

Reforma de los mercados laborales de América Latina: consecuencias y costos **Alejandra Cox Edwards – California State University, Long Beach**

Introducción

América Latina ha comenzado, con cierta renuencia, a integrar sus mercados a la economía mundial, a pesar de algunas inquietudes con respecto a la pérdida de empleos. De hecho, la globalización tiene el potencial de beneficiar a todos los trabajadores al modificar la división del trabajo de un país a otro, pero para eso debe haber cierto grado de adaptabilidad. El reto que encara la región es cómo aprovechar los beneficios de la globalización al mismo tiempo que se institucionalizan políticas que permitan mejorar el papel funcional del mercado laboral y fomenten el desarrollo de destrezas y oportunidades de empleo.

Actualmente las leyes laborales tienen efectos perniciosos indudables en la creación de empleos, el empleo formal (al alentar al sector informal) y la productividad, aunque en un principio se promulgaron con el objeto de mejorar el bienestar de los trabajadores, y la reforma de las mismas no goza de la aprobación de las mayorías. No obstante, es preciso que haya una reforma de los mercados laborales para poder responder a los retos de la creación de empleos y de la seguridad social.

Regulación de los mercados laborales: marco conceptual

Los mercados laborales en América Latina y otras economías emergentes se diferencian de los de los países industrializados en dos aspectos principales. En primer lugar, los países latinoamericanos tienen sectores “informales” considerables que no responden directamente a la normativa legal. En segundo lugar, la regulación de los mercados laborales incluye impuestos de nómina destinados a beneficiar a los trabajadores, pero con un vínculo más bien débil entre los aportes individuales y esas prestaciones.

Se puede crear un modelo de mercado laboral en una economía típica que esté abierta al comercio internacional y que se caracterice por la coexistencia de un sector “formal” y uno “informal”. El uso de este modelo muestra que la consecuencia clave de la reforma de los mercados laborales es redistribuir el ingreso entre los diversos actores que participan en la vida económica.

El sector “moderno” (formal) está sujeto a normas de salario mínimo y cobertura de seguridad social. Si no intervienen otros factores, los trabajadores prefieren estar empleados en este sector protegido, pero no hay suficientes empleos para todos. Por lo tanto, muchos de ellos consiguen empleo en el sector informal, o desprotegido, donde se da por entendido que el nivel salarial es igual al salario neto que se paga en el sector formal (es decir, el salario neto multiplicado por la probabilidad de empleo en el sector formal). Los trabajadores del sector formal encaran el riesgo de desempleo (como consecuencia de la rigidez salarial) y se hallan, claro está, sujetos a los impuestos de nómina (a fin de proveer de fondos el sistema de seguridad social), el cual se supone, para los fines del presente trabajo, que es del tipo de cargo a cuenta de los ingresos corrientes, sin vinculación entre los contribuyentes y las prestaciones individuales.

Por lo general, los trabajadores consideran los aportes al sistema de seguridad social de este tipo simplemente como un impuesto. Reemplazar este sistema por uno basado en cuentas

individuales puede modificar esa impresión. La reforma propiamente dicha puede conducir a una disminución de los aportes (como fue el caso de la reforma del régimen de pensiones en Chile) y crear un vínculo mayor entre los aportes y las prestaciones, de modo que se puedan considerar una especie de compensación diferida.

La creación de un modelo del mercado laboral sin reformar arroja relaciones cuantitativas entre los diversos factores del mercado laboral. El efecto neto de la costosa regulación actual del mercado laboral consiste en reducir el empleo en el sector moderno, deprimir los salarios en el sector informal y crear desempleo.

Regulación de los mercados laborales y distorsiones en América Latina

Existen dos tipos de distorsiones en los mercados laborales de la región: impuestos de nómina y un salario mínimo elevado, y costos de ajuste elevados (restricciones a la contratación de corto plazo, costos elevados de cesantía, etc.). Estos costos de ajuste crean dificultades particulares en épocas de cambio. Además, aunque los impuestos de nómina por lo general son mayores en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que en América Latina, lo contrario se cumple en cuanto a los costos de ajuste.

