

Capítulo 6

POLITICAS LABORALES PARA MEJORAR LA DISTRIBUCION DEL INGRESO

Las políticas laborales en América Latina han estado muy influidas por objetivos redistributivos, protegiendo a los trabajadores en su relación con las empresas y procurando estabilizar sus ingresos tanto durante su vida laboral como en sus años de retiro. De la forma como han sido aplicadas, estas políticas también han buscado mejorar la participación del trabajo frente al capital, más que la distribución de los ingresos entre unos trabajadores y otros. Sin embargo, en la medida en que han sido diseñadas para regir una relación laboral establecida en un contrato entre empresas formales y trabajadores permanentes, han dejado de lado a numerosos trabajadores, especialmente aquéllos con menor capacidad de generación de ingreso, contribuyendo a agudizar las diferencias entre los trabajadores.

El conflicto entre la protección del empleo y la distribución del ingreso no puede resolverse ignorando las demandas de estabilidad económica y seguridad de los trabajadores. La solución podría consistir en reducir el carácter discriminatorio de los actuales sistemas de protección y seguridad social, extendiendo los beneficios básicos a todos los trabajadores y eliminando restricciones a la creación de empleo formal. Los cambios que requieren las normas laborales y de seguridad social no pueden hacerse de espaldas a los trabajadores y mucho menos en contra de ellos. En muchos países los actuales sistemas de protección y seguridad social son tan deficientes y su cobertura tan baja, que los grandes grupos de trabajadores deberían ser los principales promotores de las reformas.

Tradicionalmente, en América Latina las normas de protección de los trabajadores han operado mediante la imposición de restricciones a los períodos de prueba, a los contratos temporales y a término y mediante la imposición de penalizaciones a la terminación de los contratos laborales. Estas normas han permitido aumentar la estabilidad del empleo y la protección contra la pérdida de ingresos asociada al desempleo de los trabajadores cubiertos por la ley. Sin embargo, en la mayoría de países la cobertura de la ley es baja y está mal distribuida, favoreciendo a trabajadores que tienen mayor edu-

cación, más experiencia y mejores salarios. En no pocos países las normas de protección han agudizado las diferencias salariales entre trabajadores cubiertos y no cubiertos por la ley. En definitiva, han protegido sólo a unos pocos y han aumentado las diferencias de ingresos, beneficios y estabilidad laboral.

La protección de la seguridad social tampoco llega a todos por igual. Esto se debe no sólo a que la afiliación al sistema esté condicionada en la práctica a la vinculación de los trabajadores a una empresa formal, ya que muchos empleados de esas empresas también están excluidos. Quienes quedan fuera del sistema son trabajadores con menores posibilidades de generación de ingresos, en parte porque son más fácilmente sustituibles por las empresas, en parte porque ellos mismos prefieren renunciar a la protección para poder recibir un ingreso más alto. Por otro lado, los sistemas de seguridad social tampoco han generado la redistribución progresiva para la cual fueron en principio concebidos, por evasión de las contribuciones de los trabajadores de mayores ingresos, por la existencia de regímenes especiales para ciertos grupos de trabajadores privilegiados o, simplemente, porque en muchos casos han operado en forma deficitaria, dependiendo de recursos generales de tributación.

La fijación de salarios mínimos no ha sido muy efectiva para mejorar el ingreso de los grupos más pobres, en parte porque es un instrumento poco focalizado de redistribución: aplica por igual al jefe de un hogar pobre que al joven de una familia de altos ingresos que acaba de graduarse. Si bien en muchos países los salarios mínimos han sido fijados a niveles razonables, sin detrimento del normal funcionamiento del mercado de trabajo, en otros ha carecido de efectividad redistributiva porque se ha fijado a niveles excesivamente altos, que no ayudan a proteger a los trabajadores pobres sino a los de mayores ingresos.

La conclusión central de política de este capítulo es que el objetivo de distribución del ingreso sólo es compatible con el propósito de protección a los trabajadores si se corrige la discriminación que actualmente generan

las normas contra la contratación formal de los trabajadores más desaventajados. Para ello se sugieren acciones en cuatro campos: condiciones de contratación, protección contra el desempleo, régimen de pensiones y normas de salario mínimo. Durante la última década, varios países han avanzado en las direcciones que se sugieren a continuación.

En materia de *condiciones de contratación*, es necesario aumentar la flexibilidad en los contratos permitidos por la ley. Como ya se ha hecho en varios países, deben eliminarse las restricciones a los contratos temporales y de tiempo parcial, y deben extenderse a los trabajadores contratados bajo estas modalidades los beneficios asociados a los contratos permanentes. De esta manera, trabajadores y empresas tendrán mayor espacio para decidir cuál es el tipo de contrato que mejor se ajusta a sus necesidades, sin que ello implique una pérdida de beneficios sociales. Es necesario también aumentar la flexibilidad de las jornadas laborales, dejando más espacio para la negociación entre trabajadores y empresas así como eliminar los sesgos de la legislación laboral contra el empleo femenino, que se derivan de imponer a las empresas costos por maternidad, que deberían ser cubiertos en forma colectiva por el sistema de seguridad social.

En el área de *protección contra el desempleo*, debe separarse el régimen de sanciones al despido arbitrario del régimen de protección del ingreso para el desempleado. La legislación debe tratar de preveer el despido arbitrario, es decir aquel que no puede ser justificado por necesidades económicas de la empresa o falta de esfuerzo o probidad del trabajador, imponiendo penalizaciones a las empresas que despidan injustamente a sus trabajadores. Por su parte, los mecanismos de protección contra el desempleo deben ser cuidadosamente diseñados a fin de que estabilicen el ingreso de los trabajadores que perdieron un trabajo o quieren cambiar de empleo, sin que den lugar a situaciones de abuso al sistema. Un mecanismo que ha dado muy buenos resultados en varios países es el establecimiento de cuentas individuales de ahorro para el período de desempleo, el cual puede ser complementado por préstamos de bajo interés o transferencias provenientes de un fondo de solaridad constituido por aportes de los trabajadores. Los nuevos sistemas de protección deberán ser diseñados con el objetivo de proteger al mayor número posible de trabajadores de la eventual pérdida de sus fuentes de ingreso, sin impedir la movilidad del empleo. Adicionalmente, dado que los sistemas de ahorro para el desempleo difícilmente podrán proteger a los trabajadores de más bajos ingresos que sufran inestabilidad de su empleo, será necesario establecer redes de protección social financiadas en forma colectiva para dar soporte a estos trabajadores.

En el área de *pensiones*, el sistema de reparto simple que aún predomina entre los países de la región deberá ser reemplazado por un sistema de dos pilares que permita universalizar la protección básica y a su vez estrechar la relación entre contribuciones y beneficios individuales para los trabajadores. El pilar de protección básica deberá ofrecer una pensión mínima a los trabajadores que no dispongan de otros medios para la vejez, y deberá ser cubierto con recursos generales del presupuesto. El pilar contributivo podrá ser un sistema de ahorros en cuentas individuales, administrado con participación del sector privado y estrictamente vigilado por el Estado, tal como ya funciona en ocho países de la región.

Finalmente, en materia de *salario mínimo*, se recomienda fijar un nivel que busque proteger los ingresos de los individuos más pobres, con un mínimo reducido para los trabajadores jóvenes a fines de no desestimular su empleo.

NORMAS DE PROTECCION DEL EMPLEO

La legislación laboral en la mayoría de los países de América Latina procura defender al trabajador en su relación con la empresa mediante la determinación de las condiciones de contratación y despido y la fijación de normas sobre la extensión de las jornadas de trabajo y la remuneración de las horas extras. A fines de garantizar la permanencia en el empleo, privilegia los contratos laborales típicos y restringe severamente los contratos temporales y de tiempo parcial. En esta sección mostramos que, si bien la estabilidad laboral es mayor para los grupos de trabajadores sujetos a la legislación, estas normas no conducen a mejorar la distribución del ingreso. La existencia de un sector informal, con ingresos diferentes y condiciones de estabilidad inferiores al sector formal, no puede atribuirse exclusivamente a las normas de protección laboral. La segmentación entre los trabajadores formales e informales puede explicarse en gran medida por la preferencia de muchos individuos (especialmente las mujeres) hacia actividades que les brindan más flexibilidad y les permiten aprovechar mejor algunas habilidades, por diferencias de incentivos y mecanismos de remuneración entre unas y otras actividades y por las imperfecciones que existen en los mercados de crédito¹. Sin embargo, las normas laborales profundizan, en lugar de aliviar, la segmentación y las desigualdades entre las ocupaciones formales e informales.

¹ Véanse sobre estos temas los capítulos 2, 3 y 7 de este informe.

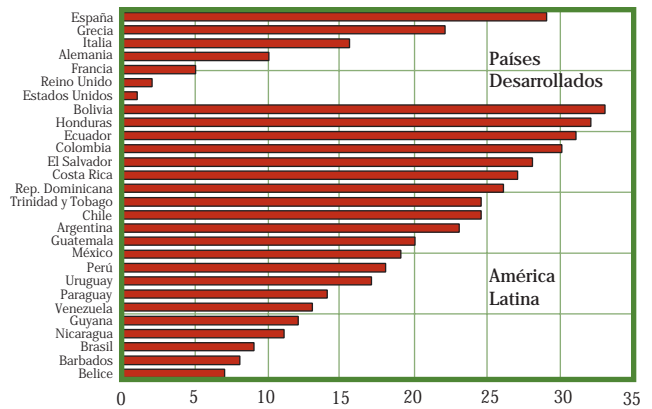
Las normas procuran dar estabilidad al empleo

Dada la gran volatilidad económica de América Latina, no es de extrañar que la mayoría de los países de la región hayan establecido sistemas de protección para atenuar el impacto de las crisis económicas sobre los trabajadores. Si este objetivo puede buscarse alternativamente garantizando la estabilidad del ingreso o la estabilidad laboral, tradicionalmente la mayoría de países han escogido la segunda opción. Promover la estabilidad de la relación laboral constituye la columna vertebral de los códigos laborales de un buen número de países de América Latina. Con ese propósito, la legislación privilegia los contratos laborales típicos, en los que se establece una relación permanente entre la empresa y el trabajador, imponiendo fuertes restricciones a su terminación.

Con miras a proteger el empleo, las normas laborales incluyen disposiciones relativas a:²

- La duración del período de prueba, o período durante el cual puede terminarse unilateralmente el contrato de trabajo entre la empresa y el trabajador. En América Latina el período típico de prueba suele ser de tres meses.
- El tipo de contrato y la duración de la jornada laboral. La legislación típica de América Latina contempla límites a las jornadas de trabajo y recargos por horas extra, trabajo nocturno y días feriados, e impone severas restricciones a los contratos temporales, prohibiéndolos en algunos países para la realización de “actividades propias y permanentes de la empresa” o restringiendo enormemente la duración y el número de renovaciones permitidas.
- El tiempo de preaviso requerido para despedir al trabajador. Este período suele depender del tiempo de servicio de un trabajador. En promedio, es de un mes, aunque por ejemplo, en Guatemala, Perú y Uruguay las normas no contemplan preaviso.
- La indemnización por despido. Típicamente, la legislación laboral exige que la empresa pague al trabajador despedido una indemnización equivalente a un mes de salario por año de antigüedad, y en algunos casos montos aún mayores si la antigüedad es mayor de 10 o 15 años. En algunos países se contempla un pago de cesantía que también depende de los años trabajados, pero que se debe pagar a la terminación del contrato laboral, aun cuando no haya despido.
- Causas justas de despido. En la mayoría de los países la legislación determina qué causas justifican el despido. En Argentina y Chile, por ejemplo, se estipulan menores compensaciones por despido en caso de que se origine en dificultades económicas de la empresa. En

Gráfico 6.1. Índice de rigidez laboral



Fuentes: Márquez y Pagés (1998), con base en la legislación de los países en 1997.

muchos otros países sin embargo, las necesidades económicas de la empresa no se consideran causa justa de despido.

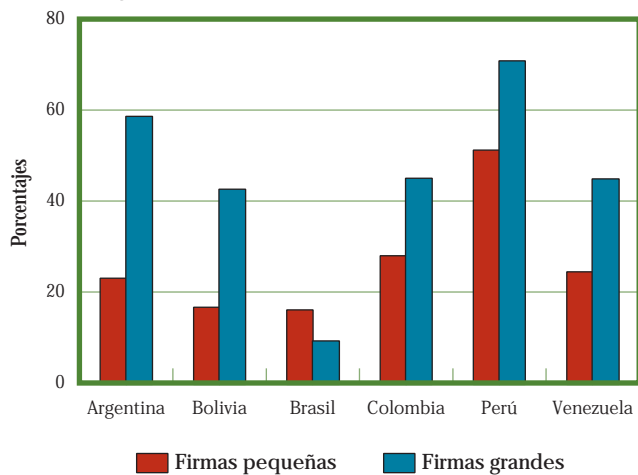
- Reincorporación del trabajador. En algunos casos, la ley estipula que en caso de despido por causa injustificada la empresa tiene la obligación de reincorporar al trabajador.

Este conjunto de normas son mucho más restrictivas en América Latina que en la mayoría de los países desarrollados (gráfico 6.1). Las normas más restrictivas se representan en el gráfico con valores mayores (en una escala ordinal de todos los países considerados), e implican que el trabajador goza de una mayor protección frente al riesgo de despido. En el texto de las normas los niveles de protección del empleo de los países de la región son altos, incluso en comparación con los países del sur de Europa tradicionalmente considerados como de alta protección. Dentro de la región los países del Caribe presentan niveles de protección laboral mucho menores, más semejantes a los de los países desarrollados que cuentan con legislaciones más flexibles, como son Estados Unidos, el Reino Unido y Holanda.

