

La reducción de la desigualdad no se logra por sí sola; se necesitan políticas específicas

Janine Berg

En muchos países del mundo el Estado se ha ido retirando paulatinamente a lo largo de las últimas décadas, en un proceso que refleja la creencia de que la ampliación del espacio de las fuerzas del mercado redundaría en más crecimiento económico y, por consiguiente, mayores oportunidades económicas. Esta creencia ha quedado manifiesta en el impulso hacia la liberalización de los mercados de bienes y financieros a lo largo y ancho del mundo en las décadas de 1980 y 1990, pero también en las inversiones decrecientes que el sector público de muchas economías avanzadas vuelca hacia los servicios y bienes públicos así como hacia las políticas redistributivas.

No todos los países han implementado esos cambios con la misma convicción, ni han comenzado desde el mismo punto de partida.; no obstante, como efecto general se han generado niveles crecientes de desigualdad en casi todas partes del mundo: América del Norte, Europa, Asia y partes de África. En los años 2000 (no así en los 80 y 90) América Latina fue la excepción, sobre todo porque durante esta década muchos países de la región incrementaron las inversiones públicas, aumentaron los salarios mínimos e instituyeron políticas redistributivas.

Durante los últimos años la creciente desigualdad se ha convertido en una fuente de preocupación creciente entre los encargados de formular políticas y la opinión pública. Pero a pesar de que en la actualidad se reconoce el problema, muchas de las soluciones propuestas no se apartan de aquellas que se expusieron en la fase inicial de la globalización, en el sentido de mejorar las calificaciones de los trabajadores para que puedan competir mejor en el mercado laboral.

La educación es importante: para el desarrollo personal, y porque constituye el fundamento de una democracia fuerte. Para el individuo la educación puede ser decisiva para progresar, y lograr ingresos mejores y más seguros. Sin embargo, para la sociedad entera su efecto sobre la reducción de

la desigualdad se limita al aumento de la oferta de trabajadores formados, lo que en condiciones de un mercado laboral competitivo llevará en última instancia a la reducción del ingreso de los mejores formados. En este escenario los salarios se comprimirían y se reduciría la desigualdad, pero parece poco probable que esta sea la solución buscada por los formuladores de políticas. Además, en todos los países se necesitan trabajos no ‘altamente calificados’ como cajeros, personal de venta, trabajadores en el área de la preparación de alimentos y administrativos de oficina. Estos trabajos integran el grupo de las ocupaciones con mayor número de empleados, tanto en el mundo desarrollado como en el mundo en desarrollo. Y no existe razón alguna por la que esos trabajadores deberían ser relegados a la pobreza.

Al contrario, si los países aspiran a sociedades equitativas con grandes clases medias, deben intensificar o implementar una amplia gama de políticas que favorezcan la creación de empleo, fortalezcan las instituciones del mercado laboral, y proporcionen protección social a todas y todos. Esto se logrará solamente con la voluntad y el compromiso explícito de las sociedades, y luego de que se restituya un papel más significativo al Estado en tanto expresión de la voluntad democrática de la mayoría.

El libro *Mercados laborales, instituciones y desigualdad* (orig. ingl. *Labour markets, institutions and inequality*), recientemente publicado por la OIT sobre la base de contribuciones de especialistas en política de la OIT, estudia este aspecto al analizar de qué forma las instituciones del mercado laboral –definidas en términos amplios para incluir las instituciones más conocidas que regulan el lugar de trabajo, tales como negociaciones colectivas, salarios mínimos, los tipos de contrato laboral y los reglamentos de tiempo de trabajo– y las instituciones encargadas de la redistribución del ingreso mediante jubilaciones, pagos complementarios a desocupados y pobres y servicios sociales públicos, entre otros, contribuyen a la reducción de la desigualdad.

