



Organización
Internacional
del Trabajo

INCUMPLIMIENTO CON EL SALARIO MÍNIMO EN AMÉRICA LATINA

El peso de los
factores económicos
e institucionales

Andrés Marinakis
Editor

INCUMPLIMIENTO CON
EL SALARIO MÍNIMO EN AMÉRICA LATINA:
El peso de los factores económicos e institucionales

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2014
Primera edición 2014

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

OIT

Incumplimiento con el salario mínimo en América Latina. El peso de los factores económicos e institucionales

Santiago, Organización Internacional del Trabajo, 2014

ISBN 978-92-2-328993-5 (impreso)

ISBN 978-92-2-328994-2 (web pdf)

Salario mínimo / zona rural / economía informal / estudio de casos / política gubernamental / Chile
Costa Rica / Perú / Uruguay / América Latina / países en desarrollo

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las avale.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones pueden obtenerse en Av. Dag Hammarskjöld 3177, Vitacura, Santiago de Chile, o pidiéndolas a Casilla 19034, CP 6681962, e-mail: biblioteca@ilo.org

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/santiago

Impreso en Chile

INCUMPLIMIENTO CON EL SALARIO MÍNIMO EN AMÉRICA LATINA

El peso de los
factores económicos
e institucionales

Andrés Marinakis
Editor

ÍNDICE

DE LOS AUTORES	9
PRÓLOGO	11
CAPÍTULO I	
INCUMPLIMIENTO CON EL SALARIO MÍNIMO: ¿CULPA DEL NIVEL O DEBILIDAD INSTITUCIONAL?	13
<i>Andrés Marinakis, Carmen Bueno</i>	
Introducción	13
A. Países seleccionados para este estudio	15
B. Campo de aplicación de los salarios mínimos	17
C. Nivel del salario mínimo en distintas dimensiones	19
D. Factores institucionales	29
E. Factores para el incumplimiento del salario mínimo	44
F. Una mirada específica del sector rural	49
G. Conclusiones	51
Bibliografía	53
Anexo	55
CAPÍTULO II	
CHILE: EL INCUMPLIMIENTO EN UN CONTEXTO DE ALZA SOSTENIDA DEL MÍNIMO	61
<i>Mario D. Velásquez</i>	
Introducción	61
A. Características generales de la política de salario mínimo	62
B. Evolución del salario mínimo	67
C. Relevamiento estadístico del incumplimiento potencial	78
D. Aspectos institucionales	86
E. Principales conclusiones	101
Bibliografía	103
Anexos	104
Anexo 1. Cálculo del ingreso mínimo líquido	104
Anexo 2. Cálculo del salario mínimo de subsistencia por zona	106
Anexo 3. Asalariados según tramos de ingresos mínimos y zona	108
Anexo 4. Trabajadores domésticos según tramos de ingresos mínimos y zona	109

CAPÍTULO III

COSTA RICA: UN ESFUERZO PARA MEJORAR LA APLICACIÓN DE LOS SALARIOS MÍNIMOS 111

Juan Diego Trejos

Introducción	111
A. Características generales de la política de salarios mínimos	112
B. Magnitud y evolución de los salarios mínimos	117
C. Observancia de los salarios mínimos	131
D. Aspectos institucionales para la observancia de los salarios mínimos	151
E. Consideraciones finales	167
Bibliografía	170

CAPÍTULO IV

PERÚ: LEVE MEJORÍA EN EL CUMPLIMIENTO, PERO LIMITADO POR LA ALTA INFORMALIDAD 173

Juan José Díaz

Introducción	173
A. La política del salario mínimo	174
B. Magnitud y evolución del salario mínimo	181
C. Incumplimiento potencial del salario mínimo	198
D. Aspectos institucionales para la observancia de los salarios mínimos	217
E. Conclusiones	227
Referencias	229
Anexo	230

CAPÍTULO V

URUGUAY: INCUMPLIMIENTO EN EL SECTOR RURAL FRENTE A UNA VIGOROSA RECUPERACIÓN DEL MÍNIMO 231

Alberto Riella, Paola Mascheroni, Ivone Perazzo

Introducción	231
A. El salario mínimo: aspectos institucionales	232
B. El contexto del mercado de trabajo	241
C. Evolución del salario mínimo	246
D. Caracterización sociodemográfica de quienes ganan menos de un salario mínimo nacional	267
E. Aspectos institucionales sobre el control del cumplimiento con el salario mínimo	271
F. La perspectiva de los actores	283
G. Consideraciones finales	289
Bibliografía	294

DE LOS AUTORES

Andrés Marinakis, argentino, licenciado en economía, graduado en la Universidad de Buenos Aires con maestrado en Estudios del Desarrollo del Institute of Development Studies, Universidad de Sussex, Reino Unido. Entre 1991 y 1998 trabajó en la sede de la OIT en Ginebra en el Instituto Internacional de Estudios Laborales, en el Departamento de Empleo y en el Departamento de Relaciones Laborales abordando temas de mercado de trabajo, ajuste estructural y remuneraciones, respectivamente. Desde que se integró a la Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur, con sede en Santiago en 1999, trabaja en proyectos ligados a cuestiones de empleo, salarios y políticas de mercado de trabajo. Coeditor del libro “¿Para qué sirve el salario mínimo?” (2006).

Carmen Bueno, española, licenciada en Ciencias Políticas y Sociología (Especialización en Política Laboral y Relaciones Internacionales) de la Universidad Complutense de Madrid, Máster en Prevención de Riesgos Laborales por la Dirección General de la Función Pública de España y estudios de posgrado en Gestión y Políticas Públicas en América Latina por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. Trabajó en el Cuerpo Superior de Inspectores del Trabajo y Seguridad Social de España y como Especialista en Inspección del Trabajo en la Oficina de la OIT para Europa del Este y en la sede de la OIT en Ginebra en proyectos de cooperación para el fortalecimiento de sistemas de inspección del trabajo en varios países. En la actualidad es Especialista Principal en Seguridad y Salud en el Trabajo de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.

Mario Daniel Velásquez, chileno, es licenciado en Ciencias Económicas e Ingeniero Comercial con mención en Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile. Sus áreas de especialización son análisis macroeconómico, economía del trabajo y protección social. Se ha desempeñado como consultor de organismos internacionales y como asesor económico en el diseño de políticas públicas de los ministerios de Hacienda y del Trabajo y Previsión Social de Chile. Entre sus publicaciones recientes se cuentan el “Diagnóstico y Análisis Institucional de Ministerios de Trabajo en América Latina. Aplicación a los casos de Chile, Colombia, Paraguay y Perú”, publicado por el BID y es coautor del libro “Openness, wage gaps and unions in Chile. A micro econometric analysis”, publicado por la OCDE, ambos en 2011.

Juan Diego Trejos, costarricense, licenciado en Economía de la Universidad de Costa Rica con estudios de especialización sobre planificación del empleo en Chile. Docente de las escuelas de economía de la Universidad de Costa Rica y de la Universidad Nacional y subdirector del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de

Costa Rica, donde coordina el Programa de investigación sobre Pobreza y Desigualdad. Sus áreas de investigación son: mercado de trabajo, distribución del ingreso, pobreza y política social. Entre sus publicaciones recientes figura "The Distribution of Income in Central America" (2014) junto con T. H. Gindling y "Las consecuencias del aumento en la observancia del salario mínimo legal en Costa Rica" (2013) junto con T. H. Gindling y N. Mossaad.

Juan José Díaz, peruano, economista de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Magíster y Doctor en Economía por la Universidad de Maryland, College Park, Estados Unidos. Es investigador principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) y se desempeña también como profesor de la Maestría de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú y del programa de Economía de la Universidad de Piura, sede Lima. Sus áreas de especialización son economía del desarrollo, economía laboral y métodos cuantitativos con énfasis en evaluación de impacto. Ha publicado artículos de investigación en revistas como *Journal of Human Resources*, *Journal of Development Effectiveness*, *Research on Aging* y *Salud Pública de México*.

Alberto Riella, uruguayo, graduado en Sociología para el Desarrollo de CLAEH, Montevideo; Diploma Superior en Ciencias Sociales mención en Sociología, por FLACSO, Argentina; Diploma de Posgrado en Población y Desarrollo del CEDEM, Universidad de La Habana; y Doctor en Sociología por la Universidad Federal de Rio Grande do Sul. Es profesor e investigador titular del departamento de sociología de la Facultad de Ciencias Sociales en el área de metodología de la investigación social y sociología rural. Sus áreas de trabajo son sociología rural, mercado de trabajo y políticas públicas. Entre sus publicaciones recientes se destaca "Los efectos de la negociación colectiva y las políticas sociales sobre los trabajadores rurales en Uruguay" (2013) publicado en la Revista RURIS de la UNICAMP.

Paola Mascheroni, uruguaya, licenciada y Magíster en Sociología, graduada en la Universidad de la República. Es investigadora y docente en el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales. Sus áreas de trabajo son sociología rural y desarrollo territorial. Entre sus publicaciones recientes se encuentra "Democracia y ciudadanía en el campo. Los primeros consejos de salarios rurales en Uruguay" (2011).

Ivone Perazzo, uruguaya, licenciada y Máster en Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República. Es investigadora del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la misma Universidad. Sus áreas de trabajo son mercado de trabajo, pobreza y evaluación de políticas públicas. Es coautora del artículo "Trabajo por cuenta propia y monotributo en Uruguay" (2013) publicado en la Revista Internacional del Trabajo.

PRÓLOGO

Desde hace aproximadamente cinco años la Oficina de Países de la OIT para el Cono Sur de América Latina y la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe vienen desarrollando estudios e incentivando diálogos de políticas sobre el mercado laboral rural, buscando promover el trabajo decente en el medio rural de América Latina y el Caribe, como una forma de fortalecer la seguridad alimentaria y reducir la pobreza rural. El presente libro es parte de este proyecto conjunto y aborda un aspecto que afecta directamente la calidad del trabajo urbano y rural en la región: el cumplimiento del salario mínimo.

Esta institución laboral constituye uno de los principales instrumentos de política orientados a la protección de los trabajadores asalariados. Mediante la fijación periódica de su valor, los gobiernos procuran establecer un piso en la escala salarial que les permita a los trabajadores y trabajadoras alcanzar condiciones decentes de vida. Así lo establece el Convenio 131 sobre fijación de salarios mínimos (1970), el que señala que para la determinación de su nivel se deben tener en cuenta las necesidades de los trabajadores y de sus familias, así como también los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico y mantener un alto nivel de empleo.

El ciclo de crecimiento económico que comenzó en América Latina a principios de los años 2000 permitió que los países de la región adoptaran una política activa de salarios mínimos. Durante dicho ciclo de crecimiento la mayoría de los países de la región revalorizó este instrumento en términos reales, algunos en forma muy significativa. Este enfoque contribuyó, desde el segmento del empleo asalariado del mercado de trabajo a las estrategias de reducción de la pobreza y de la desigualdad que tuvieron una vigorosa expresión en las políticas sociales.

Sin embargo, el alcance y la efectividad de una política activa de salarios mínimos son limitados si los empleadores no cumplen con él. Una investigación conjunta de FAO, OIT y CEPAL sobre mercado de trabajo y pobreza rural y cuyos resultados dieron lugar a los libros *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina (tomos I y II)*, ya había advertido que el incumplimiento con el salario mínimo era particularmente grave en el sector rural. La presente publicación profundiza sobre este tema, comparando lo que ocurre en zonas urbanas y rurales, estimando su magnitud y examinando los factores que pueden propiciar esta situación.

El primer capítulo presenta una mirada regional y analiza la incidencia de los factores económicos e institucionales en el incumplimiento con el salario mínimo en América Latina. A continuación, en capítulos sucesivos, se presentan informes correspondientes a Chile, Costa Rica, Perú y Uruguay. Estos estudios nacionales ponen en evidencia la necesidad de revisar cada uno de los eslabones que constituyen el sistema de inspección del cumplimiento del salario mínimo, incluyendo la cantidad de inspectores en relación con el universo de empresas a supervisar, la estructura de multas y sanciones vigentes, la efectividad en la aplicación de dichas multas y la restitución de los montos adeudados a los trabajadores, así como la celeridad de todo el proceso.

El esfuerzo por mejorar el cumplimiento con el salario mínimo debería darse en forma prioritaria en el ámbito rural, ya que, como se mencionó anteriormente, el incumplimiento es mayor en dichas áreas y en particular en la agricultura. Si bien no es posible descartar alguna incidencia de factores económicos en el alto incumplimiento rural, los estudios resaltan que la acción de las inspecciones del trabajo ha sido insuficiente para enfrentar esta situación. Esto se suma a la baja sindicalización y baja negociación colectiva que caracterizan a las áreas rurales, factores que refuerzan la debilidad institucional.

La FAO y la OIT presentan este libro para aportar al diálogo sobre el papel que juega el salario mínimo en el mercado laboral y para el trabajo decente en la región, tanto en el ámbito urbano como rural. La publicación brinda una perspectiva analítica novedosa al combinar las dimensiones económica e institucional, y también ofrece una agenda de acción para impulsar una revisión de los sistemas nacionales de salarios mínimos en relación con distintos parámetros económicos, así como de los componentes de sus sistemas de inspección laboral.

El proyecto de investigación y la preparación del libro estuvieron a cargo de Andrés Marinakis, especialista de la Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina. La participación de la FAO en el proyecto estuvo a cargo de Sergio Faiguenbaum. Manuel Délano realizó la edición de los textos finales y María de la Luz Celedón efectuó la preparación de la publicación.

Raúl Benítez
Subdirector General
Representante Regional de la FAO
para América Latina y el Caribe

Elizabeth Tinoco
Subdirectora General
Directora Regional
Oficina Internacional del Trabajo para
América Latina y el Caribe

Santiago, septiembre de 2014

CAPÍTULO I

INCUMPLIMIENTO CON EL SALARIO MÍNIMO: ¿CULPA DEL NIVEL O DEBILIDAD INSTITUCIONAL?¹

Andrés Marinakis
Carmen Bueno

INTRODUCCIÓN

Si bien la política de salarios mínimos es muy importante en la mayoría de los países de América Latina, en su aplicación ha atravesado por diferentes ciclos y sufrido el impacto de crisis económicas de variada naturaleza, perdiendo en la mayor parte de los casos su sentido de largo plazo. Hace medio siglo, en los años setenta, los salarios mínimos sufrieron los efectos de la alta inflación y posteriormente incluso el embate de situaciones hiperinflacionarias. En los años ochenta, mientras la región atravesaba el período de la llamada “década perdida” por la crisis de la deuda externa y su impacto económico y social, las políticas de ajuste repercutieron con especial vigor en aquellos países donde los salarios mínimos cubren a los empleados públicos o determinan beneficios sociales mínimos. En los años noventa, cuando varios países de la región se abrieron al comercio internacional, la contención de los salarios mínimos sirvió como una estrategia para mejorar la competitividad a partir del predominio de salarios bajos.

Estos ejemplos reflejan que en su vasta historia, el salario mínimo ha sido una política que ha ido mucho más allá de su objetivo principal, que es proteger a los trabajadores de más bajos salarios estableciendo un piso salarial digno. Más aún, incluso se podría afirmar que en su trayectoria histórica, el objetivo primero de esta herramienta se ha ido desdibujando.

Sin embargo, a partir de comienzos de los años dos mil se observa que en la mayoría de los países de la región la política de salarios mínimos ha retomado protagonismo. Desde 2003, en América Latina se inicia un ciclo de crecimiento económico vigoroso, que fue transitoriamente interrumpido por la crisis financiera internacional de fines de 2008, y paralelamente se registra la aplicación de una política más activa de salarios mínimos, que se tradujo en importantes mejoras de su poder adquisitivo.

¹ Los autores agradecen los comentarios de Patrick Belser, Gerhard Reinecke y Mario Velásquez a una versión preliminar de este capítulo. Asimismo, agradecen la colaboración del SIALC en el procesamiento de las encuestas de hogares de los países y en la base de datos sobre salarios mínimos y a la CEPAL por los procesamientos necesarios para el cálculo del salario mínimo de subsistencia.

La discusión de los reajustes del salario mínimo suele ser muy apasionada en los países de la región, pero una vez efectuados los aumentos el asunto pasa a un segundo plano hasta que llega el momento del siguiente ajuste. Esta aproximación podría hacer suponer que el cumplimiento con el salario mínimo no presentaría mayores problemas. Pero se trata de una óptica equivocada. Una revisión de los indicadores disponibles concluye que existen problemas de incumplimiento con este. Una posibilidad es que se considere que el incumplimiento no es factible de reducir dado que el salario mínimo se fijó en niveles muy altos para determinados segmentos de la economía. De acuerdo con esta última perspectiva, que los salarios mínimos sean altos en relación con los salarios promedio de la economía sería un factor que contribuye a la elevada incidencia del empleo informal en muchos países (OCDE, 2014) y, en consecuencia, si el nivel relativo del salario mínimo fuera más bajo, el funcionamiento del mercado del trabajo sería mejor². Esta visión no debería llevar al extremo: si el salario mínimo estuviese situado muy por debajo de los salarios promedios de una economía, perdería toda utilidad como instrumento capaz de garantizar un piso mínimo salarial digno a los trabajadores.

Desde una perspectiva institucional es factible una mirada complementaria a las anteriores. Tal como sucede con toda legislación y regulación, el cumplimiento con el salario mínimo requiere de un sistema extendido de inspecciones a establecimientos que aplique multas y sanciones en forma efectiva y que resulten ser disuasivas para el empleador. En un artículo pionero en la materia, Ashenfelter y Smith (1979) efectuaron el cálculo económico del cumplimiento con el salario mínimo en los Estados Unidos, comparando el castigo esperado (que está en función de la probabilidad de ser encontrado en situación de incumplimiento y del monto de la multa) con el beneficio esperado de no ser detectado (que está en función de la probabilidad de ser inspeccionado y del ahorro por pago de un salario inferior al mínimo). En ese estudio, como en otros que siguieron esa misma línea (Weil, 2005), se concluye que se requiere de una institucionalidad efectiva (con inspección, multas y sanciones y diligencia en su aplicación) para mejorar los niveles de cumplimiento con el salario mínimo, incluso en un país como los Estados Unidos, donde este se encuentra en un nivel relativamente bajo.

