

I. Ingresos del trabajo y equidad

La distribución del ingreso se mide normalmente bajo dos grandes perspectivas: la distribución de las retribuciones relativas a los factores de producción y la distribución de los ingresos, independientemente de su naturaleza, según tamaño o porciones de la población total de referencia.

1. Distribución funcional del ingreso

Se refiere a la distribución de los ingresos entre aquellos provenientes del trabajo y del excedente de explotación. El excedente de explotación, es un concepto de las cuentas nacionales a valor bruto, que se compone de: las utilidades netas; el ingreso de los trabajadores independientes; las rentas, los intereses y dividendos de inversionistas; la depreciación del capital fijo y los ingresos del gobierno central.

La proporción del producto que captan los trabajadores en América Latina se ubica en torno a un 40 por ciento. En cambio en los países desarrollados esta proporción supera holgadamente el 50 por ciento. En América Latina, por otra parte, se han dado casos en ciertos países¹, en que la proporción del ingreso que va al trabajo supere la barrera del 50 por ciento².

Cuadro 1 / Participación de los salarios en el producto (en tanto por ciento)

SALARIOS/PIB	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Colombia	42.0	43.0	43.0	44.0	43.0	41.0	38.0	38.0	38.0	n.d	n.d
Costa Rica	50.0	43.0	39.0	44.0	45.0	47.0	46.0	47.0	48.0	48.0	n.d
Chile	38.0	41.0	42.0	38.0	36.0	33.0	35.0	35.0	37.0	37.0	38.0

Fuente: PREALC 1990

1 Jaime Mezzera, Robert Christen 1996, Políticas de apoyo a las medianas y pequeñas empresas, Santiago.

2 Chile llegó a distribuir cerca del 53 por ciento del PIB a los trabajadores en 1973 durante la Administración del Presidente Salvador Allende (1970-73). El nivel culmine alcanzado durante el Gobierno de la Unidad Popular, dio continuidad al proceso progresivo ya iniciado por el Gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva entre 1964-70. Empero, durante la Presidencia de Jorge Alessandri (1958-64) la participación de los salarios en el producto era inferior a la del período de Frei Montalva. Quizás por ello se le califica a Alessandri como el Gobierno de los Gerentes, al de Frei como el Gobierno de la Tecnocracia reformista, dominado por la clase media, y al de Allende como el Gobierno de los trabajadores. En menos de 20 años, Chile pasó de un Gobierno Conservador (Alessandri), a uno de Centro (Frei), a uno de izquierda (Allende), y luego a uno Militar (Pinochet). La pugna distributiva fue profundamente influida por este ciclo político con un ciclo favorable para los trabajadores y luego una reversión dramática a partir de 1974, en que el desempleo abierto se elevó hasta el 25 por ciento, mientras los salarios reales se desplomaban. Esos efectos combinados significaron una pérdida equivalente al 20 por ciento del PIB, cuando la participación de los salarios llegó a representar un 33 por ciento del PIB en 1985.



De qué depende la distribución funcional de los ingresos y sus variaciones a lo largo del tiempo? Los factores, productividad de los factores productivos, calificación de la mano de obra, abundancia o escasez de mano de obra, poder de negociación de los trabajadores, poder monopólico de los productores, poder monopsonico de los demandantes de mano de obra, nivel de ocupación, poder adquisitivo real de los salarios, y las políticas públicas de ingresos. El juego de ese conjunto de fuerzas determina una proporción agregada entre la participación del trabajo en el producto y lo que captan los demás factores. Es una primera aproximación, muy gruesa por cierto, para establecer el resultado de lo que algunos denominan la pugna distributiva.

Visto desde la perspectiva de Michael Kalecki³, la distribución funcional del ingreso se determina a partir de los *mark-ups* (márgenes) de los empresarios respecto de sus costos variables (insumos más costo de la mano de obra) con los cuales establecen sus precios de venta. Desde este punto de

vista, se pensaba que la participación de los salarios en el producto mantenía una proporción constante a lo largo del tiempo. En la región, diversas contabilidades nacionales, como las ilustradas en el Cuadro 1 señalan que la situación en Latinoamérica es diferente y que las fluctuaciones de año en año pueden llegar a ser muy significativas.

La realidad latinoamericana estaría demostrando que existe bastante flexibilidad en el mercado de trabajo (situación diametralmente opuesta a la Europa que conocía Kalecki). En períodos de crisis o de contracción del PIB, la participación de los salarios se comprime, para permitir un alza de los *mark-ups* y con ello un alza de las ganancias. Así el sector empresarial compensa sus posibilidades de pérdidas y se las transfiere a la mano de obra, ya sea como desempleo abierto, subempleo o disminución de los salarios reales, es decir, reduciendo la nomina de salarios.

Así, por ejemplo, en Chile, la participación de los ingresos laborales en el

producto (PIB) se mantuvo durante los años sesenta en torno al 40 por ciento. A comienzos de los años setenta, esa proporción se elevó por sobre el 50 por ciento, para luego caer sistemáticamente, desde 1972, hasta caer a cerca del 33 por ciento en 1985. En veinte años, la participación de los trabajadores en el producto perdió 20 por ciento del PIB. Esa pérdida, medida a precios de 1996, es de alrededor de US\$15,000 millones anuales. A partir de 1985 la tendencia descendente se revirtió y hacia 1993 se recuperó los niveles de participación que tenían los trabajadores chilenos en 1965. Se trata por lo tanto, para el caso de una economía como la chilena, de un indicador que puede alcanzar muy importantes variaciones en el tiempo, representando a su vez esas grandes variaciones significativas ganancias o pérdidas, en términos porcentuales del PIB, para los trabajadores en relación al capital y los rentistas.

3 George R. Feiwel, The intellectual capital of Michal Kalecki



2. Distribución del ingreso según tamaño

La distribución funcional del ingreso, como una primera aproximación para la medición de la equidad en una sociedad cualquiera, es valiosa por cuanto complementa la dimensión exclusivamente económica de las cuentas nacionales, pero es claramente insuficiente para comprender las dimensiones sociales del desarrollo.

La distribución del ingreso según tamaño agrega importantes dimensiones adicionales para la comprensión de la estructura de la distribución de los ingresos. Así por ejemplo, si se trabaja con quintiles de la población observada, es posible conocer el rango de la distribución de los ingresos entre el quintil (20 por ciento) de la población más pobre (normalmente indígena en América Latina) y el quintil de la población de más altos ingresos. Es decir, la brecha entre ricos y pobres.

El segundo quintil contiene normalmente al valor de la moda del ingreso,

el tercer quintil representa el ingreso mediano, mientras el cuarto quintil incluye normalmente al valor del ingreso promedio. Es decir, la distribución del ingreso según tamaño por quintiles entrega la información sobre tres importantes medidas de tendencia central de toda distribución: la moda, la mediana y el promedio. Y dependiendo del orden en que aparezcan estas tres medidas, entrega además información sobre la forma de la curva de distribución, es decir si es sesgada hacia la derecha (moda, mediana y promedio) o hacia la izquierda.

Si la distribución según tamaño se hace por medio de deciles, se pueden agregar los primeros cuatro deciles (40 por ciento) e identificar a la población que en América Latina cae normalmente bajo la línea de la pobreza. Los siguientes cuatro deciles se pueden identificar con la típica clase media de la región, mientras los últimos dos deciles suelen considerarse como el estrato de altos ingresos.

Si este tipo de medición se aplica al caso chileno, recién presentado en re-

lación a la distribución funcional del ingreso, arroja la siguiente información adicional sobre la equidad distributiva: entre 1968 y 1990 el porcentaje del ingreso nacional captado por los pobres se mantuvo prácticamente inalterado, puesto que creció al ritmo del ingreso total. En cambio el porcentaje del ingreso nacional apropiado por el grupo de altos ingresos ganó 7 puntos porcentuales, exactamente el porcentaje de participación que perdió la clase media en ese mismo período de tiempo

3. Distribución de las remuneraciones

A las dos aproximaciones clásicas de la medición del fenómeno distributivo, se puede agregar una dimensión más microeconómica y por lo tanto más homogénea sobre la distribución de los ingresos y que consiste en concentrarse en el análisis de la distribución de los ingresos provenientes del trabajo. Es decir, analizar la distribución de las remuneraciones, sean éstas salarios o ingresos netos de los trabajadores independientes.



Cuadro 2 / Distribución de los ingresos del trabajo (en salarios promedio por quintil)

Países ⁴	I Quintil	II Quintil	III Quintil	IV Quintil	V Quintil	Rango
Chile	20 (100)	34 (170)	45 (225)	67 (335)	215 (1075)	11
Panamá	58 (100)	152 (262)	225 (388)	321 (553)	754 (1300)	13
Paraguay	115 (100)	267 (232)	418 (363)	595 (517)	2160 (1878)	19

Fuente: Guillermo García-Huidobro, en base a informaciones oficiales⁵.

Esta aproximación permite conocer los aspectos de equidad presentes en el mercado de trabajo. Permite, por ejemplo, conocer qué proporción de los trabajadores perciben ingresos por sobre y debajo de una determinada línea de pobreza o respecto de un determinado costo de canasta básica alimentaria per cápita.

Asimismo, desde esta perspectiva, es posible identificar qué incidencia tiene entre los diferentes estratos de ingreso, factores explicativos tales como: edad, género, actividad económica, tipo de ocupación, categoría ocupacional, informalidad, nivel de educación. El conocimiento de tales relaciones facilita el diseño de políticas de ingresos que ataquen los problemas de pobreza, equidad y de concentración de ingresos en sus raíces en lugar de las apariencias.

