

Uganda: ¿Salarios mínimos o la minimización de los salarios?

El salario mínimo de Uganda fue fijado por última vez en 1984 y desde entonces ha perdido mucho de su poder adquisitivo, con trabajadores que oficialmente tienen derecho a menos de un dólar por mes. El debate iniciado en 1995 para ajustarlo aún no ha producido frutos. Y las perspectivas sugieren que los trabajadores ugandeses sólo estarán levemente mejor. A menos que se imponga la decencia...

Martin Wandera

Miembro del Parlamento

Secretario General

Federación de Trabajadores de Hoteles,
Alimentación y Afines de Uganda

Mohammed Mwamadzingo

Especialista Regional en Educación para Trabajadores

Oficina de la OIT en Harare

Uganda es uno de los países que se hallan en la vanguardia respecto a la puesta en ejecución de reformas económicas, conforme a lo prescrito por las Instituciones de Bretton Woods. Desde fines de los años 80 el Gobierno, con el apoyo de los donantes, ha rehabilitado y estabilizado su economía emprendiendo una reforma monetaria, elevando los precios de los productos de las cosechas de exportación, aumentando los precios de los productos petrolíferos y mejorando los salarios de los funcionarios públicos. La inflación cayó 5,3 por ciento desde una tasa de dos dígitos y el déficit fiscal global (excluyendo las subvenciones) se redujo al 6,5 por ciento del ingreso nacional, desde un 11,2 por ciento. El país ha efectuado también vigorosos esfuerzos de reforma económica en los últimos años, incluyendo los campos de la liberalización comercial, la administración tributaria y la reforma de las empresas públicas. En el año 2001, Uganda culminó una estrategia

para la reducción de la pobreza, la cual implicó un proceso participativo.

Se han registrado asimismo mejoras sustanciales en los indicadores sociales, el más notable siendo el área de la educación primaria, donde la matrícula llegó a 6,5 millones de niños en marzo de 1999, elevándose desde 2,3 millones en diciembre de 1996, en tanto que la tasa neta de inscripción ascendió de 56 por ciento en 1995/96 a 94 por ciento en 1998/99. El porcentaje de la población que vive en condiciones de pobreza declinó a 44 por ciento en 1996/97, desde 56 por ciento en 1992/93.

Sin embargo, Uganda sigue siendo uno de los países más pobres del mundo. El costo de vida ha aumentado dramáticamente, como también el número de trabajadores no calificados. Como resultado, las condiciones de trabajo y de vida se han deteriorado.

La odisea del salario mínimo

En 1963 Uganda adhirió a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y, en dicho proceso, accedió a los 17 Convenios Laborales Internacionales ratificados por la administración colonial. Uno de ellos fue el Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26). El artículo 1 de este Convenio establece:

Todo Miembro de la OIT que ratifique el presente Convenio se obliga a establecer o mantener métodos que permitan la fijación de tasas mínimas de los salarios de los trabajadores empleados en industrias o partes de industria (especialmente en las industrias a domicilio) en las que no exista un régimen eficaz para la fijación de salarios, por medio de contratos colectivos u otro sistema, y en las que los salarios sean excepcionalmente bajos.

Las disposiciones de este Convenio fueron incorporadas a la legislación nacional, mediante la ley sobre la Junta Asesora de Salarios Mínimos y los Consejos de Salarios, adoptada en 1964. En efecto, desde entonces Uganda ha tenido un salario mínimo estatutario, cuyo último ajuste tuvo lugar en 1984.

En 1995, se estableció una Junta Asesora de Salarios Mínimos, en consulta con la Federación de Empleadores de Uganda (FUE) y la Organización Nacional de Sindicatos (NOTU). La Junta se compuso con representantes del gobierno, de los empleadores y los trabajadores. Sus términos de referencia fueron los siguientes:

- investigar los salarios de la mano de obra no calificada en Uganda y elevar recomendaciones, teniendo en cuenta las condiciones sociales y económicas existentes en el país;
- recomendar diferenciales que, eventualmente, serían aplicables entre diferentes áreas;
- considerar, conforme a las facultades bajo la sección 5 de la ley sobre la Junta Asesora de Salarios Mínimos y Consejos Salariales, la necesidad de una tasa

especial de salarios mínimos y otras condiciones atractivas de trabajo para los grandes estados agrícolas, como un estímulo para la fuerza laboral;

- considerar la necesidad de pago de una tasa mínima separada para los asalariados, con excepción de los aprendices, y proponer recomendaciones, y
- formular recomendaciones relativas a los trabajadores a tiempo parcial, con la finalidad de asegurar que se le pague un salario por hora a un empleado que es contratado por cuatro horas consecutivas o menos por día.