Los cuatro estudios nacionales que se presentan en este libro procuraron analizar el cumplimiento con el salario mínimo en cada país (Chile, Costa Rica, Perú y Uruguay) tomando en consideración ambas perspectivas, es decir, tanto los aspectos relativos al nivel del salario mínimo, como también los factores institucionales. En este capítulo introductorio se expone una visión comparada de estos cuatro países, a la vez que otra de conjunto, más representativa de América Latina, cuando se cuenta con información disponible. Del análisis se concluye que, quitando las situaciones extremas, cuando el salario mínimo es muy bajo o sumamente alto respecto del salario promedio, el mejor o peor cumplimiento con el salario mínimo está determinado por la calidad de la institucionalidad vigente. Por lo tanto, además

² Este sería el principio implícito aplicado en la ponderación del salario mínimo en el *Doing Business Indicators* del Banco Mundial. Recientemente se introdujo una revisión, estableciendo que la ausencia de salarios mínimos o su incumplimiento constituiría una "flexibilidad excesiva" (véase Lee, 2012).

de analizar el nivel del salario mínimo, se requiere revisar las instituciones que existen para verificar su cumplimiento.

Este capítulo se ha estructurado en seis secciones, además de esta introducción. En la sección A se presentan los casos de estudios en los países considerados (Chile, Costa Rica, Perú y Uruguay). En la sección B se describe sucintamente el campo de aplicación del salario mínimo en América Latina. En la sección C se analiza el nivel del salario mínimo en los países de América Latina a partir de distintos indicadores económicos y salariales, así como respecto de las necesidades básicas de los trabajadores y sus familias. En la sección D se presentan los factores institucionales determinantes del cumplimiento del salario mínimo, con foco en los sistemas de inspección del trabajo en los países considerados. En la sección E se examina cómo inciden en el cumplimiento de este instrumento, el nivel del salario mínimo y los aspectos institucionales. El trabajo finaliza en la sección F con la presentación de las conclusiones.

A. PAÍSES SELECCIONADOS PARA ESTE ESTUDIO

Para esta investigación se seleccionaron cuatro países, procurando que estos casos abarcaran distintos sistemas de salarios mínimos, diversas estructuras del mercado de trabajo, así como también diferentes niveles relativos. Se dejaron de lado aquellos países en que el salario mínimo es sumamente bajo (lo que en la práctica elimina su incumplimiento) o extremadamente alto (por ejemplo, cuando el salario mínimo es superior al salario promedio).

Además de obtener una perspectiva general sobre el nivel de incumplimiento nacional del salario mínimo en estos países, interesaba indagar respecto de las diferencias en segmentos del mercado de trabajo que cuentan con mayor institucionalidad (como, por ejemplo, presencia de sindicatos y de la inspección del trabajo) en comparación con otros segmentos más débiles (con bajo grado de organización sindical, y donde no hay inspección laboral o esta es más escasa). Por esta razón, junto con indagar sobre el incumplimiento con el salario mínimo en el sector urbano, se hizo lo mismo en el sector rural de estos países³.

En Chile se aplica un sistema de salario mínimo simple, con reajustes anuales, estableciendo un nivel nacional para los trabajadores asalariados del sector privado de 18 a 65 años y otro inferior para los menores de 18 años y mayores de 65 años. Por otro lado, se destaca la aplicación sistemática de una política que ha buscado la valorización real del salario mínimo durante más de 20 años, por lo que se transforma en un caso atípico en la región. En este sentido, resultaba interesante estudiar si los aumentos reales sostenidos en el tiempo habían llevado a un mayor incumplimiento del salario mínimo.

³ Estudios recientes sobre el mercado de trabajo en el sector rural ya habían detectado un alto incumplimiento con el salario mínimo (FAO, OIT, CEPAL, 2010 y 2011).

En Costa Rica se observa un sistema de salarios mínimos múltiple, más característico de los países de América Central, diferenciando principalmente calificación del trabajador. Estos salarios mínimos se aplican tanto en el área urbana como en la rural. A lo largo de los años dos mil los reajustes periódicos (semestrales) se efectuaban aplicando una fórmula que compensaba la pérdida de poder adquisitivo debido a la inflación, pero que no consideraba mejoras reales. En un contexto de crecimiento económico sostenido en esos años era factible esperar un aumento de los salarios de mercado, así como también un avance en el cumplimiento con el salario mínimo. Por otra parte, en 2010 el Gobierno de Costa Rica decidió lanzar una campaña pública de difusión sobre el salario mínimo, con el objetivo de aumentar el conocimiento de esta política y elevar su cumplimiento.

En el caso del Perú, el sistema de salario mínimo es simple, con un nivel general de aplicación nacional para todos los asalariados del sector privado, tanto urbano como rural, excluyendo al trabajo doméstico. El salario mínimo se reajusta en forma irregular, lo que ha llevado a importantes variaciones en el nivel real. Este país tiene un mercado de trabajo que se caracteriza por su alto nivel de informalidad, si bien en los años más recientes ha venido aumentando el empleo asalariado formal, así como también el salario mínimo real, de forma consistente con el dinamismo que registra el crecimiento económico del Perú. En este caso, resultaba interesante estudiar si el nivel de incumplimiento del salario mínimo se veía afectado por las fluctuaciones en el nivel real, así como por el contexto de informalidad.

Por último, el Uruguay cuenta con un salario mínimo simple, de aplicación nacional para todos los asalariados del sector privado urbano. Hasta el año 2005 también se fijaba un nivel específico para el sector rural. Durante el período analizado el Uruguay tuvo una primera parte en que el salario mínimo era extremadamente bajo. Un cambio institucional que eliminó el vínculo entre el salario mínimo y las prestaciones sociales permitió un cambio radical de enfoque, que se tradujo en la adopción de una política de rápida recuperación del salario mínimo real en un contexto de crecimiento económico. En este caso, resultaba de interés analizar si la recuperación real del valor del salario mínimo desde niveles muy bajos condujo a un mayor incumplimiento de este instrumento. Por otro lado, al mismo tiempo que se adoptó una política de salarios mínimos más activa, el gobierno decidió reinstaurar los Consejos de Salarios a nivel de rama y subrama, para la determinación tripartita de salarios mínimos por categoría ocupacional. Esto también resulta un elemento institucional distintivo, puesto que la política salarial no se limita únicamente a la determinación del salario mínimo nacional, como en los otros países analizados.

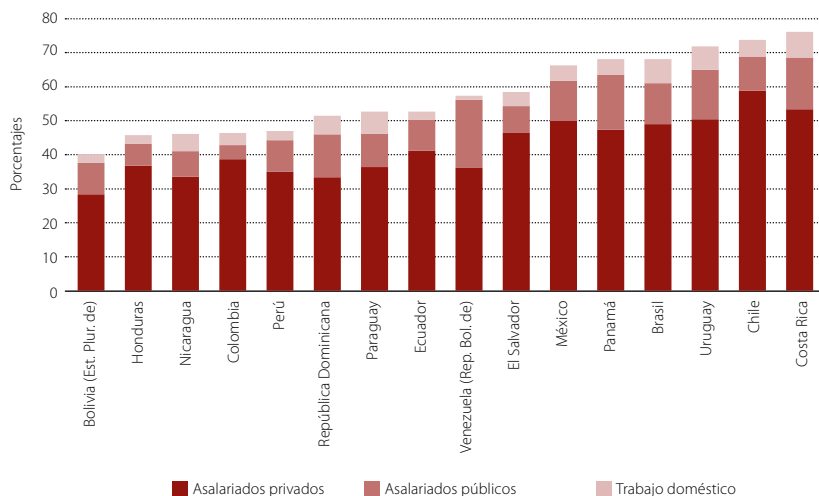
En la medida en que se disponga de información, el análisis de lo sucedido en estos cuatro países se situará en un contexto regional, a partir de la presentación de datos de otros países de América Latina.

B. CAMPO DE APLICACIÓN DE LOS SALARIOS MÍNIMOS

Una primera aproximación al ámbito de aplicación de los salarios mínimos requiere de una identificación de los trabajadores en relación de dependencia (asalariados privados, asalariados del sector público y trabajo doméstico), por lo que están excluidos los trabajadores por cuenta propia, los empleadores y los trabajadores familiares no remunerados. Con este primer acercamiento se puede observar que el grado de asalarización de los mercados de trabajo de la región varía de forma significativa según los países. En 2011, los asalariados como porcentaje del total de ocupados iban desde un mínimo de un 40% de la fuerza de trabajo en Bolivia (Estado Plurinacional de), a niveles superiores al 70% en el Uruguay, Chile y Costa Rica (véase el Gráfico 1).

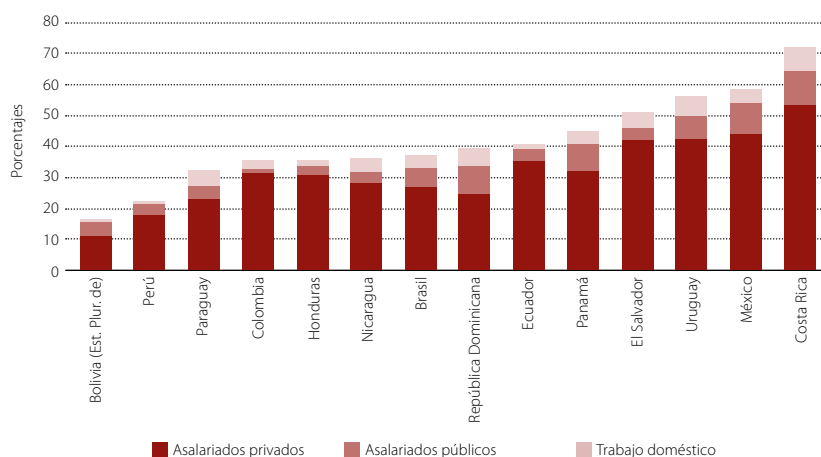
Gráfico 1

América Latina (16 países): Asalariados como porcentaje del empleo total, 2011



Fuente: Elaboración OIT-SIALC (Sistema de Información y Análisis Laboral de América Latina y el Caribe), con base en encuestas de hogares.

Si se examinan las cifras sobre el sector rural, es posible observar que los asalariados representan un porcentaje inferior al promedio nacional. De los 14 países con información disponible, solamente en cuatro había más de la mitad de asalariados en relación con el total de ocupados en el sector rural. Las menores diferencias con el nivel nacional se registraron en Costa Rica, México y El Salvador (véase el Gráfico 2). Esta presencia inferior de empleo asalariado en el sector rural se traduce en que la política de salarios mínimos tendrá un impacto más bajo en la determinación de los ingresos del trabajo en el ámbito rural.

Gráfico 2**América Latina (14 países): Asalariados rurales como porcentaje del empleo rural total, 2011**

F

ente: Elaboración OIT-SIALC (Sistema de Información y Análisis Laboral de América Latina y el Caribe), con base en encuestas de hogares.

Sin embargo, no todos los asalariados de un país están cubiertos por la política de salarios mínimos. Por lo general, en América Latina los salarios mínimos se aplican al sector privado y no al sector público. De los 17 países analizados, solo en cuatro se extiende la cobertura del salario mínimo a los asalariados del sector público: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de)⁴. Aunque en el resto de los países no existe una obligación legal al respecto, es evidente que los salarios del sector público toman como referencia el nivel del salario mínimo, así como también la magnitud de sus reajustes al determinar sus propios niveles y ajustes. De esta forma, se podría considerar que el salario mínimo tiene una incidencia indirecta sobre los salarios del sector público.

Otro caso particular corresponde a los asalariados del trabajo doméstico, un sector que se caracteriza por sus bajos salarios y alta precariedad laboral. En la mayoría de los países de la región, la política de salarios mínimos cubre a los trabajadores domésticos. De los 17 países analizados, solo en El Salvador y el Perú se excluye al trabajo doméstico del ámbito de aplicación de los salarios mínimos. En el resto de los países, sin embargo, la cobertura del trabajo doméstico se observa que en algunos casos está situada en niveles muy inferiores del resto de los asalariados privados. Por ejemplo, en Costa Rica el salario del trabajo doméstico corresponde a un 59% del nivel establecido para los trabajadores no calificados, considerando el piso salarial aplicable a todos los asalariados del sector privado. En el caso

⁴ Información relevada de la base de datos de Legislación sobre Condiciones de Trabajo y Empleo (OIT, Ginebra).

del Paraguay se registra una relación similar entre el salario mínimo para el trabajo doméstico y el nivel establecido para las actividades no especificadas, que cumple el papel de piso mínimo para el sector privado. En Chile también existía un salario mínimo inferior para el trabajo doméstico, pero en 2009 comenzó un proceso de unificación con el nivel general por mes, el cual se alcanzó en 2011. No obstante, cabe señalar que la jornada legal para el trabajo doméstico es mucho más extensa que para el trabajador del sector privado, por lo que en definitiva el salario mínimo por hora trabajada continúa siendo inferior para el trabajo doméstico.

C. NIVEL DEL SALARIO MÍNIMO EN DISTINTAS DIMENSIONES

Como ya se mencionó, el nivel del salario mínimo constituye un elemento fundamental para que este cumpla con su papel principal, así como también un determinante de su nivel de cumplimiento. Un salario mínimo muy bajo seguramente tendrá un alto grado de cumplimiento, pero será insuficiente en su misión de proporcionar un ingreso que permita satisfacer las necesidades básicas de los trabajadores y sus familias. En cambio, un salario mínimo elevado podrá satisfacer de mejor manera esas necesidades, siempre y cuando no redunde en la destrucción de empleo y su cumplimiento sea efectivo. Estas dos dimensiones forman parte del Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), de la OIT, el cual plantea que para la determinación del nivel de este instrumento deberían considerarse las necesidades de los trabajadores, los factores económicos, incluidos los requerimientos para el desarrollo económico, los niveles de productividad, así como también la importancia de alcanzar un alto nivel de empleo⁵.

En general, las evaluaciones que se realizan respecto del nivel del salario mínimo lo comparan con la mediana salarial (denominado índice de Kaitz) o bien con el salario promedio. Este indicador brinda una pauta del nivel del salario mínimo en relación con los salarios que son pagados por las empresas, reflejando, en cierta medida, la capacidad de pago de estas. Para complementar dicha perspectiva, se podría comparar el salario mínimo con el producto interno bruto (PIB) per cápita o por ocupado de un país, como una aproximación a su grado de desarrollo⁶. Por último, no es posible evaluar el nivel del salario mínimo sin tomar en consideración su capacidad de compra y en qué medida permite satisfacer las necesidades básicas de un trabajador y su familia o, más concretamente, superar los umbrales de pobreza.

⁵ Disponible en: (www.ilo.org/dyn/normlex/es).

⁶ Hay que tener en cuenta, sin embargo, que el PIB de algunos países puede estar fuertemente determinado por unos pocos sectores, como el petróleo o la minería, por ejemplo, y no sea adecuadamente representativo del nivel de desarrollo de la economía en general.

1. Comparación regional del salario mínimo en dólares y en paridad de poder de compra

Si se ordenan los países de la región de acuerdo con su salario mínimo en dólares corrientes, para tener una primera idea de su nivel relativo, se puede observar que los países estudiados se encuentran situados desde niveles medio bajos hasta altos. En 2000 tanto el Uruguay como el Perú tenían un salario mínimo en dólares inferior al promedio regional. Durante el período 2000-2011 se observa un progreso relativo del salario mínimo en el Uruguay y un retroceso del Perú, mientras que el nivel del salario mínimo en Chile se acerca al de Costa Rica.

Cuadro 1

**América Latina (16 países): Nivel de los salarios mínimos, 2000 - 2011
(en dólares corrientes)**

País	2000	País	2011
Nicaragua	47,3	Bolivia (Estado Plurinacional de)	116,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	57,3	Nicaragua	117,2
Honduras	64,1	México	121,5
Brasil	80,5	República Dominicana	148,9
Ecuador	84,5	El Salvador	184,8
Uruguay	87,6	Perú	227,3
México	96,6	Ecuador	264,0
República Dominicana	108,6	Guatemala	277,1
Guatemala	111,8	Colombia	288,1
Perú	113,9	Honduras	307,5
Colombia	124,6	Uruguay	310,7
El Salvador	125,3	Panamá	318,2
Chile	178,0	Venezuela (República Bolivariana de)	324,0
Paraguay	192,1	Brasil	324,9
Venezuela (República Bolivariana de)	200,2	Chile	366,0
Costa Rica	201,0	Costa Rica	382,1
Panamá	223,4	Paraguay	384,4
Promedio América Latina	123,3	Promedio América Latina	262,6

Fuente: Elaboración OIT con base en datos nacionales.

Tomando en consideración la paridad de poder de compra, sin embargo, se puede apreciar que en 2000 el salario mínimo en el Uruguay era el más bajo de la región y que, a pesar del progreso registrado en el período, continúa situado en 2011 por debajo del nivel del salario

mínimo del Perú en ese mismo año, el cual se mantiene en torno al promedio regional. Chile y Costa Rica, en cambio, se encuentran entre los niveles más altos y en el período presentan un pequeño avance relativo respecto del resto de América Latina.

Cuadro 2

América Latina (16 países): Salarios mínimos en dólares ajustados por poder de paridad de compra

País	2000	País	2011
Uruguay	99,1	México	173,9
Nicaragua	99,8	República Dominicana	216,6
Brasil	124,8	Nicaragua	241,6
Honduras	131,4	Bolivia (Estado Plurinacional de)	242,7
México	137,1	Uruguay	294,6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	142,0	Brasil	297,4
República Dominicana	175,0	El Salvador	308,0
Perú	233,9	Perú	368,5
El Salvador	236,4	Guatemala	385,2
Guatemala	242,6	Colombia	396,5
Chile	260,2	Panamá	461,2
Colombia	263,4	Ecuador	463,2
Ecuador	264,2	Chile	468,1
Costa Rica	332,8	Honduras	470,9
Panamá	338,5	Costa Rica	488,0
Paraguay	420,7	Paraguay	578,2
Promedio América Latina	218,9	Promedio América Latina	365,9

Fuente: Elaboración OIT con base en datos nacionales, poder de paridad de compra con base en Banco Mundial.

