

El papel de las regulaciones e instituciones en el desempeño de los mercados laborales

Las leyes laborales regulan las condiciones del empleo asalariado al establecer los tipos de contratos que pueden darse a los trabajadores, la duración de la semana laboral, las condiciones para el despido, las condiciones en que los contratos pueden negociarse colectivamente, los salarios mínimos y otros aspectos de la relación entre empleados y empleadores. En algunos casos, el propósito expreso de este amplio conjunto de normas es aumentar el poder de negociación de los trabajadores; en otros, equilibrar objetivos sociales, económicos y políticos. Sin embargo, a juzgar por el grado de discusión y desacuerdo que esas leyes generan en la región, aparentemente no se ha alcanzado ese equilibrio. Muchos empleadores, economistas y políticos afirman que la reglamentación laboral obstaculiza la capacidad de los mercados laborales para funcionar bien. Sostienen que, al establecer condiciones que no dependen del mercado, la normativa puede dejar desempleados a algunos trabajadores, causar una asignación ineficiente del empleo entre sectores, firmas y plantas, y llevar a trabajadores y firmas a evadir las leyes laborales. Asimismo, al impedir el funcionamiento normal de los mercados laborales, las regulaciones pueden reducir el crecimiento de la productividad. Con este telón de fondo negativo, otros señalan niveles elevados y preocupantes de desigualdad, inestabilidad en el empleo y condiciones de trabajo deplorables. Afirman que, si no hubiera reglamentación,

las condiciones de trabajo, la estabilidad laboral y la protección social serían aun peores.

En este capítulo se analizan las regulaciones e instituciones de los mercados laborales de América Latina y el Caribe en comparación con otras regiones y se discuten sus efectos en el comportamiento de los mercados laborales de la región. ¿Hasta qué punto la normativa y las instituciones alteran el funcionamiento de los mercados laborales? ¿Pueden los mercados laborales prescindir de ellas? Las altas tasas de desempleo que se observan en algunos países, ¿son una consecuencia de normas e instituciones deficientes? ¿Se ven los trabajadores y las firmas obligados a evadir las leyes laborales como consecuencia de la normativa? ¿Hay un *quid pro quo* entre la flexibilidad y el bienestar de los trabajadores? De ser así, ¿en qué campos y qué se puede hacer al respecto?

Este capítulo refleja ideas de estudios cada vez más abundantes donde se examinan los efectos de la reglamentación y las instituciones en varias dimensiones del mercado laboral. Las conclusiones principales son las siguientes. En primer lugar, se necesita una normativa en los mercados laborales. El tema no es cómo o cuándo desreglamentar, sino qué conjunto de normas y regulaciones mejorarán el funcionamiento de los mercados laborales y si la normativa vigente sirve para alcanzar esas metas. En segundo lugar, en comparación con el resto del mundo, los países latinoamericanos tienen normas

muy protectoras en los códigos laborales; sin embargo, las altas tasas de evasión e incumplimiento diluyen su efecto. En tercer lugar, aunque la normativa y las instituciones pueden producir avances en materia de bienestar y mejoras en el funcionamiento del mercado laboral, con frecuencia no lo hacen, y en cambio crean ganadores y perdedores. Las prestaciones obligatorias y el salario mínimo, por ejemplo, pueden generar avances en materia de bienestar si su nivel es compatible con la situación económica general, pero pueden llevar a la pérdida de empleos si su nivel es más alto. Las indemnizaciones por despido podrían ayudar a los trabajadores desempleados, pero al mismo tiempo, reducir las tasas de empleo de los jóvenes y los trabajadores no calificados. Los sindicatos pueden beneficiar a sus afiliados, pero también llevar a reducir la inversión y el crecimiento. El corolario es que la normativa y las instituciones no siempre favorecen a aquellos a quienes se proponen proteger; por lo tanto los legisladores deberían evaluar cuidadosamente los costos y beneficios de los cambios regulatorios.

El debate sobre la reglamentación parte de dos preguntas fundamentales. La primera, una de las favoritas de los economistas, es si el mercado laboral necesita regulaciones. La segunda pregunta es qué determina la reglamentación del mercado laboral. Es decir, ¿responden las normas que rigen los mercados laborales a las fallas del mercado o a presiones políticas, culturales o jurídicas? Tales presiones pueden tener poca relación con mejorar el funcionamiento de los mercados laborales, pero aun así pueden ser importantes para alcanzar resultados sociales deseables. Por ejemplo, la redistribución de ingresos de empleadores a trabajadores o de un grupo de trabajadores a otro podría ser un resultado social deseable, pero los mercados laborales que lo hicieran podrían causar un desempleo elevado o discriminar a cierto tipo de trabajadores. En el peor de los casos, estos resultados podrían anular los beneficios previstos por la legislación.

La regulación, ¿ayuda a los mercados laborales o los obstaculiza? Para determinar si cabe esperar que estos funcionen sin regulación, es útil describir la forma en que debería funcionar un buen mercado laboral. En un mercado ideal

muchos trabajadores competirían por empleos comparables y muchas firmas competirían por trabajadores comparables. Bien informados, los trabajadores examinarían sus opciones y aceptarían ofertas de empleo con las mejores condiciones laborales y los salarios más altos para un mismo grado de esfuerzo previsto. Las firmas que ofrecieran condiciones de trabajo deficientes no podrían contratar trabajadores o podrían perder trabajadores que se irían a otras empresas. Por lo tanto, todas las firmas terminarían ofreciendo salarios similares para un trabajo similar. Ese proceso garantizaría que los salarios equivalieran al valor del producto marginal de los trabajadores (o sea, el valor de los bienes y servicios que producen). Sin embargo, este mercado laboral no regulado no garantizaría necesariamente condiciones y salarios adecuados para todos los trabajadores; los que tuvieran un nivel de escolaridad más bajo o menos aptitudes podrían producir menos y, por consiguiente, recibirían una remuneración pequeña en el mercado.

Aunque esta descripción simplificada del mercado laboral es útil para comprender algunos aspectos de su comportamiento, muchos factores, especialmente en países en desarrollo, no se encuadran bien en esta hipótesis de libro de texto. Por ejemplo, la mayoría de los trabajadores no tienen recursos para buscar trabajo durante períodos prolongados, lo cual menoscaba su capacidad de encontrar los mejores empleos disponibles. Los trabajadores tal vez no tengan recursos suficientes para mudarse a lugares donde hay trabajo, lo cual reduce la competencia por empleos y trabajadores en el mercado laboral. Asimismo, los obstáculos al ingreso de firmas en el mercado, por limitaciones de crédito o por barreras burocráticas a la creación de nuevas empresas, reducen las vacantes disponibles. Debido a fallas generalizadas del mercado, los mercados laborales por sí solos no ofrecerían a los trabajadores (ni a las firmas) las condiciones propias de un mercado perfecto. Por lo tanto, las preguntas fundamentales no son cómo o cuándo desreglamentar sino *qué conjunto de normas mejorará el funcionamiento de los mercados laborales y si la reglamentación vigente alcanzará esas metas*. En el recuadro 7.1 se presentan algunos principios rectores para la reglamentación del mercado laboral.

Recuadro 7.1 Principios para la formulación de normas laborales

Tener claros los objetivos

Las normas deben buscar un equilibrio, de manera tal que se protejan los derechos fundamentales de los trabajadores y aun así el mercado laboral pueda funcionar correctamente. Asimismo, se debe hacer una distinción entre los objetivos y los instrumentos para alcanzarlos. Según la situación económica, social e institucional del país, algunos instrumentos son más apropiados para alcanzar los objetivos deseados.

Identificar la imperfección del mercado por resolver

Los encargados de formular políticas deberían examinar la forma y los motivos de las fallas del mercado y cómo la normativa puede mejorar la situación.

Determinar quiénes ganan y quiénes pierden

La legislación laboral debería tener en cuenta tanto los posibles beneficiarios como los posibles perdedores y la magnitud de esta pérdida. Las normas podrían redundar en beneficios para algunos grupos de trabajadores en términos de empleo o salarios, pero también podrían ocasionar daños a otros. Los encargados de formular políticas se enfrentan con la difícil tarea de buscar una fórmula conciliatoria entre costos y beneficios.

Cerciorarse de que las normas puedan cumplirse

El objetivo de la protección no puede ser otorgar prestaciones insostenibles en vista de la productividad, la situación económica general y las preferencias de los trabajadores. Si hay grandes disparidades entre estas últimas y los salarios, y las prestaciones que la ley supuestamente otorga, los trabajadores y las compañías pueden terminar evadiendo esos pagos, con lo cual promoverían el empleo informal.

Comprender que el mercado fija los costos laborales

La legislación establece quién paga nominalmente las prestaciones sociales, sea el empleador o el trabajador.

Sin embargo, quién paga en realidad a largo plazo depende de la situación del mercado.

Aumentar el porcentaje de trabajadores con prestaciones

Las normas deberían regirse por el principio de universalidad. Será más fácil cumplirlas cuanto mayor sea la correspondencia entre las prestaciones concedidas por la ley y la posibilidad de otorgárselas a los trabajadores.

Considerar el impacto en las inversiones y el crecimiento

Los cálculos de los costos y beneficios de la legislación deberían incluir la cantidad neta de empleos ganados o perdidos, el cambio en la productividad, y el efecto de las normas en el crecimiento de la economía y en el bienestar de los trabajadores.

Promover un aumento de la productividad

El aumento de la productividad es el principal mecanismo para subir los salarios. Por lo tanto, en la legislación deberían establecerse incentivos para que tanto las compañías como los trabajadores inviertan en tecnología y capacitación a fin de incrementar la productividad.

Tener flexibilidad

La legislación debería ser suficientemente flexible para que pueda corregirse si se detectan efectos imprevistos e indeseados. La legislación laboral será más flexible cuanto mayor sea la separación entre objetivos e instrumentos. Idealmente los primeros deberían formularse sobre la base del consenso social con un horizonte a mediano o largo plazo, mientras que debería existir la posibilidad de modificar los instrumentos a corto o mediano plazo si obstaculizan la consecución de los objetivos o imponen grandes costos a grupos determinados.

Fuente: Pagés y Saavedra (2002).

Este capítulo se basa en nueva evidencia sobre los distintos tipos de normativa que afectan a variables decisivas del mercado laboral como creación y destrucción de empleos, crecimiento neto del empleo, desempleo, tasas de empleo, salarios, porcentaje de trabajadores amparados por las leyes

laborales y porcentaje de trabajadores independientes. En el capítulo se examinan la normativa y las instituciones en cuatro campos: 1) condiciones de trabajo, 2) protección de la estabilidad del empleo, 3) salario mínimo y 4) sindicatos.

LAS NORMAS SOBRE CONDICIONES DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Gran parte de la normativa del mercado laboral procura establecer exigencias mínimas para las condiciones del trabajo asalariado. Otro conjunto importante de normas determina las condiciones para recibir prestaciones de seguridad social y las contribuciones que deben hacerse a tales programas. Aunque de índole diferente, ambos grupos normativos exigen algún tipo de transferencia del empleador al trabajador, que podría concretarse en forma de vacaciones pagas, prima por horas extras o aportes a un programa de seguridad social. Los empleadores suelen argumentar que con estas prestaciones no les conviene tanto contratar trabajadores. Para muchos otros, la reglamentación es indispensable para mantener el carácter humano del lugar de trabajo.

¿Cómo se compara América Latina con otras regiones?

Las leyes laborales de América Latina son más protectoras que las del resto del mundo. El gráfico 7.1 presenta una comparación de un índice de condiciones de empleo en distintas regiones del mundo y en países latinoamericanos. Los índices más altos indican una mayor cantidad de normas y una reglamentación que protege más a los trabajadores. El índice capta lo que dicen las leyes y normas de cada país sobre el número máximo de horas de la semana laborable, horas extras, turnos nocturnos, feriados, horas de trabajo, licencia por maternidad, otros tipos de licencia y días de vacaciones.¹ Cabe destacar que es un indicador de jure, o sea que no refleja si se aplican las normas sino que mide las condiciones únicamente según la letra de la ley.

Lo sorprendente es que los países menos desarrollados tienen más condiciones de trabajo reglamentarias que los países desarrollados. Sólo la región de Europa del Este y Asia Central supera a América Latina en el grado de protección de jure de los trabajadores. En América Latina los códigos laborales de Bolivia, Venezuela, Brasil y Panamá proporcionan las condiciones de trabajo más protectoras. Jamaica, Uruguay y Chile tienen las nor-

mas menos protectoras. Tanto en las distintas regiones del mundo como en América Latina la reglamentación de las condiciones de empleo tiende a ser más protectora en los países más pobres y en aquellos cuyo sistema jurídico se basa en el Código napoleónico (Djankov et al., 2003).

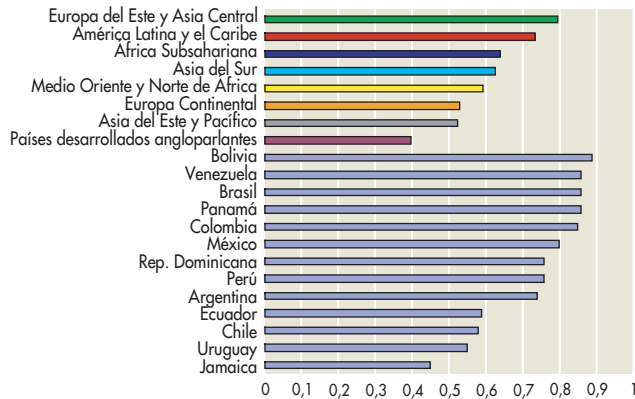
Las prestaciones de seguridad social (y las contribuciones) son más bajas en América Latina y en los países en desarrollo de otras regiones que en los países desarrollados. El índice de seguridad social del gráfico 7.2 es la suma de tres índices que resumen las prestaciones en los rubros de pensión a la vejez, seguro de salud, y maternidad y seguro de desempleo.² El índice es mayor para los programas con más prestaciones y para aquellos con mayores prestaciones en relación con las contribuciones. Según este índice, las normas de seguridad social protegen menos a los trabajadores en América Latina que en otros países desarrollados y en los países de Europa del Este y Asia Central. Sin embargo, el índice para América Latina es más alto que para otras regiones en desarrollo, incluida Asia del Este. En América Latina, Jamaica, Bolivia y Perú tienen las prestaciones de seguridad social más bajas, en tanto que Colombia, Panamá y Argentina tienen el mayor grado de protección, con niveles que superan el promedio de los países desarrollados angloparlantes.

Estos indicadores parecen mostrar que, por lo menos sobre el papel, América Latina cuenta con un caudal de leyes y normas para mejorar el bienestar de los trabajadores. Los indicadores parecen señalar también que, en muchos sentidos, en América Latina los legisladores han excedido los niveles de protección vigentes en otros países. ¿Están los mercados laborales de América Latina sobrecargados con esta normativa?

¹ Véase en Djankov et al. (2003) una explicación más amplia sobre la forma en que se calcula este indicador.

² La fuente de este índice es Djankov et al. (2003). El índice es la suma normalizada de los siguientes componentes: la diferencia entre la edad de la jubilación y la esperanza de vida; los meses de contribuciones necesarios para una jubilación normal; las contribuciones a planes de pensiones y seguro de invalidez, seguro médico y seguro de desempleo; la tasa de reemplazo de las pensiones; la tasa de reemplazo de las prestaciones de seguro médico; los meses de contribuciones necesarios para tener derecho a prestaciones y seguro médico; y el plazo de espera para las prestaciones de seguro médico.

Gráfico 7.1 Índice de condiciones de empleo
(Índice 0-1)



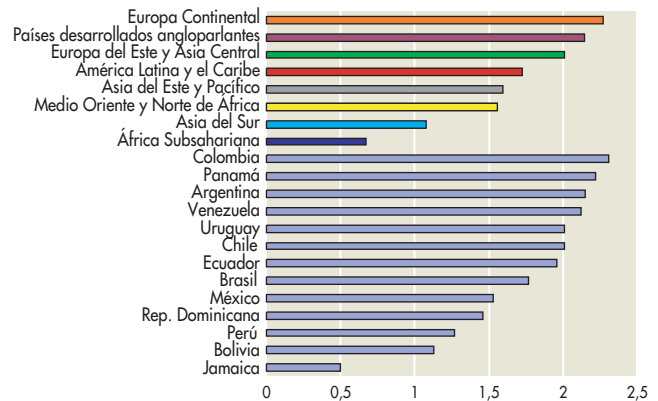
Fuente: Djankov et al. (2003).

El costo de la regulación

Si las normas que procuran mejorar las condiciones de trabajo y las prestaciones lograran su cometido sin costo alguno, la tarea de los legisladores sería bastante sencilla. Simplemente tendrían que ponerse de acuerdo sobre las prestaciones que deberían abordarse en la legislación y en las normas, y asignar recursos para velar por su cumplimiento. Lamentablemente, la realidad no es tan simple. La normativa prescribe transferencias obligatorias de empleadores a trabajadores y su efecto en el mercado laboral depende de quién sufraga en la práctica el costo de dichas transferencias. Una transferencia obligatoria no implica necesariamente un costo adicional para los empleadores o un desincentivo para contratar mano de obra. Eso depende de si los empleadores pueden transferir el costo a los trabajadores en forma de una remuneración más baja.

Considérese, por ejemplo, una nueva norma que aumente las vacaciones obligatorias de dos semanas a cuatro. ¿Sería esta disposición una dádiva para los trabajadores y una carga adicional para los empleadores? Los empleadores probablemente respondan ofreciendo salarios más bajos a los empleados nuevos a fin de compensar el aumento del costo. Algunos trabajadores considerarían inaceptable la reducción de los salarios y se retirarían del mercado laboral, mientras que otros estarían dispuestos a trabajar con salarios más bajos porque valoran el tiempo adicional de vacaciones.

Gráfico 7.2 Índice de seguridad social
(Índice 0-3)



Fuente: Djankov et al. (2003).

Si los trabajadores estuvieran dispuestos a aceptar una reducción salarial que equivaliese exactamente a dos semanas de sueldo, el total de la producción disminuiría y el tiempo libre aumentaría, pero los empleadores no absorberían ningún costo adicional. En cambio, si los trabajadores estuvieran dispuestos a aceptar una reducción salarial equivalente a menos de dos semanas de sueldo, tanto el empleo como los salarios disminuirían y el costo de la nueva norma sería sufragado en parte por los trabajadores (en forma de salarios más bajos) y en parte por las firmas (en forma de costos más altos). Por consiguiente, la incidencia de una transferencia obligatoria no depende de la norma en sí sino del funcionamiento del mercado laboral.

Uno de los corolarios de este análisis es que las normas que establecen prestaciones que los trabajadores están muy dispuestos a pagar aumentan su bienestar sin afectar al mercado laboral, mientras que las normas o prestaciones poco deseadas por los trabajadores llevan a la pérdida de empleos, lo cual reviste particular importancia en el caso de las contribuciones a los programas de seguridad social. En muchos países de América Latina, debido a las tendencias demográficas y los desequilibrios actuariales, los trabajadores obtendrán menos beneficios de estos programas que en el pasado, en tanto que las contribuciones aumentarán (Lora y Pagés, 1997). Estos efectos podrían menoscabar la voluntad de los trabajadores de pagar programas de seguridad social.

Otro corolario es que si el salario mínimo u otra forma de salario base impidiera el reajuste salarial, una norma que en principio sería neutral podría reducir el empleo y aumentar el desempleo. Esto parece indicar que normas similares podrían tener efectos diferentes en distintos países debido a su interacción con otras normas.

Evidencia empírica

¿Qué pruebas empíricas hay de estos efectos? ¿Están los trabajadores dispuestos a pagar las prestaciones? ¿Disminuye sustancialmente el empleo a raíz de las normas que aumentan las prestaciones? Sobre la base de evidencia empírica, es importante determinar la existencia y la magnitud de posibles *quid pro quo* entre las prestaciones obligatorias y el empleo.

Un ejercicio empírico sencillo y revelador consiste en correlacionar indicadores de la normativa e indicadores de desempeño del mercado laboral en una muestra de países de América Latina y países desarrollados. Los resultados muestran si el desempeño de los países con una normativa más estricta es mejor o peor. Como el nivel de empleo en un país está relacionado con su desempeño macroeconómico, en el análisis se ha aislado el efecto del producto interno bruto (PIB) per cápita. Los resultados que se presentan en el cuadro apéndice 7.1 parecen mostrar una correlación entre condiciones de trabajo que ofrecen más protección y contribuciones (y prestaciones) de seguridad social más altas, por una parte, y tasas de empleo más bajas y un menor crecimiento del empleo en los distintos países, por otra. La correlación con el desempleo es positiva pero no estadísticamente significativa, lo cual parece indicar que las pérdidas de empleo agregado llevan a la gente a retirarse de la fuerza laboral en vez de permanecer desempleada. Sin embargo, las prestaciones de seguridad social más elevadas presentan una correlación con el porcentaje de desempleados de largo plazo (un año o más). Esto coincide con una situación en la cual las contribuciones y prestaciones más altas llevan a una menor creación de empleos y a mayores dificultades para conseguir trabajo.

La evidencia parece indicar también que más

regulaciones sobre las condiciones de empleo que ofrecen mayor protección llevan a un aumento del trabajo independiente. Por consiguiente, hay indicios de que, cuanto mayores sean las transferencias exigidas de las firmas a los trabajadores, menor será la creación de empleos en el sector del trabajo asalariado. Sin embargo, no hay ningún indicio de que las contribuciones de seguridad social más altas lleven a una tasa más elevada de trabajo independiente.³ Por último, hay cierta correlación entre países en lo que respecta a las mayores prestaciones de seguridad social y un crecimiento menor de la productividad total de los factores (PTF).

