

Distribución del ingreso y mercado de trabajo en América Latina durante el nuevo milenio: tendencias y factores asociados

ROXANA MAURIZIO

Investigadora del Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP) y del CONICET, Profesora de la UBA



EL OBJETIVO DEL ARTÍCULO ES ANALIZAR la dinámica laboral y de la desigualdad de los ingresos en América Latina durante el nuevo milenio. Específicamente, se busca identificar los factores asociados a los cambios en la distribución de los ingresos familiares evaluando el rol del mercado de trabajo *vis a vis* el de otras fuentes de ingresos no laborales. Asimismo, dada la importancia de los ingresos laborales, el estudio focaliza sobre algunos de los aspectos relevantes en la región como lo son el proceso de formalización laboral y el fortalecimiento de la institución del salario mínimo. Finalmente, el documento advierte sobre el debilitamiento y, en algunos casos, la reversión de las mejoras distributivas en los últimos años en la región, en contextos laborales y sociales que continúan exhibiendo déficits importantes.

I. INTRODUCCIÓN

El alto ritmo de crecimiento económico experimentado por América Latina durante el nuevo milenio ha tenido un impacto positivo en el mercado laboral y en los indicadores sociales más importantes. Esto se ha hecho evidente a través de la creación dinámica de empleo y la reducción del desempleo, la desigualdad, la pobreza y la pobreza extrema.

Sin embargo, a pesar de estos avances, la región continúa exhibiendo importantes déficits en el mercado laboral, como lo son el desempleo, el subempleo y la precariedad laboral. Alrededor del 40% de los trabajadores en relación de dependencia son informales en

América Latina. Al mismo tiempo, los trabajadores independientes representan una parte significativa del empleo total (alrededor del 30%), mucho más elevada que la observada en los países desarrollados. La mayoría de ellos son cuenta propia no profesionales. Detrás de este panorama general, sin embargo, se observan fuertes heterogeneidades entre los países. A su vez, ciertos grupos de trabajadores (entre ellos, los menos calificados, mujeres, jóvenes e inmigrantes) experimentan condiciones laborales aún más desfavorables.

En este marco, la persistencia de elevados niveles de concentración de ingresos constituye un rasgo distintivo de América Latina, haciendo de este continente uno de los más desiguales del mundo. Estos resultados se asocian principalmente a tres características estructurales de la región: (1) elevada inestabilidad macroeconómica; (2) muy baja competitividad y productividad sistémicas, conjuntamente con una alta heterogeneidad productiva; y (3) escasa protección de ingresos para los trabajadores y sus familias debido al alcance limitado de la seguridad social basada en el empleo formal y al desarrollo insuficiente de esquemas no contributivos.

Al mismo tiempo, fenómenos tales como segmentación ocupacional y discriminación salarial se combinan con significativas brechas de remuneraciones según el nivel de calificación, género y tipo de ocupación, entre otras dimensiones, para dar como resultado una estructura distributiva primaria altamente concentrada. Es por ello que en el análisis de la dinámica del bienestar de los hogares el mercado de trabajo, sus características y la distribución de los ingresos que allí se generan adquieren un rol fundamental en la región.

El objetivo del documento es analizar la dinámica laboral y de la desigualdad de los ingresos familiares y laborales en América Latina durante el nuevo milenio. Específicamente, se busca identificar los factores asociados a los cambios en la distribución de los ingresos familiares evaluando el rol de los ingresos provenientes del mercado de trabajo vis a vis el de otras fuentes de ingresos no laborales. Asimismo, dada la importancia de los ingresos laborales, el estudio focaliza sobre algunos de los aspectos relevantes como lo son la informalidad laboral y la institución del salario mínimo.

Existen diferentes enfoques de la informalidad. Esta noción estuvo originariamente asociada al *enfoque productivo* a partir del cual se diferencia entre el Sector Formal (SF) y el Sector Informal (SI) y, por ende, entre el empleo en el SF y el empleo en el SI de la economía. En particular, el concepto de sector informal surgió a principios de los años 70, en un documento de la Organización Internacional del Trabajo sobre Kenia. Luego, éste fue desarrollado en América Latina por el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), con el objetivo de dar cuenta del crecimiento de amplios sectores de la población que no lograban participar en los procesos de modernización productiva. En general, el SI se asocia con los establecimientos de muy baja productividad, mayormente pequeños, orientados a la supervivencia más que a la acumulación capitalista. Es por ello que, bajo esta conceptualización, el SI refleja la incapacidad de las economías para generar empleo suficiente en el sector formal en comparación con el crecimiento de la fuerza de trabajo.

Posteriormente, aparece el *enfoque legal* que asocia la informalidad con el incumplimiento de la normativa laboral y, por lo tanto, el objeto de estudio deja de ser el establecimiento para pasar a ser el trabajador.¹ A partir de éste, es posible diferenciar entre los asalariados formales (cubiertos por la legislación laboral y registrados en la seguridad social) y los asalariados informales. Este documento hará referencia mayormente a este enfoque.

[1] Para un análisis detallado de este enfoque véase ILO (2002) y HUSSMANN (2004).

2. LAS TENDENCIAS DISTRIBUTIVAS DE LARGO PLAZO EN ARGENTINA Y EN AMÉRICA LATINA

Resulta importante señalar que no se pretende aquí agotar el análisis de las dimensiones asociadas a la evolución de los ingresos laborales y a su distribución, sino que se busca focalizar en algunos de los potenciales factores vinculados con estos desarrollos, de igual manera que pueden serlo la evolución de los retornos a la educación, la desigualdad educativa, la discriminación salarial por género y los efectos de otras instituciones laborales.

El documento sigue con una descripción de la dinámica distributiva de América Latina desde la década de los ochenta en adelante. La *sección 3* analiza la composición de los ingresos de los hogares y evalúa la contribución de diferentes fuentes a la reducción de la desigualdad familiar durante los años 2000. En la *sección 4* se estudia la evolución de la informalidad laboral y se evalúa en qué medida el proceso de formalización ha sido un factor asociado con las mejoras distributivas. La *sección 5* analiza la evolución del salario mínimo y sus impactos sobre la desigualdad. La *sección 6* describe lo sucedido en materia distributiva durante los últimos años en la región. Finalmente, la *sección 7* presenta las conclusiones.

Como fue mencionado, América Latina continúa siendo una de las regiones más desiguales del mundo. Sin embargo, a lo largo de los casi 40 años transcurridos desde comienzos de los ochenta hasta el presente la región ha exhibido dinámicas distributivas contrastantes. En particular, es posible identificar cuatro períodos diferentes en relación a la evolución del índice de Gini de los ingresos familiares totales (*Gráfico 1*).

Durante la década de los ochenta este indicador se mantuvo relativamente constante en el entorno del 0,47 / 0,48. Luego, a comienzos del decenio siguiente se inicia una fase alcista que persiste a lo largo del mismo alcanzando un valor de 0,54 en 2002. A partir de allí se observa una fuerte reversión de esta tendencia a través de un proceso de reducción de la desigualdad que se extiende hasta 2012/2013. Finalmente, en la cuarta etapa, desde allí en adelante, la relativa estabilidad registrada en este indicador señala un claro debilitamiento en las mejoras distributivas para el conjunto de América Latina. En el año 2017 el índice de Gini era similar al de comienzos de la década de los ochenta, 0,47.

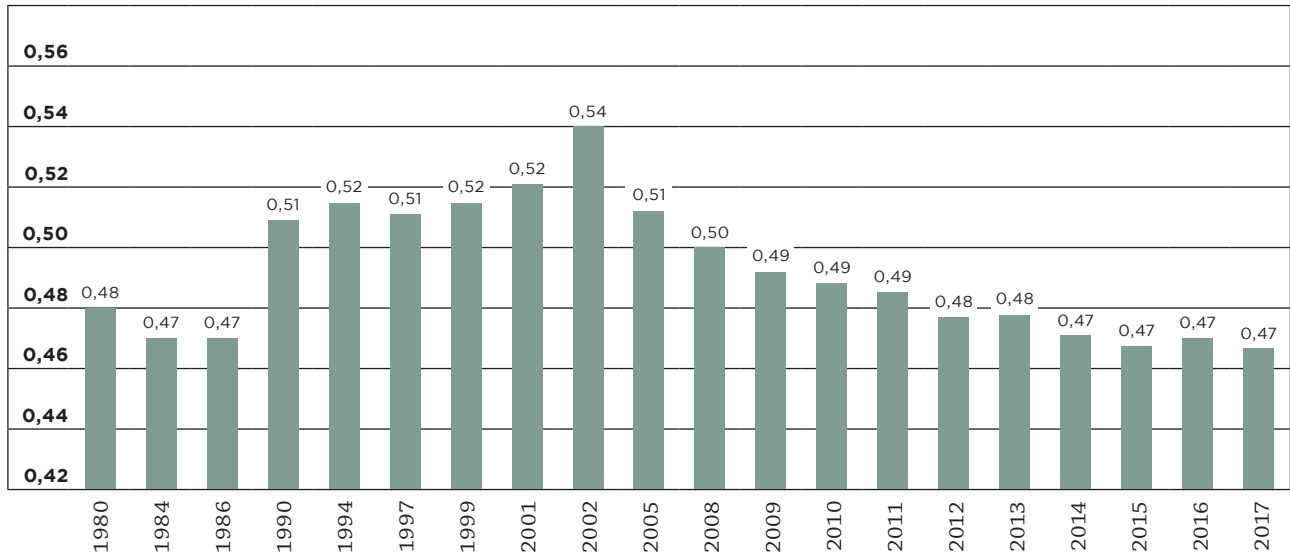
Por lo tanto, el elevado nivel de concentración de los ingresos que aún persiste en la región, luego de un período particularmente favorable en materia macroeconómica y laboral durante una parte importante del nuevo milenio, sugiere la presencia de condiciones estructurales que dificultan significativamente que el proceso de reducción de la desigualdad continúe.

Cuando se analiza el caso argentino desde mediados de los años 70 hasta el presente también se observan dinámicas distributivas muy contrastantes (*Gráfico 2*). Inicialmente, en 1975 comenzaron a erosionarse las ganancias en términos de remuneraciones que se habían registrado en los años anteriores como consecuencia de la marcada elevación de la inflación. La dictadura militar impulsó inicialmente una política antiinflacionaria basada en el congelamiento de salarios que no dio resultado en términos de estabilización de precios, pero provocó una caída de las remuneraciones reales en 1976. Ello derivó en un incremento tanto

GRÁFICO 1

Índice de Gini de los ingresos de los hogares, América Latina, 1980-2017

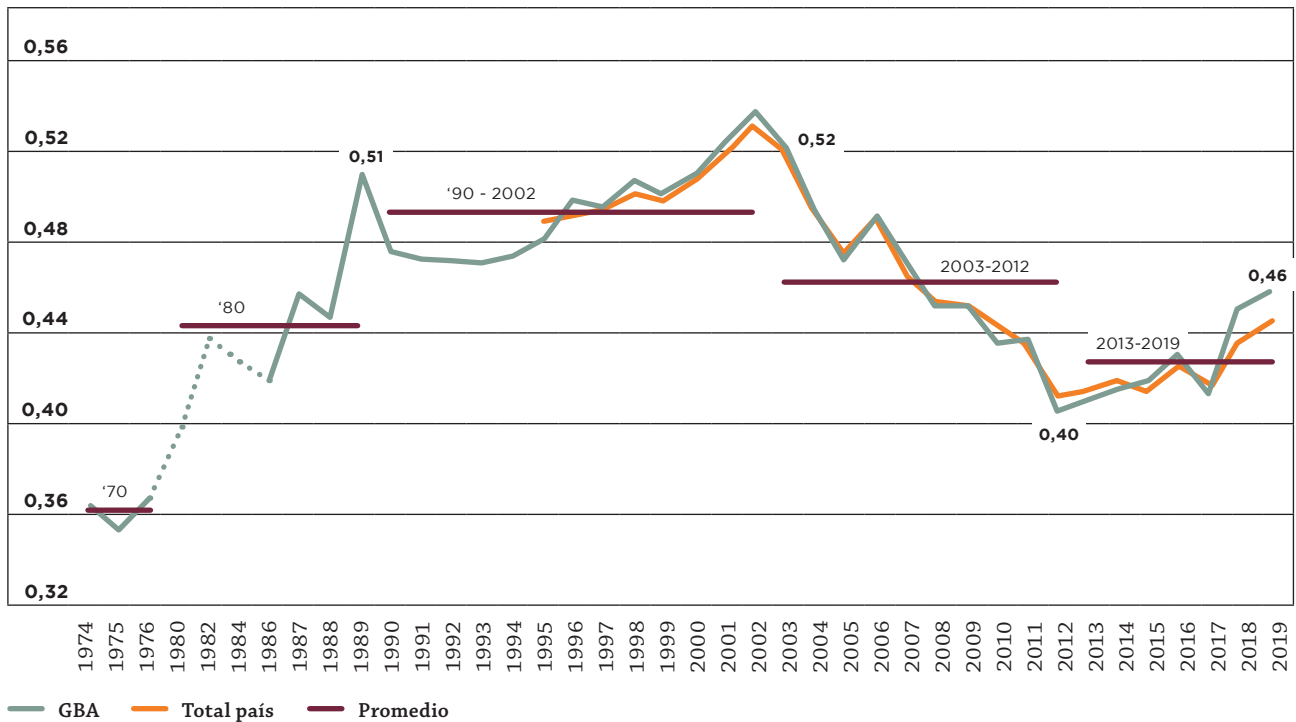
(promedio simple)



Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL.

