

Leonardo Gasparini

Recortes *

Capítulo 6

Salario mínimo: el efecto faro

Hay un argumento, sin embargo, que puede hacer al salario mínimo relevante también para el grupo de trabajadores no registrados. Es el llamado efecto “faro”. Los trabajadores informales pueden observar como el salario de sus compañeros registrados, ya sea en la propia firma, o en otras empresas, aumenta con el salario mínimo. Esta percepción los puede empoderar para presionar con más fuerza por un salario más alto en sus empleos informales. De hecho, existe evidencia que sugiere la existencia de este efecto faro en muchos países latinoamericanos: una proporción de trabajadores informales (ciertamente no todos) obtiene salarios semejantes al mínimo reglamentado, a pesar de que en principio sus empleadores podrían eludir la norma. El efecto faro implica que el salario mínimo termina teniendo una influencia y un impacto redistributivo mayor al estimado, ya que sus efectos se filtran al sector informal.

Políticas e instituciones laborales

La versión más *naive* del mercado laboral retrata a personas que aisladamente ofrecen su trabajo a empresas que demandan ese factor en mercados competitivos. En ese escenario son las fuerzas puras de la oferta y la demanda las que determinan el salario de cada trabajador. El mundo real es naturalmente más complejo. Es importante no confundirse: “más complejo” no significa que esas fuerzas de oferta y demanda sean irrelevantes, sino que su efecto está combinado con el de otros actores que participan también

* Este documento incluye recortes y material descartado correspondiente al libro *Desiguales* de Leonardo Gasparini (Edhasa, 2022). Por favor, no usar sin permiso.

activamente en la dinámica de la determinación salarial. Uno de esos actores centrales es el Estado.

En un extremo el Estado tiene poder para fijar todos los salarios de una economía, ya sea determinando las escalas de ingresos en las empresas públicas o regulando los salarios de las firmas privadas. Las experiencias comunistas del siglo XX desnudaron rápidamente las limitaciones de esta alternativa: las grillas salariales debilitaron los incentivos al trabajo y el progreso, y más allá de un comienzo auspicioso, en pocos años erosionaron la base económica de esos países. Lejos de ese extremo, los Estados de las sociedades capitalistas actuales también intervienen activamente en la fijación de salarios, motivados por objetivos de equidad distributiva.

El sector público es típicamente el principal empleador en las economías modernas. La provisión de servicios básicos como educación, salud, seguridad y justicia, entre otros, lo convierte en un actor central en los mercados laborales. De acuerdo a información de encuestas de hogares, en promedio para América Latina el 12% de los trabajadores declara estar empleado en el sector público. En la mayoría de los países esta proporción se ubica en el intervalo de 10 a 15%. Más allá del aparente contraste entre las décadas de 1990 y la del 2000 en términos de participación estatal en la economía, los cambios en el promedio del empleo público no fueron muy grandes: la proporción de empleados públicos en el total cayó de 13.3% en 1992 a 11.2% en 1999, se estancó en esos valores hasta 2004 y luego creció hasta alcanzar el 12.2% en 2012, un valor 1 punto porcentual por debajo del de comienzos de la década del noventa.

Lejos de lo que algunos piensan, el empleo público no es una característica del subdesarrollo. Existe abundante evidencia que documenta la relación positiva entre el nivel de desarrollo de un país y la mayor presencia del sector público. En los países pertenecientes a la OECD, por ejemplo, el sector público emplea, en promedio, alrededor del 20% de la fuerza laboral. Un estudio econométrico para los países de América Latina sugiere que en promedio un aumento del 30% en el PIB per cápita está asociado a un aumento de un punto en la proporción de empleo público en el país.

Naturalmente, el Estado no es plenamente libre en fijar los salarios de sus empleados, por afuera de las fuerza de oferta y demanda. Si, por ejemplo, ofrece un ingreso demasiado bajo a un médico que trabaja en un hospital público, éste se irá a trabajar a una clínica privada, mientras que si su oferta es demasiado generosa, comprometerá el equilibrio fiscal y con éste la estabilidad económica. Pero dentro de esos márgenes, a veces estrechos, el sector público tiene espacios para la determinación de niveles y escalas salariales de sus empleados.

