

La legislación laboral en el proceso de reformas estructurales de America Latina y el Caribe*

Eduardo Lora y Carmen Pagés

Banco Interamericano de Desarrollo
Oficina del Economista Jefe

Versión Revisada
Diciembre, 1996

* Este documento está parcialmente basado en BID (1996), Parte Dos, cap. 1 y 6. Agradecemos los comentarios de Jaime Saavedra, Gustavo Gonzaga y otros participantes en el seminario de la Red de Macroeconomía de América latina, así como las observaciones y sugerencias de los investigadores de la Oficina del Economista Jefe y otras dependencias del BID.

La legislación laboral en el proceso de reformas estructurales de America Latina y el Caribe

Eduardo Lora y Carmen Pagés

Introducción

En la última década la orientación de las políticas microeconómicas dio un giro extraordinario en América Latina, pero la legislación laboral prácticamente no cambió. El propósito central de este trabajo es mostrar la magnitud de este atraso y señalar que en la mayoría de países se requieren profundas reformas laborales para adecuar la legislación laboral al nuevo contexto de flexibilidad y competencia.

Este trabajo está organizado alrededor de tres preguntas: cuáles han sido las reformas estructurales en América Latina, por qué ha habido tan pocas reformas laborales, y cuáles son las principales deficiencias de la legislación laboral actual de la región. De acuerdo con estas preguntas, en la primera sección se resume el avance de las reformas en las áreas de política comercial y cambiaria, regímenes tributarios, liberación y regulación financiera y legislación laboral y pensional. La siguiente sección presenta algunas de las posibles razones de economía política por las que no se han adoptado más reformas laborales y por qué las que se han adoptado han sido de naturaleza gradual. Obviamente, preguntarse por qué no ha habido más reformas implica creer que sería necesario que las hubiera. La tercera sección está dedicada, justamente, a mostrar que la legislación laboral en América Latina es muy deficiente tanto por razones de eficiencia productiva como de protección a los trabajadores. Una última sección destaca las conclusiones e implicaciones de política de este análisis.

Las Reformas Estructurales han Sido Profundas

Desde mediados de los ochentas se ha producido un cambio de orientación en las políticas estructurales de la región. Las políticas de protección e intervención estatal han sido remplazadas por un conjunto de políticas orientadas en forma dominante por el propósito de mejorar la eficiencia económica, y con las cuales se han complementado los esfuerzos de estabilización macroeconómica. Las reformas más profundas han ocurrido en las áreas de política comercial, cambiaria, tributaria y financiera y en el campo de las privatizaciones.

Obviamente, éstas no han sido las únicas reformas, pero sí han sido las más relevantes desde el punto de vista del funcionamiento de los mercados de bienes y factores, incluyendo el mercado de trabajo.

C La Apertura Comercial y Cambiaria

Entre 1985 y 1991 prácticamente todos los países iniciaron programas significativos de liberación de sus regímenes comerciales. Los aranceles promedios pasaron desde niveles del 41.6% en los años previos a la reforma hasta el 13.7% en 1995 y los aranceles máximos se redujeron de un promedio de 83.7% a 41%, disminuyendo así notablemente la dispersión (gráfico 1). En la actualidad, únicamente siete países (de los 26 que reciben préstamos del BID) tienen aranceles promedio que superan el 15% y solamente dos aplican aranceles máximos superiores al 100% a un número reducido de artículos (gráfico 2). Las restricciones de tipo no arancelario, que afectaban el 37.6% de las importaciones en el período anterior a la reforma, cubren actualmente apenas el 6.3% (para el grupo de países con información, gráfico 3). Tan solo Brasil, México y El Salvador tienen restricciones que afectan más del 5% del valor de las importaciones.

Hacia mediados de los ochentas los tipos de cambio múltiples se generalizaron a una gran mayoría de países y sin excepción se establecieron restricciones a los egresos de capital y requerimientos de repatriación de los ingresos de exportación. Ocasionalmente se impusieron también sobretasas a las importaciones y depósitos previos de pago. Después de la oleada de liberalizaciones cambiarias de 1990-91 estas restricciones se han desmantelado. En la actualidad, los sistemas de cambio múltiples son excepcionales. A pesar de las dificultades que experimentaron Argentina y México en 1995, no acudieron a este mecanismo. Solamente Venezuela en 1994 dió un paso atrás en forma temporal en el proceso de liberalización cambiaria. En 14 países no existe ya ningún tipo de restricción de pago para las transacciones corrientes y en la mayoría se han desmontado o suavizado notablemente las condiciones para las transacciones de capital. Como evidencia del proceso de unificación y desregulación cambiaria puede observarse que en 1995 el diferencial entre el precio medio del mercado de las divisas (incluyendo costos de transacción e impuestos cambiarios) y el tipo oficial era en promedio sólo 2%, frente al 72% del año 1989. En 16 países el diferencial cambiario es nulo o inferior a 3% y únicamente en cinco superaba el 10% en 1995 (gráficos 4 y 5).

Los procesos de apertura comercial y cambiaria han impuesto a los sectores productivos exigencias de ajuste y adaptación que antes eran desconocidos. Por un lado, ha aumentado la competencia frente a productos importados, agravada además por la apreciación de los tipos reales de cambio (gráfico 4). Por otro lado, se han

ampliado los mercados de exportación hacia otros países de la región, y se ha extendido el abanico de técnicas productivas gracias a la mayor disponibilidad y menor precio relativo de la maquinaria e insumos importados. Finalmente, la liberación cambiaria y de capitales se ha traducido en reducción de los costos de crédito y en abaratamiento relativo del capital. Estos fenómenos han aumentado la necesidad de modificar los tamaños y la composición de las plantas de personal como quizás nunca había sido necesario en el pasado.

C Las Reformas Tributarias

En materia tributaria las reformas también han sido profundas y sus rasgos más comunes han sido la búsqueda de la neutralidad, la simplificación legal y administrativa y el aumento de los recaudos. Los impuestos al comercio exterior, que representaban el 29.9% del país medio de la región en 1980 fueron parcialmente remplazados por mayores recaudos domésticos y actualmente generan tan solo 16.6% del recaudo (gráfico 6). Con el fin de moderar los efectos distorsionantes de la tributación sobre las decisiones de producción y ahorro, 21 países han adoptado sistemas de impuestos al valor agregado para gravar el consumo, y otros dos lo harán entre 1996 y 1997. Sin embargo los coeficientes de recaudo del IVA son muy inferiores a sus tasas estatutarias, debido a la exclusión de numerosos bienes y servicios finales de las bases de tributación y a dificultades de administración y control, todo lo cual limita aún la neutralidad de este impuesto (gráfico 7). Las tasas marginales extremas que aplicaban en el pasado a las ganancias de las empresas han sido reducidas y solamente en tres países superan la tasa marginal más elevada de los Estados Unidos (39.6%, véase el gráfico 8). Por razones de equidad, se han mantenido tasas diferenciales más amplias sobre los ingresos de las personas, aunque inferiores en todo caso a las vigentes en décadas anteriores (gráfico 9).

La mayor neutralidad y simplificación tributaria ha moderado la dispersión de la tributación efectiva de los distintos sectores económicos, puesto que los gravámenes se han reducido para las actividades más productivas y posiblemente se han elevado para las de menor productividad que gozaban de exenciones y tratamientos especiales. De esta manera han disminuido las distorsiones para la asignación del capital, reforzando así la necesidad de efectuar ajustes en las técnicas productivas y en la intensidad de uso del capital y el trabajo en las empresas. Paradójicamente, los impuestos y contribuciones al trabajo rara vez han sido afectados por esta oleada de reformas tributarias (como veremos más adelante las reformas a la seguridad social han sido escasas, y en ningún caso han reducido el costo de este tipo de contribuciones).

C La Liberación Financiera

Las reformas financieras adoptadas en los países de la región desde fines de los ochentas se han concentrado en reducir o eliminar los programas de crédito dirigido, liberar las tasas de interés, reducir los coeficientes de encaje y establecer sistemas modernos de regulación bancaria. Estas reformas representan un progreso notable en la vía de liberar el funcionamiento del mercado financiero y de conformar un sistema de regulación adecuado, aunque aún están lejos de reducir a niveles manejables la vulnerabilidad de los sectores financieros de algunos países¹. Los siguientes indicadores resumen el estado de las políticas de liberación financiera (véase la tabla 1):

- C 18 países han eliminado completamente o reducido en forma sustancial los programas de crédito dirigido. Dos países han eliminado completamente estos programas y el resto los han reducido cuando menos a la mitad.
- C 14 países han desmontado los controles administrativos a algunas o todas las tasas de depósito y 17 países han liberado las tasas de interés de los préstamos. En la actualidad, en 18 países la totalidad de las tasas de interés de depósitos y préstamos son regidas por el mercado, y solamente un país mantiene controles generalizados sobre las tasas de interés².
- C Los coeficientes de encaje han sido reducidos en 16 países, y en 7 de ellos las reducciones han sido de 20 puntos o más. Como resultado, un total de 15 países tienen coeficientes de encaje sobre los depósitos a la vista que no superan el 20%.
- C El establecimiento de sistemas modernos de regulación bancaria y del mercado de capitales se ha extendido a la mayoría de países en esta oleada de reformas financieras en la región. Actualmente, 14 países cuentan con un sistema de regulación y vigilancia prudencial que puede considerarse razonable para el nivel de desarrollo de sus actividades financieras.

La liberación financiera ha facilitado los procesos de ajuste de las empresas al aumentar la disponibilidad y la

¹ En particular, la reducción de los coeficientes de encaje puede ser un factor de vulnerabilidad financiera en países donde la demanda monetaria es muy inestable.

² En Argentina y Chile los mecanismos de restricción para algunas tasas de interés activas aplican a segmentos muy reducidos del mercado de crédito.

discrecionalidad de los recursos de crédito y al ampliar la diversidad de los servicios financieros. Como resultado, la movilidad del capital ha aumentado y usualmente su costo se ha reducido, lo cual no ha ido asociado con cambios semejantes en el mercado laboral.

C Privatizaciones

En el campo de las privatizaciones el progreso reciente ha sido notable, aunque irregular entre países. De hecho, América Latina ha sido la región líder de privatizaciones en el mundo durante los noventa. Las 669 ventas realizadas entre 1990 y 1994 representan más de la mitad del valor de las transacciones de privatización en los países en desarrollo. México y Argentina han realizado los mayores montos de privatización: US\$24 y US\$18 mil millones, respectivamente, que representan el 2% y el 1,2% de sus PIB en esos años. Con respecto al tamaño de sus economías otros seis países han hecho esfuerzos semejantes de privatización y un total de 14 países han hecho privatizaciones en algún año por más del 1% del PIB (gráfico 10).

Un 43% del valor de las privatizaciones en la región ha tenido lugar en los sectores de servicios públicos, tradicionalmente cerrados a la participación privada y donde mayor es el potencial de obtener ganancias de productividad y eficiencia. Otro 23% ha provenido de la venta de entidades bancarias y afines, reforzando así las tendencias de la reforma financiera.

