

REGULACIONES DEL MERCADO LABORAL: UN ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE PAISES*

Peter R. Fallon**
Luis A. Riveros***

EXTRACTO

En este trabajo se analizan tres tipos de instituciones prevaletientes en los mercados laborales de muchos países: normas sobre salario mínimo, introducción de costos no salariales (prestaciones complementarias) y las políticas de salario y empleo del gobierno. Se sostiene que estos tres son los aspectos estratégicos a analizar en el caso de los países en desarrollo con respecto a las reglamentaciones vigentes en relación a los mercados laborales. El análisis de cada uno de estos aspectos se lleva a cabo por medio de una discusión general de los problemas involucrados y de un examen de la evidencia disponible. Las conclusiones principales indican que hay una tendencia en la mayoría de los países menos desarrollados a desregular sus mercados del trabajo y que el grado relativo de intervención no aparece directamente relacionado con el nivel de desarrollo de los países.

ABSTRACT

In this paper three types of labor market institutions are analyzed: minimum wage regulations, statutory non-wage costs and government pay and employment policy. It is argued that those are the strategic issues to be analyzed in the case of developing countries with regard to their labor market regulations. The analysis of each of these issues is carried out through a general discussion of the problems involved and through an examination of the evidence for a set of countries. The main conclusions are that there is a tendency in most LDCs to deregulate their labor markets and that the comparative degree of intervention is not strictly related to the countries' degree of development.

*Los autores agradecen, sin comprometer a las personas, los útiles comentarios a una anterior versión por parte de M. Gerzowits, Sh. Pathasarathi y P.T. Schultz, como asimismo la colaboración de M. Abuhadba.

**Ph.D. en Economía, London School of Economics, profesor titular de economía (on leave), Universidad de Sussex, Inglaterra, Reino Unido. Consultor División de Mercados del Trabajo, Departamento de Desarrollo de la Investigación, Banco Mundial, Washington D.C.

***Ph.D. en Economía, Universidad de California-Berkeley; profesor titular de Economía (on leave) Departamento de Economía, Universidad de Chile. Economista División de Mercados del Trabajo, Departamento de Desarrollo de la Investigación, Banco Mundial, Washington D.C.

REGULACIONES DEL MERCADO LABORAL: UN ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE PAISES

Peter R. Fallon
Luis A. Riveros

I. INTRODUCCION

En los últimos años, gran parte de la literatura económica sobre países en desarrollo ha establecido la presunción de que los mercados del trabajo son imperfectos por cuanto prevalece un sustancial exceso de oferta de mano de obra en zonas urbanas junto a persistentes diferenciales de salario entre diferentes sectores de la economía. El rol de tales diferenciales de salario entre sectores ha sido destacado usualmente para explicar la persistencia del desempleo urbano, como en los casos de Colombia y Chile. En el contexto de una interpretación de naturaleza más estructural, a menudo se sostiene que los salarios del sector formal o moderno de la economía se ubican sobre los niveles de mercado, en tanto que los salarios o ingreso de la fuerza de trabajo en otras partes de la economía son determinados por los mecanismos de oferta y demanda. Un ejemplo sencillo de esta idea lo proporciona el modelo de dos sectores analizado por Todaro. ✓

Una razón obvia, comúnmente postulada como la más importante fuente de imperfecciones del mercado del trabajo en los países menos desarrollados (PMD) es que el salario del sector formal, y hasta cierta medida los niveles de empleo en este sector, son determinados institucionalmente. Por ejemplo, Squiere (1981) sostiene que los diferenciales de salario observados en zonas urbanas constituye evidencia de importantes distorsiones en el segmento "protegido" del mercado, en tanto que Ehrenberg y Smith (1985) proporcionan ciertos órdenes de magnitud envueltos en tales "distorsiones". La literatura sobre mercados duales de trabajo, por ejemplo Souza y Tokman (1976) e Ishikawa (1981) también han sugerido que uno de los factores que explican la existencia de persistentes diferenciales de salario es el amplio conjunto de reglamentaciones que prevalecen en el sector formal del mercado del trabajo.

El propósito de este trabajo es el de examinar cierta evidencia en relación a la existencia de instituciones del mercado de trabajo discutiendo, al mismo tiempo, el tipo de efectos que ellas ejercerían sobre las condiciones de equilibrio. Potencialmente existe una amplia gama de factores institucionales que prevalecen en mercados del trabajo en PMD. Dichas fuerzas institucionales incluyen los efectos derivados de los niveles de salario y empleo en el gobierno, las normativas legales respecto a salarios, costos no salariales y otras condiciones de empleo en el sector privado y en la influencia que pueden manejar ciertos sindicatos o grandes empleadores del sector privado. A fin de restringir nuestro análisis dentro de límites razonables, nos concentraremos en la naturaleza y consecuencias de diversas formas de intervención gubernamental y, por lo tanto, omitiremos toda discusión específica del rol de los sindicatos y firmas del sector privado. Aparte de la observación obvia de que los diversos roles desempeñados por los sindicatos son tan variados que cualquier estudio comparativo de países resulta impracticable, su omisión puede también justificarse sobre la base de que su principal efecto sobre los mercados formales de trabajo en PMD se observa en otros fenómenos institucionales, tales como el nivel de salario mínimo o los niveles de beneficios suplementarios al salario. Nuestra otra limitación auto-impuesta es que nos concentraremos en gran medida sólo sobre los efectos estáticos de las políticas de mercado de trabajo sobre los salarios, empleo y distribución sectorial de la mano de obra. Por lo tanto, no intentaremos discutir en este trabajo las implicancias que dichas políticas podrían tener para el ajuste macroeconómico global o para otras áreas tales como la política industrial o comercial. Sin embargo, la innegable importancia de aquellas políticas sobre la flexibilidad del mercado del trabajo en consonancia con el equilibrio general del sistema económico se encuentra en la raíz de nuestra discusión. Este aspecto reviste particular importancia debido al interés actual sobre los factores que juegan algún rol específico en los programas de ajuste estructural en PMD.

• No obstante, deberíamos hacer notar a este respecto que mucha de la evidencia disponible sobre la existencia de distorsiones generalizadas en el mercado del trabajo de los PMD, se basa en observaciones de tipo más bien causal. Como lo señalaremos más adelante, la información estadística disponible es insuficiente y no facilita la construcción de un marco estandarizado para comparaciones en corte transversal entre países o para la elaboración de series cronológicas para un país dado. Una alternativa al examen de niveles absolutos ha sido, en la literatura reciente, la de analizar diferenciales de salario entre sectores. En tal respecto, hay pocas dudas de que en la mayoría de los países los salarios urbanos son mayores que sus contrapartidas rurales o de que prevalecen notables diferencias al interior del sector urbano. Por ejemplo, medidas simples de diferencias intersectoriales de salario tales como la razón de la tasa de salario para mano de obra no calificada en los sectores manufacturero o construcción a aquella prevaleciente en el sector

agrícola, parecen demostrar que, en realidad, el sector formal paga mejor que su alternativa agrícola. Los datos presentados por Gregory (1975),¹ por ejemplo, indican que sobre una muestra de veintitrés PMD, la tasa de salario agrícola resulta ser menor que el salario para trabajadores no calificados, tanto en el sector manufacturero como en la construcción en diecinueve casos. Por supuesto, hay numerosos problemas para obtener claras y firmes conclusiones a partir de este tipo de evidencia ya que a menudo resultan haber incompatibilidades en la medición del concepto de salario, al igual que sistemáticas diferencias en los atributos observables de operarios no especializados a través de sectores, mientras que los tres sectores pueden también contener diferentes proporciones de empleo formal e informal en diferentes países. En todo caso, es perfectamente posible que el precio de oferta de trabajo no calificado en las ciudades sea más alto que en zonas rurales, siendo más relevante comparar solo sectores formal e informal dentro de las zonas urbanas, lo cual envuelve, a su vez, otra gama de problemas conceptuales.

La medición empírica de los diferenciales de salario formal e informal ha estado también sometida a intensa controversia. Los estudios sobre funciones de ingreso en PMD se han basado, a menudo, en muestras fuertemente sesgadas hacia trabajadores del sector formal; al mismo tiempo, hay grandes dificultades para aislar los trabajadores del sector informal en el análisis, así como para distinguir el componente de pago al trabajo en el ingreso de trabajadores independientes. Un estudio dirigido a comparar los ingresos de trabajadores independientes y de aquellos que reciben salarios (Chiswick, 1977) concluyó que en Bangkok las ocupaciones independientes y los asalariados estaban ofreciendo casi las mismas recompensas a individuos de similares características. Más recientemente, sin embargo, Heckman y Hotz (1985) han encontrado evidencia de mayor dualismo en el mercado del trabajo en Panamá en relación a los Estados Unidos —resultado que ellos mismos parecen descartar sobre bases técnicas. Otros indicadores de los diferenciales urbanos formal/informal son más positivos; Mazumdar y Ahmed (1978) demuestran que entre trabajadores no calificados de oficina y operarios respectivamente, las grandes empresas en Malasia tienden a pagar más que las empresas más pequeñas incluso después que se estandariza según educación y experiencia. Little y Mazumdar (1985) proporcionan evidencia similar para la India. Aun cuando parece razonable suponer que la dicotomía planta grande/planta pequeña hasta cierto punto refleja aquella existente entre sectores formal e informal, la proporción de la varianza de los ingresos explicada por las diferencias en el tamaño de la planta era pequeña. Finalmente, la literatura sobre salarios de eficiencia (Katz, 1986) ha introducido nuevas ideas para explicar la existencia de diferencias de salario sobre la base de la conducta maximizadora de las firmas.

¹ Véase Gregory, 1975, p. 31

Un tipo de evidencia más apremiante sobre la existencia de diferenciales salariales no explicadas por el mercado es la existencia de altas tasas de desempleo abierto y posiblemente subempleo en las zonas urbanas de los países menos desarrollados,² las cuales parecen persistir incluso durante períodos de crecimiento económico relativamente alto. Sin embargo, no es del todo claro hasta qué punto esta situación refleja la falla del mecanismo de salarios para emplear un exceso de oferta de mano de obra, ni hasta qué punto tal falla se relaciona con la existencia de diferenciales de salario u otros diferenciales de recompensa entre sectores; alternativamente, la persistencia del desempleo puede ser mejor relacionada con fenómenos esencialmente friccionales que surgen de la tasa de expansión de la mano de obra, de grandes cambios en la composición del producto por sectores, de los procesos migratorios internos y de la deficiente información sobre el mercado del trabajo. Una observación importante hecha por Smith (1969) era que los salarios industriales en muchos países pobres subieron significativamente más rápido que el ingreso per cápita durante el período 1956-64. Puesto que la existencia de sustancial desempleo urbano parecería eliminar la escasez de mano de obra industrial como la razón para el crecimiento relativamente rápido de los salarios, Smith sugería que este fenómeno reflejaba la existencia de elementos institucionales en la determinación de salarios industriales. Desafortunadamente, la experiencia de los años más recientes ha sido algo diferente. Gregory (1975) demostró que la relación entre salarios manufactureros y el PIB per cápita cayó en veintitrés de treinta y seis países examinados por él en el período 1964-72, mientras que el *World Labor Report* de la OIT (1985) demostraba que un coeficiente similar disminuyó en veintinueve de cuarenta y dos países exanunados en el decenio de 1970.

Evidencia de este último tipo puede interpretarse de varias maneras diferentes. Una explicación sería que la incidencia de factores institucionales sobre los salarios por una u otra razón se ha ido haciendo más débil con el tiempo. Otra interpretación sería que la presión ejercida por las fuerzas de mercado ha aumentado a través de las décadas tendiendo así a abatir la resistencia institucional. Sin embargo, esto último implicaría que el exceso de oferta de mano de obra ha estado creciendo en términos relativos en PMD en su conjunto, pero, aparte de la experiencia de los años muy recientes, no hay evidencia de que este fuera el caso. Finalmente, se podría afirmar que el efecto de las fuerzas institucionales se manifiesta en reducir la varianza en el crecimiento del salario real en relación a la varianza del crecimiento del ingreso per cápita; así, tal coeficiente tendería a disminuir durante períodos de crecimiento rápido del PIB y a crecer durante períodos de crecimiento

²Véase, por ejemplo, D. Turnham (1971) y L. Squire (1981).

lento. Dividiendo la muestra OIT conforme a si los países tienen un crecimiento per cápita sobre o bajo el promedio, en realidad se descubre que de diecisiete países de alto crecimiento, la relación entre salarios e ingreso per cápita subió solamente en dos casos, mientras que en veinticinco países restantes, tal relación subió en once casos. Sin embargo, tal explicación supone que el crecimiento del PIB per cápita estaba en su punto más lento a fines del decenio de 1950 y a comienzos del decenio de 1960 y que, a su vez, esto no era verdadero para los países en desarrollo en su conjunto.