GRÁFICO 2

Índice de Gini del ingreso per cápita familiar, Argentina, 1974-2019



Fuente: Elaboración propia en base a EPH

de la desigualdad como de la incidencia de la pobreza. Estas tendencias se profundizaron a lo largo de los ochenta en medio del estancamiento productivo, de la fuerte inestabilidad macroeconómica y de los altos niveles de inflación (con episodios hiperinflacionarios) que caracterizaron ese período. En 1989 el índice de Gini alcanzó un valor máximo de 0,51, 15 puntos porcentuales (pp) más elevado que el registro de 1974.

No obstante el proceso de estabilización de la economía asociado a la implantación del régimen de convertibilidad a principios de los noventa, la desigualdad de los ingresos familiares permaneció a un nivel elevado, con sólo una leve caída entre 1991 y 1994. Posteriormente, sin embargo, se verificó un proceso desigualador que se extendió hasta 2002, y que por tanto abarcó el período 1995-98 durante el cual el PIB volvió a expandirse a tasas elevadas. Así, el coeficiente de Gini alcanzó un nuevo valor máximo de 0,52 a comienzos del nuevo siglo.

Esta dinámica de la concentración de los ingresos familiares estuvo, en parte, asociada a las menores oportunidades de empleo y al empeoramiento de la calidad de las mismas. Como se discutirá más adelante, el aumento de la desocupación y la informalidad tienden a afectar con más intensidad a personas de bajos niveles de calificación y por tanto a hogares que ya estaban ubicados en las porciones medias o bajas de la distribución. A ello se le suma los cambios registrados en la distribución de los ingresos individuales como determinantes de lo acontecido con la concentración de los ingresos familiares. En particular, la mayor desigualdad entre los ingresos de los miembros ocupados de los hogares fue otro factor que explica en gran medida la ampliación en las brechas entre los ingresos de los hogares (BECCARIA y MAURIZIO, 2017).

Luego del colapso de la convertibilidad se advierte una etapa de intensa disminución de la desigualdad que se extiende hasta 2012. En ese período el índice de Gini se reduce 12 pp, pasando de 0,52 a 0,40, valor similar al de 1980. Al igual que en la fase anterior, y como se verá en detalle en la sección siguiente, las mejoras laborales explican en gran medida el proceso de reducción de la desigualdad. Sin embargo, la extensión de la cobertura jubilatoria y el aumento en términos reales de los haberes también contribuyeron, si bien con menor intensidad, a esta dinámica positiva.

Finalmente, a partir de ese año comienza un proceso inverso donde el índice de Gini crece hasta alcanzar el valor de 0,46 en 2019. Ello implica un incremento de alrededor de 10 pp respecto del inicio de la serie, en 1974. Las desmejoras en el mercado de trabajo y la pérdida del poder adquisitivo de los salarios y de ciertas instituciones laborales –como consecuencia de la aceleración inflacionaria– están detrás de este resultado.

En una mirada de largo plazo resulta importante comparar la dinámica distributiva con la exhibida por el PIB per cápita. En los 45 transcurridos desde 1974 este indicador registró un aumento del orden del 40%. Ello sugiere, por lo tanto, que los frutos del crecimiento se fueron distribuyendo de manera cada vez más desigual en el país.

3. LAS FUENTES DE INGRESOS DE LOS HOGARES: LA RELEVANCIA DEL MERCADO DE TRABAJO

En esta sección se intenta cuantificar la contribución de los ingresos provenientes del mercado de trabajo *vis a vis* el de otras fuentes de ingresos no laborales al proceso de reducción de la desigualdad en América Latina recién señalado.

Con este fin, se llevan a cabo descomposiciones de los cambios en el índice el Gini del ingreso per cápita familiar (IPCF) según diferentes fuentes de ingresos: ingresos provenientes del mercado de trabajo, pensiones, transferencias gubernamentales y otras fuentes de ingresos no laborales. Asimismo, al interior del mercado de trabajo se diferencia entre aquellos provenientes de una ocupación asalariada formal, asalariada informal y no asalariada. En particular, en estos ejercicios se cuantifica la proporción de la reducción de aquel indicador que es explicada por los cambios operados en cada una de estas fuentes de ingresos.

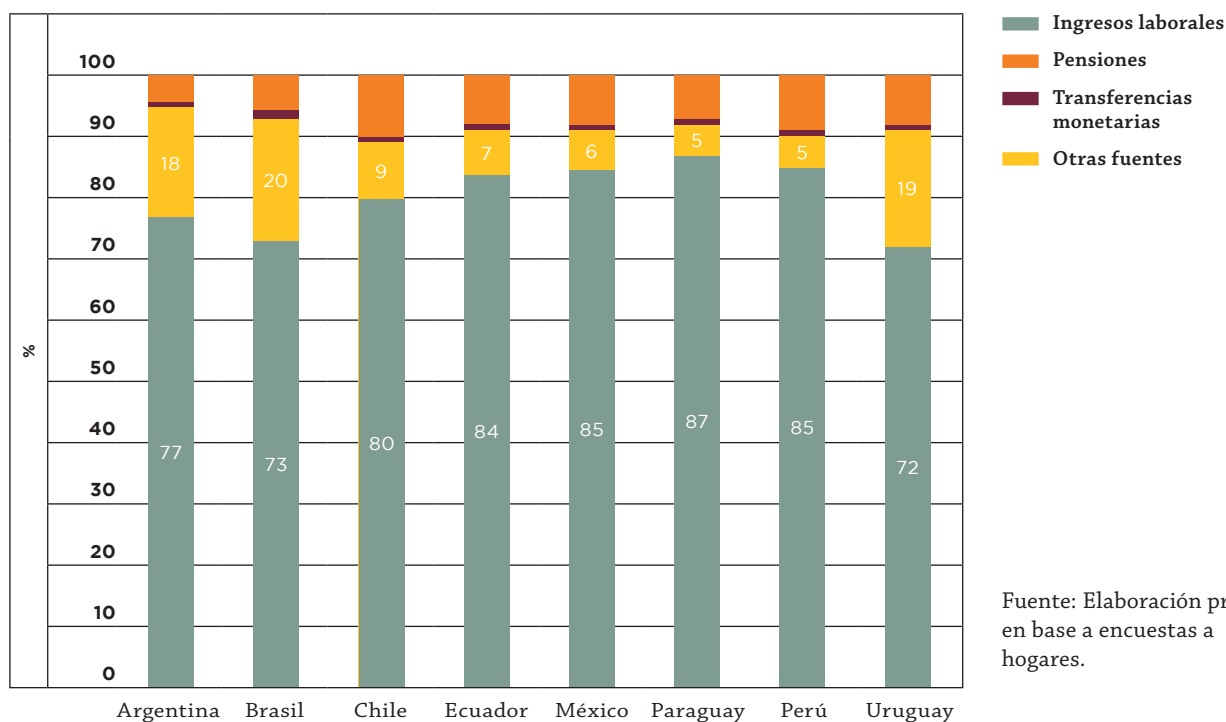
Sin embargo, antes de presentar estos resultados, el *Gráfico 3* muestra la importancia relativa de cada una de ellas en el IPCF en ocho países de la región. Se observa claramente que los ingresos laborales explican la mayor parte, entre el 70% y el 89%, de los ingresos totales generados por los hogares, un hecho que nos permite predecir que esta fuente será responsable de una parte significativa de los cambios distributivos operados en la región.

Las pensiones son otra fuente relevante en países como Argentina, Brasil y Uruguay. Este resultado está asociado con la alta cobertura de los sistemas de pensiones contributivos y no contributivos alcanzada en estas naciones (ROFMAN y OLIVERI, 2011). Por el contrario, los ingresos de las transferencias del gobierno explican, en promedio, un porcentaje muy pequeño de los ingresos familiares, a pesar del desarrollo de este tipo de esquemas de protección social en la región durante el nuevo siglo.

GRÁFICO 3

Composición del ingreso per cápita familiar según fuentes de ingreso

Países seleccionados de América Latina, aprox. 2016/2017



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas a hogares.

CUADRO 1

Descomposición de la variación del Índice de Gini según fuentes de ingresos

Fuentes de ingreso	Argentina	Brasil	Chile	Ecuador	México	Paraguay	Perú	Uruguay
	2003-15	2001-14	2000-09	2005-15	2000-08	2002-14	2004-15	2006-15
Ingresos laborales	60%	56%	68%	64%	60%	91%	73%	68%
Asalariado formal	38%	37%	23%	23%	18%	16%	38%	39%
Asalariado informal	2%	1%	11%	11%	71%	32%	25%	-10%
No Asalariado	20%	18%	30%	30%	-29%	42%	10%	38%
Pensiones	21%	21%	10%	10%	1%	4%	10%	23%
Transf. monetarias	9%	10%	6%	6%	26%	7%	1%	1%
Otras fuentes	11%	14%	23%	25%	13%	-2%	16%	8%
Variación Gini	-10,6	-7,7	-3,8	-8,0	-1,9	-13,6	-9,8	-0,1

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas a hogares.

El Cuadro 1 presenta los resultados de la descomposición de la variación del coeficiente de Gini según estas mismas fuentes de ingresos. Los cambios en el ingreso laboral son, nuevamente, en todos los casos el factor más importante en la caída de la desigualdad, explicando entre el 60% y el 90% de la misma. Al interior de los ingresos laborales sobresale en varios de los países considerados los provenientes de un puesto asalariado formal. De hecho, en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay éstos constituyen la fuente igualadora más importante. Como se verá en la sección siguiente, este resultado se asocia estrechamente al proceso de formalización evidenciado durante el nuevo milenio en la región.

A su vez, los ingresos provenientes de las pensiones tienen un poder explicativo significativo en Argentina, Uruguay y Chile, dando cuenta de alrededor del 20% de la reducción de la concentración de los ingresos familiares. Esto se relaciona, como se mencionó, con la extensión de la cobertura de pensiones realizada a través de pilares contributivos y no contributivos en estos países.

Finalmente, las transferencias monetarias gubernamentales, si bien explican una porción más reducida de las mejoras distributivas que las dos fuentes anteriores, lo hacen con mayor intensidad que su participación en los ingresos familiares. De hecho, en Chile o en Méxi-

co, por ejemplo, su contribución es significativamente más elevada incluso que el de las pensiones. El relativamente elevado poder redistribuidor de este tipo de políticas se debe, mayormente, a que las mismas están dirigidas a los hogares con presencia de menores ubicados en la parte inferior de la distribución. Ello resulta un aspecto particularmente relevante dado que este tipo de políticas (como la Asignación Universal por Hijo en Argentina) se han constituido en pilares fundamentales de los esquemas de protección social a la niñez en la región.