En los estratos de más bajos niveles de ingreso proveniente del trabajo⁶ se concentran las mujeres, los jóvenes, los adultos mayores, los campesinos, los trabajadores no calificados, los trabajadores de los segmentos tradicionales y la mano de obra con sólo educación primaria o menos.

En los estratos de ingresos medios⁷, se incluyen las tres medidas de tendencia central de toda distribución: moda, mediana y promedio. Los empleados públicos es el grupo individual más representativo en este estrato.

El estrato de más altos ingresos, el quinto quintil, reúne a los patrones; los gerentes, administradores; los profesionales y técnicos de mayor éxito, los varones en edad madura; los ocupados en establecimientos financieros, los trabajadores de establecimientos modernos de punta y la mano de obra de mayores niveles educativos.

4. Estructura de las remuneraciones en mercados de trabajo heterogéneos⁸

Los mercados de trabajo distan mu-

4 En pesos chilenos mensuales, en dólares mensuales y en guaraníes mensuales.

5 Guillermo García Huidobro 1992, Banco de Datos sobre el mercado de trabajo de Chile: empleo, ingresos y pobreza, PREALC, Santiago. Guillermo García Huidobro 1991, Estadísticas sobre: empleo, ingresos y pobreza en Panamá, PNUD-PREALC, Panamá. Guillermo García Huidobro 1997, Políticas de salario en Paraguay, OIT, Santiago.

6 40 por ciento de los hogares, donde a menudo están los indigentes y los pobres.

7 40 por ciento de los hogares, incluye el tercer y cuarto quintil.

8 Guillermo García-Huidobro y Ricardo Infante (1990).



cho de ser homogéneos, especialmente los latinoamericanos en donde existe la presencia de fuertes elementos de heterogeneidad estructural.

A grandes rasgos se podrían identificar tres tipos de mercado de trabajo claramente diferenciables:

- a) mercados de trabajo con oferta ilimitada de mano de obra;
- b) mercados de trabajo normales, como los postulados por la teoría económica convencional, con una oferta de mano de obra con una pendiente positiva y creciente y una demanda por mano de obra con una pendiente negativa y creciente;
- c) mercados de trabajo con oferta absolutamente inelástica de mano de obra

Dependiendo de las proporciones que represente cada uno de estos tres tipos de mercado de trabajo en el empleo total, el efecto sobre el nivel y la estructura de los salarios será de enorme importancia.

En efecto, en países latinoamericanos

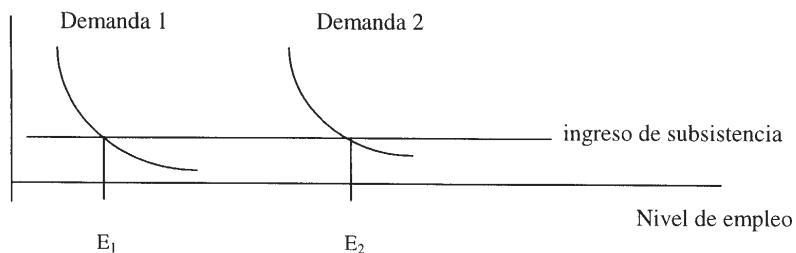
donde el sector campesino representa un importante porcentaje del empleo total, los salarios promedio tenderán a ser más bajos que en países con una mayor proporción de población urbana, es el caso de Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Perú. Asimismo, los salarios medianos se ubicarán muy cerca del nivel de subsistencia y del nivel de ingresos de los campesinos y por ende de los mercados con oferta ilimitada de mano de obra.

En estos casos extremos, el problema central de la pobreza y los bajos ingresos prácticamente se confunde con el problema del empleo y de la calidad de los puestos de trabajo de los mercados con oferta ilimitada de mano de obra. Mientras subsista ese excedente de mano de obra rural, la curva de oferta de mano de obra tenderá a ser muy elástica y con una pendiente casi cero, a un nivel muy cercano al ingreso de subsistencia de los campesinos⁹.

Figura 1 / Mercados de trabajo con oferta ilimitada de mano de obra (el caso de la mano de obra campesina y del sector informal urbano)

Políticas de salarios y equidad

Guillermo García Huidobro



⁹ Arthur Lewis 1954, Crecimiento económico con oferta ilimitada de mano de obra. Publicado en *The Manchester School of Economics and Social Studies*, en mayo de 1954.



Figura 2 / Mercados de trabajo normales (el caso de los trabajadores del sector moderno y del sector industrial)

Figura 2 Mercados de trabajo normales
el caso de los trabajadores del sector moderno y del sector industrial

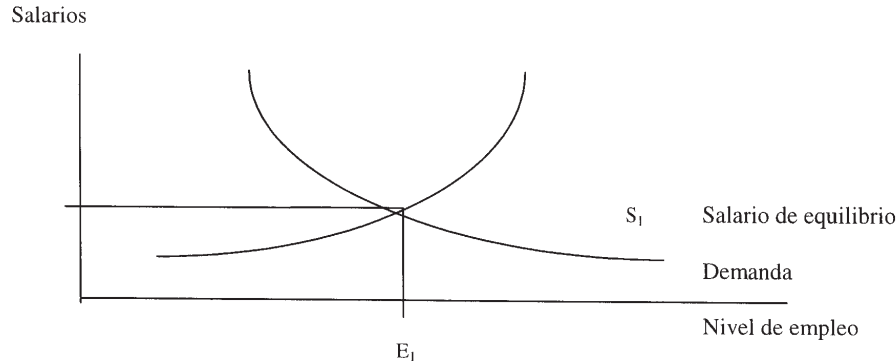
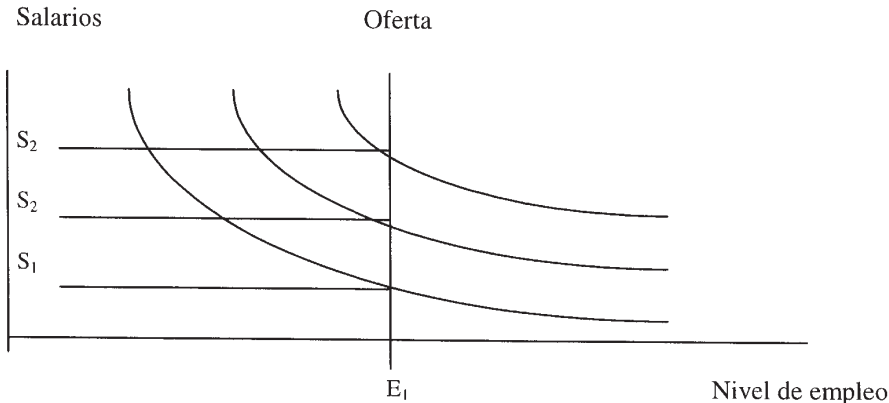


Figura 3 / Mercados de trabajo con oferta inelástica de trabajo (el caso de los trabajadores altamente calificados, artistas y deportistas afamados)

Figura 3 Mercados de trabajo con oferta inelástica de trabajo
el caso de los trabajadores altamente calificados, artistas y deportistas afamados



El problema de la informalidad urbana, como en el caso del Perú, tiende a asemejarse al fenómeno de la alta incidencia de empleo rural y campesino de países como Bolivia y Guatemala, ya que los trabajadores informales urbanos del Perú encierran una alta proporción de trabajadores migrantes desde las áreas rurales, habiendo cambiado su subempleo rural por un subempleo urbano. El empleo informal urbano es, en estos casos, una forma urbana de mercado de oferta ilimitada de mano de obra a niveles de ingreso de subsistencia que deprimen los salarios en los mercados de oferta normal o convencional.

II. Políticas de salarios y equidad

Las políticas de salario constituyen una dimensión específica de las llamadas políticas de ingreso que incluyen ganancia, sobre las rentas y en ciertos casos políticas de precios. A continuación el tema se concentrará exclusivamente en la política de salarios.



1. Política de salarios mínimos

La fijación de salarios mínimos oficiales tiene propósitos basados en criterios de justicia social. Por lo tanto corresponde analizar esta política desde la perspectiva de la equidad. La racionalidad económica debe estar presente, pero tan sólo para evitar efectos no esperados y negativos sobre los niveles de empleo y de inflación.

La política de salarios mínimos tiene como propósito proteger a los trabajadores con menor poder de negociación en el mercado de trabajo: a los menos calificados, no organizados e insertos en ocupaciones ocasionales, de baja productividad. La protección consiste básicamente en establecer un salario piso, bajo el cual no debería contratarse mano de obra, por tratarse de niveles que no le permitiría al trabajador ni siquiera reponer la energía gastada durante su jornada laboral, o que le impediría sustentar a su familia a niveles dignos de subsistencia¹⁰.

En la política de salarios mínimos, cuando el cálculo de sus ajustes se

basa sólo en el costo de una canasta familiar básica alimentaria¹¹, el argumento de la capacidad económica de las empresas como criterio para la fijación del piso mínimo no tiene aside-ro¹². La situación es más bien la inversa, la autoridad no debería permitir la existencia de actividades económicas, que por la naturaleza del producto que se proponen vender, o que por su precario nivel tecnológico o su organización no estén en condiciones de pagar a sus trabajadores el salario mínimo legal establecido. Es decir, en tales casos, el piso mínimo se debe establecer en función de las necesidades básicas de los individuos y del costo que tiene satisfacer dichas necesidades a los precios corrientes del mercado.

Por ello el concepto del costo de una canasta básica salarial es un elemento clave de la política de salarios mínimos. La canasta básica salarial, independientemente de su contenido concreto, debe estar relacionada al costo de mantener a una familia tipo y por lo tanto es un concepto que se mide en unidades per cápita familiares.