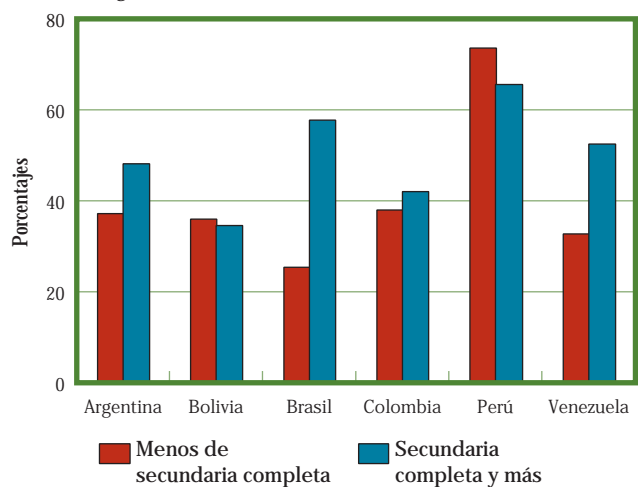
En la década de los noventa solo unos pocos países han emprendido reformas en las normas laborales. En 1991, en Argentina se estableció un límite máximo a la indemnización por despido involuntario y se incorporaron los supuestos de necesidad económica como causa justificada de despido. También se establecieron nuevas fórmulas de contratación de jóvenes y otros grupos

² Para una descripción detallada de la legislación por países véase BID (1996), Parte Dos, Capítulo 6.

Gráfico 6.2. Empleados con más de diez años de antigüedad
a: según tamaño de la firma



b: según nivel de educación



Fuente: Márquez y Pagés (1998).

severamente afectados por el desempleo. En Panamá, la reforma de 1995 alteró la escala de cómputo de los pagos por despido, reduciendo la indemnización por despido forzoso para algunos grupos de trabajadores y creando nuevas modalidades de contratos a plazo fijo y temporales. En Colombia (1990), Perú (1991) y Venezuela (1997) se modificó la legislación de pagos por despido y se estableció que las empresas depositen periódicamente una proporción del salario de cada trabajador en cuentas individuales en entidades financieras especializadas. Estos fondos rinden un tipo de interés de mercado y están disponibles para el trabajador en los eventos de despido forzoso o terminación voluntaria de la relación laboral. También se extendió la duración permitida de los contratos temporales (Colombia) y se crearon nue-

vas modalidades contractuales para grupos y actividades específicas (Perú). En Ecuador se crearon nuevas fórmulas de contratación temporal (virtualmente inexistentes antes de la reforma), pero no se modificaron las normas concernientes al despido.

Pero algunos otros intentos de reforma se han visto frustrados. Durante 1993 en Chile se discutió un proyecto de ley de seguro de desempleo que no fue aprobada en el Congreso. En 1997 el gobierno argentino dedicó no impulsar una propuesta de reforma que convertiría las indemnizaciones por despido en un sistema de ahorro individual. Reformar los sistemas corrientes de protección al trabajador suele enfrentar dificultades, en parte por desconocimiento de las alternativas, en parte porque, como mostramos en la sección siguiente, la reforma supone una redistribución de derechos e ingresos de individuos privilegiados por el sistema existente, hacia individuos dispersos que están al margen de de protección.

Las normas aumentan la estabilidad para algunos...

Existe el temor de que las normas de protección al empleo típicas de América Latina eleven la rotación de los trabajadores y disminuyan su permanencia promedio en las empresas. Aunque esta sospecha es factible, no hay ninguna evidencia de que ese sea el caso.

Los datos internacionales muestran que, por regla general, la duración de los trabajadores en el empleo está directamente asociada con su nivel de estudios y con el tamaño de las empresas. Estos patrones tienden a verificarse en América Latina, aun cuando en los casos de Perú y Bolivia los trabajadores más educados rotan tanto o más que los menos educados y en Brasil la antigüedad de los trabajadores en las empresas grandes es muy baja y no supera a la de las pequeñas (gráfico 6.2)

Además, las comparaciones internacionales de duración del empleo revelan resultados sorprendentes, atribuibles a las normas de protección laboral. A pesar de que América Latina experimenta mayor volatilidad que los países desarrollados, los trabajadores de la región que tienen contratos permanentes con las empresas³ —a niveles similares de edad y educación, y empleados en empresas de tamaño semejante, registran antigüedades mayores que en Estados Unidos, donde no existe protección al empleo.

³ Lo que, en los países de la región, equivale en la práctica a estar afiliado a la seguridad social, lo cual permite identificarlos.

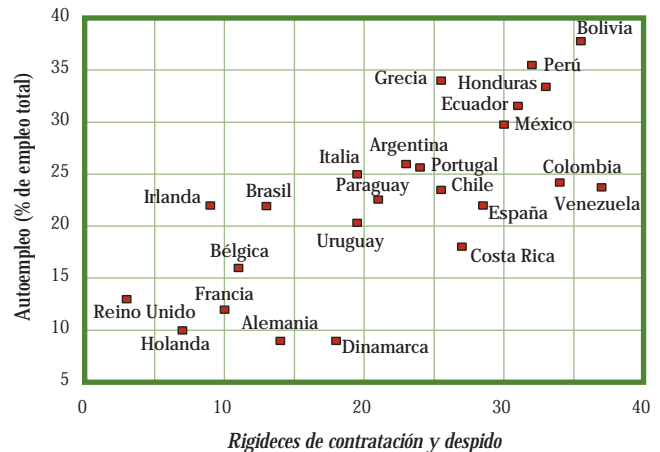
Por consiguiente, las normas de protección laboral sí logran el objetivo de aumentar la estabilidad del empleo de los trabajadores cubiertos por la ley. Sin embargo, en la sección siguiente mostramos que la cobertura de la ley es muy baja y está mal distribuida: los trabajadores con bajo nivel de estudios, menos edad o experiencia, menores ingresos y mayores cargas familiares tienen una probabilidad muy baja de acceso a la protección del empleo.

...pero aumentan la informalidad y las brechas salariales

Las normas de protección al empleo han sido a menudo criticadas por su supuesto y paradójico impacto negativo sobre el empleo. En los países industrializados hay mucha literatura sobre el impacto de la regulación del empleo asalariado sobre el empleo y el desempleo, con resultados ambiguos. Mientras algunos estudios encuentran que las normas de protección más severas están asociadas a una mayor tasa de desempleo o una menor tasa de empleo, otros no encuentran que haya una relación significativa entre protección y desempeño en el mercado de trabajo. En relación a los países en desarrollo, los pocos datos existentes no permiten todavía hacer inferencias muy precisas en este ámbito. Un estudio reciente que ha examinado el tema no encuentra que exista una relación clara entre protección y empleo o desempleo⁴. Si bien parece existir una asociación negativa entre los niveles de protección y las tasas de empleo, dicha asociación podría deberse al hecho de que ambos elementos están relacionados con el nivel de desarrollo de los países, y no a que exista una verdadera relación causal entre ellos. Se llega a conclusiones muy semejantes cuando se analiza lo que ha ocurrido a través del tiempo en países que han experimentado cambios en sus normas de protección laboral. Chile constituye un buen ejemplo, pues desde los años setenta allí las normas de protección se han alterado varias veces, en una u otra dirección. Aunque los niveles de ocupación y de desempleo en ese país también han registrado cambios muy pronunciados, dichos cambios no parecen haber estado influidos en forma significativa por las modificaciones de las normas de protección laboral⁵.

Pero aunque las normas de protección laboral posiblemente no tienen un efecto significativo sobre el empleo total o sobre las tasas de desempleo, sí parecen afectar la composición del empleo, en formas que son desfavorables para la equidad. En los países donde la protección laboral es más severa la proporción de trabajadores por cuenta propia es significativamente más alta

Gráfico 6.3. Rigidez laboral y autoempleo, 1990



Fuente: Márquez y Pagés (1998).

de lo que podría explicarse por su nivel de desarrollo o por su ingreso per cápita. En países como Venezuela, Nicaragua, Bolivia, Colombia u Honduras, que tienen las normas más severas de protección laboral, el porcentaje de trabajadores ocupados en actividades independientes podría ser entre 5 y 10 puntos más bajo de lo que es actualmente si tuvieran legislaciones laborales semejantes a las de los países de la región que cuentan con mayor flexibilidad (véanse el apéndice 6.1 y el gráfico 6.3). Las normas de protección laboral también parecen afectar al empleo juvenil, como en Chile, por ejemplo, donde los datos muestran que los períodos de mayor protección al empleo han sido acompañados por una reducción significativa del empleo de los jóvenes, compensado por un aumento del empleo de los trabajadores de mayor experiencia y antigüedad en su empleo (véase apéndice 6.2).

La legislación laboral afecta la composición del empleo porque hace menos atractiva la contratación de trabajadores asalariados, especialmente si son mujeres. En contra del objetivo de la legislación, en América Latina es muy baja la proporción de trabajadores asalariados con contrato permanente. En Chile (1996) y Venezuela (1995) sólo el 38% de los trabajadores asalariados está empleado bajo esta modalidad, y en México (1994) este porcentaje es todavía más bajo, alcanzando apenas al 19% de los asalariados. Las diferencias entre hombres y mujeres son considerables. En Chile, Venezuela y México el 55%, 56% y 27%, respectivamente, de los hombres asa-

⁴ Véase Márquez y Pagés (1998).

⁵ Véase Pagés y Montenegro (1998).

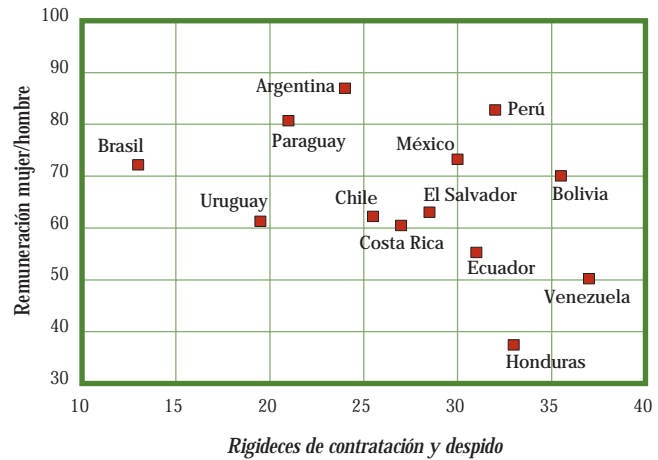
lariados poseen un contrato permanente; para las mujeres las cifras respectivas son 25%, 26% y 12%.

Un estudio más detallado de cuáles son los determinantes que afectan la probabilidad de estar empleado bajo un contrato permanente en los tres países mencionados indica que independientemente del tamaño de la empresa empleadora, las personas de mayor nivel educativo, en edades comprendidas entre los 35 y 55 años, que viven en áreas urbanas, y tienen un menor número de hijos tienen una mayor probabilidad de estar cubiertos por la legislación laboral (véase el Apéndice 6.3.A). Ser mujer reduce esta probabilidad en Chile, independiente del estado marital, y en Venezuela y México en el caso de las mujeres casadas. Bien puede ser que exista un sesgo en contra de la contratación de mujeres con obligaciones familiares o que las mujeres con dichas obligaciones prefieren emplearse bajo modalidades más flexibles. Cualquiera que sea el caso, la legislación no contribuye a resolver el problema, porque induce una mayor rigidez en los horarios y en las condiciones laborales de la que convendría a las empresas y a las trabajadoras potenciales.

Lo anterior también demuestra que hay desigualdades muy importantes en la cobertura de la legislación laboral. Independientemente de si trabajan en empresas grandes o pequeñas, son los trabajadores más débiles y con menos educación quienes quedan excluidos de los beneficios de los contratos permanentes. No sorprende, entonces, que las diferencias de cobertura se traduzcan en diferencias de ingreso. En Chile (1996), un trabajador empleado bajo un contrato permanente recibe aproximadamente un 13% más que un trabajador no cubierto por la ley, aun cuando los dos tengan la misma edad, educación y género, estén empleados en el mismo sector, en una empresa de igual tamaño y realicen la misma actividad (Apéndice 6.3.B). En México (1994) este diferencial es del 26% y en Venezuela (1995) del 17%. Así, los beneficios garantizados por la ley generan diferencias de ingreso que magnifican las que ya existen entre empleados de empresas grandes y empresas pequeñas. Estos diferenciales suelen ser mayores para las mujeres y jóvenes que para los hombres y trabajadores de mayor edad.

Debido a que las normas laborales desestiman especialmente el empleo femenino, las diferencias de ingreso entre los hombres que trabajan en empleos formales y las mujeres en informales son mayores en los países donde las relaciones laborales son más rígidas (Véase gráfico 6.4). Estas diferencias son menores en Brasil —que cuenta con un mercado de trabajo relativamente flexible— que en Honduras o en Venezuela, donde la legislación laboral es más rígida. Si bien, éste es solo uno de los posibles diferenciales de ingreso, puede compro-

Gráfico 6.4. Protección laboral y remuneración de las mujeres en el sector informal
(Con relación al salario de los hombres en el sector formal)



Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

barse que la magnitud de muchos otros diferenciales (por ejemplo entre hombres en empleos formales e informales, o entre el campo y la ciudad) tiende a ser mayor en los países con legislaciones más rígidas⁶. Así pues, aunque la rigidez de las relaciones laborales no es la única explicación para la existencia de importantes diferencias salariales entre trabajadores de similares características personales, sí puede afirmarse que contribuye a profundizar esas diferencias.

¿QUE PODRIAN LOGRAR LAS NORMAS DE PROTECCION AL EMPLEO?

El análisis de la sección anterior demuestra que los sistemas de protección laboral generan desigualdades entre los trabajadores en tres dimensiones: en los niveles de ingresos, en las oportunidades de recibir la protección de las normas y en la estabilidad del empleo. De esta constatación se desprende la necesidad de emprender reformas en los mecanismos de protección corrientes a fines de que se extiendan los beneficios de la protección a un mayor número de trabajadores, se reduzcan los sesgos que el actual sistema confiere en contra de los grupos menos privilegiados y se reduzcan las desigualdades de ingresos entre trabajadores.

⁶ En el Apéndice 6.4 puede comprobarse que todas las correlaciones entre diferenciales de ingresos y rigidez de la legislación tienen el mismo signo. Los 15 diferenciales considerados fueron los mismos analizados en el Capítulo 2 (véase el gráfico 2.7), utilizando en todo caso como patrón de comparación a los hombres asalariados formales en las áreas urbanas.