Uno de los efectos más favorables y tangibles de las privatizaciones ha sido el aumento de la inversión extranjera en la región. La inversión extranjera destinada a las privatizaciones ha representado en promedio el 21% de la inversión extranjera directa. Las privatizaciones han inducido además otras inversiones extranjeras destinadas a capitalizar las mismas empresas privatizadas o a invertir en actividades complementarias cuyo atractivo ha mejorado gracias a las privatizaciones. Se calcula que por cada dólar de inversión extranjera directa por privatizaciones se han recibido 88 centavos adicionales de inversión extranjera (Sader, 1993). Además de elevar la inversión, hay evidencia que sugiere que las privatizaciones han aumentado la productividad laboral en las empresas privatizadas y la eficiencia tanto en las mismas empresas como en la economía en su conjunto (Galal, Jones, Tandon y Vogelsang, 1994; reseñado en BID, 1996, Parte Dos, Cap. 7). La reducción de las plantas de personal en las empresas privatizadas ha sido central en estos resultados, pero hay poca evidencia de que ello se haya reflejado en cambios en el empleo a nivel macro (quizás excepto en el caso de Argentina). En cualquier caso, las privatizaciones han alterado las demandas relativas de trabajo y capital al menos a nivel de algunos sectores, elevando la necesidad de flexibilidad laboral.

En síntesis, las reformas han sido muy profundas y rápidas en las áreas de política comercial, cambiaria, financiera, tributaria y de privatizaciones (aunque en este caso más concentradas en algunos países). Como observa Dani Rodrik, varios países en América Latina han adoptado más políticas de liberalización comercial y financiera y más privatizaciones en un breve período que lo que los países del Este de Asia hicieron durante tres décadas (Rodrik, 1996).

C Las Reformas Laborales, Pocas y Limitadas

En contraste con lo anterior, las reformas en materia laboral han sido pocas y de menor alcance. Mientras que 23 países (de un total de 26) realizaron profundas reformas comerciales, 24 liberalizaron en forma apreciable sus sectores financieros y 14 efectuaron privatizaciones que en algún año superaron el 1% del PIB, solamente cinco países han hecho reformas laborales de significación desde mediados de los ochentas: Argentina (1991), Colombia (1990), Guatemala (1990), Panamá (1995) y Perú (1991). (Gráfico 11).

Las reformas en materia laboral han estado concentradas en moderar los costos de despido y facilitar la contratación temporal de trabajadores. Las normas que tradicionalmente han regido la actividad laboral fueron expedidas con el propósito de asegurar la estabilidad laboral y proteger al trabajador frente a los riesgos propios del desempleo, la enfermedad y la vejez, entre otros. Sin embargo, estos objetivos no siempre se han cumplido, debido a que los altos e inciertos costos de despido han inducido una excesiva rotación laboral y los elevados costos extrasalariales han propiciado la informalización.

En la mayoría de los países de la región, el costo de despido de un trabajador al cabo de un año de trabajo es superior a un mes de salario y en 6 países es por lo menos de tres meses (gráfico 12). A los diez años de antigüedad los costos de despido son aun mayores: por lo menos 6 meses de salario en la mayoría de los países, y más de 12 meses en ocho países (gráfico 13). Como se discute en mayor detalle en una sección posterior, los cinco países que efectuaron reformas modificaron las normas que regulan los costos de despido. En Argentina se estableció un tope máximo para las indemnizaciones por despido y se redujo el período de preaviso a un mes, independientemente de la antigüedad del trabajador. En los otros tres países se establecieron pagos anuales en sustitución de las compensaciones en el evento de terminación de los contratos laborales, las cuales se calculaban con base en el número de años trabajados y los salarios finales. En Colombia y Perú se estableció además el

desmante del derecho de revincularse a su empleo que tenían los trabajadores a partir de cierta antigüedad cuando las empresas no podían probar causa justificable de despido. Las nuevas normas han buscado así reducir la incertidumbre para la empresa (y en algunos casos los montos efectivos) de los costos de despido. Lo sorprendente es que solo estos cinco países hayan tomado medidas en esta dirección, ya que los elevados costos de despido limitan severamente la flexibilidad laboral en un número grande de países.

Lo mismo puede decirse de las restricciones a los contratos temporales. Con el fin de estimular el empleo estable, catorce países tradicionalmente han impuesto restricciones a los contratos temporales, limitando severa o totalmente este tipo de relación laboral y restringiendo así la flexibilidad laboral que requieren las empresas. Tan solo cuatro países (Argentina, Colombia, Ecuador y Perú) han introducido correctivos a esta situación. Sin embargo, como veremos en la sección siguiente, incluso en estos casos los cambios han sido parciales.

En la mayoría de los países de la región son muy elevados los costos extrasalariales que se originan en las contribuciones a cargo de empresas y trabajadores para distintos programas de seguridad social, salud, compensación familiar y desempleo (aparte de otros costos extrasalariales por contribuciones a programas de educación o entrenamiento o por pagos de vacaciones, primas, bonificaciones, etc.). En Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay los costos de las contribuciones a estos programas superan el 30% del costo salarial directo y en otros ocho países están entre el 15% y el 30%. Ningún país ha introducido correctivos a esta situación recientemente. Al contrario, en Colombia se elevaron en 12 puntos las contribuciones a la seguridad social en los últimos cuatro años. El único antecedente de reducciones de alguna importancia es el caso de Chile, donde en 1981, como parte de la reforma al sistema de seguridad social, se rebajaron a 13% las contribuciones pensionales que antes se encontraban entre 18.8% y 20.7%.

En síntesis, las reformas laborales no solamente han sido escasas sino limitadas en su alcance o, para ponerlo en forma menos drástica, han sido adoptadas como terapias graduales, no de shock. Esta situación contrasta con otras reformas. Por ejemplo, las privatizaciones han ocurrido usualmente como políticas de shock, y las reformas comerciales y tributarias han tendido a adoptarse en iguales proporciones como terapias graduales o de shock. Las reformas financieras y, especialmente las pensionales, como veremos en seguida, han sido mayoritaria aunque no exclusivamente graduales. Sólo las reformas laborales han sido en su totalidad reformas graduales³.

³ Los criterios para definir cuando una reforma es gradual o de shock son por naturaleza controversiales y por razones de espacio no pueden ser discutidos en este trabajo. Véase BID (1996), Parte Dos, Cap. 1.

Es interesante señalar que las reformas a los sistemas de pensiones han sido escasas y mayoritariamente graduales, aun cuando las deficiencias de dichos sistemas son ampliamente conocidas. La mayoría de los sistemas de reparto simple de la región están afectados por deficiencias de inequidad, insuficiente vinculación entre los beneficios y las contribuciones, pobre manejo administrativo y severos problemas financieros. Sin embargo, solo Argentina (1991), Colombia (1993), Chile (1981), México (1997), Perú (1993) y Uruguay (1996) han adoptado o esperan adoptar nuevos esquemas de organización de sus sistemas pensionales, cuyo elemento común es la creación de fondos privados de pensiones basados en un principio de capitalización individual. Como en el caso de las reformas laborales, son reformas en su mayoría graduales. Con las excepciones de Chile y México, en los demás casos se mantiene en funcionamiento el antiguo sistema de reparto y se prevén períodos muy amplios de transición entre los dos sistemas. En todos los casos, se mantienen los derechos adquiridos por grupos amplios de trabajadores en el viejo sistema.

Qué Impide las Reformas Laborales

Dadas las circunstancias en que se han solido adoptar los programas de reforma estructural en América Latina, es paradójico que las reformas laborales hayan sido tan escasas y poco profundas. En el país típico de América Latina las principales reformas se han adoptado en momentos de crisis, como lo respalda la evidencia que se presenta en el gráfico 14. La adopción de importantes reformas ha estado precedida por períodos de deterioro de la situación económica: contracción de las tasas de inversión, tasas de crecimiento bajas y decrecientes, grandes déficit fiscales, creciente inflación y una drástica contracción de las actividades de intermediación financiera⁴. La literatura sobre la economía política de las reformas ha argüido que el hecho de que las reformas se tomen en tiempos de crisis se debe a que las crisis hacen que la situación anterior a la reforma resulte tan costosa que los diferentes grupos en conflicto dentro de la sociedad se ponen de acuerdo más rápidamente acerca de la necesidad de reformas⁵. Debería esperarse por lo tanto que las reformas laborales formaran parte de la respuesta de la sociedad a las crisis, especialmente si el aumento en el desempleo u otras señales de rigidez laboral son notorias durante la crisis.

⁴ Véase también la evidencia presentada por Rodrik (1996).

⁵ Véase la reseña de la literatura que presentan Tommasi y Velasco (1995) y Rodrik (1996).

Varias razones pueden explicar la ausencia de reformas laborales. Ellas tienen que ver con la falta de efectividad de la legislación laboral, con desconocimiento sobre los posibles beneficios de la reforma, con la ausencia de representación de los grupos que podrían ser favorecidos y con la imposibilidad de diseñar mecanismos adecuados de compensación para los perdedores.

Diversos factores reducen la efectividad de la legislación laboral y por consiguiente las rigideces que ella implica. La informalidad opera para evadir las limitaciones a los contratos atípicos, los sobrecostos a las jornadas adicionales y los recargos a la nómina, entre otros. La rotación inducida de las plantas de personal permite reducir los riesgos de inmovilidad del personal y los costos efectivos de despido. Por estas y otras razones, los indicadores laborales más corrientes, como son la tasa de desempleo y los salarios reales, no han mostrado el deterioro de otros indicadores durante los períodos de crisis cuando se han tomado las reformas. Esto es válido tanto para el conjunto de países de América Latina como para los cinco países que hicieron reformas laborales recientes. De hecho, en estos cinco países las reformas laborales se tomaron en momentos de relativamente bajo desempleo (véase gráfico 15). Por consiguiente, los períodos de crisis no han generado una sensación de urgencia de cambios laborales, como sí puede haber ocurrido con otras áreas de política estructural. En adición, en muchos países de América Latina la inflación opera como un mecanismo de flexibilización laboral, ya que permite reducciones en las remuneraciones reales individuales que no serían posibles sin inflación, debido a la rigidez a la baja que por ley o por costumbre tienen los salarios nominales. De hecho, en América Latina se observa una cierta relación inversa entre niveles medios de inflación (en el período 1993-1995) y niveles medios de desempleo, la cual es consistente con esta aseveración. Más dicente aun, se observa que ningún país ha logrado simultáneamente reducir la inflación y el desempleo por debajo del 10% en forma permanente (gráfico 16)⁶.

La presencia de estos mecanismos de flexibilidad laboral reduce el costo de las rigideces laborales y disminuye por lo tanto el beneficio esperado de las reformas laborales. Es interesante señalar que en tres de los cinco casos de reforma laboral (Argentina, Guatemala y Perú) la adopción de la reforma laboral coincidió con la implementación de programas de estabilización, que al reducir rápidamente la inflación, virtualmente eliminaron este mecanismo de flexibilización laboral. En estas circunstancias, es posible que la reforma laboral haya recibido un apoyo que no habría aparecido en otro momento.

⁶ Quizás Chile sea el primer país que lo logre (a partir de 1995 ambos indicadores han estado por debajo de 10%).