El contenido de la canasta básica salarial variará entre países, tanto en su contenido específico, que debe atender a los patrones históricos de consumo de cada sociedad, como en su calidad, en relación al nivel de desarrollo económico alcanzado. Así, algunos países definirán una canasta básica salarial cuyo contenido sea exclusivamente alimentario, para reponer las calorías y proteínas necesarias para la sobrevivencia nutricional del trabajador y sus miembros de la familia. Este es el caso más difundido en Latinoamérica.

10 OIT 1992, Salarios Mínimos: mecanismos de fijación, aplicación y control. Conferencia Internacional del Trabajo 79 Reunión, Ginebra.

11 Para reponer las 2000 calorías y las proteínas que requiere diariamente el ser humano, por su actividad normal.

12 Una situación diferente es la que ocurre en países como Japón donde los salarios mínimos consideran una canasta básica salarial bastante amplia y superior a la canasta básica alimentaria. En esos casos, se comprende fijar una banda para el salario mínimo con un techo superior que no debe afectar la rentabilidad de las empresas, para evitar la inflación y el desempleo.



Otros países, como Costa Rica por ejemplo, incluyen en su canasta salarial artículos para satisfacer necesidades básicas más allá de las meramente nutricionales: transporte, costo de la energía, vestuario, etc. En esos casos. La política de salarios mínimos se propone un nivel de vida decorosa o digna para los trabajadores y sus miembros de la familia.

Costa Rica es probablemente el caso de la experiencia más exitosa en materia de política de salarios mínimos conocida en la región. En una investigación realizada por el Instituto de Nutrición para Centroamérica y Panamá (INCAP)¹³, que cuenta con el patrocinio de la OMS-OPS y otros organismos internacionales, sobre los efectos de casi cincuenta años de política ininterrumpida de fijación de salarios mínimos en ese país, arrojaba resultados muy positivos.

En el caso costarricense es posible constatar que una política de salarios mínimos bien diseñada no produce problemas de empleo ni inflacionarios y que es un instrumento de enorme

relevancia para realizar políticas de estabilización y de ajuste estructural con rostro humano, minimizando sus costos sociales y brindándole legitimidad al modelo económico y social escogido, con sus consecuentes ventajas en términos de estabilidad política.

La fijación de los salarios mínimos, además de tomar en consideración el costo de una determinada canasta básica salarial, debe relacionar al individuo trabajador con su familia. La canasta básica salarial debe por lo tanto ser medida de acuerdo a su costo mensual y para satisfacer las necesidades básicas de todos los miembros de la familia del trabajador. De modo que el tema del tamaño familiar a considerar es muy importante, como lo es también el número de trabajadores por familia. De ese modo, se vincula la situación de las remuneraciones de los trabajadores a nivel de los individuos con los ingresos de las familias y con la situación del empleo.

El costo mensual de una canasta básica familiar es un concepto bastante conocido en la región y genera pocas

discusiones. Sin embargo, el número de ocupados por familia que deben ser considerados en el cálculo del salario mínimo levanta polémica: entre los empleadores se tiende a asumir que en la familia trabajadora contribuyen al ingreso familiar, al menos 2 miembros.

La realidad captada por las encuestas de hogares de la región indica claramente que el número de ocupados por familia del último quintil de la distribución del ingreso familiar se sitúa efectivamente en torno a 2 miembros. Asimismo señalan que el número de ocupados por hogar se reduce sistemáticamente hacia los hogares de más bajos ingresos. En efecto, el número de ocupados entre las familias del primer quintil, rara vez excede a uno. Por otra parte, el salario mínimo tiende a ubicarse muy cerca del salario modal y entre el primer y segundo quintil. Si la preocupación del salario mínimo es garantizar una vida decorosa para las familias de más bajos ingresos, la decisión sobre este parámetro es de la mayor relevancia.

13 INCAP



A continuación se presenta la fórmula más extendida de cálculo del salario mínimo en América Latina.

$$\text{Salario mínimo} = \frac{\text{Gasto Familiar Mínimo para Satisfacer las Necesidades Básicas}^{14}}{\text{Número de ocupados promedio en la familia tipo asalariada}}$$

2. Política de salarios efectivos

Sin embargo, por muy relevante que sea la política de salarios mínimos, no es suficiente como instrumento de política activa hacia el mercado de trabajo. Por sobre los salarios mínimos se determina una alta proporción (normalmente más de dos tercios del mercado de trabajo) de remuneraciones que conviene orientar su evolución y establecer reglas claras para su ajuste periódico y alineamiento respecto de la evolución de los precios de los bienes y servicios.

Las políticas activas respecto de los salarios de mercado conviene que sean mínimas, para permitir el libre juego de oferta y demanda en el mercado de trabajo y con ello promover una asignación eficiente de los recursos humanos. Sin embargo, como nuestros mercados de trabajo no sólo no son homogéneos, como lo plantea la teoría económica convencional, tampoco son competitivos, ni existe perfecta movilidad ocupacional, ni buena información sobre las condiciones imperantes en el mercado, ni existe a veces racionalidad económica de parte de los agentes contratantes de mano de obra, como lo confirman los estudios sobre discriminación por género en contra de las mujeres, es preciso definir una política de salarios en general.

Dos aspectos de esa política general comienzan a adquirir un grado de aceptación amplia en la región: los reajustes nominales de salarios, para compensar por pérdidas de poder adquisitivo causados por la inflación, conviene establecerlos

sobre la base de la inflación estimada a futuro; mientras los reajustes reales de salarios deben relacionarse con las mejoras alcanzadas en los niveles de productividad por ocupado.

Las políticas de salario han cobrado particular relevancia en relación con el desafío de alcanzar niveles de competitividad internacional para hacer frente a la globalización de los mercados, como también es parte de las preocupaciones de los procesos de integración económica regional o de bloques de países¹⁵.

En cuanto a la equidad y a la movilidad social que puede brindar el mercado de trabajo a una sociedad en particular, es interesante observar la evolución de la estructura de los salarios en su conjunto.

¹⁴ Véase en el Anexo Estadístico el Cuadro sobre el costo de las canastas básicas alimentarias en los países andinos, estimadas por la OIT, en dólares, en el año 1995.



Figura 2 / Pirámide salarial

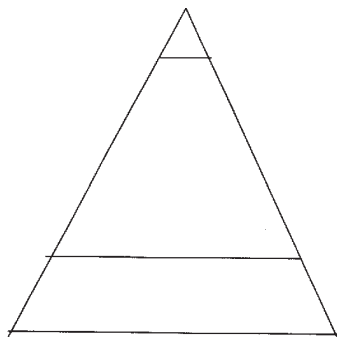
Salarios de cúpula

Salario promedio

Salario mediano

Salario modal

Salario mínimo



Fuente: Guillermo García Huidobro y Ricardo Infante 1990, op.cit. página 54

La estructura o escala salarial de los países se asemeja a una pirámide en la cual, en la base se sitúa una gran cantidad de ocupados (alrededor del 33 por ciento) en torno al salario mínimo. Enseguida, una franja intermedia de salarios, entre los cuales se ubica el salario modal, la mediana de salarios y el promedio salarial¹⁶. Finalmente, en la parte superior de la pirámide, se sitúan los salarios de cúpula, de las ocupaciones en cargos directivos, profesionales y técnicos, en las actividades económicas más dinámicas y modernas¹⁷.

Una evolución favorable para la equidad es cuando el estilo de crecimiento determina una estructura de salarios en la cual la composición del empleo se torna cada vez más intensiva en mano de obra calificada. Los diferenciales salariales, entre la cúpula salarial y el salario mínimo, dependerá de las condiciones de oferta y demanda. En un proceso de rápida modernización de la economía es posible que la remuneración de la mano de obra calificada tienda a elevarse en forma muy acelerada y por encima del promedio, revelando la escasez relativa de mano de obra calificada en el país en cuestión. Se puede llegar a tener una situación de mercado de trabajo del estilo de la Figura 3 de la página 6.

La capacitación cumple un doble propósito: superar la escasez por mano de obra calificada, contribuyendo a la movilidad social por medio de la graduación o certificación de un número mayor de trabajadores calificados, atenuar los diferenciales de salarios que representan rentas de parte de la mano de obra más educada por su escasez relativa.

3. Alcance y limitaciones de las políticas de salarios

La política de salarios mínimos contribuye a la equidad en la medida que logre un efecto positivo sobre la distribución de los ingresos provenientes del trabajo y por ese intermedio tam-

15 En este respecto cabe hacer notar que el problema del retraso cambiario tiene un impacto negativo sobre la competitividad de los países muy superior al problema de pretendidos altos costos de la mano de obra. En efecto, una revaluación de la moneda nacional en relación a las divisas (retraso cambiario) afecta seriamente a las exportaciones y con ello al empleo y los salarios de las actividades de exportación. Por ser el tipo de cambio un precio que afecta no sólo a las exportaciones sino también a los importadores, su impacto tiene la dimensión del grado de la apertura externa del país, en tanto que el costo de la mano de obra en el valor de venta de las actividades de exportación es bastante inferior, es sólo uno de los componentes de los costos director de producción, donde los insumos siempre tienen una participación mayor.

16 La franja de salarios intermedios, representa en América Latina, entre un 40 y 45 por ciento de los ocupados.

17 El estrato de salarios de cúpula, varía en importancia de país a país, oscilando el porcentaje de ocupados entre un 10 y 20 por ciento del empleo total.



bién puede contribuir a mejorar la distribución agregada de los ingresos.