Emprender reformas a los sistemas de protección laboral es una tarea compleja que requiere una buena dosis de iniciativa política y de consenso entre los representantes de los trabajadores, las empresas y el gobierno. Puesto que este consenso puede lograrse más fácilmente en unas áreas que en otras, las reformas tienen mayor probabilidad de éxito cuando se realizan en forma integral, y cuando se asocian a otros cambios institucionales que pueden beneficiar a unos y otros grupos de trabajadores. La solución a las deficiencias que presentan actualmente los regímenes laborales no consiste en dismantelar la protección de que hoy gozan algunos grupos de trabajadores, sino en sustituirlos por sistemas más amplios que respondan a las necesidades básicas de protección y de estabilidad de grupos más extensos. La solución estriba entonces en encontrar un balance entre protección, equidad y competitividad en el mundo cambiante donde deben operar actualmente los trabajadores y las empresas. Algunos países ya han iniciado reformas en esa dirección. Las sugerencias que presentamos en este trabajo recogen parte de esas experiencias y proponen las siguientes áreas de reforma:

- Reformas en las relaciones contractuales a fines de facilitar los contratos a tiempo parcial y otras fórmulas atípicas, sin que ello vaya asociado a una pérdida de beneficios básicos.
- Revisión de la legislación concerniente a maternidad a fines de evitar sesgos en contra de la contratación de las mujeres.
- En el área de protección contra el desempleo, separación entre el régimen de sanciones al despido arbitrario y régimen de protección del ingreso de los desempleados. Las situaciones de despido arbitrario deben ser penalizadas con sanciones a los empleadores y cobradas por el ministerio de trabajo. En el área de protección al ingreso del trabajador, los mecanismos de indemnización por despido deben sustituirse por sistemas basados en ahorro individual, complementados, si así se considera oportuno, por esquemas de transferencias y/o crédito a los desempleados.
- Mejora de las redes de protección social a fines de proteger a los trabajadores más pobres que no participen de los sistemas contributivos.

Reformas en las fórmulas contractuales

Las fórmulas contractuales vigentes restringen severamente los contratos a tiempo parcial o temporales, producto de la realidad económica que imperaba cuando muchos de los códigos de América Latina fueron diseña-

dos. Por aquel entonces, era mucho mayor el predominio de los hombres en las actividades de manutención de las familias, papel que asumían desde temprana edad. Pero en las últimas décadas ha aumentado apreciablemente la participación de la mujer en el mercado de trabajo: tan solo entre 1970 y 1994, la proporción de mujeres en el total de la fuerza de trabajo de América Latina y el Caribe se elevó de 23% a 35%. Además, debido a la mayor escolaridad, hombres y mujeres se incorporan ahora más tarde al mercado de trabajo. Ambos factores implican que actualmente una proporción mayor de trabajadores preferiría trabajar en condiciones de flexibilidad horaria a fines de combinar la actividad productiva con otras actividades familiares o de estudio. Las normas laborales no se han adaptado a estos cambios, y deberán hacerlo para reducir la segmentación y la desigualdad de oportunidades, beneficios e ingresos en el mercado de trabajo.

En muchos medios la creación de nuevas fórmulas contractuales se asimila a la pérdida relativa de derechos y beneficios de los trabajadores. Esto puede ocurrir si no se extienden a los nuevos contratos los beneficios básicos de que gozan los trabajadores permanentes y se les impone todo el peso de la inestabilidad laboral y salarial. Tal cosa ha ocurrido, efectivamente, en algunos países donde la legislación laboral se ha flexibilizado “en el margen”, dejando fuera de toda protección a los trabajadores temporales o a quienes se ocupan en sectores considerados especiales, como las zonas libres o las maquilas. La solución a esta situación pasa por equiparar, en la medida de lo posible, los beneficios y contribuciones asociados a las nuevas fórmulas contractuales con los existentes en los contratos permanentes. Además, en la medida que se reforme el sistema de protección al empleo basado en las indemnizaciones por despido (véase más adelante), no será necesario utilizar los contratos temporales como un mecanismo de flexibilización de las condiciones de contratación y despido.

Revisión de la legislación laboral referente a la mujer

En otros lugares de este trabajo (capítulos 2 y 3) se demuestra que hay importantes diferencias salariales entre hombres y mujeres. Un factor que sin duda ayuda a explicar estas diferencias son los costos (reales o percibidos) de contratar a una mujer en lugar de un hombre. Normas como regulaciones de licencias de maternidad con derecho a pago, jardines de infancia en las empresas u otros beneficios pueden tener un efecto indeseado si inducen a las empresas a contratar más hombres. Estas normas requieren una revisión cuidadosa, con el fin de

que sean socializados los costos de protección de la mujer que hoy están a cargo de las empresas. Según la naturaleza de dichos costos, podrían socializarse a través del sistema de seguridad social, o como parte de los programas de salud y educación cubiertos por los presupuestos generales (véase el capítulo anterior).

Hacia nuevos mecanismos de protección contra el desempleo

La sección anterior ha demostrado cómo el sistema de protección, que se basa en garantizar la estabilidad del empleo, genera sesgos en la contratación y despido de ciertos grupos de trabajadores y contribuye a las desigualdades salariales. Sin embargo, su existencia responde a la necesidad de proteger a los trabajadores ante los riesgos de pérdida de empleo inherentes a toda actividad económica. Los nuevos sistemas de protección contra el desempleo deben evitar los sesgos y la falta de cobertura del sistema actual, preservando el objetivo de protección del trabajador.

En primer lugar es necesario distinguir entre la penalización del despido injustificado y la protección del trabajador que pierde o decide cambiar de empleo. El sistema corriente usa la indemnización al trabajador como un instrumento para alcanzar estos dos objetivos, lo cual resta transparencia al sistema y confunde protección con penalización. En el futuro es necesario distinguir estos dos eventos. Las necesidades económicas de una empresa deben incorporarse como causa justificada de despido mientras que el despido arbitrario debe penalizarse con una sanción a las empresas. La sanción debe ser pagada al Ministerio de Trabajo y no al trabajador como ocurre hoy en día en muchos países. El monto de la sanción debe ser determinado por las autoridades de cada país, tomando en cuenta que un monto demasiado alto puede aumentar los incentivos a iniciar procesos legales independientemente de la razón de despido.

En cuanto a la protección del ingreso de los desempleados, se podría argumentar que las mejores defensas ante el riesgo económico del desempleo son el ahorro personal voluntario y un mercado de trabajo lo suficientemente flexible que permitiera al trabajador encontrar un nuevo empleo con relativa rapidez. Sin embargo, existen varias razones por las cuales un sistema basado en esas premisas no sería suficiente. En primer lugar los trabajadores pueden no ahorrar lo suficiente para hacer frente a un episodio de desempleo, sea porque no prevén correctamente su riesgo de desempleo o porque consideran que en caso de ocurrir esa contingencia, el Estado saldrá en su ayuda. En segundo lugar, si

bien un mercado de trabajo flexible y eficiente es sinónimo de facilidad para cambiar de empleo, hay ocasiones en que la fluidez del mercado laboral se ve entorpecida. En coyunturas de recesión económica los despidos superan a las nuevas contrataciones. Otra circunstancia que puede dificultar el encontrar un nuevo empleo es cuando las habilidades específicas de un trabajador caen en desuso y éste necesita tiempo para readaptarse.

El mecanismo principal de protección contra el desempleo que se utiliza en los países desarrollados es el seguro de desempleo. Su ventaja principal sobre los mecanismos de ahorro voluntario o forzoso es que, al igual que un seguro de incendios, permite diversificar el riesgo, sin necesidad de que cada individuo ahorre lo suficiente para cubrirse enteramente ante esa contingencia. Pero estos programas no están exentos de dificultades, siendo la principal el llamado "riesgo moral". El riesgo moral acontece cuando la existencia misma del seguro cambia el comportamiento de los individuos en una manera perjudicial para la existencia del propio seguro. En el caso de un seguro de incendio, por ejemplo, un individuo puede volverse menos cuidadoso con su propiedad y en caso extremo, quemarla para beneficiarse del seguro. En el seguro de desempleo, la dificultad reside en discernir la eventualidad de desempleo de una posible inactividad voluntaria. Además, como la transferencia que implica el seguro está asociada a estar desempleado, el seguro puede reducir la motivación a encontrar un empleo o a encontrarlo sin declararlo.

En la práctica, la mayoría de los esquemas de subsidio al desempleo imponen restricciones que tienen por objeto reducir el riesgo moral y el abuso. Así, en muchos países se requiere documentar la búsqueda de empleo, se imponen períodos de espera y se limita el monto y la duración de la transferencia. Pero cuantas más condiciones más complejo se hace el sistema, mayores son sus costos de administración. Además, la existencia de un sector informal grande, hace que en muchos países sea imposible controlar si un trabajador encontró o no trabajo. Por ello, en países donde no existe la capacidad institucional de administrar programas relativamente complejos o donde el sector informal es grande, los seguros de desempleo no constituyen alternativas a los programas corrientes basados en la estabilidad laboral.

Un sistema que puede ser más apropiado en países de desarrollo intermedio es uno basado en ahorro forzoso, tal como los fondos de cesantía en Colombia, Ecuador y Perú. En estos programas, las empresas depositan un porcentaje del salario en cuentas individuales a nombre del trabajador, manejadas en forma comercial por administradoras privadas que invierten los fondos y garantizan un retorno de mercado. El Estado supervisa

las administradoras y opera como garante de un beneficio mínimo en caso que los retornos de mercado no alcancen un límite preestablecido. La experiencia demuestra que es importante definir una cantidad máxima a partir de la cual el trabajador pueda retirar los fondos si lo considera oportuno para evitar el sobre ahorro.

La ventaja primordial de estos sistemas es que son relativamente sencillos de administrar porque no sufren de los problemas de riesgo moral inherentes a los seguros. Otra importante ventaja es que los beneficios son portables, lo cual facilita que los trabajadores cambien de trabajo cuando así lo desean sin temor a perder los derechos de antigüedad en que se constituyen los sistemas de protección tradicionales. La mayor desventaja reside en que los trabajadores pueden no haber depositado una cantidad suficiente en sus cuentas para hacer frente a un episodio de desempleo. Una manera de resolver este problema es introducir provisiones que faciliten que los trabajadores, una vez que hayan depositado una cierta cantidad en sus cuentas, tengan la oportunidad de recibir montos adicionales en préstamo o ser beneficiarios de transferencias. Esto aseguraría que los trabajadores obtienen el monto que se considere apropiado para encarar un período de desempleo. A fines de garantizar la solvencia y la equidad del sistema, estas provisiones deberían financiarse enteramente con contribuciones de los trabajadores depositadas periódicamente en un fondo de solidaridad.

El paso del sistema actual a un nuevo sistema de protección no va a estar exento de dificultades. Los trabajadores de más edad y experiencia, que son los que se benefician del sistema corriente, van a presionar para que las reformas no se lleven a cabo. En caso de que las reformas a la totalidad del sistema no resulten políticamente viables la segunda alternativa sería un sistema de transición. Los nuevos contratos pasarían a formar parte de un régimen de ahorro-crédito o ahorro-transferencia, mientras que los derechos adquiridos de los trabajadores empleados antes de la reforma podrían ser mantenidos en su forma corriente, o canjeados por depósitos en cuentas individuales.

La cobertura de los sistemas corrientes de protección al empleo es muy baja. Todo nuevo sistema de protección debe plantearse como objetivo expandir la cobertura a trabajadores que no participan en los sistemas actuales. Como hemos visto, los trabajadores con menos nivel de educación, las mujeres, los trabajadores que viven fuera de las grandes ciudades y los trabajadores con mayores cargas familiares tienden a estar fuera del sistema de protección al empleo aún cuando trabajan en empresas grandes. Estas deficiencias de cobertura pueden ser corregidas al menos en parte con un sistema de

ahorro individual gestionado por financieras privadas que busquen ampliar su cartera de clientes. Ahora bien, la incorporación al sistema de trabajadores con mayor riesgo de desempleo puede aumentar los costos de los sistemas de ahorro-crédito o ahorro-transferencia y por lo tanto subir las contribuciones que cada participante tiene que hacer al fondo de solidaridad. El dilema puede resolverse estableciendo mayores contribuciones para individuos con más riesgo o subsidiando parcialmente a los trabajadores de más riesgo a cargo de los presupuestos del Estado.

Los nuevos sistemas de protección a los trabajadores desempleados serán tanto más efectivos si son complementados con políticas que ayuden a los trabajadores a reincorporarse al mercado de trabajo. Por ejemplo, bolsas de trabajo y otros mecanismos de ayuda a la búsqueda de empleo resultan efectivos cuando están coordinados con la provisión de beneficios a los desempleados. Adicionalmente, programas de entrenamiento adecuadamente focalizados, combinados con pasantías en empresas han resultado muy efectivos en aumentar la empleabilidad de trabajadores jóvenes en Chile, Argentina y Perú (véase el Recuadro 6.1).

Mejora de las redes de protección social

Debe reconocerse que es poco viable tratar de extender los sistemas de protección contra el desempleo a los trabajadores informales o a los más pobres. En el caso de los informales, la imposibilidad de obtener registros de empleo hace muy difícil reconocer el lapso en que el trabajador está desempleado. En ese caso, la participación de estos trabajadores debería restringirse a las cuentas individuales de ahorro sin acceso a sistemas de crédito o transferencia en caso de desempleo. Además, debido a la falta de registros, la participación de estos trabajadores debe ser necesariamente de carácter voluntario.