La conclusión preliminar que se puede obtener de todo esto es cualquiera que puedan ser los mecanismos mediante los cuales las fuerzas institucionales influyen los mercados del trabajo urbanos, es posible encontrar una amplia gama de experiencias diferentes, tanto a través de países como a través del tiempo y que no pueden establecerse patrones sistemáticos firmes con respecto a su influencia sobre los resultados del mercado del trabajo. Las características institucionales sobre las que nos concentraremos en las secciones siguientes de este trabajo se preocupan de las políticas gubernamentales que afectan a los salarios y al empleo. Distinguimos entre aquellas políticas que están destinadas a afectar los costos de la mano de obra directamente vía salarios (por ejemplo, políticas de salario mínimo) y reglamentaciones sobre pagos y beneficios complementarios al salario, y aquellas políticas que están destinadas a afectar al mercado del trabajo indirectamente a través de políticas de salario y empleo en el sector público. Aun cuando reconocemos que, dada la débil base de datos disponible no es posible proporcionar una cuenta exhaustiva del rol de los fenómenos institucionales sobre el mercado del trabajo, en este trabajo se establecen las áreas de mayor relevancia a examinar en futuras investigaciones, a la vez que se sugieren algunas hipótesis de trabajo que nos parecen razonables en el contexto de la comparación entre países y del análisis en series de tiempo.

2. SALARIOS MINIMOS

2.1. Antecedentes

La gran mayoría de los países en desarrollo han adoptado legislaciones sobre salario mínimo (SM) de un tipo u otro. Las motivaciones que fundamentan este tipo de intervención en el mercado han variado de un país a otro, pero han sido fundamentadas generalmente en el deseo de proporcionar un estándar de vida adecuado y, en algunos casos, como por ejemplo Africa Oriental, para reducir la rotación y el ausentismo estacional entre los trabajadores asalariados. A diferencia de la práctica prevaeciente en los países desarrollados, los gobiernos en PMD no se han limitado sencillamente a fijar salarios para proteger aquellos sectores de trabajadores no cubiertos por acuerdos de negociación colectiva, sino que generalmente han intentado elevar los salarios de los no calificados sobre una base mucho más amplia. En princi-

pio, las reglamentaciones de SM se han aplicado a todos los sectores de la economía con muy limitadas excepciones (por ejemplo, en el caso de los empleados del sector público en países africanos de habla francesa). Sin embargo, las dificultades prácticas para poner en vigor las normativas sobre SM en la agricultura de subsistencia o en el sector informal urbano, hacen que en muchos países ello sea esencialmente un fenómeno vinculado a las grandes empresas del sector formal.

Aunque es conveniente para propósitos teóricos tratar al SM como un solo precio unificado, con frecuencia éste no es el caso en muchos PMD. Diferentes niveles de SM pueden fijarse en forma separada para diferentes industrias, regiones y grupos de edad, y en algunos países (por ejemplo, México) para diferentes ocupaciones. Cuando la legislación sobre SM fue recién introducida en PMD, la fijación de sus niveles monetarios tendía a restringirse a un conjunto de industrias específicas en cada país; pero las dificultades en la administración y revisión de un complejo conjunto de tarifas industriales y ocupaciones llevaron a los PMD a adoptar montos generales aplicables a casi todos los trabajadores con muy pocas excepciones. No obstante, dichas estructuras generales pueden todavía ser bastante complejas como, por ejemplo, en los casos de Brasil y México donde se utiliza una gran cantidad de diferenciaciones regionales, pese a que la tendencia es hacia la uniformidad de los SM reales para diferentes regiones y ocupaciones similares. Los sistemas de SM generales son ahora dominantes en África, América Latina, el Caribe y el Medio Oriente, aunque un poco menos en Asia. Por ejemplo, en la India no hay SM general como tal, aun cuando hay una serie de Consejos de SM administrados a nivel estatal los cuales regulan los salarios en industrias "del sudor"³ más una cantidad de juntas tripartitas que regulan los salarios en muchos sectores industriales. En Hong Kong, Singapur y Corea del Sur no existe SM estatutario de ningún tipo.

* Las dos formas principales de estructura administrativa ad-hoc para la implementación de los SM son las órdenes ejecutivas, emanadas de la legislación existente y la delegación por parte del gobierno en un sistema de juntas o comités de salarios. Usualmente, sin embargo, el gobierno central se reserva el derecho de rechazar proposiciones y en algunos países aun tales decisiones pueden ser cambiadas. En otros países como Kenya, el mecanismo consiste en una mezcla de estos dos, siendo fijados los niveles de SM tanto por los comités ad-hoc como por las órdenes del ejecutivo.

³*Sweated industry* en el texto original en inglés. Se refiere a ciertos sectores industriales en la India en los que no existe sindicalización y en donde la protección del bienestar del trabajador es casi inexistente. (N. del traductor).

Hay también una amplia gama de excepciones permitidas según diversos sistemas de SM. El grupo más común para quienes el nivel general es a veces no aplicado, es el de los trabajadores jóvenes. Por ejemplo, en Egipto, Kenya y Tanzania se fija una tasa separada para trabajadores jóvenes menores de 18 años; de acuerdo a Collier y Riveros (1986), la aplicación de un mecanismo similar en Nigeria podría ayudar a combatir el enorme desempleo entre los jóvenes. En muchos otros países, por ejemplo, Camerún, Colombia, Jamaica, Filipinas y Tailandia, se fija un SM menor para los trabajadores aprendices. Otros grupos a menudo no cubiertos o solo parcialmente cubiertos por las reglamentaciones de SM son los impedidos, los trabajadores del servicio doméstico y a veces, como en los países africanos de habla francesa, los trabajadores del sector público. Otras excepciones que han variado ampliamente, tanto a través del tiempo como entre países, son aquellas relativas al tamaño de la empresa (Sudán, Bangladesh, Paquistán, Colombia y Egipto antes del decenio de 1970), trabajadores artesanales (Ecuador) y trabajadores del sector agrícola (Sudán y Paquistán).

Si bien los países enmiendan periódicamente los niveles de SM, la visión panorámica es que los SM han disminuido en el tiempo en relación al precio de oferta de la mano de obra no calificada. Esto es indudablemente, un indicador de que las legislaciones sobre SM no se ha hecho más restrictiva a lo largo del tiempo. En el cuadro I presentamos el nivel de SM en cada uno de veintiún países durante un período de once años, expresado en términos relativos al producto por trabajador del sector agrícola. Así, el indicador que se incluye en el cuadro I constituye una relación entre el SM y el precio de oferta de mano de obra no calificada. Otras medidas que podrían emplearse, tales como el salario agrícola o el salario prevaleciente en el sector informal urbano, adolecen de aun mayores dificultades de medición.

Observando primero países específicos a través del tiempo, parece evidente que, en la gran mayoría de ellos, los SM han disminuido en términos relativos a la productividad media de la mano de obra no calificada. De este modo, si se dejan de lado los problemas de cobertura y puesta en vigor de las normas sobre SM, se puede sostener que las políticas de SM, en general, han llegado a ser menos agresivas con el tiempo. El examen de otras mediciones de la agresividad de las políticas de SM que no se muestran aquí, tales como el SM real o el SM en relación al PIB per cápita de cada país, permiten también concluir en que tal pérdida de agresividad ha tenido lugar.

Las relaciones incluidas en el cuadro I son menos comparables entre países, dado que el precio de oferta de mano de obra no calificada no permanece proporcional a la productividad agrícola promedio. Sin embargo, un examen de estos datos sugiere que los países del sub Sahara africano no han, en general, adoptado políticas de SM más ambiciosas que aquellas practica-

CUADRO 1

**SALARIOS MINIMOS EN RELACION A LA PRODUCTIVIDAD
DE LA MANO DE OBRA, EN EL SECTOR AGRICOLA: 1969-77**

	1966	1970	1975	1977
América Latina				
Brasil	2,19	1,66	0,76	0,44
Colombia	0,60	0,38	0,26	0,20
Costa Rica	0,84	0,63	0,46	0,33
Ecuador	—	0,84	0,96	0,89
El Salvador	1,03	0,95	1,42	0,64
México	1,37	1,23	1,12	1,29
Panamá	1,65	1,39	1,28	0,96
Perú	1,26	0,91	0,85	0,76
África				
Camerún	3,30	2,51	1,59	1,59
Egipto	0,52	0,43	0,38	0,28
Ghana	2,54	1,80	0,76	1,68
Costa de Marfil	2,04	2,81	2,31	1,93
Kenya	2,84	2,15	2,03	1,16
Marruecos	1,13	1,01	1,51	0,93
Senegal	2,65	2,89	3,16	3,06
Tanzania	3,18	3,04	3,69	2,02
Túnez	1,08	0,85	0,58	0,68
Zambia	1,31	1,32	1,19	0,79
Asia				
Papúa Nueva Guinea	2,44	1,70	4,66	3,27
Filipinas	1,81	1,28	0,48	0,48
Sri Lanka	0,90	0,79	0,67	0,57

Notas: Cifras calculadas a partir de Starr (1981), Apéndice 1 y cuadros del Banco Mundial (1983). El salario mínimo es aquél prevaletiente en el distrito de la zona urbana más grande al final del año, excepto en el caso de los países latinoamericanos en que se emplean promedios de doce meses.

das en países del Norte de Africa o de América Latina. El cuadro general parece ser que los gobiernos se han tomado cada vez más cuidadosos con respecto a los niveles de empleo y los efectos distributivos perversos de las políticas de SM, y han entonces permitido que los niveles mínimos se tornen cada vez menos efectivos. Esto no ha resultado administrativamente difícil ya que muy pocos PMD tienen disposiciones legales relativas a indexación de los SM.

En el sub Sahara africano, por ejemplo, hubo una fuerte tendencia, inmediatamente después de la independencia a que los gobiernos intentaran invertir lo que consideraban políticas laborales heredadas del período colonial. Desde entonces, la preocupación con respecto a los efectos que las políticas de SM pueden haber tenido sobre el desempleo urbano y la creación de una brecha creciente entre los ingresos en zonas urbanas y rurales, ha inducido a muchos gobiernos africanos a dejar los niveles nominales inalterados durante largos períodos, permitiendo así una caída de los niveles reales. Esta ha sido, por ejemplo, el caso de Nigeria durante el ajuste recesivo de los cuatro últimos años. Sin embargo, hay algunos signos de que una reacción política adicional parece haber comenzado. Por ejemplo, en Ghana el gobierno ha recientemente fijado el SM en un valor equivalente a un coeficiente de 2,36 en el cuadro 1, mientras que en Zimbabwe, aunque el mínimo está fijo actualmente en un valor moderado, se cree que el gobierno está considerando una política más agresiva para el futuro.

2.2. Efectos de las políticas de SM

Aun cuando los indicadores presentados en el cuadro 1 nos dan cierta idea de como difieren la ambición o agresividad de las políticas de SM entre países y a lo largo del tiempo, ellos no proporcionan información sobre si tales políticas han sido o no efectivas. Para tal tipo de consideraciones necesitaríamos saber qué valor crítico adquiriría dicho coeficiente en ausencia de una política específicamente diseñada, precisaríamos, además, saber si el cumplimiento de tal política ha sido o no suficientemente supervigilado. (El hecho de que el SM sea fijado sobre el precio de oferta de los no calificados no significa de por sí que las reglamentaciones sean efectivas; es posible, incluso, que en un mercado del trabajo que funcione libre de regulaciones, los empleadores puedan determinar un cierto salario de eficiencia situado sobre el salario de mercado. En la literatura teórica se han presentado muchas sugerencias a fin de explicar la posible existencia de salarios de eficiencia, entre ellas: i) La productividad por trabajador es una función positiva del salario Leibenstein (1957) y Bliss y Stern (1978). ii) Las tasas de rotación y por ende los costos fijos del empleo por trabajador son una función negativa del salario. [Stigiz (1973)]. iii) Los salarios más altos mejoran la calidad promedio de los postulantes a trabajo, Weiss (1980). iv) Los salarios altos crean desempleo.