Estos resultados son consistentes con los encontrados por CEPAL (2010), donde las mejoras en la distribución del ingreso están vinculadas principalmente a la dinámica positiva del mercado laboral y, en menor medida, a las transferencias de efectivo recibidas por los hogares y a los cambios demográficos. Además, la importancia relativa del mercado laboral en la reducción de la desigualdad y la pobreza, aunque con diferente intensidad según el país, se asocia con el aumento de los ingresos laborales y con el crecimiento de los niveles de empleo (CECCHINI y UTHOFF, 2007).

TRUJILLO y VILLAFANE (2011) corroboran la importancia de los ingresos laborales en los cambios en la distribución del ingreso de los hogares en Argentina durante el período 2004-2008. Esto se explica tanto porque los ingresos laborales representan un alto por-

4. EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN LABORAL Y SUS IMPACTOS DISTRIBUTIVOS

centaje del total de ingresos familiares como porque el mercado laboral experimentó mejoras sustanciales desde 2003 en adelante. Asimismo, las autoras encuentran que desde ese año la dinámica de los salarios de los trabajadores formales ha sido el principal factor que contribuyó a la reducción de la concentración del ingreso laboral. Las pensiones también constituyeron otra fuente importante de ingresos en la disminución de la desigualdad.

Del mismo modo, para Brasil, SOARES (2006) encuentra que las tres cuartas partes de la reducción de la desigualdad del ingreso familiar entre 1995 y 2004 se explican por la disminución en la concentración del ingreso laboral, mientras que los programas de transferencia como Bolsa Familia explican el cuarto restante. PAES DE BARROS *et al.* (2010) encuentran que las transferencias públicas, contributivas y no contributivas, dan cuenta de alrededor de la mitad de la caída de la desigualdad en este país en el período 2001-2007: 30% asociado a los ingresos provenientes de la seguridad social, 10% al Bolsa Familia e igual porcentaje al programa Beneficio de Prestación Continuada.

Por último, AMARANTE *et al.* (2011) identifican que el aumento de la desigualdad en Uruguay durante los noventa estuvo asociado a la apertura de la economía en un contexto de supresión de mecanismos centralizados de determinación salarial, reducción del salario mínimo y falta de esquemas de protección social. La reducción de la desigualdad iniciada más tardíamente que en otros países de la región, por su parte, parece estar explicada por una combinación de crecimiento del empleo, recuperación del salario mínimo, modificaciones impositivas, caídas en los retornos a la educación e implementación de políticas de transferencias a los hogares.²

La informalidad laboral continúa siendo una característica distintiva de los mercados de trabajo de la región. Sin embargo, luego del incremento de la misma observado durante la década de los noventa, desde comienzos de la siguiente se ha verificado un proceso de formalización en una cantidad importante de países de América Latina, si bien su magnitud difiere en cada caso. Es por ello que en esta sección se analiza en detalle las características de este proceso, las políticas tendientes a su reducción y sus impactos distributivos.

4.1 La dinámica de la informalidad laboral en América Latina durante el nuevo milenio

Tal como se muestra en el *Gráfico 4*, en promedio, 40% del total de los asalariados urbanos son informales en la región; esto es, no se encuentran cubiertos por la normativa laboral y no están registrados en la seguridad social. Sin embargo, este panorama global resulta de situaciones muy heterogéneas entre países. En particular, en un extremo se ubican Uruguay y Chile con tasas de informalidad cercanas al 10%; en el otro extremo se encuentran Paraguay y México con incidencias 5 / 6 veces más elevadas. Ello indica que en estos países, al igual que en varios otros de la región, la informalidad es la inserción laboral más frecuente entre los asalariados.

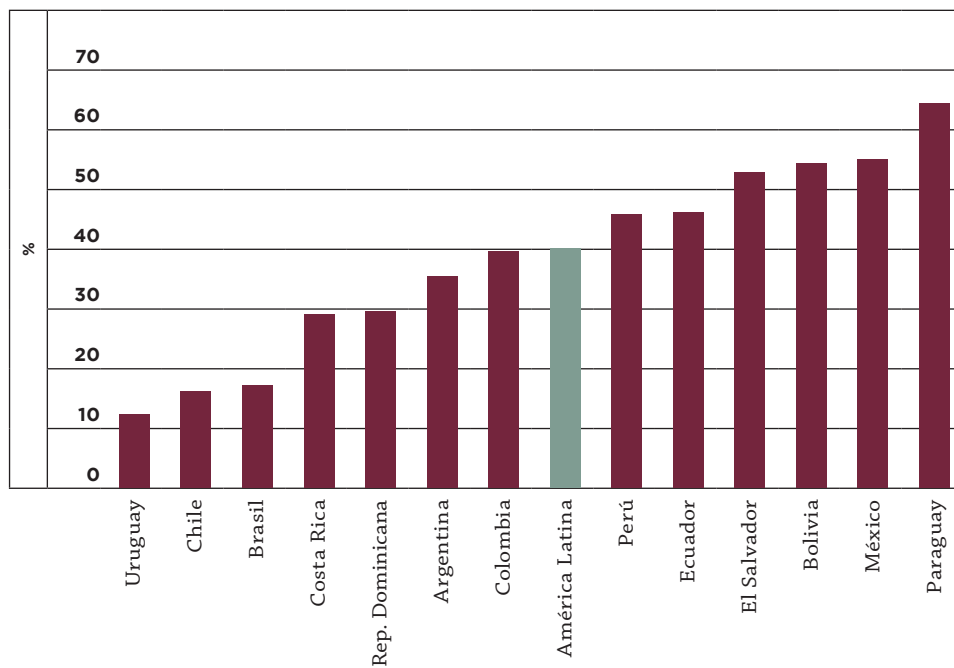
Como se mencionó, estos altos niveles de informalidad, que se observan tanto para el agregado de la región como para un grupo significativo de países, constituyen rasgos estructurales de las economías de América Latina. Sin embargo, la región experimentó un paulatino aumento de la participación del empleo asalariado formal desde principios del nuevo siglo (*Gráfico 5*). Este panorama contrasta fuertemente con lo sucedido en la mayoría de estos países durante la década de los noventa. En el caso de Argentina el proceso de formalización fue particularmente intenso entre 2003 y 2015, lo que permitió una reducción del porcentaje de asalariados no registrados en la seguridad social de 16 pp.

[2] Otros estudios que analizan la dinámica distributiva reciente en la región en su conjunto o en algún país en particular son LÓPEZ-CALVA y LUSTIG (2010), LUSTIG y GASPARI (2011), CORNIA (2012), CONTRERAS y FRENCH-DAVIS (2012), KEIFMAN y MAURIZIO (2012).

GRÁFICO 4

Tasa de informalidad entre los asalariados urbanos

Países de América Latina, aprox. 2016/2017

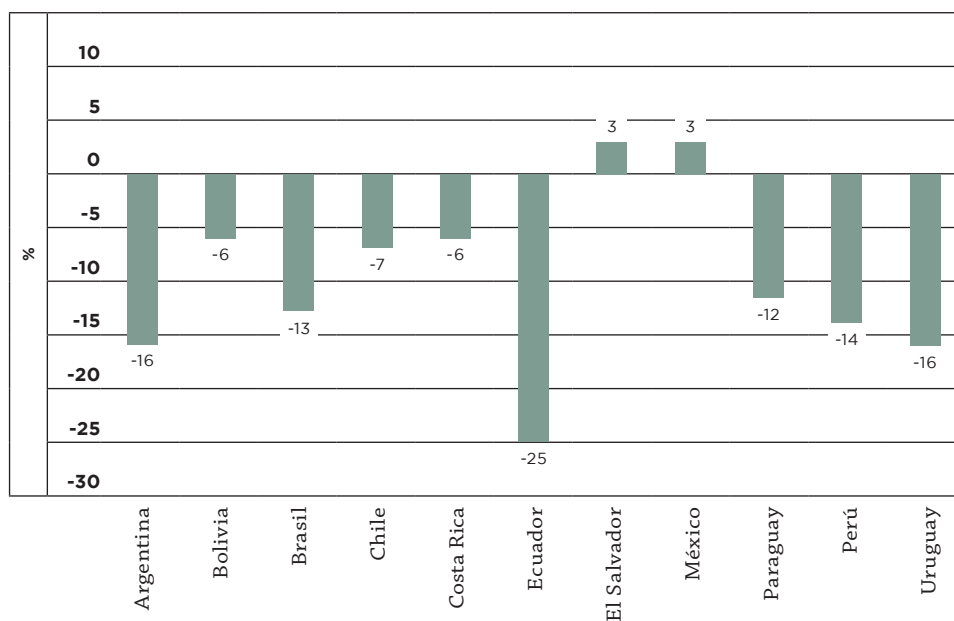


Fuente: Elaboración propia en base a encuestas a hogares.

GRÁFICO 5

Variación en la tasa de informalidad entre los asalariados urbanos

Países seleccionados de América Latina, 2003-2015



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas a hogares.

Asimismo, en Argentina, pero también en varios otros países de la región, este incremento en la proporción de ocupaciones formales se verificó en un marco de aumento del empleo total lo que significó que el número absoluto de nuevas posiciones registradas en la seguridad social fuera también muy significativo.

Dada la magnitud de este proceso y su contraste con la tendencia creciente en la informalidad laboral observada durante la década de los noventa resulta particularmente relevante identificar las políticas que contribuyeran a que se verifiquen estas mejoras en las condiciones laborales durante el nuevo siglo. La sección siguiente aborda este aspecto.

4.2 Las políticas tendientes a la reducción de la informalidad en América Latina

El contexto macroeconómico y la generación de empleo

Puede argumentarse que un proceso de crecimiento sostenido con generación de empleo hace más previsible el funcionamiento del mercado de trabajo en el futuro, lo que tiende a favorecer la celebración de contratos de largo plazo. En este contexto, la formalización se vuelve más factible per se. Al mismo tiempo, una demanda laboral creciente también puede reducir la probabilidad esperada de despidos y, por ende, las chances de que los empresarios tengan que afrontar efectivamente los costos asociados a este proceso cuando deciden desvincular a un trabajador formal. A través de esta vía, por lo tanto, se reducen los costos (esperados) asociados a la formalidad lo que hace que los empresarios están más predispuestos a contratar trabajadores legalmente o a formalizar a aquellos que ya tenían contratados de manera informal. De esta manera, los incentivos a la informalidad asociados a los menores costos de ajuste del plantel de trabajadores frente a las diferentes fases del ciclo económico se reducen. En este contexto se ponderan los beneficios que para los propios empleadores generan

las relaciones laborales largas debido al aumento de la productividad asociado a la intensificación de las tareas de entrenamiento y al mayor involucramiento de los trabajadores.

Por el contrario, la inestabilidad macroeconómica genera incertidumbre sobre el contexto económico y laboral futuros lo que puede incentivar la evasión de las normas laborales y, con ello, incrementar la contratación de trabajadores de manera irregular.

Adicionalmente a la menor volatilidad, el tipo de crecimiento asociado a un determinado régimen macroeconómico resulta de suma importancia para favorecer la formalización del empleo. En particular, los resultados serán diferentes si el entorno económico propicia incrementos de productividad y rentabilidad de las empresas pequeñas generando las condiciones para que éstas se formalicen y comiencen a tributar impuestos debido a las mayores posibilidades de enfrentar estos costos en el futuro. Ello, en sí mismo, es una condición necesaria para la registración de sus empleados. Al mismo tiempo, el crecimiento del nivel de actividad puede contribuir a una demanda laboral creciente por parte de empresas de mayor tamaño que son, en general, las que registran menores niveles de informalidad entre sus trabajadores.