Es muy probable que los trabajadores más pobres no participen en los programas contributivos descritos anteriormente, aun cuando sus aportes sean parcialmente subsidiados. La razón es, obviamente, que los trabajadores muy pobres no tienen la posibilidad económica de renunciar al consumo actual en aras de estabilizar el consumo futuro. Una alternativa razonable es extender las redes de protección social, para que puedan responder mediante programas de transferencias de ingreso, alimentos, o trabajo a las necesidades de trabajadores muy pobres que perdieron su trabajo y se hallan momentáneamente sin otra fuente de ingreso (Veáse el Recuadro 5.1 en el capítulo anterior). Para que estas iniciativas no reduzcan los incentivos a contribuir a los sistemas de protección mencionados, las ayudas tienen que estar focalizadas hacia

Recuadro 6.1. Programas de entrenamiento y empleabilidad

Tradicionalmente los sistemas de entrenamiento y capacitación de personal en América Latina han sido responsabilidad de entidades públicas centralizadas, financiadas a través de impuestos a la nómina salarial. Concebidos hace décadas para apoyar las etapas tempranas de la sustitución de importaciones en un contexto de lento cambio tecnológico, difícilmente estos sistemas pueden responder a las necesidades actuales de empleo y mano de obra calificada. Por una parte, debido a su carácter monopólico y estatal, operan con costos muy altos y muy poca flexibilidad administrativa y laboral. Por otra, su desvinculación con la demanda de habilidades por parte de los sectores productivos le impiden mantenerse a la par de las cambiantes necesidades tecnológicas de las empresas.

Algunos países de la región ya han tomado medidas concretas para cambiar esta situación, en muchos casos con apoyo del Banco. Un modelo de intervención que ha sido muy utilizado es el de los *Programas Joven*¹, mediante los cuales el Ministerio de Trabajo asigna fondos para entrenamiento de jóvenes desempleados a través de un concurso público entre distintos proveedores de entrenamiento, rompiendo así el carácter monopólico de la oferta. Para poder concursar, los proveedores deben tener contratos con empresas donde éstas se comprometen a que un cierto número de los jóvenes entrenados hará una pasantía de aprendizaje en sus instalaciones, garantizando así una vinculación con la demanda.

Otro modelo de intervención que ha probado ser exitoso es el programa CIMO (Capacitación Integral y Modernización) implementado por la Secretaría de Trabajo de México con el apoyo del BID, orientado a trabajadores empleados en pequeñas y medianas empresas. En este programa, la Secretaría crea unidades locales de promoción y organización de la demanda de entrenamiento de empresas pequeñas y medianas, colabora en el diseño de programas de entrenamiento para trabajadores de esas firmas, y contrata mediante licitación a proveedores independientes para impartir la enseñanza. Los costos de este programa son parcialmente subsidiados por un período limitado. Esta metodología ha demostrado ser muy útil en donde existen cadenas de producción locales que generan un foco natural de organización para las actividades de entrenamiento.

Si bien estos sistemas han sido exitosos en la medida en que han logrado adecuar las habilidades de los trabajadores a las demandas de las empresas, sería irrealista pretender que pueden hacer una contribución sustancial a la generación de empleo y, muchos menos, a la reducción de la desigualdad del ingreso.

En primer lugar, ningún sistema de entrenamiento podrá generar los empleos que una evolución adversa del crecimiento o un sistema regulatorio rígido impiden crear. Un buen sistema de entrenamiento puede mejorar la empleabilidad de los trabajadores, al brindarle oportunamente las muy variadas habilidades que requiere la inserción en el mercado de trabajo. La flexibilidad de contenidos, la conexión con pasantías en empresas y la vinculación con las necesidades de la empresa son instrumentos que garantizan un entrenamiento pertinente y oportuno, pero si la situación económica o las rigideces del mercado de trabajo conspiran en contra de la generación de empleo, poco es lo que el sistema de entrenamiento puede hacer al respecto.

En segundo lugar, muchas veces los programas de entrenamiento se han presentado como parte de una red de protección social, bajo el supuesto de que un trabajador mejor entrenado estará en mejores condiciones de obtener un empleo y sostener a su familia. La alternativa sería efectuar directamente transferencias a las familias, lo que puede ser más decisivo en las condiciones críticas de los más pobres. Las opiniones de los expertos están divididas sobre cuál opción es preferible, y en qué circunstancias. No se han hecho aún suficientes evaluaciones de los programas existentes como para conocer la respuesta (Ravallion, 1998).

Es justificable que el Estado intervenga en la provisión de entrenamiento como un mecanismo para ayudar a proteger a los trabajadores frente a los cambios en las demandas de habilidades, pero no para generar empleo, ni como un mecanismo de transferencia de ingresos.

¹ Chile fue el pionero en 1994, seguido rápidamente por Argentina y con programas piloto actualmente en desarrollo en media docena de países.

los individuos más pobres y cuidadosamente estudiadas para evitar que los individuos queden atrapados en una situación de dependencia de las redes de protección.

EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Como se ha visto, los mecanismos de protección laboral en América Latina giran alrededor de la relación típica entre la empresa y el trabajador, algo que también es válido para los sistemas tradicionales de seguridad social de la región.

Los trabajadores son afiliados al sistema a través de las empresas, las cuales efectúan las contribuciones, que en parte son deducidas de la remuneración salarial acordada con el trabajador. Típicamente el sistema de seguridad social es administrado por una entidad pública, que tiene a su cargo la provisión de los servicios de salud, el pago de pensiones de vejez y de indemnizaciones por invalidez o muerte. Por construcción, este sistema de seguridad social es de naturaleza redistributiva. Sin embargo, los objetivos redistributivos a menudo son un arma de doble filo, que puede favorecer a quienes parten de

una posición privilegiada. En esta sección mostraremos que ése es el caso con el sistema tradicional de pensiones de reparto, que es el modelo aún vigente en la mayoría de los países, en primer lugar porque en muchos casos han quedado excluidos los individuos más sometidos a la inestabilidad y la incertidumbre, como son los trabajadores con menor educación, las mujeres y los trabajadores del campo, y en segundo lugar porque los principios de redistribución dentro de los afiliados al sistema a menudo han sido distorsionados.

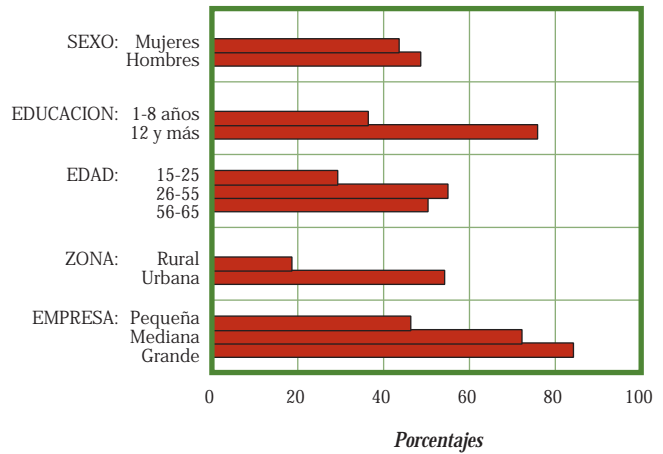
¿A quién protege la seguridad social?

La protección de la seguridad social no llega a todos por igual, debido entre otras razones a que la afiliación al sistema está condicionada en la práctica a la vinculación de los trabajadores a una empresa formal. Pero esta no es toda la explicación, puesto que muchos trabajadores de esas empresas también están excluidos. Quienes quedan por fuera del sistema son los trabajadores con menores posibilidades de generación de ingresos, en parte porque son más fácilmente sustituibles por las empresas, en parte porque ellos mismos prefieren renunciar a la protección a cambio de un ingreso más alto.

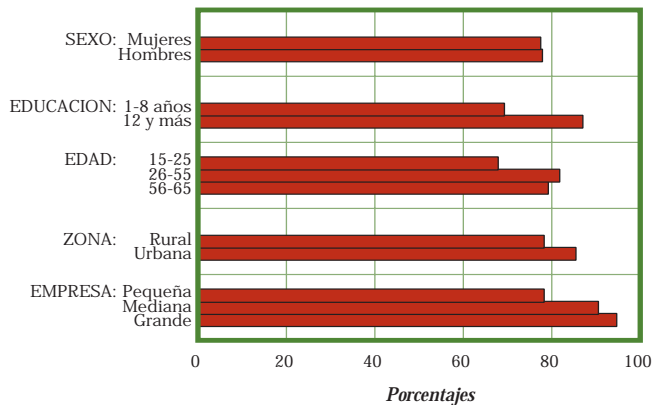
Estas son las conclusiones que surgen de un análisis comparativo de la cobertura de los sistemas de seguridad social en seis países de América Latina. Los menores de 25 y los mayores de 55 reciben menos protección que quienes están en las edades medias de mayor productividad. Las mujeres tienen menor acceso que los hombres; y los trabajadores del campo menos que quienes viven en las ciudades. Un trabajador con 5 ó 6 años de educación, es decir un trabajador típico para los patrones de América Latina, tiene tanta probabilidad de estar afiliado a la seguridad social como de no estarlo; en cambio un graduado de universidad puede considerarla casi como un hecho. Sin embargo, estas inequidades de la protección no son inevitables: son mucho menores en Argentina, Chile o Costa Rica que en Brasil, Perú o Venezuela (gráfico 6.5).

Por otro lado, según enseña un análisis económico detallado,⁷ estas inequidades se observan incluso dentro de las empresas medianas o grandes. Los datos de Argentina y Venezuela indican que la probabilidad de estar afiliado a la seguridad social, independientemente del tamaño de la empresa y el sector de actividad, es significativamente mayor para quien tiene 15 años de educación que para quien solo tiene 5 años de estudios, y mucho más para el empleado que gana el equivalente de cuatro o cinco salarios mínimos que para el trabajador raso.

Gráfico 6.5. A quién protege la Seguridad Social
a. Sistemas poco equitativos: Brasil (1995), Perú (1985) y Venezuela (1995)



b. Sistemas más equitativos: Argentina (1996), Chile (1994) y Costa Rica (1995)



Fuente: Márquez y Pagés (1998).

Quizás algunas empresas evaden las normas y engañan a los trabajadores. También es posible, sin embargo, que sean los mismos trabajadores de bajos ingresos quienes prefieran renunciar voluntariamente a la seguridad social a cambio de un ingreso mayor, que puede hacer la diferencia entre cubrir sus necesidades básicas o no. (Esta explicación se encuentra corroborada además por datos que indican que las contribuciones a la seguridad social a cargo de las empresas se trasladan en su mayor parte a los trabajadores afiliados, dejando prácticamente sin cambio el costo efectivo para las empresas⁸). Y en varios países que han flexibilizado las condiciones de contratación, la falta de afiliación es legal, pues los trabajadores vinculados a la empresa en forma temporal

⁷ Cálculos basados en los resultados de Márquez y Pagés (1998).

⁸ Basado en el caso de Chile y analizado por Gruber (1997).

o por jornadas parciales no gozan de los mismos beneficios de seguridad que quienes cuentan con contratos permanentes⁹.

Sistemas diseñados sobre bases redistributivas...

Los sistemas pensiones basados en el principio de reparto simple son redistributivos por naturaleza, ya que los aportes de los trabajadores activos están destinados a pagar las pensiones de quienes están jubilados. Este “acuerdo intergeneracional” implica que las generaciones actuales transfieren parte de su ingreso corriente para cubrir las pensiones de generaciones anteriores, y a cambio esperan que sus pensiones sean cubiertas en el futuro por nuevas generaciones. En principio este sistema de redistribución entre generaciones puede operar en forma indefinida si se establece una combinación de aportes y contribuciones que se ajuste a las tendencias de crecimiento del número de pensionados, por un lado, y de la población de trabajadores activos, por otro. En la práctica, sin embargo, este es un equilibrio difícil de mantener. Inicialmente, la relación entre aportantes y jubilados suele ser muy favorable y ello abre un espacio para conceder pensiones elevadas a las primeras generaciones, que luego resultan difíciles de sostener. En las condiciones demográficas actuales de la mayoría de países de América Latina ésta es una tentación muy fuerte, cuya consecuencia sería una carga muy severa para las generaciones futuras. En efecto, el número de personas en edad de trabajar por cada individuo mayor de 60 años se encuentra por encima de nueve en la mayoría de países (véase gráfico 6.6). Solamente en Argentina, Barbados y Uruguay hay actualmente seis o menos personas en edad activa por cada persona mayor de 60 años. Pero dentro de tres décadas, la situación demográfica de la gran mayoría de países será semejante a la de estos tres países en la actualidad. Y dentro de cinco décadas habrá en promedio sólo cuatro personas en edad laboral por cada persona mayor de 60 años, y en los países más maduros demográficamente habrá tan sólo cerca de tres personas en edad activa por cada persona en edad de jubilación. Esto implicará cargas proporcionalmente mayores, que además aumentarán en la medida en que se amplíe la cobertura que aún es muy reducida en muchos países.

Aparte de esta redistribución entre generaciones, los sistemas de pensiones generan redistribución entre los individuos de una misma generación, ya que algunas personas reciben mayores beneficios pensionales que otros, tanto en términos absolutos, como en relación con los aportes que han efectuado durante su vida laboral. En principio, hay fuertes elementos de progresividad y

equidad incorporados en los sistemas de pensiones de beneficios definidos, como eran tradicionalmente todos los sistemas de América Latina hasta las reformas recientes que han incorporado mecanismos de capitalización individual en los sistemas de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador, México, Perú y Uruguay.

En los sistemas donde los beneficios son definidos, los más importantes factores de progresividad son:

- la fijación de pensiones mínimas, que benefician a quienes perciben menores ingresos y por consiguiente contribuyen menos;
- las vidas laborales más interrumpidas por períodos de desempleo o de informalidad de los pobres;
- los vidas laborales más cortas y los períodos de goce de retiro más largos de las mujeres.

