

# Prefacio

En la primera década del siglo XXI, América Latina y el Caribe (ALC) vivió una etapa de bonanza, que se vio reflejada en un crecimiento económico superior al promedio de décadas anteriores y en la reducción de la pobreza. Este fenómeno se explica, por una parte, gracias a un mejor manejo macroeconómico y, por otra, en función del *boom* de las materias primas experimentado en el mundo, que benefició a los países de la región exportadores netos de alimentos, petróleo y minerales. Sin embargo, estos cambios no se vieron acompañados por mejoras en la productividad de los países, y las predicciones de bajo crecimiento para la región ponen de manifiesto la fragilidad de los avances y, más aún, la posibilidad de que algunos de los avances sociales se reviertan.

Desde 2009 la región enfrenta un contexto internacional desfavorable. Si bien al comienzo de la crisis financiera internacional se observaron aumentos en las tasas de desempleo, en pocos años estas volvieron a los niveles previos a la crisis. No obstante, la tasa de desempleo no deja traslucir adecuadamente los problemas del mercado laboral. La tasa de desempleo es baja en la región porque los desempleados consiguen nuevos puestos de trabajo rápidamente, aunque en muchos casos se trata de empleos con menores salarios o beneficios, usualmente en el sector informal. De hecho, este libro identifica que, a pesar del mayor crecimiento económico, los mercados laborales de la región se siguen caracterizando por un binomio de alta informalidad y elevada inestabilidad del empleo. Así, aun cuando durante la última década se generó empleo formal en la región, desde una perspectiva de largo plazo, la informalidad ha caído poco y sigue siendo una realidad para más de la mitad de los trabajadores. Asimismo, en promedio, el 25% de los trabajadores de ALC lleva menos de un año en su empleo, y aproximadamente un tercio de los trabajadores que estaban en una empresa en un momento dado no se encuentra en este mismo empleo al cabo de un año. Por ello, aun cuando la tasa agregada de desempleo es baja, las elevadas tasas de rotación laboral de la región hacen que muchos trabajadores pasen por el desempleo en un momento u otro, y ese paso implica en muchos casos pérdidas de ingresos y salarios con importantes

## 2 Empleos para crecer. **BID**, 2015

costos de bienestar. Estos costos resultan particularmente elevados, debido a la escasa protección contra el desempleo y a las incipientes políticas activas de reinserción laboral que existen. Asimismo, la región se caracteriza por una baja acumulación de capital humano y una baja productividad en el trabajo. Todo esto conlleva costos de bienestar para las personas y costos económicos para las empresas y los países.

¿Cuáles son las causas que explican esta realidad? Este libro reconoce que las causas son muchas, pero fija su atención en una que sin duda desempeña un papel fundamental: el mercado de trabajo y la política laboral. La tesis central de este libro es que una política laboral enfocada en crear valor y acompañar al individuo durante los momentos clave de su vida laboral podría lograr mejores trayectorias laborales, es decir, empleos para crecer, tanto desde la perspectiva de los trabajadores, como de las empresas y los países.

Se puede y se debe hacer mucho más para lograr más y mejores empleos en ALC, y para ello un aspecto fundamental por considerar es que la política económica en general, y la política laboral en particular, se enfoquen en promover un mayor aumento de la productividad. Tal esfuerzo permitiría continuar y reforzar los resultados positivos alcanzados durante los últimos 20 años. Asimismo, este esfuerzo puede realizarse de manera que también ofrezca una mejor protección a los trabajadores, asegurando que los aumentos en la productividad también se reflejen en un mayor bienestar individual.

Existe un conjunto de políticas que puede impulsar la productividad de la región. Pagés (2010) menciona, entre otras: promover mercados de crédito más profundos y seguros, reducir los costos de transporte, impulsar una mejor política social, y llevar adelante políticas de desarrollo productivo, algo que se trata con mayor grado de detalle en Crespi, Fernández-Arias y Stein (2014). Aquí se propone una nueva palanca: una política laboral a favor de la productividad.