El desconocimiento sobre los posibles efectos benéficos de una reforma laboral es una explicación alternativa, que tiene bases en la literatura teórica sobre la economía política de las reformas. Tal como ha sido formalizado por Perktold y Tommasi (1994), supóngase que las condiciones de funcionamiento de la economía se han alterado --por ejemplo, por efecto de una liberación comercial-- de tal forma que las viejas políticas --en nuestro caso la legislación laboral-- son cada vez menos adecuadas. Supóngase además que el público no está en capacidad de discernir si los malos resultados que se observan en un momento --por ejemplo en la tasa de desempleo-- son el efecto de shocks adversos o de políticas inadecuadas. El aprendizaje solo puede tener lugar en forma gradual como una reevaluación de las viejas creencias. Por consiguiente, las Amal@s políticas pueden mantenerse por períodos largos. El cambio de políticas solamente ocurre cuando se ha acumulado un cierto nivel crítico de aprendizaje. De acuerdo con esta explicación debería esperarse, sin embargo, que la reforma laboral se adoptara algún tiempo después de las otras reformas. En esta línea, Dewatripoint y Roland (1994) han argumentado que una vez adoptada una reforma inicial --por ejemplo la comercial-- que muestra algún éxito, se genera el apoyo para proseguir con otras reformas adicionales que aumenten el beneficio de dicha reforma inicial. Esta argumentación debería aplicar a la reforma laboral, ya que las rigideces laborales limitan los beneficios de la apertura comercial. De hecho, parece ajustarse bien a los casos de Argentina, Guatemala y Perú, donde las reformas laborales se hicieron entre uno y dos años después de la apertura comercial (véase la tabla 2). Sin embargo, el argumento no es enteramente satisfactorio, ya que las liberaciones comerciales han sido mucho más comunes y no se encuentran casos de reformas laborales más tardías. Puede decirse más bien que las pocas reformas laborales que se han hecho en América Latina han formado parte de un paquete inicial de reformas (volveremos sobre este punto más adelante).

La ausencia de mecanismos de representación de los posibles beneficiarios de la reforma laboral puede ser una explicación de su escasa adopción. Mientras que los sindicatos defienden los intereses de los ya empleados, no existen organizaciones que representen efectivamente a los desempleados o a los trabajadores informales. Aunque las organizaciones laborales más amplias que existen en algunos países o los partidos políticos de base popular deberían en principio defender a estos grupos, los problemas de agente-principal impiden que los líderes de estas organizaciones internalicen los intereses de sus afiliados (Rodrik, 1996). En estas circunstancias, la propuesta de una reforma laboral profunda tiene pocas probabilidades de éxito.

Lo anterior ayuda a explicar también por qué las pocas reformas laborales han sido adoptadas dentro de paquetes más completos de reforma, y no en forma aislada, cuando no podrían contar con suficiente apoyo explícito. En efecto, las reformas laborales de Argentina, Colombia, Guatemala y Perú formaron parte de ambiciosos

programas comprensivos de reforma que se adoptaron en pocos años (véase la tabla 2). La excepción es Panamá, donde la reforma laboral de 1995 hasta ahora solo ha ido acompañada de una muy tímida reforma comercial.

Dani Rodrik (1996) ha sugerido una explicación realista al hecho de que las reformas tiendan a adoptarse en paquete en tiempos de crisis. Las crisis le permiten a los gobiernos reformistas poner juntas las medidas de ajuste fiscal y monetario que son absolutamente esenciales para restablecer la estabilidad de precios y el crecimiento de corto plazo, con otras reformas de carácter estructural que se consideran necesarias para el crecimiento de largo plazo, pero que no serían aceptadas por algunos grupos de la sociedad porque generarían redistribuciones de ingreso. La dificultad de una reforma aislada es mayor entre más alta es la relación de costo a beneficio político, que el autor define como el cociente entre la cantidad de ingreso que se redistribuye y la ganancia de eficiencia que se obtiene⁷. Esta argumentación aplica muy bien a la reforma laboral.

Pero este argumento suscita otra pregunta que ha sido discutida también en la literatura teórica de las reformas. Si la sociedad como un todo gana por la adopción de una reforma y lo que impide hacerla es la oposición de los grupos perdedores, por qué no se les ofrece una compensación adecuada? En esta pregunta se encuentra el que, a nuestro juicio, es el obstáculo mayor para la implementación de las reformas laborales. Modificando un argumento presentado originalmente por Fernández y Rodrik (1991) para hacerlo aplicable a la reforma laboral, supóngase que en una economía cuya fuerza laboral está compuesta por 100 personas, la reforma reduciría en \$1 los salarios reales de 49 trabajadores pero aumentaría en \$5 los salarios de 51 trabajadores (dejando un beneficio neto de $206 = (5 \times 51) - (1 \times 49)$). Si cada trabajador tuviera certeza de estos resultados, la reforma podría ser aprobada por mayoría. Pero supóngase que solamente hay 49 individuos que saben con certeza que van a ganar, mientras que los otros 51 no lo saben con certeza. Estos 51 le asignarán todos una alta probabilidad a perder ($49/51$) y por lo tanto votarán en contra de la reforma. Pero además, no estarán dispuestos a aceptar una promesa de compensación futura para los perdedores, porque, una vez hecha la reforma, los ganadores que serán mayoría obstaculizarán democráticamente el pago de dicha compensación. Rodrik (1996) observa que esto puede explicar por qué reformas que solo pudieron introducirse en forma autocrática (como en el Chile de Pinochet) luego son apoyadas democráticamente.

⁷ Según el autor, típicamente una reforma comercial requiere redistribuir \$5 de ingreso para obtener una ganancia de eficiencia de \$1, lo cual la hace difícilmente vendible por sí sola, ya que generará fuerte oposición de los grupos perdedores.

Las dificultades de compensación son aun mayores cuando se trata de derechos adquiridos contingentes, como es el caso de los costos de despido, que son una de las áreas más problemáticas de las reformas laborales, según analizaremos con mayor detalle en la siguiente sección. Supóngase que el costo que le asignan las empresas a las indemnizaciones por despido equivale al porcentaje de despido por su costo por trabajador y que las empresas solo despiden por incumplimiento doloso de estándares mínimos de productividad. Pero las empresas no pueden identificar ex ante quiénes van a tener ese comportamiento en el futuro. Para poder eliminar las indemnizaciones por despido tendrían que ofrecerles a todos la compensación, ya que para los trabajadores no sería creíble la promesa de que, en ausencia de esas regulaciones, sólo van a despedir con los mismos criterios que en el pasado. Por consiguiente, el costo de compensación superaría ampliamente el costo actual que impone la legislación. Nótese que este argumento no depende de que los trabajadores sean aversos al riesgo, aunque tal cosa reforzaría la dificultad de la compensación. Nótese también que este tipo de argumentaciones explica por qué las reformas laborales tienden a ser graduales, en el sentido de que la nueva legislación aplica solamente para algunos grupos de trabajadores. Por ejemplo, pueden establecerse nuevas condiciones de despido para los trabajadores de menor antigüedad en las empresas porque tal cosa reduce los costos de compensación que deben pagarse bien sea a través de concesiones en otros aspectos de la legislación o de mayores remuneraciones⁸.

Idealmente, la legislación laboral debería sustituir los sistemas de indemnizaciones al despido por seguros al desempleo, que protejan al trabajador de los riesgos del desempleo, sin que haya derechos adquiridos de propiedad sobre el puesto de trabajo. Dada la argumentación anterior, esta sustitución solo parecería factible para algunos grupos de trabajadores para los que pueda limitarse el costo de compensarlos por tales derechos adquiridos.

La necesidad de reformas en la legislación laboral

En la sección anterior se pone de manifiesto que el extraordinario proceso de reformas estructurales que ha tenido lugar en América Latina y el Caribe no ha sido acompañado de reformas laborales de la misma magnitud. Ello no se debe a que las instituciones y códigos laborales sean los apropiados dado el nuevo contexto económico. Aunque no existe consenso acerca de qué constituye un buen código laboral, cabe argumentar que las

⁸ Dewatripoint y Roland (1992) han desarrollado un argumento semejante para explicar el gradualismo de los programas de reducción de personal de empresas estatales.

regulaciones e instituciones del mercado laboral deberían garantizar tanto la eficiencia productiva como una adecuada protección al trabajador. En esta sección argumentamos que los códigos laborales vigentes son altamente rígidos y distorsionantes y pueden resultar en grandes pérdidas de eficiencia. Además, la misma rigidez de la legislación genera incentivos por parte de las empresas a evadirla para minimizar costos, lo que reduce en gran manera la protección que de facto garantiza la ley.

En la mayoría de países de la región, la legislación laboral está configurada de acuerdo a dos pilares básicos: la estabilidad laboral y la protección al trabajador como parte más débil en las relaciones laborales. Como consecuencia de uno y otro principio la legislación laboral vigente se caracteriza por un alto grado de rigidez, es decir regula un buen número de aspectos, tales como formulas permisibles de contratación, pagos por cesantía, jornadas laborales, sobrecargos por días festivos, jornadas nocturnas u horas extraordinarias que en principio podrían ser libremente negociadas entre trabajadores y empresas como parte del contrato laboral (ver tabla 3).

Por otra parte, el principio de estabilidad laboral implica que la legislación privilegia la preservación del puesto de trabajo, incluso cuando su mantención no es eficiente, a la protección de los ingresos del trabajador cuando éste pierde su empleo. Ello explica por qué en la gran mayoría de países se imponen cuantiosas indemnizaciones por despido, mientras que sólo un número reducido de países cuenta con programas de subsidio al desempleo (ver gráfico 17). En las siguientes subsecciones se describen con más detalle las características de la ley vigente y sus deficiencias en las áreas de costos de despido, subsidios al desempleo, contratación de trabajadores, restricciones en horas y jornadas extraordinarias y recargos a la nómina. Asimismo, en cada caso ofrecemos un panorama de cuales han sido las reformas en los diferentes países de la región.

C Indemnización por despido

Aunque la terminología varía entre países, en este estudio se denomina pago por cesantía al pago que realiza la empresa al trabajador en el evento de un terminación de la relación laboral, independientemente de qué parte o qué causa origina la separación. Alternativamente, se denomina indemnización por despido al pago que la empresa debe realizar al trabajador en el evento de despido injustificado. Sin embargo, dado que en la mayoría de países las dificultades económicas de la empresa no son aceptadas como causa justa de despido, la ley considera igualmente arbitrario este tipo de despido que el que se puede originar, por ejemplo, en la decisión de despedir al trabajador que se afilia al sindicato. Los pagos por cesantías sólo se establecen en unos pocos países de la región tales como Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. En el resto de los países la ley estipula indemnizaciones por despido injustificado.

Legislación vigente

El principio de estabilidad laboral ha favorecido las cesantías e indemnizaciones por despido a cargo de las empresas frente a los subsidios de desempleo financiados a través de impuestos especiales y administrados por el gobierno. En efecto, en la mayoría de países la legislación establece una compensación por despido que en muchos casos alcanza montos considerables (ver gráficos 12 y 13), mientras que sólo un grupo pequeño de países cuentan con sistemas de subsidio de desempleo, y en todos los casos con montos y coberturas limitados (tablas 4 y 5).