Se calcula que los impuestos promedio de seguridad social en la región son de 20% del salario. Los demás costos vinculados con la regulación de la estabilidad laboral agregan 5% más. Esto no incluye los costos indirectos de la regulación de la dinámica del mercado laboral.

El salario mínimo es de obligatorio cumplimiento en los países de América Latina y tiene efectos considerables sobre la distribución del empleo y los salarios. Dado que los salarios en el sector informal guardan relación con el salario neto del sector formal, el nivel del salario mínimo afecta básicamente a todos los empleados. Aunque el salario mínimo hace aumentar el salario de muchos trabajadores, también hace aumentar considerablemente la posibilidad de desempleo entre los que ganan aproximadamente el salario mínimo. En general, da la impresión de que la región está pagando un precio oneroso en términos de menor flexibilidad por un pequeño efecto posible en términos de paliación de la pobreza.

Nueva regulación de los mercados laborales: prestaciones

Las investigaciones muestran que las prestaciones de ley ocasionan una disminución del empleo y que la regulación de la estabilidad laboral tiene repercusiones considerables en la distribución del empleo y en los niveles de rotación del personal. Aunque la regulación de la estabilidad laboral protege a los que tienen empleo, en general contribuye a promover la desigualdad, perjudicando a los jóvenes, las mujeres y los trabajadores no calificados.

En general, el reto que deben resolver las reformas es cómo aumentar la eficiencia del mercado laboral. Una de las principales contradicciones de la regulación de los mercados laborales en América Latina es que la misma no ayuda a los pobres. Debido a que actualmente las prestaciones no están vinculadas con los aportes, parece razonable buscar maneras de que los beneficiarios paguen sus costos y eliminen la carga tributaria que pesa sobre los que tienen escasas probabilidades de percibir beneficios. El objetivo debe ser contar con un sistema equitativo desde el punto de vista actuarial que aporte prestaciones valoradas por la mayor parte de la población.

Regulación alternativa para resolver las pensiones de jubilación

En algunos países de la región ya se ha instituido un sistema que obliga por ley a la gente a ahorrar para su vejez en un programa de aportes definidos (DC, por sus siglas en inglés) y eso ayuda a mejorar los incentivos para los trabajadores a participar en un régimen formal de pensiones.

El nuevo sistema de Chile cumple con los criterios de equidad actuarial. El valor presente anticipado de los pagos para la jubilación equivale al monto global de los aportes con una tasa de rendimiento compuesta de mercado, cada incremento del aporte genera un beneficio adicional anticipado equivalente y el aplazamiento del inicio del cobro de los pagos de pensión genera beneficios equivalentes a los que se han pasado por alto.

Sin embargo, la equidad actuarial no significa que algunos contribuyentes no sigan considerando sus aportes al sistema como un impuesto, al menos en parte. Si los trabajadores deben hacer aportes a una tasa mínima determinada si desean participar se elimina el elemento de elección y puede que las normas que rigen las prestaciones no sean ideales para las circunstancias de todos los individuos. Aunque en el nuevo régimen chileno los aportes se pueden considerar una forma de compensación diferida, en la práctica los trabajadores siguen considerando alrededor de la mitad de sus aportes como un impuesto.

Regulación alterna de la estabilidad laboral

El movimiento de puestos de trabajo, es decir, la suma de empleos creados y perdidos como porcentajes del empleo total, luce considerablemente parecido entre 20% y 30% en una gama de países. Cuando los trabajadores abandonan un empleo, independientemente del motivo, se genera un caso de pago de prestaciones. Si dichas prestaciones se pagan con dinero de un fondo creado mediante aportes mensuales y ello forma parte del contrato laboral, el pago de prestaciones se internaliza totalmente.

Sin embargo, éste no suele ser el caso en América Latina. Los pagos por concepto de liquidación se basan en el último salario y la duración de la relación laboral, y no se otorgan en caso de renuncia voluntaria. En la práctica, los trabajadores a menudo pueden recibir menos que el monto mínimo requerido, aunque el mismo esté previsto en la ley. Bolivia, Brasil y Colombia han emprendido reformas en virtud de las cuales se proporcionan pagos por concepto de liquidación en todos los casos en los que un empleado abandona un empleo. Los elementos de juicio indican que las políticas de este tipo reducen las distorsiones del mercado laboral, reducen los costos que deben afrontar las empresas y benefician en especial a los trabajadores que ganan salarios más bajos.