Así, los trabajadores se esforzarán más (y necesitarán, por lo tanto, de menos supervisión) cuanto más probable sea que queden cesantes una vez que sean despedidos Shapiro y Stiglitz (1984).

Si por una o más de las razones anteriores, las firmas deseaban fijar un salario de eficiencia situado sobre el salario de compensación del mercado, entonces la prueba sobre si un cierto nivel de SM es o no efectivo vendría dada por la comparación con el nivel del salario de eficiencia y no con aquél del precio de oferta de la mano de obra. Al mismo tiempo, el hecho de que la legislación sobre SM logre efectivamente elevar los salarios promedio pagados en el mercado, no sería una causa de preocupación si los empleadores poseyeran un significativo poder monopsonico en los mercados de trabajo como se cree a veces que es el caso en los sectores de minería y plantación. Sin embargo, en este caso se esperaría que un SM confiriese el beneficio conjunto de elevar tanto los salarios como el empleo, lo cual sugiere que es necesario examinar los efectos sobre ambas variables.

Conceptualmente, los efectos más importantes que se derivarían de la efectividad de las políticas de SM en PMD son: i) Un nivel más bajo de empleo en los sectores modernos, combinado con aumentos de la cantidad de mano de obra ofrecida. Esto, a su vez, conducirá a cierta combinación de mayor empleo y menores ingresos en el sector informal, a la vez que a un mayor desempleo abierto. Mincer (1976) proporciona un análisis de estos efectos. ii) En una economía abierta, los productores de bienes no transables del sector moderno encontrarán que es más fácil el seguir practicando aumentos nominales de salario relativo al caso de los productores de transables. Así, para un tipo de cambio dado, habrá un cambio desde la producción de transables hacia no transables con efectos potencialmente adversos sobre la balanza de pagos, dado aumentos similares en costos unitarios en las diferentes industrias. iii) En un mercado del trabajo competitivo habrá una reducción de los diferenciales de salario entre la mano de obra calificada y la no calificada con efectos de mayor desempleo para el caso de los trabajadores con mayor calificación. Sin embargo, si tales diferenciales se mantienen como resultado de, por ejemplo, negociación colectiva, entonces los niveles de empleo del sector moderno de ambos tipos de mano de obra disminuirán. iv) Los incentivos de los empleadores para proporcionar capacitación específica disminuirán si encuentran que es menos rentable permitir que los salarios suban con la experiencia del trabajador, Collier y Lal (1986). v) También es probable que cambie la magnitud de la distribución del ingreso. La extensión y la dirección de este cambio dependerá de, entre otras cosas, la distribución de los asalariados por ingresos de la unidad familiar, la cantidad de desempleo creado y el grado hasta el cual los asalariados en las unidades familiares más pobres tienden a trabajar en industrias en que las reglamentaciones no son puestas en vigor.

Una observación inmediata que se puede hacer es que la investigación existente en los países menos desarrollados se ha concentrado vigorosamente en algunos aspectos de (i) (usualmente, los efectos sobre salarios y empleo) y, en cierta medida, sobre (v), por ejemplo, Gregory (1981). En los Estados Unidos se han realizado muchos estudios econométricos que examinan el desempeño de la variable SM en ecuaciones de forma reducida, tanto para salarios como para empleo, según lo obtenido de algún modelo estructural que es generalmente no especificado; éste ha sido el objeto de estudio de Zucker (1973), Gardner (1972), Lianos (1972), Kusters y Welch (1972) y Mincer (1976). Inevitablemente, las investigaciones formales de este tipo utilizando datos de PMD son menos comunes, siendo mucho más frecuentes, en este caso, los estudios de criterio acerca de si los niveles de SM son o no efectivos y, a su vez, qué probables efectos ello ejercería sobre el empleo.

La manera más simple de abordar este problema es el de comparar la tarifa mínima con el salario vigente de la mano de obra no calificada. En la práctica no es siempre tan fácil como parece ya que incluso los salarios de los no calificados pueden variar con la experiencia individual en el trabajo. Como podría esperarse, una revisión de estudios de este tipo revela resultados muy dispares tanto a través de países como en un análisis de corte temporal. Por ejemplo, los reportes sobre mercados del trabajo por países de la División de Mercado del Trabajo del Banco Mundial, han indicado que los SM no eran efectivos en la práctica en Brasil, Indonesia, Kenya, Sri Lanka o Sudán, pero que si lo eran en Chile, Túnez y posiblemente Kenya durante los primeros años del decenio de 1960. Otros estudios han determinado que los niveles de salario mínimo han sido efectivos en diversas épocas en Argentina, Congo y Filipinas, Marshall (1980), Arles (1966) e ILO (1969) e inefectivas o muy evadidas en Egipto, Malasia y Sri Lanka, Hansen y Radwan (1982), Mazumdar (1981) e ILO (1971). También parecen haber habido efectos indirectos en otros países. Por ejemplo en México y Argentina, los pagos de desahucio por despido de trabajadores son indexados a los SMs, elevando así los costos generales envueltos en variaciones del empleo.

Un método alternativo adoptado cuando los datos están disponibles consiste en determinar los efectos de los cambios en los niveles de SM sobre los salarios verdaderamente pagados. Reynolds y Gregory (1965), por ejemplo, concluyen en que la cercanía en el tiempo entre los movimientos en los ingresos reales y los SMs sugiere que los cambios en el SM han forzado el ritmo de crecimiento del salario medio en Puerto Rico. En contraste, Isbister (1971) concluye en que los SMs no afectaron al cambio en el salario medio en México en el período 1955 a 1967 porque existía una generalizada evasión de reglamentaciones de salario. Drobny y Wells (1983), por su parte, emplearon una muestra transversal y datos de series de tiempo para los Es-

tados del Brasil y concluyeron que los SMs tuvieron un efecto significativo sobre los salarios de la construcción en algunos Estados, pero no en otros.

[[Además de la falta de estandarización para estudiar las influencias del SM sobre el salario medio observado, existe también la interrogante acerca de cual es el sentido específico que toma la causalidad. Por ejemplo, en la India, se ha sostenido que los Consejos de SM sencillamente fijan, por medio de este instrumento, el salario que prevalecerá en el mercado relevante a la industria en cuestión. Esta interrogante ha sido explorada recientemente por Paldam y Riveros (1986) quienes emplean los test de causalidad de Granger, Sims y Geweke sobre la relación entre el nivel de salarios promedio observado y los SMs en los casos de Argentina, Brasil y Chile. Sus resultados indican que en Argentina y Brasil el vínculo causal de SM a salario promedio observado no es significativo, mientras que, en Chile, la evidencia indica que existe causalidad en ambas direcciones. Actualmente no hay otros estudios de este tipo para países fuera de latinoamérica.]]

Los estudios sobre efectos del SM sobre el empleo son aún más escasos. Por ejemplo, un enfoque como el seguido por Corbo (1981) consiste sencillamente en insertar un cierto nivel de SM en una función de demanda de trabajo. Claramente, sin embargo, esta metodología evade el análisis del efecto de los SMs sobre los salarios medios, que es el mecanismo de transmisión a estudiarse. Tal método reporta, sin embargo, la ventaja de que los efectos potenciales del SM sobre el empleo pueden examinarse simplemente empleando información econométrica existente sobre elasticidades de la demanda de mano de obra calificada y no calificada. Otros estudios, por el contrario, han tratado de determinar los efectos directos de los cambios de SM sobre el empleo. Por ejemplo, Sabot (1979) observó la puesta en vigor de los SM en Tanzania y concluyó que los efectos sobre el empleo en el sector urbano eran insignificantes aun cuando en el sector agrícola el empleo disminuyó en 20 por ciento. Chesworth (1969) observó similarmente que la introducción de fijación estatutaria del SM en la industria del azúcar en Mauricio condujo a la desaparición de la escasez de mano de obra.

Por lo tanto, una conclusión más bien amplia puede derivarse de la anterior discusión: los SMs probablemente han tenido efectos reales en algunos PMD en diversas épocas, pero incluso en estos casos tales efectos han sido limitados a aquellos sectores en que la puesta en vigor ha sido posible. El cuadro general es que las políticas de SM se han estado tornando menos agresivas y, por lo tanto, menos efectivas a través del tiempo.

3. LAS POLÍTICAS DE SALARIO Y EMPLEO DEL SECTOR PÚBLICO

El sector público, definido como gobierno central, gobiernos locales y *parastatales* (empresas públicas), representa una proporción significativa del empleo asalariado total en la mayoría de los países en desarrollo. Como lo muestran los datos incluidos en el cuadro 2, esto resulta ser particularmente válido en el caso de varios países africanos y en algunos países asiáticos tales como Sri Lanka y la India. Por supuesto, no habría nada inherentemente distorsionador acerca de este fenómeno si es que los niveles de empleo y de salarios del gobierno fuesen determinados en el mercado por la acción de la oferta y de la demanda. Pero el problema es, sin embargo, que la experiencia histórica a menudo indica que no son éstas las condiciones en que se ha desenvuelto la conducta del gobierno. Como lo indica nuestro breve estudio, la remuneración del sector público en diversas épocas ha sido fijada tanto por sobre o por debajo los niveles de salario prevalecientes en el sector privado. De igual modo, aparece como más o menos evidente que los niveles y la composición del empleo en el sector público son esencialmente el resultado de decisiones de tipo político, como contrapuesto a los criterios económicos. Además, el alto grado de seguridad en los puestos de trabajo de que disfrutaban los empleados del sector público, sugiere que posiblemente se enfrentan serias dificultades al intentarse ajustar los niveles de empleo de acuerdo a las condiciones económicas globales. Así, se cree que en muchos países existe ahora una sustancial sobredotación de empleos en el sector público en general.

Aquí punto

Es importante distinguir aquí entre gobierno central y local, por una parte, y *parastatales* o empresas públicas, por la otra. Las decisiones acerca de los niveles de salario y empleo de los funcionarios públicos son tomadas por organismos gubernamentales dadas las restricciones fiscales existentes y aquellas relativas al mercado del trabajo, de acuerdo a las funciones objetivo que reflejan una serie de diversas metas sociales, políticas y económicas. En las empresas públicas, en cambio, es más probable que las decisiones de empleo y salarios sean adoptadas internamente por medio de una conducta más cercana al propósito de minimizar costos, aunque aun sometidas a intervención, tanto del gobierno como a específicas restricciones respecto a los mecanismos de determinación de los salarios. No obstante, el análisis de la conducta del empleo en las *parastatales* persiste como una área bastante borrosa por cuanto los administradores todavía pueden disfrutar de suficiente libertad como para que el uso de criterios no-económicos en la toma de decisiones tenga un rol fundamental. La importancia relativa del empleo público en comparación al empleo en las empresas públicas se puede observar en los datos del cuadro 2. Al gobierno (central y local) le corresponde la gran mayoría de los empleados del sector en casi todos los países. Por lo tanto, incluso, si las empresas públicas fuesen efectivamente minimizadoras de costo y

CUADRO 2

EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO Y GOBIERNO

	Empleo sector público como % del total del empleo no-agrícola	Empleo gobierno como % del sector público
América Latina		
Argentina (1981)	22,72	80,28
El Salvador (1982)	49,30	—
Guatemala (1981)	16,81	94,41
Panamá (1979)	29,62	65,06
Africa		
Benin (1979)	86,95	57,31
Egipto (1979)	39,83	74,04
Ghana (1979)	73,90	—
Kenya (1980)	39,05	78,49
Liberia (1982)	59,78	88,49
Malawi (1979)	39,20	—
Mauricio (1980)	52,84	73,15
Senegal (1976)	45,64	71,84
Swazilandia (1982)	24,27	92,46
Tanzania (1978)	78,09	59,20
Uganda (1982)	42,20	—
Zambia (1980)	81,03	55,00
Asia		
India (1977)	72,02	75,47
Corea del Sur (1981)	15,91	84,22
Filipinas (1979)	26,51	47,38
Sri Lanka (1980)	45,59	37,03

Fuente: Heller y Tait (1983).