El monto de las compensaciones por despido resulta de dos componentes: por un lado, el preaviso, o periodo obligatorio que transcurre entre la notificación al trabajador y la pérdida del empleo trabajado y, por otro, la indemnización que sigue al despido. La definición de causa *Ajusta* varía entre países. En los países anglosajones del Caribe, en Chile y, recientemente en Argentina, se reconocen como causas justificadas las necesidades de la empresa, incluyendo la racionalización de la mano de obra, modernización, cambio en las condiciones del mercado y falta de adecuación laboral o técnica del trabajador para la tarea asignada. Sin embargo, en Guatemala y El Salvador se permite la reducción de los pagos en el caso específico cuando la empresa se declara en situación de quiebra. En El Salvador esta reducción puede suponer la total exención del pago. A excepción de los países anteriormente mencionados, el despido se considera *Anjustificado* si la empresa no puede probar falta disciplinaria o negligencia.

Según la flexibilidad en materia de compensaciones por despido se pueden distinguir tres grupos de países. El primero comprende Bahamas, Barbados, Belice y Jamaica, países de influencia anglosajona, donde la legislación laboral es poco específica en cuanto a los períodos de preaviso o las indemnizaciones por despido por causa justa, injusta o renuncia voluntaria, y donde se deja mucho espacio para los acuerdos contractuales. En Jamaica y Bahamas, la ley fija un período mínimo de preaviso pero no especifica una cuantía mínima de indemnización. Esta, o bien se determina en el proceso de negociación colectiva entre empresas y empleados, o puede ser impuesta por un juez en caso de que la decisión favorezca al trabajador. En Belice y Barbados, la legislación especifica el monto de la indemnización, pero éste es mucho menor que en el resto de países de la región. Por consiguiente, los países de este grupo se hallan entre aquéllos donde resulta más barato despedir a un trabajador (gráficos 12 y 13). En este grupo la legislación no pueda considerarse distorsionante. Sin embargo, puesto que en algunos de estos casos los trabajadores pueden apelar judicialmente las decisiones de despido, la legislación crea un elemento de incertidumbre que dificulta evaluar el costo de despido y efectuar las provisiones adecuadas

frente a esta contingencia. Asimismo, a excepción de Barbados, país que cuenta con un programa de subsidio al desempleo, la legislación no establece ningún mecanismo para proteger al trabajador contra el riesgo de desempleo.

En un segundo grupo pueden clasificarse los países donde existen pagos por cesantía. Son los casos de Ecuador, Colombia Perú y Venezuela. En Ecuador, y desde las reformas de 1990 en Colombia y Perú, existe un pago por cesantía que se efectúa en forma periódica en cuentas a nombre de los empleados. Estos fondos, que en Perú se denominan CTS (Compensación por Tiempo de Servicios) y en Colombia fondos de cesantía, acumulan una fracción del salario anual que, adicionada con sus rendimientos normales de mercado, queda a disposición del trabajador al concluir su vinculación laboral, tanto en evento de despido justificado o injustificado, como de renuncia voluntaria. Estos programas tienen la ventaja de hacer transparente el vínculo entre contribuciones y pagos, reduciendo o eliminando las distorsiones en el mercado de trabajo.

En Venezuela, la legislación contempla un pago a todo evento, aunque éste se realiza a cargo de fondos acumulados en cuentas colectivas. En consecuencia, el pago de la cesantía no corresponde estrictamente al capital acumulado, sino que se calcula como un mes del último salario por año trabajado, más los intereses devengados de los fondos acumulados.

En todos los países de este grupo existe además una indemnización suplementaria que debe pagarse en el evento de que la empresa no pueda probar causa justificada. Puesto que, con la excepción de Perú, los demás países del grupo no consideran la situación económica de la empresa como causa justificada, cualquier ajuste de la fuerza de trabajo inducido por un cambio en las condiciones económicas cae en esta categoría. Esta cantidad suplementaria se calcula a través de la fórmula de múltiplos del último salario. Una vez añadida la indemnización por despido, los pagos totales a realizar en el evento de iniciar una separación injustificada con el trabajador son sustanciosos y colocan a los países de este grupo entre aquéllos donde despedir es más gravoso. Además, estas indemnizaciones no responden a un vínculo entre contribuciones y pagos, que sí existe en las cesantías acumuladas en cuentas individuales. Un problema que presenta esta fórmula de cómputo es que cualquier aumento de los salarios repercute en un incremento proporcionalmente mayor de la deuda contraída con el trabajador, incremento que es mayor cuanto mayor es la antigüedad del trabajador.

Los países restantes para los que se cuenta con información conforman el tercer grupo donde la legislación estipula una indemnización a pagar únicamente en caso de despido injustificado. Con la excepción de Brasil, la

fórmula de cómputo de esta indemnización se realiza en base a múltiplos del último salario, oscilando entre medio salario por año trabajado en Paraguay y dos salarios mensuales en Nicaragua. Brasil constituye un caso especial en la región. Por un lado, la legislación establece la obligatoriedad de acumular fondos en cuentas individuales, denominadas FGTS (Fondos do Garantia do Tempo de Servicio) tal y como se realiza en Ecuador, Colombia o Peru. Sin embargo, a diferencia de estos países, el trabajador no puede retirar estos fondos en caso de renuncia voluntaria o despido por causa justa. Adicionalmente, la legislación establece una indemnización pagadera por la empresa en caso de despido sin causa justa. Esta indemnización asciende a un 40% de lo que haya acumulado el trabajador en su FGTS.

A excepción de Venezuela, no existe indemnización en caso de despido por negligencia o falta disciplinaria del trabajador y sólo Bolivia y Chile contemplan pagos en caso de renuncia voluntaria. La legislación boliviana prevé pago en este evento a partir del quinto año, mientras que en Chile, a partir del séptimo año, los trabajadores pueden elegir entre un mes por año trabajado en caso de despido injustificado, o medio mes por año a todo evento. Algunos de los países establecen límites máximos a los montos de la indemnización por despido injustificado. Así, en Uruguay existe un límite de seis meses, en Costa Rica de ocho, en Chile de once, en Perú de doce y en Honduras de quince. Alternativamente, Argentina y El Salvador tienen límites superiores en el salario de base para el cálculo de las cotizaciones. Finalmente, sólo en los casos de Argentina y Chile las condiciones económicas son causa justificada de despido. Ello implica que cuando la empresa puede alegar dificultades económicas o necesidad de racionalización de la mano de obra, la compensación por despido es menor que en el caso de despido injustificado.

En principio, la obligación de pagar al trabajador una cierta suma al final de la relación laboral no tiene porqué tener efectos distorsionantes en el mercado de trabajo. Se puede argumentar que esta transferencia es una retribución diferida por el trabajo, y por lo tanto cualquier monto requerido por la ley puede ser compensado por salarios menores durante el periodo de empleo. Si, como generalmente se considera, los trabajadores prefieren que sus ingresos sean estables en el tiempo, este tipo de arreglo entre empresas y trabajadores sería neutral para la empresa y favorable para el trabajador. Así, es la empresa la que ahorra una cantidad extraída del salario base del individuo para asegurarlo frente al evento de desempleo. Sin embargo, esta relación entre ingreso presente e ingreso futuro se mantiene sólo si (i) existe certidumbre por parte de trabajador y empresa acerca del monto de la transferencia, (ii) existe una relación transparente entre aportes y pagos y (iii) el ahorro que hace la empresa no excede a lo que quisiera acumular el trabajador para prevenirse contra la pérdida del empleo.

Para responder a la pregunta de si las cesantías y las indemnizaciones por despido son distorsionantes es necesario analizar en qué medida responden al caso neutral antes mencionado. Existe una diferencia conceptual importante entre las cesantías y la indemnización por despido: Las cesantías son formas de ahorro individual. Cada trabajador --o la empresa en su nombre-- deposita una contribución periódica a una cuenta individual e intransferible. En el caso que las eventualidades para las cuales el trabajador se ha estado asegurando ocurran, es decir despido justificado, injustificado o renuncia voluntaria, el trabajador retira y consume sus fondos. Dado que la compensación está directamente basada en las contribuciones, este esquema no puede considerarse distorsionante.

Las indemnizaciones por despido, sin embargo, podrían ser concebidas como seguro de desempleo. Cada trabajador hace un aporte --en forma de una reducción de su salario-- al fondo colectivo, fondo con el cual se pagan las compensaciones en caso de despido injustificado. Este arreglo permite diversificar el riesgo de desempleo entre todos los trabajadores y reducir el ahorro individual para cubrirse en contra de esta contingencia. Sin embargo, la legislación vigente presenta varias deficiencias que obstaculizan el buen funcionamiento de este mecanismo, restándole transparencia y neutralidad desde el punto de vista de la asignación de recursos:

1. *Falta de distinción entre despido arbitrario y despido originado por necesidad económica.* En la mayoría de países la ley vigente no distingue entre despido "arbitrario" y despido originado por falta de demanda u otras necesidades económicas de la empresa. En ese caso, la indemnización por despido cumple dos propósitos: (i) penalizar a la empresa que despide arbitrariamente a un trabajador y (ii) proveer un seguro al trabajador que es despedido. Bajo la premisa que el trabajador es averso al riesgo de desempleo, éste estaría dispuesto a contribuir a un seguro de desempleo que le cubra ante esa eventualidad, pero no estaría dispuesto a financiar la penalización si la empresa le despide arbitrariamente. Para que la indemnización por despido pueda ser concebida como un seguro de desempleo, los dos tipos de despido deben ser claramente diferenciados, imponiendo una penalización adicional a la empresa que despide arbitrariamente, pero no a cargo de los fondos acumulados en concepto de seguro de desempleo.

2. *Indemnización por despido concebida como impuesto y no como un seguro de desempleo.* Como se ha mencionado anteriormente, las indemnizaciones por despido radican en el concepto de estabilidad laboral que sesga la ley hacia la protección del puesto de trabajo, no hacia la protección del nivel adquisitivo del trabajador. Así pues, las indemnizaciones por despido son por naturaleza distorsionantes ya que pretenden generar sobre costos que inducen a las empresas a minimizar los movimientos de la fuerza de trabajo. Este componente

punitivo es patente en países como Brasil, Colombia Ecuador o Perú donde además de cesantías u otras formas de ahorro forzoso, la ley requiere una indemnización adicional en caso de despido injustificado. Esta provisión tiene el efecto de romper el vínculo entre contribuciones y pagos aun en los países donde la existencia de fondos acumulados en cuentas a nombre de los trabajadores debería hacer el vínculo más transparente.

3. *Falta de transparencia en los aportes.* En la mayoría de los países no existe una conciencia clara por parte de los trabajadores de realizar contribuciones a un fondo de despido. Los trabajadores perciben la indemnización como un derecho adquirido y las empresas como un impuesto. Solo cuando los aportes al sistema, es decir la prima de seguro, es clara y transparente puede existir el vínculo necesario entre aportes y beneficios necesario para garantizar la neutralidad del fondo de despido.

4. *Falta de provisionamiento adecuado por parte de las empresas.* En numerosos países el monto total del coste de despido se realiza a cargo de los pasivos de la empresa, sin haberse dotado un fondo colectivo para dicho fin. Esto significa que las empresas pueden utilizar para su actividad corriente estos fondos que son adeudados a los trabajadores. Sin embargo, cuando las condiciones de la empresa se tornan adversas, esta política puede generar una relación no deseada entre baja disponibilidad de fondos y necesidad de racionalizar la mano de obra. Otra consecuencia ligada a la inexistencia de un fondo provisionado para compensar a los trabajadores despedidos es que la empresa tiende a considerar ese pago como un impuesto, generando sobrecostos que reducen la demanda del factor trabajo.