...pero implementados en forma inequitativa

Sin embargo, también hay algunos factores que tienden a generar redistribución perversa, es decir de los pobres hacia los ricos de una misma generación, entre ellas:

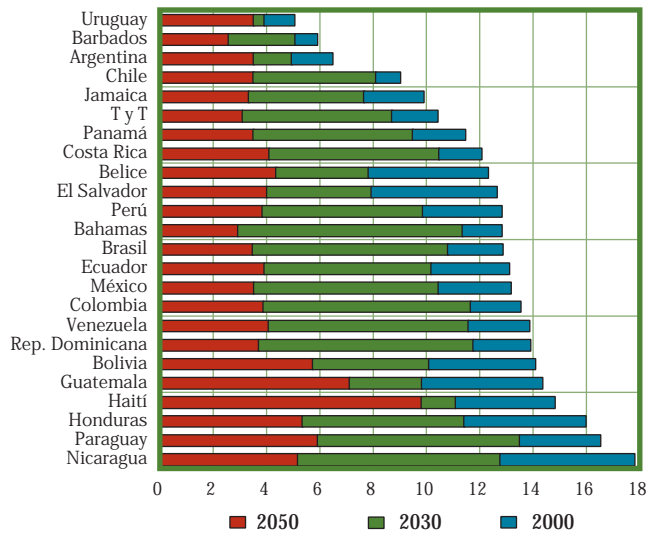
- los mayores niveles pensionales de los ricos, ya que las jubilaciones dependen del nivel salarial;
- las expectativas de vida mayores de quienes son más pudientes;
- la menor duración de la vida laboral de los ricos, debido a su mayor permanencia en el sistema educativo; y
- la exclusión del sistema de quienes no tienen un contrato de carácter permanente, que como hemos visto suelen ser los más pobres.

Aunque es imposible determinar a priori si los elementos de progresividad son dominantes, algunos estudios basados en las características individuales y los patrones de comportamiento de personas de diferentes niveles de ingreso sugieren que la progresividad puede ser importante en un sistema “ideal”, donde haya cobertura total y fidelidad en las contribuciones¹⁰. En adición, las normas de contribución y de cálculo de las pensiones pueden en principio tratar de reforzar los objetivos redistributivos. Por ejemplo, las tasas de contribución

⁹ También en Estados Unidos, los trabajadores de bajos niveles de calificación tienen menor cobertura de seguridad social y gozan de menores prestaciones que los trabajadores calificados ocupados por las mismas empresas. En adición la inequidad de la protección se ha agudizado desde comienzos de los ochentas. Véase Hamermesh (1998).

¹⁰ Véase Falkingham y Johnson (1993).

Gráfico 6.6. Población en edad de trabajar por persona mayor de 60 años

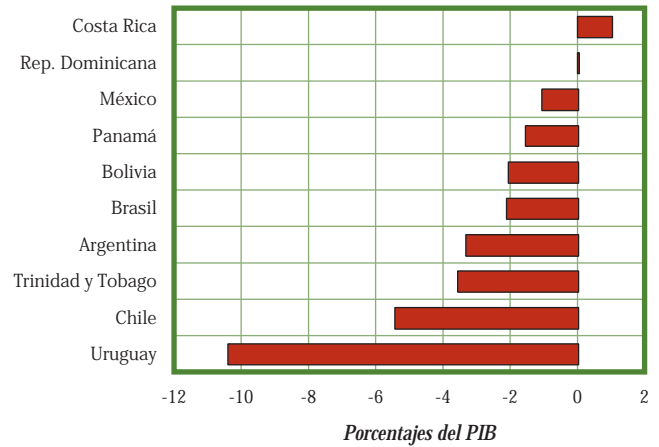


Fuente: estimaciones del BID basadas en UN Population Statistics (1996).

pueden ser mayores para los ingresos más altos. En Brasil, los aportes de los trabajadores dependientes son de 8, 9 ó 10% según el nivel salarial (en adición al 20% que deben pagar las empresas), en Colombia hay una contribución de solidaridad de 1% del salario que deben pagar quienes reciben más de 4 salarios mínimos, y en Ecuador y Uruguay los empleados de algunos sectores pagan mayores contribuciones. También puede servir objetivos redistributivos la fijación de un tope máximo al valor de las pensiones, como existe en Brasil, Costa Rica, Guatemala, Perú y Uruguay (Cuadro 6.1).

Sin embargo, la realidad de cualquier sistema pensional puede modificar muy apreciablemente los resultados distributivos y hacerlos francamente regresivos. Un factor importante de regresividad proviene de que en muchos países las pensiones se calculan con base en los salarios declarados de los últimos años, y no a partir de toda la vida laboral de los individuos. En muchos países solo se consideran las mejores remuneraciones de los últimos 4 o 5 años, y cuando máximo algunos países toman períodos de referencia de 10 años. Esto tiende a beneficiar a los grupos de mayores ingresos, que pueden subdeclarar sustancialmente sus salarios durante la mayor parte de su vida laboral, y efectuar altas contribuciones solamente al final. Para evitar este comportamiento, en algunos países se imponen límites máximos a los salarios declarables, lo cual no constituye una buena corrección al problema, ya que tal cosa reduce la base de aportes y el potencial redistributivo de todo el sistema. También es común que los aportes a la seguridad social sean exentos de otros impuestos, lo cual implica un tratamiento más

Gráfico 6.7. Balance de operaciones de los sistemas públicos de seguridad social, 1995



Fuente: International Monetary Fund, Government Financial Statistics (1997).

favorable para los individuos de más altos ingresos, que deberían pagar mayores impuestos directos.

La progresividad potencial de los sistemas pensionales también queda alterada por la creación de regímenes especiales para ciertos grupos de trabajadores. Esta ha sido una práctica común en América Latina que beneficia especialmente a los empleados públicos, los maestros y los militares, para quienes rigen condiciones especiales de jubilación tales como edades anticipadas o mayores tasas de reemplazo, que a menudo responden únicamente a su capacidad de presión y organización. En algunos países, algunos gremios profesionales como los empleados bancarios, los médicos, los notarios o los profesores universitarios han logrado crear fondos pensionales que reciben apoyo fiscal a través de impuestos, sobretasas u otros recursos de destinación específica.

Estos son casos extremos de aprovechamiento de recursos fiscales para fines claramente regresivos pero no son los únicos. Muchos de los sistemas pensionales de reparto operan deficitariamente y son financiados con recursos generales del presupuesto (Gráfico 6.7), lo cual implica que quienes están excluidos del sistema contribuyen indirectamente.

Reformas en la dirección correcta

Un número creciente de países de América Latina ha reformado los sistemas pensionales de reparto, reemplazándolos parcialmente con sistemas de capitalización individual. Después de Chile, que estableció el sistema

Cuadro 6.1. Elementos redistributivos de los sistemas pensionales de reparto, 1996

	Principales regímenes especiales	Tasa de contribución diferenciales por niveles salariales o sectores	Tope de salarios para las contribuciones (en veces del ingreso per cápita)	Pensión mínima como proporción del ingreso per cápita	Últimos salarios relevantes para el cálculo de la pensión
Argentina	Militares	No	NA ^a	NA ^a	10 años
Bahamas		1,7% más para los trabajadores con salario menor de BS60/semana, 3,4% para el resto	1,17	0,16	
Barbados	No	2,7	0,34	3 mejores de los últimos 15 años	
Belice	Entre BS0,12 y SB1,30 dependiendo del nivel salarial (SB40 - SB110)		12,5	3 mejores de los últimos 15 años	
Bolivia	Empleados bancarios, militares, mineros, conductores, empleados de sectores ferroviario y petrolero.	No			12 meses
Brasil	Empleados públicos, militares, periodistas, maestros, empleados aeronáuticos.	8%, 9% y 10%	8,54 veces el salario mínimo	100% del salario mínimo	3 años
Colombia	Empleados de la empresa petrolera estatal, maestros, militares.	1% más para los asalariados con más de 4 salarios mínimos		100% del salario mínimo	10 años
Costa Rica		Entre 4,5% y 7% para trabajadores independientes		0,61	48 meses de los últimos 5 años
República Dominicana	Empleados públicos.	No		0,49	2 años
Ecuador	Congresistas.	6% en industria, 8% empleados bancarios y maestros, 6% en agricultura		0,74	5 años
El Salvador	Empleados estatales	No	21,7	0,82	10 años
Guatemala	Algunos empleados públicos	No	9,4	0,39	5 años
Guyana		No		50% del salario mínimo	5 años
Haití	Empleados públicos	Entre 2 y 6% dependiendo del salario (entre 200 y más de 1000 gourdes)			10 años
Honduras	Maestros, empleados públicos, militares y médicos	No	0,92		
Jamaica	Militares	No			
México	Empleados del sector petrolero, empleados públicos y militares	No	25 veces el salario mínimo federal	100% del salario mínimo federal	
Nicaragua	Maestros	No		66% del salario mínimo	Últimos 5, 4 o 3 años
Panamá	Empleados agrícolas	No		0,86	7 años
Paraguay	Empleados públicos, ferroviarios y bancarios.	No			3 años
Perú		No		Entre 0,24 y 0,48	12 meses
T y T		No	0,47	0,062	
Uruguay	Empleados bancarios, notarios, fuerzas armadas y de policía y profesores universitarios.	15% en industria, y comercio, y empleados públicos y 16% empleados agrícolas		100% salario mínimo	10 años
Venezuela	Empleados públicos y fuerzas armadas.	No			5 años durante los últimos 10 años

^a Existe un tope definido en relación a una unidad AMPO, que es el cociente entre contribuciones y aportantes.

Fuente: Departamento de Salud y Seguridad Social de Estados Unidos, Social Security Programs Throughout the World, 1997.

privado de pensiones en 1981, otros siete países se han movido en esa dirección: Perú (1993), Colombia (1993), Argentina (1994), Uruguay (1996), Bolivia (1997), El Salvador (1997) y México (1997). En principio los sistemas de capitalización no implican ningún mecanismo de redistribución del ingreso, ya que por definición las pensiones dependen exclusivamente de los aportes individuales (y sus rendimientos de mercado). Sin embargo, todos los países han introducido elementos de solidaridad y redistribución al nuevo sistema. En Chile, aunque el sistema de beneficios definidos solo ha quedado vigente para quienes ya estaban jubilados y para quienes desde un principio decidieron permanecer en él, el Estado garantiza a todos una pensión mínima en el nuevo sistema después de diez años de aportes. En México, donde también se eliminará el viejo sistema, existe una garantía de pensión mínima a cargo del Estado. La consolidación definitiva de los nuevos sistemas en estos dos países virtualmente eliminará los mecanismos de regresividad de los beneficios pensionales del sistema anterior.

La situación es más compleja en otros países donde aún quedan vigentes muchos elementos de los sistemas anteriores. En Colombia los trabajadores pueden escoger entre el viejo y el nuevo sistema, pero cuentan en todo caso con la garantía de la pensión mínima. Además, en el sistema de reparto las condiciones de jubilación son muy favorables para las mujeres, para los individuos mayores de 40 años en el momento de la reforma y para quienes tienen menos posibilidades de acumulación de aportes durante toda su vida laboral. Cualquiera que sea el sistema que escojan, los empleados de mayores ingresos deben además contribuir un 1% de su salario al sistema de reparto. De esta manera, se han preservado diversos elementos de solidaridad, que pueden ser de carácter progresivo. Sin embargo, también se han mantenido los factores de mayor regresividad, como son las condiciones muy generosas de jubilación para los funcionarios públicos y la posibilidad que tienen los afiliados a los fondos privados de reclamar las pensiones del sistema de reparto en caso de que los rendimientos de los fondos privados no resulten satisfactorios. En adición, puesto que todas estas garantías conducirán a un desequilibrio financiero en el sistema de reparto, su eventual dependencia de recursos fiscales acentuará la regresividad.

En Argentina y Uruguay los dos sistemas son complementarios: el pilar básico, al cual todos contribuyen, provee pensiones básicas hasta un monto máximo, lo cual tiene un carácter progresivo. El pilar de capitalización individual, que en Uruguay es obligatorio y en Argentina es optativo, no tiene en principio ningún impacto distributivo de importancia. Por consiguiente en estos dos países el efecto redistributivo de todo el sistema

pensional debe haber mejorado, pero no es aún claro si es netamente progresivo. La razón es que en Uruguay se mantuvieron los regímenes para grupos especiales (los militares, la policía y diversos grupos de empleados afiliados a los fondos de seguridad social para estatal), y en Argentina se estableció una prestación adicional por permanencia en el antiguo sistema de reparto, amplias garantías de rentabilidad para el fondo de pensión del banco estatal y la promesa de pagar los beneficios previsionales del sistema de reparto hasta una suma estipulada en el presupuesto nacional para quienes opten por el sistema de capitalización.

En síntesis, los sistemas pensionales de América Latina no han sido un mecanismo progresivo de redistribución del ingreso. Los países que han logrado introducir sistemas de capitalización individual más puros, como Chile o México, eliminarán con el tiempo los mayores canales de regresividad, que desaparecerán con el sistema de reparto (aunque, temporalmente, tendrán déficit operacionales nada despreciables que serán cubiertos con recursos fiscales). El avance será menos claro en países que han optado por una mezcla entre los sistemas de reparto y los de capitalización, manteniendo los privilegios adquiridos por diversos grupos y ofreciendo garantías estatales de dudosa progresividad. Pero un sistema puro de capitalización individual es, por naturaleza, neutro en términos distributivos, de forma que por sí solo es una solución incompleta a los problemas de seguridad social, que debe complementarse con un pilar puramente redistributivo.

QUE PUEDE HACER EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Un sistema de seguridad social de dos o más pilares puede lograr los objetivos de redistribución, ahorro y aseguramiento que no han podido cumplir los sistemas tradicionales de reparto en América Latina:

- Un pilar básico, financiado con recursos generales del presupuesto, puede ocuparse del objetivo de reducción de la pobreza y aseguramiento de los ancianos mediante el pago de pensiones mínimas a quienes carecen de medios de subsistencia.
- Un pilar obligatorio de capitalización individual, con base en aportes definidos debe cumplir con la función de ahorro para la vejez de quienes tienen vidas laborales regulares. Este pilar debe ser operado en condiciones de competencia por el sector privado, pero debe contar con regulación pública para evitar los riesgos sistémicos y proteger los derechos de los afiliados.