Fuente: Heller y Tait (1983).

fuesen, así, capaces de fijar salarios, independiente de las políticas del gobierno, ello no sería suficiente para influenciar la conducta observada por el sector público en su conjunto.

El hecho de que los gobiernos puedan perseguir objetivos no económicos aun bajo diversas restricciones, lleva a dos distorsiones específicas: un nivel de salarios y un valor del producto marginal en el sector público distintos a los prevalecientes en otros sectores de la economía. La diferencia con el tradicional caso de texto es que, dado que el gobierno opera conforme a un *locus* de posibilidades diferente de aquel dictado por una conducta de minimización de costos, los salarios y los valores del producto marginal social no serán igualados dentro del mismo sector público. Dado la existencia de un comportamiento no económico por parte del gobierno, no se deduce que eliminando una distorsión se eliminara la otra automáticamente, como sucede en el caso tradicional. Para ilustrar más este problema, supongamos que hay tres sectores relevantes en la economía: el sector público, ubicado en zonas urbanas, el sector de empleo privado, también ubicado en zonas urbanas, y el sector rural. Supóngase ahora que observamos tanto al sector público como a los sectores privados pagando los mismos salarios, a la vez que ausencia de exceso de oferta de mano de obra urbana. Sin embargo, esta situación no constituiría una situación óptima si el valor del producto marginal del trabajo en el sector público fuese menor que aquel prevaleciente en el sector privado. En consecuencia, el remedio parecería ser que el sector público redujera el empleo, permitiendo así una transferencia de mano de obra desde el sector de más baja productividad hacia aquel de una mayor productividad. Sin embargo, si el gobierno reacciona de acuerdo a la restricción que implica un presupuesto fijo,⁴ por ejemplo, en oposición a una situación en que el objetivo sea la minimización de costos, entonces la reducción del empleo en el sector público conllevará un aumento del salario en el sector público y el desarrollo de un diferencial de salario entre los dos sectores. Si la oferta de mano de obra para el sector urbano en conjunto fuese perfectamente inelástica entonces los efectos de todo esto serían solamente distributivos. Sin embargo, de modo más general, se esperaría encontrar oferta de mano de obra excedentaria para el sector público, consistente en una mezcla de aquellos que trabajan en el sector privado a un salario menor, de aquellos que trabajan en otras partes de la economía pero que aun ofrecen su trabajo al sector público, y aquellos que quedan cesantes. Los beneficios derivados de la reasignación de mano de obra entre los dos sectores urbanos tendría que ponderarse en comparación a los costos implícitos en el crecimiento del exceso de oferta mano de obra.

⁴Para un análisis detallado de escenarios alternativos de salario gubernamental y comportamiento del empleo dada una restricción de presupuesto fijo, véase Lindauer (1985).

Así, el problema de evaluar las distorsiones creadas por una opción dada del gobierno entre salarios y empleo parece girar en torno a cuatro aspectos: i) Los factores determinantes de las diferencias en valor del producto marginal entre los sectores público y privado urbano de la economía; ii) La elasticidad de la oferta de mano de obra para el sector urbano en su conjunto. En el caso de un país predominantemente rural resultaría posible aceptar que la oferta de mano de obra no calificada es altamente elástica, mientras que la oferta de personal técnico altamente calificado, por ejemplo, se consideraría como relativamente inelástica; iii) El tamaño económico relativo del sector público y privado urbano; iv) Los determinantes de los salarios en el sector privado urbano, es decir, si es que ellos se ajustan a la demanda u oferta excedentaria o si son determinadas por las reglamentaciones del gobierno, por ejemplo, o por consideraciones de salario de eficiencia.

La restricción presupuestaria del gobierno no es constante a través del tiempo, siendo el efecto de sus cambios sobre el empleo y los salarios un importante aspecto a investigar. Un análisis cabal de los efectos del cambio presupuestario, sin embargo, iría más allá del ámbito de este trabajo ya que los resultados dependerían crucialmente de las razones tras tales cambios y de como ellos afectarían al resto de la economía. Si el gobierno gasta un aumento presupuestario dado, tanto en empleo de baja productividad como en salarios más altos, entonces se podría conjeturar que la asignación sectorial empeoraría si una cantidad relativamente menor de mano de obra terminase en el sector privado de mayor productividad marginal, en tanto que la oferta excedentaria podría crecer o disminuir dependiendo de la especificación exacta de la pertinente función de oferta y de los cambios que ocurran paralelamente en otras partes de la economía.

Una interrogante que es en realidad más pertinente, es qué ocurriría si, debido a cambios adversos en las circunstancias económicas generales, el gobierno opta por ahorrar en su planilla de salarios manteniendo al mismo tiempo el empleo en el sector público constante. Esto ha ocurrido recientemente en diversos países en el contexto del ajuste ante situaciones recesivas. Nuevamente, el problema es que otros sectores de la economía habrán sido afectados por el mismo conjunto de circunstancias adversas de modo que es probable que un análisis cabal sea altamente complicado. Sin embargo, si los salarios del sector público no se reducen bajo aquel prevaleciente en el sector privado entonces esto, por sí mismo, reducirá la oferta excedentaria de mano de obra en el sector urbano. Sin embargo, si el salario real en el sector privado es inflexible hacia abajo, entonces será posible que el salario público caiga bajo aquel del sector privado conllevando la creación de oferta excedentaria de mano de obra al sector privado y con problemas de baja moral y sobredotación de empleo en el sector público.

La literatura empírica existente y la revisión de las políticas de remuneración y empleo del sector público en PMD nos dan solamente una débil base sobre la cual evaluar sus efectos distorsionadores. De manera no sorprendente, hay poca evidencia que nos permita comparar productos del valor marginal entre los sectores público y privado, razón por la que muchos estudios se han concentrado en políticas de remuneración y diferenciales de salario entre sectores público y privado.

La posición tradicional adoptada en muchos de los trabajos anteriores sobre este tema era que los gobiernos, particularmente aquellos de Africa Oriental después de su independencia, deliberadamente se entregaron a una política de salarios altos, cuyos efectos se hicieron ver en términos de un alto desempleo urbano. De acuerdo a nuestro esquema anterior, esto debería haber tendido a reducir los salarios en el sector privado, pero esta posibilidad parece haber sido desestimada en gran parte de la literatura sobre la base de que la remuneración en el sector privado también estaba institucionalmente mantenida por políticas de SM.

La evidencia más reciente sugiere un cuadro algo diferente. Heller y Tait (1984) proporcionan un análisis muy agregativo de evidencia reciente sobre diferenciales de salario de los sectores gobierno y privado para una muestra de treinta y tres PMD y dieciséis países desarrollados. Aun cuando la razón del salario promedio del gobierno central al PIB per cápita es mucho más alta en PMD, particularmente en los africanos, esto refleja claramente la mayor destreza y educación de los funcionarios públicos con respecto al resto de la población en tales países. El mismo problema también está presente en menor grado, cuando se hacen comparaciones entre los salarios promedio del gobierno y aquellos en el sector privado. Aquí Heller y Tait establecieron nuevamente la existencia de más altos promedios gubernamentales, aun cuando en su muestra de países africanos la relación entre la remuneración gubernamental promedio y la remuneración privada promedio, resultó ser menor que la unidad.

Estudios de corte transversal más estandarizados indican una mezcla de resultados diferentes. Lindauer y Sabot (1983) estimaron las diferenciales de salarios público/privado en Tanzania urbana en 1971; después de estandarizar por educación y experiencia establecieron que tales diferenciales estaban significativamente en favor de los empleados del gobierno y las *parastatals*. En contraste, Psacharopoulos (1983) ha estimado una relación similar en los casos de Portugal, Brasil, Colombia y Malasia, y determinó que, si bien la mano de obra menos educada recibe mejor remuneración en el sector público, ambos sectores pagan aproximadamente lo mismo a los mejores educados. Manning y Mazumdar (1985) presentan comparaciones de remuneración al funcionario público con su equivalente priva-

do, demostrando que este último paga mucho mejor en Malasia. Surge un resultado similar para Colombia del informe de la misión sobre el empleo de la OIT, ILO (1977). Otros estudios sobre Egipto y Malasia, Hansen y Radwan (1983) enfatizan la rigidez de la política de salarios del gobierno y sus estrechos lazos con la calificación educacional en lugar del comportamiento del sector privado.

Los estudios más cabales y amplios son aquellos realizados por Lindauer, Meesook y otros como parte de un programa de investigación sobre política gubernamental de remuneraciones y empleo en el Banco Mundial. Comparando un conjunto de resultados para una cantidad de países africanos, incluyendo Ghana, Malawi, Sudán y Tanzania surge un conjunto muy coherente de conclusiones:⁵ i) El valor real de la remuneración del sector público ha caído enormemente durante la última década más o menos. En Sudán, por ejemplo, el valor real del salario de un trabajador no calificado en el gobierno central a fines de 1983 estaba en alrededor del 25 por ciento de lo que era a mediados de 1970. El PIB per cápita, en contraste, era 18 por ciento más alto. Otros resultados menos espectaculares emergen para los países en que una proporción más alta de remuneración es entregada en especies (por ejemplo, vivienda).

ii) Ha habido un sistemático estrechamiento en los diferenciales de salarios al interior del sector público en el mismo período.

iii) Los diferenciales de remuneración público/privado se han estrechado en los últimos años y ahora parecen estar en favor del sector privado.

iv) El crecimiento del empleo en el sector público generalmente ha sido mayor que aquel del sector privado en casi todos los países. La participación del empleo del sector público ha crecido significativamente desde el decenio de 1960 en todos los países, excepto Uganda.

El panorama general en Africa del sub Sahara al menos, es que el gobierno ha respondido a las deterioradas condiciones del empleo en el sector privado como a sus propias restricciones presupuestarias, permitiendo que los salarios reales caigan a veces bajo aquellos niveles prevalecientes en el sector privado, manteniendo, y a veces expandiendo, sus niveles de empleo. Se presume que las consecuencias de esto son que la eficiencia laboral ha disminuido considerablemente tanto en los gobiernos central y local como en las empresas públicas, y que los efectos distorsionadores que surgen de un diferencial de productividad marginal social entre sectores están tendiendo, por lo

⁵ Véase Lindauer y Meesook (1986). También llegan a conclusiones similares Hansen y Radwan (1981) en un estudio para Egipto.

tanto, a crecer con el tiempo. Obviamente, cuestiones como el estado de ánimo del trabajador y su esfuerzo productivo son observables directamente y hay razón para creer que las empresas públicas pueden haber sufrido menos a este respecto ya que tienen alguna capacidad para fijar salarios independientemente del gobierno. Del mismo modo, en la medida en que los trabajadores del gobierno pueden realizar trabajos adicionales en combinación con su empleo principal, o en la medida en la mayor disponibilidad de trabajadores en clases o grados ocupacionales específicos sean seleccionados por el sector privado de entre aquellos que intentan dejar el sector público, el problema de la asignación sectorial se reduce.

Las dos secciones precedentes parecen confirmar la impresión de que los gobiernos generalmente han practicado políticas de ajuste salarial más bien conservadoras durante los últimos años; los regímenes de altos salarios son ahora la excepción en lugar de la regla. Los tipos restantes de distorsiones son aquellos que el gobierno puede imponer sobre el sector privado y que son diferentes a la intervención con salarios o fuerzas de mercado y éstas son las que abordamos ahora.

4. COSTOS NO SALARIALES DEL EMPLEO

4.1. Antecedentes generales

En los últimos años, el abrupto cambio en las circunstancias económicas ha creado una creciente preocupación acerca de la existencia de ciertas normativas y reglamentaciones compulsivas en relaciones a pagos o compensaciones no salariales (CNS), las cuales han desempeñado un papel decisivo en el crecimiento de los costos de la mano de obra para el empleador a la vez que parece haber inducido una mayor rigidez en el mercado laboral. Sin embargo, el análisis de los CNS es bastante complejo. En primer lugar, porque las normativas prevalecientes sobre remuneración de la mano de obra no han recibido tratamiento estándar alguno en la teoría económica. En segundo lugar, debido a que estamos en un área en que los factores no económicos juegan un papel importante. En tercer lugar, porque la información estadística relevante al tema es muy insuficiente para respaldar un adecuado análisis empírico. No obstante, a pesar de estas dificultades, es útil examinar los principales aspectos involucrados en las reglamentaciones existentes sobre costos no salariales del empleo y describir los aspectos más sobresalientes para el estudio de problemas del mercado laboral.