Aunque estas correlaciones dan que pensar, se basan en una cantidad limitada de países y observaciones. Los resultados de otros estudios se basan en datos más desagregados o abarcan períodos más largos. Por ejemplo, Heckman y Pagés (de próxima publicación), tras un examen de la literatura sobre los efectos de las prestaciones obligatorias y las contribuciones de seguridad social en los salarios y el empleo, concluyen que “en general, las pruebas disponibles en relación con América Latina parecen indicar que por lo menos una parte del costo de los beneficios no salariales se traslada a los trabajadores en forma de salarios más bajos”. En algunos estudios se han encontrado indicios de que los trabajadores pagan la totalidad de las prestaciones, pero en la mayoría se observa que los empleadores sufragan una parte del costo.⁴ Según Heckman y Pagés, sobre la base de un panel con series de tiempo de países de América Latina y países desarrollados, en América Latina los trabajadores absorben entre 52% y 90% del costo y los empleadores pagan el resto. También se observan efectos en el empleo. Heckman y Pagés estiman que un aumento de 10 puntos porcentuales en las contribuciones de seguridad social lleva a una dis-

³ Habría sido útil establecer una correlación entre indicadores de prestaciones obligatorias y el porcentaje de trabajadores comprendidos en el sistema de seguridad social, pero estos datos están disponibles solo para unos pocos países.

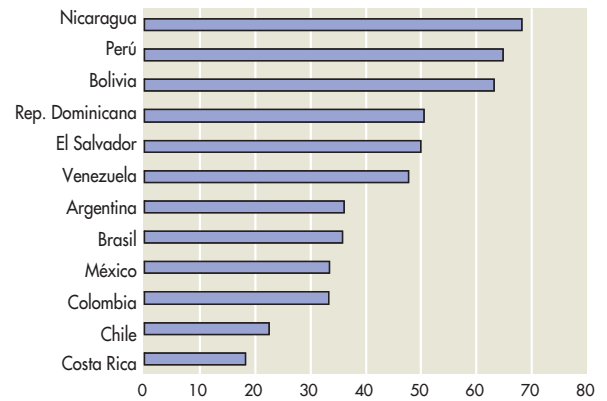
⁴ Gruber (1994), en lo que atañe a Estados Unidos, y Gruber (1997), con respecto a Chile, observan que los trabajadores absorben todos los costos. Mondino y Montoya (de próxima publicación), y Maclsaac y Rama (1997) observan que el costo se reparte entre empleadores y empleados.

minución de 1,7 puntos porcentuales en la tasa general de empleo en relación con la población. Estos efectos resultan significativos, a pesar de que son mucho menores que los que se obtendrían si los empleadores absorbieran la totalidad del costo. Estas estimaciones coinciden con las obtenidas en estudios de países y con las regresiones que se presentan en el cuadro apéndice 7.1. Por lo tanto, hay pruebas bastante contundentes de que, aunque los empleados probablemente paguen gran parte de las prestaciones, las normas que establecen prestaciones obligatorias tienen un costo en términos de menos empleos.

En vista de que los trabajadores pagan gran parte de las prestaciones, podría afirmarse que la reglamentación del mercado laboral en realidad no mejora su situación. Sin embargo, este argumento no tiene en cuenta que las regulaciones pueden ayudar a los trabajadores a conseguir beneficios que no podrían alcanzar individualmente y sin coordinación. Por ejemplo, un trabajador podría estar dispuesto a negociar una reducción salarial a cambio de licencia con goce de sueldo, pero tal vez no se atreva a hacerlo por temor de que el empleador piense que es haragán o que no está comprometido con su trabajo. Si todos los trabajadores quisieran más días de vacaciones pero no pudieran alcanzar ese objetivo individualmente, una norma del mercado laboral que especificara la duración mínima de las vacaciones probablemente aumentaría el bienestar de los trabajadores aunque tuvieran que pagar el costo total de ese beneficio.

No obstante, una reglamentación excesiva perjudicaría la economía si los legisladores fueran más allá de lo que los trabajadores estuvieran dispuestos a pagar o a contribuir para conseguir esas prestaciones. Este asunto es especialmente pertinente en el contexto de los países de ingreso bajo y mediano. Si las personas de menos recursos valoraran los bienes que pueden adquirirse con ingresos en efectivo (como alimentos, ropa y vivienda) más que las personas de más recursos, una reglamentación excesiva podría sumir los salarios en un nivel inferior al que los trabajadores pobres podrían o querrían aceptar. En ese caso, los trabajadores tal vez estarían dispuestos a ceder parte de la protección a cambio de salarios más altos.

Gráfico 7.3 Porcentaje de asalariados sin seguridad social, fines de los años noventa



Fuente: BID basado en encuestas de hogares.

Una protección excesiva puede explicar en parte el escaso cumplimiento de las normas sobre seguridad social. Como se señala en el capítulo 1, en promedio tres de cada cinco trabajadores no están afiliados a programas de seguridad social obligatorios. Esto no se debe solamente a que muchos trabajan por cuenta propia y, por lo tanto, no están obligados a efectuar aportes⁵: la mitad o más de las personas asalariadas no están amparadas por programas de ese tipo en Nicaragua, Perú, Bolivia, República Dominicana y El Salvador (véase el gráfico 7.3). La protección excesiva puede explicar también por qué en América Latina es menos probable que los programas de seguro social cubran a trabajadores más pobres que de ingreso mediano o elevado. Por supuesto, una explicación alternativa es que los trabajadores de ingresos bajos tienden más a estar empleados en firmas que evaden las leyes, pero entonces sería necesario explicar por qué los trabajadores más pobres se concentran en esas firmas. Una protección excesiva también puede explicar por qué los trabajadores más jóvenes (que suelen estar amparados por las contribuciones de otros integrantes de la familia) tienden menos a estar afiliados a esos programas que los trabajadores de mayor edad.

⁵ En algunos países, las contribuciones son obligatorias también para los trabajadores por cuenta propia.

Cuadro 7.1 Cobertura de seguridad social en siete países de América Latina*(En porcentaje del empleo asalariado)*

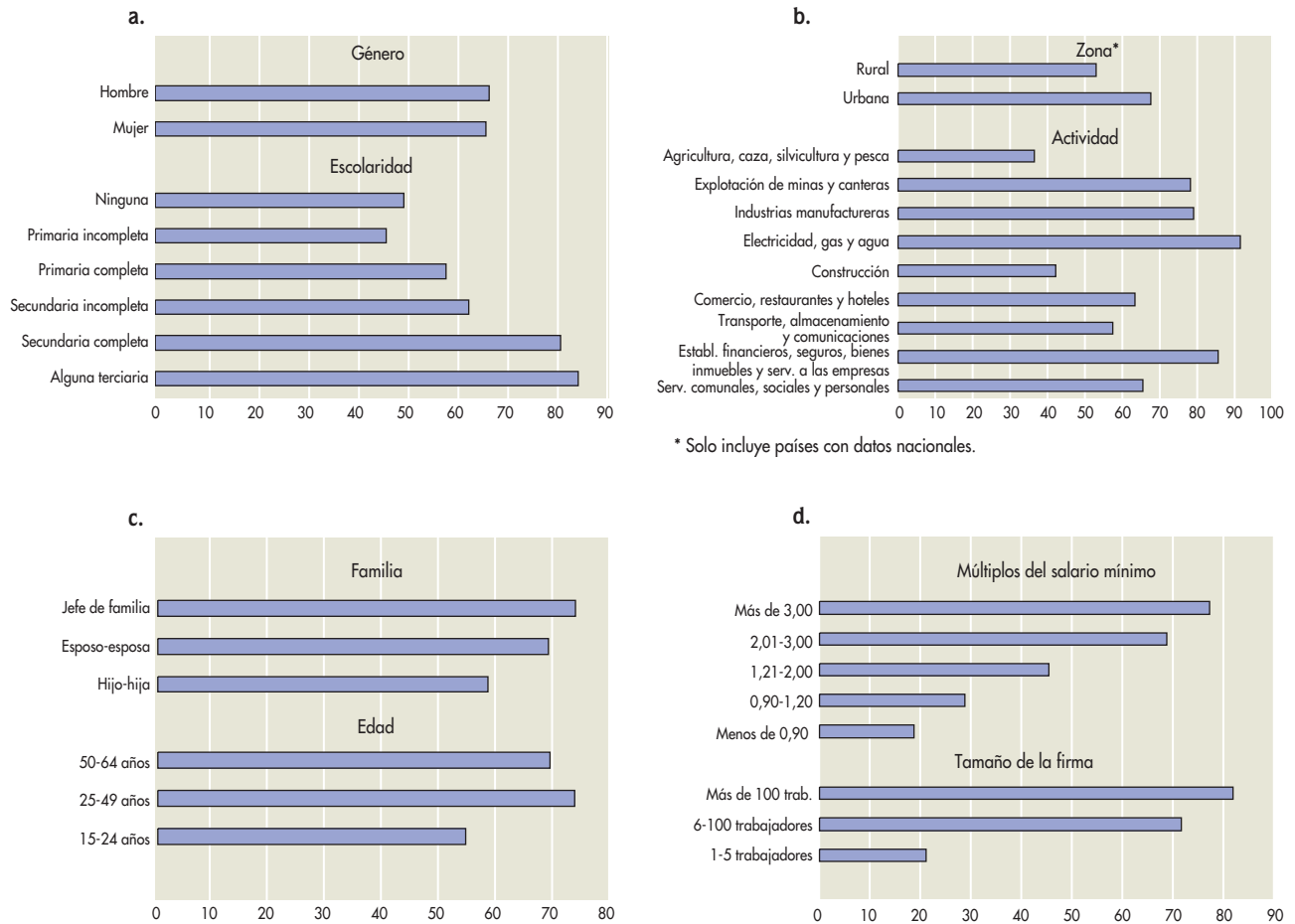
Características del trabajador	Argentina 2001	Brasil 1999	Bolivia 1999	Costa Rica 2000	Chile 2000	México 2001	Perú 2000
<i>Género</i>							
Hombre	66,34	64,71	34,86	73,84	79,03	66,66	36,15
Mujer	60,69	63,57	40,80	68,18	72,82	68,22	33,17
<i>Escolaridad</i>							
Ninguna		35,36		49,28	56,00	43,12	
Primaria incompleta	37,36	46,13	15,11	55,49	59,21	45,94	14,38
Primaria completa	50,31	59,21	5,46	64,63	67,07	56,71	17,71
Secundaria incompleta	50,59	60,88	22,48	71,86	70,06	64,13	17,47
Secundaria completa	71,69	81,80	40,48	84,99	82,29	79,71	30,53
Por lo menos alguna terciaria	79,61	88,64	61,51	90,07	88,84	79,83	55,80
<i>Actividad</i>							
Agricultura, caza, silvicultura y pesca		31,91	5,98	62,69	61,36	40,81	6,27
Explotación de minas y canteras	86,04	67,99		96,54	93,50	69,48	
Industrias manufactureras	66,86	78,79	29,43	79,05	83,24	80,72	38,83
Electricidad, gas y agua	86,03	94,25		94,62	89,34	91,04	
Construcción	31,96	41,93	11,68	53,04	72,82	42,83	16,38
Comercio por mayor y menor, restaurantes y hoteles	52,76	67,50	24,41	71,35	79,23	63,12	21,18
Transporte y almacenamiento	57,17	78,18	17,08	74,53	73,39	53,67	20,63
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios a las empresas	79,79	86,94		83,44	85,55	84,91	49,20
Servicios comunales, sociales y personales	80,83	65,26	64,12	73,89	76,70	64,93	53,27
<i>Edad</i>							
15-24	44,06	49,56	12,20	55,85	62,18	55,81	10,25
25-49	68,95	70,62	45,27	78,48	79,18	71,85	43,02
50-64	67,25	65,36	49,73	76,86	79,10	66,82	46,34
<i>Zona</i>							
Urbana	63,93	67,50	38,54	76,17	78,54	67,25	39,86
Rural		44,00	26,22	67,11	61,68		17,16
<i>Familia</i>							
Cabeza de familia	71,44	70,09	43,46	81,58	81,96	71,56	43,27
Esposo-esposa	64,24	66,77	57,92	63,87	73,80	69,15	39,16
Hijo-hija	54,67	56,51	19,00	63,60	70,69	61,49	26,01
<i>Tamaño de la firma^a (N° de trabajadores)</i>							
Muy pequeña	25,78	37,77	12,26	42,30	52,32	16,45	8,17
Pequeña	57,80	62,07	14,22	61,60	70,34	46,03	27,46
Mediana	81,57	85,43	42,24	76,09	79,55	74,90	49,81
Grande	87,60		61,51	90,52	86,58	85,94	65,17
Muy grande	92,38		72,08		91,59	90,02	73,80
<i>Salario (múltiplos del salario mínimo)</i>							
Menos de 90%	50,41	11,65	10,58	62,46	53,53	18,68	11,63
90-120%	25,96	41,18	13,39	81,96	75,49	28,67	28,82
121-200%	45,39	60,03	16,68	87,55	84,64	42,50	43,68
201-300%	65,45	73,61	28,79	86,08	88,46	62,33	68,75
301% y más	77,26	83,66	55,67	77,85	82,39	76,66	67,54

^a Para Argentina y México, las firmas muy pequeñas tienen de 1 a 5 trabajadores; las pequeñas, de 6 a 15; las medianas, de 16 a 50; las grandes, de 51 a 100; y las muy grandes, más de 100. Para Brasil, las firmas muy pequeñas tienen de 1 a 5 trabajadores; las pequeñas, de 6 a 10; y las medianas y otras, 11 y más. Para Bolivia, las firmas muy pequeñas tienen de 1 a 4 trabajadores; las pequeñas, de 5 a 19; las medianas, de 20 a 49; las grandes, de 50 a 99; y las muy grandes, más de 100. Para Costa Rica, las firmas muy pequeñas tienen de 1 a 5 trabajadores; las pequeñas, de 6 a 9; las medianas, de 10 a 19; y las grandes y muy grandes, 20 y más. Para Chile, las firmas muy pequeñas tienen de 1 a 5 trabajadores; las pequeñas, de 6 a 9; las medianas, de 10 a 49; las grandes, de 50 a 199; y las muy grandes, 200 y más. Para Perú, las firmas muy pequeñas tienen de 1 a 5 trabajadores; las pequeñas, de 6 a 10; las medianas, de 11 a 50; las grandes, de 51 a 100; y las muy grandes, más de 100.

Fuente: Encuestas de hogares de la región procesados por los autores.

Gráfico 7.4 Empleados asalariados con seguridad social por categoría (mediana para América Latina)

(En porcentaje)



Nota: El gráfico incluye los mismos países y años del cuadro 7.1.

Fuente: Encuestas de hogares del BID.

En el cuadro 7.1 y el gráfico 7.4 se observa una regularidad en la cobertura de los programas de seguridad social en América Latina. Es alentador ver que tanto los hombres como las mujeres que trabajan en empleos asalariados tienen, en promedio, una tasa de cobertura similar. Sin embargo, la cobertura aumenta con el nivel de escolaridad. En promedio, mientras que sólo 45% de los trabajadores que no han terminado la escuela primaria están protegidos, la cobertura se eleva a 85% para los trabajadores que tienen por lo menos algunos estudios terciarios (panel a).

Si se comparan sectores de la economía, se observa que los trabajadores del agro y la construcción están menos protegidos (con una cobertura de alrededor de 40%), mientras que los sectores de

servicios públicos, servicios comunitarios y sociales, y servicios financieros tienen una cobertura más alta (alrededor de 70% en promedio). Además, 67% de los trabajadores urbanos están protegidos, en comparación con 52% de los trabajadores rurales (gráfico 7.4, panel b).

El jefe de familia está más protegido que el cónyuge y los hijos. Los programas de seguridad social protegen más al trabajador adulto que a los jóvenes: la cobertura aumenta de 52% para quienes tienen de 15 a 24 años a 71% para quienes tienen de 24 a 49 años (gráfico 7.4, panel c).

Por último, sólo 20% de los trabajadores de firmas muy pequeñas (de menos de cinco empleados) están protegidos, en comparación con 82% de los trabajadores de compañías con más de 100

empleados. La cobertura también presenta un sesgo a favor de los trabajadores con una remuneración elevada: mientras que sólo 25% de quienes ganan el salario mínimo tienen cobertura, 80% de los trabajadores con un salario superior al triple del mínimo están protegidos (gráfico 7.4, panel d).

El desempeño deficiente de los años noventa

¿Puede atribuirse a una reglamentación excesiva el desempeño deficiente de los mercados laborales durante los años noventa? La magnanimidad de las prestaciones tiene un costo en términos de tasas de empleo, y también puede tener un costo en términos de cobertura del sistema porque muchos trabajadores y firmas podrían retirarse de sistemas que no pueden o no quieren pagar. Pero, ¿qué pasó con los cambios de los años noventa? ¿Bastan las prestaciones obligatorias para explicar el aumento del desempleo y la disminución del empleo cubierto por los programas de protección social?

Las contribuciones de seguridad social aumentaron en algunos países (más visiblemente en Colombia, El Salvador, México, Uruguay y Brasil) durante los años noventa, con el probable efecto de un alza en las tasas de desempleo. Sin embargo, una regresión de los cambios en el desempleo en comparación con los cambios en las contribuciones de seguridad social y el crecimiento del PIB confirman que las contribuciones de la seguridad social se asocian positivamente con las tasas de desempleo, pero que la varianza del desempleo atribuida a las contribuciones de la seguridad social es muy baja. Esto parece indicar que, aunque las normas en materia de seguridad social son pertinentes, otros factores, como el crecimiento económico bajo y volátil, han influido más en el aumento de las tasas de desempleo (véase en el capítulo 4 un análisis de la relación entre el desempeño de la economía y el desempleo).

Durante los años noventa muchos países de la región llevaron a cabo reformas de los sistemas de pensiones, convirtiendo los regímenes de reparto en sistemas de capitalización plena o parcial. Una de las ventajas de estos últimos es que tienden a reforzar el nexo entre las contribuciones y las pres-

taciones. En consecuencia, los trabajadores deberían estar más dispuestos a aceptar salarios más bajos a fin de participar en estos programas. Sin embargo, en muchos países fue necesario al mismo tiempo aumentar las contribuciones a fin de reducir los desequilibrios actuariales. Por lo tanto, el efecto de las reformas sobre el empleo es ambiguo: mientras que una mayor relación entre contribuciones y prestaciones puede reducir el costo en términos de empleo, un aumento de las contribuciones puede incrementarlo.

No hay indicios de que con las reformas de los planes de pensiones los trabajadores o las firmas estén ahora más dispuestos a pagar las prestaciones. En cambio, de acuerdo con Heckman y Pagés (de próxima publicación), el efecto negativo de las contribuciones de seguridad social en el empleo aumentó después de las reformas. La explicación puede radicar en el hecho de que cuando los trabajadores pasan del sistema de reparto al de capitalización, sus contribuciones financian no sólo cuentas individuales sino también las pensiones de aquellos que quedan en el sistema antiguo, razón por la cual los trabajadores tal vez no estén muy dispuestos a pagar contribuciones que evidentemente financian a otros sin ofrecerles nada a cambio.

Mejora de las normas sobre prestaciones obligatorias

Las normas que establecen prestaciones obligatorias aumentan el bienestar de los trabajadores que las reciben (véase en el recuadro 7.2 un resumen de los costos y beneficios de estas prestaciones). Sin embargo, más allá de los efectos que esta normativa tiene sobre el empleo, el sistema actual de protección *termina excluyendo a la mayoría de la fuerza laboral*. Esto es obviamente preocupante e injusto, más aún porque hay pocas alternativas para obtener protección contra el riesgo de desempleo, enfermedad o vejez fuera del sistema nacional de seguridad social. ¿Cómo pueden los países establecer un nivel apropiado de protección para la mayor cantidad posible de trabajadores?

Los países deberían determinar si el nivel (y el agrupamiento) de prestaciones establecido en el

Recuadro 7.2 Efectos de las normas que establecen prestaciones obligatorias*Indicaciones*

Las normas que establecen prestaciones obligatorias ofrecen beneficios valiosos para los trabajadores, como vacaciones pagas, licencia por maternidad, atención médica, pensiones, seguro por accidentes de trabajo y seguro de desempleo. Estos beneficios son especialmente convenientes cuando las negociaciones privadas entre trabajadores y empleadores no pueden alcanzar el mismo objetivo que una norma obligatoria.

Efectos secundarios

Las prestaciones deben legislarse con cuidado porque pueden tener efectos secundarios indeseados. Deben ser valoradas por los trabajadores, es decir, estos deben estar dispuestos a pagarlas en forma de salarios más bajos. Si las prestaciones obligatorias son inasequibles, es probable que los trabajadores y las firmas traten de evadir la ley. Las prestaciones obligatorias incompatibles con la disposición a pagar por parte de los trabajadores o de las firmas podrían tener los siguientes efectos secundarios:

- En los países donde se aplican las leyes: menos trabajo, especialmente para los jóvenes, las mujeres y los trabajadores no calificados.
- En los países donde las leyes no se cumplen: migración de trabajadores, especialmente los jóvenes, las mujeres y los trabajadores no calificados, a sectores que no cuentan con ninguna protección. Esto ocurre en muchos países latinoamericanos, donde las normas de gran alcance en materia de prestaciones obligatorias conducen a un buen conjunto de beneficios laborales para unos pocos y a una falta total de protección para la mayoría.