Por último, desde el punto de vista de los trabajadores, el crecimiento del empleo y la reducción consecuente del desempleo les otorga una mayor capacidad de negociación frente a sus empleadores lo que puede contribuir a un mejoramiento de las condiciones laborales con impactos positivos sobre la registración.

Efectivamente, como se mencionó en la Introducción, la región experimentó durante buena parte del período iniciado a principios de los años 2000 un significativo proceso de crecimiento económico y mejora de las condiciones del mercado de trabajo. Ello se tradujo en aumentos significativos en la tasa de empleo y descensos en la tasa de desocupación, dando un marco propicio para la formalización del empleo.

Sin embargo, si bien el crecimiento estable con generación de puestos de trabajo parece ser una condición necesaria para que el proceso de formalización del empleo se verifique, será la interacción entre éste y políticas específicas lo que determinará la efectividad de las mismas y los resultados concretos en materia de registración laboral. A continuación se detallan algunos de estos instrumentos.

Incentivos explícitos a la formalización

Los costos laborales salariales y no salariales suelen ser otro aspecto considerado relevante en la determinación de la demanda de trabajo formal. Es por ello que algunas medidas tendientes a estimular la creación de este tipo de ocupaciones están focalizadas en la reducción de los costos de contratación, de las contribuciones patronales y de los costos de despido a través de regímenes especiales que abarcan al conjunto de población o a algunos grupos de empresas o trabajadores considerados más vulnerables o a las nuevas contrataciones. La región cuenta con una vasta experiencia en este tipo de instrumentos; sin embargo, la escasa evidencia empírica evaluando sus impactos resulta ser muy heterogénea.

Argentina implementó varias reducciones en las contribuciones de los empleadores. En 2001, el recorte se aplicó a cada nuevo trabajador contratado por empresas que estaban expandiendo su personal. En 2004, la reducción se limitó a las empresas con hasta ochenta empleados, y más tarde, en 2008, se extendió a todos los empleadores, mientras que la tasa de impuestos se redujo aún más. Castillo et al. (2012) evalúan el impacto de la reforma de 2008 y concluyen que contribuyó a mantener la demanda laboral formal en el grupo de empresas beneficiadas: se crearon 96.000 nuevos empleos en estas empresas, en comparación con una pérdida de 5.000 empleos en aquellas no incluidas en el programa.

CRUCES *et al.* (2010), por el contrario, evalúan el impacto de la reducción en las contribuciones sociales observada en Argentina durante el período 1995-2001 en el empleo agregado y los salarios. No encuentran un impacto significativo en la primera variable, pero esta medida habría posibilitado aumentos en el salario de los trabajadores formales.

CHACALTANA (2001) encuentra que las reformas del mercado de trabajo peruano de la década de 1990, que desregularon la contratación y el despido, no generaron un aumento en la formalización laboral. Al mismo tiempo, la importante reducción del costo de la mano de obra para las pequeñas y medianas empresas, primero en 2003 y luego en 2008, tuvo efectos pequeños o nulos en el registro (CHACALTANA 2008).

En Brasil, el programa Simples Nacional se implementó en 1996 con el objetivo de simplificar los procedimientos de registro y reducción de impuestos para las pequeñas y microempresas. A su vez, la *Lei do Microempreendedor Individual* (Ley de emprendedores individuales) aprobada en 2009 también simplificó el proceso de registro para microempresas con hasta un empleado, y redujo los costos de las contribuciones a la seguridad social. FAJNZYLBER *et al.* (2009), DELGADO *et al.* (2007) y MONTEIRO y ASSUNÇÃO (2012) encuentran efectos positivos del programa Simples en los niveles de registro. BERG (2010) y KREIN y DOS SANTOS (2012) también concluyen que este programa ha sido positivo en el crecimiento de la formalidad.

Al igual que en Brasil, en 2006 Argentina lanzó el programa Mi Simplificación, un programa que establece un procedimiento único para el registro de trabajadores y empleadores y para el posterior control del cumplimiento de las normas laborales. Ronconi y Colina (2011) encuentran efectos positivos, aunque pequeños en los niveles de registro.

CASTILLO *et al.* (2007) indican, sin embargo, que no hay evidencia que demuestre que la simplificación de los procedimientos haya tenido un impacto positivo en términos de reducción de la informalidad en América Latina. Esto se debe, al menos en parte, al hecho de que los costos de registro de la actividad productiva representan una proporción menor de los costos totales. También argumentan que la reducida tasa de registración reside en la baja productividad de las empresas, cuya solución no parece ser solo, o incluso esencialmente, la simplificación de los procedimientos de registro, sino estrategias más completas y complejas que incluyen un mayor acceso al crédito, a los mercados y a la tecnología, entre otros determinantes.

Por lo tanto, estos resultados parecen sugerir que los esquemas para simplificar el registro son necesarios para apoyar la formalización de las pequeñas empresas, pero claramente no son suficientes para alcanzar ese objetivo y que, por lo tanto, se necesita una amplia gama de instrumentos que promuevan el desarrollo productivo de esos establecimientos.

Asimismo, las políticas de reducción de aportes patronales pueden o no tener un impacto significativo en el registro, tanto en lo que hace a la *legalización* de trabajadores contratados previamente de manera informal, sin modificar el número de empleados, como a la generación de nuevos empleos formales. En lo que hace a este mecanismo las explicaciones por las cuales el incentivo puede resultar insuficiente son diversas: bajos rendimientos que hacen imposible asumir otros costos asociados con la formalidad (salario mínimo, costos de despido, etc.), incertidumbre sobre el futuro o el hecho de que la relación laboral se está ocultando como parte de un esquema de evasión de impuestos más amplio.

Al mismo tiempo, estas políticas de reducción de los costos laborales como así también los subsidios al salario pueden estar afectados por el efecto de peso muerto (cuando la contratación de personas se hubiera realizado aún en ausencia del programa) o por el efecto sustitución (cuando se despide un trabajador para contratar a otro bajo el nuevo régimen), compor-

tamientos que reducen significativamente el efecto neto de estos programas sobre la creación neta de empleo formal. Un aspecto importante en este sentido es la relación de estos impactos esperados con el ciclo económico. Se argumenta que en la fase expansiva es posible observar con mayor intensidad el efecto del peso muerto mientras que en la fase contractiva se observaría una escasa eficiencia del programa a causa del efecto de sustitución o una baja eficacia dado que las empresas no aprovecharán los incentivos si perciben que de todas maneras no necesitan aumentar su dotación de personal en el futuro.

Inspección laboral

Otro de los dispositivos con los que cuenta el Estado para combatir la informalidad y hacer efectivas las normas laborales y de la seguridad social es la inspección laboral. El fortalecimiento de la inspección laboral incrementa las probabilidades de que los empleadores tengan que afrontar los costos asociados a tener contratado personal de manera irregular. Por lo tanto, una mayor amenaza de fiscalización o mayores sanciones asociadas a la infracción a la normativa deberían ser un estímulo para la regularización de la relación laboral.

En varios países de América Latina, los costos de la no formalización que enfrentan los empleadores aumentaron como resultado de las medidas implementadas para fortalecer y mejorar la inspección del trabajo. El Plan Nacional de Regularización Laboral, establecido en Argentina en 2004, reforzó los controles para detectar el empleo asalariado no registrado en el Sistema de Seguridad Social. Con este plan, se le asignó al Ministerio de Trabajo el papel de coordinador nacional para este tipo de actividad. Además, las tecnologías empleadas mejoraron y el número de inspectores aumentó de 40 en 2003 a 470 en 2011. Del total de inspecciones realizadas durante ese período, el 28% de los trabajadores no se registraron debidamente y alrededor del 37% de estos últimos se formalizaron después de la inspección. RONCONI (2010) encuentra un impacto positivo de estas medidas.

En Brasil, el fortalecimiento de la inspección del trabajo no se asoció con un aumento en el número de inspectores sino con una mayor efectividad de la inspección debido a la implementación de cambios organizacionales y reformas en la estructura de incentivos. A mediados de la década de 1990 se introdujo un sistema de bonos para los inspectores que vinculaba parte de sus salarios al desempeño individual y grupal. Luego, se crearon equipos especiales de inspección para tratar situaciones más complejas en ciertos sectores (PIRES, 2009). BERG (2010) señala que estos dos nuevos enfoques tuvieron efectos positivos y significativos en la formalización laboral en ese país.

Asimismo, ALMEIDA y CARNEIRO (2009) encuentran que las regiones con controles más estrictos en ese país presentaron tasas de informalidad más bajas. No encuentran efectos negativos de las inspecciones en el empleo total, lo que sugiere que el empleo formal reemplazó al empleo informal. Los resultados de la evaluación de impacto de DE ANDRADE *et al.* (2013) también muestran que la inspección fue el único instrumento eficaz en Belo Horizonte (Brasil) para inducir la formalización ya que ni los mayores niveles de información ni los incentivos monetarios tuvieron un impacto significativo.

En Ecuador, en 2011, se lanzó el programa Trabajo Digno que permitió al Ministerio de Relaciones Laborales aumentar el número de inspectores (de 65 en 2006 a 245 en 2011) y modificar la organización de su trabajo. Un estudio del BANCO MUNDIAL (2012), basado en una encuesta empresarial realizada en ese año, destaca el papel de esta herramienta en la lucha contra la informalidad, afirmando que las inspecciones fueron cada vez más frecuentes, con aproximadamente el 60% de las firmas en la muestra que declararon haber sido inspeccionadas al menos una vez durante el año anterior. El estudio también encontró una correlación positiva y estadísticamente significativa entre el hecho de haber sido inspeccionado y el cumplimiento de las normas legales y laborales.

Asimismo en 2011, se celebró en ese país un referéndum nacional y una consulta pública sobre diversos aspectos incluida la cuestión de la penalización por el incumplimiento de las obligaciones de seguridad social por parte de los empleadores. La pregunta decía: *¿Está usted de acuerdo con que la Asamblea Nacional, sin dilaciones dentro del plazo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a partir de la publicación de los resultados del plebiscito, tipifique como infracción penal la no afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de los trabajadores en relación de dependencia?* La propuesta fue aprobada. La afiliación a la seguridad social aumentó del 33% en 2010 al 38% en 2011. El número de empleadores registrados aumentó en casi un 50% en esos dos años. Según el BANCO MUNDIAL (2012), si bien no es posible afirmar que este aumento se deba únicamente al cambio en la legislación, que todavía no había entrado en vigor ese año, se considera que la señal enviada en términos de no tolerancia a la informalidad (que reforzó la agenda iniciada con el cambio de la Constitución en 2008) ayudó a estimular el registro.

En resumen, los pocos estudios que evalúan el impacto de las inspecciones parecen confirmar que tienen un efecto positivo en la formalidad del mercado laboral. Sin embargo, algunos también han encontrado efectos negativos en el empleo total o en los salarios. Esto reforzaría la idea de que ciertas empresas, especialmente las más pequeñas, como ya se dijo, operan informalmente porque no pueden afrontar los costos asociados con la regularización de la empresa y sus trabajadores. La combinación y coordinación de la inspección con políticas de diversas naturalezas para promover el crecimiento productivo, la rentabilidad y la competitividad son indispensables en esos casos.

4.3 Impactos distributivos del proceso de formalización

Considerando la ya analizada reducción en la incidencia de la informalidad verificada durante el nuevo milenio en un conjunto significativo de países, en esta sección se evalúan los impactos que este proceso ha tenido en la distribución salarial durante este período.

