo penosamente lento. Para poner en práctica la nueva agenda se necesitan autoridades laborales más fuertes y una compleja red de instituciones públicas y privadas que desempeñen las cuatro funciones específicas que se señalan a continuación.

Aumentar la eficiencia del emparejamiento entre trabajadores y empleos.

Un alto grado de reasignación crea brechas y rezagos entre las empresas que buscan trabajadores y

los trabajadores que buscan empleo. Los encargados de formular políticas, en colaboración con el sector privado, podrían aumentar la eficiencia del emparejamiento mediante registros de vacantes y asistencia en la búsqueda de empleo. Las evaluaciones realizadas en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) parecen indicar que tales sistemas constituyen mecanismos costo-efectivos para colocar a los trabajadores en empleos. Aunque estas medidas no ayudan a crear vacantes, reducen el desempleo friccional al llenar las plazas disponibles con más rapidez. También reducen las pérdidas de ingresos asociadas al desempleo y la demanda de servicios sociales o seguro de desempleo, si corresponde. Pero la principal ventaja tal vez consista en aumentar la calidad y por ende la productividad de los emparejamientos entre trabajadores y empleos. Esto se debe a que los mejores emparejamientos entre trabajadores y empleos probablemente conduzcan a una mayor inversión de las firmas en capacitación y de los trabajadores en aprendizaje, lo que es indispensable para lograr un aumento de los ingresos.

Los servicios de intermediación laboral en la región son menos extensos que en los países de la OCDE. No obstante, hay varios servicios públicos nacionales de empleo y un mercado creciente del sector privado para la intermediación laboral y las colocaciones. Si se han de reformar estos sistemas, habrá que promover un entorno regulatorio apropiado para las entidades proveedoras sin fines de lucro, mejorar los sistemas de información y ampliar la gama y la cobertura de los servicios.

Asegurar a los trabajadores contra el riesgo de rotación de personal.

La volatilidad macroeconómica y la intensa reasignación de puestos de trabajo y trabajadores han creado una fuerte demanda de mecanismos de protección contra la pérdida de ingresos. Para satisfacer esta demanda se ha regulado la estabilidad del empleo con mecanismos más estrictos que los de países más desarrollados. Sin embargo, estos mecanismos son un método primitivo de seguro y pueden resultar costosos. Además, más de la mitad de

los trabajadores no participan en sistemas de ese tipo y por consiguiente no están protegidos contra el riesgo de pérdida del empleo.

Aunque el sistema actual tiene fallas, la cuestión principal es si otros tipos de seguro serían más apropiados para las características particulares de la región. La mayoría de los países de América Latina han alcanzado un grado de desarrollo comparable al que habían alcanzado los países desarrollados cuando adoptaron mecanismos de seguro de desempleo.⁵ Sin embargo, la creación o ampliación de tales sistemas tropieza con la falta de registros adecuados de firmas y trabajadores, el alto grado de informalidad en el mercado laboral, el tamaño pequeño del Estado y la falta de margen fiscal para gastos sociales contracíclicos. En estas condiciones, los sistemas de seguro de desempleo vigentes en los países desarrollados tal vez no sean factibles en la región. Además, aunque el seguro de desempleo no dificulta la reasignación de recursos, la experiencia de los países desarrollados sugiere que no está exento de costos.

Es evidente que el camino hacia mejores mecanismos de seguro está sembrado de obstáculos. Un criterio importante debería ser promover el buen funcionamiento del mercado laboral. Después de todo, el mejor seguro de desempleo es la posibilidad de conseguir enseguida un buen trabajo. Pero en los casos en que esto no sea suficiente, cada país deberá buscar una solución para estos dilemas que refleje cabalmente las características de su economía y las preferencias de sus ciudadanos. Al mismo tiempo, los encargados de formular políticas y los legisladores deberían vigilar continuamente los riesgos que los sistemas de seguro podrían crear para el desempeño de los mercados laborales.

Mejorar las oportunidades para los trabajadores.