Regulación alterna para alcanzar el objetivo del salario mínimo

Aunque el objetivo de la legislación sobre salario mínimo es hacer aumentar el ingreso de los trabajadores pobres, la realidad es que, a fin de cuentas, la misma deja sin empleo a los trabajadores no calificados. Hay otros instrumentos de políticas que son más eficaces para ayudar a los pobres, como por ejemplo, el crédito por impuesto sobre la renta devengado (EITC, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos y sistemas similares en

Canadá, Nueva Zelandia y varios países europeos. En EE.UU. casi 21 millones de familias recibieron más de \$36.000 millones a través de ese mecanismo en 2004.

El EITC transfiere fondos a los trabajadores pobres de manera proporcional a lo que ganan con su trabajo. La proporción varía en tres etapas: al comienzo aumenta a la par que el ingreso, luego llega a un punto de nivelación en el que el trabajador recibe el monto máximo y por último los pagos se descontinúan cuando los ingresos superan cierto nivel.

Aunque América Latina tiene un sector de empleo informal considerable, hay incentivos que se pueden aplicar para alentar a la gente a trabajar en el sector formal, donde se pueden efectuar pagos por concepto de crédito tributario.

Costos y beneficios de la reforma de los mercados laborales

Ya se ha visto que la reforma del régimen de seguridad social en un sistema de aportes definidos reduce el componente tributario de los trabajadores. Si se extiende el principio a otros programas y se permite que éstos sean optativos se disminuye aún más el componente tributario. Esto puede generar una mayor demanda de mano de obra en el sector formal y también generar mejoras para los trabajadores del sector informal.

Reforma del seguro social

Reducir el impuesto de nómina reduce los costos laborales y hace aumentar tanto el empleo como la demanda de mano de obra en el sector formal. De manera concomitante aumentan los salarios en el sector informal. Cabe suponer que el salario neto en el sector formal permanecerá igual pero que parte del mismo se canalizará entonces hacia una cuenta de ahorro.

Se supone que 10% del costo global actual del seguro social de 25% se canaliza hacia cuentas de ahorro individuales como base de un régimen de aportes directos. Si los trabajadores consideran este aporte a cuentas individuales como una compensación diferida, el costo total de la mano de obra en el sector formal disminuye. Si se supone que los trabajadores sólo valoran la mitad del aporte de 10% como un pago diferido, eso reduce los costos de la seguridad social de 25% a 20%.

Debido a que ello reduce la carga tributaria, aumenta el empleo en el sector formal. Eso a su vez reduce la cantidad de trabajadores empleados en el sector informal y hace aumentar los salarios de los que quedan en él. Se calcula que el empleo en el sector formal puede aumentar 1%, lo que se corresponde con los hallazgos de Chile. Eso a su vez hace aumentar la producción y el crecimiento del PIB.

El costo principal para el gobierno es el aporte de los fondos necesarios para cubrir las prestaciones de jubilación de la generación de transición, la cual tiene derecho a recibir prestaciones definidas que no serán cubiertas por los impuestos a medida que los trabajadores comiencen a hacer sus aportes a las cuentas de ahorro individuales bajo el nuevo régimen de aportes directos. Sin embargo, los costos de transición son más un desafío económico que un costo verdaderamente adicional para el gobierno. En un

sistema que ya se encuentre en una situación significativamente deficitaria el costo será menor. Debido a que el costo varía según la capacidad del gobierno de cubrir los fondos de los pasivos del momento, en este trabajo no se busca calcularlos. Hay otro costo, por concepto de administración de las cuentas individuales, que se calcula en 10% de los aportes.

Reforma de la regulación de la estabilidad laboral y sus efectos en los mercados laborales

La introducción de un mecanismo de cuentas individuales de seguro de desempleo se puede costear mediante un aporte de 5% del salario, equivalente al cálculo actual de los costos de cesantía. Si los trabajadores consideran 80% de eso como una compensación diferida (ya que recibirán esa prestación cuando dejen el empleo, independientemente del motivo), cabe anticipar que los costos laborales disminuyan y que se devenguen beneficios prorrateados según la propuesta de reforma anterior. El único costo es el relacionado con el manejo de las cuentas: en Chile, este costo se cubre con una comisión de 0,6% de los depósitos.