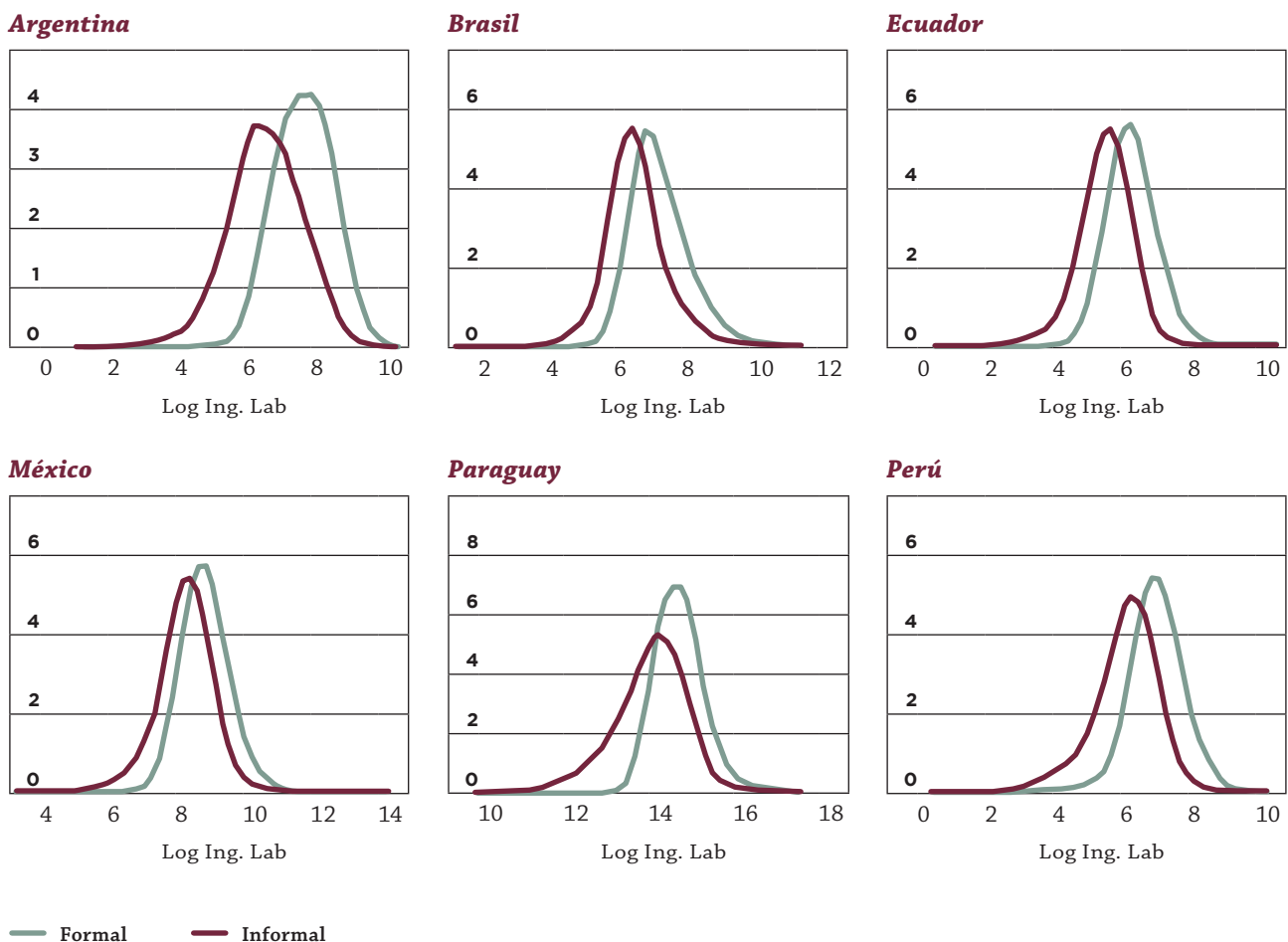
Para ello, un primer aspecto relevante que vincula la informalidad con la desigualdad es la posición relativa que los asalariados formales y los asalariados informales ocupan en la distribución del ingreso laboral. El *Gráfico 6* muestra las funciones de densidad del salario horario para cada uno de estos dos grupos de ocupados. Como puede observarse allí, en todos los países considerados, los asalariados no registrados en la seguridad social se ubican más cercanos al origen señalando que, en promedio, éstos obtienen salarios horarios más bajos que los asalariados formales.

Esta brecha salarial entre ambos conjuntos de asalariados es un hecho estilizado importante en la región. Sin embargo, a partir de estos resultados no es posible afirmar que estos diferenciales salariales necesariamente reflejan un fenómeno de segmentación laboral asociado exclusivamente con la informalidad, ya que podrían explicarse por los atributos personales del trabajador (educación, género, edad, etc.) y otras características del puesto de trabajo.

GRÁFICO 6

Función de densidad de Kernel de los salarios horarios

Países seleccionados de América Latina, aprox. 2017-2018



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas a hogares.

Para poder evaluar en qué medida existe una *penalidad* salarial asociada a la informalidad laboral, se llevaron a cabo ecuaciones de salarios horarios (Ecuaciones de Mincer corregidas por sesgo de selección muestral) que permiten estimar si, a igualdad de otras características, los asalariados informales obtienen salarios horarios significativamente más bajos que los asalariados formales. En efecto, dicha penalidad es de alrededor del 20% en Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Paraguay y Perú, y del 30% en Argentina, Ecuador y Uruguay.

Estos resultados sugieren, por lo tanto, que no sólo la informalidad es una dimensión explicativa de la desigualdad salarial en un momento dado del tiempo, sino que los cambios en su incidencia y/o en los retornos a la formalidad contribuyen potencialmente a explicar las tendencias distributivas observadas en la región.

Precisamente, de modo de evaluar los impactos que el aumento en la proporción de asalariados formales ha tenido sobre la distribución salarial, se han llevado a cabo para tres países de la región –Argentina, Brasil y Ecuador– ejercicios de descomposición que permiten estimar cuánto de la reducción de la desigualdad está explicado por el proceso de formalización, controlando por otros factores relevantes como, por ejemplo, los cambios en el nivel educativo y en el retorno a esta dimensión.³ El Cuadro 2 presenta estos resultados.

[3] Se sigue aquí la metodología propuesta por FIRPO *et al.* (2007, 2011).

CUADRO 2

El impacto del proceso de formalización en la desigualdad salarial Países seleccionados de América Latina

Argentina	log(50/10)	log(90/50)	Gini
Efecto composición			
Formalidad	-0,020 ***	-0,025 ***	-0,010 ***
Educación	0,014 ***	0,036 ***	0,012 ***
<i>Efecto retorno</i>			
Educación	-0,053	-0,084 **	-0,020 **

Brasil	log(50/10)	log(90/50)	Gini
Efecto composición			
Formalidad	-0,016 ***	-0,007 ***	-0,004 ***
Educación	0,100 ***	0,221 ***	0,052 ***
<i>Efecto retorno</i>			
Educación	-0,208	0,023	-0,036 ***

Ecuador	log(50/10)	log(90/50)	Gini
Efecto composición			
Formalidad	0,070 ***	-0,009 ***	0,008 ***
Educación	0,002 ***	0,023 ***	0,006 ***
<i>Efecto retorno</i>			
Educación	0,026	-0,006 **	-0,010 **

*** p<0,01

** p<0,05

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas a hogares.

5. EL SALARIO MÍNIMO Y LA DESIGUALDAD SALARIAL

Considerando el impacto sobre el índice de Gini se observa que el aumento de los puestos asalariados registrados ha tenido impactos igualadores significativos en los tres países. Al analizar con más detalle el efecto a lo largo de la escala salarial, se observa que en Argentina su intensidad fue similar en la parte superior e inferior de la distribución, mientras que en Brasil fue más intensa en la última. En Ecuador, por su parte, el impacto en el índice de Gini es el resultado neto de dos efectos opuestos: un impacto igualador en la parte superior y un impacto desigualador en la parte inferior de la distribución.

Por lo tanto, estos resultados muestran que la mejora en la calidad de los empleos no sólo tuvo un efecto positivo en términos de los ingresos promedio de los asalariados, de acceso a la normativa laboral y a los beneficios sociales, sino también en términos distributivos en estos tres países.

Estos ejercicios también corroboran dos resultados obtenidos previamente en la literatura empírica para la región. El primero de ellos es que el proceso mismo de aumento en el nivel educativo de la población ocupada fue desigualador, contrastando con el impacto de la formalización recién analizado. El segundo refiere a la contribución a la reducción de la desigualdad proveniente de la caída en los retornos, los premios, a la educación.

Adicionalmente al proceso de formalización, a lo largo del nuevo siglo ha habido una recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo (SM) en un conjunto significativo de países de América Latina, si bien con distinta intensidad (*Gráfico 7*). Ello ha significado un cambio sustancial respecto de la evolución evidenciada en la década de los noventa caracterizada por reducciones o crecimientos más débiles en el valor real de esta institución (MARINAKIS, 2014; KEIFMAN y MAURIZIO, 2014; MARINAKIS y VELASCO, 2006).

Uno de los aspectos más controversiales en relación a la institución del salario mínimo tiene que ver con los impactos que éste puede tener sobre la demanda de empleo. Por un lado, bajo el modelo estándar de competencia perfecta en el mercado de trabajo se postula que el establecimiento del mínimo por encima del salario de equilibrio generará una reducción en el empleo afectando negativamente a aquellos individuos para los cuales este instituto resulta operativo. La intensidad de la reducción dependerá positivamente de la elasticidad *precio* de la demanda.

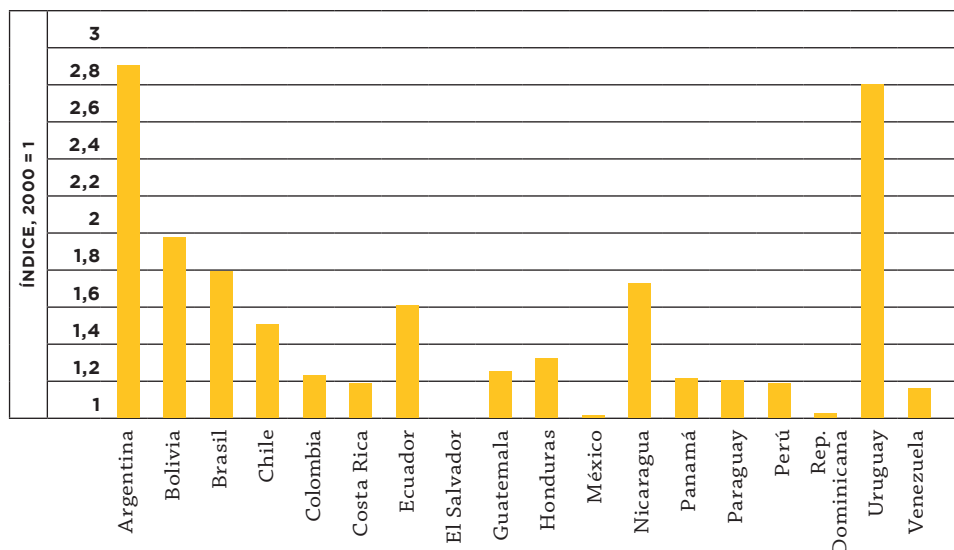
Sin embargo, existen esquemas conceptuales alternativos, como los modelos de mercados monopsónicos o la teoría de salarios de eficiencia, a partir de los cuales es posible entender de una manera diferente las relaciones entre las instituciones laborales y sus impactos en el mercado de trabajo. En particular, bajo el modelo monopsónico, el salario que surge del equilibrio entre la oferta y la demanda de empleo se encuentra por debajo de la productividad marginal del trabajo por lo que un aumento del valor del mínimo no necesariamente implicará reducciones en el empleo, pudiéndose observar un efecto neutro o incluso un incremento (MANNING, 2003).

DICKENS *et al.* (1999) plantean que los modelos de búsqueda del mercado de trabajo pueden brindar sustento para la construcción de esquemas teóricos donde los empleadores tienen algún poder monopsónico, tanto en el corto como en el largo plazo. Un aspecto que resulta particularmente interesante de estos planteos es que la existencia de monopsonio no requiere

GRÁFICO 7

Variación acumulada en el salario mínimo real durante el nuevo milenio

Países de América Latina, aprox. 2003-2015



Fuente: Elaboración propia en base a OIT.

necesariamente la presencia de un solo empleador o un conjunto reducido de ellos; basta con que existan costos asociados a la búsqueda de empleo o al cambio entre ocupaciones para que este fenómeno pueda verificarse. Por su parte, desde la teoría de salarios de eficiencia, los aumentos del SM podrían incrementar la productividad de la mano de obra y, con ello, también el empleo.