Otro aspecto interesante surge de comparar el salario mínimo con el PIB per cápita, tomado como un índice del desarrollo relativo de los países (véase el Cuadro 3). Esta nueva perspectiva permite observar una distribución bastante distinta a la reflejada en los cuadros 1 y 2. De acuerdo con este criterio, los salarios mínimos del Uruguay y de Chile se encuentran en niveles bajos en comparación con el nivel de desarrollo de estos países, mientras que los del Perú y Costa Rica están situados en niveles medio-altos. Los cambios registrados en esta relación a lo largo del período 2000-2011 revelan que mientras en el Uruguay el incremento del salario mínimo estuvo por encima de la variación del PIB per cápita, en Chile, el Perú y Costa Rica la situación fue la contraria, de forma que en estos tres países se produjo un ajuste en dicha relación.

Más allá de los cuatro países que son objeto de estudio de este libro, destacan los extremos de esta distribución. En el extremo inferior, el salario mínimo de México equivale al 15% del PIB per cápita. En el extremo superior, el salario mínimo de Guatemala, Paraguay y Honduras está por encima del PIB per cápita. Mientras que el primer caso parecería indicar que el salario mínimo estaría fijado en un nivel poco significativo, en los países del segundo caso seguramente se presentarían importantes niveles de incumplimiento.

Cuadro 3
América Latina (17 países): Relación del salario mínimo / PIB per cápita (dólares corrientes)
(en porcentajes)

País	2000	País	2011
Uruguay	0,15	México	0,15
México	0,21	Uruguay	0,27
Brasil	0,26	Chile	0,30
Chile	0,42	Brasil	0,31
República Dominicana	0,47	República Dominicana	0,33
Venezuela (República Bolivariana de)	0,50	Venezuela (República Bolivariana de)	0,36
Nicaragua	0,57	Panamá	0,46
Costa Rica	0,59	Perú	0,46
Colombia	0,60	Colombia	0,48
Perú	0,67	Costa Rica	0,53
Honduras	0,67	El Salvador	0,60
El Salvador	0,68	Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,60
Ecuador	0,69	Ecuador	0,62
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,70	Nicaragua	0,86
Panamá	0,70	Guatemala	1,04
Guatemala	0,78	Paraguay	1,17
Paraguay	1,50	Honduras	1,65
Promedio América Latina	0,60	Promedio América Latina	0,60

Fuente: Elaboración OIT con base en datos nacionales, PIB per cápita en dólares con base en Banco Mundial.

2. Nivel del salario mínimo en relación con los salarios del mercado

Otra comparación de referencia importante para evaluar el nivel del salario mínimo es su relación con los salarios pagados efectivamente en la economía, dado que en cierta medida este indicador se puede asimilar a la capacidad de pago de las empresas. En su *Informe mundial sobre salarios 2008*, la OIT señala que la relación del salario mínimo y los salarios promedio difería mucho entre países, pero que la mayor frecuencia estaba situada en torno

al 40% del salario promedio (OIT, 2008). Una medida alternativa está dada por la relación entre el salario mínimo y la mediana salarial. Si el salario promedio se encuentra lejos de la mediana salarial en los países en desarrollo es una indicación de que la distribución de los salarios está muy concentrada en los segmentos de salarios bajos (Belser y otros, 2013).

Empero debe destacarse que los resultados de distintas mediciones no son estrictamente comparables puesto que pueden existir diferencias metodológicas significativas. Una diferencia podría provenir del salario mínimo considerado en aquellos países que cuentan con salarios mínimos múltiples, dado que sería posible calcular un promedio ponderado de los salarios mínimos, tomar el nivel de referencia para la manufactura del sector urbano y de la agricultura para el sector rural, o bien considerar el nivel más bajo de la escala.

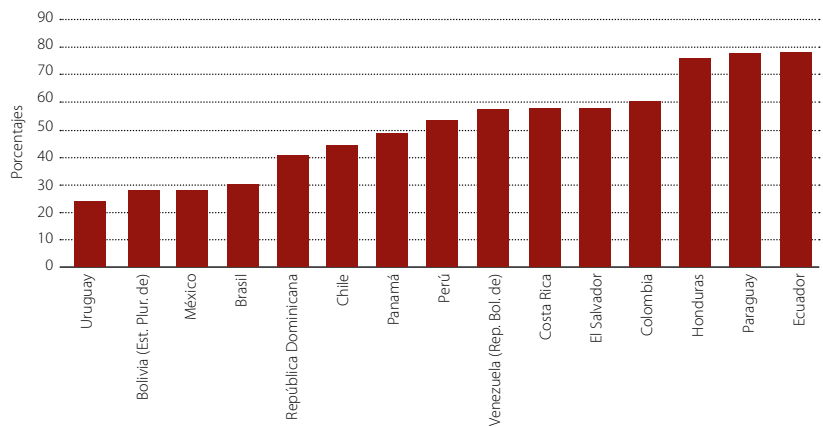
Un grupo adicional de diferencias puede provenir de las estimaciones de los salarios de mercado. Por ejemplo, es factible utilizar distintas fuentes de información salarial: encuestas de hogares, encuestas de establecimientos o registros administrativos de la seguridad social. Las primeras captan a todos los asalariados, mientras que las segundas tienen información únicamente de los asalariados registrados, quienes usualmente perciben salarios más altos. Otra diferencia surge de considerar a todos los trabajadores asalariados privados, o bien incluir solo a los asalariados de jornada completa. Tomar este último camino significaría sobrestimar los salarios promedio (o la mediana salarial) porque, por lo general, los trabajadores a tiempo parcial tienen salarios por hora inferiores. Por último, se debe tener el cuidado de comparar los salarios mínimos líquidos (descontando las cotizaciones obligatorias a la seguridad social de cargo de los trabajadores) o brutos, según corresponda a la información relevada para los salarios de mercado. En la mayoría de los países de América Latina las encuestas de hogares preguntan por los salarios brutos, pero en México, Paraguay y Chile, por ejemplo, las encuestas de hogares levantan los salarios líquidos, por lo que resulta necesario compararlos con los salarios mínimos líquidos.

En aquellos países con salario mínimo múltiple, en este capítulo se usó el salario mínimo de referencia general: el salario mínimo de los trabajadores no calificados en el caso de Costa Rica, el salario mínimo para actividades no especificadas en el caso del Paraguay y en los de El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana se tomó el salario mínimo de la industria para el sector urbano (en los cuadros de referencia general) y el de la agricultura para el sector rural (en las estimaciones de incumplimiento).

En el Gráfico 3 se presenta la relación del salario mínimo y el salario medio en 15 países de la región. El Uruguay se encuentra entre los países con la relación más baja (24%), a pesar del fuerte incremento experimentado a partir de 2005, debido a que durante el mismo período también crecieron muy fuertemente los salarios promedio. Chile aparece por debajo del promedio con una relación del 44,5%, mientras que el Perú, con un 53,6%, se encuentra prácticamente en el promedio regional. De los cuatro países estudiados, Costa Rica aparece con la relación más alta (58,1%), aunque en un rango inferior a Honduras, Paraguay y Ecuador,

que bordean el 80%. En el Cuadro 4 se puede observar la relación entre el salario mínimo y el promedio y mediana salarial tanto a nivel nacional, como en los sectores urbano y rural.

Gráfico 3
América Latina (15 países): Salario mínimo como proporción del salario medio por hora, 2011
(en porcentajes)



Fuente: Datos de Chile, Costa Rica, Perú y Uruguay corresponden a estudios nacionales; los salarios medios del resto de los países fueron calculados por OIT-SIALC (Sistema de Información y Análisis Laboral de América Latina y el Caribe) con base en las encuestas de hogares.

Cuadro 4
Casos de estudio (4 países): Salario mínimo en relación con el promedio y a la mediana salarial por hora, 2011
(en porcentajes)

País	Salario mínimo/Salario promedio			Salario mínimo/Mediana salarial		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Chile	44,5	43,0	62,5	62,2	58,9	74,5
Costa Rica	58,1	51,8	76,2	79,9	74,3	93,3
Perú	53,6	51,3	75,5	76,3	73,7	94,9
Uruguay	24,0	22,2	31,9	31,4	30,5	40,0

Fuente: Estudios nacionales de casos.

Estos indicadores se encuentran por encima de los rangos habituales de países desarrollados, lo que podría sugerir que los salarios mínimos están fijados en niveles altos. Sin embargo, es importante considerar ciertos aspectos institucionales que se presentan en los países en

desarrollo y que estarían determinando salarios de mercado inferiores a los potenciales, así como un aspecto metodológico.

En los aspectos institucionales se destaca la debilidad de la negociación colectiva y la sindicalización en la mayoría de los países en desarrollo y particularmente en tres de los cuatro países analizados. Tal es el caso de Chile, Costa Rica y el Perú, mientras que, por el contrario, la reinstalación de los Consejos de Salarios en el Uruguay en 2005 ha permitido una negociación colectiva con una cobertura muy amplia y fuertes aumentos de salarios. Por otra parte, como se describe más adelante, la debilidad del sistema de inspección en la detección del incumplimiento, las bajas penalidades, los largos procesos administrativos y la baja eficacia de las compensaciones a los trabajadores en las situaciones identificadas resulta, en la práctica, en un desincentivo para que se cumpla con el salario mínimo, lo que redundaría en un salario promedio o mediano más bajo que si el incumplimiento fuese menor. Por tanto, se podría plantear que los salarios promedio o medianos subestiman en alguna medida la capacidad de pago de los empleadores debido a los dos factores señalados.

De los aspectos metodológicos cabe señalar que los indicadores habitualmente producidos por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) incluyen únicamente a los trabajadores de tiempo completo en sus estimaciones de salario promedio o mediano. Si se tiene en cuenta que los salarios por hora de los trabajadores a tiempo parcial son habitualmente menores a los trabajadores de jornada completa, se puede concluir que los salarios promedio del total de asalariados deberían ser inferiores a los estimados y, en consecuencia, su relación con el salario mínimo sería más alta.

3. Nivel del salario mínimo en relación con las necesidades de los trabajadores y sus familias

Otra medida para evaluar si el salario mínimo es alto o bajo resulta de comparar su nivel con la línea de pobreza. En ese caso, corresponde utilizar el salario mínimo líquido para el cálculo, descontando las cotizaciones obligatorias a la seguridad social de cargo del trabajador en cada país⁷.

Las líneas de pobreza establecen el ingreso o gasto mínimo que permite mantener un nivel de vida adecuado, según ciertos estándares elegidos (Feres y Mancero, 2001). Se considera pobres a aquellas personas que tienen un ingreso inferior al valor de una canasta de bienes y servicios, tanto alimentarios como no alimentarios. En América Latina, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estima las líneas de pobreza nacionales con base en las canastas básicas específicas de cada país, respetando las estructuras de consumo prevalecientes en estos. Las líneas de pobreza se expresan en términos per cápita,

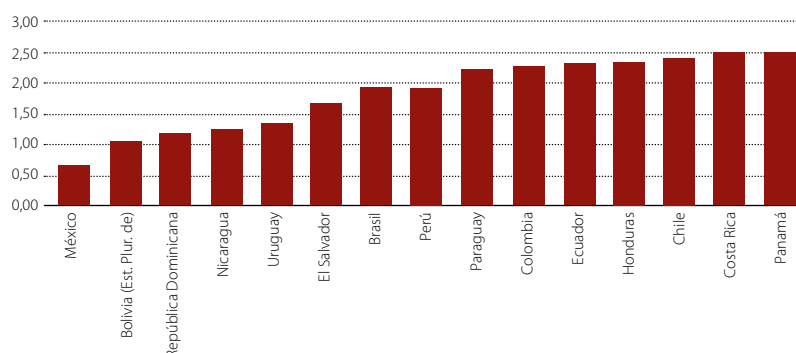
⁷ En los cuatro países sobre los que se realizaron estudios nacionales para este libro se tomó esa referencia, mientras que en el resto de la región se usó la información de la *Social Security Administration* (2012).

independientemente del sexo o la edad de la persona y se determina una línea para las zonas urbanas y otra diferente para las zonas rurales.

En el ámbito urbano, un trabajador que perciba el salario mínimo líquido en México estaría situado por debajo de la línea de pobreza por persona, en el Uruguay estaría un 34% por encima, mientras que en el Perú casi alcanzaría a cubrir las necesidades de dos personas. Chile y Costa Rica se encuentran en el rango más alto, sólo superados por Panamá, y el salario mínimo alcanzaría a cubrir las necesidades de 2,5 personas (véase el Gráfico 4). Por tanto, es posible afirmar que el Uruguay y el Perú registran un nivel bajo de salario mínimo de acuerdo con este criterio, mientras que Chile y Costa Rica tienen un nivel medio, puesto que un trabajador que percibe el salario mínimo no alcanza a sacar de la pobreza a una familia de tres miembros.

Gráfico 4

América Latina (15 países): Salario mínimo líquido en relación con la línea de pobreza urbana, 2011
(en número de líneas de pobreza por persona)



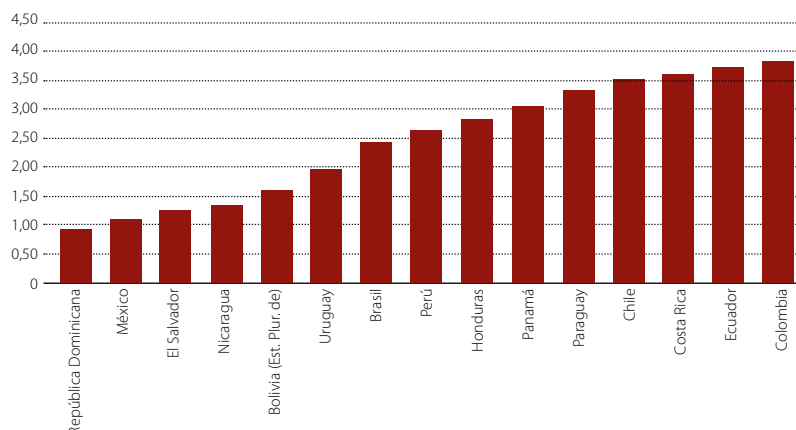
Fuente: Elaboración OIT con base en línea de pobreza urbana por persona de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: Los datos de El Salvador, Honduras y México corresponden a 2010 y los de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Nicaragua, a 2009.

La línea de pobreza de las zonas rurales es en todos los casos inferior a la de las zonas urbanas. En aquellos países donde el salario mínimo de referencia es el mismo para las dos comparaciones, eso resulta en que el salario mínimo líquido cubre mayor número de líneas de pobreza en el ámbito rural. En cinco países centroamericanos se utilizó como referencia el salario mínimo para la agricultura, que es inferior al empleado para el sector urbano (manufactura). En República Dominicana y México, el salario mínimo líquido era prácticamente igual a la línea de pobreza rural por persona, mientras que en el Uruguay estaba cerca de dos líneas de pobreza. El Perú, Chile y Costa Rica se encontraban en un rango de 2,6 y 3,6 líneas de pobreza (Gráfico 5).

Gráfico 5

América Latina (15 países): Salario mínimo líquido en relación con la línea de pobreza rural, 2011
(en número de líneas de pobreza por persona)



Fuente: Elaboración OIT con base en línea de pobreza rural por persona de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota. Los datos de El Salvador, Honduras y México corresponden a 2010 y los de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Nicaragua corresponden a 2009. En El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana se utilizó el salario mínimo para la agricultura.

Considerando el tamaño promedio de los hogares en cada país, en la zona urbana un salario mínimo líquido sería insuficiente para sacar de la pobreza a una familia en todos los casos⁸. En la zona rural un salario mínimo líquido alcanzaría justo a cubrir la línea de pobreza de un hogar en Chile, Colombia, Costa Rica, Panamá y Ecuador.

Además del tamaño del hogar, un ejercicio más completo debería tomar en consideración también el número de ocupados por hogar. Para esto se calculó el salario mínimo de subsistencia (SMS) de cada país, esto es, el ingreso necesario para que un hogar promedio (considerando su tamaño y sus ocupados) alcance la línea de la pobreza (Belsery Sobeck, 2012). El salario mínimo de subsistencia se calcula multiplicando la línea de pobreza por persona por el tamaño promedio del hogar, dividido por el número de ocupados por hogar. Para calcular los ocupados se tomaron en consideración todos los ocupados con ingresos por trabajo y se ajustó para alcanzar la jornada completa legal. Para el tamaño del hogar se emplearon dos criterios alternativos. En el primero se calculó el promedio, independientemente de la edad de los miembros del hogar. En el segundo se distinguió entre los mayores y menores

⁸ Si bien el salario mínimo no constituye el único instrumento de política para combatir la pobreza (varias políticas sociales tienen ese objetivo), aquí se quiere resaltar si un empleo de salario mínimo resuelve o no la situación de pobreza.

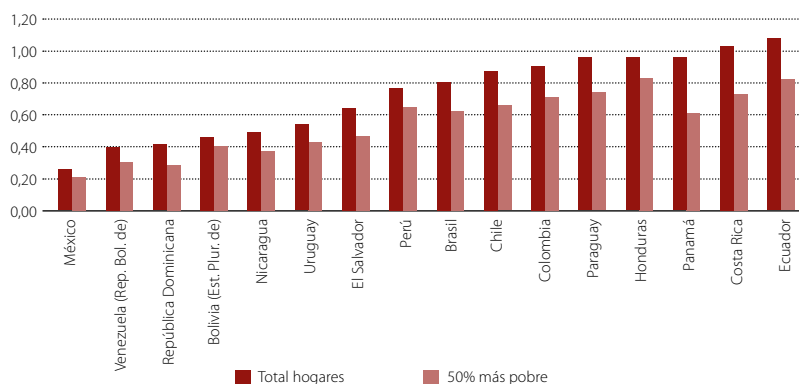
de 18 años, con el fin de ponderar el tamaño de la familia⁹. Cabe señalar que la línea de pobreza que calcula la CEPAL se trata de un promedio del hogar y, en consecuencia, no resulta estrictamente aplicable un cálculo ponderado que considere las distintas necesidades de los miembros del hogar y las economías de escala que se observan en sus gastos. De todas formas, se incluye el cálculo como información adicional (véase anexo).