Los CNS se derivan de las innumerables reglamentaciones directas sobre salarios que imponen el pago de diferentes ítem adicionales a la remuneración básica por el tiempo trabajado. La mayoría de estos pagos extra, como lo explicaremos más adelante, apoyan la salud y bienestar de la familia,

como asimismo la seguridad en el trabajo, como la seguridad de los trabajadores en su período de retiro, pero contribuyen solo indirectamente a la productividad del trabajador. En consecuencia, el economista usualmente tiende a atribuir el carácter de "distorsiones" a los CNS, en el sentido de que ellos generan un desajuste entre oferta y demanda implicando con ello una pérdida de bienestar evidenciada a través de niveles más bajos de empleo que en el equilibrio competitivo. En un análisis de tipo estático, se considera que tales reglamentaciones introducen ciertos costos fijos en los contratos de trabajo. [En un marco más dinámico, se sostiene que, puesto que los empleadores intentarían evadir aquellas reglamentaciones y dado que los pagos estipulados están positivamente correlacionados con la antigüedad de los trabajadores en la firma, el resultado será una mayor tasa de rotación de la mano de obra y una menor inversión en capacitación específica. Además, se podría sostener también que el aumento de estos pagos no salariales en el tiempo conducirá a la adopción de técnicas de producción más intensivas en capital con efectos nocivos sobre los niveles de empleo.]

Hay muchos problemas envueltos para analizar CNS si, por definición se les trata como "distorsiones". El principal de ellos se deriva de que realmente no puede establecerse cual es un nivel "óptimo" del costo de la mano de obra, por ejemplo, la métrica proporcionada por los precios internacionales para evaluar la optimalidad de las relaciones de precios existentes en un país. Por lo tanto, la única técnica empírica que se puede utilizar para analizar el tema, consiste en comparar CNS relativos al nivel de salarios prevalentes para un conjunto de países similares; de este modo, la evidencia de valores distorsionados de los CNS vendrían señalados por la divergencia de tal relación entre países de características económicas similares. Sin embargo, la información estadística necesaria para un tal ejercicio es aun una restricción importante a considerar.

Un segundo problema involucrado en el análisis de los efectos de los CNS es que, usualmente, tales normas son solo relevantes para el sector formal de la economía; en efecto, solo en este caso los reglamentos sobre pagos salariales y no salariales son a la vez aplicables y supervisados por la autoridad. En consecuencia, un cuadro global de sus efectos sobre el empleo, como de otros aspectos del mercado del trabajo, no puede emerger de dicho análisis, a menos que también se tenga un modelo completo de las interacciones salario-empleo entre distintos segmentos del mercado del trabajo. Sin embargo, por otra parte, es claro que una de las repercusiones más importantes en conexión con el análisis de CNS, se relaciona con el grado de competitividad internacional de la producción de un país. En consecuencia, en la medida en que el sector formal urbano se encuentre fuertemente vinculado a las actividades de exportación, un análisis de la forma en que los CNS afectan a los costos de la mano de obra y al empleo es de por sí pertinente.

Un tercer problema se relaciona con un aspecto más teórico del análisis derivado de la tendencia a analizar reglamentaciones sobre CNS como distorsiones de mercado cuando, de hecho, están involucrados dos aspectos empíricamente indistinguibles. Uno se refiere a las decisiones voluntarias involucradas en el equilibrio resultante de las acciones de empleadores y empleados. El otro se refiere al grado hasta el qué específicos niveles de CNS son simplemente impuestos exógenamente.

Comúnmente se sostiene en la teoría estándar que se podría suponer que el empleador típico es totalmente indiferente acerca de si gastar un peso en salarios o un peso en beneficios suplementarios (CNS), mientras el nivel de beneficios no sea afectado. Sin embargo, en la práctica hay razones para creer que el empleador no es indiferente con respecto a una específica combinación salario-CNS: por ejemplo, podría preferir una combinación que represente una más alta relación CNS/salarios debido a la presencia de impuestos sobre la planilla de salarios o pagos de seguros que se expresan como proporción de tal planilla. Del mismo modo, los empleadores podrían preferir aumentar los CNS relativo a los salarios, si otros costos, como la seguridad social y primas de compensación a los trabajadores, aumentan con los salarios pero no con los CNS. Similarmente, ciertos tipos de CNS podrían ser preferidos por los empleadores para atraer ciertos tipos de trabajadores altamente necesarios para la firma; éste es probablemente el caso de los fondos de pensiones y los seguros de salud familiar cuando se quiere atraer trabajadores maduros y mayormente confiables.

Sin embargo, hay también razones para pensar que el empleador típico no preferiría una combinación mayor de CNS a salarios, aun cuando el nivel total de costos permaneciera constante. El más importante es el probable efecto de incremento en los beneficios suplementarios en términos del aumento del ausentismo [Winkler (1980), Allen (1981a, 1981b)]. También es posible que la existencia de algunos beneficios suplementarios pagados en la forma de una suma fija, pueda reducir el diferencial entre trabajadores calificados y no calificados, causando tanto un desaliento de la inversión en capacitación específica como un probable cambio en la "mezcla" óptima de empleo de la firma.

Por parte del trabajador, el principal problema involucrado es determinar si, en ausencia de mercados de capital perfectos, él preferiría una remuneración mayor en la forma de beneficios no salariales o en la forma de salarios básicos. Ello dependerá fundamentalmente de su tasa de preferencia en el tiempo. Los aportes al seguro social, por ejemplo, constituyen un pago diferido que podría preferirse a su equivalente en salario actual mientras permita mayores oportunidades de consumo futuro debido a, por ejemplo, la existencia de menores impuestos sobre la renta. Al mismo tiempo, y dependien-

do de su grado de aversión al riesgo, un trabajador podría incluso preferir un salario mayor y una menor cantidad de beneficios médicos u otros relacionados con salud. Finalmente, dado que muchos beneficios suplementarios se entregan en la forma de pagos no enajenables en especie, podría afirmarse razonablemente que son menos preferidos en la medida en que la opción de consumo del trabajador fuese mayor con el ingreso monetario equivalente.

Así, no es totalmente claro si una estructura con mayor participación de CNS en la remuneración total de la mano de obra es o no más "distorsionada" que otra en que sí existen menos de tales pagos relativos al salario. Ehrenberg y Smith (1985), por ejemplo, han demostrado que en el caso de los Estados Unidos, los beneficios suplementarios, como proporción de las remuneraciones totales, han aumentado de un 18 a un 28 por ciento en los últimos 20 años. No obstante, no puede establecerse si este fenómeno implica un aumento en el grado de "distorsión" prevaleciente en el mercado laboral.

Como lo hemos dicho antes, una comparación entre países con niveles similares de ingreso es útil para evaluar, a partir de la observación de los CNS, qué tipo de distorsiones podrían prevalecer en los mercados. Se esperaría observar, en países con características económicas similares, una relación más o menos similar entre CNS y remuneraciones totales. Sin embargo, el principal problema involucrado aquí es que, en ausencia de estudios más específicos, es generalmente muy difícil saber que características pertinentes son necesarias para declarar que dos países son "similares", y en realidad no tenemos tampoco mucha información sobre la organización institucional de los mercados del trabajo, que es finalmente el marco para la determinación de las reglamentaciones "óptimas".

Pese a lo anterior, un examen de la evidencia entre países es interesante puesto que permitiría establecer los elementos para un análisis más particular en la materia. Las consecuencias de las políticas sobre CNS en cuanto a niveles de empleo y composición del empleo, constituyen una de las metas analíticas finales que deben tenerse en mente. Otra, está representada por los efectos que ejercen las reglamentaciones sobre CNS en los costos totales de la mano de obra y la competitividad internacional de la producción.

En el resto de esta sección, examinaremos cierta evidencia internacional sobre las normativas que elevan directamente los costos de las prestaciones complementarias al salario. Dado el deficiente estado de la información sobre esta materia, no hemos sido capaces de llevar a cabo un análisis extenso y estandarizado de tales normas entre países. Nos hemos limitado a un conjunto de países para los cuales existen los datos pertinentes, y con ellos hemos tratado de organizar un análisis comparativo. Empezamos con algunas

definiciones y luego examinamos la evidencia empírica. El análisis está destinado a discutir dos aspectos fundamentales: a) Si el nivel de costos adicionales derivados de la imposición de normativas sobre pagos no salariales es o no alguna función (positiva) del nivel de ingreso de los países y b) si ha existido o no algún patrón o tendencia evidente en los distintos países en relación a las magnitudes envueltas en dichas reglamentaciones durante los últimos años.

4.2. Conceptos básicos

En teoría económica el concepto de SALARIOS es considerado suficiente para la mayoría de los análisis concernientes al mercado del trabajo, dado que con él se abarca conceptualmente los pagos de la mano de obra considerados pertinentes. Sin embargo, en la práctica, un análisis amplio de las políticas que afectan al mercado laboral requiere, en realidad, de la consideración de una medida empírica de los costos totales de la mano de obra.

El concepto empírico más básico a emplearse en tal contexto es el de INGRESOS DEL TRABAJO que incluye todos los pagos brutos hechos a los trabajadores antes de deducciones de cualquier tipo. En consecuencia, en este concepto se consideran los siguientes ítem: i) Pagos totales por el tiempo trabajado: tiempo básico, primas por sobretiempo, diferenciales por turno, asignaciones por costo de vida, bonificaciones y primas pagadas en forma regular.

ii) Pago por tiempo no trabajado: feriados y vacaciones y otras licencias con goce de sueldo o salario.

iii) Bonificaciones no pagadas regularmente cada período de pago: asignaciones familiares pagadas por el empleador y pagos en especie (vivienda, alimentación, calzado y ropa, etc.)

Como se ve, varios beneficios suplementarios se encontrarían ya incluidos en esta definición básica. Sin embargo, para muchos análisis es útil emplear otro concepto que incluya otros ítem de costo que no son contemporáneamente percibidos por los trabajadores. Así, el concepto de COMPENSACION AL TRABAJO es equivalente al concepto de ingreso del trabajo más los aportes de los empleadores a los planes contractuales que se requieran legalmente, como por concepto de planes de prestaciones privados y de otros impuestos que se encuentran vigentes sobre la nómina de salarios.

Finalmente, es posible definir un cuarto concepto que permite tomar en cuenta gastos adicionales al salario y que se derivan directamente del empleo de mano de obra pero que no son directamente percibidos por los tra-

bajadores. Así, el concepto de COSTO DEL TRABAJO se define como la remuneración del trabajo más los costos de capacitación y contratación y de los gastos efectuados para mantener ciertas facilidades de planta para el uso de los trabajadores [ILO (1983)].

4.3. Una visión descriptiva

En esta sección procuramos establecer la diversidad cuantitativa de las reglamentaciones de CNS incluso entre países que podríamos considerar "similares". El análisis que presentamos aquí es básicamente descriptivo debido a la ausencia de información estadística adecuada. Sin embargo, presentamos también algunas cifras destinadas a ilustrar el grado que revisten tales diferencias. Los países que examinamos en detalle corresponden a aquellos incluidos en el análisis cuantitativo presentado más adelante.⁶

En la mayoría de los países examinados (véase la lista del cuadro 3) las primas por sobretiempo, pago de vacaciones y bonificaciones por vacaciones⁷ constituyen el tipo más común de reglamentaciones que los empleadores están obligados a seguir al emplear mano de obra. La primera de estas reglamentaciones se vincula con la definición de jornada normal de trabajo y con las consecuencias tanto estáticas como dinámicas derivadas de cambios en su extensión (ILO, 1984). Las horas normales de trabajo son el punto de referencia para la determinación del salario y la base para calcular pagos por sobretiempo, siendo su nivel determinado en diferentes países mediante convenio colectivo, por medidas estatutarias o, simplemente, por la práctica. En Europa Occidental, los Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelandia y Australia, la semana de 40 horas ha llegado a ser el estándar prevaleciente. Muchos países africanos (como Angola, Algeria, Burundi, Ghana, Lesoto, Mauricio, Ruanda y Tanzania) como asimismo Cuba, Honduras, Ecuador, Singapur e Indonesia, entre otros, han fijado un nivel máximo de menos de 48 horas a la semana. Sin embargo, de acuerdo a datos de la OIT, en la mayoría de los países en desarrollo el nivel máximo de horas semanales normales fijado por ley o por reglamentaciones permanece en 48.