En todos los países de la región, y en relación al sector privado, el Estado paga mejor a los trabajadores de salarios más bajos, y peor a los más calificados. En un estudio reciente encontramos que mientras que la brecha salarial a favor del sector público ronda el 20% para aquellos empleados con 13 o menos años de educación, cae bruscamente para trabajadores más educados. La brecha se reduce a un 10% para las mujeres con mayor educación y se vuelve negativa en el caso de los hombres con más años de educación formal. Este fenómeno de heterogeneidad en las brechas por nivel educativo, también presente en otras regiones del mundo, es compatible con varias razones diferentes, que es difícil identificar con la información disponible. La heterogeneidad puede provenir tanto de brechas de productividad en el sector público diferentes por tipo de ocupación, como del poder de negociación sindical más fuerte en el sector público de los empleados de menor calificación, como de la voluntad del Estado de reducir brechas de ingresos entre sus empleados.

En todo caso, la desigualdad salarial en el empleo público en América Latina es menor que en otros sectores¹, pero igualmente muy alta. Consideremos a los empleados públicos en Argentina, un país con baja desigualdad en el contexto latinoamericano. Según información relevada en la encuesta de hogares de ese país, en el año 2020 un empleado público situado en el percentil 99 tenía un ingreso 97 veces superior al de un empleado estatal en el percentil 1. Es decir, aun en el sector público, donde la posibilidad de influir en los salarios es obviamente mayor, y aun en países con gobiernos que manifiestan preocupación por cuestiones distributivas, las diferencias salariales son muy marcadas, de órdenes de magnitud que están asociados a niveles de vida muy diferentes.

Política de empleo activo

Los políticos, la prensa, la opinión pública; todos coinciden en la importancia de fomentar el empleo. Sobran las razones: el trabajo no solo es un medio para acceder a bienes materiales, sino que hace a la dignidad humana. Tener trabajo es un requisito básico para la inclusión social de las personas. El pleno empleo no solo es eficiente desde el punto de vista económico, ya que aprovecha todos los recursos humanos disponibles, sino que es distributivamente progresivo. Por un lado, el desempleo repercute más intensamente sobre los más vulnerables, por lo que en consecuencia el

¹ El coeficiente de Gini asociado a los ingresos laborales estatales en promedio en América Latina era a mediados de los 2000 de 36.9, casi 2 puntos más bajo que el de los privados formales.

pleno empleo los favorece en mayor proporción. En segundo lugar, el pleno empleo genera una situación de presión al alza de los salarios. Si todo el mundo está empleado, la empresa que pretenda un nuevo trabajador deberá esforzarse más con su oferta salarial para obtener sus servicios.

Las políticas macroeconómicas que propician el pleno empleo tienden a ser entonces “progresivas”. Naturalmente, para que este efecto sea perdurable, las políticas deben ser consistentes y sustentables en el tiempo. Si un gobierno alienta una política monetaria expansiva sin respaldo es posible que por un tiempo corto logre aumentar la demanda agregada y el empleo, pero las consecuencias en términos de mayor inflación primero y luego retracción del nivel de actividad posiblemente no tarden en manifestarse. Si bien es amplio el espectro de alternativas para fomentar la demanda y el empleo, pongamos ahora el foco en las dos que tiene efectos más directos: el empleo público y los subsidios al empleo privado.

John Maynard Keynes, el genial economista británico de la primera mitad del siglo XX, vio en el empleo público una herramienta clave para superar situaciones de recesión económica, cuando las iniciativas privadas parecen frenadas y prevalece un estado generalizado de desconfianza e incertidumbre con retracción del consumo y la inversión. Las recetas keynesianas ayudaron al mundo a recuperarse de la Gran Recesión y crecer durante décadas. No solo a crecer: la salida de la recesión y el avance hacia el pleno empleo, con creciente participación del sector público, permitió una notable mejora en los indicadores distributivos y una sostenida reducción de la pobreza. El keynesianismo, y su promoción del empleo público, parecían la receta perfecta para el crecimiento con inclusión.