4. *Falta de capacidad de diversificación de riesgo en empresas pequeñas.* Aun en los casos donde la indemnización por despido pueda ser concebida y administrada como un seguro de desempleo, las empresas pequeñas tienen escasas posibilidades de diversificar riesgo entre sus pocos empleados lo cual implica una prima de seguro mayor para igual indemnización de despido. De la misma manera, las empresas menores tienen menor disponibilidad de crédito para hacer frente a múltiples indemnizaciones en momentos de baja demanda de trabajo. Esto apunta a la necesidad de rediseñar los mecanismos de generar este seguro en las empresas pequeñas, formando asociaciones de empresas que gestionen los fondos y diversifiquen riesgo o transfiriendo la administración de estos fondos al estado.

5. *Costos elevados para empresas con actividad económica fluctuante.* Aquellas empresas cuya actividad económica esta sometida a fuertes fluctuaciones estacionales o cíclicas, tenderán a pagar indemnizaciones de despido más a menudo. En ese caso, la prima de seguro debería ser mayor. Sin embargo en los casos que la

legislación claramente especifica el monto de los aportes a los fondos de despido, estos son idénticos para todas las empresas e iguales a una cierta proporción de la nomina salarial.

6. *Fórmula de cómputo de la indemnización con base en el último salario.* Un problema que aparece relacionado con la fórmula habitual de cómputo de la indemnización es que aunque las empresas hacen aportes basados en el salario corriente, la indemnización se calcula como un múltiplo del último salario⁹. Así, la fórmula más común establece una indemnización de un mes del último salario por año de servicio en la empresa. Dada esta fórmula, un aumento salarial repercute en una actualización de la deuda existente, tanto mayor cuanto mayor es la antigüedad del trabajador. Esto implica que para mantener el vínculo entre contribuciones y pagos, la empresa debería aportar al fondo de despido una proporción del salario creciente con la antigüedad del individuo.

7. *Existencia de incentivos a forzar despidos por parte de los trabajadores.* Habitualmente se aduce que las indemnizaciones por despido generan incentivos por parte de los trabajadores a crear condiciones conducentes al despido cuando éstos quieren cambiar de empleo. Este comportamiento es más probable en países donde no existe límite máximo en las indemnizaciones por despido, y en periodos de gran actividad económica donde es más facil encontrar otro empleo¹⁰. Este hecho enrarece la relación entre trabajadores y empresas e implica que éstas deben pagar un sobre costo injustificado por la movilidad de los primeros. Sin embargo su ocurrencia puede minimizarse estableciendo límites máximos en los aportes y beneficios.

Así las cosas, los costos de despido carecen de neutralidad, ya que interfieren en las decisiones y los costos de la movilidad laboral. En consecuencia, las empresas y los trabajadores modifican su comportamiento de diversas maneras para minimizar estos costos e interferencias:

1. *Minimización de los ajustes laborales.* Cuando los costos de despido son percibidos como costos de ajuste, las empresas pueden reaccionar minimizando los movimientos en la fuerza de trabajo. Esto implica que, ante circunstancias económicas adversas pero transitorias, las empresas tenderán a mantener más trabajadores ocupados de los que tendrían si los costos de despido fueran menores. Esta reacción no es sorprendente y

⁹ Edwards (1993).

¹⁰ Gonzaga (1996) muestra que en Brasil la rotación laboral aumenta en expansiones económicas.

corresponde con la motivación original de la legislación, es decir, la preservación de la estabilidad laboral. Por iguales razones, la respuesta del empleo a expansiones económicas, sobre todo si éstas son de naturaleza temporal, será más pequeña cuanto mayores sean los costos de ajuste.

Este patrón de comportamiento puede ayudar a entender por qué la respuesta del empleo al crecimiento económico de la primera mitad de los noventa fue tan débil en la región. En América Latina, la respuesta del desempleo a un incremento del PIB es baja frente a la observada en países como Estados Unidos o Canadá, que se caracterizan por mercados de trabajo "flexibles". Así, un aumento del producto del 10% tiende a reducir el desempleo en 4 puntos porcentuales en Chile, alrededor de 3 puntos en Uruguay y Venezuela, 2 puntos en Argentina y México y aproximadamente 1.5 puntos en Perú y Brasil¹¹, muy en línea con lo que ocurre en Francia o Alemania, cuyas legislaciones imponen sustanciales costos al despido de trabajadores. La falta de respuesta del desempleo frente a los cambios en el producto (o elasticidad producto-desempleo) está relacionada, aunque en forma débil, con el coste de despedir a un trabajador con 10 años de antigüedad. (gráficos 18 y 19).

2. *Mayor rotación de la fuerza de trabajo.* Hemos visto que la legislación vigente estipula unos costos de despido crecientes con la antigüedad del trabajador. En condiciones extremas, por ejemplo en Colombia y Ecuador, donde la indemnización por despido crece más que proporcionalmente con la antigüedad, puede convenir a las empresas impedir que los trabajadores acumulen antigüedad. Así, una legislación que tiene como principio preservar la estabilidad laboral puede acabar induciendo el efecto opuesto. En Colombia, por ejemplo, donde es extremadamente caro despedir a un trabajador de más de 10 años de antigüedad pero relativamente barato despedirlo con pocos años de trabajo, la rotación laboral es muy alta. Schaffner (1996) encuentra que en Colombia la antigüedad promedio en 1984-1994 era 6.5 años, mientras que en Estados Unidos, país caracterizado por tener un mercado laboral muy flexible, la antigüedad promedio durante el mismo periodo era cerca de 8 años¹². Asimismo, Schaffner encuentra evidencia de que la antigüedad promedio en Colombia ha aumentado, aunque despacio, desde las reformas de 1991¹³.

¹¹ Dada la estabilidad económica de Colombia y el número de observaciones disponibles, la cifra para este país no es significativa. En el caso de Ecuador, aunque el coeficiente aparezca como negativo, la hipótesis nula no es rechazable.

¹² Las cifras corresponden a trabajadores del sexo masculino. Las mujeres, en general, presentan menor antigüedad.

¹³ Es preciso mencionar que Schaffner no presenta evidencia de relación causal entre reformas laborales y reducción de la rotación laboral. La reducción en la rotación podría ser atribuida a muchos otros factores. También cabe señalar que Lora y Henao (1995) no encuentran suficiente apoyo empírico para la hipótesis de mayor estabilidad laboral

Por otra parte, Gonzaga (1996) atribuye el altísimo nivel de rotación laboral existente en Brasil a la imposibilidad de retirar los fondos acumulados en las FGTS por causas ajenas al despido injustificado. Si el ahorro obligatorio establecido por la legislación es superior al ahorro deseado por parte del trabajador, éste tiene incentivos a forzar su despido. La empresa acuerda despedir al trabajador y el trabajador renuncia a la indemnización suplementaria. La estrategia de maximizar la rotación laboral puede tener graves consecuencias para la capacitación de trabajadores, la adquisición de capital humano específico a la empresa y la productividad del trabajo. Puesto que el capital humano específico es de escaso valor en ocupaciones diferentes, los trabajadores no tienen incentivos para mejorar su entrenamiento en tareas específicas de la empresa. Otro tanto ocurre con la empresa, para la que no resulta rentable invertir en el capital humano de sus trabajadores.

3. Contratación a tiempo determinado. Cuando los costos de despido son elevados, los contratos temporales pueden ser un mecanismo para evadirlos. En muchos países la deregulación de estas fórmulas de contratación ha supuesto una flexibilización ~~A~~en el margen⁹ que aplica solamente a nuevos trabajadores, sin afectar aquéllos con contratos indefinidos. Según datos de la OIT, la fracción de empleados bajo este tipo de contratos en Argentina pasó de 28.5% en 1985 a 34% en 1995. En Colombia un 20% de los trabajadores está hoy bajo esta modalidad, mientras que en Perú se pasó de 30% en 1985 a 50% en 1995. En Bolivia, país donde existen numerosas restricciones a los contratos a tiempo determinado y donde no ha habido ninguna reforma laboral importante, la fracción de trabajadores a tiempo determinado aumentó de 11% a 30% entre 1985 y 1990. Los contratos temporales han facilitado así el ajuste laboral a un entorno económico cambiante. En México, sin embargo, la fracción de trabajadores bajo contratos temporales se ha mantenido constante alrededor de 20%, debido a que estos contratos generan costosas obligaciones en caso de despido.

4. Subcontratar en el sector informal. Otra alternativa de reducción de los costos del ajuste laboral consiste en subcontratar parte de la actividad de la empresa al sector informal. En períodos de expansión económica las empresas acuden a este sector para la provisión de ciertos bienes o servicios porque les otorga flexibilidad en caso de un deterioro de las condiciones económicas. Así, siguiendo con la tendencia iniciada en la década de los ochentas y contrario a lo que cabría pensar, la proporción de empleo informal sobre el empleo total ha seguido creciendo durante los noventa. Según datos de la OIT, entre los años 1990 y 1994, que fueron de marcado

después de la reforma, una vez que se controla por el ritmo de crecimiento de empleos.

dinamismo económico, el sector informal en promedio en la región pasó del 52% al 56% del total del empleo.

Finalmente, es importante analizar qué grado de protección otorga la legislación vigente al trabajador que pierde su empleo. En general, el riesgo y la duración del desempleo dependen tanto de características personales del trabajador, que le hacen más o menos empleable, como de las condiciones macroeconómicas que determinan el nivel de desempleo agregado. Bajo la presunción de que el riesgo y la duración del desempleo aumentan con la antigüedad del trabajador en el puesto del trabajo y la especificidad de su experiencia laboral, la legislación ofrece una protección creciente con el tiempo de vinculación a la empresa. Sin embargo, la indemnización por despido no guarda relación con el riesgo asociado a las condiciones económicas. Este problema se agrava por la escasa cobertura de los subsidios de desempleo y la rotación laboral que la misma legislación puede generar. Así, trabajadores que por sus características, tipo de empleo o mala suerte se vean forzados a cambiar de empleo a menudo, acaban más desprotegidos que aquéllos que pueden acumular años de servicio en la misma empresa. A su vez, dependiendo de las condiciones económicas, la compensación después de un año de servicio puede resultar claramente insuficiente para sobrellevar un largo período de desempleo.

Reformas a la Legislación

Los cinco países que hicieron reformas laborales de importancia introdujeron cambios en las normas sobre indemnizaciones y pagos por despido con el fin de reducir su costo real o percibido. En Argentina, en 1991 se modificó la ley de extinción del contrato de trabajo estableciendo un tope en los montos indemnizatorios. Este tope determina que la base de cálculo no podrá exceder el equivalente a tres veces el salario mensual promedio previsto en el convenio colectivo de trabajo aplicable al trabajador. Esta reforma ha permitido reducir sensiblemente el monto de las indemnizaciones correspondientes a empleados de medianos y altos ingresos mensuales. Asimismo, la ley reduce el periodo de preaviso a un mes, independientemente de la antigüedad del trabajador. Debe destacarse además que la legislación argentina ha incorporado los supuestos de falta o disminución del trabajo como causa justificada de despido. En estos casos, la indemnización se reduce a la mitad de la abonada en caso de despido injustificado. Estas reformas han permitido reducir el efecto distorsionante de la legislación reduciendo los montos compensatorios y aumentando la disponibilidad de los trabajadores a contribuir a un fondo de despido. Sin embargo, el hecho de que los aportes son todavía íntegramente realizados por las empresas oscurece el vínculo entre aportes y beneficios. Asimismo, la falta de un límite máximo en el número de salarios a pagar en caso de despido puede inducir a los trabajadores, sobre todo aquéllos de bajos y medianos ingresos, a forzar despidos para percibir la indemnización.