El impacto positivo de la política de salarios mínimos depende en gran medida de la situación del empleo, por una parte, y de la institucionalidad del mercado de trabajo, por otra.

Si el problema del empleo es muy serio, el impacto de la política de salarios mínimos, de la política de salarios o de la política de ingresos en general, tendrá un bajo impacto positivo en términos de equidad.

Asimismo si las relaciones laborales se desarrollan en un marco de ausencia de estado de derecho laboral, con amplia injusticia social, no sólo la política de salarios mínimos sino todo intento de intervención por medio de políticas activas en el mercado de trabajo tendrá efecto alguno.

Por lo tanto, se puede asegurar que en una democracia, con un mínimo grado de desarrollo de institucionalidad laboral y con una situación de empleo aceptable, la política de sala-

rios mínimos tiene un importante papel que jugar en materia de equidad.

El salario mínimo establece un marco referencial, un piso mínimo de remuneración de los servicios del trabajo que se propone asegurar una vida decorosa para el trabajador y su familia. Su mera existencia, si se fiscaliza su cumplimiento, significa evitar que el nivel de salarios pueda caer indefinidamente hasta llegar al límite de trabajar por un pedazo de pan.

Alguna de sus limitaciones son obvias: sólo se puede aplicar en el mundo de los trabajadores asalariados. Sin embargo eso no impide que tenga efectos beneficiosos sobre la mano de obra no asalariada del sector informal. En efecto, se ha podido establecer para varios países de la región, que los reajustes de los salarios mínimos, vía demanda de productos del sector informal, ejercen un efecto positivo sobre los ingresos de los trabajadores de esas actividades.

Los detractores de la existencia de leyes sobre fijación de salarios míni-

mos argumentan, por su parte, que la existencia de salarios mínimos genera desempleo abierto y una especie de discriminación entre trabajadores organizados y aquellos insertos en actividades informales, a quienes se les impediría ofrecer su fuerza de trabajo a menor precio.

La evidencia empírica de la región no permite plantear tales generalidades. Es más, existe amplia evidencia para sustentar precisamente lo contrario: en Chile, por ejemplo, las tasas de desempleo abierto más elevadas de su historia ocurrieron precisamente en momentos en que no se fijaron salarios mínimos, y como existía una elevada inflación, significó caídas espectaculares en el nivel de los salarios mínimos reales.

Otro argumento muy común en contra de la existencia de salarios mínimos es que causarían inflación y entonces a la postre el remedio sería peor que la enfermedad, pues no sólo los salarios reales se deteriorarían sino que aquellas personas que tienen ingresos fijos (jubilados, entre otros) se



verían seriamente afectados de manera negativa.

Si bien esta crítica es válida en casos de extrema irresponsabilidad por parte de los responsables de la fijación de salarios mínimos, no ha sido el caso reciente en América Latina. En la región, a partir de los años ochenta, la política de salarios mínimos ha estado notoriamente ausente en la mayoría de los países. No obstante ello y que los salarios mínimos reales se hayan deteriorado dramáticamente, en esos países se han mantenido elevadas tasas de inflación y desempleo abierto¹⁸.

Sin embargo, pretender aliviar la pobreza familiar exclusivamente a través de una política de ingresos o de salarios mínimos no es realista ni aconsejable. La política de salarios es indudablemente un componente importante del conjunto de medidas que se deben adoptar para mejorar la equidad distributiva, pero es insuficiente y requiere de otras medidas complementarias.

Es más, los diagnósticos sobre el perfil de las familias indigentes o en situación de pobreza dura, demuestra que las políticas activas hacia el mercado de trabajo, si bien son relevantes, son insuficientes y en muchos casos inadecuadas.

Si bien el empleo es un elemento clave para aliviar la indigencia, a menudo los jefes de hogares indigentes o sus miembros en edad de trabajar no pueden hacerlo.

Si se trata de mujeres en edad de trabajar y en condiciones físicas de hacerlo, por lo general se trata de madres solteras jefas de hogar con hijos pequeños (menores de 6 años de edad) que aún no están en edad escolar y que no pueden acceder a trabajos formales porque no existe suficiente infraestructura de establecimientos preescolares.

En otros casos se trata de aquella proporción de toda población que sufre de impedimentos físicos o síquicos para realizar una actividad productiva. Por ello, en una proporción importan-

te, se trata de grupos poblacionales vulnerables que requieren de medidas asistenciales directas y focalizadas.

Es decir, las políticas activas hacia el mercado de trabajo precisan ser complementadas por políticas sociales y laborales.

Las políticas activas de salarios mínimos han probado ser muy positivas en ciertos países de la región. Costa Rica, entre otros países, probablemente ha tenido una de las experiencias más exitosas de política de salarios mínimos durante los últimos 50 años de existencia de tal fijación¹⁹.

En el largo plazo han logrado²⁰, que los trabajadores a nivel de salario mínimo tengan que dedicar un monto decreciente de horas de trabajo para adquirir la canasta básica alimentaria y cada uno de sus componentes. Esto se ha logrado, a juicio de Joseph Lau-

¹⁸ OIT, *Panoramas Laborales*, OIT, Lima.

¹⁹ Joseph Laure 1994, *El comportamiento de los salarios mínimos y los retos de la política salarial en Centroamérica*, INCAP-ORSTOM, Guatemala.



re, por el respeto estricto de la convocatoria anual del Consejo Nacional de Salarios tripartito, y cada vez que la inflación alcance 7 por ciento; ayudó muchísimo a la revaloración de los salarios mínimos. También el consenso nacional para solucionar los conflictos por el diálogo y para una mejor repartición de la riqueza creada en el país, coadyuvó a aumentar el poder de compra del salario mínimo en esta nación centroamericana.

Asimismo, la política costarricense de salarios mínimos ha sido un medio instrumental para lograr que las políticas de ajuste, bajo elevadas tasas de inflación y de devaluación monetaria, se hayan logrado rápidamente y con un bajo costo social²¹. En efecto, el programa de estabilización de la Administración del Presidente Monge (1982-86) resolvió rápidamente, en un año (1982), el problema de los desequilibrios macroeconómicos heredados de la Administración del Presidente Carazo (1978-82). Cayó el nivel de empleo y cayeron aún más los salarios reales; a partir de ese punto más bajo del ajuste, comenzaron a recu-

perarse tanto los niveles de empleo como de salarios. Los salarios medidos en dólares comenzaron a recuperarse desde 1983. La Administración del Presidente Arias (1986-90), que introdujo algunos ajustes de tipo estructural, contribuyó a mejorar los niveles de empleo alcanzando niveles de desocupación cercanos al desempleo considerado como friccional en América Latina.

4. Experiencias históricas

Los países desarrollados de Europa reajustan periódicamente los salarios mínimos nominales de acuerdo a la evolución de los precios pasados (IPC), más un reajuste real obtenido a partir del crecimiento de los salarios promedio. Así se evita, que como consecuencia del progreso técnico y del crecimiento de la productividad, los salarios mínimos queden rezagados respecto de los salarios de mercado²².

Por otra parte, una propuesta interesante de los trabajadores británicos es que se fije el salario mínimo, en relación al promedio. Así se estaría res-

petando las señales que emite el mercado de trabajo a través de la oferta y demanda por mano de obra. Si la economía crece dinámicamente, la tasa de desempleo se reduce, los salarios promedios crecerán en términos reales...y los salarios mínimos también.

Existen además otras experiencias sobre la fijación del salario mínimo para los jóvenes²³, particularmente la de Bélgica en donde los trabajadores

20 Joseph Laure 1994, op. cit . página 6 En este documento el Dr. Laure, experto de ORS-TOM en el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá señala que: en Costa Rica, en menos de cuatro décadas, el poder de compra del salario mínimo de protección fue multiplicado por 4 en cuanto al poder adquisitivo alimentario y casi por 5 en cuanto al poder adquisitivo general.

21 PREALC 1990, La deuda social en Costa Rica, PREALC, San José.

22 El caso más representativo de esta modalidad de reajuste de los salarios mínimos fue introducido por Francia para actualizar el Salario Mínimo Interprofesional de Crecimiento (SMIC).

23 Normalmente se considera jóvenes a los trabajadores entre 15 y 25 años de edad, variando el criterio de acuerdo a cada país.



jóvenes son aquellos de menos de 21 años de edad. Sobre la base del salario mínimo de los adultos (mayores de 21 años de edad), se les descuenta un 6 por ciento, por cada año bajo los 21. Así, un trabajador de 16 años, percibe sólo el 70 por ciento del salario mínimo para trabajadores adultos²⁴.

En América Latina, que se ha caracterizado por padecer de agudos procesos inflacionarios, se está llegando a un consenso que recomienda reajustar los salarios nominales respecto de la inflación futura estimada o programada por las autoridades económicas. Con ello se busca conseguir que la tasa de inflación sea decreciente, lo cual contribuye a la recuperación de los salarios reales y demás ingresos fijos²⁵.

Se puede observar en la región una cierta asociación entre aquellos países con elevado subempleo y excedente de mano de obra y la ausencia de políticas activas de salarios mínimos. Se trata de países en que el nivel de los salarios mínimos oficiales afecta a una elevada proporción del

empleo en su entorno y en los cuales la aplicación, control y penalidad del cumplimiento de la ley es muy débil. Son a su vez los países con mayores índices de indigencia y pobreza familiar. El sistema económico, político y social de esos países no cuenta con la credibilidad de las grandes mayorías.

Las sociedades que, en cambio, tienen una larga tradición de política de salarios²⁶, disponen a su vez de sofisticadas instituciones laborales y sociales, tienen una clara vocación democrática y el sistema cuenta con una mayor credibilidad y aceptación.