En algunos años comenzaron las dudas. El crecimiento del empleo público en muchos países se volvió difícil de contener, con dos consecuencias importantes: déficit fiscales crecientes que debieron financiarse con endeudamiento y/o inflación, y reducción de la competitividad de la economía por recursos (humanos y no humanos) absorbidos por el sector público. En ambos casos, tarde o temprano, esta situación termina afectando al empleo y los ingresos de los más vulnerables y alimentando la desigualdad. Más aún, esta situación se hace difícil de remediar, debido a los enormes costos políticos y sociales de ajustar el empleo en el sector público. Varias experiencias populistas en América Latina en la primera década de este siglo parecen haber seguido esa secuencia: primero incentivo fuerte al empleo público como instrumento progresivo de estímulo a la economía, luego dificultades en la contención del gasto y déficit fiscales

crecientes, y finalmente estancamiento (como en el caso de Argentina) o crisis económica (como en el de Venezuela).

En síntesis, el fomento del empleo público es un instrumento importante para empujar a la economía en determinadas situaciones, con implicancias distributivas positivas, pero debe ser utilizado con prudencia ya que pasado cierto nivel puede generar consecuencias nocivas para el equilibrio fiscal, que eventualmente repercutan negativamente sobre el crecimiento y la distribución.

Un instrumento alternativo es el de los subsidios estatales al empleo privado. El mecanismo es simple: por cada nuevo trabajador contratado el Estado financia una parte de su salario (o de las cargas laborales), lo que en principio incentiva a las empresas a aumentar el empleo ante la reducción del costo laboral. El sistema debe estar bien ajustado y monitoreado ya que se presta fácilmente a las filtraciones y a la corrupción. Adicionalmente, sus implicancias en términos de equidad no son obvias, ya que los fondos públicos terminan financiando una reducción del costo laboral de los empresarios. Finalmente, el esquema puede sostenerse si el nuevo empleo es realmente productivo. Si no lo es, el costo fiscal se hará finalmente insostenible y el sistema será difícil de mantener. De hecho, aunque todos los países tienen o han tenido programas de incentivos públicos al empleo privado, el tamaño de estos programas suele ser pequeño y su tiempo de implementación acotado.

El gobierno puede también poner incentivos a esquemas más cooperativos de empleo en el que un trabajo es compartido por dos empleados part-time en lugar de uno a tiempo completo. En la mayoría de los casos la empresa privada preferirá la segunda opción, en la que tiene que buscar, entrenar y tratar con un menor número de empleados, aunque socialmente la primera puede ser más ventajosa. En un escenario de creciente mecanización y robotización de la producción los esquemas de empleo compartido part-time pueden volverse convenientes desde el punto de vista distributivo y es responsabilidad del Estado propiciar estos arreglos, ya que en muchos casos difícilmente surjan por voluntad propia del sector privado.

Integración y busing

Una ciudad espacialmente *integrada* es aquella donde en cada barrio conviven hogares de distinta capacidad económica. Las ciudades en el mundo, y ciertamente en América Latina, no son así: las familias de estratos medio-altos viven en barrios separados, a menudo cerrados; los hogares muy pobres suelen

estar agrupados en *clusters* de viviendas precarias: los llamados asentamientos en Paraguay, o ranchos en Venezuela, o favelas en Brasil o villas en Argentina. Dada esta estructura de segregación residencial, sumado al hecho que por razones naturales las escuelas públicas dan prioridad a alumnos que viven cerca del establecimiento, aun con una amplia cobertura de la educación pública la segregación educativa persistirá. Los niños de familias adineradas irán a la escuela pública de su barrio, a la que no tendrán acceso los niños de familias pobres, que irán a escuelas en sus asentamientos.

Quizás no necesariamente. En los 1950s, algunos fallos de la Justicia en Estados Unidos presionaron a los gobiernos estatales a implementar un sistema novedoso y ambicioso contra la segregación escolar. En lugar de exigir que cada niño fuera a la escuela de su barrio, donde indefectiblemente iba a interactuar con personas de su mismo estrato social, se lo asignaba a otra escuela en otro barrio, posiblemente alejado, fomentando la integración. ¿Y si esa escuela quedaba lejos? Para facilitar el traslado se implementó un ambicioso sistema de buses escolares gratuitos, que transportaba a los estudiantes a distintos puntos de la ciudad; de su casa a la escuela asignada. De ahí el nombre del sistema: *busing*.