En Colombia, la reforma de 1990 modificó las condiciones de terminación de la relación laboral de dos formas. Por un lado, se estableció que los fondos de cesantía fueran depositados en cuentas a nombre de los trabajadores en entidades financieras especializadas, en donde deben recibir una remuneración de mercado y donde pueden hacerse retiros parciales para algunos fines. De esta manera se redujo la incertidumbre sobre estos costos, ya que anteriormente los trabajadores tenían derecho a recibir de la empresa al momento de terminación de la relación laboral un monto equivalente a un mes del último salario multiplicado por el número de años trabajados menos el valor nominal de los retiros que hubieran efectuado en el pasado. Debido a que los retiros se contabilizaban por su valor nominal, los costos reales de terminación de los contratos aumentaban con la antigüedad y con la frecuencia de los retiros, variables inciertas para la empresa. Sin embargo, la nueva ley no es de obligatoria aceptación para los trabajadores con contratos anteriores a su promulgación, lo cual limita su efectividad y crea distorsiones entre grupos de trabajadores. Por otro lado, la reforma de 1990 eliminó el derecho a reintegro para trabajadores de más de 10 años y modificó la escala que relaciona años de antigüedad e indemnización, aunque aumentando el número de salarios que la empresa tiene que pagar en caso de despido injustificado. Así, la reforma redujo la incertidumbre, pero aumentó el costo de la indemnización.

En Panamá la reforma laboral de 1995 introdujo varias modificaciones. En primer lugar, se alteró la escala de computo de la indemnización por despido. Bajo el nuevo sistema, la indemnización por despido crece a razón de 3.4 semanas por año trabajado, hasta el décimo año. A partir de entonces, cada año adicional trabajado añade 2 semanas de salario a la indemnización. Esta reforma pretende reducir los incentivos a la rotación laboral conferidos por la escala anterior. En segundo lugar, se estableció la obligatoriedad por parte de las empresas de generar un fondo colectivo administrado por una entidad privada. Por último, la reforma redujo el pago de salarios caídos, es decir salarios comprendidos entre el despido y el momento que se dictamina una decisión judicial. Asimismo, se reduce el recargo por no reinscripción, con la posibilidad de una total exención para las empresas que están al corriente en sus contribuciones al fondo de despido. Estas reformas han sin duda contribuido a reducir las distorsiones generadas por las deficiencias de la legislación anterior. Sin embargo, al igual que en el caso de Argentina, la total financiación de estos fondos con contribuciones de la empresa y la ausencia de límites máximos en los beneficios oscurece la transparencia del sistema e induce a los trabajadores a buscar el despido el forzar despidos cuando quieren cambiar de empleo.

En el caso de Perú, la ley de Fomento del Empleo con vigencia a partir de diciembre de 1991 permitió sustituir la reposición obligatoria del trabajador en caso de despido injustificado, por el pago de indemnización. En 1995 la estabilidad absoluta o derecho de reinscripción se abolió y se eliminó el derecho a la estabilidad en el trabajo

establecido en la Constitución. Se redujo la indemnización para trabajadores de mayor antigüedad de tres a un sueldo por año de trabajo y se fijó un máximo de 12 sueldos. En los últimos años también se modificó la ley de compensación por tiempo de servicios (CTS) o acumulación de capital constituido por un sueldo por año de servicios a recibir al final de la relación laboral o en forma de retiros periódicos. Previo a la reforma el monto se actualizaba permanentemente al último salario recibido por el trabajador y los préstamos y los retiros de ese fondo se contabilizaban a valor nominal. A partir de la reforma las CTS se acumulan en una cuenta personal a nombre del empleado que recibe un retorno de mercado por los fondos acumulados.

En el caso de Guatemala, en noviembre de 1990 el congreso aprobó la ley de bonificación anual mediante la cual se sustituyó el pago de una compensación económica de un mes de salario por año de servicio a cancelar en el momento de la separación a todo evento, por un bono anual cancelado una vez al año. La ley no afectó a la indemnización recibida en caso de despido injustificado que asciende a un mes por año trabajado. Esta reforma permitió reducir el total del monto compensatorio en caso de despido injustificado, sin embargo no contribuye a una mejor y más eficiente protección de los trabajadores ante el riesgo de desempleo.

C Subsidio de Desempleo

Sólo en una minoría de países de la región existen programas de subsidio a trabajadores desempleados. Como también ocurre en los países de la OCDE, estos programas son administrados por una agencia gubernamental y financiados en parte ya sea por la empresa y/o el trabajador, a través de contribuciones especiales o a la seguridad social, o por cargos al presupuesto general.

La motivación de tales programas es doble. Por un lado, se busca ofrecer un seguro contra el riesgo de pérdida de empleo por causas ajenas a la voluntad o acción del trabajador. Dado que los trabajadores tienen acceso limitado al mercado de capitales, estos programas proveen una fuente de ingreso que reduce la inestabilidad del consumo y mejoran el bienestar. Por otro lado, en la medida que promueven la movilidad, reduciendo los costos incurridos por los trabajadores ante cambios en la tecnología o la demanda de bienes, estos programas contribuyen a mejorar la eficiencia en la asignación de recursos.

Aunque sus beneficios potenciales son ampliamente reconocidos, se ha sugerido que tales programas pueden

constituir subsidios al ocio, disminuyendo la intensidad y el esfuerzo de búsqueda de empleo y aumentando la duración del desempleo. Aunque esta posibilidad ha motivado un buen número de trabajos de investigación, la evidencia recogida para países de la OCDE apunta a que, si existen, estos efectos no son muy grandes.

En la región sólo Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Ecuador, México, Uruguay y Venezuela tienen algún tipo de programa especial de asistencia al desempleo. En la mayoría, los trabajadores tienen que cumplir una serie de requisitos para ser elegibles para el subsidio, con el objeto de reducir los riesgos mencionados. En Argentina, Barbados, Ecuador, Uruguay y Venezuela, los trabajadores tienen que haber cotizado un número previo de meses a la seguridad social o al fondo de desempleo antes de calificar para el subsidio, reduciendo el incentivo a encontrar un empleo sólo para calificar de nuevo para el subsidio. Además, en Brasil y Chile existe un intervalo de tiempo mínimo entre periodos subsidiados. En Argentina, Chile y Venezuela el trabajador tiene que estar activamente buscando un empleo y tener disponibilidad inmediata para trabajar, mientras que en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay el trabajador tiene que estar desempleado por causas ajenas a su comportamiento o voluntad.

La cobertura nominal de la mayoría de programas se extiende a todos los empleados, pero la cobertura real tiende a ser muy limitada. En algunos casos, como en Chile o Ecuador, los beneficios son fijados periódicamente y su monto es bajo. En Brasil el programa requiere que los trabajadores demuestren necesidad económica para ser elegibles y provee de 1 a 3 salarios mínimos. En Uruguay la tasa de reemplazo es del 50% del salario medio en los 6 meses previos al desempleo; sin embargo las cifras para este país muestran que aproximadamente sólo un 15 % de los desempleados recibe un subsidio¹⁴. En parte esta baja cobertura se explica porque una buena proporción de los beneficiarios son trabajadores que han sido despedidos solo en forma temporal por las condiciones económicas de la empresa. En su mayoría no buscan un nuevo empleo ya que esperan ser reinsertados en su viejo puesto de trabajo y por lo tanto no se contabilizan como desempleados. Finalmente, la cobertura en Argentina es limitada en parte por la juventud del programa que fue establecido en forma permanente recién en 1992.

La duración de los beneficios depende del país. Puede durar hasta un año en Argentina, Barbados o Chile, hasta 4 meses en Brasil o 6 meses en Uruguay y Venezuela. El caso de México es especial, ya que sólo contempla un

¹⁴ Cassoni et. al. (1995).

subsidio para aquellos trabajadores en edades comprendidas entre 60 y 65 años. En ese caso, el programa subsidia el 95 % de la pensión de vejez como máximo durante 5 años.

Dado el monto y la cobertura corriente de estos programas es poco probable que sean distorsionantes o induzcan incentivos perversos en la búsqueda de empleo. Aun en Argentina, donde la expansión del programa ha ido acompañada de un aumento del desempleo sin precedentes, la relación causal entre estos fenómenos, aunque factible, no parece probable. Dada la magnitud y complejidad de las reformas y cambios estructurales que están teniendo lugar en la Argentina, el importante aumento del desempleo puede ser también atribuible a muchas otras causas.

Un aspecto potencialmente más problemático es la combinación de estos programas con las cesantías e indemnizaciones por despido. La expansión de programas de subsidio al desempleo, ya sean financiados con impuestos a la nómina, impuestos generales o retenciones salariales a cuentas particulares, debe realizarse conjuntamente con una reforma integral de la legislación relacionada con la extinción del contrato laboral. De lo contrario, la falta de coordinación y la estratificación de la protección en diferentes programas puede acarrear costos que disminuyen la eficiencia del sistema y aumentan desproporcionadamente el coste del seguro.

C Fórmulas de contratación de trabajadores

En materia de fórmulas de contratación existen importantes diferencias entre la legislación de los países de América Latina y el Caribe de habla inglesa. En los primeros la legislación favorece fórmulas de contratación por tiempo indefinido y establece importantes restricciones a los contratos "atípicos", ya sean contratos de tiempo parcial, de prueba o a plazo determinado. En contraste, en Bahamas, Belice, Barbados, Jamaica y Suriname, la ley no impone restricciones a la duración y/o prorrogabilidad de los contratos temporales (tabla 6).

El marco regulatorio a la contratación atípica es consistente con las normativas que regulan la terminación del contrato laboral. Así, en aquellos países donde la ley hace especial énfasis en la estabilidad laboral, las indemnizaciones por despido son mayores y la contratación a tiempo determinado se limita o prohíbe. En el Caribe de habla inglesa las indemnizaciones obligatorias por despido son mínimas o inexistentes, por lo tanto la terminación de un contrato indefinido da origen a obligaciones muy similares a las generadas cuando se extingue un contrato a tiempo indefinido.

Hasta principios de los años noventa la legislación de la mayoría de países, o bien directamente prohibía

contratos temporales para la realización de "actividades propias y permanentes de la empresa", como en Bolivia, El Salvador, Guatemala, y Perú, o bien se restringía enormemente la duración y el número de renovaciones permitidas, como en Argentina, Brasil, Ecuador, Nicaragua y Venezuela. En todos los casos, cuando el número máximo de prorrogas se agotaba, el contrato obligatoriamente tenía que convertirse en indefinido. Sin embargo, como hemos visto, en los últimos años ha habido una explosión en el número de trabajadores bajo fórmulas de contratación atípicas, incluso en países donde apenas ha habido reformas flexibilizando el uso de esos contratos. Este fenómeno es atribuible a la agilidad en la contratación y el despido que requieren las empresas para sobrevivir en un entorno económico más competitivo. La necesidad de reducir los costos de ajuste de la fuerza de trabajo para responder a cambios, a menudo impredecibles, en las condiciones económicas, ha originado una demanda de flexibilización por parte de las empresas, tanto en lo que concierne a los costos de despido, como a nuevas fórmulas de contratación. En unos pocos países como Argentina y Perú, las reformas han ido en la dirección de reducir los costos de despido, paralelamente a la desregulación de las fórmulas de contratación. En otros, como Ecuador, las reformas solo han flexibilizado la contratación.