En el Gráfico 6 se presenta la relación del salario mínimo líquido y el salario mínimo de subsistencia (sin ponderar según la edad de los miembros del hogar) para 2011 a nivel nacional. Se observa que el Ecuador y Costa Rica tendrían un salario mínimo líquido levemente superior al salario mínimo de subsistencia, mientras que el Paraguay, Honduras y Panamá estarían muy cerca de alcanzarlo. Chile y el Perú se sitúan en la mitad de la distribución, mientras que en el Uruguay el salario mínimo líquido apenas supera la mitad del SMS.

También se pone un foco sobre la situación de los hogares de la mitad más pobre de cada país, considerando que, por lo general, el tamaño de sus hogares es mayor que el promedio y, además, el nivel de ocupación es inferior que el promedio (véase el Gráfico 6). Se observa que en ningún país de la región el salario mínimo líquido alcanza el salario mínimo de subsistencia requerido para este grupo de la población. La brecha entre el indicador del total nacional y de los hogares del 50% más pobre varía desde 10 puntos porcentuales en el Uruguay y el Perú, a 22 puntos porcentuales en Chile y 25 puntos porcentuales en el caso de Costa Rica.

Gráfico 6

América Latina (16 países): Salario mínimo líquido en relación con el salario mínimo de subsistencia (sin ponderar), 2011



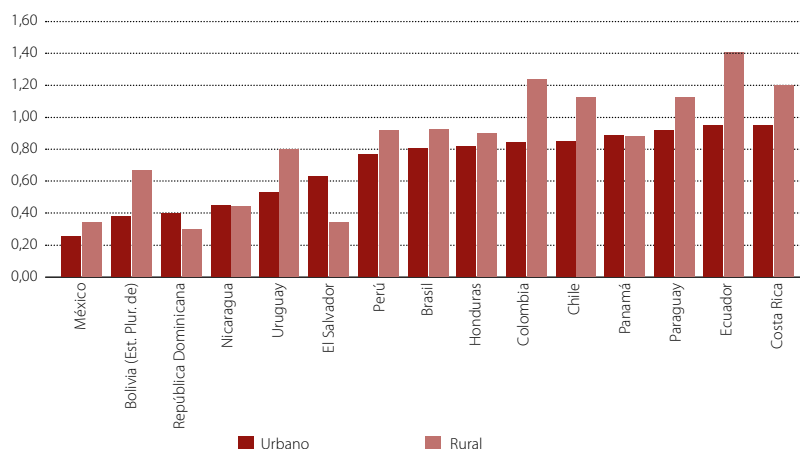
Fuente: Elaboración OIT con base en procesamientos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a partir de encuestas de hogares.

⁹ En dicha ponderación, el primer adulto equivale a 1, el segundo adulto equivale a 0,7, mientras que los menores de 18 años equivalen a 0,5 (Belser y Sobeck, 2012).

Al considerar las dimensiones urbana y rural se encuentran diferencias muy notorias. En el ámbito urbano el salario mínimo líquido es inferior al salario mínimo de subsistencia en todos los casos. En las zonas rurales, en cinco países se observan salarios mínimos por encima del SMS, mientras que los restantes países no alcanzan ese nivel. El Uruguay y el Perú se encuentran en la primera situación, en tanto en Chile y Costa Rica el salario mínimo líquido se encuentra por encima del SMS (véase el Gráfico 7). Los países en los que la relación SML/SMS es más alta en el sector rural que en el urbano están determinados por la línea de pobreza (siempre inferior en el sector rural) y por la aplicación de un salario mínimo único en ambas zonas. En los países donde se aplica un salario mínimo específico en el sector rural (salario mínimo agrícola), la relación es inferior a la urbana o se modera sensiblemente¹⁰.

Gráfico 7

América Latina (15 países): Salario mínimo líquido como proporción del salario mínimo de subsistencia (sin ponderar), 2011



Fuente: Elaboración OIT con base en procesamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a partir de encuestas de hogares.

D. FACTORES INSTITUCIONALES

La aplicación de la legislación laboral, y en particular del salario mínimo, concierne a los tres actores sociales, gobierno, trabajadores y empleadores. Si bien la vigilancia de su cumplimiento es una responsabilidad de la inspección del trabajo, los sindicatos y las asociaciones de empleadores también pueden contribuir a una aplicación más efectiva. De hecho, los trabajadores, tanto individualmente como por intermedio de sus sindicatos, activan la inspección mediante sus denuncias de incumplimiento del salario mínimo. Los

¹⁰

Tal es el caso de El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

empleadores, por su parte, tienen un papel fundamental en la difusión de los salarios mínimos y otras condiciones laborales en los lugares de trabajo.

Sin embargo, el cumplimiento del salario mínimo depende principalmente de la efectividad del sistema de inspección, integrado por diferentes componentes. Entre estos se destacan algunos que se pueden cuantificar, como la dotación de inspectores, el número de inspecciones realizadas con relación al número de empresas o al número de trabajadores, el monto de las multas, la cantidad de sanciones efectivamente aplicadas y el monto medio de las multas aplicadas, la duración promedio de los procesos administrativos o judiciales para la aplicación de la sanción, la restitución del salario no pagado al trabajador, entre otros. Por otra parte, hay una serie de factores más cualitativos, como las tareas asignadas a los inspectores, el acceso efectivo a los establecimientos para realizar la inspección, el nivel profesional de los inspectores, que son igualmente determinantes en la calidad de la acción inspectiva.

1. Efectividad de los sistemas de inspección del trabajo

Todo sistema de inspección del trabajo requiere de un marco legislativo que defina sus funciones y ámbito de actuación y le otorgue las facultades y poderes para el desarrollo de sus labores; de una autoridad central que coopere con otros servicios gubernamentales e instituciones que ejerzan actividades similares; de una infraestructura con recursos humanos y técnicos adecuados para el ejercicio de las tareas encomendadas; de un enfoque de actuación proactivo, sobre la base de una planificación estratégica, y de un sistema de sanciones adecuado y disuasorio. Todos esos componentes desempeñarán un papel fundamental en el cumplimiento del salario mínimo.

Conforme a los Convenios de la OIT núm. 81 (sobre la inspección del trabajo en la industria y en el comercio) y núm. 129 (sobre la inspección del trabajo en la agricultura), las **funciones esenciales de la inspección del trabajo** son la supervisión y el asesoramiento en el cumplimiento de las normas laborales. El ámbito de actuación de la inspección del trabajo debe extenderse a todos los establecimientos y empresas que ocupen trabajadores asalariados.

Aunque la supervisión tiene un papel central en el control del cumplimiento de las normas, lo cierto es que esta función requiere completarse con la promoción del cumplimiento por medio de **elementos preventivos** como el asesoramiento y la consulta, formando todos ellos un enfoque global.

Por último, es importante añadir que en numerosos países se encomiendan también a los servicios de inspección otras **competencias adicionales**, relacionadas con la resolución de los conflictos laborales, el asesoramiento en la negociación de convenios colectivos, la elaboración de informes técnicos para las autoridades laborales administrativas y judiciales,

e incluso funciones de naturaleza administrativa. Esto ha motivado que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), de la OIT, señale en similares términos a los Convenios, que “únicamente deberá confiarse una misión adicional a los inspectores del trabajo siempre que no pueda entorpecer el ejercicio de sus funciones principales con la autoridad e imparcialidad necesarias”¹¹.

Para un adecuado desempeño de sus funciones, los inspectores deben gozar de una serie de **potestades o atribuciones** como la libre entrada en los establecimientos, previa notificación de su presencia al empleador, salvo que considere que esta puede perjudicar el cumplimiento de sus funciones; el examen de documentos, libros y registros; la conducción de interrogatorios; la toma de muestras, y la facultad discrecional de advertir o iniciar un procedimiento sancionador en caso de verificar incumplimientos.

La designación de una **autoridad central de inspección del trabajo** garantiza, por un lado, la coordinación y coherencia de las actividades de los servicios situados bajo su control, y por otro, la cooperación y colaboración interinstitucional con el fin de mejorar su eficacia en interacción con otros agentes públicos y privados interesados y con los actores sociales.

En materia de salarios mínimos revisten particular interés los **mecanismos de cooperación** entre la inspección del trabajo con las instituciones de fiscalización tributaria y/o de seguridad social para intercambiar información. El análisis comparativo de los montos declarados en concepto de salarios por las empresas ante las instituciones tributarias y de seguridad social y los montos realmente abonados a los trabajadores puede arrojar contradicciones que sirvan para la programación de actuaciones inspectivas focalizadas en empresas con mayor riesgo de incumplimiento.

Un requisito imprescindible para garantizar la eficacia de los sistemas de inspección y su presencia en los establecimientos es contar con **recursos humanos y materiales suficientes**. Si bien no existe una fórmula matemática exacta para determinar el número adecuado de inspectores, el criterio comúnmente aceptado es que esta cifra debe ser suficiente para que los lugares de trabajo se inspeccionen con la frecuencia y el esmero necesarios para garantizar la efectiva aplicación de las disposiciones legales. Además, el total de inspectores dependerá de las funciones que deban desempeñar; del número, naturaleza y situación de los establecimientos sujetos a inspección; del número de trabajadores empleados en tales establecimientos, y de las propias disposiciones legales por cuya aplicación deban velar. Las nuevas formas de organización productiva y la tendencia a la fragmentación y

¹¹ Véase OIT (2006), Conferencia Internacional del Trabajo 2006, 95ª reunión, Estudio general relativo a los convenios sobre inspección del trabajo, párrafos 64 y 65 (disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf>).

tercerización suponen un desafío adicional para todos los sistemas de inspección, por lo que sería necesario establecer prioridades para una mayor optimización de los recursos¹².

En el Cuadro 5 se presenta la relación entre los asalariados privados por inspector en los cuatro países estudiados, y se observan diferencias importantes. No fue posible contar con el número de establecimientos en cada país, que proporcionaría un indicador más preciso sobre la dimensión de la tarea¹³.

Cuadro 5			
Casos de estudio (cuatro países): Asalariados privados por inspector			
País	Asalariados privados	Inspectores	Asalariados por inspector
Chile	4.400.000	517	8.510
Costa Rica	1.060.000	102	10.392
Perú	5.350.000	387	13.824
Uruguay	830.000	120	6.917

Fuente: Estudios nacionales de casos.

Además de los recursos humanos (inspectores y personal de apoyo para funciones administrativas), los sistemas deben disponer de otros recursos técnicos esenciales, como oficinas debidamente equipadas (registros, computadores y otros); y medios de transporte para acceder a los lugares a inspeccionar, admitiéndose la posibilidad de que los inspectores utilicen sus propios medios para estos traslados siempre y cuando se les compensen estos gastos.

Las inspecciones del trabajo habitualmente actúan en respuesta a quejas o denuncias mediante las cuales se ponen en su conocimiento incumplimientos a la norma laboral. Esas reclamaciones, atendidas en régimen de confidencialidad, convirtieron a muchos sistemas de inspección en organismos reactivos, que solo actúan en respuesta a estas comunicaciones. Se observa en el presente, en cambio, una tendencia, cada vez más consolidada en los sistemas de inspección más eficaces, de equilibrar las actuaciones reactivas con las inspecciones proactivas sobre la base de **programas especiales de planificación estratégica**, donde se establecen prioridades y se identifican sectores, empresas y lugares de trabajo con mayor riesgo de incumplimiento. El impacto de dichos programas requiere ser evaluado mediante acciones de seguimiento.

¹² En Weil (2013) se discute el desarrollo de estas formas de organización productiva y sus consecuencias sobre el cumplimiento de la legislación laboral. En particular, se presenta información sobre el incumplimiento del salario mínimo en industrias de bajos salarios, así como el diferencial de incumplimiento de las empresas de capital propio y las franquiciadas en el segmento de comida rápida en los Estados Unidos.

¹³ En el caso del Perú se estima que hay 550 empresas registradas por inspector.

Para el desarrollo de estos planes estratégicos de inspección se considera necesario el desarrollo previo de registros georreferenciados de empresas, bases computacionales de los antecedentes de inspecciones previas y una sólida colaboración interinstitucional mediante cruces de información y actuaciones conjuntas.

Uno de los elementos indispensables en toda estrategia de inspección del trabajo para promover el cumplimiento es contar con un **régimen sancionador**, basado en la imposición de sanciones económicas como consecuencia del incumplimiento de las normas laborales. El propósito de tales sanciones es doble. Por una parte, se persigue la disuasión, esto es, la percepción de los empleadores de que la probabilidad de que una inspección verifique sus incumplimientos con la consiguiente imposición de una multa que es lo bastante alta como para que prefieran cumplir la ley voluntariamente. Pero, por otro lado, la sanción también persigue el castigo y la rehabilitación del empleador infractor, al educar, aunque sea por medios drásticos, sobre aquello que la ley exige y la necesidad de cumplirla. Para que las sanciones consigan dichos objetivos, se requiere fijar montos adecuados de multas y ajustarlos regularmente.

Además de la cuantía, se debe considerar que la celeridad en la imposición de las sanciones aumenta su impacto ejemplarizador. De esta forma, las sanciones inmediatas tendrán mayor efecto que las sanciones pospuestas. No se fomenta el cumplimiento si los infractores potenciales saben que las autoridades tienen que dedicar mucho esfuerzo y tiempo a los procedimientos, que los tribunales de justicia dan baja prioridad a las infracciones laborales o que sus recursos son limitados.

Con frecuencia se olvida que la infracción y la sanción laboral no restituyen por sí solas los derechos violados y la reparación del daño causado a los trabajadores. En el caso de incumplimiento con el salario mínimo, el trabajador no solo deja de percibir el salario (y los intereses por la mora), sino que también pueden perjudicarse sus derechos de cara a futuras prestaciones (por cotizaciones impagas). En los estudios de casos realizados se pone de manifiesto que el papel de la inspección en la restitución de estos derechos salariales violados es muy débil. En la mayoría de los países estudiados, las inspecciones no obligan al empleador a pagar los salarios o las diferencias salariales debidas, debiendo el trabajador acudir a los tribunales para intentar conseguir el pago de sus salarios por medio de una demanda.

Pero además de la función punitiva, las inspecciones laborales tienen como función complementaria la **promoción del cumplimiento** mediante elementos preventivos como la asesoría y la consulta, así como la difusión de las obligaciones. Este enfoque de cumplimiento se basa en la idea de que en muchos casos es posible persuadir a los empleadores con acciones preventivas como forma de asegurar el respeto a la norma. Bajo este enfoque, el papel de la inspección es mucho más colaborativo y permite a los inspectores ayudar a los empleadores a subsanar los problemas de incumplimiento. Sin embargo, para que las medidas de persuasión sean eficaces deben estar acompañadas de una amenaza concreta de control y sanciones.

2. Efectividad de la inspección del trabajo para el cumplimiento del salario mínimo en los países estudiados

a) Chile

La fiscalización y control del cumplimiento de la norma laboral y la información técnica y asesoramiento aparecen como funciones principales de la inspección del trabajo de Chile. Sin embargo, los inspectores también tienen encomendadas otras funciones, en particular la intervención y resolución de conflictos del trabajo mediante la conciliación y mediación, actuar como ministros de fe en actos propios de las organizaciones sindicales y en procesos de negociación colectiva, así como la emisión de dictámenes que interpreten el sentido y alcance de las leyes del trabajo. Es muy probable que esta carga adicional de tareas reduzca el foco sobre las funciones inspectivas.

Conforme a la ley, el ámbito de actuación de los inspectores se extiende a todos los lugares de trabajo, aunque en la práctica se observa que las fiscalizaciones realizadas y las sanciones impuestas en materia de remuneraciones en empresas de agricultura, ganadería, caza y silvicultura son considerablemente inferiores en relación con las empresas de otros rubros de actividad. A esto se suma que el mayor volumen de inspecciones y sanciones se concentra en regiones con mayor población y situadas en la zona central del país. Esto podría explicar en gran medida que el incumplimiento en esta materia sea proporcionalmente mayor en el sector rural que en el urbano.

La ley otorga a los inspectores las potestades y atribuciones necesarias para verificar el cumplimiento del pago de los salarios, reforzando estas potestades con el otorgamiento del carácter de ministros de fe y la presunción legal de veracidad en sus informes. La ley chilena regula multas económicas para las personas que impidan o dificulten la fiscalización e intervención, pudiendo el funcionario solicitar el auxilio de la fuerza pública.

Los inspectores en Chile son quienes posiblemente tienen mayores potestades para sancionar de forma automática una vez que detectan la infracción, sin necesidad de impulsar el procedimiento por medio de órganos jerárquicos superiores. En principio, como instancia administrativa, los inspectores del trabajo carecen de facultades para obligar al empleador al pago de remuneraciones adeudadas, ya que esto solo es competencia de los Tribunales del Trabajo. No obstante, la Circular Núm. 111 del 2005 de la Dirección del Trabajo establece un procedimiento especial, mediante el cual si detectan infracciones consistentes en impagos totales de las remuneraciones mensuales o impagos parciales que superen el 50% del monto total de las remuneraciones mensuales, el inspector ha de requerir a la empresa que haga efectivo el pago en el plazo de tres días hábiles. Transcurrido ese plazo, el inspector comprobará si el empleador ha procedido o no al pago, no recibiendo sanción en caso afirmativo. Solo en el caso de que el empleador persistiera en su conducta tras dicho plazo, el inspector iniciará el procedimiento sancionador. Si bien esta práctica es efectiva para conseguir de forma expedita la reposición de los derechos del trabajador con el pago de

sus salarios sin necesidad de que este acuda a otra vía judicial, el procedimiento se arriesga a convertirse en lo que se ha denominado “la impunidad de la doble visita”, pues el empleador sabe que, de detectarse su incumplimiento, siempre se le concederá un plazo adicional para corregir esa situación, sin sanciones ni consecuencias posteriores. Se podría admitir que la admisión del incumplimiento por parte del empleador sirva como criterio atenuante para rebajar la multa (por ejemplo, al grado mínimo), pero el hecho de dejar la infracción sin multa parece contradecir el principio de disuasión¹⁴.