La Junta realizó extensas e intensas consultas con un número representativo de abogados y trabajadores, incluyendo autoridades locales de gobierno. Las recomendaciones de la Junta fueron discutidas ampliamente y pasaron por todos los procedimientos sistemáticos requeridos por ley. Su informe fue estudiado por el entonces ministro responsable en materia de Trabajo, quien lo elevó al Gobierno, el cual lo autorizó a publicar el informe, conforme a la Sección 64 de la legislación de referencia. El informe fue publicado en abril de 1997.

La Junta fue convocada nuevamente en mayo de 1997, con el propósito de reconsiderar su informe a la luz de los comentarios públicos. El informe fue entonces elevado nuevamente al Gabinete. El Gabinete formuló sus recomendaciones al Presidente Yoweri Museveni en 1998. La ley de 1964 otorga al Presidente la prerrogativa de anunciar el salario mínimo estatutario. El puede aceptar las propuestas de la Junta tal como se presentan o mantener consultas que considere oportunas y enmendar las propuestas como corresponde, previamente a su puesta en ejecución. En esta etapa, se ha informado que el Presidente aún prosigue las consultas con los interlocutores sociales. Y, a la fecha, no se vislumbra una terminación del proceso, para gran disgusto de los trabajadores de Uganda.

Los argumentos de los trabajadores

Ciertamente, a pesar de que la Junta Ase-sora de Salarios Mínimos ha tomado en consideración todos los factores y em-prendido amplias consultas con todos los interlocutores sociales, el Gobierno, hasta ahora, ha estado indeciso para aplicar las propuestas. Los trabajadores, a través de sus representantes en el Parlamento, han tratado de abogar para reinstalar los mé-todos para la fijación de los salarios, pero todo ha sido en vano.

Los principales argumentos por parte de los trabajadores en favor de un salario mí-nimo han sido asegurar que el trabajador sea remunerado adecuadamente por sus servicios de manera de permitirle alcanzar un estándar de vida decente mediante el aprovisionamiento de las necesidades bá-sicas de vida. Se considera como salario mínimo aquel salario suficiente para cub-rir las necesidades materiales, morales y culturales de los/as trabajadores/as y que les permita desempeñar sus obligaciones como jefe de familia. Los trabajadores han difundido el valor de los salarios mínimos por las siguientes razones:

- como parte de medidas de prevención contra la explotación de los trabajadores;
- como una garantía para una remunera-ción justa o decorosa;
- como un potencial para la mejora de la distribución del ingreso (sin provocar que aquellos trabajadores en la franja inferior dependan excesivamente de los beneficios estatales);
- como una forma de incrementar la efi-ciencia económica;
- como un medio para fijar el pago cuando la negociación colectiva es débil o ausente, y
- como un medio de prevenir las tenden-cias competitivas que compelen a re-ducir las tasas salariales a niveles muy bajos.

Cuando la economía debe ser regulada por las fuerzas del mercado, es necesario contar con normas para los trabajadores

y sus sindicatos; con leyes que protejan ciertas categorías de personas; y con re-glamentos básicos bajo los cuales todas las fuerzas del mercado deben operar. Con un salario mínimo fijado a la tasa de 60 che-lines (nuevos) ugandeses de 1984¹, poco se puede hacer para lograr un desarrollo sostenible.

El fracaso del gobierno de alcanzar un salario mínimo determinó que las nume-rosas revisiones previas sean inconsecuen-tes para los trabajadores de este país. Sin duda, este fracaso ha afectado adversa-mente a los trabajadores y ha tenido im-plicancias de amplio alcance para la eco-nomía ugandesa.

El fracaso en definir el salario mínimo ha transmitido señales desacertadas a la comunidad empresarial. En particular, se conoce lamentablemente que los inversio-nistas de Asia están pagando muy poco dinero a los trabajadores y sometiéndolos a tratos inhumanos. En 1998, un empresa-rio asiático fue acusado mediante informes en los medios de prensa de haber asido a su empleada por el cuello y haberla obliga-do a limpiar la alfombra con la lengua. El le pagaba solamente 35.000 chelines vie-jos (menos de 20 dólares estadounidenses) por mes. Los empleadores de Uganda se preguntan por qué deben pagar y tratar bien a sus trabajadores cuando el Gobierno no parece valorar su contribución.

Para los trabajadores, un salario mí-nimo no pretende significar una carga para los inversores, como algunos proba-blemente alegan. Pero sí, se aspira a que sea un punto mínimo de control contra la explotación de los trabajadores.