Advertencia

Tras un aumento de los beneficios laborales, hay que vigilar los siguientes indicadores: tasas de empleo y desempleo (especialmente de las mujeres, los jóvenes y los trabajadores no calificados), salarios y cobertura de las prestaciones. Este último indicador es especialmente importante porque una disminución del porcentaje de trabajadores que tienen acceso a estas prestaciones podría ser una señal de que son excesivas.

código laboral nacional es el óptimo, con el entendido de que más no es necesariamente mejor, ya que prestaciones excesivas en relación con el nivel de productividad y los salarios pueden llevar a muchos trabajadores y firmas a optar por permanecer sin cobertura. Por lo tanto, es importante precisar la relación de las prestaciones (y contribuciones) con los salarios y la magnitud e índole del riesgo cubierto, y determinar si los trabajadores pueden comprar distintos paquetes o adherirse a ellos según las características de los trabajadores o del sector. Por ejemplo, quizá los autónomos tenderían a afiliarse más al sistema de seguridad social si pudieran obtener un seguro de invalidez sin contribuir al programa de pensiones. Separar las contribuciones a esos programas podría ser una forma de conferir protección a los trabajadores que no la tienen. Asimismo, separar el seguro médico de las contribuciones a los fondos de pensiones podría reducir el número de trabajadores que carecen de protección, ya que la demanda de seguro médico tiende a ser mayor que la de pensiones para la vejez.

Otra forma de extender la cobertura sería destinar más recursos a la aplicación de las normas. En la mayoría de los países latinoamericanos las leyes y normas no se aplican cabalmente. La regla debería ser que a toda ley se le asignaran los recursos necesarios para aplicarla. Sin embargo, también debería ser regla que toda ley o norma se aprobara únicamente luego de un extenso análisis de sus costos y beneficios. La evidencia empírica examinada parece indicar que una aplicación más estricta podría llevar a un mayor cumplimiento pero a expensas de tasas de empleo más bajas.

Por último, es importante señalar que, contrariamente a lo que suele argumentarse, no es necesariamente cierto que trasladar el financiamiento de los sistemas de seguridad social de las contribuciones sobre la nómina a impuestos sobre la renta o el consumo reduzca el costo de dichos programas en términos de empleo. En primer lugar, los trabajadores podrían estar más dispuestos a contribuir a programas cuyas prestaciones conocen y valoran que a impuestos generales cuyos usos son menos

conocidos. En segundo lugar, si no se valoran las contribuciones (y por lo tanto se las considera como impuestos), los impuestos sobre el trabajo operan por medio de la discrepancia entre el costo de la mano de obra para los empleadores y el sueldo neto que recibe el trabajador. En general, pasar de las contribuciones sobre la nómina a los impuestos sobre la renta o el consumo (en un monto equivalente) no altera esta diferencia. Para comprender esta idea, imagínese un país donde los trabajadores y las firmas pagan una contribución de 10 y el salario bruto es 95. En esta economía el costo de la mano de obra para las firmas asciende a 105, mientras que el salario neto es 85. Supóngase ahora que una reforma elimina las contribuciones de seguridad social y el impuesto sobre la renta pasa a ser 20. Como los trabajadores están dispuestos a trabajar sólo por 85 o más y las firmas están dispuestas a contratar a 105 o menos, estas pagarán sueldos de 105 y el salario neto será 85. Eso implica que la reforma no alteraría los efectos de desempleo de la política original, ya que sólo trasladaría la carga nominal del impuesto.⁶

LAS NORMAS SOBRE ESTABILIDAD LABORAL

Uno de los objetivos de las leyes laborales de América Latina, así como de otras regiones del mundo, es fomentar la estabilidad laboral. Los códigos laborales exigen un preaviso mínimo antes del cese, especifican las causas que justifican el despido y establecen la indemnización que debe pagarse a los trabajadores (y que debe pagar la firma) según la causa del cese. Los códigos laborales también limitan o prohíben el uso de contratos que puedan rescindirse sin costo alguno (como los contratos temporales). En algunos casos los códigos laborales exigen que las firmas realicen consultas prolongadas con las autoridades antes de realizar despidos colectivos; en otros, los trabajadores pueden ser reincorporados si un tribunal laboral dictamina que la causa del despido fue injusta.

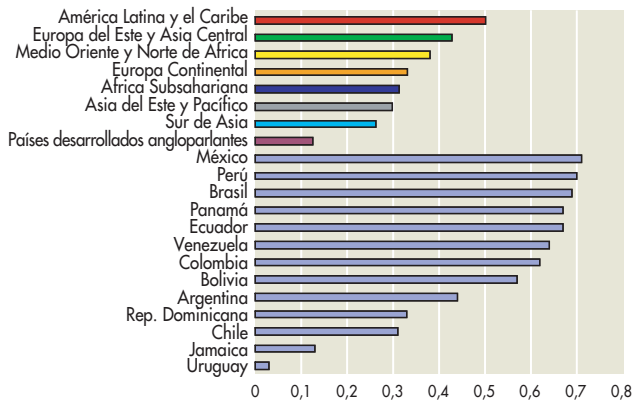
Los reguladores tratan de limitar los despidos convirtiéndolos en una opción costosa para los empleadores, especialmente cuando no se dispone

de seguros como el de desempleo. Sin embargo, aunque algunos aspectos de la protección de la estabilidad del empleo (como el preaviso y la indemnización por despido) pueden considerarse como un mecanismo de seguro, tratar de estabilizar el empleo puede acarrear otros costos. A menudo se afirma que la rigidez excesiva aumenta el costo de la contratación de mano de obra y que las restricciones a la contratación y los despidos son incompatibles con un entorno económico muy volátil. En esta sección se estudia si los países latinoamericanos tienen más o menos disposiciones en materia de estabilidad laboral que otros países del mundo. También se examina en qué medida la evidencia empírica sustenta la presunción de una excesiva rigidez.

En el análisis se usa información recopilada por Djankov et al. (2003) para comparar las disposiciones en materia de estabilidad del empleo en distintas regiones del mundo. El índice de estabilidad del empleo creado por estos autores es la suma normalizada de las cuatro dimensiones siguientes de protección: 1) si existen restricciones a la contratación y el despido, y si el cese por razones económicas es considerado como una causa justa de despido, 2) los procedimientos que un empleador debe seguir y las autorizaciones que debe obtener antes de efectuar despidos individuales o colectivos, 3) el preaviso y la indemnización por despido, y 4) si la protección del empleo está consagrada en la constitución del país. Según el gráfico 7.5 la región de América Latina y el Caribe es la que más protege la estabilidad del empleo en el mundo. Los países desarrollados anglosajones presentan el nivel más bajo de regulación para proteger el empleo. Según este indicador, en América Latina la protección de la estabilidad del empleo es elevada en México, Perú y Brasil, y baja en Uruguay, Jamaica y Chile.

⁶ Trasladar los impuestos del trabajo a la totalidad de los ingresos aumenta el precio del capital en relación con la mano de obra. Sin embargo, si tanto la elasticidad de la sustitución entre capital y mano de obra como la parte de las ganancias correspondiente al capital son bajas, un cambio en el precio relativo del capital no influirá en el costo de los programas de seguridad social en términos de empleo.

Gráfico 7.5 Índice de protección de la estabilidad
(Índice 0-1)

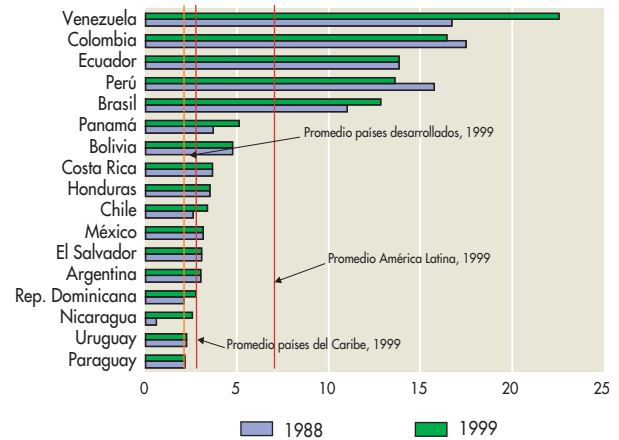


Fuente: Djankov et al. (2003).

Heckman y Pagés (de próxima publicación) proponen un índice diferente que tiene en cuenta la transferencia monetaria que una firma debe efectuar por ley a un trabajador al despedirlo. El índice abarca el preaviso, la indemnización por despido y las contribuciones a cuentas de ahorro individuales obligatorias,⁷ pero no se tienen en cuenta otros costos, como los asociados a las consultas con las autoridades antes de los despidos colectivos. Aunque se trata de un índice menos completo de la protección de la estabilidad del empleo, tiene la ventaja de captar las variaciones que se producen con el tiempo como consecuencia de reformas laborales recientes. Además, da una idea del nivel de las prestaciones que reciben los trabajadores en caso de despido.

El gráfico 7.6, que resume la clasificación de los países y los cambios en la reglamentación según el índice de Heckman y Pagés para los países latinoamericanos, muestra que el despido de un trabajador en América Latina implica una transferencia obligatoria mayor que en los países desarrollados. No obstante, la clasificación de los países es un tanto diferente cuando se compara la protección de la estabilidad del empleo según este indicador. A fines de los años noventa a las firmas de Venezuela, Colombia y Ecuador se les exigían las transferencias más cuantiosas para poder despedir trabajadores, mientras que los despedidos en Nicaragua, Paraguay y Uruguay recibían las prestaciones más reducidas. México, que según Djankov et al. (2003)

Gráfico 7.6 Costo de la estabilidad laboral, fines de los años ochenta y fines de los años noventa
(Múltiplos del salario mensual)



Fuente: Heckman y Pagés (de próxima publicación).

confiere una gran protección, parece ser relativamente flexible según el índice de Heckman y Pagés. Esto se debe a que en este país la protección del empleo consiste en gran medida en costosos procedimientos en vez de transferencias obligatorias importantes.

Contrariamente a lo que se cree, en los años noventa la protección del empleo de los trabajadores permanentes no se debilitó en la mayoría de los países. A fines de los ochenta las reformas laborales en Colombia y Perú redujeron el monto de la transferencia que debía pagarse a los trabajadores. Sin embargo, en Brasil, Venezuela, Chile, República Dominicana, Nicaragua y Panamá las reformas laborales lo aumentaron. En muchos casos las reformas laborales incrementaron un componente de la transferencia y redujeron otro. Por ejemplo, en Venezuela y Panamá se redujo considerablemente el monto de la indemnización por despido, pero aumentaron las contribuciones a cuentas de ahorro individuales obligatorias. En Colombia las reformas laborales disminuyeron el monto con que

⁷ En varios países de América Latina los códigos laborales exigen que las firmas paguen contribuciones periódicas a cuentas individuales de los trabajadores. Los fondos depositados en estas cuentas, más los intereses, pueden retirarse únicamente cuando un trabajador cesa en un puesto de forma voluntaria o involuntaria.

las firmas contribuyen a estas cuentas de ahorro e incrementaron la indemnización por despido de trabajadores con más de diez años de antigüedad.⁸

Cuando se comparan países, se observa que la protección de la estabilidad del empleo está inversamente correlacionada con el nivel de ingresos (Heckman y Pagés, de próxima publicación; Djankov et al., 2003). Esta correlación parece indicar que los países pobres compensan la falta de mercados de seguros o sistemas estatales de seguro de desempleo con disposiciones obligatorias en materia de protección de la estabilidad del empleo. Para los países con un Estado e instituciones débiles, es más fácil obligar a las firmas a pagar prestaciones a los trabajadores o imponer restricciones a las cesantías que establecer un sistema en el cual tanto las unas como los otros contribuyan a un fondo común de seguro que los trabajadores que queden cesantes puedan utilizar. La tradición jurídica de un país también es importante como factor determinante de su grado de reglamentación de la estabilidad del empleo. En los países que han adoptado el Código napoleónico, como la mayoría de los latinoamericanos, la reglamentación tiende a ser mayor que en otros. En los países angloparlantes del Caribe, que se encuadran en el sistema jurídico inglés (common law), la reglamentación tiende a ser menor.

En vista del alto grado de protección de la estabilidad del empleo dominante en América Latina (a juzgar por los códigos laborales), es importante determinar sus efectos en el mercado laboral. Si esta normativa acarrea costos, es de esperarse que sus resultados sean más generalizados en América Latina que en otras regiones del mundo.

En general, las regresiones que evalúan el impacto de ambos índices de estabilidad del empleo sobre un conjunto de indicadores del desempeño, manteniendo constante el efecto de los ingresos per cápita, no presentan muchos indicios de que las normas en materia de protección de la estabilidad laboral tengan efectos nocivos sobre el funcionamiento de los mercados laborales. Sin embargo, dado el número limitado de países y períodos en los que se realizan estos análisis, es importante recurrir también a otros estudios que usan datos más desagregados y abarcan períodos

más prolongados. En las subsecciones siguientes se resume la literatura sobre los efectos de la protección de la estabilidad laboral.

La rotación de la mano de obra en el mercado laboral

¿Cómo se compara el alto grado de protección de la estabilidad del empleo en América Latina con las tasas reales de rotación de la mano de obra? ¿Aumenta esta mayor protección la estabilidad laboral de los trabajadores latinoamericanos? Como el principal objetivo de las leyes de estabilidad laboral es que los despidos resulten costosos, cabría suponer que los países con mayor grado de protección del empleo tuvieran tasas más bajas de rotación de la mano de obra. Lo sorprendente es que al comparar estas tasas entre países no se observa este efecto. En el gráfico 7.7 se presentan las tasas medias de rotación de la mano de obra y el índice de estabilidad laboral elaborado por Djankov et al. (2003) para una muestra de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y dos países latinoamericanos.

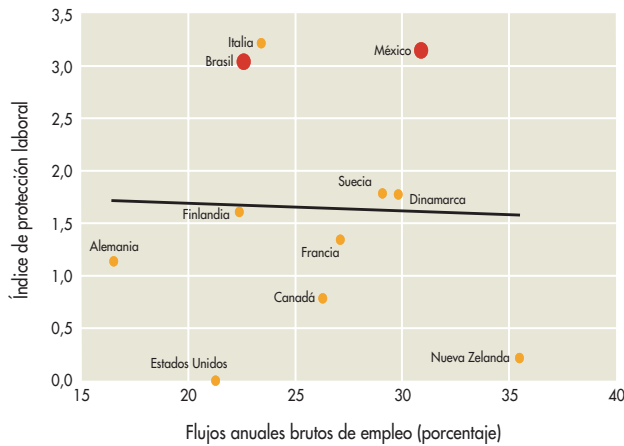
La rotación de la mano de obra es la suma de las cifras correspondientes a la creación y la destrucción de empleos en un año determinado. La creación de empleos es el aumento porcentual del empleo a nivel de planta o establecimiento para todas las plantas cuyo empleo haya aumentado de un año para otro, ponderado por la tasa de empleo de cada planta o establecimiento. La destrucción de empleos se calcula de forma similar. Una tasa de rotación de la mano de obra de 25% indica que cada año se crea o se destruye uno de cada cuatro empleos.⁹

Uno de los hechos de ocurrencia frecuente más notables de los mercados laborales de todo el mundo es que las tasas de creación y destrucción de empleos son elevadas independientemente del

⁸ Las reformas también eliminaron el derecho de estos trabajadores de entablar juicio por reincorporación y salarios caídos, pero eso no se refleja en el índice.

⁹ En el capítulo 2 se presenta un análisis más extenso de la creación y destrucción de empleos en América Latina.

Gráfico 7.7 Protección de la estabilidad laboral y flujos anuales brutos de empleo



Fuente: Djankov et al. (2003) para el índice de estabilidad laboral, y gráfico 2.1 (capítulo 2) para flujos de empleo.

grado de protección de la estabilidad laboral. Por ejemplo, países con poca protección, como Estados Unidos y Canadá, tienen tasas de rotación de la mano de obra similares a las de Italia y Francia, donde la protección de la estabilidad laboral es superior. Asimismo, México y Brasil, donde la protección del empleo es mayor que en Estados Unidos, tienen tasas más elevadas de rotación de la mano de obra. Esto resulta especialmente sorprendente en vista de que las tasas de rotación de la mano de obra de México y Brasil se calculan a partir de datos de los registros de seguridad social que captan la rotación de la mano de obra en el sector formal. ¿Significa esto que una mayor protección de la estabilidad del empleo no reduce la rotación de la mano de obra en el mercado laboral? La literatura económica ofrece por lo menos tres explicaciones para este hecho desconcertante pero generalizado.

Primero, Bertola y Rogerson (1997) explican la similitud de las tasas de creación y destrucción de empleos de Europa Continental (rígida) y Estados Unidos y Canadá (flexible). Afirman que los países con gran protección de la estabilidad del empleo también tienden a tener instituciones que fomentan la rigidez salarial.

Segundo, las disposiciones en materia de protección del empleo tal vez no impidan que las firmas cierren o redimensionen su personal frente a

shocks negativos persistentes. Por ejemplo, Albaek, Audenrode y Browning (1999) comparan la naturaleza de los despidos en Bélgica (donde hay una gran protección del empleo) con la de Dinamarca (donde hay poca protección) y observan que la mayoría de los despidos de este último país se deben a reajustes del personal de las firmas, mientras que en Bélgica se deben en gran parte a cierres de empresas. Blanchard y Portugal (2001) encuentran indicios de que en los países de la OCDE la protección del empleo reduce los flujos de empleo a corto plazo (o sea, de un trimestre a otro), aunque quizá no afecte a los flujos anuales (de un año a otro). Esto parece indicar que el efecto principal de la protección del empleo en la rotación de la mano de obra puede ser reducir las fluctuaciones estacionales a corto plazo y no la reasignación necesaria inducida por shocks permanentes.

Tercero, cuando se comparan simplemente flujos de empleo, no se controla el efecto de la magnitud de los shocks macroeconómicos u otras diferencias pertinentes entre las economías que pueden ser importantes para calcular la rotación de la mano de obra. Algunos estudios recientes parecen indicar que si se controla por el efecto de estas diferencias, la protección del empleo influye en la rotación de la mano de obra de la forma esperada. Por ejemplo, Kugler (de próxima publicación) examina el efecto de la protección de la estabilidad del empleo en su duración en Colombia. Al comparar la duración media de un empleo antes y después de 1990, año en que una reforma laboral redujo ciertos componentes de la protección de la estabilidad del empleo, la autora observa que la inestabilidad laboral aumentó después de las reformas y que este cambio se produjo en todos los sectores y no sólo en los de bienes transables (como cabría prever si esos cambios se debieran principalmente a la apertura comercial que tuvo lugar casi simultáneamente). Gonzaga (2003) explora el efecto de una reforma constitucional en Brasil, que llevó a un aumento sustancial de la protección de la estabilidad del empleo en 1988, sobre la capacidad de las firmas para adaptar el empleo a los shocks económicos. Un mayor reajuste implica menos estabilidad laboral cuando las firmas modifican rápidamente su personal para responder a los shocks económicos.

Gonzaga observa que el empleo reacciona menos a los cambios en la actividad económica después de 1988. Sin embargo, la magnitud del reajuste parece ser bastante pequeña.

El cuadro del apéndice 7.2 presenta una estimación de cómo el costo del ajuste, obtenido con el método de Caballero y Engel (1993), cambia con la protección del empleo. Los costos de ajuste captan la celeridad con que el empleo en un sector determinado se adapta a cambios en la actividad económica. Se trata de un promedio de distintos sectores de cada país. Las estimaciones parecen indicar que un costo más alto de despedir lleva a un ajuste más lento. Por consiguiente, aunque las comparaciones internacionales de los flujos brutos de empleo sugieren que todos los países tienden a tener tasas altas de rotación de la mano de obra, hay indicios de que las normas en materia de estabilidad del empleo reducen esa rotación.

Costos de la estabilidad del empleo

¿Qué pasa con los costos? ¿Están los mercados laborales sufriendo grandes pérdidas de eficiencia como consecuencia de las políticas en materia de protección del empleo? En esta sección se examina la evidencia empírica disponible en tres frentes: empleo y desempleo, duración y composición del empleo, y crecimiento de la productividad.

Empleo y desempleo

En algunos sentidos, las normas sobre estabilidad del empleo pueden considerarse como prestaciones obligatorias, y por lo tanto analizarse de la misma manera. Por ende, el impacto de dichas normas en el empleo depende de si el costo asociado a las disposiciones puede transferirse a los trabajadores en forma de una remuneración menor. Si estos estuvieran dispuestos a aceptar salarios más bajos en promedio a cambio de una mayor estabilidad del empleo más una indemnización por despido, esta política podría beneficiarlos sin afectar al comportamiento del mercado laboral.