Asimismo, de acuerdo a EYRAUD y SAGET (2008), existen diferentes factores que podrían reducir el potencial efecto negativo del SM sobre el empleo e, inclusive, invertirlo. Podría suceder que frente a incrementos en los mínimos los empresarios se vieran en la necesidad de realizar cambios en la organización del trabajo que deriven en ganancias de productividad. Por otro lado, incrementos salariales a trabajadores con baja propensión a ahorrar pueden generar aumentos en el consumo doméstico con efectos positivos sobre la creación de empleo global.

En relación a los impactos distributivos del SM, éstos dependerán, entre otros factores, de si esta institución afecta sólo a la parte inferior de la distribución o si su impacto se extiende a lo largo de la misma, si abarca sólo a los trabajadores formales o también afecta a los informales y si se observan o no impactos negativos sobre el empleo.

En particular, los impactos sobre la desigualdad podrían ser menores si el SM funciona como *numerario* donde un conjunto importante de salarios son establecidos como múltiplos de esta institución lo que haría que incrementos en su valor tengan efectos proporcionales a lo largo de la distribución. Sin embargo, si este *derrame* se verifica a una tasa decreciente, los impactos positivos podrían potenciarse.

Por último, en un mercado de trabajo compuesto por trabajadores formales e informales y donde el SM afecta sólo al primer conjunto, es posible pensar que incrementos en su valor generarán una compresión salarial dentro de este grupo pero, a la vez, podrían ampliar la brecha salarial entre éstos y los asalariados informales, con resultados netos a priori ambiguos.

Si, por el contrario, los impactos de esta institución se extienden hacia la porción informal del mercado de trabajo, como suele encontrarse en la evidencia empírica para la región, los resultados podrían ser más igualadores ya que estos trabajadores se ubican, en promedio, en la cola inferior de la distribución.

En MAURIZIO y VÁZQUEZ (2016) se evalúa el impacto distributivo del incremento del SM en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, durante los 2000. Un primer aspecto relevante es que el aumento en la capacidad adquisitiva de esta institución implicó, adicionalmente, un aumento en relación a la mediana (Índice de Kaitz) y a la media de salarios a lo largo del período bajo análisis. En efecto, en Argentina, mientras que el índice de Kaitz registraba un valor de 0,4 en 2003, éste se eleva a 0,55 en 2012. Asimismo, la relación con el salario promedio se incrementó en 18 pp, pasando del 30% al 48%. Estos incrementos tan significativos se explican, al menos en parte, por el muy reducido valor que el SM exhibía al inicio del período aquí considerado. Durante estos años éste se incrementó en alrededor del 200%.

En Brasil, el SM gana alrededor de 5 pp en relación al salario promedio y 6 pp en relación a la mediana. En Chile, por su parte, la relación con el salario medio (mediana) se incrementó en alrededor de 6 pp (12pp). Sin embargo, cuando se compara con los percentiles bajos de la distribución el panorama cambia ya que la relación con el décimo percentil decreció (de 92% a 83%) mientras que con el percentil 20 se mantuvo constante. En Uruguay, asociado en parte a su muy bajo valor inicial, similar al caso de Argentina, entre 2004 y 2012, la relación con el promedio salarial se incrementó en 22 pp (de 8% a 30%) mientras que lo hizo en 24 pp en relación a la mediana.

Por lo tanto, las tendencias crecientes que el SM ha experimentado durante el período considerado lo han hecho potencialmente más *operativo*, especialmente en Argentina, Brasil y Uruguay, que lo que era al comienzo del nuevo milenio y, por lo tanto, con mayor capacidad para generar impactos distributivos.

En efecto, los resultados obtenidos en dicho estudio muestran que el aumento del salario mínimo real fue igualador en esos tres países pero que no tuvo impactos distributivos en Chile. En particular, en Argentina este fenómeno explica alrededor de un tercio de la disminución que el Gini experimentó entre 2003 y 2012.

En Brasil, el fortalecimiento de esta institución explica alrededor del 80% del descenso que este indicador registró entre 2003 y 2011, un porcentaje claramente muy elevado. Al igual que en Argentina, el efecto igualador se verifica exclusivamente en la cola inferior de la distribución. Finalmente, en Uruguay los impactos igualadores fueron de menor intensidad que en los dos casos anteriores, dando cuenta de una caída del 12% del Gini entre 2004 y 2012.

Por lo tanto, estos resultados contribuyen, adicionalmente a los discutidos previamente, al debate en torno a las causas de la reducción de la desigualdad en América Latina en el nuevo milenio. La mayor parte de la literatura ha focalizado en los impactos de la caída en los retornos a la educación a partir de un análisis de oferta y demanda de diferentes calificaciones. Este estudio sugiere la importancia de considerar, de manera complementaria, el rol de las instituciones laborales en las mejoras distributivas observadas en la región. De hecho, la reducción de los retornos podría ser consecuencia, a su vez, del fortalecimiento del salario mínimo y de otras instituciones como, por ejemplo, las negociaciones colectivas.

Asimismo, resulta importante remarcar que el fortalecimiento del salario mínimo en los casos bajo estudio se ha verificado en un período de crecimiento del empleo y, en particular, en Argentina, Brasil y Uruguay, en un contexto de fuerte formalización laboral, como fue analizado en la sección anterior. La combinación de estas tendencias pone en entredicho, por lo tanto, los argumentos que plantean la necesidad de flexibilizar los mercados de trabajo de la región como vía para incentivar la creación de puestos de trabajo, especialmente aquellos formales.

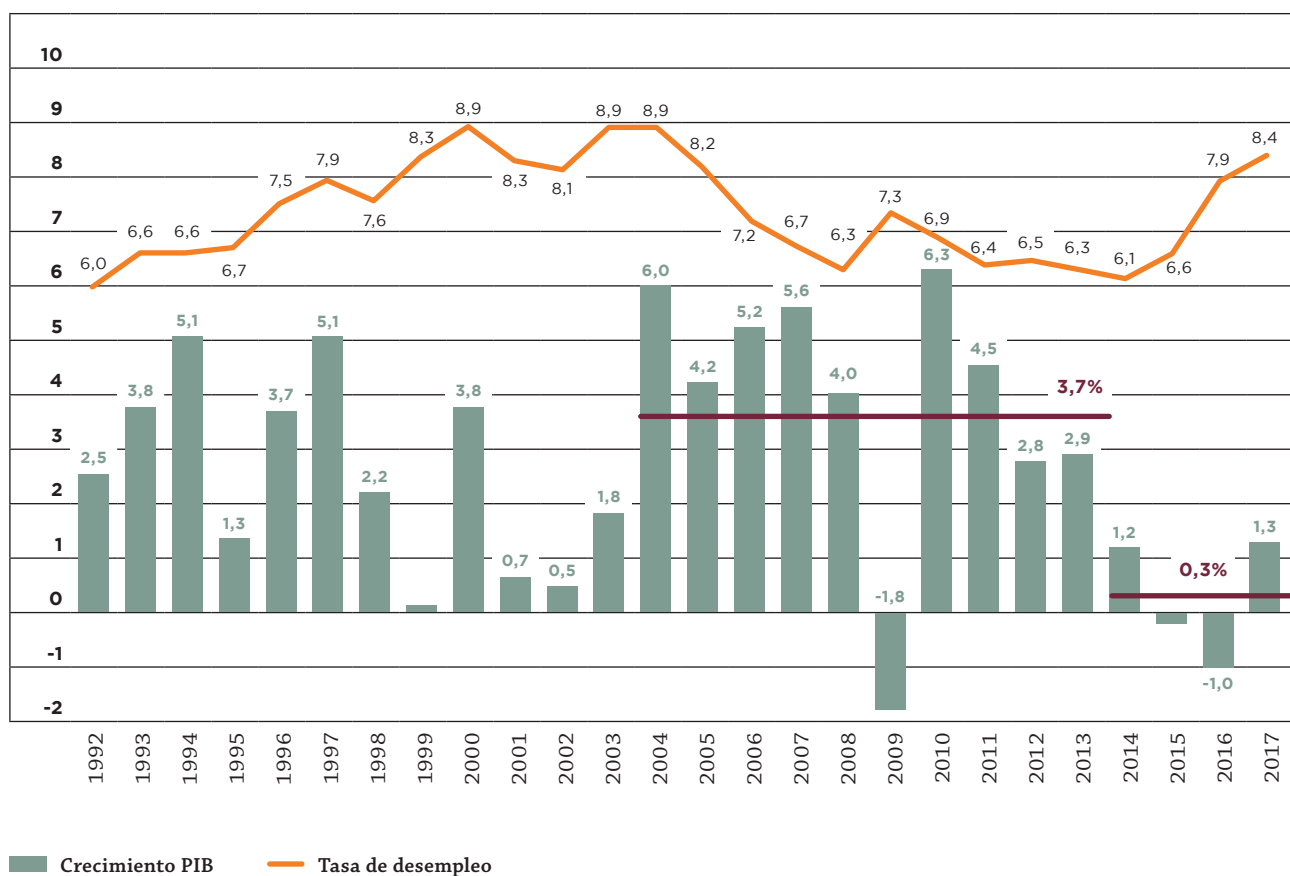
6. EL DEBILITAMIENTO DE LAS MEJORAS LABORALES Y DISTRIBUTIVAS EN EL SEGUNDO DECENIO DEL NUEVO MILENIO

Como fue señalado a lo largo del documento, luego del proceso de concentración de ingresos verificado a lo largo del decenio de los noventa, América Latina experimentó durante una parte importante del nuevo milenio una reducción significativa de los niveles de desigualdad de los ingresos familiares y también de los provenientes del mercado de trabajo. Sin embargo, tal como fue analizado en la *sección 1*, este proceso se detuvo, para el agregado de la región, alrededor del 2012, luego de la reducción de 6 pp verificada entre 2002 y ese año. En el caso particular de Argentina se observa un proceso aún más desalentador ya que luego de la caída de 10 pp entre 2003 y 2012 el índice de Gini se incrementa en 4 pp entre ese año y 2019.

Este cambio de tendencia también se observa en la evolución macroeconómica de la región. En el *Gráfico 8* se muestra la tasa de crecimiento anual del Producto Bruto Interno. Allí puede observarse, por un lado, el contraste entre la década de los noventa y la siguiente, especialmente antes de verificarse los impactos de la crisis internacional en 2009. En ese período la región no sólo alcanzó tasas anuales más elevadas sino un sendero de crecimiento más estable. Por otro lado, se visualiza claramente el significativo debilitamiento de esta dinámica en los últimos años, incluyendo tasas negativas en 2015 y 2016. Mientras el promedio anual durante el período 2004-2013 fue 3,7% éste se redujo a 0,3% en el quinquenio siguiente.

GRÁFICO 8

Tasa anual de crecimiento del PIB y tasa de desempleo
América Latina, 1992-2017



Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL

Las contrastantes dinámicas del nivel de actividad agregado se han reflejado también en la evolución de los indicadores más importantes del mercado de trabajo. Un aspecto de particular relevancia en este marco es el comportamiento del desempleo abierto en la región. De acuerdo a WELLER y KALDEWEI (2014), y considerando los años 2000, la región debe crecer anualmente como mínimo a una tasa del 2,5% para evitar un aumento en este indicador. Este cálculo resulta de la estimación del alza anual en la oferta de trabajadores (basado, a su vez, en el crecimiento poblacional y de la proporción de la población que ingresa al mercado de trabajo) y en la creación de nuevos puestos de trabajo (en función, a su vez, del crecimiento económico y de la intensidad con la que se genera empleo por unidad de producto).

Este umbral estimado resulta consistente con el hecho que durante la primera fase del nuevo milenio la región experimentó un proceso de reducción del desempleo mientras que en la segunda parte ocurrió lo contrario. La tasa de desempleo promedio para América Latina fue 8,4% en 2017.