Ahora bien, la gama de desembolsos relativos implicados en las primas por sobretiempo es muy amplia entre países de similares condiciones económicas. Tales pagos alcanzan al 20 por ciento del salario básico (como máxi-

⁶ La información empleada para escribir esta sección proviene principalmente de informes preparados por algunos organismos privados que recolectan información para probables inversionistas (véase: "Doing Business in. . ." preparado por Price-Waterhouse para diferentes países y años). También hemos empleado ILO *World Labor Report* (1984).

⁷ En muchos países existe un pago de un mes (o quince días) extras con motivo de vacaciones u otros feriados.

mo) en Brasil, mientras que un 25 por ciento en Venezuela, Portugal y Grecia, fluctúa desde un 30 a un 50 por ciento en Italia y llega a un nivel de 50 por ciento en Corea, la India y los Estados Unidos. No obstante, estas diferencias parecen depender crucialmente de lo que se comprende por sueldo básico y probablemente de otras normas acerca de elegibilidad para demandar trabajo extra como sobretiempo.

Los derechos de los trabajadores a obtener vacaciones anuales pagadas es de origen reciente (ILO, 1984): los estándares que la OIT fijara en 1936 estipulaba vacaciones anuales pagadas de al menos seis días laborales después de un año de servicio continuado. Recientemente, en 1970, se estableció un nuevo estándar que permite un mínimo de tres semanas, que ha sido la norma verdaderamente alcanzada en la mayoría de los países industrializados. En estos países las extensiones a cuatro o cinco semanas son también muy comunes, en tanto que en América Latina y en algunos países africanos, la pauta dominante es de tres semanas laborales. En los países en desarrollo de Asia y el Pacífico, la longitud de las vacaciones básicas tiende a ser menor que en las otras regiones.

La bonificación por vacaciones es generalmente valorada de acuerdo a la longitud del tiempo servido por el empleado. En Venezuela, el bono se calcula por medio del sueldo de un día por año servido (hasta un máximo de quince); en Brasil, es equivalente al pago de un mes; en México y Grecia es 25 por ciento y 50 por ciento del sueldo regular, respectivamente. Sin embargo, las diferencias entre países en desarrollo van más allá de las cantidades involucrada en estos pagos: en países como Hong Kong y Singapur, no existe reglamentaciones específicas en cuanto a sobretiempo y no hay obligación legal para pagar bonificación por vacaciones. En Corea no hay bonificaciones estipuladas por vacaciones ni beneficio de cesantía, incapacidad o muerte, ordenado por ley. En contraste, en países como Venezuela y Grecia la ley ha estipulado inclusive bonos especiales que han de pagarse con motivo de ciertos feriados, como también para gastos de escolaridad y otros. Del mismo modo en Brasil, Venezuela y México, existe participación obligatoria de los empleados en las utilidades de la firma, según se mide por las utilidades antes de impuestos.

Es muy difícil encontrar una relación a través de países que nos permita explicar la diversidad del conjunto de reglamentaciones sobre CNS. Probablemente, factores institucionales e históricos tienen más que decir a este respecto que cualquier otra relación causal formal. Esta es seguramente la razón de por qué, en nuestro análisis cuantitativo presentado más adelante, no encontramos relación sistematizada alguna entre el nivel cuantitativo de CNS y el nivel de desarrollo de los países.

Se encuentran disparidades semejantes en relación a los pagos por seguridad social. En Hong Kong, la seguridad social se acepta como una responsabilidad del gobierno. En Corea, no hay seguridad social ni programa de pensiones del gobierno similar a aquellos en los Estados Unidos y la mayoría de los países europeos, siendo los empleadores obligados a hacer un pago de desahucio de un mes de sueldo por año trabajado al cese de un empleado. Del mismo modo, en Indonesia los aportes a la seguridad social o fondo de previsión son opcionales.

Al mismo tiempo, en aquellos países en que se estipulan aportes obligatorios del empleador al sistema de seguridad social, los montos involucrados también aparecen extremadamente variables: siete por ciento en los Estados Unidos; siete al nueve por ciento del salario básico mensual en Venezuela; seis a ocho por ciento en la India, ocho por ciento en Brasil, veintitrés por ciento en Singapur; once al quince por ciento (más un cinco por ciento para financiar el programa de viviendas económicas) en México, diecinueve al veintidós por ciento en Grecia, cinco por ciento en Tailandia. Estas cifras, aunque no estrictamente comparables dados los diferentes ítem incorporados en los ingresos básicos, son coherentes con los resultados de una comparación de aportes de seguridad social de países en términos agregados (véase más adelante, cuadro 4).

En general, el cuadro que surge de un examen de las reglamentaciones sobre prestaciones complementarias es muy diverso. Incluso cuando se comparan países similares sobre una base estadística estandarizada, se arriba al mismo tipo de conclusión. Por ejemplo, durante 1976 la firma especializada SGV Group, realizó un estudio en siete países asiáticos a fin de proveer a inversionistas potenciales con información sobre costos de la mano de obra. Así, determinaron que el total de beneficios cuantificables como porcentaje del sueldo básico anual era de ocho por ciento en Hong Kong, ocho al treinta y tres por ciento en Indonesia, dieciséis al cincuenta por ciento en Corea, trece por ciento en Malasia, once al dieciséis por ciento en Filipinas, veinticinco por ciento en Singapur y trece por ciento en Tailandia. En la India, se ha dicho también que los beneficios suplementarios constituyen el cincuenta por ciento del sueldo básico. De acuerdo a nuestra discusión anterior, es difícil pensar que aquellas diferencias, entre países bastante similares, respondan a decisiones voluntarias que no impliquen algún grado de distorsión. Esperaríamos, por el contrario, una estructura similar de preferencias entre empleados y empleadores entre países semejantes que, en ausencia de diferentes normas política, sociales y éticas, resultaría en un tipo similar de reglamentaciones del mercado.

La literatura sobre beneficios suplementarios es, en general, muy insuficiente y, para el caso de los PMD, prácticamente inexistente. Esto es parti-

cularmente válido con respecto a la conexión entre reglamentaciones de mercado del trabajo y el marco institucional vigente en cada país. Al mismo tiempo, la literatura sobre impuestos a la nómina de salarios y sobre aportes a seguridad social en PMD, es en gran medida descriptiva y carente de bases comparativas. No obstante, los trabajos de Hansen y Radwan (1982) para Egipto, Mesa-Lago (1978), para diversos países latinoamericanos y Mourtton (1975) para los países africanos, sugieren que la interrogante acerca de si los impuestos a la planilla de salarios afectan o no de modo significativo al empleo es aún materia de debate.

Con respecto a las reglamentaciones vigentes sobre aquellos ítem que forman parte del concepto de costo de la mano de obra, se observa un grado similar de variación a través de los países. En naciones como Venezuela, Brasil y Singapur existe la obligación de que las firmas contraten a empleados jóvenes (en una cierta proporción de la nómina de salarios vigentes) para ser capacitados en la firma y/o financiar programas especiales de entrenamiento. En Venezuela y México, el empleador debe proporcionar transporte a los trabajadores toda vez que la ubicación del lugar de trabajo lo hace necesario. Comedores o cafeterías deben ser mantenidos por los empleadores de acuerdo a normas legales en Venezuela y Grecia. Finalmente, en otros países, como Brasil, los empleadores deben también contribuir al financiamiento de los sindicatos.

Otro importante problema que debe mencionarse en relación con CNS se refiere a las reglamentaciones sobre costos de despido y pagos de desahucio. En muchos países, notablemente Argentina, Grecia y México), debe darse aviso a las autoridades toda vez que un trabajador ha de ser despedido. En Brasil, por ejemplo, debe avisarse también al sindicato, que debe firmar cualquier acuerdo entre el empleador y el empleado. En contraste, en países como Singapur, Corea, Hong Kong y los Estados Unidos, no se estipula norma alguna al respecto.

Al mismo tiempo, también prevalecen diferencias similares entre países comparables del punto de vista económico, con respecto a los montos establecidos por compensaciones por despido. En los Estados Unidos, como en muchos otros países industriales, los empleadores aportan para financiar sistemas de seguros de desempleo, y la seguridad en el trabajo se proporciona al trabajador a través de convenios de negociación colectiva. Este es también el caso de Colombia, donde se estima que el costo representado por los aportes al fondo de cesantía alcanza a más de un 20 por ciento del salario. En general, sin embargo, los pagos estatutarios constituyen la norma de PMD; tales pagos se vinculan estrechamente con la antigüedad de los trabajadores en la empresa: en Venezuela, el monto alcanza a un mes por año de servicio; en el caso de Brasil, la norma es el pago de dos meses por año de servicio, en el

caso de trabajadores con más de diez años en la firma, debiendo tanto empleadores como empleados aportar un ocho por ciento de los ingresos brutos a un fondo de indemnización. Un beneficio por despido igual a un mes de pago por año de servicio también se emplea en Corea y Portugal, mientras que en México y Hong Kong, llega a quince días por año de servicio. En Sudán el empleador debe pagar una compensación de siete meses por despido, calificado como injusto en el caso de trabajadores permanentes. En algunos países, las normas sobre pagos de desahucios introducen mecanismos aun más complicados, como en el caso de Argentina y México, donde aquellos pagos son indexados a los niveles de salario mínimo.

4.4. Un examen cuantitativo

En esta sección se realiza un esfuerzo para analizar diferencias interpaíses en las normas sobre CNS de manera más sistemática. Con tal propósito, para un conjunto escogido de países, ilustramos en el cuadro 3 la magnitud de ciertos ítem incluidos en el concepto de remuneración del trabajo, expresados como proporción de los ingresos del trabajo. Estos datos corresponden a los desembolsos monetarios directos totales efectuados por los empleadores, menos los montos brutos efectivamente percibidos por los trabajadores. Esta diferencia corresponde básicamente a la compensación al trabajo menos los ingresos de la mano de obra, y se expresa en los datos del cuadro 3 como porcentaje de estos últimos. Sin embargo, aquellas cifras no corresponden estrictamente al conjunto de CNS, puesto que el valor de varios beneficios suplementarios ya están incluidos en el concepto de ingresos del trabajo.⁸

Nuestra discusión de la sección precedente sugiere que los aportes al seguro social no sólo es el más significativo pago regular dentro del conjunto de CNS, sino también constituye un buen indicador del comportamiento de los CNS, ya que está fuertemente asociado con la magnitud relativa que tienen otras prestaciones complementarias. Así, dado que el indicador incluido en el cuadro 3 corresponde esencialmente a pagos por seguridad social y otros planes de beneficio contractual, constituye un indicador adecuado del grado de reglamentaciones sobre los impuestos vigentes en los mercados del trabajo.

La información que empleamos ha sido preparada por el Bureau of Labor Statistics de los Estados Unidos, sobre la base de informes sobre nive-

⁸ También es importante hacer notar que el indicador incluido en el cuadro 3 no proporciona una medición de la brecha existente entre salarios y costos de la mano de obra, puesto que ítem como costos de capacitación y contratación no se encuentran incluidos.