Recuadro 6.2. Qué dice la literatura acerca del salario mínimo y la desigualdad en los ingresos

Tanto en los países desarrollados como en desarrollo sigue debatiéndose si el salario mínimo podría ejercer un impacto sobre la distribución del ingreso. En general las evidencias indican cierta disminución de la desigualdad, aunque pequeña, y un efecto positivo algo mayor sobre la pobreza. En los Estados Unidos, por ejemplo, continúa discutiéndose si la marcada disminución en el valor real del salario mínimo experimentada durante los años ochenta puede explicar la mayor desigualdad registrada durante ese período en los salarios y los ingresos. Las evidencias no son concluyentes. Mientras que DiNardo et al., y Fortin y Lemieux (1996) encuentran que la disminución en el valor real del salario mínimo explica alrededor de una tercera parte del cambio en la desigualdad salarial en los años ochenta, Horrigan y Mincy (1993), hallan un efecto modesto sobre la desigualdad en las remuneraciones y virtualmente ningún efecto sobre la desigualdad en los ingresos familiares. Con respecto a los salarios mínimos y la distribución del ingreso en los países en desarrollo, el Banco Mundial sostiene en su informe de 1995 que el salario mínimo podría contribuir a proteger los ingresos de los trabajadores más afectados por la pobreza en los países industrializados, aunque claramente ello no ocurre en los países en desarrollo. Sostiene que los trabajadores afectados por las disposiciones sobre salario mínimo son realmente los más necesitados. Además, al reducir el empleo en el sector formal, el salario mínimo ejerce una presión a la baja sobre

los salarios de los trabajadores informales pobres. Sin embargo, existen escasas evidencias de que el salario mínimo podría producir una disminución en la desigualdad salarial en los países en desarrollo. Por ejemplo, Bell (1997) señala que en Colombia los aumentos en el salario mínimo estuvieron acompañados de una disminución de la desigualdad, incluso cuando la economía estaba atravesando un período de recesión. Desde el punto de vista empírico, Lustig y McLeod (1997) encuentran que en una muestra de alrededor de 30 países en desarrollo, un aumento del salario mínimo estatutario está asociado a una reducción en el nivel de pobreza. Dichos autores describen diversos canales por los que puede producirse este efecto. Además del impacto directo del salario mínimo, describen mecanismos que vinculan el mayor salario mínimo con mayores salarios de los trabajadores informales. Los modelos de vinculación con la demanda, por ejemplo, sostienen que un incremento en los salarios del sector formal podría aumentar la demanda de productos del sector informal, lo que conduciría a un incremento en la demanda y los salarios de dicho sector. Por último, Ramos y Almeida Reis (1995) realizan un ejercicio de simulación para evaluar el impacto de la política de salario mínimo en Brasil, muy similar al efectuado por Horrigan y Mincy en el caso de los Estados Unidos. Como Horrigan y Mincy, encuentran que el salario mínimo tiene un efecto positivo pero reducido sobre la desigualdad en los ingresos.

- Opcionalmente, los dos pilares pueden ser complementados con planes voluntarios de ahorro de largo plazo ofrecidos por entidades financieras u otras organizaciones privadas, para quienes desean tener una protección adicional para la vejez.

Una de las principales dificultades que enfrenta el diseño de cualquier sistema de seguridad social en América Latina es la incorporación de los trabajadores informales. Debido a la imposibilidad de control, la participación de estos trabajadores solo puede ser voluntaria, pero es de esperar que los incentivos sean insuficientes para la mayoría de este tipo de trabajadores, no solo porque sus ingresos son más bajos e inestables que los de los trabajadores formales, sino porque el costo de oportunidad de sus ahorros es muy elevado, dadas las limitaciones de acceso al crédito para las actividades informales¹¹. Un aliciente que favorecería a los trabajadores informales más pobres sería un subsidio periódico directo en un monto fijo per cápita estrictamente focalizado y sujeto a la permanencia en el sistema. Otra opción que puede contemplarse es aportar el capital semilla para la afiliación en papeles de maduración futura

(que puede estar vinculada a la edad del trabajador). Una variante de esta opción consiste en otorgar a los trabajadores participación en la propiedad de empresas públicas que han sido “capitalizadas” o privatizadas.

América Latina se encuentra en un momento oportuno para hacer las reformas que requieren los sistemas de seguridad social. Debido al estado de la transición demográfica en la mayoría de países de la región, la proporción de la población en edad productiva estará en un punto alto en las próximas décadas. Ya se ha reducido el número de niños que cada trabajador activo debe mantener y aún no se ha elevado la proporción de personas en edad de retiro. Por consiguiente, las generaciones de trabajadores actuales están en capacidad de generar ahorros para cubrir su jubilación futura sin tener que trasladarle la carga a las generaciones futuras. De esta manera, la reforma del sistema pensional no solamente podrá mejorar la distribución del ingreso entre las generaciones actuales sino también entre las generaciones actuales y las futuras.

¹¹ Véase al respecto el Capítulo 7.

Recuadro 6.3. Los salarios mínimos en América Latina: Evolución y efecto en la desigualdad

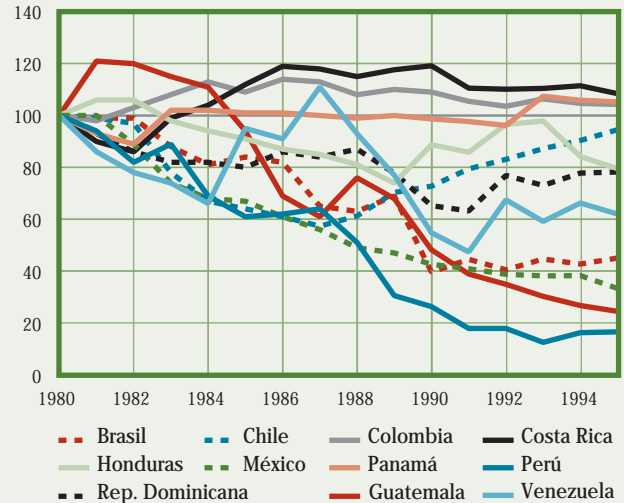
La capacidad de compra del salario mínimo en la mayoría de los países latinoamericanos es actualmente muy inferior de lo que era a comienzos de los años ochenta. La crisis de la deuda y los procesos de ajuste que le siguieron llevaron a caídas del salario mínimo, que se corrigieron solo parcialmente en los noventa. Solo Colombia, Costa Rica y Panamá han logrado mantener relativamente estable el salario mínimo en términos reales (gráfico 1).

Un análisis econométrico indica que las reducciones en el poder de compra del salario mínimo han estado inversamente asociadas con aumentos en la concentración del ingreso (y viceversa) en el conjunto de 11 países considerados (incluso, después de aislar la influencia de muchas otras variables que también pudieron haber afectado la distribución, apéndice 6.5). Sin embargo, los efectos han sido sorprendentemente modestos. Por cada 10% de reducción del salario mínimo el índice de concentración del ingreso ha aumentado apenas en 0,2 puntos (lo que equivale a cerca de 0,4% de la desigualdad inicial).

Otros estudios, tanto para América Latina como a nivel mundial, han encontrado que aunque los aumentos del salario mínimo pueden efectivamente reducir la pobreza en el corto plazo, no pueden utilizarse en forma indiscriminada con este propósito, porque pueden generar desempleo y reducir el crecimiento, perjudicando a los pobres en el largo plazo (Morley, 1992 y 1997; de Janvry y Saldoulet, 1995; Lustig y McLeod, 1997).

En América Latina, los salarios mínimos tienen efectos distributivos a través de diversos canales que a menudo guardan poca relación con la naturaleza de este instrumento. En muchos países son la base para definir los montos de las pen-

Gráfico 1. Índice del salario mínimo, 1980-1995



siones y otras transferencias, para ajustar los salarios de los funcionarios públicos o para establecer las tarifas de los servicios domiciliarios. Y en contextos inflacionarios, los ajustes de los salarios mínimos pueden influir sobre otros salarios y precios. Todo este entramado hace de los salarios mínimos un instrumento poco focalizado de distribución del ingreso.

QUE LOGRA EL SALARIO MINIMO

El salario mínimo ha sido considerado tradicionalmente en América Latina como un instrumento redistributivo y como un mecanismo de protección de los ingresos de los trabajadores más pobres. Pero, como otros instrumentos de protección laboral, cuando se propone metas demasiado ambiciosas resulta irrelevante, cuando no contraproducente, para los ingresos de los pobres.

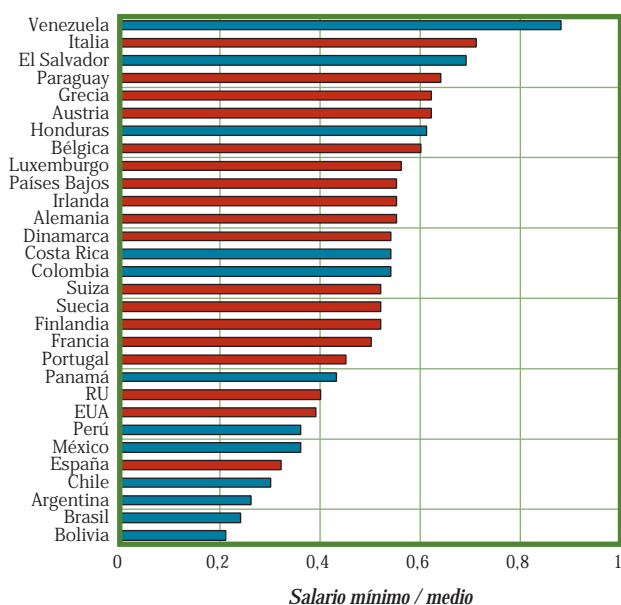
¿Qué se requiere para que el salario mínimo proteja a los pobres?

Es objeto de intenso debate, tanto en los países desarrollados como en desarrollo, si los salarios mínimos son un mecanismo efectivo de distribución del ingreso y de protección de los ingresos de los trabajadores más pobres (véase el recuadro 6.2) La evidencia para América

Latina sugiere que los cambios del salario mínimo tienen un efecto discernible sobre la distribución del ingreso, pero de una magnitud muy modesta (véase el recuadro 6.3)

Para que el salario mínimo pueda elevar los ingresos reales de los trabajadores más pobres deben cumplirse tres condiciones, que no son fáciles de lograr. La primera es que el salario mínimo no debe tener un impacto desfavorable de consideración sobre la demanda total de empleo. No será posible proteger los ingresos de los pobres si las mejoras de ingreso de algunos trabajadores tienen como contrapartida un aumento significativo del desempleo. La segunda condición necesaria es que el cumplimiento de las normas sea elevado. De poco ayudará una norma ambiciosa de aumento de salarios si no hay posibilidad de hacerla efectiva, bien porque las prácticas de contratación laboral son muy informales, bien porque el Estado no cuenta con instrumentos que aseguren que las normas no sean evadidas, cuando menos, por las empresas organizadas que operan en el

Gráfico 6.8. Salario mínimo en la OCDE y en América Latina



Fuentes: OECD: *European Industrial Relations* y OIT *Yearbook*; América Latina: ministerios de trabajo.

sector formal. Pero estas dos condiciones no son suficientes. Después de todo, si el salario mínimo se fijara a un nivel extremadamente bajo no reduciría el empleo ni generaría problemas de evasión, pero tampoco mejoraría los ingresos de nadie. Se requiere, por consiguiente, que el salario mínimo se sitúe en un nivel que cubra a un grupo apreciable de trabajadores de bajos ingresos.

Salta a la vista que estas tres condiciones pueden estar fácilmente en conflicto, dependiendo crucialmente de cuál sea el nivel del salario mínimo. Hay consenso de que, a niveles relativamente bajos, el salario mínimo no altera en forma apreciable la demanda total de empleo, mientras que, a niveles elevados, puede tener efectos muy negativos. Diversos estudios para países desarrollados han encontrado que, a niveles bajos, el salario mínimo afecta más la composición que el nivel del empleo: aunque tiende a reducirse el empleo de los jóvenes, este efecto tiende a quedar compensado con un mayor empleo de adultos¹². Pero cuando el salario mínimo se fija a un nivel alto, predominan los efectos de destrucción del empleo, como lo atestigua en forma fehaciente la experiencia de Puerto Rico cuando adoptó el salario mínimo de Estados Unidos en los años setenta. La experiencia de Puerto Rico y de otros países en desarrollo indica que, a niveles altos, un 10% de aumento del salario mínimo (por encima de la inflación) puede producir reducciones del empleo en proporciones muy variables de país a país, pero que en algunos casos pueden ser hasta del 12%¹³.

Si un nivel alto de salario mínimo induce una re-

ducción en la demanda de empleo, también tendrá efectos sobre el cumplimiento de la norma. Esto es así porque tanto para los trabajadores que han quedado desplazados como para las empresas afectadas será conveniente llegar a acuerdos para evadir la norma. El incumplimiento será mayor mientras más lejos se haya puesto el salario mínimo en relación con el nivel de mercado que tendrían los salarios, dependiendo además de la capacidad institucional del Estado para vigilar y hacer efectivo el cumplimiento de las normas.

De esta discusión podría deducirse que el nivel al cual se fija el salario mínimo es el principal determinante de su eficacia y posible impacto sobre la distribución del ingreso. Salarios mínimos demasiado altos pueden generar efectos de destrucción de empleo y resultar poco efectivos para elevar los ingresos de los pobres.

El salario mínimo en algunos países es muy elevado...