En Argentina la reforma de finales de 1991 introdujo nuevas fórmulas que regulan la contratación de jóvenes en período de formación o sin experiencia profesional, así como la contratación de grupos afectados por un alto índice de desempleo. Estos contratos suponen la reducción de impuestos sobre la nómina o de indemnizaciones por despido.¹⁵ En Perú, se pasó de un sistema donde los contratos temporales eran virtualmente inexistentes a crear diferentes modalidades según actividad que permiten extender la duración de estos contratos de 6 meses a 5 años según los casos. En Ecuador, como en el Perú, también se pasó de una situación donde virtualmente toda contratación atípica estaba prohibida a una desregulación de los contratos eventuales, ocasionales y de temporada.

¹⁵ Véase J. L Bour (1996)

El incremento de la importancia de estas fórmulas contractuales en muchos países hace suponer que será una tendencia que seguirá mientras no existan reformas comprensivas que reduzcan los costos de despido y contratación. Sin embargo, aunque todavía no se dispone de evidencia acerca del impacto que la proliferación de contratos a tiempo determinado supone en los países de la región, estudios realizados para países europeos sugieren que este tipo de "liberalización en el margen" aumenta la respuesta del empleo a cambios en las condiciones económicas pero puede tener consecuencias negativas en la fijación de salarios, la productividad y la generación de capital humano específico a la empresa¹⁶.

Así, cuando coexisten en la misma empresa trabajadores con contratos indefinidos --generalmente aquéllos que fueron contratados antes de las reformas-- y trabajadores a tiempo determinado --recién incorporados-- existe el riesgo que todo el peso del ajuste recaiga en el futuro sobre aquéllos cuya estabilidad es más precaria, generando varios efectos no deseados. Por un lado, los trabajadores con contrato indefinido no internalizan apropiadamente que los aumentos salariales excesivos pueden poner en peligro sus puestos de trabajo, dado que los primeros en ser despedidos serán los trabajadores con contratos atípicos. Así, si los trabajadores a tiempo determinado no están debidamente representados por los sindicatos, éstos tenderán a negociar incrementos salariales excesivos. Por otro lado, si el ajuste a las condiciones económicas se realiza a cargo de los trabajadores a tiempo determinado, éstos tenderán a permanecer poco tiempo en la empresa, disminuyendo los incentivos por parte de trabajadores y empresas a invertir en capital humano. Este efecto es especialmente preocupante cuando los probables receptores de este tipo de contratos son los jóvenes con poca o ninguna experiencia. Por último, en instancias con elevadas indemnizaciones por despido, las cláusulas que sancionan la conversión de contratos temporales a contratos indefinidos después de un cierto número de renovaciones inducen a las empresas a no renovar los contratos para así evitar la conversión a indefinidos. Esto repercute en una excesiva rotación de la fuerza de trabajo y en una acumulación subóptima de capital humano.

Los argumentos anteriormente mencionados muestran que las reformas graduales no son las más deseables desde el punto de vista de la eficiencia. Sin embargo, dado que por razones de economía política expuestas en la sección anterior las reformas laborales graduales son más viables, existe un claro conflicto entre eficiencia y viabilidad.

¹⁶ Bentolila-Dolado (1994), Jimeno-Toharia (1993) y Bentolila y Sant-Paul (1992) contienen análisis detallados de estos efectos.

C Legislación relativa a horas trabajadas y jornadas extraordinarias

Con el mismo propósito de dar protección al trabajador frente a la empresa, la legislación típica de la región contempla límites a las jornadas de trabajo, recargos por horas extraordinarias, trabajo nocturno y días festivos (tabla 7). Como norma general, la jornada máxima de trabajo asciende a 48 horas a la semana y 8 horas al día, incluyendo los sábados. Sin embargo, México disfruta de una jornada semanal de 40 horas y Brasil, El Salvador, Guatemala y Venezuela de 44 horas. Si el trabajador es requerido durante más horas que las establecidas por la jornada laboral ordinaria, tiene derecho a recibir un recargo por hora que varía entre 25 y 100% según país o jornada diurna o nocturna. Bolivia, México y Uruguay son los países que establecen mayor recargo por hora extra, aunque dadas las diferencias en la jornada laboral, es probable que tal recargo aplique más a menudo en México. En Suriname las horas extras sólo se permiten en ciertos períodos del año (temporada navideña, por ejemplo) y siempre y cuando la empresa tenga un permiso del Ministerio de Trabajo. En este país se contabiliza como extra toda hora trabajada por encima de lo convenido, aunque esté por debajo de la jornada máxima ordinaria. En el caso de México, toda hora extra por encima de 9 a la semana tiene que ser renumerada con un recargo del 200%. Por su parte, el recargo por trabajo en festivos puede oscilar entre cero, como en Belize o Chile, y 300 %, como es en Bolivia. En todos los casos, el trabajo en domingo tiene que ser compensado por otro día festivo retribuido (tabla 5).

La regulación de la jornada de trabajo está motivada por el ánimo de proteger a los trabajadores y empresas de jornadas de trabajo demasiado largas, que pongan en peligro la salud del trabajador e impidan su desarrollo personal. Sin embargo, la legislación debe ser lo suficientemente flexible como para permitir que las horas trabajadas se adecúen a las fluctuaciones de la demanda. Ello es tanto más necesario cuanto más rígida es la legislación en términos de contratación temporal y costos de despido.

C Recargos a la nómina

Los recargos a la nómina se originan a partir de las contribuciones obligatorias a cargo de empresas y trabajadores a distintos programas de pensiones, ayuda familiar, accidentes de trabajo y desempleo. Uruguay, Argentina, Colombia y Brasil son los países donde estos sobrecostos son más elevados como proporción del salario, seguidos de Costa Rica, Venezuela, Bolivia, Paraguay, México. Entre los países con menores sobrecargas laborales se encuentran Jamaica, Trinidad y Tobago, Honduras, Bahamas y Barbados (gráfico 20).

Los costos laborales se consideran como una fuente importante de distorsiones en el mercado de trabajo. Tal cosa depende en buena medida de si son percibidos por empresas y trabajadores como pagos en especie, deducibles del salario base, o como impuestos al factor trabajo que no guardan vinculación estrecha e individual con los beneficios que de ellos puede derivar el trabajador. En general, dadas las características de los programas de seguridad social en la región, se puede argumentar que las contribuciones son percibidas como un impuesto y los beneficios como un derecho adquirido¹⁷. En ese caso su impacto final en el empleo depende del monto de las contribuciones y de la elasticidad de la demanda y oferta de trabajo. Las reformas a los sistemas de pensiones y seguridad social que han tenido lugar en los últimos años han buscado precisamente establecer un vínculo transparente entre contribuciones y beneficios con el ánimo de reducir estas distorsiones y, por consiguiente, moderar su efecto sobre los costos laborales¹⁸.

Otra distorsión a menudo asociada a los recargos a la nómina es la segmentación entre sectores gravados (sector formal) y sectores que eluden/evaden la legislación (sector informal). En países donde el nivel de fiscalización es bajo, recargos a la nómina altos pueden generar altos niveles de evasión fiscal e informalización de la economía. El gráfico 21 pone en relación los recargos a la nómina --medidos como la suma total de contribuciones a cargo de trabajadores y empresas-- y el porcentaje de trabajadores en el sector informal¹⁹. Como allí se aprecia, hay una relación positiva y significativa entre costos salariales y empleo informal.

¹⁷ Cox-Edwards (1993).

¹⁸ Véase BID (1996), Parte II, Cap 7, donde se discuten las reformas recientes de los sistemas pensionales.

¹⁹ Este gráfico se basa en una regresión del nivel de informalidad en 1995 sobre el ingreso per capita en 1990 y los recargos a la nómina en 1995 como variables independientes. El gráfico expresa la correlación entre el nivel de informalidad --controlando por el nivel de ingreso-- y los recargos a la nómina.

Sin duda, el aspecto relacionado a los recargos a la nómina que ha generado mayor controversia y preocupación en los países de la región es la posible pérdida de competitividad asociada al incremento de las contribuciones. El argumento tiene dos variantes. En primer lugar se aduce que en el nuevo contexto de globalización de mercados, las empresas no pueden transferir a los precios las variaciones de costos. Por lo tanto, cualquier incremento del costo por encima de la productividad tiene que ser absorbido por las empresas, lo que dificulta su supervivencia en el mercado y sesga la producción hacia sectores no transables²⁰. En segundo lugar, se argumenta que los altos sobrecostos laborales distorsionan los precios relativos del capital con respecto al trabajo, reduciendo la ventaja comparativa de tener una mano de obra relativamente más barata. Sin embargo, el grado de distorsión que generen estos costos depende de en qué medida, en el nuevo contexto, las empresas son capaces de negociar acuerdos salariales que compensen el crecimiento de las contribuciones y de la evolución del tipo de cambio. Así por ejemplo, según datos de la OIT, la competitividad entre 1990 y 1995, medida como crecimiento de la productividad menos crecimiento de los costos laborales, creció en Argentina, Brasil, México y Perú y descendió en Chile. Una vez corregido por la evolución en el tipo de cambio, sólo Argentina y México muestran movimientos favorables en la competitividad.

Conclusiones y recomendaciones para futuras reformas

Este artículo pone de manifiesto que, en el contexto de las reformas estructurales en América Latina, las reformas laborales han sido la excepción de la regla. En efecto, comparadas con la magnitud y ocurrencia de las reformas arancelarias, cambiarias, tributarias y financieras, las reformas laborales han sido escasas, graduales y de poco alcance.

Varias razones explican la falta de reformas estructurales en el área laboral, entre ellas; la falta de efectividad de la legislación laboral, el desconocimiento de los posibles beneficios de la reforma y la falta de representación de los posibles beneficiarios. Sin embargo, la razón, que a nuestro juicio, mejor explica este fenómeno es la dificultad de diseñar mecanismos adecuados para compensar a los perjudicados.

Sin desconocer estas dificultades, nuestro análisis pone de manifiesto que la legislación laboral adolece de grandes deficiencias, con manifestaciones que pueden no ser obvias en el corto plazo, pero que pueden generar

²⁰ Cox-Edwards (1993).

serias distorsiones y costos de eficiencia en el largo plazo --excesiva rotación, empleos de baja productividad, insuficiente entrenamiento--. Todo ello muestra la necesidad de establecer reformas que cambien los mecanismos de protección y regulación laboral de forma que maximicen la protección al trabajador a un mínimo coste en términos de eficiencia. En cada caso y dependiendo del estado y peculiaridades de las relaciones laborales en cada país, las autoridades a cargo de las reformas deberán decidir entre compensar total o parcialmente a los perdedores por la pérdida de derechos adquiridos o establecer reformas graduales que sólo apliquen a ciertos grupos de trabajadores, por ejemplo, los nuevos entrantes en el mercado de trabajo.