Reforma de la política de salario mínimo y sus efectos en los mercados laborales

La eliminación del salario mínimo obligatorio, junto con la transferencia a los trabajadores de bajos ingresos, puede conducir a una disminución del salario neto en el sector formal, un aumento del empleo en el mismo sector —lo que eliminaría el desempleo causado por el salario mínimo— y el equilibrio del salario neto entre el sector formal e informal.

Cabe suponer que la mitad del desempleo en la región es producto de la rigidez salarial relacionada con el salario mínimo. Esta reforma puede hacer aumentar el empleo, la producción y el crecimiento del PIB.

Es difícil cuantificar el costo de esta medida. El costo de las transferencias tributarias directas puede ser elevado, pero se debe compensar con nuevos impuestos generados por la participación adicional de la fuerza laboral, reducciones de otros beneficios posibilitados por la salida de las familias de la pobreza y por impuestos generados por el crecimiento del gasto por parte de las familias que hayan recibido EITC. También puede haber efectos indirectos en términos de disminución de la delincuencia y otros problemas sociales. Si se supone que la transferencia anual neta a cada trabajador pobre es de \$600 y que 10% de los trabajadores cumplen con los requisitos para participar, la transferencia global anual en la región puede ser de \$25.600 millones.

Resultados

Cada una de las reformas puede hacer aumentar el empleo en 1-2% al año con respecto a los niveles actuales: de 2,4 a 5 millones de puestos de trabajo en total. Este empleo adicional puede hacer aumentar la producción entre ½% y 1%. El valor presente neto de los beneficios, después de restar los costos, es de alrededor de \$400.000 millones para las reformas de reducción tributaria y de casi \$900.000 millones para las reformas salariales. El ingreso bruto neto anual de la región en 2006 fue de alrededor de \$2 billones.

Resumen y conclusiones

Una de las grandes contradicciones de las intervenciones en los mercados laborales de América Latina es que las mismas no ayudan a los pobres. El reto principal que encaran los diseñadores de políticas es cómo poner en práctica reformas que permitan que los mercados laborales generen empleos adicionales y mejoren la compensación que reciben los trabajadores.

Las reformas propuestas en el presente trabajo están concebidas de manera que los beneficiarios de los programas paguen sus propios costos y que no se aplique ningún impuesto a aquéllos que tengan menos posibilidades de recibir beneficios. Estas medidas, que se describen a continuación, pueden generar grandes beneficios y relaciones proporcionales positivas entre costos y beneficios.

- *Opción 1: Rediseño de los programas de jubilación para hacerlos equitativos desde el punto de vista actuarial (el impuesto por nómina efectivo baja de 25% a 20%).* El valor presente de los beneficios es de \$647.500 millones, el valor presente de los costos es de \$266.700 millones. La relación proporcional entre costos y beneficios es de 2,4.
- *Opción 2: Rediseño de la legislación sobre estabilidad laboral para introducir cuentas de seguro de desempleo (el impuesto por nómina efectivo baja de 25% a 21%).* El valor presente de los beneficios es de \$515.800 millones, el valor presente de los costos es de \$80.000 millones. La relación proporcional entre costos y beneficios es de 6,4.
- *Combinación de las opciones 2 y 3 (el impuesto por nómina efectivo baja de 25% a 16%).* El valor presente de los beneficios es de \$1.185.000 millones, el valor presente de los costos es de \$346.700 millones. La relación proporcional entre costos y beneficios es de 3,4.
- *Reducción del salario mínimo para que no siga siendo obligatorio e introducción de transferencias del tipo EITC para los trabajadores pobres.* El valor presente de los beneficios es de \$1.221.000 millones, el valor presente de los costos es de \$312.000 millones. La relación proporcional entre costos y beneficios es de 3,9.

En todas estas propuestas los beneficios son mucho mayores que los costos. El rediseño de la legislación de seguridad social ocupa el último lugar en términos cuantitativos, pero también puede introducir otros beneficios económicos, especialmente, inyectarle solvencia al régimen de pensiones.