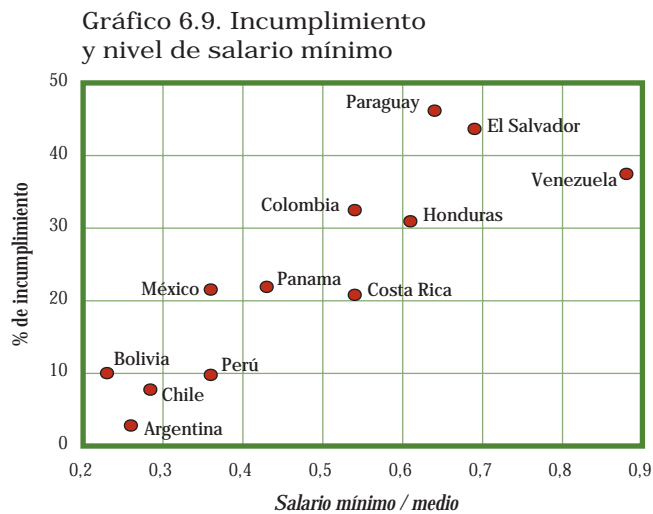
¿Son elevados los salarios mínimos en América Latina? Para responder esta pregunta es útil comparar el salario mínimo de cada país con el nivel salarial promedio, que refleja las condiciones generales de productividad del trabajo en cada país. En 1995 ó 1996 la mayoría de los países de América Latina tenían niveles de salario mínimo que representaban menos de la mitad del salario promedio (gráfico 6.8). En Bolivia, Brasil y Argentina se encontraban por debajo de 30%, y en Chile, México y Perú entre 30% y 40% del salario promedio. Estas proporciones son bajas en comparación con las de los países desarrollados. Sin embargo, en varios países de América Latina los salarios mínimos eran superiores al 50% del promedio, y en el caso extremo de Venezuela en 1995 representaban cerca del 90% del salario promedio, bien por encima de cualquier país desarrollado.

Si el salario mínimo se sitúa en niveles elevados, incidirá solamente sobre las remuneraciones de trabajadores de ingresos elevados. En efecto, en Honduras, Paraguay, El Salvador y Venezuela, quienes reciben el salario mínimo son trabajadores de ingresos medios, que pertenecen al tercer quintil de ingresos laborales¹⁴. In-

¹² Véase Brown, Gilroy y Kohen (1982), Hamermesh (1982), Wellington (1991), Card (1992) y Card y Krueger (1994) para los efectos del salario mínimo en Estados Unidos; Schaafsma y Welsh (1983) para Canadá; Bazen y Martin (1991), para Francia, y Dolado et al. (1996) para los casos de Francia, Holanda, Inglaterra y España.

¹³ Para Puerto Rico véanse los estudios de Santiago (1989) y Castillo-Freeman y Freeman (1990). Para México y Colombia véase Bell (1997).

¹⁴ Todos los cálculos realizados en el resto de esta sección corresponden a datos para el salario mínimo de 1994, 1995 o 1996, dependiendo de los países.



Fuente: BID a partir de encuestas de hogares.

cluso en México, Panamá y Costa Rica, donde el salario mínimo representa una proporción más modesta del promedio, cubija a trabajadores del segundo quintil y no a los más pobres. Se requiere que el salario mínimo sea relativamente bajo, de menos del 40% del salario promedio, para que, al menos en principio, afecte favorablemente las remuneraciones de los grupos de trabajadores de salarios más bajos.

...y su efectividad es muy baja

Como es de esperar, donde los salarios mínimos son más elevados en relación al salario promedio el incumplimiento de las normas es mayor: en Paraguay y El Salvador cerca de la mitad de los trabajadores tienen salarios que no llegan al 80% del mínimo, y en Honduras y Venezuela, de cada 100 trabajadores, entre 30 y 40 se encuentran en esta situación. En cambio, el incumplimiento se reduce por debajo del 10% en los países donde el salario mínimo está por debajo del 30% del salario promedio (gráfico 6.9). A juzgar por la relación que muestra el cumplimiento con el nivel relativo del salario mínimo, un 10% de reducción del salario mínimo puede aumentar el cumplimiento en cerca de ocho puntos. Aunque esta cifra es meramente indicativa, sugiere que la evasión es muy sensible a los incentivos. Es en beneficio mutuo que las empresas y los trabajadores en riesgo o en situación de desempleo acuerdan remuneraciones por debajo del mínimo.

Usualmente se cree que el incumplimiento de las normas salariales está circunscrito a las pequeñas empresas y los negocios informales, y que una y otra cosa son sinónimos, haciendo eco a una concepción teórica

muy simplificada según la cual la imposición de un salario mínimo por encima del salario de equilibrio del mercado laboral conduce a la aparición de un segmento informal que evade las normas¹⁵. La realidad es muy distinta, ya que una gran parte de la evasión del salario mínimo tiene lugar en empresas grandes¹⁶ y debido a que, como señalamos en una sección anterior, las normas laborales son apenas uno de los factores que influyen en la existencia y tamaño del llamado sector informal, típicamente el 40% de los trabajadores que reciben remuneraciones inferiores al 80% del mínimo trabajan en empresas de 10 o más empleados. En El Salvador y en Venezuela, seis de cada 10 trabajadores que reciben menos del 80% del mínimo son empleados de empresas grandes¹⁷. En Brasil, Panamá y Paraguay los trabajadores jóvenes pueden legalmente ser remunerados por debajo del mínimo (en los dos primeros países siempre y cuando sean aprendices). Sin embargo, en muchos casos el incumplimiento observado es, genuinamente, evasión de las normas legales. Los gobiernos no cuentan con los recursos para vigilar el cumplimiento e imponer sanciones a los infractores. La escasa vigilancia, cuando la hay, tiende a ocurrir en empresas muy grandes y poco representativas. Aunque los sindicatos pueden cumplir una labor de vigilancia, los niveles de sindicalización son demasiado modestos en la mayoría de los países como para que tengan un impacto importante. En adición, los sindicatos se concentran en empresas de altos salarios, donde son pocos los trabajadores directamente afectados por las normas de salario mínimo.

En síntesis, a mayores niveles de salario mínimo en relación con el promedio de todos los trabajadores, mayor tiende a ser el incumplimiento. Los trabajadores jóvenes, quienes tienen menores niveles de educación, y los ocupados en empresas pequeñas tienen las mayores probabilidades de quedar por debajo. Sin embargo, el cumplimiento dista de ser perfecto en las empresas grandes. El incumplimiento de la norma salarial atenúa su impacto sobre el empleo pero también reduce la posibilidad de que opere como un mecanismo de protección del ingreso de los trabajadores más pobres.

¹⁵ Esta formulación teórica fue propuesta por Welch (1976) para explicar por qué el salario mínimo no parecía generar desempleo en los Estados Unidos en las magnitudes que cabría esperar con base en un modelo de un mercado único.

¹⁶ Como lo observaron también Ashenfelter y Smith (1979) en Estados Unidos, demostrando la limitación del enfoque simple de segmentación.

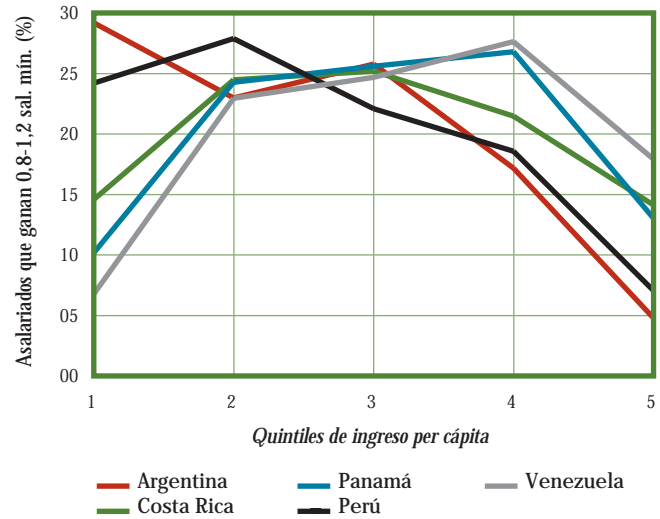
¹⁷ Adoptamos el 80% del mínimo como línea de corte ya que el salario recibido efectivamente por el trabajador puede ser afectado por contribuciones a la seguridad social y otros descuentos a cargo de los trabajadores.

Quiénes ganan el salario mínimo muchas veces no son los pobres

Al margen de los problemas de cumplimiento y de los posibles efectos de destrucción de empleo ya discutidos, el salario mínimo es un instrumento bastante precario de protección del ingreso de las familias pobres. La razón es, sencillamente, que los trabajadores que ganan el salario mínimo, incluso cuando éste es muy bajo, no son exclusivamente, y muchas veces ni siquiera en forma mayoritaria, los trabajadores de las familias más pobres. En el mejor de los casos, cuando el salario mínimo es bastante bajo, como en Argentina, sólo el 30% de los asalariados que ganan alrededor del salario mínimo (entre 0,8 y 1,2 veces ese monto) son miembros de las familias del quintil más pobre de la población. Algo más del 20% pertenecen al segundo quintil más pobre y el resto son miembros de familias de clases medias y altas (gráfico 6.10). Esto se debe a que más de la mitad de quienes ganan el salario mínimo no son jefes de hogar, sino jóvenes que pueden o no pertenecer a familias donde los padres ganan poco. En países donde el salario mínimo se ha fijado a niveles altos, como Venezuela, cubre más a los adultos jefes de hogar, pero solo en forma mayoritaria a los que pertenecen a los estratos medios o altos y, cuando cubre a los jóvenes, es predominantemente a aquellos que cuentan con altos niveles de educación y que pertenecen a los hogares ricos. Puesto de otra manera, un salario mínimo alto es más focalizado en los ricos de lo que un salario mínimo bajo lo es en los pobres.

En estas condiciones, un aumento del salario mínimo tiene un efecto muy modesto sobre la distribución del ingreso, aun cuando se supusiera que es totalmente efectivo y no acarrearía efectos adversos sobre el empleo. Bajo estos supuestos, un aumento del salario mínimo del 10% en Argentina reduciría el coeficiente Gini de concentración del ingreso salarial en 0,04 puntos porcentuales y el Gini de concentración de los ingresos familiares en 0,0035 puntos porcentuales, una variación realmente modesta. De igual forma, en Costa Rica el de Gini salarial se reduciría en 0,035 y en otros países la reducción sería aún menor¹⁸. Estos cálculos sólo incorporan el efecto directo que un salario mínimo tiene sobre los salarios de los trabajadores en ese nivel de ingresos pero no incluyen el efecto indirecto que éstos puedan tener como precio de referencia para otros ingresos (por ejemplo las remuneraciones de los informales, o las transferencias de la seguridad social). Pero aunque no consideran los efectos indirectos, estos cambios son de magnitud semejante a los que se obtienen del análisis basado en series de tiempo (cuyos resultados fueron resumidos en el Recuadro 6.3).

Gráfico 6.10. Incidencia del salario mínimo según el nivel de ingreso per cápita del hogar



Fuente: cálculos del BID basados en encuestas de hogares.

¿Qué puede hacer el salario mínimo?

Hemos visto que el salario mínimo es un instrumento muy limitado de redistribución del ingreso. Parte del problema reside en que un salario mínimo único no contempla diferencias en las estructuras familiares. Obviamente, si los mínimos salariales variaran con el número de dependientes u otras características familiares, serían no solo inmanejables sino contraproducentes, pues llevarían a discriminar a las empresas en contra de los más necesitados. Una solución más adecuada radica en fijar un mínimo más bajo para los jóvenes, como se hace en los países europeos y, entre los países de la región, en Paraguay. De esta manera puede atacarse el principal problema de focalización del salario mínimo, que se origina en su incidencia sobre los ingresos de jóvenes que pertenecen a familias de ingresos medios y altos. Esto puede reducir además el desempleo juvenil que se genera por el hecho de que, dado un salario mínimo, es preferible para las empresas ocupar a trabajadores de mayor experiencia y ser muy selectivos en emplear jóvenes, en tanto que para éstos es atractivo permanecer en la búsqueda de empleos formales, dado su atractivo relativo frente a otras actividades.

El salario mínimo es un instrumento muy limitado de protección del ingreso de los pobres y de redistribución porque enfrenta problemas de evasión, porque puede

¹⁸ Estos resultados se basan en Pagés (1998).

desestimular el empleo y porque carece de focalización. Estos problemas son menos severos, aunque no desaparecen, cuando el mínimo se fija en niveles moderados y cuando se establece un mínimo inferior para los jóvenes.

OTROS MECANISMOS DE PROTECCION DE LOS INGRESOS DE LOS POBRES

¿Hay otras opciones que tengan menos limitaciones? Los suplementos salariales a trabajadores de bajos ingresos son una alternativa, aunque tampoco exenta de dificultades. En esta modalidad, los trabajadores de bajos ingresos reciben un suplemento salarial si sus ingresos son inferiores a un cierto nivel. En Colombia, este sistema es financiado con un impuesto a la nómina que pagan todos los trabajadores, el cual sirve también para financiar programas de salud, educación y recreación administrados por “cajas de compensación” privadas. En Estados Unidos, el Earned Income Tax Credit es un instrumento semejante, con la ventaja de que opera como un impuesto a negativo para trabajadores de bajos ingresos, el cual es administrado por la oficina de recolección de impuestos. En estos esquemas, el suplemento o el crédito tributario que reciben los trabajadores puede ajustarse por el número de dependientes o por su nivel de ingreso, sin afectar el costo del trabajador para la empresa. Sin embargo, estos programas tienen serias desventajas porque invitan a reportar menores salarios para obtener subsidios mayores; y por lo tanto requieren mayor capacidad administrativa y vigilancia que los salarios mínimos. Aparte de sus elevados costos de administración estos sistemas pueden generar trampas de pobreza. Estas ocurren cuando un aumento de ingresos bruto no se traduce en una ganancia neta porque se pierde parte del subsidio. En ese caso los trabajadores pueden quedar atrapados en una situación de dependencia de los sistemas de bienestar social.

Una opción de similares características consiste en subsidiar a las empresas que contratan trabajadores cuyos salarios están por debajo de un cierto nivel de ingresos. El subsidio puede operar como una exención al impuesto a la nómina, con la ventaja de que estimula la demanda de este tipo de trabajadores, en lugar de desalentarla. Otra ventaja adicional es que, en oposición al salario mínimo, si se busca focalizar el incentivo en trabajadores con mayor número de dependientes, las empresas tenderán a preferirlos frente a otros trabajadores. En principio, los subsidios al empleo deberían ser otorgados solamente a las nuevas contrataciones de trabajadores, para evitar costosas transferencias a las empresas por empleos ya existentes, aunque la experiencia de los países desarrollados enseña que muchas veces las empresas simplemente substituyen trabajadores existentes por trabajadores nuevos, con pocas ganancias en términos de empleo. Otro problema adicional es que éste es un sistema temporal que dura en la medida en que se mantenga la política de subsidios. Finalmente, las trampas de pobreza también pueden aparecer en esta modalidad, puesto que los subsidios reducen el incentivo de las empresas y de los trabajadores a elevar la productividad y los salarios por encima del mínimo de elegibilidad para recibir el subsidio.