El libro explica, más específicamente, cómo un conjunto de instituciones de la política laboral y social incide en el acceso de los trabajadores al mercado laboral, sus ingresos y sus condiciones de trabajo, cuando están empleados, y expone el papel de las políticas sociales para influir en el ingreso de trabajo y dar protección a quienes no están empleados.

Acceso al mercado laboral

Se requieren políticas que fomenten el pleno empleo para garantizar oportunidades en el mercado laboral. Bajar el costo del trabajo mediante la reducción de los salarios, como se está tratando en Grecia, no solucionará el problema del desempleo. Por el contrario, se debe diseñar la política macroeconómica, comercial y de inversiones con la finalidad explícita de contribuir a la creación de empleos. En las décadas recientes, el foco de atención predominante de la política macroeconómica estaba puesto en la limitación de la inflación, al tiempo que se prestaba poca o ninguna atención a la promoción de empleo. Sin embargo, los bancos centrales y los bancos de desarrollo nacional existentes cuentan con una serie de herramientas políticas de las que se podrían valer para promover el desarrollo de negocios y la creación de empleo.

Las posibilidades de los trabajadores y trabajadoras de obtener un empleo, mejoran en la medida en que existen instituciones de apoyo como por ejemplo servicios públicos de cuidados que facilitan el acceso de las mujeres a puestos de trabajo remunerados o su permanencia en ellos. Si no se prestan tales servicios públicos, los trabajadores, o no tienen la posibilidad de ingresar al mercado laboral o carecen de flexibilidad –y por lo tanto, tienen menos opciones de elegir y un menor poder de negociación– si logran ingresar. Y si lo logran, deben delegar sus responsabilidades domésticas a otros integrantes del hogar, por lo general a las mujeres, lo que explica, por lo menos en parte, el porcentaje más elevado de mujeres jóvenes “ni ni” (que no estudian ni trabajan) entre las familias de menores ingresos.

Las instituciones del mercado laboral inciden en los ingresos

Las negociaciones colectivas y el salario mínimo son dos instituciones que inciden directamente en el ingreso de los

trabajadores, porque comprimen la distribución salarial de los trabajadores en general, mientras apuntalan los ingresos en la base de la pirámide de salarios. La influencia de los sindicatos sobre la distribución salarial en una economía puede derivar de su papel como actores que representan el trabajo en los debates generales sobre política económica y social, como del hecho de formar parte de los acuerdos colectivos que se negocian a nivel de las empresas o de los sectores. Por otra parte, la influencia de las negociaciones colectivas podrá variar, dependiendo de que se trate de un sistema “limitado”, no más allá de las partes o la unidad objeto de la negociación o, por el contrario, de un “sistema integral”, en el cual los acuerdos colectivos incluyen a los trabajadores del sector económico en general que no cuentan con afiliación sindical.

El salario mínimo es otra herramienta eficaz para comprimir la distribución salarial y ayudar a bajar la incidencia de las bajas remuneraciones en los países desarrollados y en vías de desarrollo. Más de 90 por ciento de los Estados miembros de la OIT disponen de sistemas de salario mínimo; éstos ayudan a reducir la desigualdad incluso en los países en desarrollo que no cuentan con mecanismos robustos de implementación. No obstante, algunos grupos como por ejemplo los trabajadores y las trabajadoras domésticas quedan excluidos de la protección del salario mínimo, por lo que se requieren mayores esfuerzos para llegar a la cobertura universal y asegurar que la misma se cumpla.

El tipo de contrato laboral que rige el empleo de una persona influye también en su remuneración y sus condiciones de trabajo. Así, el número creciente de contratos de trabajo temporales y el trabajo a tiempo parcial pueden contribuir a aumentar la desigualdad, dependiendo de las reglamentaciones en el mercado nacional. Por ejemplo, en aquellos casos de trabajo a tiempo parcial, en los que la reglamentación nacional incorpora el principio del trato igual de los trabajadores a tiempo parcial, los salarios y beneficios se calculan sobre la base del prorrateo, lo que vale a una penalización menor de los trabajadores que cumplen jornadas a tiempo parcial. Además, las políticas que reconocen el derecho de los empleados de optar a favor y, en otro momento, en contra del trabajo a tiempo parcial, mitigan el riesgo de que esos empleos se conviertan en una trampa de carrera.