Sin embargo, las normas en materia de protección del empleo difieren de las prestaciones obligatorias corrientes en tanto procuran específica-

mente alterar las decisiones de las firmas con respecto a la contratación y el despido de trabajadores. El resultado es menos despidos en períodos de recesión, pero también menos contrataciones en períodos de expansión. Frente a shocks positivos, las firmas toman decisiones más conservadoras con respecto a las contrataciones a fin de evitar reajustes costosos en caso de que la situación económica no tome el curso previsto. Este efecto implica que, aunque el costo de la indemnización por despido y otras disposiciones sobre protección del empleo no puedan trasladarse por completo a los trabajadores, quizá las tasas de empleo no bajen porque el impacto de la disminución de los despidos podría contrarrestar el efecto negativo de la reducción de las contrataciones. De hecho, la evidencia empírica del efecto de la protección del empleo sobre las tasas de empleo y desempleo distan de ser concluyentes. Addison y Teixeira (2001), quienes examinaron la literatura referente a los países desarrollados, reportan que de acuerdo con un gran grupo de estudios, las medidas de protección del empleo tienen un efecto negativo en el empleo, pero según otras investigaciones, no. Los indicios con respecto a los efectos de la protección del empleo en el desempleo son igualmente ambiguos.

En un examen de la literatura sobre América Latina, Heckman y Pagés (de próxima publicación) observan que si bien algunos estudios a nivel de un país parecen indicar que las normas que promueven la estabilidad del empleo reducen el empleo, las estimaciones de series cronológicas que incluyen países de América Latina y de la OCDE no llevan a esa conclusión. Los resultados más firmes son los de Saavedra y Torero (de próxima publicación) para Perú y los de Mondino y Montoya (de próxima publicación) para Argentina. En ambos casos los autores observan que a una mayor protección del empleo corresponden tasas de empleo más bajas en la manufactura. Sin embargo, en análisis de las reformas laborales de Chile y Brasil no se encontraron indicios de efectos estadísticamente significativos.¹⁰

¹⁰ Véanse Pagés y Montenegro (1999) para Chile y Paes de Barros y Corseuil (de próxima publicación) para Brasil.

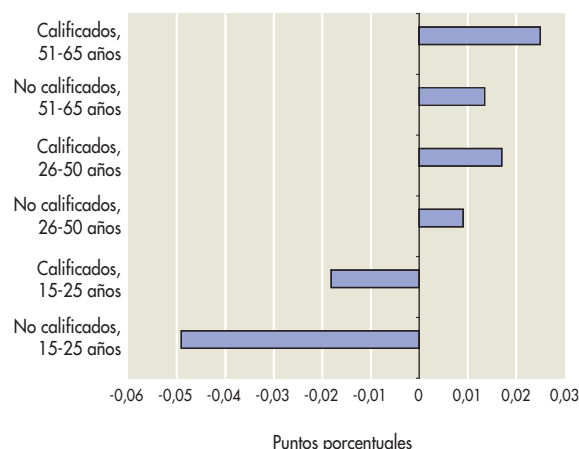
Por lo tanto, aunque algunos estudios parecen indicar que una reducción de la protección del empleo en América Latina conlleva la promesa de tasas de empleo más altas y tasas de desempleo más bajas, otros no sugieren lo mismo. Estos resultados pueden significar que los efectos de la desregulación del mercado laboral difieren de un país a otro, según el entorno económico en que se realicen las reformas.

Duración del desempleo y composición del empleo

Dos campos en los cuales se observa que las normas en materia de protección del empleo tienen efectos importantes e indeseables son la duración del desempleo y la composición del empleo por edad, sexo y nivel de calificación. Hay indicios de que las disposiciones más estrictas sobre estabilidad del empleo tienden a prolongar la duración del desempleo. Esto podría atribuirse a una disminución de las tasas de contratación. A medida que las firmas se vuelven más reacias a contratar trabajadores (por temor al gran costo de despedirlos más adelante), los desempleados tienen mayores dificultades para conseguir otro trabajo.¹¹ Kugler (de próxima publicación) observa que en Colombia, tras la reforma de 1990 que redujo la protección del empleo, la duración media del desempleo disminuyó en comparación con el período anterior a la reforma. Su análisis parece indicar que las disposiciones en materia de protección del empleo aumentan al mismo tiempo la duración del empleo y la duración del desempleo. Por lo tanto, es posible que las disposiciones sobre protección del empleo exacerbén la sensación de inseguridad de los trabajadores a medida que su bienestar decae como consecuencia del aumento en la duración del desempleo.

También hay indicios de que las disposiciones en materia de protección del empleo crean ganadores y perdedores. En un estudio de países de la OCDE Nickell (1997) concluye que aunque la protección del empleo no parece influir en las tasas de empleo de los hombres adultos, está asociada a tasas de empleo más bajas para las mujeres y los jóvenes. En dos estudios realizados en Chile se observa que

Gráfico 7.8 Efecto del incremento en la protección laboral sobre la probabilidad de empleo de los hombres, Chile, 1960-1998



Fuente: Montenegro y Pagés (de próxima publicación).

las disposiciones en materia de protección del empleo no son neutrales para grupos de distintas edades y diferentes niveles de calificación. Se observa que con normas más estrictas de protección del empleo, este toma un sesgo que favorece a los trabajadores en la edad más productiva y a los de mayor edad, al mismo tiempo que reduce el empleo de los trabajadores más jóvenes. Asimismo, una mayor protección del empleo está asociada a una disminución relativa de la demanda de trabajadores no calificados en comparación con los trabajadores calificados (Pagés y Montenegro, 1999 y Montenegro y Pagés, de próxima publicación).

Los efectos son considerables. Por ejemplo, un aumento de 10% en la protección del empleo reduce la tasa de empleo de los jóvenes no calificados casi 0,5 puntos porcentuales (véase el gráfico 7.8). Para los jóvenes calificados, el efecto es menor pero aun así importante. Para los trabajadores de mayor edad, estos efectos se revierten y las tasas de empleo aumentan con la protección laboral. Para tener una idea de la magnitud, la reforma realizada en Chile en 1990 incrementó la protección del empleo en aproximadamente un tercio. Las estimaciones parecen indicar que esta reforma podría

¹¹ Véanse Nickell y Layard (1999) y las referencias en dicha obra.

haber reducido la tasa de empleo de los jóvenes no calificados en 1,5 puntos porcentuales.

Crecimiento de la productividad

¿Influyen las normas en materia de protección del empleo en el crecimiento de la productividad? Se suele argumentar que la protección del empleo reduce el crecimiento de la productividad porque disminuye la reasignación de trabajadores de actividades menos productivas a actividades más productivas (Hopenhayn y Rogerson, 1993 y Blanchard y Portugal, 2001). Hay indicios de que la protección del empleo frena la reasignación, pero la relación entre las instituciones de los mercados laborales y el crecimiento dista de ser concluyente. Aunque las disposiciones en materia de protección del empleo reducen la reasignación, pueden también aumentar el crecimiento de la productividad dentro de las firmas, especialmente en industrias que dependen de conocimientos y técnicas muy específicos de cada empresa. En estos sectores la pérdida de trabajadores puede menoscabar los conocimientos técnicos de las firmas, además los trabajadores nuevos posiblemente se demoran en adquirir esos conocimientos y ser productivos. En estos tipos de industrias la protección del empleo puede ofrecer mayores incentivos a los trabajadores para invertir en determinadas especialidades porque prevén que permanecerán más tiempo en una empresa dada. También puede motivar a las firmas para ofrecer capacitación. En otros tipos de industrias, en las cuales las especialidades y las aptitudes que las empresas necesitan cambian con frecuencia, las normas sobre protección del empleo pueden restringir el crecimiento de la productividad.

Hay poca evidencia empírica de que la protección del empleo lleve a una disminución (o a un aumento) del crecimiento de la productividad. Nickell y Layard (1999) examinan el efecto de las disposiciones en materia de protección del empleo en el crecimiento de la productividad en una serie de países de la OCDE y concluyen que no hay pruebas de que los países con mayor protección del empleo presenten un crecimiento menor de la productividad de la mano de obra (o de la productividad total). Este resultado se debe a que en el período

comprendido en su estudio (1976-1992) países tales como Estados Unidos, Canadá y Nueva Zelanda, que se caracterizan por la baja protección del empleo, presentaron un crecimiento de la productividad más bajo en promedio que países como España, Italia y Bélgica, donde hay un alto grado de protección.

Scarpetta y Tressell (2002) analizan una serie de países y sectores (manufacturas y servicios), y observan que aunque en promedio los países con mayor protección del empleo tienden a presentar un crecimiento menor de la productividad, este efecto es estadísticamente significativo solamente en países con un grado medio de coordinación o descentralización de las negociaciones colectivas. De estas observaciones infieren que las disposiciones en materia de protección del empleo no tienen efectos negativos en los países donde las firmas tienen grandes incentivos para capacitar a los trabajadores (como ocurre en los países donde las negociaciones colectivas se realizan de forma coordinada o centralizada) ni en los países con pocas restricciones para la contratación de la combinación requerida de especialidades en el mercado (negociaciones descentralizadas). Estos resultados podrían suscitar optimismo en América Latina, donde, con pocas excepciones, las negociaciones colectivas se realizan de forma descentralizada.

Otros efectos

El alto nivel de protección al empleo también interactúa con otras variables que conducen a efectos indeseados en el mercado laboral. En otros capítulos se discuten dos efectos que vale la pena mencionar aquí: la posible interacción entre un alto grado de protección del empleo y la liberalización del comercio (capítulo 5), y entre la protección del empleo y la baja inflación (capítulo 4).

Un alto nivel de protección del empleo y regulaciones estrictas del mercado laboral pueden conducir a efectos adversos de reformas del comercio sobre la cobertura de las leyes laborales y de protección social. Las conclusiones de Goldberg y Pavcnik (2001), así como los resultados adicionales presentados en el capítulo 5, sugieren que en los mercados de trabajo altamente regulados las refor-

mas del comercio llevan a la reasignación de empleo desde trabajos cubiertos por las leyes laborales (formales) hacia trabajos que no ofrecen cobertura (informales).

Unas regulaciones muy rigurosas de protección de la estabilidad del empleo también parecen reducir la capacidad de los salarios de ajustarse a las condiciones económicas desfavorables. Esto a su vez magnifica la respuesta del desempleo a los shocks adversos. Tal efecto no fue un problema en el pasado cuando los índices de inflación eran altos y los rígidos salarios reales se vieron rápidamente erosionados por la inflación. No obstante, a medida que esta cae, los efectos adversos de los shocks negativos sobre el desempleo están aumentando. Esto puede explicar por qué el desempleo ha reaccionado tan violentamente a la crisis económica de fines de los años noventa.

Opciones frente a las reformas del mercado laboral

Aunque el alto grado de protección del empleo en América Latina proporciona una forma de seguro para algunos trabajadores, hay indicios de que las disposiciones en materia de protección del empleo no están libres de costos (véase en el recuadro 7.3 un resumen de los costos y beneficios de estas disposiciones). En muchos países no han podido realizarse reformas. Aunque los trabajadores jóvenes o no calificados probablemente se benefician con ellas, los trabajadores calificados y en la edad más productiva temen la pérdida de protección y prestaciones que las reformas laborales traen aparejada. Como estos trabajadores tienden a estar mejor organizados y a tener más voz que los otros, es difícil llevar a cabo las reformas. En muchos casos, los reformistas no han tratado de ofrecer formas alternativas de seguro. En otros, grupos de interés se han resistido a perder la protección de la estabilidad del empleo incluso en los casos en que se consideraron otros mecanismos de seguro. En estas circunstancias algunos países han emprendido reformas alternativas, como la liberalización del uso de contratos temporales y la introducción de otros mecanismos de seguro.

Recuadro 7.3 **Cuándo son adecuadas las normas de protección del empleo**

Indicaciones

Las normas en materia de protección del empleo proporcionan un tipo de seguro de desempleo cuando no es posible ofrecer otras formas de seguro mejores.

Efectos secundarios

La normativa reduce la capacidad de las firmas para reaccionar a cambios en la situación de la economía, posiblemente frenando un poderoso motor del crecimiento: la reasignación de trabajadores de fines menos productivos a fines más productivos. Las normas en materia de protección del empleo también tienen importantes consecuencias de redistribución porque tienden a favorecer el empleo de hombres adultos y trabajadores calificados, en vez de mujeres, jóvenes y trabajadores no calificados. Por último, se ha observado que esta reglamentación aumenta la duración del desempleo, reduciendo las oportunidades de que los trabajadores desplazados encuentren un nuevo empleo.

Los contratos temporales y otros mecanismos flexibilizadores

En muchos países se han efectuado reformas parciales o se está considerando la posibilidad de hacerlas, creando contratos especiales de duración limitada sin obligación de indemnizar por despido. Para evitar que las firmas contraten trabajadores exclusivamente con esta modalidad, el uso de estos contratos está restringido. En algunos casos no se pueden renovar. En otros, después de un número determinado de renovaciones, los trabajadores deben ser incorporados a la empresa con contratos ordinarios permanentes.

Estas nuevas modalidades se introdujeron en Argentina en 1991 y se extendieron en 1995. Podían ofrecerse contratos de promoción del empleo a trabajadores desempleados, permitiendo una reducción del 50% de la indemnización por despido (Saavedra, 2003). Para algunos tipos de contratos, la indemnización por despido se eliminó por completo. Sin embargo, estas modalidades se suprimieron en 1998, tras un aumento sustancial del

porcentaje de trabajadores contratados de esta forma. En Perú y Colombia se dejaron sin efecto las restricciones al uso de este tipo de contratos a principios de los años noventa. En ambos países el número de empleados con esta modalidad aumentó enormemente: en Perú pasó de 20% de los asalariados en 1990 a 55% en 2000, y en Colombia se produjo un alza similar. En Brasil se desreglamentó el uso de estos contratos en 1988.

¿Mejora la situación del mercado laboral con la introducción de contratos temporales? ¿Es una reforma parcial mejor que nada? Los contratos temporales pueden tener efectos perversos al ofrecer mayores incentivos a las firmas para emplear más trabajadores principiantes por un período corto y después despedirlos sin darles una posición permanente. Esto aumenta la rotación, especialmente de los jóvenes, pero no aumenta necesariamente las tasas de empleo ni reduce el desempleo porque el efecto del incremento de los despidos contrarresta el efecto de la contratación de más trabajadores. Asimismo, el uso de contratos a plazo fijo para algunos puede reforzar la capacidad de negociación de los trabajadores permanentes porque saben que hay una capa intermedia de trabajadores temporeros que serán despedidos primero en épocas de condiciones económicas adversas. Esta mayor capacidad de negociación puede llevar a salarios más altos para los trabajadores permanentes que una situación sin contratos temporales y a tasas de empleo permanentes más bajas en general. Tanto en países desarrollados como en desarrollo hay indicios de que estas diferentes modalidades de contratación tienden a representar una parte considerable de la creación de empleos y se concentran en los jóvenes. También hay indicios de que la rotación de la mano de obra aumenta, pero no los hay de que el desempleo disminuya como consecuencia de esta medida.¹²

Los contratos temporales también parecen tener efectos negativos en la acumulación de capital humano. Cuanto menor sea la probabilidad de contratar trabajadores en forma permanente, menor será también el incentivo de acumular capital humano o proporcionar capacitación. Como los contratos temporales se concentran en los jóvenes y en las mujeres, los incentivos para el crecimien-

to de la productividad son menores para los trabajadores que tienen salarios más bajos. Estos efectos son mayores cuanto mayor es la diferencia en el costo del despido de trabajadores permanentes y temporales. Eso significa que cuanto mayor sea la protección del empleo conferida en la legislación, mayores serán las distorsiones y las consecuencias negativas de las reformas parciales. Por lo tanto, a pesar de las dificultades para realizar reformas de gran alcance, las reformas parciales no son un buen sustituto.

Otras formas de seguro

Aunque la protección del empleo puede tener costos imprevistos, tiene una ventaja como medio para proporcionar un seguro de desempleo en los países de ingreso bajo y mediano: el pago a los desempleados proviene directamente del empleador. Esto no es un hecho menor. En los países más pobres una de las mayores dificultades consiste en determinar quiénes necesitan el subsidio. Debido a la falta de registros, la administración de un sistema de seguro por terceros puede ser costosa y difícil.

Sin embargo, para mejorar el sistema actual es necesario comprender los efectos secundarios de la protección de la estabilidad del empleo. Dos aspectos especialmente pertinentes son la relación entre la protección del empleo y la antigüedad laboral, y la función de seguro de desempleo que desempeña la primera.

La protección de la estabilidad del empleo tiende a aumentar con la antigüedad. Esto implica que cuesta menos despedir trabajadores que han estado en la empresa menos tiempo. Por consiguiente, cuando las firmas necesitan reajustes, tienden a despedir principalmente a mujeres, jóvenes y trabajadores no calificados, que suelen tener menos años de antigüedad en el empleo. La reducción del nexo entre indemnización por despido y permanencia en el empleo (por ejemplo, con un tope para el monto que los trabajadores puedan

¹² Véanse Saint-Paul (2000) para España, Blanchard y Landier (2001) para Francia y Hopenhayn (de próxima publicación) para Argentina.

percibir) disminuiría el sesgo que la protección de la estabilidad del empleo impone contra los trabajadores con menos permanencia en el empleo.

La protección del empleo también puede tener efectos negativos en el desempeño de la economía al reducir la adaptabilidad de las firmas a los cambios en el entorno económico. Hay tres tipos de reformas que preservan la función de seguro de desempleo que desempeñan las normas de estabilidad del empleo sin crear un impuesto a los despidos.

El primero consiste en convertir la indemnización por despido en una cuenta de ahorro *individual*, estrategia que se sigue en Perú, Colombia, Ecuador y, hasta cierto punto, Brasil. En estos países los empleadores depositan regularmente una fracción determinada del salario de cada trabajador en una cuenta individual. Si por alguna razón la relación entre el trabajador y la firma se corta, el primero puede retirar los fondos más los intereses devengados. Una limitación importante de este sistema (y de cualquier sistema basado en la indemnización por despido) es que los trabajadores con poca permanencia en el empleo antes del cese pueden no tener suficientes fondos en la cuenta para sobrellevar un período de desempleo. En ese sentido, las cuentas de ahorro individuales son mecanismos de autoseguro porque no se agrupa el riesgo de un grupo de trabajadores.

La segunda opción es convertir la indemnización por despido en una cuenta de ahorro *colectiva*. En esta modalidad, se efectuarían contribuciones regulares a una cuenta colectiva de la cual los trabajadores despedidos pueden obtener una suma preestablecida. Existe un mecanismo de seguro si los trabajadores que han contribuido durante mucho tiempo subsidian a los trabajadores con menor permanencia en el empleo. Las posibilidades de un seguro aumentan cuanto mayor y más diversificado sea el conjunto de trabajadores que contribuyen a la cuenta colectiva. Un riesgo que no se puede compensar con la diversificación es el riesgo agregado o sistémico. Si se despide a un gran porcentaje de trabajadores a la vez, la cuenta colectiva podría agotarse rápidamente.

La tercera opción para reducir el costo en términos de bienestar del desempleo consiste en los mecanismos tradicionales de seguro de desempleo

de los países desarrollados. Estos sistemas son muy similares a los ya descritos de la cuenta de ahorro colectiva, con la diferencia de que a los desempleados no se les paga una suma global. En cambio, hay una escala preestablecida de pagos que abarca una cantidad determinada de períodos mientras el trabajador está desempleado. Este sistema proporciona dos niveles de seguro: los pagos dependen menos de las contribuciones y quienes permanecen desempleados durante más tiempo reciben pagos durante un período más prolongado (hasta un máximo). En la mayoría de los países desarrollados se proporciona un tercer nivel de seguro contra el riesgo sistémico: el Estado aporta recursos a la cuenta colectiva en casos de desequilibrio financiero.

El camino hacia el seguro está empedrado de dificultades. Cuanto mayor sea el subsidio cruzado entre los trabajadores, mayores serán los costos del empleo porque los trabajadores con bajo riesgo estarán menos dispuestos a contribuir al sistema. Además, para los países en desarrollo, el costo de la administración de programas colectivos puede llegar a ser muy alto porque es necesario determinar quién queda desempleado y quién permanece desempleado. La presencia de un gran sector informal en el cual los trabajadores pueden emplearse sin estar inscritos significa que muchos podrían estar recibiendo un subsidio de desempleo mientras tienen un empleo informal.

Todas estas dificultades implican que cada país debe elegir modalidades que sean compatibles con su capacidad institucional y su nivel de ingresos. En algunos casos, lo más apropiado tal vez sea una combinación de sistemas. Por ejemplo, el nuevo sistema de seguro de desempleo de Chile consiste en una combinación de cuentas de ahorro individuales complementadas con un fondo solidario que proporciona un seguro parcial a los trabajadores que quedan cesantes y tienen una cantidad inferior a un mínimo determinado en su cuenta. Este sistema puede ser apropiado para un país como Chile, que tiene un sector informal relativamente pequeño, pero tal vez no funcione en países más pobres, como Perú o Bolivia, donde su administración sería demasiado costosa debido al tamaño del sector informal.

Recuadro 7.4 Las razones del salario mínimo

Si el mercado laboral fuera como el mercado de las papas, el salario mínimo no tendría justificación. Una multitud de oferentes y compradores operando en forma competitiva encontrarían espontáneamente el precio que igualaría la oferta y la demanda en cada momento, y dicho precio cambiaría continuamente para ajustarse a las fluctuaciones de la oferta y la demanda. Pero el mercado laboral es diferente. Para empezar, algunas empresas pueden tener suficiente poder de mercado para deprimir el salario por debajo del nivel que tendría si hubiera perfecta competencia con otros demandantes. Incluso cuando hay muchas empresas, puede haber poder de mercado porque la información sobre las oportunidades y condiciones de trabajo es imperfecta y difícil de adquirir para los postulantes. Pero además, en el mercado laboral el salario representa el precio de una transacción que no ocurre en forma instantánea sino a través del tiempo de duración del contrato de trabajo o hasta cuando alguna de las dos partes decida interrumpirlo. El producto que se transa en el mercado laboral no es homogéneo, porque los trabajadores difieren en sus capacidades y habilidades. Tampoco es un producto conocido completamente de antemano, porque depende no sólo de las características de los individuos sino del esfuerzo que le dediquen al trabajo.