Contextos de elevado desempleo no sólo tienen efectos significativos sobre los ingresos de los que pierden su empleo y el de sus familias, sino que, adicionalmente, puede tener impactos reductores en los salarios de aquéllos que aún permanecen ocupados, tal como lo predice la *curva de salarios* (BLANCHFLOWER y OSWALD, 2005). Esta señala una elasticidad negativa de las remuneraciones al desempleo.

Adicionalmente a ello, esta elasticidad puede ser diferente para cada grupo de trabajadores por lo que el desempleo podría también implicar una mayor desigualdad entre ellos. Por lo tanto, este fenómeno puede afectar con mayor intensidad de los individuos con menores calificaciones, tanto directamente, debido a su mayor incidencia relativa como, indirectamente, debido a su mayor impacto negativo en sus salarios. En efecto, para el caso de Argentina, mientras que el incremento del 10% en la tasa de desempleo implica

una reducción del 1,1% para el conjunto de ocupados, este valor se reduce a 0,6% en el caso de los universitarios y se incrementa a 1,7% entre aquellos con hasta secundaria completa.

Esto es, el desempleo generalizado no sólo limita el aumento de los salarios reales agregados, sino que también induce un proceso de diferenciación entre ellos. Los contextos de exceso de laboral elevados favorecen la aceptación por parte de los trabajadores de condiciones laborales más desfavorables, así como la generación de una *competencia por puestos de trabajo* donde los trabajadores más educados desplazan a aquellos con menos calificaciones de sus puestos de trabajo. Otros argumentos (basados, por ejemplo, en la teoría de los salarios de eficiencia o la teoría de segmentación de los mercados laborales) también pueden dar sustento a estos resultados.

Conjuntamente con el menor dinamismo macroeconómico y en la generación de empleo, las mejoras en materia de formalización también se debilitaron en un contexto en donde la incidencia de la informalidad continúa siendo muy elevada en un conjunto importante de países de la región (*Gráfico 9*). En Argentina, alrededor del 35% de los asalariados no están registrados en la seguridad social. Ello representa, a su vez, un cuarto del total del empleo urbano del país.

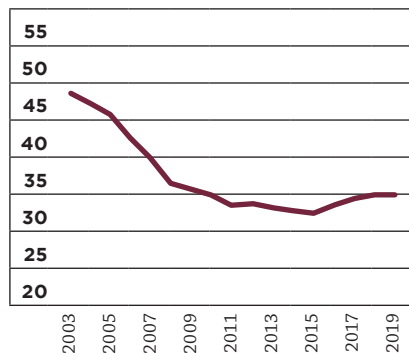
Como fue mostrado, el sostenido crecimiento económico fue uno de los factores asociados al proceso de formalización en un conjunto importante de países. Una dinámica productiva de estas características se asocia, al menos, a dos desarrollos que favorecen la expansión del empleo formal. Por un lado, eleva la probabilidad de realizar contrataciones de largo plazo; por el otro, mejora la productividad (o rentabilidad) de las empresas en general, incluida las informales, lo cual permite que, especialmente estas últimas –entre las cuales la no registración laboral es muy elevada– regularicen a (parte de) sus trabajadores y/o creen nuevos puestos registrados.

GRÁFICO 9

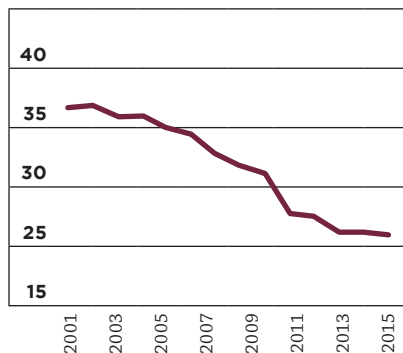
Evolución de la tasa de informalidad laboral durante el nuevo milenio

Países seleccionados de América Latina

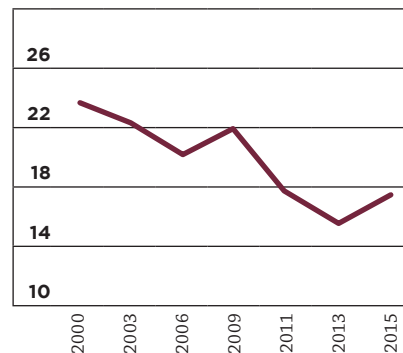
Argentina



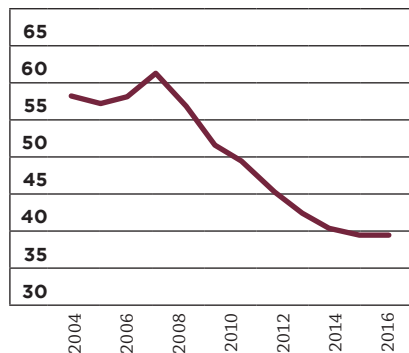
Brasil



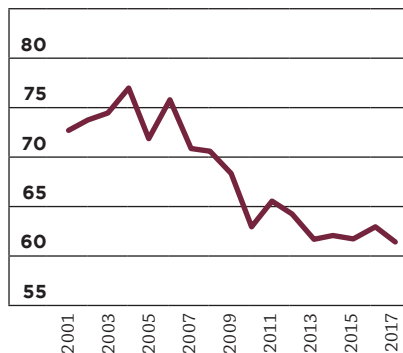
Chile



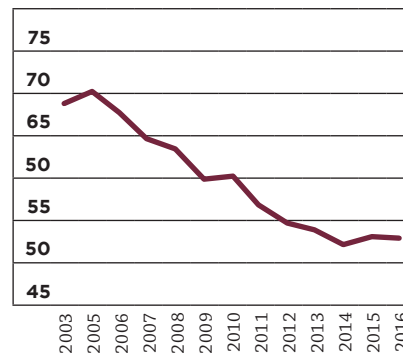
Ecuador



Paraguay



Perú



Uruguay



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas a hogares.

La influencia del crecimiento agregado está mediada, sin embargo, por diversos factores que pueden intensificar o menguar sus efectos sobre la creación de puestos formales. En particular, como se analizó previamente, durante el período bajo análisis se desplegaron en varios de los países analizados diversas políticas que pudieron, al menos potencialmente, haber contribuido a elevar la incidencia del empleo registrado. Estas fueron, por un lado, aquellas que redujeron el costo laboral. Por otro lado, las mejoras en la inspección del trabajo.

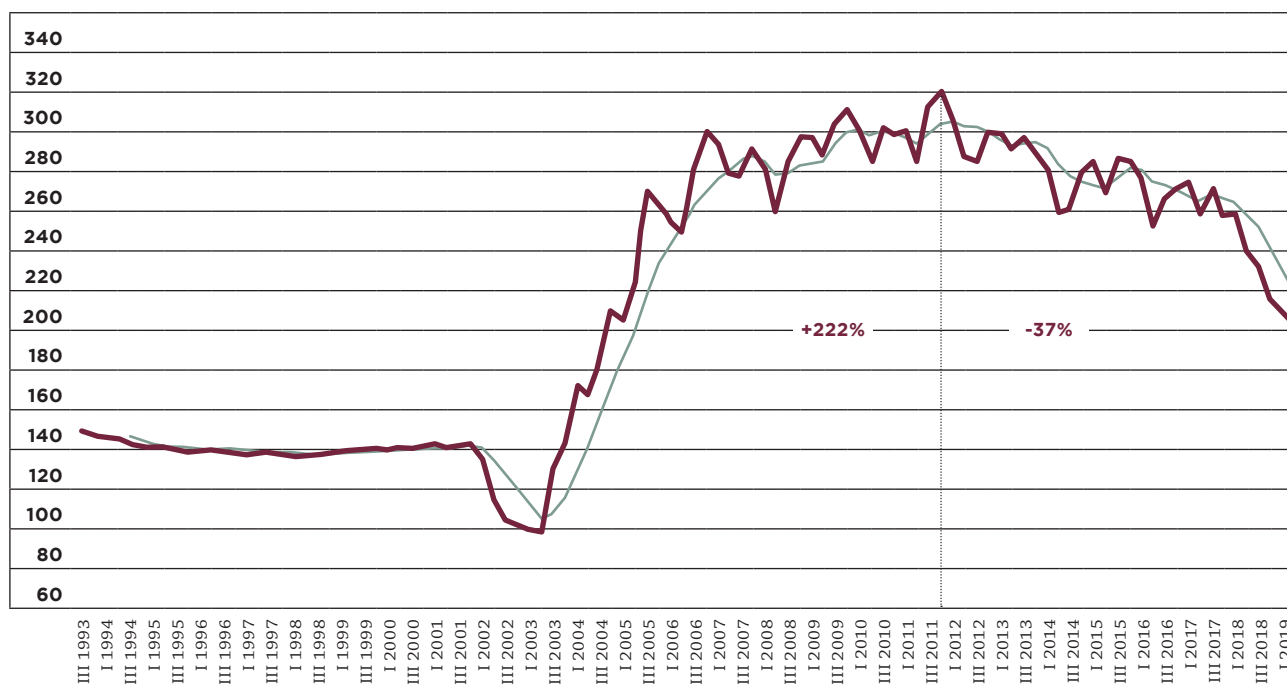
Las políticas mencionadas parecen, sin embargo, tener efectos en el marco de contextos económico favorables. En los últimos años del período analizado, cuando las economías de la región desaceleraron su crecimiento, y aún exhibieron caídas de su PIB en algunos años, algunas de estas intervenciones públicas se mantuvieron, pero no fueron suficientes para sostener el aumento de la formalidad.

Por lo tanto, si bien el período bajo análisis muestra las posibilidades de ir avanzando en la extensión de la cobertura de los derechos laborales en América Latina, también da cuenta de las limitaciones que el mismo enfrenta. Ello parece estar ligado al hecho de que la elevada presencia de empleos informales en los mercados de trabajos latinoamericanos resulta en buena medida del importante peso del sector informal en sus estructuras productivas, y que se deriva de la incapacidad que, en el largo plazo, han exhibido esas economías para lograr un crecimiento sostenido y que absorba los aumentos de la oferta laboral. En ese sentido, avances significativos en la formalización parecen requerir procesos de crecimiento intensos y estables, pero también orientados a reducir la importancia de los segmentos de mayor informalidad de su estructura productiva. Los resultados obtenidos por BECCARIA y MAURIZIO (2018) muestran, por ejemplo, que aún en un período favorable como el analizado, la proporción de trabajadores regularizados fue menor

GRÁFICO 10

Evolución del salario mínimo real

Argentina, 1993-2019



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

7. REFLEXIONES FINALES

entre las firmas pequeñas que entre las medianas y grandes. Avanzar en aquel objetivo parece requerir, entonces, no sólo medidas a nivel micro como las examinadas –las que de cualquier manera deberían continuar formando parte del paquete de intervenciones– sino también políticas a nivel macro y meso.

Similar dinámica a la observada por la informalidad laboral ha exhibido el valor real del salario mínimo en un conjunto importante de países. Luego de la recuperación ya señalada, especialmente durante el primer decenio del nuevo siglo, la capacidad adquisitiva de esta institución laboral se ha venido reduciendo o su crecimiento ha sido nulo o menos intenso en la década siguiente. El *Gráfico 10* presenta el caso argentino y permite visualizar tres fases bien diferentes desde comienzos de los noventa hasta el presente. En la primera de ellas, desde 1991 hasta 2001, tanto su valor nominal como real se mantuvieron estables en un nivel muy reducido que lo volvía *no operativo*. Luego de la fuerte reducción en el contexto de la crisis de la convertibilidad, en 2003 se inicia el ya analizado sendero de crecimiento que se extiende hasta aproximadamente 2012. Desde allí en adelante, asociado a la aceleración de la inflación, el poder de compra de esta institución se redujo en alrededor del 40%.

Por lo tanto, dos de los factores asociados a la reducción de la desigualdad salarial durante la primera década del nuevo milenio han debilitado o reducido su comportamiento favorable lo cual explica, en parte, los magros resultados en materia distributiva observados en la región en los últimos años.