La Dirección del Trabajo actúa como autoridad central del sistema de inspección. Aunque la Dirección del Trabajo cuenta con una plantilla de 2.237 empleados, el número total de inspectores es de 517¹⁵.

Los incumplimientos en materia de pago de salarios son tipificados como infracción grave o gravísima, a las que corresponden sanciones cuyos montos oscilan entre 9 y 60 unidades tributarias mensuales (UTM; desde US\$ 727 a US\$ 4.847). Al estar fijados en UTM la actualización y revisión de la cuantía de las sanciones se produce automáticamente. En contraste con otros países¹⁶, no parecen montos muy elevados, suficientes para producir el esperado efecto disuasorio, y castigar la ganancia que el no pago de salarios puede generar al empleador¹⁷.

Normalmente las cuantías señaladas se especifican entre unas cantidades mínimas y máximas en función del tamaño de la empresa (microempresa, pequeña, mediana y grande), no existiendo otros criterios agravantes o atenuantes, como pudieran ser el número de trabajadores afectados por la infracción, el volumen de negocios de la empresa, la conducta seguida por el empleador, el incumplimiento de advertencias o requerimientos previos realizados por la inspección. De esta forma, la sanción será idéntica si el empleador ha dejado de abonar salarios a un trabajador o si esa conducta afecta a la totalidad de los trabajadores de la empresa, no aplicándose criterios de proporcionalidad. Se prevé la reincidencia cuando se comete de nuevo la infracción dentro de los dos años siguientes a la fecha de la última multa.

La duración del procedimiento de imposición de la sanción no es excesiva, aunque todo dependerá de los recursos interpuestos por el empleador. Para tratar de agilizar estos

¹⁴ Artículos 17.2 del Convenio núm. 81 de la OIT y 22.2 del Convenio núm. 129.

¹⁵ Dato de la Dirección del Trabajo al 30 de abril de 2014.

¹⁶ Por ejemplo, en España la infracción consistente en la falta de pago de los salarios debidos o en el retraso reiterado de dichos pagos es tipificada como una infracción muy grave y es sancionable con multas que varían desde 6.251 euros a 187.515 euros, según si es calificada en grado mínimo, medio o máximo. Esta calificación la efectúa el inspector actuante teniendo en cuenta criterios agravantes como son: la negligencia e intencionalidad del sujeto infractor, fraude o connivencia, incumplimiento de las advertencias previas y requerimientos de la inspección, cifra de negocios de la empresa, número de trabajadores afectados, perjuicio causado y cantidad defraudada.

¹⁷ En Croacia se ha introducido un método para fijar las multas según las ganancias derivadas del incumplimiento.

procedimientos y asegurar la recaudación de al menos una parte de las sanciones, se introdujo el denominado Recurso Administrativo Simplificado (RAS), mediante el cual si el infractor reconoce el incumplimiento en un plazo no superior a diez días desde la notificación y su voluntad de corregirlo lo más pronto posible, obtendrá un descuento del 50% en la cuantía de la multa. No obstante, según informaciones de la propia Dirección del Trabajo, la aplicación efectiva de este recurso simplificado no ha sido todo lo extensa que se esperaba.

Conforme a las memorias de actividades de la Dirección del Trabajo, la mayor parte de las denuncias presentadas se refieren a las remuneraciones¹⁸, siendo la tercera en importancia en cuanto a las fiscalizaciones y sanciones. Sin embargo, las fiscalizaciones específicas sobre salarios mínimos originadas en denuncias representan apenas un 5% del total. No se conocen programas de fiscalización específicos para la materia de remuneraciones, que traten de actuar de forma proactiva. En cambio, existen otros programas sectoriales o de grupos de empresas en los que, entre otras materias, se fiscaliza el cumplimiento de los salarios.

En conclusión, aunque el sistema de inspección del trabajo de Chile cuenta con una sólida estructura que fiscaliza la materia de remuneraciones, algunos aspectos podrían reforzarse para alcanzar una mejor cobertura del sector rural, así como precisarse de una planificación más estratégica, que sin dejar de atender denuncias, focalice la actividad inspectora en sectores o empresas de mayor incumplimiento o donde los trabajadores son más vulnerables. Para esto se hace imprescindible contar con registros electrónicos de empresas que permitan la identificación de aquellas que se consideren de actuación prioritaria en función de criterios como sus antecedentes inspectivos, la probabilidad de incumplimiento, o las declaraciones sobre salarios pagados para efectos tributarios. Con este fin, una mejoría de los mecanismos de coordinación interinstitucional con otras agencias de gobierno que actúen en materias conexas facilitaría el cruce de informaciones y las actuaciones conjuntas. A pesar de la regionalización del sistema de inspección, pareciera que el sector rural y las regiones más alejadas requerirían de una mayor atención. Por último, la revisión de los criterios agravantes de las sanciones permitiría una mayor proporcionalidad entre la conducta infractora y la multa impuesta.

b) Costa Rica

Los inspectores de Costa Rica tienen encomendadas las funciones de verificación del cumplimiento de las leyes, convenios colectivos y reglamentos concernientes a las condiciones de trabajo y a la previsión social, así como prevenir conflictos obreros y patronales, mediante la instrucción, asesoría y capacitación a estos, y a sus respectivas organizaciones en cuanto a sus derechos y obligaciones. Tienen además atribuida la función adicional de intervención en conflictos de trabajo, aunque recientemente se han incorporado nuevos funcionarios con

¹⁸

Datos de 2011.

competencias únicas en materia de conciliación y mediación, de forma que los inspectores de trabajo puedan dedicar su tiempo exclusivamente a las responsabilidades inspectivas¹⁹.

Los inspectores tienen la facultad de visitar los lugares de trabajo, cualquiera que sea su naturaleza, en distintas horas del día e incluso de la noche, si el trabajo se desarrollara en horario nocturno. Podrán revisar los libros de contabilidad, de salarios, planillas, medios de pago y cualesquiera otros documentos y constancias. La inspección se inicia con la entrevista al patrono o su representante, para indicarle los alcances de la misma, sus objetivos y posibles consecuencias²⁰.

Aunque el ámbito de aplicación de la inspección del trabajo se extiende sobre los lugares de trabajo cualquiera que sea su naturaleza, se observan ciertas exclusiones que afectan a empresas de determinados sectores y de reducido tamaño, como es el caso de las explotaciones agrícolas o ganaderas que ocupen permanentemente no más de cinco trabajadores.

Para reforzar su cometido, las actas e informes de los inspectores tendrán el valor de una prueba muy calificada, pudiendo requerir, en el caso de que se les impida el cumplimiento de sus deberes legales, el auxilio de las autoridades policiales. No se menciona si existe un régimen de sanciones para estas conductas obstructivas.

Se destaca que junto a la visita presencial, y a través del Plan Piloto de Inspección Virtual, pueden realizarse actuaciones virtuales o documentales, lo que podría agilizar las inspecciones en aquellas materias que, como las salariales, no se requiere necesariamente de una comprobación *in situ* de las circunstancias.

Se observan, en cambio, limitaciones respecto de la potestad para imponer multas por las infracciones laborales observadas, incluidos los incumplimientos salariales. En primer lugar, aunque las infracciones sean verificadas por una autoridad administrativa, la imposición de las sanciones corresponderá a los tribunales laborales. Por el contrario, las infracciones en materia tributaria y de seguridad social sí pueden aplicarse en sede administrativa.

Por otra parte, una vez constatado el incumplimiento laboral (incluido el no pago de los salarios) la norma²¹ exige que en primera instancia el inspector conmine al empleador al cumplimiento en un plazo (hasta 30 días, prorrogable a solicitud del patrono). Si transcurrido el plazo, el empleador ha regularizado el incumplimiento, se archiva el caso sin ninguna consecuencia para este. Solo si el empleador persiste en el incumplimiento se levanta un

¹⁹ Véase OIT (http://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS_114173/lang--en/index.htm).

²⁰ La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), de la OIT, ha puesto de relieve la necesidad de que se prevea en la legislación el derecho del inspector del trabajo a no informar de su presencia al empleador o a su representante si estima que dicho aviso podría ser perjudicial para el éxito de sus funciones.

²¹ Artículo 92 de la Ley Orgánica núm. 1.860 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica.

acta instando la infracción mediante la acción judicial correspondiente. Esto es lo que se ha denominado “la impunidad de la doble visita”, y que da pábulo para una reflexión sobre el escaso rol disuasorio de la inspección, en la medida en que el empleador sabe que en el caso de que su conducta sea detectada no le recaerá ninguna consecuencia lesiva.

La Dirección Nacional de la Inspección del Trabajo (DNI) ejerce funciones de autoridad central. La norma reguladora de la inspección señala entre las funciones de los inspectores la actuación coordinada con la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Nacional de Seguros y otras instancias y organismos relacionados con sus funciones. Desde septiembre de 2011, la DNI tiene acceso a la información sobre los trabajadores registrados en el Sistema de Recaudación de la Caja Costarricense de Seguro Social, lo que facilita la planificación de visitas de inspección a los lugares de trabajo.

El sistema cuenta con 102 inspectores, repartidos en seis oficinas regionales, seis oficinas provinciales y 26 oficinas cantonales, que se ubican en centros urbanos desde los que se deben cubrir las zonas rurales de la demarcación territorial. Sin embargo, el reducido número de vehículos²² parece dificultar una activa presencia inspectora en las áreas rurales.

El Sistema de Información Laboral y Administración de Casos (SILAC) constituye un importante avance, ya que a partir de 2011 gestiona el registro, la información y el seguimiento de los expedientes, permitiendo un mejor análisis, planificación y programación de la actuación inspectiva.

Por otro lado, la Campaña Nacional de Salarios Mínimos ha sido el mayor exponente de una actuación inspectora programada en materia salarial. Así, desde agosto de 2010, la DNI ha focalizado esfuerzos para comprobar el cumplimiento no solo del pago del salario mínimo, sino también de la entrega del comprobante de pago, del reconocimiento y pago de horas extraordinarias, y de las retenciones indebidas de la remuneración. Esta campaña supuso que en torno del 80% de las inspecciones realizadas en 2011 se concentrarán en materias salariales. De los hallazgos de la campaña, cabe destacar que en un 42% de los establecimientos visitados se detectó un incumplimiento en el pago de los salarios mínimos, siendo estos más frecuentes cuanto menor era el tamaño de la empresa. También destaca el hecho de que las empresas mayormente fiscalizadas pertenecían al sector del comercio, mientras que los sectores de la agricultura, el transporte y la construcción recibieron un pequeño porcentaje de las actuaciones desarrolladas.

En materia de sanciones, el incumplimiento en materia de salarios es sancionable con una multa de entre 1 y 23 salarios base (de US\$ 450 a US\$ 10.000). La cuantía de las multas se actualiza anualmente conforme a la inflación. Dentro de esos límites, el juez establecerá la cuantía exacta, atendiendo a criterios como la gravedad de la infracción, el número de

²² En total, son 19 vehículos según el texto de la Observación de 2013 del CEACR a Costa Rica sobre el Convenio núm. 81 de la OIT.

infracciones cometidas y la cantidad de trabajadores afectados por las mismas, a fin de respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad. En cambio, no existen recargos por reincidencia. En la práctica, el monto medio de las sanciones efectivamente impuestas fue de 2,6 salarios por incumplimiento (equivalente a unos US\$ 1.200). Dicho monto ya considera el número de trabajadores involucrados, por lo que constituye la cuantía final. La misma parece ser muy reducida para producir un efecto disuasorio, y tampoco es proporcional a la ganancia que el no pago de salarios puede generar a un empleador.

En lo relativo a la duración de los procedimientos sancionadores ante los tribunales, pareciera que los tiempos son excesivos, lo que viene a dejar sin efecto el impacto disuasorio de la infracción. Conforme a un estudio de la propia Dirección Nacional de la Inspección de Trabajo²³, el tiempo que transcurre desde el momento en que se detecta una infracción y la imposición de la sentencia es de aproximadamente un año en un 37% de los casos, de uno a dos años en un 34% y de tres años y más en un 29%.

Se observa que a pesar de que las actas de los inspectores tienen el valor de prueba muy calificada, los inspectores y la DNI deben comparecer al juicio y demostrar ante el juez por medio de testigos y de prueba documental que lo expresado en las actas de inspección es cierto.

En menos de un 20% de los casos tramitados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) en los tribunales de trabajo hay una sentencia favorable a los trabajadores, habiendo además conciliaciones en un 13% de los casos. Las sentencias que imponen sanciones por incumplimientos laborales incluyen también disposiciones relativas a la restitución de los derechos violados, que en el caso de incumplimientos salariales será el pago efectivo de los salarios adeudados a los trabajadores. No se establece, en cambio, el abono de los intereses y no pareciera existir un seguimiento posterior por parte de la inspección sobre la efectiva ejecución de las sentencias y la restitución de los derechos violados.

Se puede concluir que, a pesar de los avances logrados, los recursos humanos y materiales a disposición de la Inspección son todavía limitados para una aplicación más efectiva de las funciones inspectoras, particularmente en materia de salarios. Podría revisarse el procedimiento de la “doble visita”, permitiendo a los inspectores valorar en cada caso particular, atendiendo a la gravedad de las circunstancias específicas, la posibilidad de requerir o de extender acta de infracción, conforme a la facultad discrecional reconocida a

²³ Estudio de la Unidad de Investigación y Calidad de la Gestión, de la Dirección Nacional de la Inspección de Trabajo de Costa Rica sobre Resultados de las Denuncias por Infracciones Laborales en Sede Judicial (actualización año 2000), citado por Eric Briones (2011) en su artículo “Régimen Sancionatorio de la Inspección de Trabajo en Costa Rica (*Mise en demeure*)”.

los inspectores²⁴. Por otra parte, la apertura de un procedimiento sancionador no debiera ir reñida con la reposición de los derechos violados mediante el pago de los salarios dejados de percibir. La excesiva duración de los procedimientos sancionadores en vía judicial, el débil valor probatorio de las actas de inspección y el elevado número de sentencias absolutorias, sugiere la necesidad de una revisión del procedimiento así como de avanzar en una mayor cooperación con el Poder Judicial. La experiencia de la Campaña Nacional de Salarios Mínimos debiera servir para una actuación inspectora más focalizada, haciendo uso de las bases de datos disponibles, incluyendo las áreas rurales y un mayor abanico de sectores de actividad y tipos de empresas.

c) Perú

Las funciones básicas de la inspección del trabajo de este país son vigilar y exigir el cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, convencionales y condiciones contractuales en el orden sociolaboral; así como dar orientación y asistencia técnica a empleadores y trabajadores a fin de promover el cumplimiento de las normas laborales.

Los inspectores cuentan con las potestades necesarias para el ejercicio de sus funciones, entre otras: entrar libremente a cualquier hora del día o de la noche, y sin previo aviso, en todo centro de trabajo, establecimiento o lugar sujeto a inspección; proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba; requerir información, solo o ante testigos, al sujeto inspeccionado o al personal de la empresa; examinar en el centro de trabajo la documentación y los libros de la empresa; advertir al sujeto responsable, en vez de extender acta de infracción, cuando las circunstancias del caso así lo ameriten; requerir al sujeto responsable para que, en un plazo determinado, adopte medidas en orden al cumplimiento de la normativa del orden sociolaboral; iniciar el procedimiento sancionador mediante la extensión de actas de infracción o de infracción por obstrucción a la labor inspectiva. En caso de impedimento a su labor, los inspectores podrán requerir el auxilio de las autoridades y de la policía nacional, así como extender un acta de infracción por obstrucción. Los hechos constatados por los inspectores en sus actas merecen fe, sin perjuicio de las pruebas que pudieran aportar los sujetos responsables, en defensa de sus derechos e intereses.

Se observa, sin embargo, que a pesar del reconocimiento legal de la potestad de iniciar el procedimiento sancionador, en caso de verificación de un incumplimiento el inspector está obligado, en primera instancia, a requerir al sujeto responsable la adopción, en un plazo determinado, de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones

²⁴

El artículo 17.2 del Convenio 81 y el artículo 22.2 del Convenio 129 de la OIT señalan que “los inspectores del trabajo tendrán la facultad discrecional de advertir y de aconsejar, en vez de iniciar o recomendar un procedimiento”. Esta discrecionalidad no debe convertirse en arbitrariedad, sino que dentro de los márgenes de su reconocimiento legal, la autoridad central de la inspección debiera adoptar medidas para una adecuada aplicación de la misma. Sobre esta facultad discrecional se ha pronunciado el CEACR en su informe sobre los Convenios de Inspección del Trabajo del año 2006 (párrafos 282 y siguientes).

vulneradas²⁵. Solo si la subsanación no es realizada por el empleador, el inspector podrá proponer la imposición de una sanción con el acta de infracción. En términos similares a los expuestos en el análisis de los casos de Chile y Costa Rica, se observa aquí un mecanismo que limita el poder disuasorio del sistema.

La autoridad central del sistema de inspección del trabajo es la recientemente creada Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), en sustitución de la anterior Dirección General de Inspección del Trabajo. En desarrollo de la colaboración institucional, el Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo del Perú ha suscrito convenios de cooperación institucional con otros organismos, como la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP)²⁶. Particular interés tiene en materia de cumplimiento salarial la colaboración con la SUNAT, órgano que recibe la planilla electrónica que deben presentar los empleadores con tres o más trabajadores.