Estas particularidades del mercado laboral pueden justificar la existencia del salario mínimo, el cual puede ayudar a contrarrestar el poder monopsonico de las firmas (es decir, poder de mercado para contratar trabajadores a un salario inferior al que habría con perfecta competencia en el mercado laboral), sea porque hay muy pocas empresas o como consecuencia de problemas de información. El salario mínimo puede ayudar a reducir la rotación laboral y facilitar las contrataciones de trabajadores de bajo nivel de calificación, permitiendo bajar los costos de los procesos de búsqueda, selección y capacitación continua de nuevos trabajadores. Cuando los salarios mínimos son moderados, pueden incluso elevar los niveles de empleo. El salario mínimo puede inducir a los trabajadores a poner mayor esfuerzo en sus tareas por temor de perder el empleo y verse relegados a puestos de menor remuneración. Sin embargo, ninguno de estos buenos resultados potenciales del salario mínimo está garantizado, ya que dependen de numerosos factores. Pero tampoco puede aceptarse sin reservas la afirmación de que los salarios mínimos son distorsionantes o ineficientes.

Fuente: Card y Krueger (1995).

EL SALARIO MÍNIMO

La discusión pública sobre el salario mínimo es con frecuencia acalorada, y con muy buenas razones. El salario mínimo es una variable distributiva clave, puesto que, al menos a nivel microeconómico, tiene efectos opuestos sobre los ingresos de los trabajadores, especialmente los no calificados, y sobre las ganancias de las empresas. El salario mínimo también es objeto de polémica dentro de los gobiernos, puesto que puede verse como instrumento de política para fines muy distintos. Desde la perspectiva de las autoridades económicas, el salario mínimo tiende a ser considerado como un instrumento de política antiinflacionaria debido a su influencia sobre los costos de producción, sobre las expectativas de aumentos de precios y sobre el gasto público. Sin embargo, desde la perspectiva de la política social, es visto como un instrumento de reducción de la pobreza y la desigualdad. El tema

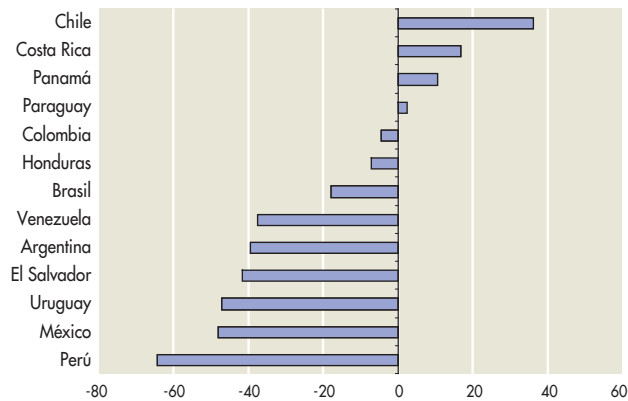
también genera intensas polémicas entre los economistas. La opinión dominante en la profesión es que el salario mínimo es una distorsión de mercado que si surte efecto, causa desempleo o informalidad y genera pérdidas de eficiencia y bienestar social. Pero esta posición dista de tener consenso, ya que los salarios mínimos pueden justificarse por razones de eficiencia o como una intervención orientada a corregir fallas de mercado (véase el recuadro 7.4).

Antes de tomar posiciones en este acalorado debate, puede ser útil revisar primero los datos y los resultados de los estudios disponibles.

Qué ha pasado con el salario mínimo

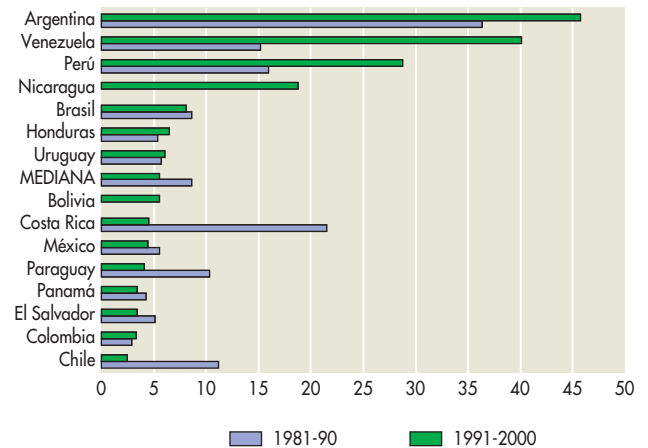
En la mayoría de los países latinoamericanos los niveles promedio de los salarios mínimos (en precios constantes) entre 1991 y 2000 fueron inferiores a los de la década anterior (gráfico 7.9). Las mayo-

Gráfico 7.9 Evolución del salario mínimo (entre 1981-90 y 1991-2000)
(En porcentaje)



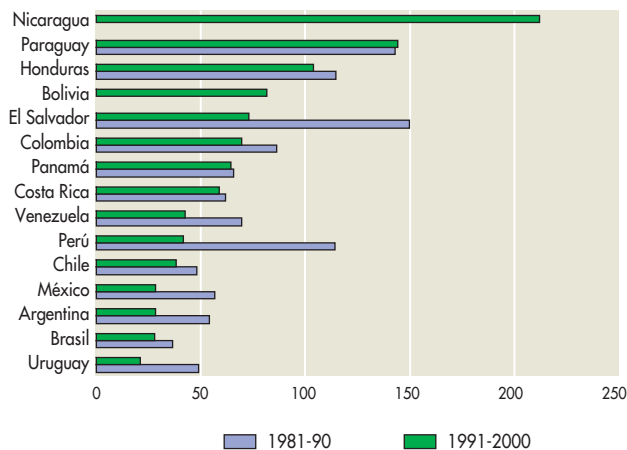
Fuente: BID basado en datos oficiales.

Gráfico 7.10 Volatilidad del salario mínimo real
(En porcentaje)



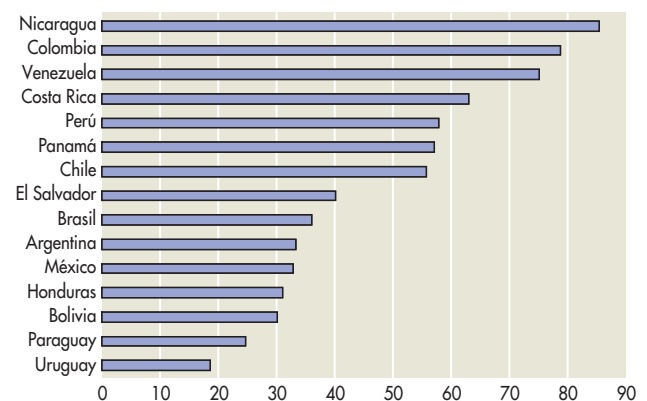
Fuente: BID basado en datos oficiales.

Gráfico 7.11 Salario mínimo como proporción del ingreso per cápita
(En porcentaje)



Fuente: BID basado en datos oficiales.

Gráfico 7.12 Salario mínimo como proporción del salario del trabajador medio, 1996-2001
(En porcentaje)



Nota: El salario utilizado en esta comparación es la mediana de los salarios de los trabajadores entre 26 y 40 años que trabajan más de 30 horas semanales en el período de referencia de las encuestas.

Fuente: BID basado en datos oficiales.

res reducciones, de 40% o más, tuvieron lugar en Perú, México, Uruguay, El Salvador y Argentina, y también hubo caídas de consideración en Venezuela y Brasil. Solamente en Chile y Costa Rica el poder de compra de los salarios mínimos aumentó apreciablemente entre una década y otra.

Los salarios mínimos reales mostraron en promedio la misma inestabilidad en ambos períodos. Argentina tuvo en ambas décadas los salarios mínimos más inestables en términos reales, mientras que Venezuela y Perú registraron mayor inestabili-

dad en los años noventa que en la década anterior. En estos tres países la variación típica del salario real de un año a otro es superior a 25% y en Nicaragua, cercana a 20%. En los demás países los salarios mínimos reales son menos volátiles, con variaciones típicas anuales del orden de 5% (gráfico 7.10).

La inflación es, por supuesto, uno de los factores que influyen en la estabilidad del poder de compra del salario mínimo. En economías de muy baja inflación es más factible que el salario mínimo tienda a ser más estable en términos reales. Sin

embargo, lo opuesto no es necesariamente cierto. Por ejemplo, Brasil ha pasado en las dos últimas décadas por períodos de alta inflación, pero ha logrado mantener relativamente estable el salario mínimo. Colombia mantuvo durante buena parte de los noventa una tasa de inflación más elevada que la mayoría de los demás países de la región, pero los ajustes del salario mínimo siguieron bastante de cerca los aumentos de precios.

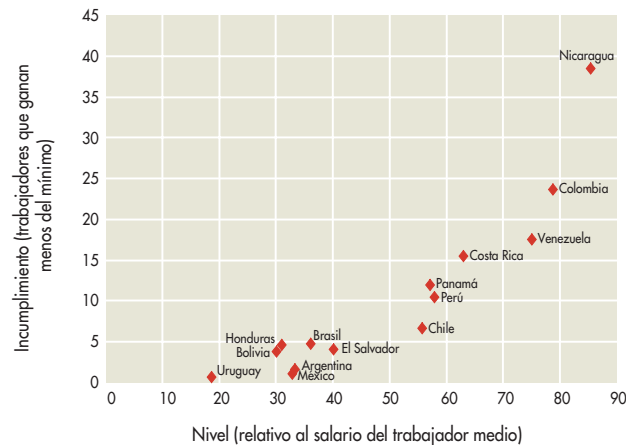
Aunque el salario mínimo como proporción del ingreso per cápita ha caído en prácticamente todos los países, en algunos casos todavía es alto (gráfico 7.11). Por ejemplo, en Honduras, Nicaragua y Paraguay el salario mínimo en los años noventa era mayor que el ingreso per cápita según las estadísticas oficiales. Sin embargo, es posible que en estos tres países las estadísticas oficiales subestimen el ingreso per cápita. Menos susceptible a estos problemas es la comparación entre el salario mínimo y la mediana de los salarios (es decir, la remuneración del trabajador medio). Según esta medida, las diferencias entre países son menos sustanciales. Los mayores salarios mínimos desde mediados de los años noventa se encuentran en Nicaragua, Colombia y Venezuela, donde representan alrededor de 80% de la remuneración del trabajador medio. En la mayoría de los países para los que se dispone de información esta relación se sitúa entre 30% y 60%. El salario mínimo más bajo en relación con la remuneración del trabajador típico se encuentra en Uruguay, donde es menos del 20% (gráfico 7.12).

Cobertura y efectividad

El cumplimiento del salario mínimo difiere notablemente entre países. En los años noventa las tasas de incumplimiento del salario mínimo fueron en promedio superiores a 20% en Colombia y Nicaragua, e inferiores a 5% en Argentina, Bolivia, México, El Salvador y Uruguay. Estas tasas son el porcentaje de empleados de 26 a 40 años que trabajan más de 30 horas semanales y declaran haber recibido ingresos netos por debajo de los estipulados por el salario mínimo y las normas de contribución a la seguridad social.¹³

El cumplimiento del salario mínimo se rela-

Gráfico 7.13 Nivel e incumplimiento del salario mínimo
(En porcentaje)



Nota: El salario utilizado en esta comparación es la mediana de los salarios de los trabajadores entre 26 y 40 años que trabajan más de 30 horas en el período de referencia de las encuestas.

Fuente: BID basado en datos oficiales.

ciona en parte con su nivel relativo respecto del salario del trabajador típico. En efecto, los mayores porcentajes de trabajadores que ganan menos que el mínimo se observan en Nicaragua y Colombia, países donde el salario mínimo es alto en términos relativos (gráfico 7.13). Esta relación sugiere claramente que los intentos de elevar el salario mínimo en buena parte se diluyen por la evasión de las normas y que, como era de esperarse, la evasión crece a medida que el salario mínimo aumenta. Sin embargo, esta relación dista de ser mecánica. Por ejemplo, Chile tiene un nivel de incumplimiento relativamente bajo para el nivel del salario mínimo. El respeto por las leyes y, en general, el ambiente institucional podrían influir en el cumplimiento. También podría hacerlo la estabilidad del salario mínimo real, pero estos son temas que sorprendentemente no han sido estudiados en América Latina.

Como es de esperarse, las tasas de incumplimiento son mayores en el caso de los trabajadores de menor escolaridad. En los países típicos de la

¹³ Para efectuar estos cálculos se utilizaron las encuestas de hogares del BID a partir de 1990. Para calcular el salario mínimo neto se tuvieron en cuenta los descuentos a cargo de los trabajadores para los programas de pensiones, salud, desempleo y contribuciones familiares, según la recopilación del Departamento de Salud y Servicios Sociales de Estados Unidos (1998).

Cuadro 7.2 Tasas de incumplimiento del salario mínimo por nivel de escolaridad, zona y tipo de empresa*(En porcentaje)*

País	Año	Por nivel de escolaridad			Por zona		Por tipo de empresa (Número de empleados)		Total
		Primario	Secundario	Terciario	Rural	Urbana	Hasta 5	Más de 5	
Argentina	2001	8,90	2,64	0,52		3,07	8,51	1,67	3,07
Bolivia	1999	5,01	0,43	0,00	0,36	1,21	4,53	0,06	1,10
Brasil ^a	1999	16,16	2,21	0,08	20,38	3,84	21,69	0,37	5,83
Chile	1998	26,72	7,36	0,77	22,96	5,41	17,54	4,38	7,25
Colombia	1999	59,37	23,62	4,06	54,37	17,38			26,90
Costa Rica	2000	29,02	9,72	2,48	23,25	9,21	42,45	7,98	15,66
El Salvador	1999	7,98	2,00	0,23	8,34	2,00	7,87	2,72	3,58
Honduras	1999	10,31	1,42	0,69	11,07	3,19	16,01	2,70	5,88
México	2001	1,48	0,35	0,16		0,52	2,18	0,19	0,52
Nicaragua	2001	59,83	22,88	6,23	56,82	27,58	61,49	26,95	35,58
Panamá	2000	32,79	17,60	2,08	19,22	13,19	53,09	6,95	14,78
Perú	2000	66,21	27,26	9,20	52,31	16,38	46,11	14,69	23,46
Uruguay	2000	1,23	0,34	0,13		0,46	2,18	0,15	0,46
Venezuela	1999	35,83	14,31	6,09			41,37	12,20	17,91
Mediana	1999	21,44	5,00	0,73	21,67	3,84	17,54	2,72	6,57

^a La distinción por tipo de empresa se refiere a trabajadores con contrato firmado y sin él, no al número de empleados.

Nota: Las tasas se calculan sobre la base del número de empleados entre 25 y 40 años de edad que trabajan más de 30 horas semanales.

Fuente: Encuestas de hogares del BID.

región cerca de 21% de los trabajadores que han terminado la escuela primaria ganan por debajo del mínimo (cuadro 7.2). En Colombia, Nicaragua y Perú aproximadamente dos de cada tres trabajadores con un bajo nivel de escolaridad reciben salarios inferiores al mínimo. La tasa de incumplimiento para trabajadores con nivel secundario se reduce al 5% en los países típicos, pero en Colombia, Nicaragua y Perú supera el 20%. Para trabajadores con formación universitaria lo típico es menos del 1%, aunque en Perú aproximadamente uno de cada 10 trabajadores con este nivel percibe salarios por debajo del mínimo.

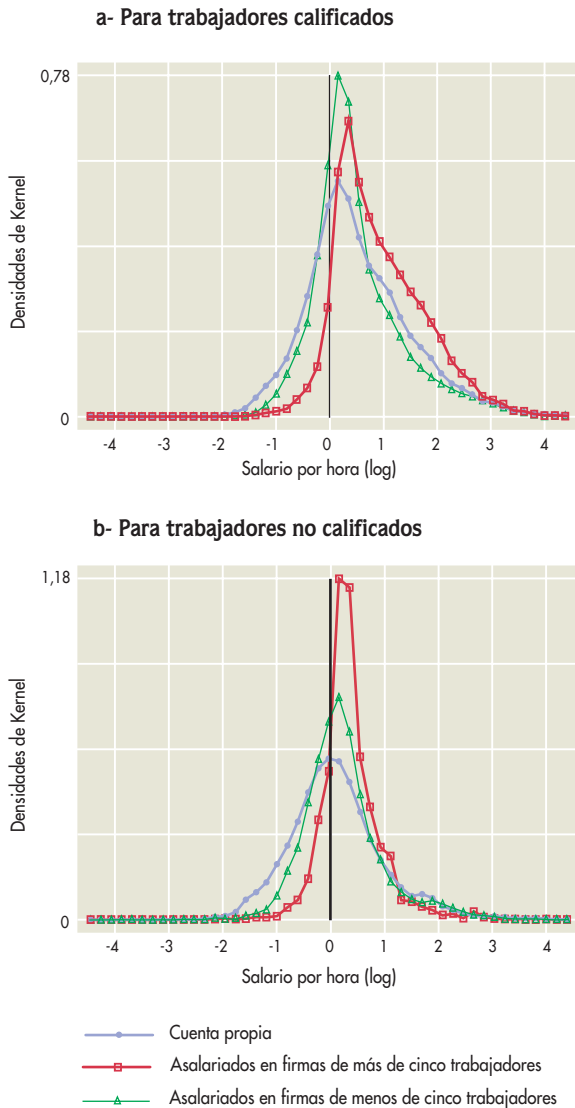
La falta de cumplimiento de las normas de salario mínimo es un problema mucho más grave en las zonas rurales que en las urbanas. Por lo general, mientras que en estas últimas sólo uno de cada 22 trabajadores gana por debajo del mínimo, en las zonas rurales esta relación es de uno por cada cuatro. Las diferencias también son notables según el tipo de empresa. Normalmente, uno de cada seis trabajadores en empresas con un máximo

de cinco empleados recibe salarios inferiores al mínimo, pero sólo uno de cada 37 se encuentra en esta situación en empresas más grandes. Sin embargo, como se verá enseguida, esto no quiere decir que el salario mínimo no tenga influencia sobre aquellos segmentos del mercado laboral que usualmente se denominan informales.

Los efectos del salario mínimo

Las diferencias entre países y a través del tiempo en el nivel y cobertura de los salarios mínimos son tan grandes que sería aventurado hacer afirmaciones de tipo general sobre sus efectos. Cuando en un país el salario mínimo ha sido inestable y su cobertura muy baja, posiblemente su influencia sobre los demás salarios y sobre el nivel y la estructura del empleo sea menor que en otro país donde el salario mínimo se caracteriza por su estabilidad y aceptación social. Los estudios que se reseñan a continuación muestran que, en general, cuando el salario mínimo es muy efectivo, ayuda a elevar los

Gráfico 7.14 Distribución de trabajadores por nivel salarial en Colombia



Nota: El valor de cero corresponde al salario mínimo.
Fuente: BID basado en datos oficiales.

salarios de quienes ganan alrededor del mínimo (e incluso ligeramente por debajo del mínimo), pero al costo de reducir las posibilidades de empleo de este tipo de trabajadores. Esto se aplica también a los trabajadores informales, es decir que trabajan en pequeñas empresas o sin contrato de trabajo. El balance entre los beneficios del mayor salario y el costo de las menores posibilidades de empleo tiende a ser positivo y, al menos en el corto plazo, los aumentos del salario mínimo mejoran la distribución del ingreso laboral.

Como ya se ha señalado, en Colombia el salario mínimo es efectivo porque una proporción alta de trabajadores gana alrededor del mínimo. El gráfico 7.14 ilustra el alto porcentaje de trabajadores cuyos salarios se sitúan en torno del mínimo.

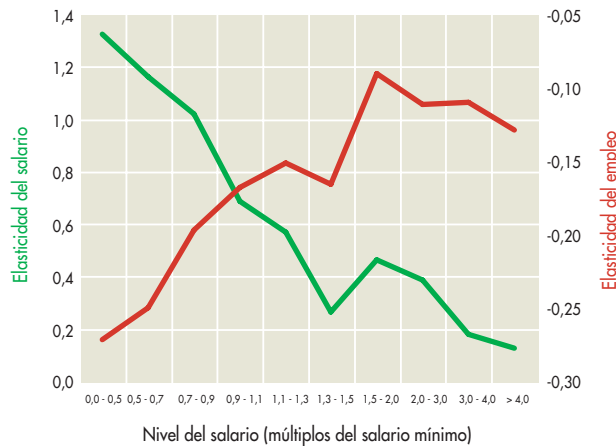
El salario mínimo parece influir no solo en los salarios de los trabajadores de baja calificación empleados en empresas formales, sino también en los de trabajadores con niveles de escolaridad relativamente altos, y en las remuneraciones de quienes trabajan para pequeñas empresas de hasta cinco empleados.