Luego de un comienzo promisorio, en los 1980s el sistema de *busing* entró en declive, ante la reacción de muchas familias contra las incomodidades generadas por el sistema en la organización familiar y contra la injerencia estatal en la educación de sus hijos. Esa reacción incluyó tanto la migración escolar a escuelas privadas dentro de la ciudad, como en muchos casos directamente la migración residencial de la familia a los suburbios, fuera de la jurisdicción de la ciudad. A principios de los 1990 el sistema cayó en desuso.

El ejemplo del *busing* ilustra un dilema de política reiterado, que ya tratamos en este capítulo. Para lograr resultados redistributivos considerables en poco tiempo son necesarias iniciativas ambiciosas, amplias, que impliquen transformaciones fuertes que involucren a buena parte o toda la sociedad. Desafortunadamente, a pesar de las buenas intenciones estos cambios suelen ser de muy difícil implementación y generan reacciones que terminan anulando el efecto deseado, luego de un proceso que invariablemente resulta traumático. El socialismo y el sistema de *busing* son dos ejemplos de ese camino. Las alternativas a estas transformaciones profundas son más modestas, implican cambios lentos, pequeños, focalizados, a menudo percibidos como insuficientes, pero con la decisiva ventaja de ser viables. Los gobiernos tienen al alcance un extenso paquete de acciones para desalentar la segregación y fomentar escuelas y barrios más integrados. Mejorar la escuela pública y la calidad de vida en los barrios abiertos de la ciudad no impide la segregación pero la hace menos

atractiva; gravar diferencialmente a los barrios y a las escuelas privadas también va en esa dirección. Si bien, como vimos, un programa masivo puede ser problemático, los gobiernos locales pueden implementar programas de *busing* focalizados en barrios carenciados y planear estrategias de desarrollo urbano con el objetivo explícito de aumentar la integración residencial.

De hecho, luego del fracaso del programa masivo de *busing*, algunas jurisdicciones en Estados Unidos implementaron programas de integración focalizados para permitir a niños de familias pobres de las *inner-cities* asistir a escuelas en los suburbios más ricos. Algunos de estos programas han tenido éxito, como el Metco en Boston, aunque de magnitud limitada. Raj Chetty y sus colegas de Harvard evaluaron recientemente el programa Moving to Opportunity (MTO), que ofrecía a familias pobres elegidas aleatoriamente subsidios para mudarse a barrios más prósperos. El estudio encuentra que las tasas de asistencia a la universidad de los jóvenes que participaron del programa fueron significativamente mayores a las de otros jóvenes semejantes que no tuvieron la suerte de salir sorteados para recibir el subsidio y mudarse. Los autores concluyen que subsidiar el traslado residencial puede contribuir a reducir la persistencia intergeneracional de la pobreza.

Hay muchas ideas tendientes a la integración que pueden ser exploradas, probadas en grupos o áreas más reducidas, analizadas con cuidado, y si resultan exitosas, escaladas a nivel nacional. Por ejemplo, iniciativas de un servicio social, en el que jóvenes universitarios se acerquen a barrios carenciados para actividades solidarias posiblemente contribuyan a un contacto enriquecedor que aliente la cohesión social, y que aumente el capital social en los sectores más vulnerables.

Esfuerzo y el talento

Lo discutimos extensamente en el capítulo 1: parte de la desigualdad en toda sociedad es explicable en función de factores como el esfuerzo y el talento, que son considerados en general como fuentes “aceptables” de brechas de ingreso. Si en un contexto de igualdad de oportunidades, alguien gana un poco más porque se ha esforzado más, o porque es probadamente más talentoso, esa diferencia de ingresos posiblemente no nos parezca inequitativa. De hecho, quizás nos parezca que una sociedad justa es la que premia esas virtudes.