Se llega así a un panorama laboral y social preocupante, no sólo por los insatisfactorios niveles que aún registran algunas variables tales como la informalidad laboral, la desigualdad y la pobreza, sino también por las proyecciones que se pueden efectuar para el mediano plazo que, teniendo en cuenta la coyuntura macroeconómica y las perspectivas futuras, conjuntamente con la persistencia de limitantes al crecimiento sostenido en la región, no resultan particularmente alentadoras.

El sendero de crecimiento elevado y estable registrado en la región en su conjunto durante el nuevo milenio, especialmente antes de la crisis internacional de 2009, fue acompañado de mejoras significativas en ciertos indicadores laborales y sociales. En efecto, el crecimiento del empleo agregado se verificó conjuntamente con una reducción del desempleo, de la informalidad laboral, de la desigualdad y de la pobreza. Sin embargo, estas mejoras no fueron suficientes para modificar sustantivamente algunas características distintivas de la región, entre las que se encuentran la elevada precariedad laboral (asociada fuertemente con la informalidad) y la concentración de los ingresos.

A su vez, esta desigualdad está asociada tanto a la fuerte concentración de los ingresos del trabajo como a la insuficiente cobertura de sistemas de protección social. Esto último se debe a que éstos se basan en gran medida en mecanismos contributivos vinculados al empleo formal.

Este artículo ha analizado la dinámica laboral y de la desigualdad de los ingresos familiares y laborales en un conjunto importante de países de América Latina. En particular, se identificaron los factores asociados a los cambios en la distribución de los ingresos familiares evaluando el rol de los ingresos provenientes del mercado de trabajo y el de otras fuentes de ingresos no laborales. En relación al mercado de trabajo, el estudio focalizó en la informalidad laboral y el salario mínimo, sus características y sus impactos distributivos. En este sentido, este estudio resulta un complemento importante de aquéllos que han analizado otras dimensiones asociadas a la desigualdad salarial como lo son la evolución de los retornos a la educación y la desigualdad educativa, la discriminación salarial por género, o los impactos distributivos de otras instituciones laborales.

Los análisis empíricos llevados a cabo confirman la relevancia de los ingresos obtenidos en el mercado de trabajo en el total de los ingresos que obtienen los hogares. De allí se deriva, también, la importancia que esta fuente de ingresos ha tenido en la reducción de

la desigualdad global en el período bajo estudio. En países como Argentina, Brasil o Uruguay también han contribuido a esta dinámica distributiva los ingresos provenientes de las pensiones, fenómeno asociado, al menos en parte, a la extensión de su cobertura a partir de la introducción de pilares no contributivos o semi-contributivos. Por último, en México y Chile también han tenido un efecto igualador las políticas de transferencias condicionadas a los hogares con presencia de niños. Al interior del mercado de trabajo, tanto el incremento en la proporción de puestos de trabajo formales como el fortalecimiento del salario mínimo han tenido impactos igualadores.

Sin embargo, todas estas mejoras se ralentizaron, se detuvieron o incluso se han revertido en los últimos años en un marco de persistencia de déficits laborales y sociales muy elevados. Por lo tanto, las enormes diferencias que aún subsisten en las condiciones de trabajo de la región requieren una acción permanente en el campo de la distribución del ingreso primario como un medio para reducir la desigualdad global. En este contexto, el progreso en la formalización del empleo y el fortalecimiento de las instituciones laborales son procesos esenciales para permitir que los empleos se conviertan en un mecanismo efectivo para reducir significativamente la inequidad y la pobreza.

Al mismo tiempo, es necesario complementar estas políticas con el desarrollo de un sistema integral y más universal de protección social basado no sólo en los pilares contributivos sino también en componentes no contributivos.

Finalmente, todas estas medidas deben ser enmarcadas en una estrategia de desarrollo económico a largo plazo construida sobre la base de una estructura productiva integrada que contribuya a incrementar la eficiencia y la competitividad sistémica en un marco de creciente demanda laboral.

REFERENCIAS

- ALMEIDA, R. y CARNEIRO, P. (2009) *Enforcement of Labor Regulation and Firm Performance*, Journal of Comparative Economics 37(1): 28-46.
- AMARANTE, V., COLAFRANCESCHI, M. y VIGORITO, A. (2011) *Uruguay's Income Inequality and Political Regimes during 1981-2010*, WIDER Working Paper 94. Helsinki.
- BANCO MUNDIAL (2012) *Ecuador. Las caras de la informalidad*, Informe No. 67808-EC, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- BLANCHFLOWER, D. y OSWALD, A. (2005) *The Wage Curve Reloaded*, NBER Working Papers 11338.
- BECCARIA, L. y MAURIZIO, R. (2017) *Mercado de trabajo y desigualdad en la Argentina. Un balance de las últimas tres décadas*, Revista Sociedad, Nro. 37.
- BECCARIA, L. y MAURIZIO, R. (2018) *Un análisis dinámico de los flujos de entrada a la formalidad en América Latina*, Revista de Economía Laboral, 15(2).
- BERG, J. (2010) *Laws or luck? Understanding rising formality in Brazil in the 2000's*, ILO Working Paper No 5. Brasilia: International Labour Office.
- CASTILLO, G., GUTIÉRREZ, I. y STUMPO, G. (com.), (2007) *Simplificación de trámites para la creación de empresas: La experiencia de Fundes*, CEPAL – FUNDES.
- CASTILLO, V., ROJO BRIZUELA, S. y SCHLESER, D. (2012) *El impacto de las políticas laborales contracíclicas sobre el empleo asalariado registrado*, en MTEySS-ILO (eds.) *Macroeconomía, empleo e ingresos: debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009*, pp. 216-59. Buenos Aires: MTEySS-ILO.
- CECCHINI, S. y UTHOFF, A. (2007) *Reducción de la pobreza, tendencias demográficas, familias y mercado de trabajo en América Latina*, Serie Políticas Sociales Nro.136, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2010) *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, Brasilia.
- CHACALTANA, J. (2001) *Reforma en la contratación y el despido en el Perú de los noventa*, Revista Economía, vol. 24, No. 48, Lima, Universidad Católica del Perú.
- CHACALTANA, J. (2008) *Una evaluación del régimen laboral especial para la microempresa en Perú, al cuarto año de vigencia*, OIT-Lima, mimeo.
- CONTRERAS, D., y FFRENCH-DAVIS, R. (2014) *Policy regimes, inequality, poverty, and growth: The Chilean experience, 1973-2010*, en Giovanni Andrea Cornia (ed.) *Falling inequality in Latin America: Policy changes and sessions*, Oxford, Oxford University Press, pp. 94-117.
- CORNIA, A. (2012) *Inequality trends and their determinants: Latin America over 1990-2011*, WIDER Working Paper 9. Helsinki.
- CRUCES, G., GALIANI, S. y KIDYBA, S. (2010) *Payroll taxes, wages and employment: Identification through policy changes*, CEDLAS Working Paper Nro. 93.
- DE ANDRADE, G., BRUHN, M. y MCKENZIE, D. (2014) *A helping hand or the long arm of the law?: experimental evidence on what governments can do to formalize firms*, The World Bank Economic Review, vol. 30, no. 1, pp. 24-54.
- DELGADO, G., QUERINO, A., CAMPOS, A., VAZ, F., RANGEL, L. y STIVALI, M. (2007) *Avaliação do Simples: Implicações à Formalização Previdenciária*, Texto para discussão No 1277, Brasilia: IPEA.
- DICKENS, R., MACHIN, S. y MANNING, A. (1999) *The effects of minimum wages on employment: Theory and evidence from Britain*, Journal of Labor Economics, vol. 17 (1), págs 1-22.
- EYRAUD, F. y SAGET, C. (2008) *The revival of minimum wage setting institutions*, en J. Berg y D. Kucera (ed.) *In defence of labour market institutions: Cultivating justice in the developing world*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, págs. 100-118.
- FAJNZYLBBER, P., MALONEY, W. y MONTES ROJAS, G. (2009) *Does formality improve micro-firm performance? Quasi-experimental evidence from the Brazilian SIMPLES program*, IZA Discussion Paper No 4531, Bonn: IZA.
- FIRPO, S., FORTIN, N. y LEMIEUX, T. (2007) *Decomposing wage distributions using influence function projections and reweighting*, University of British Columbia.
- FIRPO, S., FORTIN, N. y LEMIEUX, T. (2011) *Decomposition methods in economics*, en Ashenfelter, O. y D. Card Handbook of Labor Economics vol. 4A, Oxford: North-Holland.
- HUSSMANN, R. (2004) *Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment*, Policy Integration Department Working Paper No 53. Geneva: International Labour Organization.
- ILO (2002) *Resolution concerning decent work and the informal economy*. Governing Body, 285th Session, Seventh item on the agenda, Geneva.
- KEIFMAN, S., y MAURIZIO, R. (2012) *Changes in labour market conditions and policies. Their impact on wage inequality during the last decade*, WIDER Working Paper 14. Helsinki.
- LÓPEZ CALVA, L. y LUSTIG, N. (ed.) (2010) *Declining inequality in Latin America: A decade of progress?*, Washington, DC, Brookings Institution Press and The United Nations Development Programme.

- GASPARINI, L. y LUSTIG, N. (2011) *The rise and fall of income inequality in Latin America*, CEDLAS Working Paper 01118, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.
- MANNING, A. (2003) *Monopsony in motion: Imperfect competition in labor markets*. Princeton, Princeton University Press.
- MARINAKIS, A., y VELASCO, J. (ed.) (2006) *¿Para qué sirve el salario mínimo? Elementos para su determinación en los países del Cono Sur*. Santiago de Chile, OIT.
- MARINAKIS, A. (ed.) (2014) *Incumplimiento con el salario mínimo en América Latina. El peso de los factores económicos e institucionales*, OIT, Santiago.
- MAURIZIO, R. y VÁZQUEZ, G. (2016) *Distribution effects of the minimum wage in four Latin American countries: Argentina, Brazil, Chile and Uruguay*, *International Labour Review*, vol. 155 (1): 97-131
- MONTEIRO, J. y ASSUNÇÃO, J. (2012) *Coming out of the shadows? Estimating the impact of bureaucracy simplification and tax cut on formality in Brazilian microenterprises*, *Journal of Development Economics* 99(1): 105-115.
- PAES DE BARROS, R., DE CARVALHO, M., FRANCO, S. y MENDONÇA, R. (2010) *Markets, the State and the dynamics of inequality: The Case of Brazil*, UNDP Discussion Paper, Nueva York.
- PIRES, R. (2009) *Governing regulatory discretion: innovation, performance and accountability in two models of inspection work*, Paper presented at the Regulating for Decent Work Conference, ILO, Geneva.
- ROFMAN, R. y OLIVERI, M. (2011) *La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores*, Buenos Aires: Banco Mundial.
- RONCONI, L. (2010) *Enforcement and compliance with labor regulations*, *Industrial and Labor Relations Review* 63(4): 719:36.
- RONCONI, L. y COLINA, J. (2011) *Simplificación del registro laboral en Argentina. Logros obtenidos y problemas pendientes*, Working Paper No 277. Washington: IADB.
- SOARES, S. (2006) *Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004*, IPEA texto para discussão No. 1166. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- TRUJILLO, L., y VILLAFañE, S. (2011) *Dinámica distributiva y políticas públicas: dos décadas de contrastes en la Argentina contemporánea*, en Novick, M. and S. Villafañe (eds) *Distribución del Ingreso. Enfoques y Políticas Públicas desde el Sur*, Buenos Aires: MTESS-UNDP.
- WELLER, J. y KALDEWEI, C. (2014) *Crecimiento económico, empleo, productividad e igualdad*, en J. Knight (ed.) *Inestabilidad y desigualdad. La vulnerabilidad del crecimiento en América Latina y el Caribe*, CEPAL-Cooperación Española-Cooperación Alemana.