El aumento del desempleo en Colombia desde mediados de los noventa encuentra su principal explicación en el lento crecimiento económico y el desplome de la inversión privada, situación agravada por los problemas del sector financiero y la inseguridad económica. Sin embargo, cabe preguntarse si los ajustes del salario mínimo contribuyeron a agudizar el problema, ya que en el período más crítico de bajo crecimiento (1997-99) dichos ajustes superaron la tasa de inflación, que se redujo rápidamente, en parte también por efecto de la recesión. Maloney y Núñez (de próxima publicación) se han concentrado precisamente en ese período y han encontrado que por cada punto porcentual de aumento del salario mínimo, el empleo cae 0,15%. Esto implica que el incremento de 9% en el salario mínimo real en 1999 redujo el empleo en 1,4%.¹⁴

La probabilidad de perder el empleo debido al aumento del salario mínimo no afecta por igual a todos los trabajadores. Es mayor para quienes perciben remuneraciones bajas y puede llegar al doble del promedio para quienes ganan menos del salario mínimo. Esto sucede porque los aumentos del salario mínimo se reflejan en forma desproporcionada en el corto plazo en las remuneraciones de los trabajadores con salarios ligeramente por debajo del mínimo (en cambio, el efecto es menos que proporcional para trabajadores de salarios más altos; véase el gráfico 7.15). El fuerte impacto contempo-

¹⁴ Esta elasticidad es algo más baja que la obtenida por estudios anteriores para Colombia. Bell (1997) estimó que el aumento de 10% del salario mínimo real entre 1981 y 1987 fue responsable de una reducción en el empleo del 2% al 12%.

Gráfico 7.15 Impacto del salario mínimo sobre los salarios y el empleo en Colombia



Fuente: Maloney y Nuñez (de próxima publicación).

ráneo del salario mínimo sobre los salarios más bajos —que también se ha observado en Estados Unidos— (véase Neumark, Schweitzer y Wascher, 2000) desafía la creencia de que los segmentos formal e informal del mercado laboral están nítidamente separados y que quienes caen en este segundo segmento están al margen de la influencia directa de las normas laborales. Este resultado sugiere precisamente que el salario mínimo puede operar como una señal muy fuerte de fijación de salarios cuando su valor es ampliamente conocido y respetado socialmente, como ocurre en Colombia. Esto implica también que el salario mínimo ejerce una influencia favorable sobre la distribución del ingreso y posiblemente sobre los niveles de pobreza a corto plazo, lo cual coincide con los resultados de estudios de corte transversal. Debe tenerse en cuenta que estos efectos se refieren al muy corto plazo (un trimestre) y pueden diluirse con el paso del tiempo.

Como muestra la experiencia de Colombia, la efectividad del salario mínimo en el corto plazo es un arma de doble filo, ya que aunque ayuda a proteger los ingresos más bajos, lo hace a costa de la generación de empleo. En un contexto de recesión sería preciso permitir que el salario mínimo cayera para evitar el aumento del desempleo, pero esta es una opción de política difícil de aplicar, especialmente cuando la recesión se combina con un fuerte descenso de la inflación, como ocurrió en Colombia.

La efectividad del salario mínimo en Brasil también es bastante elevada y no se limita a los trabajadores empleados de acuerdo con las normas laborales. Antes bien, el porcentaje que recibe exactamente el salario mínimo es mayor entre quienes no tienen contrato laboral (trabajadores informales) que entre quienes sí tienen, y por lo tanto gozan de alguna protección laboral. Sin embargo entre estos los salarios suelen fijarse en múltiplos del salario mínimo, que opera así como una unidad de cuenta para definir las remuneraciones laborales (Neri, Gonzaga y Camargo, 2001). La influencia del salario mínimo en las remuneraciones y el empleo en Brasil ha sido estudiada por Fajnzylber (2001) sobre la base de un conjunto de 22 paneles trimestrales entre 1982 y 1997 que permiten seguir la vida laboral de más de medio millón de individuos.

Al igual que en Colombia, cuando el salario mínimo aumenta en Brasil, los más beneficiados en el corto plazo (en este caso un año) son los trabajadores con salarios ligeramente por debajo del mínimo: la elasticidad es 1,4 para los trabajadores con contrato que perciben por debajo de 0,9 salarios mínimos; 1,08 para quienes ganan alrededor del mínimo y 0,4 para quienes tienen salarios altos (por encima de 40 salarios mínimos). La otra cara de la moneda es que los trabajadores de menores ingresos son más afectados por las pérdidas de empleo cuando se sube el salario mínimo: 1,6% de quienes tienen contrato y ganan por debajo de 0,9 salarios mínimos pierden su empleo cuando se aumenta en 10% el salario mínimo (0,9% de quienes ganan alrededor del mínimo sufren igual suerte). Estos efectos de corto plazo se diluyen con el tiempo: al término de un año desaparecen cerca de la mitad de las ganancias salariales de aquellos que perciben menos del doble del salario mínimo, y también se corrigen cerca de la mitad de las pérdidas de empleo.

Estos resultados son semejantes para los trabajadores sin contrato, sugiriendo, como en el caso de Colombia, que las fronteras entre formalidad e informalidad son bastante difusas. Los efectos sobre los salarios de los trabajadores sin contrato son ligeramente menores y tienden a diluirse más rápidamente que para aquellos con contrato, pero las implicaciones sobre pérdidas de empleo son

mayores. Cuando se aumenta en 10% el salario mínimo en el primer año, pierden el empleo 3,5% de los asalariados sin contrato que ganan menos de 0,9 salarios mínimos (y 2,5% de quienes ganan alrededor del mínimo). Las pérdidas de empleo informal, aunque se corrigen parcialmente al año siguiente, siguen siendo mayores que en el sector formal. Una parte de los trabajadores informales desempleados opta por buscar empleos con contrato, atraída por los mayores salarios, mientras que otra se retira de la fuerza laboral, desalentada por el mayor desempleo.

Los estudios sobre Colombia y Brasil demuestran que el sector informal no opera como el segmento residual de salarios flexibles a donde van a parar quienes no tienen otras opciones. De ser así, al elevarse el salario mínimo debería aumentar el empleo informal y bajar su remuneración, pero ocurre justamente lo contrario. Puesto que en estos dos países el salario mínimo opera efectivamente como una señal de fijación de salarios en ambos segmentos, tiene efectos favorables sobre los ingresos de los trabajadores que perciben remuneraciones más bajas, pero también reduce las posibilidades de generación de empleo, aunque menos que proporcionalmente. Esto implica costos y beneficios que deben considerarse teniendo en cuenta el contexto macroeconómico.

También es importante recalcar que el balance de los efectos puede ser diferente en países con condiciones distintas. Un análisis para Estados Unidos realizado con el mismo método muestra que los aumentos del salario mínimo tienen un efecto neto adverso sobre los ingresos de los trabajadores que perciben sueldos bajos, pues los efectos del desempleo y de la disminución de las horas de trabajo son más fuertes que los efectos del aumento del salario (Neumark, Schweitzer y Wascher, 2000). Infortunadamente, no existen estudios estrictamente comparables para establecer si este es también el caso en los países de mayor nivel de desarrollo relativo de la región, como Argentina, Uruguay o algunos de los países del Caribe inglés. Únicamente se cuenta con alguna evidencia para el caso de Chile, que sugiere efectos más semejantes a los de Estados Unidos que a los de Brasil o Colombia.

En Chile la tasa de cumplimiento del salario

mínimo, definida como el porcentaje de asalariados que ganan por lo menos el mínimo, es más alta que en Brasil o Colombia (gráfico 7.13) Hasta 1998 el salario mínimo era comparativamente más bajo en Chile que en Brasil o Colombia, pues equivalía a aproximadamente 45% del salario medio de los trabajadores no calificados. Sin embargo, desde 1998 tuvo aumentos reales del orden del 10% anual, y en 2002 equivalía al 60% del salario medio de los no calificados. El impacto de estos aumentos se concentró especialmente en los trabajadores cuyos salarios se ubican en el rango en el que el salario mínimo cambió, a diferencia de lo que ocurrió en Brasil o Colombia, donde los efectos más fuertes se presentaron entre los trabajadores con salarios inferiores al mínimo y donde también hubo repercusiones importantes (aunque gradualmente menores) en los niveles de remuneración más altos.

Los cálculos efectuados por Cowan et al. (2003) sugieren que en Chile 6% de los asalariados de tiempo completo pasaron al desempleo o el subempleo debido a los aumentos del salario mínimo. Los más afectados fueron los trabajadores no calificados (con un máximo de 11 años de escolaridad) con poca experiencia (8 años como máximo). De este grupo, 13% perdieron sus empleos como asalariados de tiempo completo. Sorprendentemente, los salarios reales de quienes mantuvieron sus empleos parecen haber cambiado muy poco, incluso en los niveles próximos al mínimo. Por lo tanto, en el caso de Chile, el efecto dominante del aumento del salario mínimo parece haber sido la pérdida de empleos asalariados de tiempo completo, especialmente entre los trabajadores no calificados. Estos resultados coinciden con los de un estudio previo sobre Chile realizado por Montenegro y Pagés (de próxima publicación), que muestra además que los aumentos del salario mínimo reducen las posibilidades de empleo de los jóvenes con respecto a los demás grupos de edad, y que mejoran la probabilidad de empleo de las mujeres en relación con los hombres. Según los autores, esto último quizá se deba a que el salario mínimo fortalece la capacidad negociadora de las mujeres o induce a una mayor participación laboral femenina.

En contraste con los tres casos anteriores, en México el salario mínimo se encuentra fijado a niveles bastante bajos como proporción del salario medio y hay muy poca concentración de los salarios alrededor del mínimo, lo cual sugiere que no es muy efectivo. Como es de esperarse, en estas condiciones los cambios en el salario mínimo difícilmente puedan tener grandes consecuencias. El análisis de México realizado por Bell (1997) para el período 1981-87, cuando el salario mínimo real cayó 45%, concluye que no hubo ningún efecto sobre el empleo de las empresas del sector manufacturero. Esto no descarta, sin embargo, que la disminución del salario mínimo haya podido tener el efecto de crear empleo en otros sectores ni implica que sea deseable tener salarios mínimos extremadamente bajos o poco efectivos.

El salario mínimo tampoco parece influir mayormente en las remuneraciones en Ecuador, debido a su bajo nivel y a la complejidad de las normas de remuneración laboral existentes hasta 2000. En Ecuador los salarios mínimos son establecidos por ocupación dentro de cada sector por las respectivas comisiones de salarios, donde están representados el gobierno, las empresas y los trabajadores. Como resultado hay actualmente 118 salarios mínimos (número que prácticamente no ha variado en la última década). Hasta 2000 las remuneraciones obligatorias estaban afectadas además por una diversidad de pagos suplementarios que debían efectuarse en diferentes proporciones y momentos del año. Con esta complejidad normativa y muy pocos instrumentos coercitivos para hacer efectiva la regulación, el salario mínimo no parece tener ningún impacto. Según MacIsaac y Rama (1997), una proporción muy importante de los pagos suplementarios se acomodaban mediante una reducción del salario base pagado a los trabajadores, lo cual era posible gracias al bajo nivel del salario mínimo y su escasa efectividad.

Costa Rica también ha tenido tradicionalmente un sistema complejo de salarios mínimos diferenciados por sector y ocupación. En los años setenta y ochenta había aproximadamente 350 niveles diferentes y a comienzos de los noventa ese número fue reducido a cerca de 80. El caso de Costa Rica es además interesante porque fue uno de los

pocos países donde se elevó el salario mínimo promedio en los años noventa, tanto en términos reales como en proporción al salario del trabajador medio. Puesto que Costa Rica es también uno de los pocos países donde la desigualdad de los ingresos laborales no ha tendido a aumentar desde mediados de la década del ochenta, es importante preguntarse si estos resultados están relacionados. La respuesta es positiva según los estudios econométricos de El-Hamidi y Terrell (2001), quienes estiman que por cada punto porcentual de aumento en el salario mínimo sectorial relativo al salario medio del sector correspondiente, la desigualdad se reduce generalmente entre 0,9% y 1,7%. Los efectos son mayores en los sectores en que el salario mínimo relativo es más bajo y menores (o incluso negativos) en los sectores donde el salario mínimo relativo es más alto.

El impacto del salario mínimo sobre la pobreza ha sido estudiado para un conjunto de países en desarrollo (en contraste con los estudios caso por caso de otros efectos del salario mínimo reseñados en esta sección). Lustig y McLeod (1997) utilizaron series de tiempo de 22 países (13 de ellos latinoamericanos) para determinar si los cambios en el salario mínimo real tienen alguna influencia sobre los niveles de pobreza, y concluyeron que los aumentos (o disminuciones) en el salario mínimo real están asociados con reducciones (o incrementos, respectivamente) en los niveles de pobreza en el corto plazo. Esa relación se sostiene para distintas mediciones de pobreza, tanto si las economías están creciendo como contrayéndose, si la población es rural o urbana, o si se trata de América Latina u otras regiones. Esta conclusión coincide con los estudios de caso de Colombia, Brasil, Chile y Costa Rica. También es consistente con otros análisis que muestran que los aumentos del salario mínimo tienen una influencia favorable, aunque de alcance moderado, sobre la distribución del ingreso (BID, 1998, capítulo 6).¹⁵ Pero como advierten los autores:

¹⁵ En cambio, no es consistente con estudios para Estados Unidos que muestran que el salario mínimo no contribuye a reducir la pobreza (Neumark y Wascher, 2002).

Estos resultados, sin embargo, no implican una aprobación rotunda de los aumentos del salario mínimo como medida eficaz para reducir la pobreza en relación con su costo. Un salario mínimo más alto parece aumentar el desempleo. Los aumentos del salario mínimo también pueden reducir la eficiencia y la competitividad. Si las leyes en materia de salario mínimo tienen un efecto negativo en el crecimiento, podrían perjudicar a los pobres en el largo plazo. Incluso si se pudiera demostrar que el salario mínimo reduce la pobreza a corto plazo, podría reducir las oportunidades de empleo en el largo plazo.

Por qué se necesita el salario mínimo

El salario mínimo puede tener algunos efectos favorables sobre la pobreza y la distribución del ingreso, pero no es el instrumento adecuado para estos objetivos. La principal razón de su existencia es la necesidad de controlar el poder de mercado que pueden tener las empresas frente a los trabajadores individuales que carecen de información, de influencia o de medios para encontrar empleos mejor remunerados (Blanchard, 2002). El caso extremo lo constituyen los enclaves agrícolas o mineros, donde una sola empresa es en la práctica el único demandante de mano de obra del lugar. Pero no es preciso que exista este caso extremo para que se justifique el salario mínimo. (Véase en el recuadro 7.5 un resumen de los costos y beneficios de las leyes sobre esta materia.) Para cumplir con su función el salario mínimo debe reunir varios requisitos. El más importante es que sea ampliamente conocido y que las empresas y el conjunto de los trabajadores consideren inaceptable que a un trabajador se le pague por debajo de este nivel. Esto significa que el nivel al que se fije constituye una convención social, que debe estar dictada por las realidades económica y social del país. Ningún gobierno está en condiciones de imponer un salario mínimo que las empresas y los trabajadores acepten de común acuerdo evadir por considerarlo excesivo o arbitrario, o porque genera niveles de desempleo demasiado altos. Dado que el salario mínimo debe facilitar la contratación laboral en condiciones aceptables para empresas y

Recuadro 7.5 El salario mínimo

Indicaciones

El salario mínimo proporciona un apoyo a los trabajadores que perciben remuneraciones bajas en sus negociaciones individuales con los empleadores y facilita la contratación de personal por parte de pequeñas y medianas empresas. Los aumentos del salario mínimo benefician a los trabajadores que perciben salarios bajos y tienen efectos positivos, aunque leves, en la desigualdad, al menos a corto plazo.

Efectos secundarios

El salario mínimo aumenta las tasas de desempleo de los trabajadores jóvenes y los que perciben salarios bajos.

Advertencia

Si el aumento del salario mínimo es demasiado grande, su eficacia se ve muy reducida o incluso se pierde. No se conocen bien los efectos a mediano y a largo plazo de los aumentos del salario mínimo.

trabajadores es deseable que cumpla con los siguientes requisitos:

- *Que sea simple.* En casi todos los países de la región se ha abandonado la práctica, muy común en el pasado, de fijar salarios mínimos diferentes por sectores, regiones o tipo de empresas, ya que tales diferencias son difíciles de hacer efectivas y tienen la enorme desventaja de oscurecer el instrumento y, por consiguiente, no ayudan a fortalecer a los trabajadores en su relación de negociación individual con las empresas.

- *Que sea razonable.* Un salario mínimo demasiado alto en relación con el nivel medio de salarios de los trabajadores no constituye un piso y por lo tanto tiende a ser ignorado. Un salario mínimo demasiado bajo no le otorga ningún poder a los individuos que están buscando trabajo y por lo tanto no impide que tomen empleos de productividad y calidad excesivamente bajas.

- *Que sea estable,* pero no rígido. Un salario mínimo real muy fluctuante genera redistribucio-

nes de ingreso abruptas que tenderán a ser percibidas como injustas, restando credibilidad al instrumento. Lo mismo ocurriría con un salario mínimo real totalmente rígido, que no contemple el estado de la economía, el nivel de desempleo o los cambios en la productividad de los trabajadores.

- *Que sea ampliamente discutido y concertado.* Puesto que al fin de cuentas el salario mínimo es una convención social, debe basarse en un amplio debate del que participen no solamente los trabajadores organizados y las grandes empresas, como sucede en algunos países, sino también el conjunto de la sociedad y las principales autoridades del gobierno que representan las políticas económicas y sociales. Cualquier nivel de salario mínimo que se escoja tendrá costos y beneficios, de los cuales la sociedad en su conjunto debe ser consciente.

LOS SINDICATOS Y LAS RELACIONES LABORALES

Los sindicatos son una conquista fundamental de los trabajadores que, a su vez, ha posibilitado enormes progresos en las condiciones laborales y en las remuneraciones de importantes grupos de trabajadores. Los sindicatos facilitan las relaciones entre empresas y empleados, reduciendo la incertidumbre y mejorando los flujos de información entre ambas partes. La negociación colectiva ayuda a conciliar los intereses de trabajadores y empresas en conjunto y evita las consecuencias adversas que pueden tener las acciones no coordinadas de negociación y los conflictos resultantes.

Al mismo tiempo, los sindicatos han impuesto reglas de trabajo que interfieren con las mejoras de productividad y son un artificio para extraer rentas de las empresas. La acción sindical puede tener como efecto una reducción de la inversión y la competitividad de los negocios. Los sindicatos también pueden ser perjudiciales a nivel macroeconómico si se convierten en obstáculo para la adopción de políticas de ajuste o de flexibilización económica.

El impacto efectivo de la acción sindical depende del balance entre esos costos y beneficios, que a su vez están fuertemente influidos por el ambiente económico, político y organizacional en

el cual se desarrollan los procesos de organización sindical y negociación colectiva. Por consiguiente, más que tratar de identificar un impacto que variará de un país a otro y aun entre sectores dentro de cada país, esta sección presenta un panorama de las tendencias de la sindicalización y las normas legales que la regulan y de los resultados de las investigaciones que han analizado el impacto de los sindicatos en el bienestar de los trabajadores y la sociedad en su conjunto.

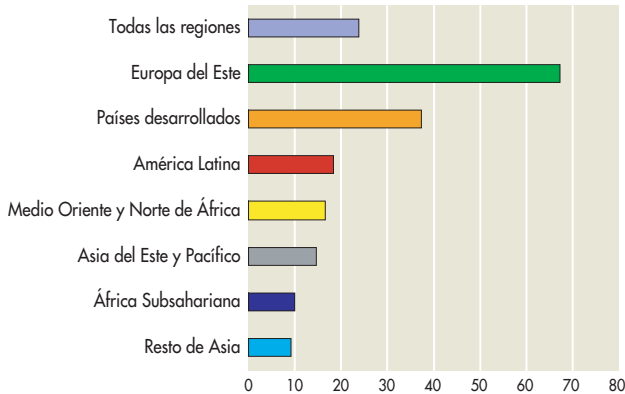
Como se verá, los niveles de sindicalización en América Latina son modestos y han bajado en la mayoría de los países en la última década. El marco legal en el que operan los sindicatos en la región es relativamente favorable para la organización sindical y protege a los trabajadores, aunque en algunos aspectos hay diferencias importantes entre países. A diferencia del resto del mundo, los trabajadores de menor escolaridad tienen menos probabilidades de pertenecer a sindicatos en América Latina que los trabajadores de mayor escolaridad, lo que explica en parte la visión de los sindicatos como defensores de una elite (y como amplificadores de la desigualdad salarial). Como en el resto del mundo, los sindicatos en América Latina logran su principal objetivo: elevar los ingresos de sus afiliados. Sin embargo, esa capacidad ha sido debilitada por los procesos de liberalización de la economía, privatización, reducción del empleo en el sector público y otros factores que han erosionado el poder de mercado de las firmas y por consiguiente de los sindicatos.

Los sindicatos pueden producir otros efectos macroeconómicos importantes, según el grado de coordinación entre ellos y entre las empresas en los procesos de negociación colectiva. La experiencia en los países desarrollados indica que los riesgos de mayor desempleo o inflación que pueden acarrear las acciones no coordinadas de los sindicatos pueden moderarse cuando hay instancias de coordinación de alto nivel y las empresas están más expuestas a la competencia internacional.