Una mini encuesta de hogares llevada a cabo en 1998 reveló que los trabajadores de bajos ingresos gastan 36.000 chelines viejos por mes, a fin de tener refugio y unas pocas necesidades básicas². Con un paquete neto de 35.000 chelines viejos, esto significa que cada trabajador gasta 1.000 chelines viejos más de lo que él o ella realmente gana mensual-mente. El efecto consiste en que la ma-yoría de los trabajadores están perpetua-mente endeudados o se han visto obligados a recurrir a métodos informales o más du-dosos para poder vivir de sus ingresos.

La actitud del Gobierno

Para el Gobierno, el salario mínimo es percibido como un factor con serias repercusiones sobre el empleo, la inversión y toda la economía en general. El argumento es que se espera que las «extensas consultas» sean favorables para los trabajadores y el país entero. Además, el Gobierno afirmó que es muy sensible a la situación apremiante de los trabajadores y, por lo tanto, está haciendo todo lo posible dentro de sus limitados recursos para asegurar la protección y promoción de buenas condiciones de empleo en Uganda.

En tanto que se ha informado que el Presidente prosigue las consultas con los interlocutores sociales para ajustar el salario mínimo, las conversaciones entre los sindicatos y las autoridades del Ministerio de Finanzas sugieren que éste último está desaconsejando esa medida a las autoridades ugandesas.

El callejón sin salida

El salario mínimo en Uganda fue fijado por última vez en 1984 y no ha sido revisado. En la revisión de 1984, se fijó el salario mínimo en 6.000 chelines viejos y, debido a la subsiguiente devaluación y conversión del chelín, el salario mínimo quedó en 60 chelines (nuevos) al mes en abril de 1999.

El 14 de abril de 1999, el Parlamento expresó su preocupación acerca de los repetidos aplazamientos. Recordó que había transcurrido casi un año desde que las propuestas de la Junta fueran transmitidas al Presidente y, sin embargo, nada ocurrió³. El salario mínimo para los trabajadores se cotizaba a un equivalente de 0,03 dólares estadounidenses por mes. Por esta razón, el Parlamento resolvió que se solicitara al Presidente acelerar el proceso de consultas, con el propósito de poner en vigencia las propuestas recomendadas por la Junta Asesora de Salarios Mínimos para el salario mínimo de la mano de obra no calificada.

Inicialmente, la Junta recomendó un salario mínimo de 75.000 chelines vie-

jos. Esto fue aceptado con renuencia por los trabajadores, dadas las circunstancias, como un compromiso justo. La Federación de Empleadores de Uganda expresó su oposición. Señaló que el salario mínimo propuesto haría perder inversiones, entre otros elementos. El motivo al que aludieron estuvo particularmente relacionado con las escalas comparables de sueldos en los países vecinos.

Subsiguientemente, la Junta reconsideró la cuestión y redujo su recomendación al Presidente a 65.000 chelines viejos, con el respaldo del Ministerio de Trabajo. Los empleadores todavía consideraron que la propuesta era muy elevada.

En consecuencia, el Presidente ha solicitado nuevas consultas. Se programan varias reuniones y es probable que las discusiones sean prolongadas. Mientras tanto, a los trabajadores ugandeses se les pedirá una vez más que se aprieten el cinturón.

Notas

¹ En mayo de 1987, el gobierno de Uganda introdujo un nuevo chelín, por un valor de 100 chelines viejos, junto con una devaluación efectiva del 76 por ciento. Los ugandeses se quejaron de que la inflación rápidamente erosionó el valor de la nueva moneda. De hecho, la tasa revisada de 60 chelines nuevos por 1 dólar de los Estados Unidos pronto quedó desajustada con la tasa del mercado negro de 350 chelines nuevos por 1 dólar de los Estados Unidos. En julio de 1988, el Gobierno volvió a devaluar el chelín en un 60 por ciento, fijándolo a chelines nuevos 150 por un dólar de los Estados Unidos; pero al mismo tiempo, la tasa paralela ya había aumentado a 450 chelines nuevos por 1 dólar de los Estados Unidos. Posteriores devaluaciones han fijado el chelín a 1.875 por 1 dólar de los Estados Unidos.

² Alimentos: 18.000 chelines (4 atados de matoque por mes a 4.500 chelines); alquiler: 10.000 chelines (una habitación); servicios públicos y artículos no alimentarios: 5.000 chelines, y agua: 3.000 chelines.

³ Esta sección se basa en un examen de las actas de las sesiones del 6.º Parlamento y en las entrevistas con autoridades del Departamento de Trabajo del Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social. Agradecemos al Sr. Francis Kintu, Funcionario de Investigaciones del Servicio de Investigaciones Parlamentarias de Uganda por el estudio de las actas parlamentarias.