CUADRO 5

COMPENSACION AL TRABAJO
MENOS INGRESOS DEL TRABAJO EXPRESADO COMO
PORCENTAJE DE INGRESOS DEL TRABAJO EN PAISES ESCOGIDOS

	1975	1978	1981	1982	1983	1984
Economías de Ingreso Bajo						
India	12,5	12,5	12,5	n.a.	n.a.	n.a.
Sri Lanka	40,0	40,0	48,0	48,0	48,0	n.a.
Paquistán	12,5	12,5	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Economías de Ingreso Medio Alto						
Brasil	35,0	35,1	35,7	35,7	35,7	35,7
Corea	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Portugal	23,8	26,0	29,3	29,8	29,8	29,8
México	38,5	38,4	43,9	44,9	44,9	44,9
Venezuela	8,0	8,0	8,0	n.a.	n.a.	n.a.
Grecia	55,0	55,0	55,0	55,0	55,0	55,0
Israel	42,5	42,5	42,5	42,5	42,5	42,5
Hong Kong	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0
Singapur	35,0	39,0	51,0	52,0	54,0	56,0
Promedio: (Desv. Est.)	29,9 (15,3)	30,6 (15,5)	32,9 (17,0)	36,6 (15,4)	36,9 (15,7)	37,1 (16,0)
Economías de Mercado Industrial						
España	50,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0
Italia	99,4	90,7	82,4	85,1	86,6	86,8
Nueva Zelandia	22,5	22,5	22,5	22,5	22,5	22,5
Bélgica	66,8	73,9	75,7	72,7	78,3	81,4
Reino Unido	23,4	29,7	35,9	35,2	34,5	33,1
Austria	76,2	79,3	82,5	83,7	84,4	86,1
Holanda	69,3	72,9	70,9	69,2	70,8	73,9
Japón	14,3	17,5	16,9	17,1	16,8	16,8
Francia	69,7	72,3	74,3	79,8	84,0	82,6
Finlandia	44,9	51,9	54,1	54,9	52,9	53,7
República Federal Alemana	60,1	64,5	70,5	71,6	73,4	74,9
Australia	24,0	25,0	25,0	26,0	26,0	26,0
Dinamarca	17,5	18,0	20,6	21,2	23,3	23,5
Canadá	22,7	26,1	26,7	27,5	27,6	27,6
Suecia	45,4	56,0	63,9	62,0	64,3	66,7
Noruega	39,7	42,1	45,0	45,6	45,6	45,6
Estados Unidos	31,6	34,2	35,0	35,7	36,4	37,1
Suiza	33,0	33,0	33,0	33,0	33,0	33,0
Promedio (Desv. Est.)	45,0 (24,0)	47,2 (23,5)	48,6 (23,2)	49,0 (23,5)	50,0 (24,4)	50,6 (25,1)

Fuente: BLS: Hourly Compensation Costs for Production Workers in Manufacturing.

les de salarios e ingresos proporcionados por algunos países en relación a trabajadores directamente envueltos en la producción del sector manufacturero. Los montos de compensaciones al trabajo en cada país se calculan ajustando datos básicos sobre el promedio de ingreso por hora, para lo cual se utilizan otros ítem de pago directo, obteniéndose los factores de ajuste a partir de otros estudios periódicos de costo de mano de obra. Estos factores son luego proyectados o interpolados para aquellos años en que no se dispone de estudios específicos de costo de mano de obra; tal proyección se efectúa sobre la base de otra información paralela disponible. Desafortunadamente debido a la ausencia de información adecuada, tales desembolsos son estimados solo parcialmente, en tanto que la definición de ingresos es en realidad diferente a través de los varios países contenidos en la muestra. Como resultado, la relación entre el monto de compensaciones no salariales y el monto de ingresos del trabajo no es adecuada para hacer inferencias comparativas sobre beneficios suplementarios en los diversos países. Por otra parte, sin embargo, las cifras del cuadro 3 son aceptables para proporcionar una ilustración aproximada sobre la importancia de los CNS en diferentes mercados del trabajo.

Las cifras del cuadro 3 muestran notables diferencias entre países con respecto a la diferencia relativa entre compensación e ingresos del trabajo. Esto sugeriría la existencia de diferencias aun más amplias con respecto al sistema global de normativas prevalecientes en los mercados del trabajo. Por ejemplo, la magnitud de las relaciones incluidas en el cuadro 3 para países como Italia, Bélgica, Austria y Suecia, contrasta fuertemente con aquellas observadas en Hong Kong, Japón y Corea (y, evidentemente, en India, Paquistán y Venezuela).

Obviamente, tales diferencias son el resultado de un ambiente institucional del mercado del trabajo esencialmente diferente, y se podría sostener que ellas podrían explicarse recurriendo a argumentos basados en el diferente grado de desarrollo y el ingreso per cápita de cada país. En consecuencia, no sería una sorpresa que, en promedio, los desembolsos por compensación relativos a los ingresos de la mano de obra, sean sustancialmente mayores en las economías Industriales que en Economías de Ingreso Medio Alto.⁹ Sin embargo, ese no es siempre el caso de acuerdo a nuestros datos: Grecia, por ejemplo, exhibe niveles mucho más allá de la norma prevaleciente en países similares, en tanto que, países como Japón, Dinamarca, Austria, Canadá e incluso el Reino Unido, muestran niveles mucho menores que aquellos observados en economía de ingreso más bajo. Por lo tanto, no parece que la exis-

⁹Estas clasificaciones siguen las efectuadas por el Banco Mundial. Para un mayor detalle se puede consultar las *World Tables* del Banco Mundial.

tencia de "distorsiones" mayores en los mercados de trabajo necesariamente se derive de un más alto grado de desarrollo.

Las diferencias en normativas sobre ingresos de la mano de obra, como se evidencia en las cifras del cuadro 3, son muy interesantes como un punto de partida para más investigación comparativa sobre sus efectos macroeconómicos. Más aún, una segunda observación derivada del examen del cuadro 3 se relaciona con las tendencias en el tiempo en los distintos países. En esas cifras se observa una leve tendencia de crecimiento, en promedio, de la brecha entre salarios y costos totales del trabajo. En algunos países, el aumento observado es notablemente pronunciado, por ejemplo en Singapur, México y los Estados Unidos, mientras que sólo en algunos casos, mareadamente España e Italia, este coeficiente realmente disminuyó; esto sugiere un claro fortalecimiento del grado de reglamentación vigente en el mercado del trabajo, particularmente en las economías industriales.

La diversidad que las cifras del cuadro 3 muestran, debería ser fundamentalmente explicada por la existencia de diferentes reglamentaciones en relación a aportes al seguro social. Principalmente, aquellas diferencias podrían entonces estar relacionadas de manera importante con la forma en que se financian los sistemas de seguridad social. La información que se muestra en el cuadro 4 nos proporciona algunos datos a este respecto. Allí se expresan los montos de los aportes a la seguridad social efectuados tanto por los empleados (L) como por los empleadores (E), en porcentaje del PIB del país. Al mismo tiempo, hemos incluido también los aportes totales hechos al sistema como porcentaje del PIB (T). La diferencia entre esta magnitud (T) y las otras dos (E y L) básicamente corresponde al financiamiento del sistema de seguridad social por medio del sistema tributario general.

Como se esperaba, dada la alta conexión entre la cobertura del sistema de Seguridad Social y el tamaño del sector formal urbano del mercado del trabajo, el coeficiente promedio de ingresos totales al PIB (T) son mucho mayores en las economías industriales que en aquellas de Ingreso Medio Alto. Sin embargo, la mayor parte de aquellas diferencias observadas parecen deberse al grado variable de compromiso del Estado en el financiamiento del sistema de seguridad social.

El monto de los aportes de los empleadores en relación a aquellos efectuados por los trabajadores es también mayor en el caso de las economías industriales, aun cuando es interesante observar las grandes proporciones alcanzadas por aquellos coeficientes en países como Chile, Portugal e Israel. Sin embargo, en general se observa un coeficiente bastante estable de los aportes a la Seguridad Social en relación al PIB en nuestras economías de Ingreso Medio Alto. Por el contrario, este coeficiente parece haber estado cre-

CUADRO 4

APORTES AL SEGURO SOCIAL EN
PAISES ESCOGIDOS (COMO PORCENTAJE DEL PIB)

	1975			1978			1980		
	L	E	T	L	D	T	L	E	T
Economías Ingreso Bajo									
Sri Lanka ^{a/}		1,3	3,2	1,0		2,8	1,2		3,1
Economías Ingreso Medio Bajo									
Colombia	0,6	1,2	3,6	0,5	1,4	3,0	0,5	1,7	3,3
Economías de Ingreso Medio Alto									
Chile	2,3	6,5	13,9	2,6	5,2	12,7	2,7	5,0	13,0
Argentina	1,7	5,2	7,4	2,8	4,3	7,9	3,7	4,8	9,6
Portugal	0,8	8,2	12,2	2,6*	6,4	9,8	2,7	6,6	10,3
Venezuela	0,4	0,9	4,5	0,5	0,9	1,9	0,4	0,9	1,7
Grecia	3,1	5,4	12,1	3,8	6,5	13,8	4,2	6,7	14,2
Israel ^{b/}	1,1	2,8	8,4	1,4	3,1	9,0	1,4	2,4	6,6
Singapur ^{b/}	3,1	3,8	9,3	3,0	3,6	8,2	3,4	4,1	9,2
Promedio:	1,8	4,7	9,7	2,4	4,9	9,0	2,6	4,4	9,2
(Desv. Est.)	(1,1)	(2,4)	(3,3)	(1,1)	(2,0)	(3,9)	(1,4)	(2,1)	(4,2)
Economías de Mercado Industrial									
España	1,7	8,8	12,2	1,8	10,9	14,4	2,0	11,2	15,8
Italia	2,3	12,2	18,2	1,3	10,3	16,2	2,0	10,0	18,2
Nueva Zelandia ^{b/}	0,6	0,7	11,7	0,5	0,8	16,0	0,5	0,8	15,9
Bélgica	4,7	10,5	24,4	4,6	10,7	24,7	4,6	10,9	25,3
Reino Unido ^{b/}	2,6	3,8	13,9	2,7	4,5	15,8	2,5	4,2	15,8
Austria	5,4	10,1	20,5	7,2	10,9	22,9	7,1	10,9	22,6
Holanda	11,5	12,4	31,6	11,0	11,1	31,1	11,2	11,2	33,7
Japón ^{b/}	2,5	2,8	9,5	3,1	3,5	11,8	3,3	3,7	12,9
Francia	4,2	13,7	24,3	5,0	14,4	26,1	5,8	14,7	27,5
Finlandia	2,0	8,8	18,4	1,7	9,8	21,2	1,7	9,7	21,6
Rep. Fed. Alemana	6,6	9,3	23,5	8,1	8,3	24,2	8,2	8,3	24,1
Australia ^{b/}	1,3	1,4	11,0	1,8	1,8	13,9	1,7	1,6	13,1
Dinamarca	0,2	1,2	20,7	0,4	1,5	25,4	0,5	1,6	27,6
Canadá ^{b/}	1,0	1,6	14,9	1,1	1,9	14,2	1,0	1,8	13,8
Suecia	0,2	10,0	28,2	0,4	15,3	33,7	0,4	16,1	35,0
Noruega	4,5	8,1	20,3	4,2	8,3	21,4	4,4	7,2	20,9
Estados Unidos ^{b/}	3,2	4,9	14,3	3,1	5,3	13,3	3,3	5,7	14,2
Suiza	5,7	3,4	15,8	6,3	3,8	14,2	6,2	3,8	15,0
Promedio:	3,4	6,9	18,5	3,6	7,4	20,1	3,7	7,4	20,7
(Desv. Est.)	(2,7)	(4,4)	(6,2)	(3,0)	(4,6)	(6,3)	(3,0)	(4,7)	(7,0)

Fuente: ILO, *The Cost of Social Security, Eleventh International Inquiry* (1985).

^{a/} Los datos básicos de la fuente ILO no distinguió los aportes de empleadores de aquellos de los empleados.

^{b/} Las cifras corresponden a los períodos 1974-75, 1977-78 y 1979-80. Se expresan como una proporción del PIB del año anterior.

*: Existió un cambio en la metodología de recolección de datos.

ciendo significativamente en las economías industriales, especialmente a través del mayor aporte fiscal al financiamiento del sistema de seguridad social. En el caso de las economías de Ingreso Medio Alto es interesante también observar que la participación de los trabajadores en el financiamiento del sistema ha estado creciendo constantemente vis a vis un evidente menor nivel de aportes de empleadores; esto se ve claramente en los casos de Chile, Argentina y Portugal.

Los datos presentados en el cuadro 4 resultan muy coherentes con aquellos del cuadro 3. De hecho, los países en que observamos una mayor importancia de los montos de los aportes de seguridad social en relación al PIB son básicamente los mismos en que el monto de compensaciones al trabajo son más altos en relación a los ingresos del trabajo. Estos datos sugieren también que el efecto de las reglamentaciones sobre prestaciones complementarias ha estado disminuyendo en PMD, como por ejemplo lo sugiere la evolución experimentada por los aportes de los empleadores al sistema de seguridad social.

La idea de que las reglamentaciones en el mercado del trabajo se han hecho menos agresivas en PMD no se deduce fácilmente del cuadro 3 en que, por el contrario, se muestra que en muchos de ellos el aumento en los pagos de prestaciones complementarias ha sido importante. Sin embargo, nuestros datos sobre aportes a la seguridad social demuestran que los montos relativos de los gastos efectuados por los empleadores en este ítem han estado disminuyendo en relación al PIB.