La sindicalización en América Latina

Para los patrones internacionales, en América Latina las tasas de sindicalización son moderadas. La

Gráfico 7.16 Sindicalización en el mundo, 1970-99
(Porcentaje de la fuerza laboral)



Fuente: Forteza y Rama (2002).

afiliación sindical promedio de las tres últimas décadas fue 18,3% de la fuerza de trabajo, cifra inferior al promedio mundial (23,8%) y sustancialmente menor que en los países desarrollados y Europa del Este (gráfico 7.16). Sin embargo, en América Latina los sindicatos representan una proporción mayor de la fuerza laboral que en las demás regiones del mundo en desarrollo.

Usando datos de encuestas de hogares, Jonson (2002) analiza los factores que explican las diferencias entre las tasas de sindicalización en la región y las de Canadá y Estados Unidos. La mayor parte de las características personales y del empleo que explican la sindicalización en países desarrollados tienen el mismo efecto en América Latina. Los trabajadores de los sectores de manufactura, servicios públicos y transporte, de firmas grandes y del sector público tienden a estar más sindicalizados (véase el recuadro 7.6). La excepción a esta uniformidad es el nivel de escolaridad: en la región los trabajadores que no han completado el secundario tienden a estar menos sindicalizados que sus pares con secundario completo o más. Este patrón de afiliación sugiere que al defender los intereses de una elite de trabajadores relativamente más escolarizados, los sindicatos pueden tener un efecto amplificador de la desigualdad salarial.

En este sentido, las relativamente bajas tasas de sindicalización en la región no son necesaria-

mente la consecuencia de factores políticos (como la represión a la organización sindical), sino que resultan de diferencias en la composición de las fuerzas de trabajo. La juventud de la fuerza laboral en la región sí obstaculiza la sindicalización. Al mismo tiempo, las diferencias entre los niveles de sindicalización entre países similares en términos de su nivel de ingreso y composición de su fuerza de trabajo sugieren la importancia del marco regulatorio como determinante de los niveles de densidad sindical.

Las tasas de sindicalización cayeron en la década del noventa en la mayoría de países de la región. En Brasil y México, donde habían aumentado a más de 35% entre fines de los años setenta y fines de los ochenta, bajaron a 24,8% y 22,4%, respectivamente, en la primera mitad de los años noventa. Solamente en Chile, Costa Rica y El Salvador la cobertura de los sindicatos aumentó en los noventa, aunque sin superar un modesto 15% de la fuerza de trabajo (cuadro 7.3).

La pérdida de importancia de los sindicatos está relacionada con la transformación de las economías en las dos últimas décadas. La reducción del empleo en el sector público, la expansión del empleo temporal y la competencia creciente en los sectores industriales han contribuido a la merma de la sindicalización. También han influido mucho los cambios en la legislación que rige el funcionamiento de los sindicatos.

Según Saavedra y Torero (de próxima publicación), la contracción del empleo en el sector público y la expansión del empleo temporal son los dos principales factores que explican la caída de la tasa de sindicalización en Perú de 40% en 1986 a 30% en 1991. Pero a partir de 1992 la razón fundamental de un descenso aun mayor (a 10% en 1998) fue la menor protección otorgada a los sindicatos en este país. En Uruguay, donde los sindicatos estuvieron prohibidos hasta 1985, la sindicalización entre los trabajadores fabriles llegó al 60% tres años más tarde. Pero a partir de 1991 bajó abruptamente debido también en parte a cambios en las normas de funcionamiento de los sindicatos, y a la competencia introducida por la apertura en los sectores industriales (Cassoni, Allen y Labadie, de próxima publicación).

Recuadro 7.6 Los sindicatos públicos: el caso del sector educativo

El sector público en la región está muy sindicalizado en comparación con la economía en general. Se suele argumentar que este alto grado de sindicalización tiene efectos perjudiciales en el desempeño porque las normas laborales excesivamente complejas y los aumentos de sueldo no vinculados a mejoras en la productividad obstaculizan el desarrollo de mejores métodos de producción. El ámbito en el cual este debate es más crucial es el de la educación, donde el sector público domina la producción y los docentes están muy sindicalizados.

Dos estudios recientes han aclarado un poco la cuestión del impacto de los sindicatos en la educación, que está mayormente concentrada en el sector público. La primera dificultad que tuvo que superarse en ambos casos fue la selección de un método para medir el producto y la productividad. Finalmente se optó por variantes del enfoque de la función de producción de la educación (Hoxby, 1996) para analizar la influencia de los sindicatos en el rendimiento de los alumnos (medida con algún tipo de prueba estandarizada). El enfoque de la función de producción permite controlar el efecto de otros factores, como los insumos físicos y las características sociodemográficas de la población, a fin de detectar mejor el efecto de los sindicatos, que se mide como la diferencia en el puntaje de las pruebas estandarizadas de los alumnos.

En un estudio de escuelas peruanas Zegarra y Ravina (2003) observan que la disminución de la densidad sindical está asociada en su mayor parte a cambios en las reglas laborales que permitieron la contratación de maestros temporales, que tendían menos a estar afiliados a un sindicato en vista de la índole de sus contratos. Esta disminución de la densidad sindical redujo la capacidad de los sindicatos para influir en los presupuestos escolares o distritales. Sin embargo, aun así los sindicatos podrían influir en el esfuerzo que los maestros aportan al proceso y en los insumos físicos. Este análisis apoya débilmente la hipótesis de que los trabajadores sindicalizados tienen acceso a más insumos complementarios, al menos en las escuelas intermedias multigrado. Lo más interesante es que los autores observan que los sindicatos no tienen una influencia estadísticamente significativa en el esfuerzo de los maestros ni en el puntaje de las pruebas de los alumnos.

Murillo et al. (2002) analizan el sistema de enseñanza pública en Argentina, que ha estado descentralizado desde principios de los años noventa. La característica peculiar de este sistema es que el papel de las autoridades provinciales es mayor que el habitual y las escuelas tienen una autonomía limitada. Los autores señalan que en las provincias donde las huelgas son más frecuentes, hay más competencia entre sindicatos, los cuales tienen una relación más contenciosa con el gobierno. Esto parece indicar que ni la competencia entre sindicatos ni las relaciones administrativas contenciosas (que supuestamente actúan como fuerzas disciplinarias de los sindicatos del sector público) funcionan bien en este caso. Contrariamente al estudio de Zegarra y Ravina sobre Perú, Murillo et al. muestran que los sindicatos en Argentina influyen (débilmente) en el número de alumnos por clase y en la satisfacción de los maestros, lo cual redundaría en puntajes más altos en las pruebas de los estudiantes. Señalan también que el presupuesto de la enseñanza depende de la situación fiscal general. La única influencia que tienen los sindicatos es en la asignación de una parte mayor del presupuesto al personal.

Ambos estudios parecen indicar que los sindicatos tienen un efecto débil en el desempeño del sistema de enseñanza, efecto que empalidece frente al impacto de la disponibilidad de insumos complementarios y las características sociodemográficas de los alumnos.

Cabe destacar que ambas investigaciones muestran que el marco en que los sindicatos operan para mejorar la situación de sus afiliados incide mucho en los resultados. En Perú la falta de influencia de los sindicatos en la determinación de los presupuestos escolares o distritales explica en gran medida por qué los autores no observaron ningún impacto de los sindicatos en el rendimiento de los alumnos. El análisis de Argentina indica que el enfoque de "disciplinar a los sindicatos" no da resultado, lo cual confirma las conclusiones de numerosos estudios del sector privado: las relaciones hostiles entre la patronal y los sindicatos son malas para la productividad. Para que las reformas del sector público den resultado, hay que establecer un marco operativo basado en la cooperación de los sindicatos y la administración en el sector de la enseñanza.

Las normas que rigen las relaciones industriales

La legislación de las relaciones industriales (o colectivas) provee el marco jurídico para el funcio-

namiento de los sindicatos. Las normas gobiernan el balance de poder entre sindicatos y organizaciones laborales, por un lado, y empresas individuales o conjuntos de empresas, por otro. Siguiendo la tipología desarrollada recientemente por Djankov

Cuadro 7.3 Tasas de sindicalización en América Latina, 1976–95*(En porcentaje)*

País	1976–80	1981–85	1986–90	1991–95
Argentina		28,2	26,5	21,5
Bahamas	25	25	25	
Bolivia	32	28,8	25,2	16,4
Brasil	19,6	34,8	38,1	24,8
Chile		9,1	9,5	13,1
Colombia		17,7	12,1	
Costa Rica		14,3	14,9	15,0
Ecuador		15,0	14,3	13,5
El Salvador		8,0	14,1	15,0
Guatemala			8,1	4,4
Honduras			20,0	20,0
Jamaica	28,3	22,2	20,3	16,3
México	19,1	27,3	35,3	22,4
Nicaragua	3,7	32,0	32,0	23,4
Panamá	12,5	15,0	17,0	14,2
Paraguay	5,0	2,8		
Perú	25,0	40,0	13,0	12,9
República Dominicana		12,2	15,3	13,4
Trinidad y Tobago	27,2	31,0	25,4	22,0
Uruguay			19,3	16,3
Venezuela		18,0		
Mediana	25,0	20,1	18,15	16,3

Fuente: Forteza y Rama (2002).

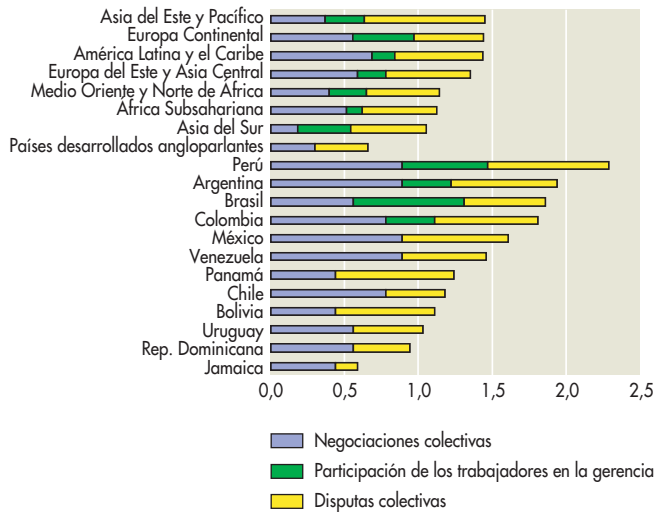
et al. (2003), los tópicos que regula esta legislación pueden organizarse bajo tres apartados: (i) negociación colectiva, (ii) participación de los trabajadores en el manejo de las empresas, y (iii) conflictos colectivos. Estos investigadores han propuesto un sistema de indicadores de estos tres aspectos que intenta medir el grado de protección que se otorga a los trabajadores y las organizaciones laborales.

En el área de negociación colectiva se considera que la protección a los sindicatos es mayor si los empleadores tienen la obligación legal de negociar con ellos, si los acuerdos colectivos se extienden a terceros, si la ley permite que las contrataciones estén supeditadas a la afiliación sindical, y si los derechos de organización sindical y negociación colectiva están consagrados en la Constitución. En América Latina la protección que se otorga a los sindicatos en los procesos de negociación colectiva es alta, a juzgar por los patrones internacionales. En una escala de cero a uno, un país típico de América Latina ofrece una protección de 0,67, superior al patrón mundial (0,44) y al de

los países de mayor desarrollo relativo (0,39). En Argentina, México, Perú y Venezuela la protección es sustancialmente mayor (0,89), mientras que Bolivia, Jamaica y Panamá, que brindan la menor protección en la región, no difieren del patrón mundial (gráfico 7.17).

En cuanto a la participación de los trabajadores en el manejo de las empresas, se considera que hay mayor protección colectiva cuando ellos o los sindicatos tienen derecho a nombrar representantes en el directorio de la compañía, cuando es obligatorio que haya consejos de trabajadores u órganos equivalentes en las firmas, y cuando la participación de los trabajadores en el manejo de las empresas está consagrada en la Constitución. En general, estos mecanismos de participación no están protegidos legalmente en América Latina; tampoco son comunes en el resto del mundo. No obstante, hay grandes diferencias entre países; por ejemplo, entre los países desarrollados, Noruega reúne todos estos criterios, en tanto que en los países angloparlantes o en Japón no existe ninguno de

Gráfico 7.17 Índice de protección de las negociaciones colectivas
(índice 0-3)



Fuente: Djankov et al. (2003).

ellos. En América Latina solo Brasil, Perú, Argentina y Colombia conceden importancia (en ese orden) a algunos de estos mecanismos.

El campo de los conflictos colectivos es el área de la legislación más difícil de tipificar y donde, por lo tanto, las mediciones pueden ser más arbitrarias. El sistema utilizado por los investigadores de Harvard y Yale contempla un conjunto de 11 criterios que miden el nivel de protección del derecho de huelga, la ausencia de restricciones procedimentales a ese derecho, el grado de restricción a las acciones de defensa que los empleadores pueden tomar si se exige por ley el arbitraje por parte del gobierno o de terceros, y si la Constitución protege los derechos de acción industrial. En general en América Latina se protege más a los trabajadores en los conflictos colectivos que en el resto del mundo o en los países de mayor desarrollo relativo. El índice para este grupo de indicadores es 0,62 para un país típico de la región, en comparación con 0,53 a nivel mundial o 0,48 entre los países de mayor desarrollo. Perú, Panamá, Argentina, México y Brasil (en ese orden) son los países que ofrecen la mayor protección, mientras que Jamaica, República Dominicana, Chile y Uruguay brindan la menor protección.

Por consiguiente, en dos de las tres áreas de la legislación de las relaciones industriales –negociación colectiva y conflictos laborales–, en América

Latina tiende a otorgarse mayor protección colectiva a los trabajadores que en el resto del mundo o en los países de mayor desarrollo. El índice que sintetiza todos los aspectos considerados muestra a América Latina con niveles de protección relativamente elevados, especialmente en Perú, Argentina, Brasil, Colombia y México.

¿A quiénes benefician los sindicatos?

Quién gana y quién pierde por la acción de los sindicatos y las disputas colectivas es materia de agudos enfrentamientos, no solo entre las partes involucradas directamente, sino también entre los analistas. Las polémicas son más intensas, precisamente, cuando se supone implícitamente que la relación laboral es un juego de suma cero donde solo pueden ganar unos a costa de otros. La discusión sobre los efectos de los sindicatos también se complica cuando se cree, equivocadamente, que las consecuencias de la acción sindical son semejantes en contextos distintos y que, por consiguiente, las experiencias positivas o negativas pueden trasplantarse a contextos diferentes. En este sentido es preciso empezar reconociendo que ni la teoría ni la evidencia empírica ofrecen una conclusión definitiva sobre el impacto de la acción sindical. En el recuadro 7.7 se explican las razones teóricas de esta ambivalencia. A continuación se sintetizan los resultados de las investigaciones empíricas.

El principal objetivo de cualquier sindicato es mejorar el bienestar de sus afiliados. Con este parámetro, suelen ser exitosos. Los trabajadores afiliados generalmente perciben mayores salarios que los que no lo están. En Estados Unidos la diferencia ha sido estimada en 15% y en la mayoría de los demás países desarrollados, entre 5% y 10%. La variabilidad entre los países en desarrollo es mucho mayor, posiblemente por la diversidad de condiciones de mercado en que operan las firmas, ya que en general los salarios de los trabajadores sindicalizados son mayores en empresas que operan en condiciones menos competitivas en el mercado de productos (Aidt y Tzannatos, 2002). Por eso, los salarios mencionados son mejores en compañías protegidas por aranceles u otras restricciones a las importaciones, debido a que los sindicatos pueden

Recuadro 7.7 La conveniencia de la acción sindical

Los sindicatos pueden generar costos y beneficios para la sociedad. En teoría, pueden generar costos monopólicos en la medida en que interfieran con el libre funcionamiento del mercado laboral y costos de búsqueda de rentas en cuanto traten de crear otras distorsiones y dirigir esfuerzos a extraer rentas de la sociedad. Pero también pueden traer beneficios, ya que operan como canales de información y coordinación entre empresas y trabajadores y como mecanismos de cooperación en el trabajo. Por lo tanto, el impacto de la acción sindical depende del balance entre los costos y los beneficios que sus actividades generan.

Costos monopólicos

El principal objetivo de los sindicatos es mejorar las condiciones laborales de sus afiliados. En un marco teórico elemental pueden alcanzarlo si logran reducir la oferta de trabajo a la que tienen acceso las empresas y obtener así mayores salarios para apropiarse de parte de las ganancias extraordinarias que aquellas pueden lograr por operar en mercados que no son completamente competitivos. Es necesario que los sindicatos controlen la oferta laboral porque de otra forma las compañías contratarían trabajadores no sindicalizados a salarios más bajos. También es preciso que los mercados de los productos de las empresas no sean totalmente competitivos porque de lo contrario no habría rentas que compartir. En este marco teórico los sindicatos generan costos monopólicos a la sociedad debido a que desalientan la inversión en los sectores donde operan, inducen la expansión del empleo en sectores de menor productividad y generan desempleo entre los trabajadores atraídos a los sectores sindicalizados por la diferencia de salarios con respecto a los sectores no sindicalizados.

La discusión sobre estos costos supone implícitamente que el mercado laboral sería perfectamente competitivo en ausencia de los sindicatos. Pero si ese no es el caso, por ejemplo porque las firmas cuentan con poder monopsonico, entonces los sindicatos pueden ayudar a resolver las ineficiencias que resultan de esta distorsión original. Además, no está claro que una multitud de negociaciones entre cada empresa y sus trabajadores individuales sea un método más eficiente de determinar salarios y otras condiciones laborales que un arreglo negociado con un sindicato que fije pautas generales para los contratos individuales, reduciendo los costos de negociación y la incertidumbre.

Costos de la búsqueda de rentas

Los sindicatos pueden generar otros costos a la sociedad porque está en su interés aumentar las rentas que reciben

las empresas con el objeto de poder compartirlas con ellas. Por consiguiente, pueden apoyar políticas distorsionantes, que pueden ser costosas para la sociedad, pero que benefician a las empresas y sindicatos. Los controles a las importaciones son un buen ejemplo. Tienen costos sociales porque los recursos se dirigen hacia los sectores artificialmente más rentables en desmedro de otros que pueden ser más productivos y porque se dedican recursos a disputar la propiedad de las rentas, en lugar de dirigirse a actividades productivas. La búsqueda de rentas por parte de los sindicatos puede además ser muy dañina para la innovación, porque las empresas pueden temer que aquellos se apropien de las ganancias de sus invenciones y optar por reducir su inversión en investigación y desarrollo. Por consiguiente, los sindicatos pueden generar costos de búsqueda de rentas a través de diversos canales.

Beneficios de la participación y resolución de disputas

Un enfoque complementario para apreciar los beneficios de los sindicatos consiste en entender el papel que juegan dentro de la organización de las empresas como canales de información entre la gerencia y los trabajadores y como mecanismos para facilitar la cooperación en el trabajo. Los sindicatos son la voz colectiva de los trabajadores. Permiten intercambiar información sobre preocupaciones que estos últimos no podrían o no desearían expresar en forma individual, y pueden ayudar a las compañías a mejorar el ambiente laboral, ofrecer capacitación más adecuada a las necesidades de los trabajadores y facilitar su aprendizaje. Los sindicatos también pueden ayudar a mantener procedimientos de diálogo que reduzcan el riesgo de huelgas y disputas costosas. También pueden colaborar para que se cumplan los acuerdos entre empresas y trabajadores, reduciendo por consiguiente la incertidumbre, que puede ser muy dañina para la inversión y para que los empleados adopten habilidades específicas para la compañía. Finalmente, cuando se desarrolla un ambiente cooperativo entre la empresa y los sindicatos, estos pueden contribuir a la adopción de mejores técnicas y métodos de trabajo, que eleven la productividad en beneficio de ambas partes. Todos estos son beneficios de la participación y resolución de disputas que los sindicatos pueden brindar a las empresas o sectores donde operan.

En suma, la teoría acerca del carácter beneficioso de los sindicatos para la sociedad es ambigua. Todo depende del balance entre costos y beneficios.

Fuente: Basado en Aidt y Tzannatos (2002, capítulo 3).

compartir las rentas que derivan las empresas de dichas restricciones (Harrison y Hanson, 1999). De ahí que la diferencia de salarios a favor de los trabajadores sindicalizados pueda verse recortada con la liberación del comercio internacional, como ocurrió en México, Uruguay y otros países (véase el capítulo 5).

Los sindicatos contribuyen a reducir las brechas salariales, especialmente entre trabajadores calificados y no calificados (Aidt y Tzannatos, 2002). Sin embargo, en América Latina, su influencia sobre la distribución del ingreso parece ser favorable en algunos países y desfavorable en otros, por razones no bien entendidas. Análisis de corte transversal que comparan en forma estática varios países muestran que a mayor afiliación sindical mejor distribución del ingreso, aun si se aísla la influencia de otros factores que pueden influir sobre la distribución del ingreso (como los impuestos, el gasto público o los pagos de seguridad social a las familias). Según Pagés y Shinkai (2002), un aumento de 10 puntos porcentuales en la afiliación sindical está asociado con una reducción de 6% a 10% en la desigualdad de los salarios. El descenso de la afiliación sindical entre los años ochenta y noventa podría explicar un aumento de 6,6% en la desigualdad salarial, mayor incluso del que efectivamente tuvo lugar (3,1%). Sin embargo, un análisis más detallado por país indica que esta conclusión debe tomarse con cautela, pues no puede aplicarse por igual a todos los casos. Por ejemplo, en México y Venezuela la afiliación sindical contribuye a reducir la desigualdad salarial entre los trabajadores sindicalizados, a pesar de que los sindicatos benefician más a los trabajadores calificados que a los no calificados. Este efecto es lo suficientemente fuerte para que los sindicatos reduzcan la desigualdad salarial total. Según los autores, si no estuvieran los sindicatos, la varianza de los salarios de todos los trabajadores sería 20% mayor en Venezuela y 13% en México.¹⁶ En cambio, en Brasil los sindicatos contribuyen a aumentar la desigualdad tanto entre quienes están afiliados como entre estos y los demás trabajadores.¹⁷

Los sindicatos también parecen contribuir a reducir las brechas salariales entre hombres y mujeres sindicalizados. En México también produ-

cen un efecto semejante a favor de los indígenas (Aidt y Tzannatos, 2002).