Las cifras disponibles más recientes señalan que en marzo de 2013 el sistema de inspección contaba con 387 funcionarios, de los que 25 se desempeñan como supervisores inspectores, 161 como inspectores del trabajo y 201 como inspectores auxiliares²⁷. Sin embargo, el desigual reparto de efectivos entre las regiones y su alta concentración en zonas urbanas, particularmente en la capital, hace que la fiscalización en el sector rural sea muy débil o prácticamente inexistente. En efecto, en 8 de las 25 regiones del país no hubo acción de la inspección del trabajo.

El incumplimiento del pago de la remuneración mínima es tipificado como infracción muy grave, sancionable con una multa que varía de US\$ 700 a US\$ 27.000. El monto de la multa que se aplique a la empresa estará dentro de estos límites, dependiendo del número de trabajadores afectados (hasta 10 trabajadores se aplica el mínimo, si afecta más de 140 se aplica el máximo). Además, la ley prevé incrementos en los casos de reincidencia. La multa promedio aplicada en 2011 fue de US\$ 2.400. El procedimiento sancionador se sigue en vía administrativa.

La ley no faculta en cambio a los inspectores para hacer cumplir el reintegro de los salarios dejados de percibir, debiendo en estos casos el trabajador interponer demanda e iniciar un proceso judicial por vulneración de derechos.

²⁵ Artículo 14 de la Ley Nº 28.806 General de Inspección del Trabajo del año 2006.

²⁶ “Convenio marco de cooperación interinstitucional para garantizar una adecuada protección del Derecho Laboral y de la Seguridad Social para los trabajadores a través de una mutua supervisión y/o fiscalización”, con la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) o el “Convenio de Cooperación para desarrollar acciones que promuevan la Formalización de las MYPE a nivel nacional”, con la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP).

²⁷ El Ministerio publica en <http://www.mintra.gob.pe/mostrarContenido.php?id=121&tip=9> la relación de inspectores, conforme a la cual en agosto de 2013 había 307 inspectores, de los que 220 están destinados en Lima Metropolitana y 87 en regiones.

En definitiva, el sistema peruano de inspección presenta fortalezas como la colaboración institucional con la agencia tributaria, así como una cuantía de las sanciones lo suficientemente disuasoria. Sin embargo, el sistema de la “doble visita” y la escasa presencia de recursos en los ámbitos no urbanos debilitan la fiscalización, lo que puede afectar al efectivo cumplimiento de las obligaciones laborales en materia de salarios mínimos.

d) Uruguay

Las funciones de la inspección del trabajo son amplias, incluyendo: controlar el cumplimiento y aplicación de las disposiciones legales, reglamentarias, contratos o convenios colectivos y demás normas vigentes en materia laboral y de la seguridad social; y asegurar la protección de los trabajadores en el desempeño de sus actividades por medio de información, divulgación e intervención directa; realizar los procedimientos y aplicar las sanciones que determine la legislación a las personas físicas o jurídicas que violen las disposiciones pertinentes; y desempeñar toda otra tarea que le encomienden las leyes, los reglamentos y la autoridad superior.

La ley autoriza a los inspectores a entrar libremente y sin previa notificación a cualquier hora del día o de la noche en todo lugar donde estén ocupados trabajadores; entrar de día a cualquier lugar cuando razonablemente se suponga que están ocupados trabajadores; examinar, controlar, encuestar, realizar cualesquiera prueba e investigación que consideren necesario; interrogar, solo o ante testigos al empleador o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales; exigir la presentación de libros, registros u otros documentos, que la legislación laboral relativa a las condiciones de trabajo ordene llevar, a fin de comprobar que están en conformidad con las disposiciones legales; requerir la colocación de los avisos que exijan las disposiciones legales. En el cumplimiento de sus funciones, los inspectores podrán requerir la asistencia y auxilio de los agentes del orden público, y las acciones u omisiones que perturben, retrasen o impidan el ejercicio de las funciones atribuidas de los inspectores serán constitutivas de obstrucción a la labor inspectiva y se sancionarán como falta grave, salvo en los supuestos de reiteración, violencia, amenaza o similares, que se sancionarán como falta muy grave.

La autoridad central corresponde a la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social (IGT), encontrándose acciones conjuntas con los inspectores del Banco de Previsión Social y la Dirección General Impositiva, dadas las competencias vinculadas y complementarias de las tres instituciones. Esta colaboración también ha incluido cruces de información e inspecciones conjuntas con la Dirección Nacional de Aduanas y con el Ministerio de Salud Pública.

La IGT cuenta con unos 120 inspectores²⁸. A pesar de la existencia de 43 Oficinas de Trabajo, sedes del Ministerio del Trabajo distribuidas en todo el territorio nacional, casi el 90% de

²⁸

El Banco de Previsión Social cuenta por su parte con unos 124 inspectores.

los efectivos están destinados en la capital, desde donde se desplazan cuando se realizan operativos al resto del país.

Se observa que la actuación inspectora atiende fundamentalmente denuncias, siendo escasa todavía la actuación planificada en rubros de actividad o zonas específicas. No obstante, se han efectuado operativos especiales por rama de actividad (zafra de caña de azúcar y arándanos).

La falta de pago de los salarios devengados por los trabajadores es tipificada como falta muy grave, sancionable con una multa que oscila entre los 100 y 150 jornales por trabajador (equivalentes a unos US\$ 1.300 a US\$ 2.000)²⁹. Los montos se convierten en Unidades Reajustables (UR), objeto de revisión periódica, incentivando el pronto pago. La determinación de la multa, dentro de esos límites, dependerá del número de trabajadores afectados por la infracción. El monto de la sanción se duplica en caso de reiteración, y está prevista además la posibilidad de clausura del establecimiento por hasta seis días en los casos en los que se hubiesen aplicado tres multas, con la obligación de pagar en ese período las deudas a los trabajadores.

El procedimiento sancionador se sigue por vía administrativa, resolviendo la propia autoridad de la IGT. La duración del procedimiento es variable según los recursos interpuestos por las empresas, oscilando entre los dos meses si la empresa no recurre, hasta un año y medio en el caso de que agote todas las vías para recurrir.

El sistema muestra fortalezas en asuntos como la colaboración institucional, el reforzamiento de los recursos humanos y la introducción de programas especiales, algunos en actuación conjunta con otros organismos. Sin embargo, la cuantía de las sanciones no parece ser muy elevada, incluso en el caso de que se aplique en su grado máximo y los procedimientos sancionadores, a pesar de seguirse por la vía administrativa, pueden llegar a ser muy lentos. Mayores esfuerzos debieran dedicarse a los programas y campañas especiales de inspección sectorial o territorial, con atención al sector rural.

²⁹

No hay información disponible respecto del monto medio de las multas por incumplimiento en el pago de los salarios. Sin embargo, las multas previstas están muy por encima del promedio de las multas efectivas aplicadas, que en 2011 fue de 365 dólares por cada una.

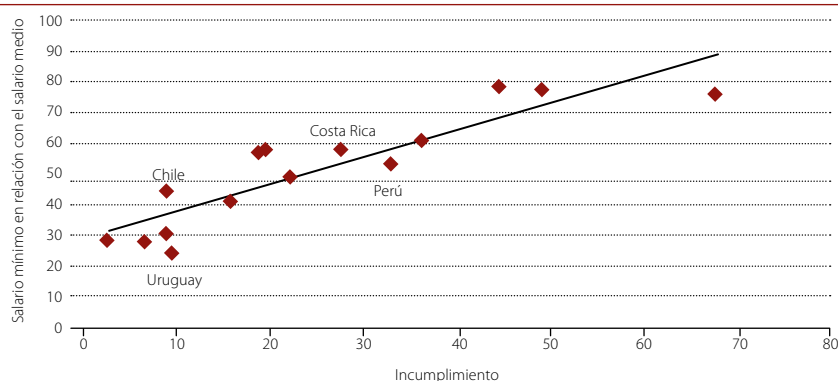
E. FACTORES PARA EL INCUMPLIMIENTO DEL SALARIO MÍNIMO³⁰

En el Gráfico 8 se presenta la situación de 15 países de la región, donde se combina la relación entre el salario mínimo y el salario promedio con el incumplimiento estimado del salario mínimo. Se aprecia que la línea de tendencia marca una relación positiva evidente entre ambas variables, lo que podría llevar a concluir que cuanto menor sea el salario mínimo respecto del salario medio, menor será el incumplimiento y viceversa.

Una observación con mayor detenimiento, sin embargo, permite extraer conclusiones adicionales. En primer lugar, los niveles de incumplimiento más elevados se concentran en los países donde la relación entre el salario mínimo y el salario medio supera el 70% (Ecuador, Paraguay y Honduras). En segundo término, los países que registran relaciones del salario mínimo y el salario medio de 40% a 60% tienen tasas de incumplimiento muy diversas, que varían desde un 10% a un 36%. Un tercer aspecto es que, en la línea de incumplimiento del 10% se encuentran tres países con relaciones entre los salarios mínimo y medio que van desde un 24% (Uruguay), un 30,4% (Brasil) y hasta un 44,5% (Chile). Por tanto, si bien se puede hablar de una relación positiva de ambas variables, el grado de dispersión lleva a buscar explicaciones adicionales en los factores institucionales.

Gráfico 8

América Latina (15 países): Salario mínimo en relación con el salario medio e incumplimiento, 2011
(en porcentajes)



Fuente: Estudios nacionales y procesamientos OIT-SIALC (Sistema de Información y Análisis Laboral de América Latina y el Caribe).

Nota. Países incluidos en el gráfico: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

³⁰

La estimación del incumplimiento con el salario mínimo en países que cuentan con sistemas múltiples resulta bastante complejo. En algunos países, las encuestas registran el salario mínimo específico correspondiente a cada trabajador, posibilitando la comparación precisa (como en México, Honduras y Panamá). En otros países se puede tomar el nivel de referencia de la manufactura para el sector urbano y de la agricultura para el sector rural, o bien considerar el nivel más bajo de la escala. De los cuatro países analizados en este libro, solo Costa Rica tiene un sistema de salarios mínimos múltiple. A modo de simplificación, se utilizó el salario mínimo para trabajadores no calificados como referencia, que es aplicado en las zonas urbanas y las zonas rurales.

De los cuatro países analizados, en 2011 Chile y Uruguay presentaban niveles bajos de incumplimiento del salario mínimo por hora (del orden de un 9%), mientras que en el Perú y Costa Rica se registraban niveles bastante más significativos (del orden de un 30%). En todos los casos, el incumplimiento en el sector rural era muy superior al sector urbano. En Chile y en Uruguay el incumplimiento en el sector rural duplicaba al incumplimiento en el sector urbano, mientras que en Costa Rica era un 66% superior y en el Perú un 77% superior, donde uno de cada dos asalariados del sector rural percibía menos del salario mínimo por hora (Cuadro 6).

Cuadro 6
Casos de estudio (cuatro países): Estimación del incumplimiento con el salario mínimo por hora entre los asalariados privados, 2011 (en porcentajes)

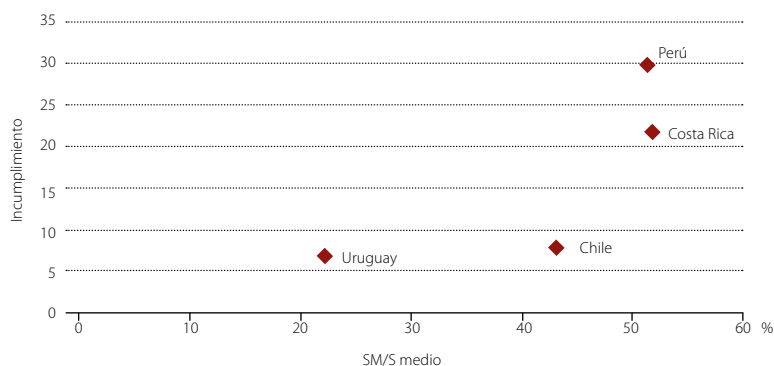
País	Total	Urbano	Rural
Chile	8,9	7,9	16,9
Costa Rica	27,6	21,6	35,1
Perú	32,9	29,7	53,1
Uruguay	9,4	6,7	13,3

Fuente: Estudios nacionales de casos.
Nota. Excluye trabajo doméstico.

Es importante tener en cuenta, además, la relación entre el salario mínimo y el salario promedio en cada uno de estos países. En los gráficos 9 y 10, respectivamente, se presenta dicha relación y la estimación del incumplimiento en los cuatro países. Llama la atención que aunque Chile tiene un salario mínimo relativamente más alto que el Uruguay, los dos países registran el mismo grado de incumplimiento. Por otro lado, el Perú y Costa Rica presentan un nivel de salario mínimo relativamente alto bastante similar, y sin embargo el Perú tiene un incumplimiento superior. Tomando en consideración estos factores, se analizarán las características institucionales y los indicadores económicos de los países de bajo incumplimiento (Chile y Uruguay) y de alto incumplimiento (Costa Rica y Perú).

Gráfico 9

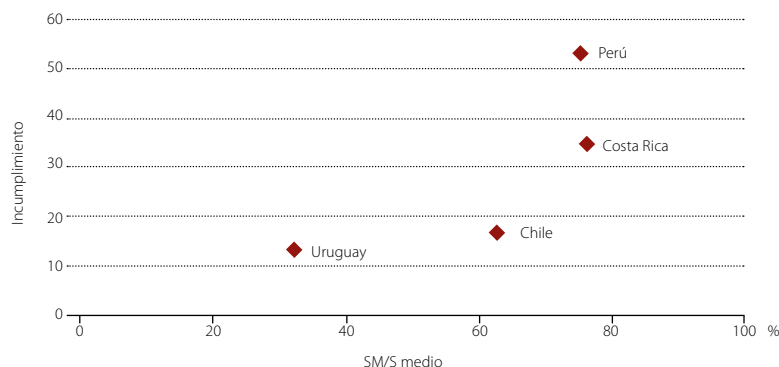
**Casos de estudio (cuatro países): Salario mínimo / Salario medio e incumplimiento, sector urbano, 2011
(en porcentajes)**



Fuente: Estudios nacionales de casos.

Gráfico 10

**Casos de estudio (cuatro países): Salario mínimo / Salario medio e incumplimiento, sector rural, 2011
(en porcentajes)**



Fuente: Estudios nacionales de casos.

Los indicadores económicos del salario mínimo en Chile y Uruguay son notoriamente diferentes. En el caso del Uruguay, prácticamente todos los indicadores presentan niveles relativos bajos, a pesar de la significativa mejora en términos reales que experimentó el salario mínimo desde 2005. Por el contrario, los indicadores económicos del salario mínimo en Chile se encuentran en rangos relativamente altos, salvo cuando se lo compara con el PIB

per cápita en que aparece bajo, o con la línea de pobreza o el salario mínimo de subsistencia, en que aún resulta insuficiente.

Por otra parte, en el ámbito institucional en ambos países se observa un importante nivel de desarrollo de sus instituciones de inspección laboral. Esto se refleja, por ejemplo, en el caso de Chile en que las sanciones a aplicar pueden llegar a ser significativas en el caso de incumplimiento, mientras que en el Uruguay se puede llegar a la clausura temporal del establecimiento. Sin embargo, en los dos países la efectividad del proceso de fiscalización podría mejorar aumentando la inspección programada en sectores o empresas donde se presume hay mayor incumplimiento. En el Uruguay, la aplicación de sanciones se encuentra limitada por las dificultades del proceso administrativo, pero se ha avanzado en la colaboración con otras instituciones públicas. A pesar de intervenciones puntuales, en los dos países parecería haber una baja presencia en el ámbito rural.

Sin embargo, resulta interesante señalar que ambos países llegan a este nivel de incumplimiento en 2011 desde realidades muy diferentes. Mientras que en Chile se llega a esos niveles después de 25 años de mejoras reales en el salario mínimo, en el Uruguay el salario mínimo estuvo marcado por un deterioro sostenido en su poder adquisitivo desde 1973 hasta 2004, alcanzando niveles prácticamente irrelevantes para el mercado de trabajo.

Los incrementos reales del salario mínimo en Chile estuvieron por lo general alineados con las mejoras en la productividad global, salvo el trienio 1997-1999, cuando se acordaron en forma anticipada los incrementos anuales a aplicar en cada año. En ese caso, los incrementos consideraron estimaciones de la inflación y de la productividad, más un adicional para compensar una pérdida histórica. Durante ese período, sin embargo, la crisis asiática impactó severamente la economía chilena, llevando a una reducción de la tasa de crecimiento desde un 7,8% de 1987 a 1997, a un 3,2% de 1998 a 2004. En el mercado de trabajo, esa desaceleración provocó un importante aumento del desempleo, que llegó a bordear el 10% en 1999 y que promedió el 8,6% en el período 1998-2004. De tal forma, el incremento real del salario mínimo de un 23% de 1998 a 2000 resultó difícil de absorber por las empresas del sector privado, lo que se reflejó en que los salarios reales crecieron apenas un 4%. En consecuencia, en ese período se registró una fuerte subida de la relación del salario mínimo y el salario promedio, ya que por su magnitud los incrementos del salario mínimo no se extendieron a lo largo de la escala salarial durante esos años. Esta situación, combinada con un mercado de trabajo débil, redundó en una tasa de incumplimiento con el salario mínimo que se estima en un 18% en 2000 y 2006 (véase capítulo II de este libro). Si se considera que los arreglos institucionales se mantuvieron prácticamente constantes, parecería que la magnitud de los incrementos reales del salario mínimo fue determinante en el aumento del incumplimiento durante ese período.