El mayor grado de apertura de las economías hace que el nivel y la estructura de los precios se tiendan a equiparar entre los países de un mismo bloque económico, no así sus respectivos niveles de salarios que mantienen marcadas diferencias entre países con mayor y menor grado de subutilización de la fuerza de trabajo.

En efecto, mientras el diferencial de costos entre las canastas básicas alimentarias de los países andinos tiene

un rango de 1.7 veces, entre Perú y Bolivia; el diferencial entre los salarios mínimos es de 4.4 veces, entre Venezuela y Bolivia. Esta situación revela que mientras los mercados de bienes y servicios tienden a converger hacia niveles y estructuras de precios más homogéneos, el nivel y la estructura de los salarios tiende a diferir marcadamente entre países con elevado subempleo (bajos salarios) y los países con menores problemas de empleo²⁷.

24 Arturo Bronstein 1993, op.cit. página 26. En Francia los jóvenes perciben el 80 por ciento del SMIC, entre 16 y 17 y el 90 por ciento entre los 17 y 18 años de edad.

25 Brasil es un ejemplo importante y relevante en la región sobre este estilo de políticas de salarios. La política de salarios (tanto de salarios mínimos como efectivos) del Brasil tiene un diseño muy compatible con el actual estilo de política macroeconómica del país que pone énfasis en : la apertura comercial hacia el exterior; la estabilidad de precios; el equilibrio fiscal; el equilibrio en la Balanza de Pagos. La exitosa experiencia en materia de reducción de la inflación ha derivado en mejoras salariales reales de importancia.

26 Países como Argentina, Costa Rica, Uruguay.



Cuadro 3 Salarios mínimos y satisfacción de las necesidades básicas alimentarias
países andinos, circa 1995

Países	Salario mínimo mensual en dólares de los Estados Unidos	Costo diario de la Canasta Alimentaria en US\$
Bolivia	44.66	0.98
Colombia	124.53	1.44
Chile	149.26	1.6
Ecuador	145.67	1.07
Perú	58.67	1.68
Venezuela	197.06	1.58

Fuente: Guillermo García Huidobro, *Salarios mínimos y costo de las canastas básicas de alimentos en 1995 en los países andinos*, OIT, Lima.

5. Lo que enseña la teoría económica

Adam Smith en su obra clásica sobre la riqueza de las naciones plantea el tema de los salarios mínimos, mostrándose favorable a ellos²⁸. Asimismo Alfred Marshall, desde su perspectiva económica neoclásica decimonónica señala -basándose en sus altos estándares éticos, que reducir el salario por parte de los empleadores por debajo de su nivel de subsistencia, es equivalente a pretender ahorrar en el alimento para los caballos; o lo que actualmente correspondería a no reabastecer de gasolina a un vehículo y pretender que siga funcionando. Esos eran tiempos en que la teoría económica estaba muy vinculada a la ética y a la moral.

Robert Solow, académico representativo del enfoque de economía convencional, ha sorprendido a su audiencia al señalar que si existiera una opción entre desarrollar un mercado con institucionalidad (que sería una expresión desarro-

27 En Centroamérica, al interior de la actividad bananera, que se desenvuelve en el mismo mercado internacional de las frutas, dominado por las mismas transnacionales de la producción y de la distribución, se pueden observar diferenciales de salario, para una misma ocupación, de hasta 5 veces, entre un país y el vecino. En casos como esos se desploma la teoría económica convencional, que nos enseña que a la mano de obra se le remunera conforme a su productividad. Trabajadores, desempeñando las mismas ocupaciones y rindiendo iguales resultados, son remunerados de manera diferente, porque en un país existe un exceso relativo de oferta de mano de obra (elevado subempleo) mientras en el otro el problema del empleo es menor. Esta situación fue resaltada por Solow 1990 al referirse a los diferenciales de remuneraciones entre individuos que realizan trabajos similares, pero insertos en establecimientos de diferentes tamaños.

28 Adam Smith 1774 (1776, 1970), *The wealth of nations*. Penguin Books, Middlesex. Quienquiera que se imagine que los empleadores (masters) raramente se ponen de acuerdo (combine) es tan ignorante respecto del mundo como de este tema. Los empleadores están siempre y en todo lugar en una suerte de acuerdo tácito, pero constante y uniforme, de no subir los salarios sobre su tasa prevaleciente, Capítulo VIII, *Salarios*, página 169. Yo creo, señala Smith, que el trabajo realizado por asalariados (freemen) termina siendo más barato al final de cuentas que el realizado por esclavos, página 184. Porque si bien en ambos casos el empleador debe cargar con los costos de la seguridad social (wear and tear), el costo en el caso del esclavo es superior, página



183. Smith recalca que una subsistencia abundante aumenta la fortaleza corporal de los trabajadores, y la confortable esperanza de mejorar sus condiciones de vida, y terminar sus días en tranquilidad y abundancia, le anima a aplicar esa energía al máximo. Donde los salarios son altos, por lo tanto, siempre encontraremos al trabajador más activo, diligente y expedito que en donde los salarios son bajos, página 184. El salario nominal está necesariamente regulado por dos circunstancias; la demanda por mano de obra y el precio de las necesidades y conveniencias de la vida (ahora canasta básica salarial). El hombre debe siempre vivir de su trabajo, y sus salarios deben al menos ser suficientes para mantenerle, de lo contrario le resultará imposible criar una familia y la raza (clase) trabajadora no sobreviviría a la primera generación, página 170. Smith continúa, reflexionando sobre el nivel y la determinación del salario mínimo señalando que: Cantillon, al referirse a la especie más baja de los trabajadores (lowest species of common labourers), debe en todo lugar ganar al menos el doble de su propia subsistencia, de modo que uno (el esposo) y otro (la esposa) puedan criar dos hijos; cuidando que el trabajo de la madre tome debida consideración de su necesaria atención de los niños, página 170. El trabajo de un esclavo, según Cantillon, se estima en el doble del costo de su subsistencia; y aquel del trabajador menos calificado (meanest labourer), piensa Cantillon, que no puede valer menos que el del esclavo, página 171. De estas citas, Smith concluye que parece cierto que para criar una familia, el trabajo conjunto del esposo y de su esposa debe, aún entre las especies más bajas de trabajadores, ser capaz de ganar algo más que aquello que

es preciso para su propia mantención, página 171.

llo social y político) y uno carente de instituciones, pero altamente competitivo, le parece que para la sociedad en su conjunto es preferible el primero²⁹. Al mercado de trabajo, concluye Solow, no se le puede aplicar la misma lógica de funcionamiento del resto de los mercados de bienes y servicios³⁰.

Los economistas modernos, en cambio, hablan del mercado de trabajo, como si fuera el mercado de los pescados, al decir de Robert Solow. Es un simple factor de la producción que se transa como una mercancía.

29 Robert M. Solow 1990, The labour market as a social institution. Basil Blackwell, Oxford. Señala que los intentos de mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo por medio de hacerlo más cercano a la situación de competencia perfecta puede ser errado. Primero, porque puede ser fuertemente resistido, haciéndose impracticable; y, segundo, porque no sería del interés de los trabajadores, los cuales bien podrían estar dispuestos a pagar un precio para evitar que su subsistencia estuviese gobernada por la competencia atomiza-

da. De esto se deduce que el logro de una flexibilidad salarial por medio de una competencia irrestricta no sería el camino a seguir. El punto es si podemos remendar instituciones laborales como las sugeridas por mi, (Solow 1990) o de otra forma, que las mismas 29 29 cont: puedan proveer la seguridad en el trabajo y la continuidad en los salarios que la gente parece desear, sin caer en una grotesca ineficiencia, en particular en la peor de las ineficiencias, que es el desempleo persistente. Pages 79-80

30 No se le puede aplicar la lógica del modelo de equilibrio general de Walras. Solow señala en el Prefacio de su obra arriba citada, que ese sería el tema central de sus conferencias como profesor invitado a desarrollar las Royer Lectures en el Departamento de Economía de la Universidad de Berkeley en California en 1989. Es más, recalca el hecho que el funcionamiento del mercado de trabajo no puede ser comprendido sin tomar debida consideración del hecho que los participantes, en ambos lados, tienen nociones bien desarrolladas sobre qué es justo (fair en inglés) y qué no lo es, Solow 1990, op.cit p.3. Un empleador que paga menos que el justo salario diario no puede esperar obtener a cambio un justo día de trabajo, p.33. Una diferencia importante entre el mercado de trabajo y el mercado de los pescados, es que el rendimiento del trabajador depende del precio pagado por sus servicios; eso no se podría aplicar al rendimiento de una libra de salmón fileteado p.33.



6. La perspectiva de la OIT

En el contexto actual, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en cuanto Agencia Especializada en el tema laboral dentro del Sistema de las Naciones Unidas, tiene como propósito promover la paz universal y permanente por medio de la justicia social y el respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores³¹.

Cabe recordar que la OIT formó parte de la Liga de las Naciones y como tal asume una temprana conciencia sobre los efectos que tuvo el modelo económico liberal del siglo XIX sobre las condiciones sociales y laborales de los trabajadores. La Primera Guerra Mundial fue, en cierto modo, la culminación de las contradicciones del estilo de desarrollo económico de Europa, basado en el modelo económico liberal, cuyas consecuencias sociales condujeron a una insatisfacción popular que derivó en revoluciones políticas en Alemania y Francia, entre otros, y en los movimientos socialistas³² y reformistas³³ de fines de siglo XIX y comienzos del siglo XX.