Los sindicatos logran otros beneficios para sus trabajadores. En las firmas sindicalizadas la rotación voluntaria es menor y la permanencia en el empleo, mayor (aunque al costo, al menos en parte, de mayores despidos involuntarios).¹⁸ Los trabajadores afiliados trabajan menos horas que los que no lo están, y tienen mayores beneficios en materia de pagos por despido, vacaciones, pensiones, etc. Asimismo, reciben más capacitación que sus pares no sindicalizados, especialmente capacitación directamente relacionada con las actividades de la empresa. Sin embargo, esta evidencia proviene en su mayoría de países desarrollados (Aidt y Tzannatos, 2002). Se desconoce si puede extenderse a América Latina.

Efectos de los sindicatos sobre las empresas

Puesto que es bastante claro que los sindicatos logran beneficiar a sus afiliados, la pregunta que debe responderse es si tal cosa ocurre a costa de las empresas o de otros sectores de la sociedad. En relación con los efectos sobre las primeras, la evidencia es ambigua. Se ha observado con bastante regularidad que las compañías sindicalizadas son menos rentables, especialmente cuando se trata de empresas que gozan de poder de mercado. Sin embargo, los sindicatos parecen ser suficientemente mesurados para no llevar a las firmas a la quiebra. En efecto, no hay evidencia de que las empresas sindicalizadas quiebren con mayor frecuencia que las no sindicalizadas (Aidt y Tzannatos, 2002; Kuhn, 1998). Según se ha comprobado en Estados Unidos y Reino Unido, la presencia de sin-

¹⁶ Según el mismo estudio en Estados Unidos los sindicatos reducen la desigualdad en 8%.

¹⁷ Estas conclusiones de Pagés y Shinkai (2002) para Brasil coinciden con los resultados de Arbache (1999).

¹⁸ Sin embargo, este no es el caso de Uruguay, uno de los pocos países de la región donde se ha estudiado este fenómeno. En Uruguay los trabajadores que trabajan en sectores más sindicalizados tienen menos probabilidad de ser despedidos (Cassoni, Allen y Labadie, de próxima publicación).

dicatos en las compañías parece tener efectos negativos sobre la inversión. En cambio, no se ha encontrado un patrón uniforme sobre el efecto que produce la sindicalización en la productividad. Las diferencias son grandes entre unos sectores y otros, pero tienden a ser positivas cuando se trata de empresas que operan en mercados competitivos y en un ambiente de relaciones industriales poco conflictivas.

Aunque el grueso de los estudios sobre los efectos de los sindicatos en el desempeño de las empresas se refiere a países desarrollados, las conclusiones principales parecen sostenerse también para los países latinoamericanos. Utilizando un panel de empresas en el sector manufacturero de Perú, Saavedra y Torero (de próxima publicación) observan que la presencia de sindicatos reduce la rentabilidad de las compañías, efecto que aumenta con la densidad sindical. Un estudio centrado exclusivamente en fincas cafeteras en Guatemala también ha encontrado efectos negativos de la sindicalización sobre la productividad (Urizar y Lee, 2003). Menezes Filho et al. (2002) comprueban que en Brasil la presencia de sindicatos también reduce la rentabilidad de las empresas manufactureras.¹⁹ No obstante, Brasil es uno de los pocos países donde la participación de los trabajadores en ciertos aspectos del manejo de las empresas es obligatoria. El estudio citado presenta evidencia de que la introducción de estos mecanismos (en particular, la participación en las ganancias) contribuyó al desempeño de las empresas en términos de productividad y rentabilidad, y de que este impacto fue mayor en las empresas más sindicalizadas, posiblemente porque los sindicatos facilitan la comunicación entre la dirección de las empresas y los trabajadores.

Efectos de los sindicatos sobre la economía en su conjunto

El tema que requiere más cautela antes de saltar a cualquier conclusión es el referente a los efectos de los sindicatos sobre la economía en su conjunto. Esto se debe no solo a las limitaciones de la investigación empírica, sino también a que la influencia de la acción sindical depende fundamentalmente

de elementos contextuales, y en especial de la coordinación entre sindicatos y/o empresas.

En su reseña de estudios comparativos entre países (en su mayoría de la OCDE), Aidt y Tzannatos (2002) observan lo siguiente:

- La densidad sindical [proporción de los trabajadores afiliados a un sindicato] en sí presenta una relación muy débil o quizá nula con indicadores del desempeño de la economía como tasa de desempleo, inflación, tasa de empleo, crecimiento real de las remuneraciones, oferta de mano de obra, celeridad del ajuste a shocks salariales, flexibilidad del salario real, y productividad de la mano de obra y de la totalidad de los factores. Sin embargo, hay una excepción importante: la densidad sindical presenta una correlación negativa con la desigualdad de los ingresos laborales y la dispersión salarial. No obstante, hasta esta conclusión debe tomarse con cautela en relación con los países latinoamericanos.

- La cobertura de las negociaciones colectivas [proporción de la fuerza laboral amparada por un contrato colectivo] tiende a estar asociada a un mayor crecimiento del salario real (sin influir en el crecimiento de la productividad), tasas de empleo más bajas, tasas de desempleo más altas y mayor inflación. Al igual que la densidad sindical, la cobertura de las negociaciones colectivas presenta una correlación negativa con una mayor desigualdad de los ingresos y la dispersión salarial. (Aidt y Tzannatos 2002: 11).

Las conclusiones anteriores implican que la acción sindical puede tener efectos importantes para la sociedad en su conjunto. Sin embargo, tales efectos dependen de circunstancias que difieren entre países, en particular, especialmente el grado de coordinación entre los sindicatos y/o entre las empresas en las negociaciones salariales. Por ejemplo, entre 1985 y 1991 en Uruguay los sindicatos operaban bajo un arreglo de negociaciones secto-

¹⁹ Según este estudio, la densidad sindical tiene un efecto no lineal sobre la productividad (positivo y creciente hasta niveles intermedios, y luego gradualmente descendente hasta llegar a ser negativo).

Recuadro 7.8 Efectos de los sindicatos*Indicaciones*

Los sindicatos dan voz a los trabajadores y facilitan el diálogo entre estos y empresas. Asimismo, previenen los conflictos entre unos y otras, buscando soluciones con las cuales todos salgan ganando y ayudando a aumentar la productividad. Consiguen aumentos de salarios, mejores condiciones de trabajo y mayores niveles de empleo para los trabajadores comprendidos en las negociaciones.

Efectos secundarios

Los sindicatos a menudo reducen las ganancias y las inversiones y pueden promover políticas ineficientes y comportamientos rentistas que benefician a sus afiliados pero no a la sociedad en general. Los efectos secundarios son mucho menos preocupantes en las firmas y sectores sujetos a competencia interna y externa.

Advertencia

Es difícil prever los beneficios y los efectos secundarios porque son sensibles al marco jurídico que rige las relaciones industriales, al grado de coordinación entre los sindicatos, y a la coordinación entre estos, el Estado y las organizaciones empresariales.

riales tripartitas con la intervención del gobierno, lo cual implicaba un alto grado de coordinación. En cambio, a partir de 1992 tienen libertad de negociación sin intervención del gobierno y dentro de cada firma. En este nuevo régimen son mínimas las posibilidades de coordinación.

Es importante distinguir coordinación de centralización, ya que esta última se refiere estrictamente al nivel en el cual se realizan las negociaciones (en la planta, la empresa, el sector o la economía en su conjunto). Esto significa que puede haber coordinación entre los sindicatos o entre las empresas aun cuando haya un sistema totalmente descentralizado en la negociación. La existencia de organizaciones sindicales y de gremios empresariales facilita la coordinación entre sindicatos y compañías, aunque las decisiones salariales estén descentralizadas.

La evidencia para los países desarrollados sugiere que los países donde los procesos de negociación colectiva se coordinan en el ámbito nacional tienden a experimentar tasas de desempleo menores y menos persistentes, menor desigualdad salarial y menos interrupciones por huelgas que aquellos países donde la coordinación ocurre a nivel sectorial o donde no hay coordinación. También se ha encontrado sustento para la tesis de que la coordinación a nivel intermedio o sectorial produce los peores resultados en términos de productividad y rigidez salarial. Aunque estas conclusiones se aplican más para los años setenta y ochenta, la siguiente afirmación resulta válida en general para los países desarrollados: "Un nivel elevado de densidad sindical y cobertura de las negociaciones colectivas no contribuye a un desempeño deficiente en lo que se refiere a desempleo siempre que se complemente con un alto nivel de coordinación de las negociaciones (especialmente entre empleadores)." (Aidt y Tzannatos, 2002: 13).

Por consiguiente, la coordinación de los procesos de negociación colectiva puede evitar algunos de los efectos negativos que la acción sindical podría tener sobre la economía cuando los sindicatos o las empresas actúan en forma no coordinada. Pero la coordinación también acarrea sus propios riesgos, especialmente cuando se basa en procesos centralizados de negociación. Puede reducir la presión competitiva sobre las empresas, las que actuando mancomunadamente podrían subir los salarios sin una mejora correspondiente de la productividad, lo cual se traduciría en bajo crecimiento, inflación o desempleo. Este riesgo es significativo en economías poco integradas al resto del mundo. La coordinación centralizada también puede reducir los incentivos de colaboración entre las empresas y sus sindicatos para compartir información y mejorar la productividad, y elevar los riesgos de huelgas nacionales que pueden tener altos costos para la sociedad en su conjunto.

Los sindicatos pueden influir en la capacidad de ajuste de las economías y en su disposición a adoptar reformas, asunto de gran importancia para América Latina. De todas las instituciones laborales examinadas en este capítulo, únicamente los sindicatos parecen influir en la profundidad y eficacia

de las reformas macroeconómicas y estructurales, según un análisis de la experiencia de más de 100 países entre 1980 y 1996 (Forteza y Rama, 2002). Los países con mayores tasas de sindicalización tienden a experimentar mayores recesiones antes de llegar a adoptar medidas de ajuste, y posteriormente se recuperan con más lentitud. Estos resultados sugieren que en la mayoría de los países los sindicatos contribuyen a dilatar y diluir las reformas. Sin embargo, no está claro si ello se aplica por igual a países con distintos niveles de coordinación

de las negociaciones colectivas y otros factores institucionales que pueden influir en la interacción entre los gobiernos, los sectores empresariales y los trabajadores en la toma de decisiones macroeconómicas.

En resumen, los sindicatos pueden aportar importantes beneficios a la sociedad, pero también acarrear costos sustanciales, según diversos factores institucionales, económicos y culturales (véase en el recuadro 7.8 un resumen de los costos y beneficios de la sindicalización).

Cuadro apéndice 7.1 Efectos económicos de leyes y regulaciones laborales: países latinoamericanos y desarrollados, 1995–2001

Variable dependiente	Tasa de empleo	Tasa de desempleo	Crecimiento del empleo ^a	Porcentaje de trabajadores por cuenta propia	Crecimiento de la productividad total de los factores ^b	Crecimiento del PIB real por trabajador ^b	Porcentaje de desempleados por más de un año
Condiciones de trabajo	-7,24	3,12	-2,53	12,67	0,38	1,35	31,83
t-estadístico	(1,27)	(0,67)	(1,21)	(2,40)**	(0,27)	(0,89)	(1,64)
Número de observaciones	54	39	40	33	64	83	38
R ²	0,11	0,13	0,13	0,75	0,05	0,03	0,11
Seguridad social	-3,61	1,02	-1,77	-0,87	-0,71	-0,30	
t-estadístico	(1,62)	(0,71)	(2,31)**	(0,29)	(1,66)	(0,71)	
Número de observaciones	54	39	40	33	64	83	
R ²	0,12	0,13	0,21	0,7	0,09	0,02	
Contribuciones a la seguridad social (porcentaje del salario)	-12,48	3,86	-3,16	-0,08	0,61	1,64	73,04
t-estadístico	(1,97)	(0,93)	(2,14)**	(0,01)	(0,33)	(0,79)	(4,51)***
Número de observaciones	42	36	32	38	40	42	40
R ²	0,18	0,12	0,29	0,7	0,23	0,17	0,39
Protección del empleo (medida Djankov)	0,60	-0,64	1,67	0,77	-0,30	0,49	-3,45
t-estadístico	(0,10)	(0,18)	(0,80)	(0,16)	(0,23)	(0,35)	(0,20)
Número de observaciones	54	39	40	33	64	83	38
R ²	0,08	0,12	0,11	0,7	0,05	0,02	0,05
Protección del empleo (medida Heckman y Pagés)	-1,38	-0,97	0,32	-0,36	0,05	0,17	-0,15
t-estadístico	(1,37)	(1,52)	(1,08)	(0,36)	(0,16)	(0,67)	(0,47)
Número de observaciones	42	37	32	38	40	41	42
R ²	0,21	0,17	0,24	0,71	0,19	0,34	0,12

** Significativo al 5%.

*** Significativo al 1%.

^a Número de empleados, 1990–2001.^b 1995–99.

Nota: El PIB per cápita en dólares estadounidenses se usa como control en todas las regresiones. La constante es también estimada, aunque no se reporta.

Fuente: Los datos sobre trabajo por cuenta propia están basados en Blanchard (2002) y encuestas de hogares del BID. Los datos sobre la seguridad social están basados en Djankov et al. (2003). Los datos sobre las contribuciones a la seguridad social como porcentaje del salario se basan en Heckman y Pagés (de próxima publicación). Las medidas de protección del empleo se basan en Djankov et al. (2003) y Heckman y Pagés (de próxima publicación).

APÉNDICE 7.2. LA VELOCIDAD DEL AJUSTE Y LAS INSTITUCIONES DEL MERCADO LABORAL

En este apéndice se resume el trabajo reciente de Caballero y Engel (2003) en el que se analiza la relación entre la velocidad a la cual las empresas ajustan el empleo ante las variaciones en el entorno económico y las instituciones del mercado laboral.

El primer paso es computar una medida de la velocidad del ajuste (λ). Para ello se utiliza la siguiente expresión:

$$[1] \quad \Delta l_{jit} = \lambda(l_{jit}^* - l_{jit-1}) = \lambda(l_{jit}^* - l_{jit} - \Delta l_{jit})$$

donde l y l^* representan el nivel observado y deseado de empleo (en logaritmos) para el sector i en el país j y el período t . Para estimar la brecha entre el nivel corriente y deseado de empleo: *brecha* = $(l_{jit}^* - l_{jit-1})$, se supone que los salarios serían iguales a la productividad marginal nominal de la mano de obra en ausencia de costos de ajuste. Después de algunos cálculos algebraicos se obtiene la siguiente expresión:

$$[2] \quad l_{jit}^* - l_{jit} = \Omega \frac{nmpl_{jit} - w_{j,t} - \phi_{jit}}{1 - \alpha \gamma_i}$$

donde *nmpl* es la productividad marginal nominal de la mano de obra (en logaritmos), w representa los salarios (también en logaritmos). Para evitar el uso de salarios, estos se sustituyen por el promedio simple de *nmpl* por país y año. El denominador es uno menos la participación de la mano de obra y ϕ es una variable que explica las diferentes composiciones de trabajadores entre industrias en diferentes países.¹ Este parámetro se estima como el promedio simple en $t-2$ y $t-1$ de la diferencia entre *nmpl* y w . Por último, Ω es un parámetro relacionado con la sustitución entre horas y empleo. Dicho parámetro se estima reformulando la expresión [2] como:

$$[3] \quad \Delta l_{jit} = -\Omega \frac{\Delta nmpl_{jit} - \Delta w_{j,t}}{1 - \alpha \gamma_i} + \Delta l_{jit}^*$$

y haciendo uso del hecho de que en una regresión no reportada el coeficiente obtenido para este parámetro es igual a 0,3.

Para computar los datos del producto nominal y el empleo de la ecuación [1] se utilizan datos de la base de datos sobre estadísticas industriales de la ONUDI. Dicha base de datos contiene información correspondiente al período 1963-2000 para los 28 sectores manufactureros del código de tres dígitos de la ISIC (revisión 2). El análisis se centra en 51 países (OCDE y América Latina) durante el período 1980-2000 para los cuales se cuenta con información sobre seguridad del empleo en Djankov et al. (2003) y Heckman y Pagés (de próxima publicación).

El cuadro de este apéndice presenta los resultados de estimar la ecuación [1]. En la columna 1 figuran los resultados sin incluir el término de interacción (Brecha * Protección del empleo). Como era de esperarse, el coeficiente estimado de brecha es positivo y significativamente diferente de cero a niveles convencionales de confianza: las variaciones en el empleo son proporcionales a la brecha entre salarios y el producto marginal del trabajo. Las estimaciones puntuales del coeficiente λ sugieren que, en promedio, las empresas cierran el 75% de la brecha entre los niveles corriente y deseado de mano de obra.

La columna 2 incluye una interacción entre la brecha computada y el índice de protección del empleo de Djankov et al. (un valor más alto implica mayor protección en el empleo). El coeficiente estimado de interacción (Brecha * Protección del empleo) es positivo y (marginamente) significativo, contrariamente al efecto esperado de la protección del empleo sobre los costos del ajuste. Una posible explicación para este hallazgo es la variación entre países en el grado de aplicación de las regulaciones del mercado laboral.

Para verificar esta hipótesis, la columna 3 incluye un término de interacción adicional en la especificación (Brecha * Protección del empleo * Imperio de la ley). Como es de esperarse, el coeficiente estimado de esta triple interacción es negativo y estadísticamente significativo. En los países en que la protección del empleo y el imperio de la ley son mayores, la velocidad del ajuste es menor.

Velocidad de ajuste y regulaciones en el mercado de trabajo

	(1) dl	(2) dl	(3) dl	(4) dl	(5) dl	(6) dl	(7) dl	(8) dl	(9) dl
Brecha	0,754 (0,011)***	0,752 (0,019)***	0,771 (0,018)***	0,841 (0,048)***	0,697 (0,019)***				
Brecha * Protec. empleo D (Djankov et al.)		0,007 (0,045)	-0,086 (0,050)*	-0,090 (0,050)*	-0,142 (0,051)***	-0,152 (0,051)***	0,197 (0,055)***		
Brecha * Imp. ley			0,040 (0,016)**	0,041 (0,015)***			0,052 (0,017)***		-0,001 (0,021)
Brecha * Protec. empleo D * Imp. ley			-0,129 (0,041)***	-0,130 (0,040)***			-0,112 (0,041)***		
Brecha * Protec. empleo H (Heckman)							-0,032 (0,009)***		(0,009)***
Brecha * Protec. empleo H * Imp. ley									0,001 (0,008)
Brecha * Ingresos medianos/altos					0,085 (0,016)***	0,080 (0,017)***	0,095 (0,025)***	0,096 (0,025)***	0,096 (0,033)***
Brecha * Ingresos medianos					-0,001 (0,001)	0,007 (0,004)*	0,007 (0,004)*	0,013 (0,005)***	0,013 (0,005)***
Brecha * Ingresos bajos					0,179 (0,024)***	0,179 (0,024)***	0,203 (0,032)***	0,152 (0,041)***	0,155 (0,060)***
Nº de observaciones	20.332	20.332	20.332	20.332	20.332	20.332	20.332	10.676	10.676
R ²	0,71	0,71	0,72	0,72	0,72	0,72	0,72	0,73	0,73
Brecha * ISIC dummies	No	No	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí

* Significativo al 10%.

** Significativo al 5%.

*** Significativo al 1%.

Nota: La variable dependiente es el cambio en el empleo. Los valores más altos de la brecha reflejan menor velocidad. Cada regresión tiene un efecto fijo por país y por año. Los errores estándar robustos están entre paréntesis. Omega = 0,3. La medida de protección del empleo proviene de Djankov et al. (2003). La medida de Heckman, de Heckman y Pagés (de próxima publicación).

El efecto de los coeficientes estimados de la velocidad del ajuste es grande. Pasar del 20% inferior de protección del empleo al 20% superior reduce la velocidad del ajuste de alrededor de 0,6 a menos de 0,1 con un alto imperio de la ley. La misma variación tiene un efecto menor en los países en que el imperio de la ley es débil: de 0,6 a 0,4.

Los resultados anteriores son robustos a la adición de interacciones entre brecha y sector para neutralizar el efecto de las diferencias en la veloci-

dad del ajuste de diferentes sectores (columna 4); de las interacciones de las variables ficticias del nivel del ingreso con las interacciones de la brecha (columnas 5 a 7), y de medidas alternativas de seguridad del empleo (columna 8).

¹ La participación de la mano de obra es igual a la elasticidad trabajo-producto dividida por el margen de ganancias. Se supone que este coeficiente es igual entre países pero varía en los distintos sectores.