En el caso del Uruguay, el período 2000-2011 comprende una primera etapa de 2000 a 2004 caracterizada por un salario mínimo muy bajo en todas las dimensiones económicas analizadas, así como una escasa fiscalización de esta cuestión. A pesar de este último

problema, el nivel de incumplimiento era prácticamente nulo como resultado del bajo nivel del salario mínimo. Durante la segunda etapa, de 2005 a 2011, el salario mínimo real creció en forma importante, en un contexto de recuperación económica y del mercado de trabajo. El fuerte crecimiento económico generó nuevos empleos que llevaron la tasa de desempleo a los niveles más bajos en dos décadas y permitió fuertes aumentos en los salarios reales medios (bajo el impulso de la reactivación de los Consejos de Salarios). Si bien la relación salario mínimo/salario medio aumentó, igualmente se mantuvo en niveles relativamente bajos. En el lado institucional se reforzó la acción de la inspección del trabajo y de otras instituciones que llevaron a una importante formalización del empleo. Por tanto, en el caso de Uruguay se podría afirmar que el bajo nivel de incumplimiento con el salario mínimo es el resultado de un nivel medio-bajo, complementado con un reforzamiento de la fiscalización, en un contexto de fuerte crecimiento económico.

En los otros países de estudio, Costa Rica y el Perú, se registraron altas tasas de incumplimiento con el salario mínimo, de un 27,6% y un 32,9%, respectivamente, en 2011. En este caso también los indicadores económicos del salario mínimo eran bastante diferentes en los dos países. Mientras que en Costa Rica se observaban indicadores medio-altos (medio respecto de su desarrollo, a la línea de pobreza y al salario mínimo de subsistencia), los indicadores del Perú son medio-bajos, salvo en su comparación con los salarios promedio y mediano. En ambos casos los incrementos en el salario mínimo real estuvieron concentrados en los últimos años, aunque en Costa Rica los reajustes periódicos mantuvieron un nivel real constante durante la mayor parte del período, mientras que en el Perú la irregularidad de los reajustes llevó a fuertes fluctuaciones en el poder adquisitivo del salario mínimo.

En el ámbito institucional se destaca el interés de Costa Rica por mejorar el cumplimiento con el salario mínimo mediante una campaña masiva de difusión de los derechos y obligaciones, así como de una intensificación de las inspecciones de trabajo con foco en ese tema. Sin embargo, ese esfuerzo tuvo un impacto modesto en cuanto a la reducción del incumplimiento (Gindling, Mossad y Trejos, 2012). Llama la atención que un 42% de las empresas inspeccionadas presentaba incumplimientos con el salario mínimo, un alto porcentaje que puede estar relacionado con la llamada “impunidad de la doble visita”. La información disponible muestra que la cuantía media de las multas se encuentra en el rango más bajo, los tiempos hasta la aplicación de la sentencia son muy extensos y en la mitad de los casos detectados por la inspección, las sentencias de los tribunales han sido absolutorias. Esto indicaría que es necesario revisar las distintas etapas del proceso para que este sea más efectivo, especialmente en lo relativo a las multas y la aplicación efectiva de sanciones a los infractores.

El caso de Costa Rica presenta evidencia contraria a la lectura convencional sobre la relación que existe en el nivel del salario mínimo y el incumplimiento. Durante el período 2000-2007, el salario mínimo real se mantuvo prácticamente constante puesto que los reajustes apenas compensaban la inflación pasada. A lo largo de ese período el PIB per cápita aumentó, con un mercado de trabajo relativamente estable. En ese contexto se podría esperar una

reducción del incumplimiento, o bien su persistencia en un mismo nivel. Sin embargo, tanto si se consideran los salarios por mes o por hora, se encuentra que hubo un aumento del incumplimiento (de 3,7 y 5,4 puntos porcentuales, respectivamente). Por el contrario, en el período 2007-2011 se aplicaron aumentos reales del 1,2% al año, favorecidos por la caída en la tasa de inflación anual. Sin embargo, en ese período se registra una reducción del incumplimiento, tanto medido por mes como por hora (de 1,6 y 6,4 puntos porcentuales, respectivamente).

En el caso del Perú, los incrementos en el salario mínimo real fueron bastante similares durante el período 2000-2007 y 2007-2011 (1,6% y 1,9% al año, respectivamente). Sin embargo, el incumplimiento con el salario mínimo se mantuvo estable durante el primer período, mientras que bajó sensiblemente durante el segundo (-7,6 puntos porcentuales por mes y 10,7 puntos porcentuales por hora). Esta mejora se registró en un período de fuerte expansión económica e incluso del empleo formal. En materia institucional se destaca el aumento en las inspecciones laborales que condujo a un incremento de las resoluciones sancionadoras y de las multas impuestas por incumplimientos varios, puesto que el salario mínimo no forma parte de las materias inspectivas explícitas. Asimismo, la colaboración con la SUNAT, el órgano que recibe la planilla electrónica que presentan en forma obligatoria las empresas con tres o más trabajadores, parecería haber mejorado la calidad de la acción de la inspección. Sin embargo, esta se practica casi exclusivamente en el ámbito urbano.

F. UNA MIRADA ESPECÍFICA DEL SECTOR RURAL

En este capítulo se hizo un esfuerzo importante por presentar la información estadística desagregada en los sectores urbano y rural, en el entendido de que los trabajadores de este último ámbito son particularmente vulnerables. En ese sentido, resulta interesante examinar si el salario mínimo está cumpliendo o no un papel significativo en la protección de los asalariados rurales.

En primer lugar, es necesario señalar que si bien el nivel de asalarización en las zonas rurales es heterogéneo, generalmente es menor que el de las áreas urbanas, lo que significa que el salario mínimo alcanza a una proporción menor de trabajadores. Esto se refleja en el hecho de que en 10 de 14 países de la región el trabajo asalariado rural representa menos del 50% de los ocupados.

En la mayoría de los países de América Latina, el salario mínimo vigente abarca tanto al sector urbano como al rural, así como la institucionalidad que vela por su aplicación es la misma en ambos sectores. A pesar de esta igualdad formal, en la práctica el salario mínimo resulta ser bastante más alto en relación con el salario promedio que se paga en el sector rural; paralelamente, se registra un mayor nivel de incumplimiento del salario mínimo en las áreas rurales que en las urbanas.

En segundo término, algunos países con sistemas de salarios mínimos múltiples cuentan con niveles salariales específicos para el sector agrícola (que se desarrollan principalmente en el sector rural), mientras que las actividades no agrícolas efectuadas en el ámbito rural estarían regidas por otros salarios mínimos de referencia³¹. Por lo general, los salarios mínimos agrícolas son inferiores al resto, presumiblemente sobre la base de que el trabajo agrícola incluye la producción para el autoconsumo. Sin embargo, la relación del salario mínimo agrícola y el salario medio en ese mismo segmento es similar o incluso más alta que la que se registra en los sectores urbanos, y lo mismo ocurre con el incumplimiento del salario mínimo. Por tanto, la determinación de un salario mínimo agrícola más bajo pareciera ser una medida insuficiente para mejorar el cumplimiento del salario mínimo en el sector rural.

De los estudios de caso realizados se desprende que quizás la mayor diferencia que se presenta en la aplicación de los salarios mínimos en los ámbitos rural y urbano está relacionada con la escasa acción de la inspección del trabajo en las zonas rurales. La tarea de inspeccionar los establecimientos rurales requiere de mayores recursos y de más tiempo para los desplazamientos, por lo que el resultado del trabajo de un inspector en el ámbito rural tiene un menor impacto que en el urbano, donde en el mismo tiempo puede inspeccionar más establecimientos, abarcando un mayor número de trabajadores. Además, las dificultades de localización y acceso a los lugares de trabajo en el sector rural no facilitan su inclusión en los programas de inspección, a lo que se suma la ausencia de registro de estos establecimientos. Considerando que las inspecciones del trabajo de la región cuentan con muy escasos recursos financieros y humanos en comparación con el universo a fiscalizar, es probable que haya una tendencia a priorizar la acción fiscalizadora en el ámbito urbano. Las actuaciones de la inspección en el ámbito rural son muy específicas, por lo general vinculadas a denuncias o a campañas estacionales.

Los estudios de países brindan algunos ejemplos ilustrativos de esta situación. En cierta medida, este enfoque se refleja en la centralización de los inspectores del trabajo uruguayos en la ciudad de Montevideo, donde se concentra el 90% de los efectivos y se desplazan en operativos específicos al resto del país. Sin embargo, tal como se observa en el caso de Costa Rica, donde los inspectores están distribuidos a lo largo de todo el territorio en las oficinas regionales, provinciales y cantonales, esto no basta para garantizar una fuerte presencia en el ámbito rural debido al reducido número de vehículos disponibles. Otro ejemplo, aún más extremo, destaca que en 8 de las 25 regiones en las que se subdivide el Perú no hubo acción de la inspección del trabajo.

A la débil presencia de la inspección del trabajo deben agregarse dos dificultades adicionales: por una parte, la estacionalidad que caracteriza la actividad agropecuaria, y por otra, la limitación que enfrenta la representación sindical debido a la dispersión geográfica que existe entre los establecimientos rurales. A pesar del acelerado desarrollo de los medios de comunicación a partir de la telefonía celular y de la llegada de Internet, estos recursos todavía no están suficientemente extendidos en las zonas rurales. Todo esto conduce a que

31

Son los casos de El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

entre los trabajadores rurales haya un mayor desconocimiento de sus derechos y la forma de reclamarlos, lo que se refleja en la menor incidencia de sus denuncias de incumplimiento.

G. CONCLUSIONES

A pesar de que en los últimos años la política de salarios mínimos ha recuperado su protagonismo en los países de América Latina, un análisis de su aplicación efectiva revela ciertas limitaciones. En este trabajo se ha puesto el foco sobre el incumplimiento con el salario mínimo. En los estudios económicos, este problema se atribuye a que el salario mínimo estaría fijado en niveles excesivamente altos, medidos a partir de su relación con los salarios promedio o medianos. Si bien se reconoce la validez de este indicador, en este estudio se plantea que este no refleja plenamente la capacidad de pago de los empleadores, puesto que una parte de los bajos salarios es atribuible a debilidades institucionales.

Si bien se señala que la baja tasa de sindicalización y la limitada cobertura de la negociación colectiva son aspectos institucionales fundamentales en este resultado, en este trabajo se ahonda más en las debilidades que presentan los sistemas de inspección del trabajo en general. No obstante los avances que se verifican en distintos aspectos de la tarea inspectiva en cada país, se puede afirmar que los recursos disponibles para su acción son todavía limitados frente a la tarea, así como las multas y sanciones tienen montos bastante bajos en comparación con los beneficios que reporta el incumplimiento, que los procedimientos ofrecen salidas impunes a situaciones de incumplimiento o que los procedimientos son muy extensos. Se podría plantear que la sumatoria de estos factores determina un bajo nivel disuasorio del sistema como un todo.

En particular, se destaca la debilidad de la acción inspectiva en las zonas rurales, donde la presencia de los inspectores del trabajo es escasa o completamente ausente. En alguna medida, el ámbito rural representaría una especie de "laboratorio del *laissez faire*" en materia de salario mínimo. Es decir, el comportamiento observado sería asimilable al que ocurriría con el cumplimiento voluntario del salario mínimo vigente en una economía donde esa regulación no fuese supervisada por el Estado. Si bien las magnitudes de incumplimiento varían, el resultado inequívoco en los cuatro casos estudiados es que frente a la ausencia de la inspección del trabajo el incumplimiento aumenta hasta el doble que en las zonas urbanas, donde la inspección es más activa y presente.

Esta constatación plantea la necesidad de establecer como un asunto prioritario de la inspección del trabajo la fiscalización en materia de salario mínimo, así como revisar cada uno de los niveles del sistema de fiscalización para que el fortalecimiento de alguno de estos no se pierda en la debilidad del eslabón siguiente. Complementariamente, resulta necesario contar con registros más confiables y sistemáticos sobre la acción inspectiva, que den cuenta de la dotación de recursos, la detección de incumplimientos (detallados en cuanto al número de trabajadores involucrados y brecha con el salario mínimo), multas aplicadas y su monto,

restitución del salario no pagado (así como de los aportes a la seguridad social) y duración de todo el proceso. En la medida que se cuente con esta información será posible ir orientando la acción programada de la inspección en forma estratégica y se podrá aprovechar mejor la colaboración de otras instituciones públicas, principalmente tributarias y de seguridad social.

Más allá de las debilidades del sistema de inspección laboral, la propia política de salarios mínimos presenta también ciertos elementos que contribuyen a una pobre aplicación. En primer lugar, la política de salarios mínimos debería ser abordada como una política de largo plazo, que requiere de ajustes periódicos (preferentemente regulares y anuales) y sistemáticos que la acerquen al objetivo de alcanzar a cubrir las necesidades básicas de un trabajador y su familia. En este trabajo se presentan indicadores alternativos para llegar a este objetivo, comparando el salario mínimo con la línea de pobreza o con el salario mínimo de subsistencia en promedio para el 50% más pobre. En casi todos los casos, estos indicadores reflejan que existe una brecha importante con la posibilidad de que un trabajador de salario mínimo consiga sacar a su familia de la pobreza. Si bien muy posiblemente esta brecha no pueda ser eliminada en un único reajuste, podría constituir una meta a alcanzar en un mediano plazo, aprovechando en especial los ciclos de crecimiento económico y de bajo desempleo. En este sentido, sería importante que a nivel nacional se establezcan algunos indicadores de este tipo que pudieran orientar las consultas con los actores sociales.

En segundo término, en la determinación de los incrementos del salario mínimo sería necesario tener muy en consideración la coyuntura económica y la situación del mercado de trabajo. Los casos estudiados reflejan que la aplicación de fuertes aumentos reales del salario mínimo en períodos de desaceleración económica pueden ser difíciles de absorber por las empresas (y llevar a un aumento en el incumplimiento). En cambio, la aplicación de aumentos ambiciosos en contextos de crecimiento económico vigoroso y de caída en el desempleo puede conducir a mejoras reales del salario mínimo, sostenibles en el tiempo y sin ocasionar impactos negativos.

BIBLIOGRAFÍA

- Ashenfelter, O. y R. Smith. 1979. "Compliance with the minimum wage law", *Journal of Political Economy*, Vol. 87, N° 2, University of Chicago Press.
- Belser, P. y otros. 2013. "Minimum wage coverage and compliance in developing countries", *International Labour Review*, Vol. 152, N° 3-4, OIT, Ginebra.
- Belser P. y K. Sobeck. 2012. At what level should countries set their minimum wages?, *International Journal of Labour Research*, vol. 4, issue 1.
- Briones, E. 2011. "Régimen Sancionatorio de la Inspección de Trabajo en Costa Rica (*Mise en demeure*)", *Revista Judicial*, Costa Rica, N° 101, septiembre (disponible en: http://sitios.poder-judicial.go.cr/escuelajudicial/archivos%20actuales/documents/revs_juds/revista%20101/pdf/04_regimen.pdf).
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), OIT (Organización Internacional del Trabajo), CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2012. *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*, tomo II, Roma.
- _____. 2010. *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*, tomo II, Roma.
- Feres J. C. y X. Mancero. 2001. *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*, Estudios Estadísticos y Prospectivos N° 4, CEPAL, Santiago de Chile.
- Gindling, T. H., N. Mossad y J. D. Trejos. 2012. *The consequences of increased enforcement of legal minimum wages in a developing country: an evaluation of the campaña nacional de salarios mínimos in Costa Rica*, mimeo.
- Godínez Vargas, A. 2008. "La Inspección del Trabajo en Costa Rica. Un balance de su gestión", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, N° 6, enero-junio, págs. 3-27 (disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revlads/cont/6/art/art1.pdf>).
- _____. 2011. "Estudio sobre infracciones y sanciones en el ámbito de la inspección del trabajo: el caso de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana", OIT, Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo (LAB/ADMIN), Ginebra (disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_154818.pdf).
- Lee, S. 2012. "Varieties of minimum wage system" through the dubious lens of indicator-based rankings, *International Labour Review*, Volumen 151, N° 3, pp. 261-275, Ginebra.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). 2014. *Economic policy reforms. Going for growth*, OCDE, París.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2013. "Perfil Nacional de la Inspección del Trabajo de Costa Rica" (disponible en: http://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS_127371/lang-es/index.htm).
- _____. 2008. Global wage report 2008/09: Minimum wages and collective bargaining: Towards policy coherence, OIT, Ginebra.
- _____. 2006. "Estudio general relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y al Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (núm. 82), al Convenio sobre la

inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133)", Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión, Informe III (Parte 1B) (disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf>).

_____. 2006. Estudio general relativo a los Convenios sobre inspección del trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo 2006, 95º reunión (disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf>).

Páramo Montero, P. 2011. "Estudio sobre infracciones y sanciones en el ámbito de la inspección del trabajo: El caso de España", OIT, Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo (LAB/ADMIN), Ginebra (disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_154817.pdf).

Social Security Administration. 2012. *Social security programs Throughout the world: The Americas, 2011*, Washington, D. C.

Vega Ruiz, M. L. 2013. "Garantizando la gobernanza: Los sistemas de inspección de trabajo en el mundo. Tendencias y retos. Un enfoque comparado", OIT, Equipo Técnico de Trabajo Decente de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana, San José (disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_217575.pdf).

Weil, D. 2013. "Fissured Employment: Implications for achieving decent work", en Patrick Belser et al. (eds.), *Towards the fair recovery: Labor market regulation after the crisis*. Palgrave / Macmillan, London.

_____. 2005. "Public enforcement / Private monitoring: Evaluating a new approach to regulating the minimum wage", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 58, N° 2, Cornell University.