Aunque es difícil de medir, la evidencia sugiere que el papel del esfuerzo en las sociedades modernas no es menor. Supongamos dos jóvenes semejantes en Colombia con un entorno familiar parecido, que deciden tomar decisiones educativas y laborales diferentes: uno de ellos completa estudios de posgrado y

asigna 12 horas a trabajar diariamente, mientras que el segundo termina un terciario corto y decide trabajar estrictamente las 6 horas que le exige su empleo. En promedio las diferencias de ingreso entre estas dos alternativas pueden ser enormes, y en principio atribuibles a decisiones voluntarias basadas en el esfuerzo. Naturalmente el esfuerzo no se manifiesta solo en la cantidad de horas de trabajo, sino en un conjunto de actitudes, responsabilidades y compromisos que son difíciles de medir, y en ocasiones tienen su premio económico - ascensos en el caso de trabajadores asalariados o una mayor probabilidad de éxito en el negocio, en el caso de los cuentapropistas.

La remuneración al talento es aun más difícil de calcular, ya que medir habilidades no es sencillo. La productividad en una determinada actividad laboral depende del talento, pero también de un largo número de otras circunstancias que hacen difícil aislar la contribución de la habilidad. En algunos casos el talento es el factor decisivo. Tomemos el caso de la remuneración a los tenistas profesionales. Aunque seguramente con algunas diferencias, todos ellos comparten una historia de sacrificio, cuidado físico y entrenamiento duro. El elemento vital que los diferencia es el talento. El talento incluye obviamente la habilidad para pegarle con fuerza y dirección a la pelota, pero también otros intangibles como la concentración, la determinación y la fuerza mental. Dado el sistema de competencia, en el que durante todo el año los tenistas se enfrentan repetidamente entre ellos bajo reglas semejantes, el ranking termina siendo un buen reflejo de los talentos. Los tenistas top en el ranking son los más talentosos. Es el talento, mucho más que la suerte, o los contactos, o el esfuerzo o cualquier otro factor lo que determina la posición en el ranking, y en consecuencia los premios económicos.

En el tenis, el premio económico al talento es enorme. Un estudio realizado en 2013 por la Federación Internacional de Tenis, a través de la Universidad de Kingston, muestra que el 45% de 13736 jugadores (hombres y mujeres) encuestados no ganan un solo peso y únicamente el 10% puede costear sus gastos mediante los ingresos que le da el deporte. En 2013 solo 336 hombres lograron cubrir los gastos de competir en el circuito con lo que ganaron en los premios. Los jugadores en el top 50 ganan cerca de US\$1 millón al año. A partir del puesto 51 hasta el 100, las ganancias son cercanas a los US\$210.000, mientras que del puesto 101 al 250 el promedio es de US\$90.000. Los jugadores en el puesto 251 al 500 ganan unos US\$17.000. El costo promedio para jugar al tenis profesional al año -viajes, comida y alojamiento- es de unos US\$40.000. El coeficiente de Gini del ingreso en premios de los tenistas es alrededor de 70, mayor al de cualquier economía del mundo.

Si a estos números se agregan los patrocinios, apariciones y exhibiciones las diferencias se magnifican, aun entre los tenistas top. Forbes calculó que Roger Federer obtuvo ingresos totales por 67 millones de dólares en 2015. Rafael Nadal, el tercero en ese ranking obtuvo la mitad de Federer, y Kei Nishikori, el jugador japonés que ocupaba el quinto puesto en el ranking de ganancias en ese momento, obtuvo “solo” cerca de un cuarto. Conclusión: en ciertas actividades el premio al talento es enormemente grande y la estructura de remuneraciones es extremadamente desigual.

Este punto nos remite a una discusión del primer capítulo. Aun en una sociedad meritocrática, donde los premios se determinen estrictamente sobre la base de los talentos, como en el tenis, la estructura de remuneraciones puede resultar “demasiado” desigual; es decir injusta. En el marco del tenis quizás no despierte rechazos, pero seguramente la reacción sería diferente si se extendiera a todas las actividades laborales: una sociedad meritocrática donde los muy talentosos sean multimillonarios y el resto apenas pueda sobrevivir está seguramente lejos del ideal de equidad social, aun cuando los premios económicos respondan estrictamente a diferencias de talento.