Más tarde, al concluir la Segunda Guerra Mundial, se crea el Sistema de las Naciones Unidas, precisamente para promover la paz, la justicia y la libertad. Así en 1948 se publica la Declaración Universal de los Derechos Humanos³⁴, la cual en su Artículo 23 señala que:

- Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
- Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.
- Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.
- Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

31 La paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social, señala el preámbulo de la Constitución de la OIT, que fue parte del Tratado de Versalles de 1919, al concluir la Primera Guerra Mundial. Por otra parte, en la Declaración de Filadelfia en 1944, la OIT señaló que el trabajo no es una mercancía (en la línea actualmente sustentada por Robert Solow, luego de 45 años de existencia de la OIT); que la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante; y que la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos.

32 Karl Marx, publica el Capital en 1870, se organiza la Primera Internacional Socialista, se publica el Manifiesto Comunista y se funda en Alemania el Partido Social Demócrata.

33 Beatrice y Sidney Webb en Inglaterra se refieren a la condición de los trabajadores y a cómo prevenir la indigencia, siguiendo el criterio de la medicina para evitar una epidemia social. En esos años se funda el partido Laborista en Inglaterra y se inicia la protección a los trabajadores.

34 Las llamadas cláusulas sociales de los tratados de libre comercio, como el TLC de Canadá, Estados Unidos y México, recogen el contenido de esta declaración universal de los derechos humanos de los trabajadores: 1) Libertad de Asociación (sindicalizarse); 2) Libertad de Negociación Colectiva; 3) Prohibición del Trabajo Forzoso u obligatorio (esclavitud); Igualdad de Oportunidades y Trato (no discriminación por sexo, raza, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social); 4) Eliminación del Trabajo Infantil.



Al referirse ciertos economistas y actores sociales al mercado de trabajo pareciera que desconocen la existencia de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y su contenido. Con ello se desconocen reflexiones a que ha llegado la Humanidad luego de dos Guerras Mundiales y una infinidad de conflictos bélicos parciales entre países y de revoluciones sociales, muchas de ellas originadas en conflictos económicos e insatisfacción social.

Por ello, la fijación de los salarios mínimos no debe interpretarse como un factor institucional inaceptable, que introduce trabas a la competencia perfecta en el mercado de trabajo, ni como un instrumento que introduciría inflexibilidades en el mercado de trabajo.

Además, no es necesariamente así en todos los casos. En la medida que el nivel de los salarios mínimos mantenga una determinada relación con los salarios promedio o de mercado, la política de salarios mínimos no tiene por qué causar desempleo o inflación. Esta lógica, sin embargo, se torna más

débil en países con elevado subempleo, en los cuales la política de empleo es un requisito previo para la aplicación de políticas de salarios mínimos.

La política de salarios mínimos se puede mantener independiente de la política respecto a los salarios ubicados por sobre el salario mínimo a lo largo de la escala salarial. Así, la necesaria flexibilidad en los mercados de trabajo de los países con un alto grado de inserción internacional, podrían regirse conforme a las interpretaciones de Martin Weitzman (1984) sobre las ventajas de optar por una economía de tipo compartida³⁵.

III. Políticas activas orientadas hacia el mercado de trabajo y equidad

Las políticas activas hacia el mercado de trabajo consisten en intervenciones de las autoridades económicas y laborales con el objetivo de perfeccionar el funcionamiento de ese mercado, lograr una asignación más eficiente

de los recursos humanos, y llegar a determinados grupos poblacionales particularmente vulnerables y respecto de los cuales el mercado no les toma en cuenta, o lo hace de modo socialmente insatisfactorio.

Además de las políticas de salario ya analizadas en el acápite anterior, las políticas de empleo son una de las herramientas más relevantes para el perfeccionamiento del mercado de trabajo.

1. Política de empleo y equidad

Las políticas de empleo en el ámbito rural centran su atención en el problema del subempleo, que está muy vinculado a la productividad de la mano

35 Martin Weitzman 1984, The share economy, Cambridge, Mass.: Harvard University Press
Martin Weitzman, 1985, The simple macroeconomics of profit-sharing, American Economic Review, 75, pags. 937-53.
Martin Weitzman 1987, Steady-state unemployment under profit sharing, Economic Journal, 97, pags 86-105.
Andrew John 1991, Employment fluctuations in a share economy, Oxford Economic Papers, 43, pags. 75-84. Este autor, no obstante cree en la teoría compartida, difiere de Wirtzman en cuanto a su excesivo optimismo respecto de lograr nivel estables de pleno empleo.



de obra campesina y a la pobreza familiar rural. Además está el problema del difícil acceso a la propiedad de la tierra y de la estacionalidad de los cultivos agrícolas.

Las condiciones de vida precaria del medio rural constituye un factor de expulsión de la fuerza de trabajo rural hacia las áreas urbanas, por medio de las migraciones rurales urbanas permanentes. Fenómeno que se refuerza por el desarrollo de las sociedades, que se expresa en una permanente disminución del porcentaje del empleo total que se dedica a la agricultura³⁶.

Ambos factores de expulsión, mediante políticas de empleo, podrían atenuarse o re orientarse en favor del desarrollo de actividades rurales no agrícolas: agro industria; transporte, almacenaje, comercio, servicios.

El impacto de las migraciones rural urbanas sobre la situación del empleo urbano dependerá de: los niveles de desempleo abierto y subempleo de ese mercado; de la importancia del sector moderno en el empleo total y

su capacidad de absorber empleo productivo y bien remunerado; del tamaño ya alcanzado por el sector informal urbano.

En una situación tipo Arthur Lewis³⁷, las migraciones rural urbanas, constituirían una transferencia del excedente de mano de obra rural (subempleos) hacia actividades urbanas de pleno empleo o con menores niveles de subempleo. La oferta de mano de obra rural comenzaría a manifestar una leve pendiente ascendente respecto de los salarios esperados en lugar de su situación previa de infinita elasticidad. Si la situación del empleo urbano es normal, los trabajadores migrantes se insertarán en ocupaciones de baja productividad, de fácil entrada, de condiciones precarias, pero con niveles de remuneración por sobre los del medio rural de donde proceden. La oferta de mano de obra rural evita la escasez de mano de obra urbana y tiende a deprimir las remuneraciones urbanas.

En una situación en que el empleo campesino es dominante (Bolivia, Guatemala, Honduras, Perú) y/o el

sector moderno urbano es insuficiente para absorber el crecimiento de la fuerza de trabajo urbana, las migraciones permanentes se transforman en diversas manifestaciones de subempleo urbano, especialmente en actividades informales de comercio y servicios personales. En estas situaciones, el sector informal urbano puede llegar a superar en tamaño al sector moderno urbano, poniendo en serio peligro las perspectivas de desarrollo del país en su conjunto³⁸. Es decir, se estaría en un estilo de desarrollo con informalidad creciente; niveles de productividad decrecientes; niveles insuficientes de competitividad internacional; precarización de los puestos de trabajo disponibles; disminución de los ingresos provenientes del trabajo; aumento de la pobreza familiar.

36 En países industrializados el porcentaje de la mano de obra ocupada en la agricultura se sitúa en torno al 2 por ciento. En Brasil representa el 26 por ciento.

37 Arthur Lewis 1954, Crecimiento económico con oferta ilimitada de mano de obra., op.cit.

38 OIT 1996, Informe Laboral, OIT, Lima. Alrededor del 85 por ciento de los nuevos empleos de la región fueron generados por actividades informales.



Las políticas de empleo urbano tienen dos vertientes. De una parte, promover la creación de empleo moderno, para lo cual una buena política macroeconómica es la mejor política de empleo. Sin embargo, una eficiente política económica no garantiza que sus efectos lleguen hasta las franjas informales del mercado de trabajo. Allí se precisa de políticas públicas complementarias, que en síntesis brinden igualdad de acceso a las actividades informales al crédito formal, a la capacitación formal, a la incorporación tecnológica, a los mercados de insumos, de consumidores y hasta de exportación.

2. Inversión en capital humano y equidad

La calidad de la mano de obra es el factor clave para mejorar las remuneraciones sobre una base económicamente sólida; por lo tanto el acceso a la educación formal y a las actividades de capacitación y formación profesional son herramientas fundamentales para ampliar las oportunidades entre las familias pobres y que sus

miembros activos se puedan insertar en actividades modernas³⁹.

Un problema clave respecto de la inversión en capital humano es que a menudo no es atractiva para los empresarios. Algunos temen invertir en sus trabajadores señalando que una vez capacitados se pueden ir a trabajar con la competencia o les presionen por mayores salarios.

Asimismo, aunque el Sector Público se responsabilice por asumir los costos de la capacitación, ello no garantiza que los empresarios les contraten a los niveles de salarios a que aspiran, en lugar de trabajadores no calificados a salarios más bajos⁴⁰.

La apertura de las economías hacia el exterior, la globalización de los mercados y las nuevas exigencias en materia de competitividad, forzarán a aquellos empresarios tradicionales a valorar su opción por invertir en capital humano y luego desarrollar relaciones laborales en que sus trabajadores se sientan satisfechos.

La capacitación de la mano de obra, en la empresa, tiene dos efectos positivos sobre los salarios y el empleo. Los salarios tienden a mejorar en relación directa con el nivel educativo de los trabajadores, su experiencia laboral y la capacitación. Mientras, en segundo lugar, si la capacitación ha sido financiada por las empresas, éstas tratarán de evitar que sus empleados se

39 En el actual nivel de desarrollo de América Latina, aquellos trabajadores que poseen una educación primaria completa o menos años de educación formal son serios candidatos a llevar pobreza a sus hogares. Sus remuneraciones fluctúan en torno al salario mínimo legal, cuando existe, y la mayoría se ubica por debajo de ese piso salarial en actividades por cuenta propia de los sectores informales.