Las cifras presentadas en el cuadro 5 agregan otra interesante evidencia. El porcentaje de tributación al mercado laboral como porcentaje de la tributación total es mayor en países industriales. Sin embargo, países como Argentina, Brasil y Dinamarca son notablemente diferentes a este respecto de otros países de similar condición económica global. En el último antedicho país, por ejemplo, la mayor parte del gasto de seguridad social es financiado a partir del sistema tributario general.

Una segunda observación interesante sobre las cifras del cuadro 5 se refiere a su tendencia en el tiempo. En la mayoría de los países hay una bien marcada disminución de la importancia de los impuestos en la planilla de salarios dentro del total de ingresos tributarios. Claramente, este es el caso de Argentina, Brasil, Portugal y México. Aunque esta tendencia también se observa en las economías industriales, con excepciones notables como Suecia y los Estados Unidos, parece ser más fuerte en nuestros PMD. Esta es una observación interesante dado que puede indicar que el impacto cuantitativo

C U A D R O 5

**APORTES DE LOS EMPLEADORES A SEGURIDAD SOCIAL
MAS IMPUESTOS SOBRE LA PLANILLA DE SALARIOS, DIVIDIDO POR EL
TOTAL DE RECAUDACIONES TRIBUTARIAS
(Porcentajes)**

	1975	1978	1981	1982	1983
Economías de Ingreso Medio Alto					
Argentina	39,8	30,2	19,5	16,8	19,4
Brasil	29,1	29,8	31,7	30,6	26,7
Colombia	12,2	11,9	12,9	n.a.	n.a.
Corea	0,9	1,1	1,2	1,3	1,3
Portugal	22,1	22,8	21,5	19,8	17,9
México	20,8	18,9	16,4	16,3	13,5
Venezuela	4,4	6,7	4,1	5,4	4,4
Grecia	12,8	14,9	16,9	n.a.	n.a.
Israel	9,5	10,4	11,9	9,9	10,4
Singapur	2,4	2,7	2,6	2,6	2,6
Economías de Mercado Industrial					
España	39,8	41,8	39,7	40,8	39,5
Italia	35,7	31,7	27,0	25,4	24,6
Bélgica	21,8	20,4	19,9	18,4	18,7
Reino Unido	10,8	14,5	14,0	14,1	11,9
Austria	25,8	26,5	26,4	26,5	25,7
Holanda	17,8	17,3	17,4	17,7	18,0
Francia	31,9	32,2	31,2	30,5	30,9
Finlandia	13,7	13,2	10,5	10,7	9,9
Rep. Fed. Alemana.	27,6	27,4	26,8	27,1	27,2
Dinamarca	1,0	0,7	1,5	2,0	2,7
Suecia	29,4	41,2	43,0	44,6	44,4
Noruega	21,7	21,5	16,9	17,2	18,8
Estados Unidos	15,6	16,3	16,2	17,0	18,5
Suiza	17,2	17,2	17,3	16,9	16,7

Fuente: IMF: Government Finance Statistics Yearbook.

de las reglamentaciones sobre mercado del trabajo está disminuyendo en los PMD.¹⁰

Es interesante mencionar, con respecto a las cifras del cuadro 5, que los impuestos a la planilla de salarios parecen ser solo una pequeña parte de los coeficientes observados. De hecho, en la mayoría de los países aquellas cifras corresponden solamente a los pagos de seguridad social, dado que los impuestos a la planilla de salarios son inexistentes. Por otra parte, en aquellos países en que también existen impuestos a la planilla de salarios, su importancia cuantitativa no es muy grande cuando se la compara con la tributación a la seguridad social: cuando más un siete u ocho por ciento del total de los ingresos tributarios como, por ejemplo, en los casos de Brasil y Austria.

Pueden extraerse tres conclusiones del análisis anterior. Estas conclusiones son provisionales debido a la calidad de la información y a la necesidad de mayor investigación para ampliar el espectro de países y construir estadísticas más adecuadas.

i) Prevalecen importantes diferencias en CNS a través de países similares, lo cual es una indicación de que estas reglamentaciones no simplemente representan decisiones voluntarias por parte de empleadores y empleados;

ii) La brecha entre los montos por concepto de ingresos de la mano de obra y de compensación al trabajo, derivada de la existencia de pagos reglamentados, es generalmente mayor en los países industriales y ha estado creciendo en los últimos años, tanto en PMD como en los industriales;

iii) De entre todos los CNS, los aportes a la seguridad social por parte de los empleadores son los más significativos y su importancia relativa al PIB y al total de ingresos tributarios parece mayor y en expansión en las economías industriales, mientras que declina en las economías de Ingreso Medio Alto.

¹⁰Sin embargo, el examen de los coeficientes presentado en el cuadro 5 debería efectuarse cuidadosamente, puesto que ellos no reflejan el grado absoluto de tributación sobre el mercado del trabajo. En el caso de Argentina, por ejemplo, puede documentarse que la caída exhibida por este coeficiente se debe principalmente a la instauración del impuesto al valor agregado y no a una disminución nominal en la tributación al mercado del trabajo.

REFERENCIAS

- ALLEN, S.G., "An empirical model for work attendance", *Review of Economics and Statistics* 63, 1981a.
- ALLEN, S.G., "Compensation, safety and absenteeism", *Industrial and Labor Relations Review* 34, 1981b.
- ARLES, J.P., "Minimum wages in the Congo", *International Labor Review*, octubre, 1967.
- BLISS, C. y N. STERN, "Productivity, wages and nutrition", Parts I and II. *Journal of Development Economics*, pp. 331-398, 1978.
- COLLIER P. AND L. RIVEROS, "The nigerian labor market in the oil slump, Mimeo, *The world bank*, diciembre 1986.
- CORBO, V., "The impact of minimum wages on industrial employment in Chile", in S. Rottenberg (ed.) *The Economics of Minimum Wages*, Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981.
- CHESWORTH, P., "Statutory minimum wage fixing in the sugar industry of Mauritius", *International Labor Review*, pp. 252-279, 1967.
- CHISWICK, G., "On estimating earnings functions for LDC's", *Journal of Development Economics*, 1977.
- DROBNY, A. y J. WELLS, "Wages, minimum wages and income distribution in Brazil: Results from the construction industry", *Journal of Development Economics*, 13, 1983.
- EHRENBERG, R.G. y R.S. SMITH. *Modern Labor Economics Theory and Public Policy* (2a edición), Scott, Foresman and Co., 1985.
- FREEMAN, R., "The effects of unionism on fringe benefits", *Industrial and Labor Relations Review* 34, 1981.
- GARDNER, B., "Minimum wages in the farm labor market", *Journal of American Agricultural Economics*, 1972.
- GREGORY, P., "The impact of institutional factors on urban labor markets", *A Report to the World Bank*, 1975.
- GREGORY, P., "Legal minimum wages as an instrument of social policy in less developed countries, with special reference to Costa Rica", in S. Rottenberg (ed.) *op. cit.*, 1981.
- HANSEN, B. and S. RADWAN. *Employment opportunities and equity in a changing economy: Egypt in the 1980's*, ILO, Ginebra, 1982.
- HECKMAN, J. y V.J. HOTZ, "An investigation of the labor market earnings of panamanian males: Evaluating sources of inequality", Mimeo, 1985.

- HELLER, P. y A. TAIT, *Government employment and pay: Some international comparisons*, IMF, Washington.
- ILO, *Employment problems and policies in the Philippines*, ILO, Ginebra, 1969.
- ILO, *Matching employment opportunities and expectations: A programme of action in Ceylan*, ILO, Ginebra, 1971.
- ILO, *World Labor Report*, Ginebra, 1984.
- ISBISTER, J., "Urban employment and wages in a development economy: The case of Mexico", *Economic development and cultural change*, octubre 1971.
- ISHIKAWA, T., "Dual labor market hypothesis and long run income distribution", *Journal of Development Economics* 9, 1981.
- KASTERS M. y WELCH, "The effects of minimum wages on the distribution changes in aggregate employment", *American Economic Review*, pp. 323-332, 1972.
- LEIBENSTEIN, H., *Economic backwardness and economic growth*, John Wiley, Nueva York, 1957.
- LIANOS, T., "Impact of minimum wages upon the level and composition of agricultural employment", *Journal of American Agricultural Economics*, pp. 477-482, 1972.
- LINDAUER, D. y R. SABOR, "The public/private wage differential in a poor urban economy", *Journal of Development Economics*, pp. 137-157, 1983.
- LINDAUER, D., "Public sector pay policy in Africa: An analytical framework", IBRD, Mimeo, 1985.
- LINDAUER, D., O. MEESOOK y P. SUBSAENG, "Government wage policy in Africa: Summary of findings and policy issues", IBRD, *CPD Discussion Paper* n°24, 1986.
- LITTLE, I. MAZUMDAR y J. PAGE, "Small manufacturing enterprises: A comparative study of India and other countries", IBRD, mimeo, 1985.
- MARSHALL, A., "Labour markets and economic growth: The case of Argentina", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 4, n°1, 1980.
- MAZUMDAR, D. and M. AHMED, "Labor market segmentation and the determination of earnings: A case study", *World Bank Staff Working Paper* n° 278, Washington DC, 1978.
- MAZUMDAR, D., *The urban labor market and income distribution: A study of Malaysia*, Oxford University Press, Nueva York, 1981.
- MAZUMDAR, D. y C. MANNING, "Indonesia labor markets: An overview", IBRD, DRDLM, Mimeo, 1985.
- MESA-LAGO, C., *Social security in Latin America: Pressure groups, stratification, and inequality*, University of Pittsburgh Press, 1978.

- MOUTON, P., *Social security in Africa: Trends, problems and prospects*, ILO, Ginebra, 1975.
- PALDAM, M. y L. RIVEROS, "Minimum wages and average wages; analyzing the causality. The cases of Argentina Brazil and Chile," Mimeo. DRIDL 1986.
- PSACHOROPOULOS, C., "Education and private versus public sector pay", *Labour and Society*, abril-junio, 1983.
- REYNOLDS, L.G. y P. GREGORY, *Wages, productivity and industrialization in Puerto Rico*, Richard Irwin, Houtnewood, 1986.
- SABOT, R.H. y R. IRWIN, *Economic Development and urban migration, Tanzania, 1900-1971*, Clarendon Press, Oxford, 1979.
- SMITH, A.D., "A conspectus of wage trends in developing countries", in A.D. Smith (ed.) *Wage policy issues in economic development*, St. Martin's Press, Nueva York, 1969.
- SOUZA, P. y V. TOKMAN, "El sector informal urbano en América Latina", *Revista Internacional del Trabajo*, noviembre-diciembre, 1976.
- SQUIRE, L., "Employment policy and developing countries", en IFRD, Washington; Oxford University Press, 1983.
- STARR, G., *Minimum wage fixing: An international review of practices and problems*, H.O. Ginebra, 1981.
- STIGLITZ, J., "Alternative theories of wage determination and unemployment in LDS's", *Quarterly Journal of Economics*, pp. 191-227, 1973.
- TODARO, N., "A model of labor migration and urban unemployment in less developed countries", *American Economic Review*, pp. 138-48, 1969.
- TURNHAM, D., *The employment problem in less developed countries*, OECD, Paris, 1971.
- WEISS, A., "Job Queues and Layoffs in labor markets with flexible wages", *Journal of Political Economy*, pp. 526-538, 1980.
- WINKLER, D.R., "The effects of sick-leave policy on teacher absenteeism", *Industrial and Labor Relations Review*, 33, 1980.
- ZUCKER, A., "Minimum wages and the demand for low wage labor", *Quarterly Journal of Economics*, pp. 267-277, 1973.

En este número de la revista *Estudios de Economía*, han colaborado las siguientes personas:

Hugo Albornoz P.

Hernán Cheyre V.

Alejandro Fernández B.

Víctor García O.

Héctor Gutiérrez L.

Guillermo Gutiérrez

Erik Haendl R.

Jorge Marshall S.

Ricardo Paredes M.

Francisco Rosende R.

Andrés Sanfuentes V.

Clemente Torres T.

Mario Valenzuela S.

Manuel Velasco G.

José Yáñez H.

Ricardo Zabala H.