El libro presenta evidencia nueva que ayuda a entender algunos de los factores que hoy limitan el desempeño de los mercados laborales. Para que se cree un empleo formal —es decir, sujeto a los beneficios y protecciones que establece la ley— se deben dar las condiciones apropiadas. Sin embargo, el costo de contratar a los trabajadores formalmente en la región en relación con la productividad del mismo es alto. El costo mínimo de contratar a un trabajador asalariado formal (representado por el salario mínimo bruto, los costos de seguridad social que corresponden al empleador, los

costos del aguinaldo y de las vacaciones, y los potenciales costos de despedido) representa, en promedio, un 39% del producto interno bruto (PIB) por trabajador, cifra que en algunos países llega al 70%. No es sorprendente que los países con mayores costos salariales y no salariales (relativos a su productividad) sean aquellos que presentan una menor proporción de trabajos formales y una mayor proporción de trabajadores no asalariados. Por otro lado, en algunos países de la región los empleos informales son *de facto* subsidiados a través de un conjunto de programas de aseguramiento social (mal llamados no contributivos). La combinación de impuestos a la formalidad y subsidios a la informalidad es exactamente opuesta a lo que la región necesita.

Esta falta de capacidad para generar trabajo formal convive con una alta rotación, que hace que los trabajadores cambien mucho de empleo (y transiten muchas veces entre la formalidad y la informalidad). En general, esta rotación no se traduce en una trayectoria laboral ascendente, de acuerdo con la cual el trabajador deja un empleo por otro mejor, o un empleo informal por otro formal. Los bajos niveles de capacitación dentro de las firmas, unidos a la corta duración de los trabajos, afectan directamente la capacidad de acumulación de capital humano y la capacidad del trabajador y de la empresa de ser más productivos conjuntamente.

Ante esta situación, el Estado puede cumplir un rol relevante a través de la implementación de políticas laborales que generen los incentivos correctos de inversión en capital humano, lo cual conduciría a un aumento de la productividad y de los empleos formales. En este sentido, el libro presenta los instrumentos de política existentes en la región, y los contrasta con lo que se observa en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), agrupando estos instrumentos según su objetivo: aumentar e igualar las oportunidades de acceso a empleos formales e impulsar la estabilidad laboral productiva.

Existe en la región una batería de políticas cuyo objetivo es favorecer la inserción laboral y la estabilidad laboral productiva, a través de una mejor transición del sistema educativo al mercado de trabajo, facilitando el intercambio de información sobre vacantes y trabajadores, reduciendo el costo laboral, o promoviendo la formación de habilidades en aquellos que están fuera del mercado laboral, a fin de aumentar su productividad y con ello su empleabilidad.

**4** Empleos para crecer. **BID**, 2015

Todas ellas son prometedoras en cuanto a su impacto y costo-efectividad. Sin embargo, ALC no invierte lo suficiente en este tipo de instrumentos, y aún no apuesta a la evaluación sistemática de los mismos de manera que podamos conocer con precisión su efectividad. Una tarea pendiente es aumentar el alcance y la eficacia de los instrumentos existentes a fin de favorecer una inserción segura y una mayor estabilidad para los trabajadores en empresas formales.

Este libro presenta algunas sugerencias tendientes a mejorar el rol de las políticas laborales en el fomento de empleos para crecer. Dichas sugerencias parten de un principio básico: el diseño y la ejecución de las políticas laborales deben tener un enfoque integral. En algunos países, esto implica adecuar el costo del paquete de aseguramiento social; en otros, desarrollar mecanismos que faciliten la búsqueda y una buena “correspondencia” entre trabajadores y vacantes. En todos los países, se requiere promover una estrategia de formación continua, que permita que los trabajadores se capaciten y continúen aprendiendo en el lugar de trabajo, y que fomente la creación de valor para la empresa y la economía en su conjunto.

**Santiago Levy**  
**Vicepresidente de Sectores y Conocimiento**  
**Banco Interamericano de Desarrollo**  
Washington D.C., septiembre de 2015