40 En economías con gran excedente de mano de obra rural subocupada e importante sector informal urbano, la oferta de mano de obra presiona por salarios más bajos a través de la competencia entre los trabajadores por conseguir un puesto de trabajo. En esas circunstancias, los empleadores, motivados por las señales del mercado, prefieren dedicarse a actividades mano de obra intensivas, en las cuales la rentabilidad se basa en el bajo costo de la mano de obra. Ese fenómeno se da tanto en economías cerradas como en aquellas de gran apertura hacia el exterior. Es el caso de las industrias de maquila, de re-exportación.



vayan a trabajar con la competencia. El empleador ve a sus trabajadores como parte de sus activos y no como un costo más de producción. En consecuencia, la política de capacitación y en general la política de inversión en capital humano es de enorme relevancia en relación al nivel de los salarios de mercado, su distribución y en términos de la estabilidad en el empleo.

Lo anterior se ajusta a la realidad de los sectores modernos y a la necesidad de profundizar dicha modernización desde la perspectiva laboral. Sin embargo la situación de las actividades informales es muy diferente.

Las actividades informales precisan de un enfoque diferente, de modalidades de capacitación más flexibles en relación a horarios de entrenamiento y alternativas para generar ingresos durante la capacitación⁴¹.

3. Políticas sociales complementarias

Las políticas de empleo, salarios y de capacitación son instrumentos de gran

importancia en lo que se refiere a las políticas activas hacia el mercado de trabajo, con incidencia en los niveles y estructura de los salarios.

Se ha visto que son necesarias pero no suficientes. Aquellos casos que se ubican fuera del funcionamiento del mercado de trabajo formal y que son particularmente vulnerables tanto del punto de vista social como laboral, precisan de medidas complementarias, que en lo social dice relación con la necesidad de destinar una parte del gasto social a acciones asistenciales para recuperar a esos individuos para integrarlos a la sociedad habida cuenta de sus limitaciones personales (minusválidos, individuos con problemas psicológicos, con dependencia alcohólica o de drogas, sin vivienda y habitando en las calles por largos períodos de tiempo).

En materia de gasto social se ha avanzado bastante en la región, habiéndose llegado a un cierto consenso sobre el tipo de Reforma Social que deberían los países latinoamericanos llevar adelante⁴². Los temas sociales re-

científicos coinciden con este nuevo consenso sobre el desarrollo social.

Sin embargo, las políticas económicas (equilibrios macro) y las políticas sociales (gasto priorizado, focalizado, desconcentrado, descentralizado, con participación de la comunidad) precisan de un tercer grupo de políticas que pertenecen a la perspectiva laboral. En este campo se ha avanzado muy poco, no obstante que se tiene bastante claro alguno de sus temas claves, tales como por ejemplo: la legislación laboral (Códigos de Trabajo); la libre asociación (sindicalización); la negociación colectiva; la no discriminación frente al empleo y las remuneraciones; la erradicación del trabajo esclavo; la erradicación gradual del trabajo infantil; la edad mínima para trabajar; la seguridad e higiene en el trabajo; las

41 La experiencia de talleres abiertos de capacitación en áreas marginales urbanas y rurales de Costa Rica, han probado ser una alternativa económica y viable de llegar al sector informal con acciones de capacitación.

42 BID-PNUD 1993, Reforma Social, BID, Washington



condiciones de trabajo y del medio de trabajo; la seguridad social; el nuevo papel de los Ministerios de Trabajo.

De todos estos temas, los primeros, corresponden a los derechos humanos fundamentales de los trabajadores, consignados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Se han puesto recientemente de moda con motivo del Acuerdo de Libre Comercio (TLC-NAFTA) entre Canadá, los Estados Unidos y México, bajo la forma de Acuerdos Complementarios y que se les ha venido calificando como la Cláusula Social, para resguardar los intereses de los países donde se respetan los derechos humanos de los trabajadores y evitar así una competencia desleal, a través del comercio, de parte de países con costos laborales bajos sustentados en salarios bajos, con empleos precarios y ausencia de protección a los trabajadores.

4. Negociación colectiva y salarios

Para los fines de este documento, la negociación colectiva es un instrumen-

to de las políticas laborales que, a la vez de contribuir a profundizar la democracia por medio del diálogo y el consenso entre actores sociales, tiene dimensiones económicas y sociales de enorme relevancia.

Desde la perspectiva económica, bastaría con mencionar tan sólo dos de sus ventajas más obvias:

- la negociación salarial se puede flexibilizar de modo de combinar salarios monetarios relacionados con sueldos base, con prestaciones sociales de diferente índole y participación en las utilidades, de modo que el mercado de trabajo se flexibilice en el sentido propuesto por Martin Weitzman (1984) en su obra titulada *The Share Economy*.

- permite eliminar la excesiva centralización de las decisiones respecto de la política salarial por parte de los Gobiernos (reajustes de salarios generales)⁴³ y devolverle al mercado y a la negociación bilateral (empleadores y trabajadores) la capacidad de concertar y pactar salarios, prestaciones y condiciones de trabajo, por pe-

ríodos más largos que un año, todo ello teniendo en consideración la capacidad económica de las empresas y las aspiraciones de los trabajadores.

Los contratos de negociación colectiva son un instrumento de la política laboral con múltiples ventajas en favor de la equidad. En primer lugar, permiten a empleadores y trabajadores llegar a acuerdos por medio del diálogo y el consenso en pie de igualdad. Además contribuyen aportando estabilidad en las relaciones laborales, ya que se definen las reglas del juego entre trabajadores y empleadores por períodos superiores al año. Asimismo permite que la negociación entre los intereses de los trabajadores y de los empleadores tome en consideración la capacidad económica de las empresas en lugar de ajustarse a políticas generales. En relación a los salarios, abre posibilidades de negociar ingresos no salariales, como la participación en las utilidades; ingresos no monetarios tales como progra-

⁴³ *Sistemas heterónomos, de acuerdo a Bronstein (1993), en lugar de sistemas autónomos, como lo es la negociación colectiva.*



mas de salud; ingresos en especies como bonos de movilización, bonos alimenticios; e ingresos en consumo social como facilidades para tomar vacaciones, para recreación.

La negociación colectiva se complementa con la política de salarios mínimos⁴⁴. La primera es la más adecuada para la determinación de los salarios efectivos, o por sobre el nivel mínimo, por las ventajas recién señaladas. Los salarios mínimos, en cambio, se orientan hacia los trabajadores no cubiertos por la negociación colectiva, ya sea por sus características personales o por los atributos de sus ocupaciones. Cubre normalmente a los trabajadores de más bajos niveles educativos, de baja calificación, no organizados y que desarrollan actividades de baja productividad e ingresos, por medio de modalidades de trabajo precarias desde el punto de vista de estabilidad en el empleo y acceso a prestaciones sociales⁴⁵.

5. Flexibilización del mercado de trabajo, salarios y equidad

El tema laboral más destacado en los momentos actuales tiende a etiquetarse bajo la denominación de la flexibilidad del mercado de trabajo. No existe precisión ni consenso sobre el contenido y alcances del término. Para ciertos empresarios (radicales no renovados), la flexibilización optima coincidiría con sus expectativas de eliminar la legislación laboral (códigos de trabajo); dejar las prestaciones a su voluntad y capacidad económica; y particularmente desregular la contratación y despido de los trabajadores⁴⁶.

Desde la perspectiva del mundo académico, la teoría económica convencional de estilo neoclásica (también denominada como neoliberal) sostiene que estos instrumentos de la política laboral constituyen rigideces y obstáculos para alcanzar la libre competencia en el mercado de trabajo. Se les denomina, con un cierto desprecio, factores institucionales y se les responsabiliza por la existencia de desempleo abierto, altos costos labo-

rales y baja competitividad de los países.

Sin embargo, existe un grupo importante de economistas: keynesianos,

44 Bronstein (1993) nos recuerda que la negociación colectiva, entre otros, es un método para la fijación de salarios mínimos, en op.cit, página 19.

45 En Europa, donde la Negociación Colectiva está muy extendida (como es el caso de Alemania, por ejemplo) la política salarial se lleva a cabo de manera autónoma por negociación colectiva a niveles bastante agregados de actividad económica. Los salarios de entrada pactados por medio de negociaciones colectivas, constituyen salarios mínimos para esas actividades. A veces ellos son utilizados como referencia para trabajos no cubiertos por la organización colectiva, ya sea por la debilidad de los sindicatos, como por la naturaleza de las ocupaciones. El caso más típico de este tipo de ocupaciones desprotegidas es el trabajo a domicilio, que ha sido cubierto en varios países por medio de la fijación heterónoma de salarios mínimos legales por parte de la autoridad gobernante.

46 Ciertos empleadores argumentan que la noción del despido es básica para la disciplina laboral. Es decir ven en el despido, la necesaria autoridad que debe imponer el propietario sobre los recursos de su empresa y como un incentivo de carácter negativo, vale decir, obtener la docilidad del trabajador bajo la amenaza de perder su trabajo.



neo keynesianos, post keynesianos, institucionalistas, radicales, y neoclásicos renovados - que incluyen premios Nobel de economía - que disienten de esas creencias.