Existe la percepción generalizada de que con la globalización y la integración comercial las políticas en materia de capacitación adquiere mayor importancia. Al mismo tiempo, sin embargo, el uso creciente de contratos temporarios y otras medidas para lograr una mayor flexibilidad están reduciendo

los incentivos para que las firmas y los trabajadores inviertan en una formación especializada. Por lo tanto, toda política que procure ampliar la oferta de capacitación debe promover un entorno regulatorio e institucional que ofrezca incentivos para la capacitación. Con este nuevo paradigma, las reformas en el campo de la capacitación no se limitan al objetivo de reorganizar las instituciones públicas de enseñanza o lograr que la capacitación responda mejor a las necesidades del mercado. Las reformas abarcan cambios en la tributación, la normativa y las negociaciones colectivas. El objetivo es pasar del suministro directo de capacitación a la mejora de los incentivos para que las empresas, los trabajadores y los proveedores de servicios de capacitación financien, busquen y proporcionen capacitación de buena calidad.

Otro campo prometedor para la política es la educación del adulto. Aunque se le ha dado poca prioridad en la mayoría de los países, en algunos estudios se ha observado que llevar a los adultos de vuelta a la escuela puede ser una medida eficaz para aumentar la productividad (especialmente en comparación con los resultados de la capacitación laboral pública de trabajadores no calificados). Los gobiernos de América Latina deberían buscar formas de llevar a los adultos de vuelta a la escuela. Entre otras medidas posibles, podrían otorgar descuentos en los impuestos a los empleadores que brinden tiempo o recursos para que los empleados asistan a la escuela o a los trabajadores adultos que estén completando su escolaridad formal.

Vigilar las políticas laborales, velar por el cumplimiento de las normas y fomentar relaciones laborales armoniosas.

Los países deberían invertir en el desarrollo de instituciones que recopilen, analicen y procesen infor-

⁵ El PIB per cápita en 20 países desarrollados era en promedio US\$3.539 cuando se promulgaron leyes de seguro de desempleo (Maddison, 1997), y el PIB per cápita de 22 países de la región era en promedio \$3.964 en 2000. En la mayoría de los países desarrollados las primeras leyes en materia de seguro de desempleo se promulgaron entre 1900 y 1944.

mación, y que pongan en práctica políticas y velen por el cumplimiento de las normas. Determinar los beneficios y costos de las políticas laborales requiere conocimientos especializados que la mayoría de las autoridades laborales (normalmente el ministerio de trabajo) no tienen. Aunque personal técnico de universidades y firmas especializadas pueden encargarse de este seguimiento, las autoridades laborales deberían ser las encargadas de contratar los análisis, ponderar costos y beneficios, y decidir qué medidas tomar y formularlas. Esto requiere reconstruir la capacidad de las autoridades laborales y dotarlas de personal capaz de desempeñar los nuevos papeles.

Las tareas de dichas autoridades se enfrentan con el problema del incumplimiento masivo, que hasta cierto punto es la respuesta a las normas deficientes, pero que también refleja la ineficacia del gobierno en lo que respecta a la aplicación de las leyes laborales. En los países con un gobierno más eficaz el cumplimiento de las normas en materia de seguridad social tiende a ser mayor.⁶ Se necesitan nuevos métodos para mejorar las normas y ampliar la cobertura de las inspecciones y otros mecanismos para optimizar el cumplimiento.

Las autoridades laborales deberían también prestar suma atención a la calidad de las relaciones laborales. Para que las políticas laborales den resultado, se necesita la cooperación entre sindicatos y empleadores. Con normas más transparentes sobre salarios y negociaciones colectivas se avanzaría mucho en la mejora de estas relaciones.

Lo bueno es que varios países ya están trabajando arduamente con esa nueva orientación. Tienen que hacerlo. El descontento con la situación actual es demasiado grande como para no prestarle atención. Cabe esperar que las políticas e instituciones que surjan de la crisis no se limiten a soluciones provisionales sino que ayuden a establecer una nueva agenda para el mercado laboral.

⁶ Por ejemplo, si se establece una correlación entre el porcentaje de trabajadores que están afiliados (y realizan aportes) a programas de seguridad social, por un lado, y los ingresos per cápita y el índice de calidad del gobierno (recopilado por Kauffman, Kraay y Zoido-Lobaton [2000]), por otro, se observa que, aunque el cumplimiento aumenta con los ingresos per cápita, la calidad del gobierno también contribuye a ampliar la cobertura de las normas laborales.