El salario mínimo, las negociaciones colectivas y una política que protege a los trabajadores y a las trabajadoras temporales contribuyen a aumentar los ingresos de mujeres, jóvenes y trabajadores migrantes, al tiempo que limitan la dispersión general del ingreso en el mercado laboral, y de esta manera cuestionan el supuesto de que las reglamentaciones del mercado laboral lesionarían esos grupos.

La política redistributiva influye en el ingreso dentro y fuera del mercado laboral

Donde existe una oferta pública de calidad en materia de educación, atención de salud y cuidados infantiles, las familias de menores ingresos tienen acceso a servicios esenciales que contribuyen al desarrollo de sus hijos y sus perspectivas en el mercado laboral. Paralelamente, reduce la necesidad de que esas familias tengan que adquirir los mencionados servicios en el mercado, pagando un alto costo en relación con sus ingresos, y obteniendo a menudo una calidad inferior.

Los gobiernos pueden redistribuir el ingreso a través de una miríada de programas sociales generales y específicos. Más allá del impacto directo en los ingresos familiares, las políticas sociales pueden generar un impacto indirecto en los ingresos mediante su influencia en el mercado laboral. Programas de asistencia social pueden aliviar la desesperación de los trabajadores, y de esta manera también la probabilidad de que se conviertan en víctima de trabajos forzados u otras formas de explotación laboral. Los beneficios del desempleo pueden contribuir a la inserción en el mercado laboral y a mejorar la capacidad de los trabajadores de negociar salarios más altos. Asimismo, los programas de garantía laboral pueden contribuir al cumplimiento del salario mínimo.

El efecto redistributivo de las políticas sociales depende también de su diseño, y especialmente de la mezcla de mecanismos públicos y privados de protección, así como de la existencia de garantías mínimas para todos. En los últimos tiempos, muchos países en desarrollo expandieron sus programas de asistencia social. Se trata de una tendencia bienvenida, porque ha contribuido a la reducción de la pobreza extrema. Pero debido al carácter limitado de los beneficios, las mencionadas políticas deben ser complementadas con

otras medidas de protección social que puedan ampliar el apoyo a los trabajadores y generar un efecto redistributivo mayor.

Se necesita voluntad política

Hay una amplia gama de políticas distributivas y redistributivas que los países pueden implementar si optan por la construcción de una sociedad justa. No existe un modelo "de talla única" para reducir la desigualdad, sino un abanico de opciones políticas. Los países de bajos ingresos con un amplio porcentaje de empleo independiente pueden poner un mayor énfasis en la expansión de los servicios públicos y la introducción de políticas de protección social, mientras los países de medianos y altos ingresos tendrán que abordar las desigualdades que presenta el mercado laboral, conjuntamente con la adopción de políticas redistributivas.

Sin embargo, como punto de partida se tendrá que reconocer que las fuerzas del mercado, actuando por sí solas, no producirán sociedades equitativas con una fuerte clase media. Se requerirá la intervención de los gobiernos, y se necesitarán interlocutores sociales activos, así como la voluntad política y el compromiso de todas las partes involucradas para crear y fortalecer las instituciones que estén en condiciones de aumentar los ingresos de trabajo y proteger aquellos que no forman parte del mercado laboral. Será la única manera de garantizar la existencia de sociedades justas.

Janine Berg se desempeña como economista principal en el departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad de la Oficina Internacional del Trabajo. Obtuvo su doctorado en economía en la New School for Social Research de Nueva York. Escribe a título personal, por lo que los puntos de vista expresados en el blog no expresan la opinión de la OIT.

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.