Puede haber razones a favor y en contra de subsidiar a los trabajadores o subsidiar a las firmas con miras a elevar el empleo y los ingresos de los trabajadores más pobres. La limitación de cualquiera de estos esquemas es que solo pueden mantener la evasión y el fraude bajo control con adecuados sistemas de información y vigilancia, que no suelen existir en los países más pobres. Pero además, en estos países, debido a la elevada proporción de trabajadores no calificados de bajos ingresos, un programa de esta naturaleza no es costeable.

**Apéndice 6.1. Estimaciones econométricas:
efectos de la legislación laboral en el empleo**

	Tasa de empleo (respecto a la población en edad de trabajar)		Tasa de empleo independiente (respecto al empleo)	
Índice de protección	-0,77 (-3,4)	-0,39 (-0,9)	0,63 (3,2)	0,38 (2,4)
PIB per cápita		0,0002 (0,3)		-0,0005 (-2,5)
Dummy América Latina		-6,11 (-0,5)		
Número de observaciones	34	27	24	23
R ² ajustado	0,243	0,152	0,531	0,659
<p><i>Nota:</i> Estadístico T entre paréntesis. <i>Fuente:</i> Márquez y Pagés (1998).</p>				

**Apéndice 6.2. Estimaciones econométricas sobre los efectos de la legislación laboral
en el empleo asalariado, por grupos de edad: Chile, 1960-1996**

	Empleo total (crecimiento, %)	Empleo por grupos de edad		
		15-25 años (crecimiento, %)	26-50 años (crecimiento, %)	51-60 años (crecimiento, %)
Índice de protección (log)	-0,002 (-1,44)	-0,009 (-3,08)	0,0007 (0,18)	0,004 (0,99)
Salarios (cambio log, periodo anterior)	-0,023 (-1,43)	-0,015 (-1,21)	-0,018 (-1,067)	-0,014 (-0,75)
Crecimiento del PIB	0,241 (8,22)	0,28 (7,142)	0,22 (4,61)	0,12 (2,13)
R ² ajustado	0,53	0,63	0,35	0,21
Durbin-Watson	2,75	2,34	2,47	2,31
<p><i>Nota:</i> Además de los términos reportados, las regresiones incluyen una constante, el rezago de la variable dependiente y la interacción entre éste y el índice de protección. Estadístico T entre paréntesis. <i>Fuente:</i> Pagés y Montenegro (1998), con base en encuestas de hogares de la Universidad de Santiago.</p>				

Apéndice 6.3.A. Probabilidad de tener un contrato permanente

Método de estimación: PROBIT, por países

Variable dependiente:

Dummy =1, si tiene contrato permanente

= 0, si no tiene contrato permanente

Para mujeres			
	Chile	México	Venezuela
Estado civil (dummy = 1 si es casada)	-0,34 (-4,94)		-0,02 (-3,41)
Número de hijos	-0,2 (-8,95)	-0,005 (-1,18)	-0,006 (-3,41)
Para hombres			
	Chile	México	Venezuela
Estado civil (dummy = 1 si es casado)	0,08 (14,60)		0,57 (6,84)
Número de hijos	-0,015 (-8,82)	0,13 (4,87)	-0,07 (-4,64)
<i>Nota:</i> Aparte de las variables descritas se incluyeron los siguientes controles: 5 dummies de edad, años de educación, dummy para tamaño de la empresa, zona, ocupación y rama de actividad. Estadístico T entre paréntesis.			
Para trabajadores dependientes con edad entre 15 y 65 años			
	Chile	México	Venezuela
Edad 25-35 (dummy = 1 si tiene esa edad)	0,06 (11,84)	0,09 (7,51)	0,049 (7,48)
Edad 35-45 (dummy = 1 si tiene esa edad)	0,09 (16,64)	0,21 (14,91)	0,056 (7,54)
Edad 45-55 (dummy = 1 si tiene esa edad)	0,11 (19,05)	0,19 (10,62)	0,067 (7,49)
Edad 55-65 (dummy = 1 si tiene esa edad)	0,1 (13,54)	0,17 (6,38)	0,066 (4,91)
Años de Educación	0,14 (23,32)	0,025 (19,25)	0,0042 (4,76)
Estado civil (dummy = 1 si es casado)	0,036 (8,15)		0,019 (3,22)
Zona (dummy = 1 si es urbano)	0,02 (3,85)	0,11 (10,06)	0,89 (10,82)
Género (dummy = 1 si es hombre)	0,014 (3,18)	0,013 (1,29)	-0,007 (-1,12)
Tipo de empleo (dummy = 1 si es formal)	0,04 (8,43)	0,54 (58,9)	0,111 (16,73)
Número de hijos	-0,015 (-11,52)	0,008 (3,44)	-0,006 (-5,19)
<i>Nota:</i> Además de las variables mencionadas, se incluyeron una constante y controles por ocupación y rama de actividad. Estadístico T entre paréntesis.			
<i>Fuente:</i> cálculos del BID a partir de encuestas de hogares.			

Apéndice 6.3.B. Diferenciales salariales asociados al tipo de contrato

Variable dependiente: logaritmo de los salarios por hora			
Total muestra: trabajadores dependientes 15-65 años			
Mujeres			
	Chile	México	Venezuela
Tipo de contrato (dummy = 1 si tiene contrato permanente)	0,06 (4,4)	0,33 (11,55)	0,19 (8,06)
Hombres			
	Chile	México	Venezuela
Tipo de contrato (dummy = 1 si tiene contrato permanente)	0,176 (19,67)	0,23 (12,3)	0,17 (11,1)
Total muestra			
	Chile	México	Venezuela
Tipo de contrato (dummy = 1 si tiene contrato permanente)	0,13 (18,4)	0,27 (16,8)	0,171 (13,2)
Estado civil (dummy = 1 si es casado)	0,1 (15,9)		0,08 (7,87)
Zona (dummy = 1 si es urbano)	0,27 (29,3)	0,27 (18,1)	0,15 (10,42)
Tipo de empleo (dummy = 1 si es formal)	0,2 (24,9)	0,17 (11,3)	0,41 (35,01)
Género (dummy = 1 si es hombre)	0,21 (31,3)	0,24 (16,8)	0,16 (15,5)
<p><i>Nota:</i> Además de las variables mencionadas, se incluyeron una constante y controles por años de educación, años de educación al cuadrado, experiencia, experiencia al cuadrado, ocupación y rama de actividad. Estadístico T entre paréntesis.</p> <p><i>Fuente:</i> cálculos del BID a partir de encuestas de hogares.</p>			

Apéndice 6.4. Correlaciones entre los índices de protección laboral de los países y los diferenciales de remuneración estimados para los distintos grupos de trabajadores

(respecto a los trabajadores hombres asalariados urbanos)

	Hombres	Mujeres
Patrones, urbanos	-0,3765	-0,283
Patrones, rurales	-0,3508	-0,4215
Dependientes formales, urbanos	No aplica	-0,1346
Cuenta propia, urbanos	-0,2845	-0,2167
Dependientes formales, rurales	-0,6931	-0,2036
Dependientes informales, urbanos	-0,2217	-0,3983
Cuenta propia, rurales	-0,1841	-0,2706
Dependientes informales, rurales	-0,6717	-0,692

Nota: Las correlaciones cubren 14 países para las remuneraciones urbanas y 11 para las rurales. Los diferenciales de remuneración fueron estimados para cada país controlando por educación, experiencia y experiencia al cuadrado (véase el capítulo 2, donde se presentan los resultados).
Fuente: Estimaciones del BID a partir de encuestas de hogares e índices de rigidez laboral según Márquez y Pagés (1998).

Apéndice 6.5. Estimaciones econométricas: efectos del salario mínimo en la distribución del ingreso, 1981-1995

Variable dependiente:	Gini del ingreso per cápita (%) (promedios trienales para 11 países)			
	-0,02 (-2,40)	-0,02 (-2,68)	-0,02 (-2,25)	-0,02 (-2,27)
Participación de la industria y el comercio en el PIB		0,51 (2,29)		
Crecimiento del PIB			2,7 (0,25)	
Volatilidad del PIB				-2,75 (-0,11)
R ² ajustado	0,13	0,22	0,11	0,12
Durbin-Watson	2,38	2,61	2,38	2,47
Número de observaciones	37	37	37	37

Nota: Estadístico T entre paréntesis.
Fuente: Distribución del ingreso según Deninger y Squire (1996); salario mínimo según la Cepal, variables macro según base de datos del BID.

REFERENCIAS

- Ashenfelter, Orley y Robert Smith. (1979). Compliance with the Minimum Law. *Journal of Political Economy* 87: 333-50.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1996). *Informe de Progreso Económico y Social en América Latina, 1996*. Washington, DC: BID.
- Banco Mundial (1995). Workers in an Integrating World. *World Development Report*. Oxford: Oxford University Press para el Banco Mundial.
- Bazen, S., y J.P. Martin. (1991). L'impact du salaire minimum sur les salaires et l'emploi des jeunes et des adultes en France. *Revue Economique de l'OCDE* 16 (primavera).
- Bazen, S., G. Benhayoun y N. Skourias (1995). "The Impact of Minimum Wages in France: A Regional Approach". IERSO, Université de Bordeaux IV.
- Bell, Linda A. (1997). The Impact of Minimum Wages in Mexico and Colombia. *Journal of Labor Economics* 15(3).
- Brown, C., C. Gilroy y A. Kohen (1982). The Effect of the Minimum Wage on Employment and Unemployment. *Journal of Economic Literature* 20(2): 487-528.
- Card, D. (1992). Using Regional Variations in Wages to Measure the Effects of the Federal Minimum Wage. *Industrial and Labor Relations Review* 46(1): 22-37.
- Card, D., y A. Krueger (1994). Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast Food Industry in New Jersey and Pennsylvania. *American Economic Review* 84(4): 772-93.
- Castillo-Freeman, Alida, y Richard Freeman (1990). Minimum Wages in Puerto Rico: Textbook Case of a Wage Floor? Industrial Relations Research Association Proceedings: 243-53.
- Deininger, Klaus, y Lynn Squire (1996). Measuring Income Inequality: A New Data Base. *The World Bank Economic Review* 10(3).
- DiNardo, John et al. (1996). Labor Market Institutions and the Distribution of Wages, 1973-1992: A Semiparametric Approach. *Econometrica* 64(5): 1001-1044.
- Dolado, Juan et al. (1996). The Economic Impact of Minimum Wages in Europe. *Economic Policy* 23.
- Falkingham, Jane, y Paul Johnson (1993). *Life-Cycle Distributional Consequences of Pay-as-you-Go and Funded Pension Systems*. Policy Research Working Paper No. 1200. Banco Mundial, Policy Research Department, Washington, DC.
- Gruber, J. (1997). The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile. *Journal of Labor Economics* 15(3): 72-101.
- Hamermesh, Daniel (1982). Minimum Wages and the Demand for Labor. *Economic Inquiry* 20: 365-79.
- . (1998). "Changing Inequality in Markets for Workplace Amenities". Fotocopia.
- Horrigan, Michael W., y Ronald B. Mincy (1993). The Minimum Wage and Earnings and Income Inequality. En: Sheldon Danziger y Peter Gottschalk, eds. *Uneven Tides: Rising Inequality in America*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Janvry, Alain de y Elizabeth Saldoulet (1995). Poverty Alleviation, Income Redistribution, and Growth during Adjustment. En: Nora Lustig, ed. *Coping with Austerity*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Lustig, Nora C., y Darryl McLeod (1997). Minimum Wages and Poverty in Developing Countries: Some Empirical Evidence. En: Edwards, S., ed. *Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Márquez, Gustavo, y Carmen Pagés (1998). "Lazos que atan: Protección del empleo y evolución de trabajo en América Latina", preparado para el Seminario: "¿Cuál es el problema de empleo de América Latina y cómo enfrentarlo?", Reunión anual de las asambleas de gobernadores, Banco Interamericano de Desarrollo y Corporación Interamericana de Inversiones, Cartagena de Indias, Colombia, 15 de marzo de 1998.
- Morley, Samuel A. (1992). "Structural Adjustment and the Determinants of Poverty in Latin America", Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- . (1997). "Estrategia para reducir la pobreza". Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pagés, Carmen (1998). "Minimum Wages and Inequality in Latin America". BID. Fotocopia.
- Pagés, Carmen y Claudio Montenegro (1998). "Job Security, Tenure and Employment Dynamics: Theory and Evidence from Chile." Fotocopia.
- Ramos, Lauro, y José Guilherme Almeida Reis (1995). Salário mínimo, distribuição de renda e pobreza no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico* 25(1).
- Ravallion, Martin (1998). Appraising Workfare Programs. IDB-SDS-POP, Working Paper.
- Santiago, Carlos (1989). The Dynamics of Minimum Wage Policy in Economic Development: A Multiple Time-Series Approach. *Economic Development and Cultural Change* 38: 1-30.
- Schaafsma, Joseph, y William Walsh (1983). Employment and Labour Supply Effects of the Minimum Wage: Some Pooled Time-Series Estimates from Canadian Provincial Data. *Canadian Journal of Economics* 16: 86-97.
- Welch, Finis (1976). Minimum Wage Legislation in the United States. En: Orley Ashenfelter y James Blum, eds. *Evaluating the Labor Effects of Social Programs*. Princeton, NJ: Princeton University, Industrial Relations Section.
- Wellington, Alison (1991). Effects of the Minimum Wage on the Employment Status of Youths: an Update. *Journal of Human Resources* 26: 27-46.