En efecto, el caso más destacado es el de Robert Solow, quien publicó en 1990 una serie de clases magistrales que desarrolló en el Departamento de Economía de la Universidad de Berkeley en California sobre el tema del mercado de trabajo en cuanto es una institución social. Llama la atención a sus colegas neo clásicos (ahora denominados por algunos como neo liberales), especialmente a los de tendencia walrasiana, que el mercado de trabajo no puede ser considerado como otro mercado cualquiera (él lo compara con el mercado de los pescados), representando una ecuación más del modelo de equilibrio general en donde el salario de equilibrio hace coincidir oferta con demanda por mano de obra, eliminando todo superávit o déficit, es decir, de pleno empleo.

El argumento de Solow, en ciertos momentos, se basa en premisas éticas

y morales. Del estilo de las que en su momento levantaron Adam Smith en su Riqueza de las Naciones y Alfred Marshall hacia fines del siglo XIX en Inglaterra. El tema no tiene una traducción cabal al español; se trata de la preocupación por lograr una sociedad con *fair play*. En el mercado de trabajo debe existir *fair play*, insiste Solow, como ya lo dijeron Smith en 1776 y Marshall hacia fines del siglo XIX. Es más, insinúa que con *fair play*, los trabajadores pueden ser más productivos y hasta entonces resultar en algo conveniente para los propios empresarios.

En su argumentación económica llega a decir que debería agregarse como variable independiente de la función de producción, además del capital y del trabajo, al salario. En su comparación con el mercado de los pescados, hace notar que el precio de los salmones que ya están a la venta en un determinado mercado no puede influir en la calidad de los mismos. En cambio, el nivel del salario bien puede afectar la calidad de los servicios del trabajo, por medio de la motivación,

la lealtad y dedicación.

Desde la perspectiva de los trabajadores, el tema de la llamada flexibilización laboral se torna visceral. Para el movimiento obrero, la protección de los trabajadores es una conquista alcanzada luego de una larga lucha por la dignidad humana. El trabajador siente en carne propia su debilidad frente al empresario al momento de negociar condiciones de salario o de trabajo. La organización sindical, como lo adelantaba Adam Smith en su momento, es la única forma de desarrollar una sociedad con justicia social, en la cual empleadores y trabajadores dialoguen y negocien en pie de igualdad⁴⁷.

En relación a la flexibilidad de los mercados de trabajo, se puede señalar que, en momentos de agudas crisis

⁴⁷ Adam Smith, *Riqueza de las Naciones*, Capítulo VIII, página 169. Es lo que autores contemporáneos como J.K. Gailbraith denominan los countervailing powers. Mecanismos de equilibrio entre fuertes poderes, que facilitan establecer grandes consensos sobre el estilo de desarrollo económico, social, político y laboral.



políticas, económicas o sociales, los trabajadores están dispuestos a sacrificar niveles salariales a condición de mantener su puesto de trabajo⁴⁸. De modo que los ajustes tienden a darse, en la mayoría de los casos, por medio del deterioro de los salarios reales. Enseguida les acompaña la cesantía.

Si para una sociedad es muy importante la flexibilización del mercado de trabajo, es posible lograr importantes avances en esa dirección si se concerta entre empleadores y trabajadores un marco laboral en el cual se haga un trueque entre la estabilidad en el empleo, por una estabilidad en el ingreso⁴⁹. Es decir, permitir y agilizar el despido, pero con medidas de protección para los trabajadores en términos de ingresos: el seguro de cesantía es un instrumento que permite tales cambios.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. La fijación de salarios mínimos es una importante herramienta en favor de la justicia social que a su vez contribuye a mejorar la distribución de los ingresos del trabajo y a la equidad de las sociedades.
2. La política de los salarios efectivos⁵⁰ debe reconocer el importante papel del mercado de trabajo y de la interacción entre la oferta y la demanda por servicios del trabajo en la determinación de los salarios promedio o de mercado.
3. El mercado de trabajo dista mucho de ser perfecto y sus agentes también distan de tomar sus decisiones de modo racional. El caso más frecuente es la discriminación en desmedro del trabajo femenino, en que contratantes optan por seleccionar varones, de menor educación y/o experiencia laboral, en lugar de mujeres que poseen credenciales superiores y aspiran a salarios más bajos.

48 América Latina es un excelente ejemplo de gran flexibilidad en sus mercados de trabajo. En efecto, quizás el caso más dramático sucedió en la República de Panamá, durante la huelga empresarial de 1987, que culminó con la invasión de Panamá por parte de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos en 1989. En ese entonces, empleadores y trabajadores acordaron, de manera informal, una gran variedad de modalidades de retribución al trabajo, con el objeto de evitar la cesantía. Algunos acordaron trabajar medio día y recibir medio salario, otros acordaron reducir la semana laboral; otros congelaron convenios colectivos. La economía se ajustó con el mínimo posible efecto negativo sobre el empleo. Algo similar, en términos de flexibilidad sucedió en Costa Rica, en su ajuste estabilizador de 1982, fue un ajuste severo, de rápidos resultados, y de bajos costos sociales. Se permitió inicialmente el deterioro de los salarios reales, empero se protegió el empleo; y luego, se recuperaron los niveles de los salarios reales en términos de dólares.

49 La inamovilidad en el empleo, una condición muy valorada por los trabajadores, y que se le denomina la protección del empleo, tiene por principal objetivo proteger a los trabajadores de la pérdida de ingresos que les ocasiona quedarse cesantes. Esa protección del empleo, bien puede sustituirse por otro tipo de protección al trabajador que en última instancia le asegure el mismo objetivo, que es mantener su ingreso mientras consigue otro empleo. Esa es una justificación muy importante al momento de discutir la introducción del seguro de desempleo. Es una política que agiliza el proceso de contrataciones y despidos, muy demanda-



do por los empleadores, pero protegiendo al trabajador de la pérdida de sus ingresos.

50 Salarios que se ubican en la escala salarial por sobre los salarios mínimos.

4. Los grupos poblacionales que enfrentan mayores dificultades en los mercados de trabajo son: las mujeres, como se acaba de mencionar en el punto anterior, los jóvenes, los adultos mayores, los trabajadores rurales con cultivos estacionales, y los trabajadores migrantes.

5. En efecto, los jóvenes sufren diversas formas de discriminación por su falta de experiencia previa de trabajo, de allí la importancia de los programas de capacitación para facilitar a los jóvenes la entrada al mercado de trabajo.

6. El problema de los trabajadores de la tercera edad es la falta de interés por parte de los empleadores de ocupar personas que excedan un determinado límite de edad que cada vez se torna más bajo.

7. Respecto de los trabajadores rurales, se puede promover el empleo en ocupaciones rurales no agrícolas, para compensar la estacionalidad de los cultivos agrícolas y para atenuar los factores de expulsión de la mano de obra desde las áreas rurales a las urbanas.

8. Las remuneraciones al trabajo son diferentes para trabajadores similares según el tamaño del establecimiento y según la importancia del problema del empleo.

9. La intervención, en materia de política de salarios, debe concebirse de modo orientador de las decisiones que se toman en el marco del mercado de trabajo. Corrigiendo así las imperfecciones del mercado; o complementando sus vacíos.

10. La distribución de los ingresos del trabajo no se logra alterar por medio de leyes, reglamentos o esquemas institucionales de fijación de los salarios, que no tomen debida consideración de las condiciones imperantes en el mercado de trabajo. Ese tipo de interven-

ciones tiene un límite bastante estrecho, especialmente si el desempleo y el subempleo son elevados y si las organizaciones de los trabajadores son débiles.

11. La política de salarios debe, sin embargo, emitir señales claras respecto de la distribución deseable de los frutos del desarrollo. La política de salarios promedio debe por lo tanto establecer reglas del juego claras respecto de los aumentos de la productividad de los trabajadores. De lo contrario dichos aumentos podrían ser captados en su totalidad por quienes controlan el excedente de explotación.

12. Si se desea promover una política de ajuste estructural en favor de mejores salarios, que no se revierta por medio del desempleo o la inflación, se debe promover la inversión en capital humano. Sin embargo, dicha promoción no basta que ponga énfasis en aumentar la oferta de capacitación, sino que además debe actuar sobre los procesos de selección y contratación de los empleadores, es decir sobre la demanda.



13. La situación ideal para una mejora permanente de los salarios se da cuando una economía crece con estabilidad, absorbiendo empleo en nuevas actividades o en antiguas actividades altamente dinámicas, hacia las cuales se reorientan los recursos humanos desplazados desde las actividades menos dinámicas y perdedoras. Es muy importante además que las actividades dinámicas presenten un perfil de ocupaciones que sea crecientemente más calificado.

14. El mercado de trabajo puede contribuir significativamente a reducir la pobreza y a mejorar la equidad por medio de las políticas activas de empleo, remuneraciones y capacitación. Sin embargo, no soluciona todos los problemas que afectan a las familias pobres. Estas a veces tienen un tamaño familiar mayor al del promedio nacional (causas demográficas); como asimismo una mayor cantidad de niños en edad preescolar (menos de 6 años de edad); bajo nivel educativo (características personales); e imposibilidad de acceder a trabajos del sector moderno por falta de guarderías

(carencias de infraestructura social).

15. Las políticas activas hacia el mercado de trabajo deben complementarse con políticas de gasto social de tipo asistencial, pero focalizado entre las familias más pobres.

16. Las políticas de gasto social adecuadas para complementar las políticas vía mercado de trabajo son, entre otras: atención materno infantil a las madres jefas de hogares pobres; atención médica primaria a menores de familias pobres; guarderías infantiles; desayunos y almuerzos escolares; asignación familiar por la realización de estudios de educación primaria obligatoria para evitar el trabajo infantil; capacitación especial para mujeres y trabajadores independientes en talleres abiertos en localidades de bajos ingresos.