Los cambios en la legislación deben propender por:

C Distinguir claramente entre despido arbitrario y despido originado por condiciones económicas adversas. La ley debe penalizar el despido injustificado, pero debe adecuar su texto para contemplar todos aquellos casos en los que la continuación de la relación laboral no tiene sentido económico, ya sea para el trabajador o para la empresa.

C Reforzar el vínculo entre contribuciones y pagos, optando por una de las dos alternativas siguientes:

Creación de Fondos de Cesantía. Esta alternativa requiere pasar de las fórmulas de cómputo de la indemnización consistentes en múltiplos del último salario a contribuciones acumulables en una cuenta a nombre del trabajador. Esos fondos deberían rendir un interés de mercado y estar disponibles para el trabajador tanto en caso de pérdida involuntaria del trabajo como en caso de renuncia voluntaria. La parte de indemnización, tal y como se contempla en la legislación de Colombia, Ecuador o Perú, debería eliminarse y aumentar si se considera necesario la cantidad acumulada en los fondos de cesantía. Asimismo, la legislación debería fijar un límite máximo en los fondos acumulados obligatoriamente, que debería guardar relación con la duración esperada del desempleo. Así se evitaría que el ahorro forzoso fuera superior al que el individuo quisiera realizar por sí mismo. Por la misma razón, serían aceptables los aportes voluntarios adicionales que el trabajador quisiera realizar. Finalmente, sería recomendable establecer un límite inferior a la cantidad percibida por el trabajador en el evento de despido por condiciones económicas. La diferencia entre el beneficio mínimo y la cantidad acumulada por el trabajador podría ser financiada a cargo del presupuesto del gobierno, o a través de préstamos con bajo interés, pagaderos a partir del momento de reempleo.

Convertir la indemnización por despido en un seguro de desempleo. Esta alternativa implica clarificar el

sistema de aportes y beneficios implícito en las indemnizaciones por despido a fin de garantizar su transparencia y neutralidad. Para ello es necesario hacer explícitos los aportes o primas de seguro; asegurar la correcta administración de estos fondos por parte de las empresas y asegurar la factibilidad de este mecanismo en el caso de las empresas pequeñas. En esta modalidad de seguro, la renuncia voluntaria no estaría cubierta, dados los problemas de azar moral que ello generaría. También en este caso sería necesario establecer límites máximos y mínimos a los beneficios garantizados institucionalmente. El límite máximo previene que los trabajadores fueren el despido cuando la cantidad adeudada en caso de despido es demasiado grande. El límite mínimo garantiza protección a aquellos cuya rotación es elevada. Este beneficio mínimo podría, como en el caso de las cesantías, ser financiado con subsidios provenientes del presupuesto general o préstamos a bajo interés.

- C Minimizar el recurso a contratos temporales como única manera de flexibilizar las relaciones laborales. La flexibilización del mercado laboral "en el margen", es decir preservando los derechos de los trabajadores ya contratados y deregulando la contratación de los nuevos entrantes en el mercado de trabajo, puede generar una segmentación del mercado con graves consecuencias para la fijación de los salarios, la inversión en capital humano específico y el crecimiento de la productividad. Aunque tales formas de flexibilización pueden ser las únicas factibles por razones de economía política, e incluso pueden resultar indispensables para generar los beneficios de largo plazo de la reestructuración económica, a corto plazo pueden imponer serias distorsiones en el funcionamiento del mercado de trabajo y en lo posible deben evitarse a favor de reformas laborales de naturaleza más integral. Asimismo la excesiva proliferación de contratos temporales supone que un gran contingente de la fuerza de trabajo no goza de ninguna protección ante el riesgo de desempleo. El provisionamiento de fondos en cuentas individuales --fondos de cesantía-- o en fondos de despido colectivos debe hacerse extensiva a los trabajadores bajo fórmulas de contratación a tiempo determinado.

- C Reforzar el vínculo entre contribuciones y beneficios en los programas de seguridad social. En la región las contribuciones a los programas de seguridad social son altas, comparables incluso en algunos casos a las vigentes en países como Alemania, Japón, Estados Unidos o el Reino Unido. Dada la escasa vinculación individual entre estos costos y los beneficios que otorgan, las contribuciones son consideradas como un impuesto, con distorsiones que son crecientes en el monto de los aportes. Aunque la evidencia dista de ser concluyente, puede argüirse que mayores contribuciones a la seguridad social promueven la informalidad. Si bien las reformas recientes a la seguridad social no han venido acompañadas por reducciones en las contribuciones, el mayor vínculo que han establecido entre

contribuciones y pagos reducirá su componente impositivo y atenuará las distorsiones en el mercado de trabajo.

REFERENCIAS

- Bour, Juan Luis. 1996. *Procesos de Reforma del Mercado de Trabajo en la Argentina*. FIEL, Buenos Aires. Unpublished.
- Bentolila, Samuel. 1992. The macroeconomic impact of flexible labor contracts, with an application to Spain. *European Economic Review* 36: 1013-1053.
- Bentolila, Samuel and Dolado, Juan J. 1994. Labour flexibility and wages: lessons from Spain. CEMFI and Banco de España, *Economic Policy*, 18 April: 55-97.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 1996. *Informe de Progreso Económico y Social*. Washington.
- Cassoni, Adriana, et. al. 1995. *Reforming the Labor Market in a Liberalized Economy*, Centers for Research in Applied Economics, Inter-American Development Bank, pp. 137-191.
- Cox Edwards, Alejandra. 1993. *Labor Market Legislation in Latin America and the Caribbean*, Report No. 31, Latin America and the Caribbean Technical Department, Regional Studies Program. The World Bank.
- Dewatripoint, Mathias y Gerard Roland (1992). *Economic Reform and Dynamic Political Constraints*. Review of Economic Studies, Octubre, 59(4), pp. 703-30.
- Dewatripoint, Mathias y Gerard Roland (1994). *The Design of Reform Packages under Uncertainty*, ECARE, Bruselas. No publicado.
- Fernández, Raquel y Dani Rodrik (1991). *Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty*. American Economic Review. Diciembre, 81(5), pp. 1146-55.
- Freeman, Richard B. 1993. *Labor Market Institutions and Policies: Help or Hindrance to Economic Development*. World Bank Economic Review, Proceedings of 1992 Conference on Development Economics: 117-144.
- Galal, Ahmed, Leroy Jones, Pankaj Tandon, and Ingo Vogelsang. 1994. *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises*, Oxford University Press, Oxford, England.
- Gonzaga, Gustavo. 1996. *Rotatividade, qualidade do emprego e distribuição de renda no Brasil*. No publicado.
- Jimeno, Juan F. And Toharia, Luis. 1993. *The Effects of Fixed Term Employment on Wages: Theory and Evidence from Spain*. Investigaciones Económicas, Vol. XVII (3), September: 475-494.
- Lora, Eduardo y Marta Luz Henao. 1995. *Efectos económicos y sociales de la legislación laboral*. Coyuntura

Social, Fedesarrollo, 13: pp. 47-68.

Lustig, Nora and McLeod, Darryl (1996), *Minimum Wages and Poverty: a Cross-National Analysis for Developing Countries*. NBER, Washington, D.C. Unpublished.

Márquez, Gustavo. 1995. *Reforming the Labor Market in a Liberalized Economy*. Centers for Research in Applied Economics, Inter-American Development Bank, pp. 1-34.

Perktold y Tommasi. 1994. *Ideas, State Capacity and Policy Variability: The Shift to Markets as the Outcome of a Learning Process*, UCLA. No Publicado.

Rodrik, Dani. 1996. *Understanding Economic Policy Reform*. Journal of Economic Literature, XXXIV (marzo), pp. 9-41.

Sader, Frank. 1993. *Privatizing Public Enterprises and Foreign Investment in Developing Countries, 1988-93*, Foreign Investment Advisory Service Occasional Paper No. 5, World Bank, Washington, D.C.

Schaffner, Julie A. (1996). "Urban Job Stability in Developing Countries: Evidence from Colombia". Unpublished.

Tommasi, M. and A. Velasco. 1995. *Where are We in the Political Economy of Reform?*. Unpublished.

Tabla 1. Las Reformas Financieras

País	Año inicial de Reforma	Liberaron tasas de interés?		Bajaron los encajes? (Mucho es 20 puntos o más)	Eliminaron créditos dirigidos (al menos a la mitad)?	Modernizaron la legislación de mercado de capitales?) Modernizaron la legislación bancaria?
		Pasivas	Activas				
Argentina	1992	*	--- **	Mucho	Sí	Si	Si
Bahamas	1994	*	*	Algo	Nunca hubo	Si	No H
Barbados	1995	*	Si	No	Totalmente	No H	Si
Belize	1995	Si **	Si	No	No	No	Si
Bolivia	1990	Si	Si	Algo	Sí	No	Si
Brasil	1988	Si	Si**	No	Sí	Si	No
Chile	1989	*	---**	No	No había	Si	No H
Colombia	1990	Si	*	Mucho	Sí	Si	Si
Costa Rica	1988	Si	Si**	No	Sí	No	Si
Rep.Dominic	1991	Si	Si	Algo	Sí	No	Si
Ecuador	1992	Si	Si	Algo	No	Si	Si
El Salvador	1990	Si	Si	Algo	Sí	Si	Si
Guatemala	1991	Si	Si	Algo	Sí	No	Si
Guyana	1988	Si	Si	Algo	Sí	No	Si
Haití	1995	*	Si	No	Nunca hubo	No	No
Honduras	1991	*	Si	No	Sí	No	Si
Jamaica	1992	---**	---**	Algo	Sí	Si	No
Mexico	1989	*	Si	Mucho	Sí	Si	No
Nicaragua	1990	Si	Si	Mucho	Sí	Si	Si
Panamá	--	*	*	No		No	No
Paraguay	1988	Si	Si	Algo	No	Si pero ^{1/}	No
Perú	1990	Si	Si	Mucho	Sí	Si	Si
Surinam	--	---***	---***	No		No	No
Trin.Tobago	1990	*	*	No	Sí	Si	Si
Uruguay	1985	*	*	Mucho	Totalmente	No	Si
Venezuela	1989	Si	Si	Mucho	Sí	No	No

Notas: * Ya eran libres.
 ** Unas pocas tasas son controladas
 *** Los controles son generalizados
 1. Existe la ley pero no rige ya que no existe efectivamente un mercado de capitales. No se registran transacciones de acciones sino solamente de instrumentos del mercado monetario
 H Indica que un mercado de capitales moderno o legislación bancaria (o un conjunto de reglas) ya regía previo al período de reforma financiera.

Tabla 2
La Secuencia de las Reformas Laborales en Relación con Otras Reformas
(Años antes y después de la reforma laboral)

	Año de la reforma laboral	-2	-1	0	1	2	3
Argentina	1991	Comercial	Tributaria Privatización	Laboral Estabilización	Financiera		
Colombia	1990			Laboral Financiera	Estabilización Comercial		Pensional
Guatemala	1990	Comercial		Laboral	Estabilización Financiera		
Panamá	1995			Laboral Comercial			
Perú	1991		Estabilización Comercial Financiera	Laboral		Tributaria Pensional	Privatización