ANEXO

Cuadro A-1
América Latina (16 países): Base de cálculo del salario mínimo de subsistencia, total hogares

País	Año	Total hogares														
		Nacional						Urbano				Rural				
		H	<18	>18	LP	OC	H	<18	>18	LP	OC	H	<18	>18	LP	OC
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2009	3,9	1,6	2,3	470	1,5	3,9	1,5	2,4	529	1,4	3,8	1,7	2,1	356	1,6
	Brasil	2011	3,2	0,9	2,3	253	1,3	3,1	0,9	2,3	261	1,3	3,4	1,2	2,3	206	1,3
Chile	2011	3,4	0,9	2,5	59.168	1,2	3,4	0,9	2,5	61.613	1,2	3,4	0,9	2,5	42.453	1,1
Colombia	2011	3,6	1,2	2,3	194.665	1,3	3,5	1,1	2,4	215.215	1,3	3,7	1,5	2,2	128.594	1,2
Costa Rica	2011	3,5	1	2,5	62.289	1,3	3,4	0,9	2,5	70.612	1,3	3,6	1,2	2,4	48.722	1,2
Ecuador	2011	3,7	1,2	2,5	91	1,5	3,7	1,2	2,5	104	1,5	3,7	1,3	2,4	65	1,4
El Salvador	2010	3,9	1,5	2,4	83	1,3	3,7	1,3	2,4	96	1,4	4,3	1,8	2,4	62	1,2
Honduras	2010	4,6	2	2,7	1.790	1,5	4,3	1,6	2,7	2.263	1,5	5	2,3	2,6	1.396	1,6
México	2010	3,9	1,4	2,5	1.812	1,3	3,7	1,2	2,5	2.100	1,4	4,1	1,6	2,5	1.330	1,3
Nicaragua	2009	4,7	2	2,8	1.265	1,6	4,5	1,7	2,8	1.466	1,6	5,2	2,4	2,8	998	1,7
Panamá	2011	3,5	1,2	2,3	102	1,2	3,4	1,1	2,3	115	1,2	3,8	1,6	2,3	79	1,1
Perú	2011	4	1,3	2,6	263	1,5	4	1,2	2,7	282	1,6	4	1,7	2,4	209	1,4
Paraguay	2011	4	1,5	2,5	573.652	1,5	3,9	1,3	2,6	659.881	1,6	4,1	1,7	2,4	448.833	1,4
República Dominicana	2011	3,6	1,3	2,3	4.300	1,2	3,6	1,2	2,3	4.545	1,2	3,6	1,3	2,3	3.795	1,2
Uruguay	2011	2,8	0,7	2,1	3.504	1,1	2,8	0,7	2,1	3.590	1,1	2,9	0,7	2,1	2.494	1,2
Venezuela (República Bolivariana de)	2011	4,1	1,4	2,7	1.107	1,4	...	...	...	...	1,4	...	...	...	...	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Estadísticas, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Hi: Tamaño medio del hogar.

<18: Promedio de personas menores de 18 años por hogar.

>18: Promedio de personas mayores de 18 años por hogar.

LP: Valor de la línea de pobreza.

OC: Promedio de personas ocupadas por hogar. Considera ocupados jornada completa y parcial de cada país. Para el cálculo se privilegian las horas habituales por sobre las efectivas.

Cuadro A-2

América Latina (16 países): Base de cálculo del salario mínimo de subsistencia, 50% de los hogares más pobres

País	Año	50% de los hogares más pobres													
		Nacional							Urbano						
		H	<18	>18	LP	OC	H	<18	>18	LP	OC	H	<18	>18	LP
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2009	4,4	2,1	2,2	470	1,5	4,5	2,2	2,3	529	1,2	4,3	2,1	2,2	356
Brasil	2011	3,8	1,5	2,3	253	1,2	3,8	1,5	2,3	261	1,1	4	1,7	2,3	206
Chile	2011	3,8	1,3	2,6	59.168	1,0	3,9	1,3	2,6	61.613	1,0	3,6	1,1	2,5	42.453
Colombia	2011	4,2	1,8	2,4	194.665	1,2	4,2	1,9	2,4	215.215	1,1	4,1	1,8	2,3	128.594
Costa Rica	2011	3,8	1,4	2,4	62.289	1,0	3,8	1,4	2,4	70.612	1,0	3,8	1,5	2,3	48.722
Ecuador	2011	4,2	1,8	2,4	91	1,3	4,3	1,8	2,5	104	1,2	4,1	1,7	2,4	65
El Salvador	2010	4,5	2,1	2,5	83	1,1	4,3	1,9	2,4	96	1,1	4,7	2,2	2,5	62
Honduras	2010	5,3	2,6	2,7	1.790	1,5	4,9	2,4	2,5	2.263	1,2	5,4	2,7	2,7	1.396
México	2010	4,6	2	2,6	1.812	1,3	4,6	2	2,6	2.100	1,3	4,6	2	2,6	1.330
Nicaragua	2009	5,4	2,6	2,8	1.265	1,4	5,1	2,4	2,7	1.466	1,2	5,6	2,8	2,8	998
Panamá	2011	4,1	1,9	2,3	102	0,9	4	1,8	2,2	115	0,9	4,3	2	2,3	79
Perú	2011	4,4	1,8	2,5	263	1,4	4,4	1,8	2,6	282	1,4	4,3	1,9	2,4	209
Paraguay	2011	4,5	2	2,4	573.652	1,3	4,4	1,9	2,5	659.881	1,3	4,5	2,1	2,4	448.833
República Dominicana	2011	3,9	1,6	2,2	4.300	0,9	3,9	1,6	2,2	4.545	0,9	3,9	1,6	2,2	3.795
Uruguay	2011	3,5	1,3	2,2	3.504	1,1	3,6	1,4	2,2	3.590	1,1	3,2	1	2,2	2.494
Venezuela (República Bolivariana de)	2011	4,6	2	2,6	1.107	1,2	...	...	...	...	1,2	...	...	...	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Estadísticas, Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

H: Tamaño medio del hogar.

<18: Promedio de personas menores de 18 años por hogar.

>18: Promedio de personas mayores de 18 años por hogar.

LP: Valor de la línea de pobreza.

OC: Promedio de personas ocupadas por hogar. Considera ocupados jornada completa y parcial de cada país. Para el cálculo se privilegian las horas habituales por sobre las efectivas.

Cuadro A-3 América Latina (16 países): Salario de subsistencia, total hogares													
País	Año	Total hogares											
		Nacional				Urbano				Rural			
		Salario sub- sistencia sin ponderar	Salario sub- sistencia ponderado	Salario mínimo/ Salario sub- sistencia ponderado	Salario sub- sistencia sin ponderar	Salario sub- sistencia ponderado	Salario mínimo/ Salario sub- sistencia ponderado	Salario sub- sistencia sin ponderar	Salario sub- sistencia ponderado	Salario sub- sistencia sin ponderar	Salario sub- sistencia ponderado	Salario mínimo líquido	Salario mínimo/ Salario sub- sistencia ponderado
Bolivia (Estado Pluri- nacional de)	2009	1.221	849	566	0,46	0,67	1.472	1.031	566	0,38	0,55	566	0,67
Brasil	2011	622	458	500	0,80	1,09	622	473	500	0,80	1,06	500	0,93
Chile	2011	167.643	123.267	148.239	0,88	1,20	174.570	128.360	148.239	0,85	1,15	148.239	1,13
Colombia	2011	539.072	375.853	489.900	0,91	1,30	579.425	418.842	489.900	0,85	1,17	489.900	1,24
Costa Rica	2011	167.701	122.182	174.301	1,04	1,43	184.679	135.793	174.301	0,94	1,28	174.301	1,19
Ecuador	2011	224	160	241	1,08	1,50	256	183	241	0,94	1,32	241	1,40
El Salva- dor	2010	249	174	160	0,64	0,92	253	180	160	0,63	0,89	76	0,34
Honduras	2010	5.489	3.806	5.307	0,97	1,39	6.488	4.511	5.307	0,82	1,18	3.914	0,90
México	2010	5.436	3.833	1.421	0,26	0,37	5.550	3.975	1.421	0,26	0,36	1.421	0,34
Nicaragua	2009	3.714	2.576	1.840	0,50	0,71	4.124	2.850	1.840	0,45	0,65	1.339	0,44
Panamá	2011	299	214	289	0,97	1,35	326	236	289	0,89	1,22	240	0,88
Perú	2011	702	486	545	0,78	1,12	706	492	545	0,77	1,11	545	0,91
Paraguay	2011	1.529.739	1.070.818	1.474.696	0,96	1,38	1.608.460	1.142.419	1.474.696	0,92	1,29	1.474.696	1,12

continúa en la página 58

viene de la página 57

República Dominicana	2011	12.900	9.173	5.330	0,41	0,58	13.635	9.507	5.330	0,39	0,56	11.384	8.095	3.450	0,30	0,43
Uruguay	2011	8.920	6.754	4.824	0,54	0,71	9.137	6.918	4.824	0,53	0,70	6.026	4.406	4.824	0,80	1,09
Venezuela (República Bolivariana de)	2011	3.240	2.284	1.302	0,40	0,57			1.302					1.302		

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Estadísticas, Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: En el sector rural se tomó en consideración el salario mínimo en la agricultura como referencia en El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

H: Tamaño medio del hogar.

<18: Promedio de personas menores de 18 años por hogar.

>18: Promedio de personas mayores de 18 años por hogar.

LP: Valor de la línea de pobreza.

OC: Promedio de personas ocupadas por hogar. Considera ocupados jornada completa y parcial de cada país. Para el cálculo se privilegian las horas habituales por sobre las efectivas.

Cuadro A-4 América Latina (16 países): Salario de subsistencia, 50% de los hogares más pobres															
País	Año	50% de los hogares más pobres													
		Nacional				Urbano				Rural					
		Salario subsistencia sin ponderar	Salario mínimo líquido	Salario mínimo/ Salario subsistencia sin ponderar	Salario mínimo/ Salario subsistencia ponderar	Salario subsistencia ponderar	Salario mínimo líquido	Salario mínimo/ Salario subsistencia ponderar	Salario mínimo/ Salario subsistencia ponderar	Salario subsistencia sin ponderar	Salario mínimo líquido	Salario mínimo/ Salario subsistencia ponderar	Salario subsistencia ponderar	Salario mínimo/ Salario subsistencia ponderar	Salario mínimo/ Salario subsistencia ponderar
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2009	1.378	905	566	0.41	0.63	1.982	1.326	566	0.29	0.43	899	566	0.63	0.83
Brasil	2011	800	560	500	0.63	0.89	901	630	500	0.56	0.79	589	500	0.85	1.08
Chile	2011	224.838	163.895	148.239	0.66	0.90	240.291	170.668	148.239	0.62	0.87	152.831	148.239	0.97	1.14
Colombia	2011	681.328	467.196	489.900	0.72	1.05	821.730	573.255	489.900	0.60	0.85	439.362	489.900	1.12	1.43
Costa Rica	2011	236.699	166.935	174.301	0.74	1.04	268.327	189.241	174.301	0.65	0.92	205.715	174.301	0.85	1.06
Ecuador	2011	293	201	241	0.82	1.20	372	255	241	0.65	0.95	205	241	1.18	1.48
El Salvador	2010	339	234	160	0.47	0.68	374	255	160	0.43	0.63	264	76	0.29	0.38
Honduras	2010	6.324	4.164	5.307	0.84	1.27	9.241	6.130	5.307	0.57	0.87	4.713	3.914	0.83	1.11
México	2010	6.412	4.349	1.421	0.22	0.33	7.431	5.040	1.421	0.19	0.28	4.707	1.421	0.30	0.39
Nicaragua	2009	4.877	3.215	1.840	0.38	0.57	6.231	4.142	1.840	0.30	0.44	3.492	1.339	0.38	0.51
Panamá	2011	466	325	289	0.62	0.89	512	350	289	0.56	0.82	339	240	0.71	0.92
Perú	2011	828	555	545	0.66	0.98	888	609	545	0.61	0.89	641	545	0.85	1.09
Paraguay	2011	1.985.720	1.314.988	1.474.696	0.74	1.12	2.233.443	1.522.802	1.474.696	0.66	0.97	1.442.678	1.106.053	1.02	1.33
República Dominicana	2011	18.633	12.613	5.330	0.29	0.42	19.695	13.332	5.330	0.27	0.40	16.444	3.450	0.21	0.27
Uruguay	2011	11.150	7.932	4.824	0.43	0.61	11.748	8.289	4.824	0.41	0.58	7.254	4.824	0.66	0.79
Venezuela (República Bolivariana de)	2011	4.242	2.877	1.302	0.31	0.45			1.302				1.302		

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Estadísticas, Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: En el sector rural se tomó en consideración el salario mínimo en la agricultura como referencia en El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

H: Tamaño medio del hogar.

<18: Promedio de personas menores de 18 años por hogar.

>18: Promedio de personas mayores de 18 años por hogar.

LP: Valor de la línea de pobreza.

OC: Promedio de personas ocupadas por hogar. Considera ocupados jornada completa y parcial de cada país. Para el cálculo se privilegian las horas habituales por sobre las efectivas.

CAPÍTULO II

CHILE: EL INCUMPLIMIENTO EN UN CONTEXTO DE ALZA SOSTENIDA DEL MÍNIMO

Mario D. Velásquez

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es profundizar en el conocimiento de la efectividad de la política de salarios mínimos a partir de la información estadística disponible y del análisis de la institucionalidad vigente en Chile para promover y supervisar su cumplimiento en este país, considerando los ámbitos urbano y rural.

El grado de cumplimiento efectivo del pago del salario mínimo es un elemento crucial para determinar la efectividad de la política de salarios mínimos. En efecto, un incremento real de este instrumento solo podrá incidir en la calidad de vida de los trabajadores y sus familias en la medida en que no se traduzca en un aumento del incumplimiento de su pago. Para investigar el tema, en este capítulo se analizan los instrumentos que se utilizan en la promoción de la política de salario mínimo y su cumplimiento en Chile; los incentivos y sanciones que se aplican en los casos de incumplimiento del pago; la efectiva presencia de los órganos de control de esta normativa en el territorio; el sistema de información que se utiliza para detectar el incumplimiento por medio de denuncias de los propios afectados o de los sindicatos y el seguimiento a partir de la información que proveen las encuestas de hogares.

Este capítulo se ha estructurado en cinco secciones, además de esta introducción. En la primera sección se describen las características generales de la política de salario mínimo aplicada en Chile. En la segunda sección se analiza la evolución reciente del salario mínimo, en particular de los salarios medios, urbanos y rurales, así como su relación con la media y mediana salarial y con las líneas de pobreza y el salario de subsistencia. Posteriormente, en la tercera sección se efectúa un relevamiento estadístico del incumplimiento potencial a partir del examen de información proveniente de las últimas cinco encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) realizadas en este país. Este examen se complementa con un análisis institucional, en la cuarta sección, que incluye entrevistas con especialistas de la Dirección del Trabajo respecto de los sistemas de promoción y difusión, así como de infracciones y sanciones por incumplimiento, el sistema de seguimiento y los principales resultados de la inspección del trabajo. En la quinta y última sección se presentan las principales conclusiones del estudio. Cuatro anexos complementan el capítulo.

A. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA POLÍTICA DE SALARIO MÍNIMO

El salario mínimo se instauró en Chile pocos años después de la Gran Depresión, en 1937, al establecerse el sueldo vital aplicable a los trabajadores del sector privado, mientras que en 1953 se creó un salario mínimo para los que se desempeñaban en la agricultura y en 1956 otro para los sectores industrial y comercial. Esta estructura fue modificada en 1973 y desde entonces el salario mínimo es aplicable a los trabajadores dependientes regidos por el Código del Trabajo en todo el territorio nacional¹.

1. El sistema en aplicación

El salario mínimo vigente en Chile corresponde a uno simple, de cobertura nacional, que tiene como propósito principal intervenir en la base de la estructura salarial estableciendo un piso efectivo. Fue creado a fines de 1973 y se aplicó a todos los trabajadores dependientes del sector privado de jornada completa, lo que implicó la desaparición de los sueldos vitales y mínimos preexistentes. Se estableció que en el caso de convenirse jornadas parciales, la remuneración mínima no puede ser inferior a la que resulta proporcionalmente de la jornada ordinaria de trabajo. El salario mínimo abarca la remuneración mensual imponible por concepto de sueldo o salario y no incluye los pagos por horas extras, asignaciones familiares, alimentación o transporte ni tampoco beneficios sociales.

En el Cuadro 1 se presentan los valores vigentes, brutos y líquidos, del salario mínimo desde el 1 de julio de 2012 hasta el 30 de junio de 2013. Los valores brutos líquidos se obtienen al restar de los valores brutos el costo previsional promedio de cargo del trabajador².

Cuadro 1
Chile: Salario mínimo bruto y líquido vigente, 2013
(en pesos chilenos y dólares)

Ámbito de aplicación	Monto bruto		Monto líquido	
	Pesos chilenos	Equivalencia en US\$ ^a	Pesos chilenos	Equivalencia en US\$ ^a
General	193.000	409,2	157.199	333,3
Menores de 18 años y mayores de 65 años	144.079	305,5	117.352	248,8
Trabajador casa particular	193.000	409,2	157.199	333,3

Fuente: Dirección del Trabajo.
^a Tipo de cambio de \$ 471,63 por dólar, al 22 de enero de 2013.

¹ Véase Marinakis y Velasco (2006).
² En el Anexo 1 se describe el método empleado para obtener el costo previsional promedio.

También se establece un salario diferenciado para los trabajadores menores de 18 años y mayores de 65 años, que equivale en la actualidad a un 74,7% del salario mínimo general. Asimismo, se establece un salario mínimo para fines no remuneracionales, que se utiliza para definir créditos laborales y beneficios previsionales, equivalente a un 64,5% del salario mínimo general.

Además existe el salario mínimo aplicable a los trabajadores de casa particular (trabajadores domésticos), que es equivalente al 100% del ingreso mínimo mensual regular desde el 1 de marzo de 2011. El salario mínimo mensual del servicio doméstico se equipará paulatinamente al salario mínimo mensual, en virtud del art. 2° de la Ley 20.279, según la cual a contar del 1 de marzo de 2009 el salario mínimo mensual de estos trabajadores subiría desde un 75% del salario mínimo mensual general a un 83%, después desde el 1 de marzo de 2010 a un 92%, y finalmente el 1 de marzo de 2011 a un 100%.

Es necesario considerar que en el caso de los trabajadores agrícolas la legislación establece que una parte de su remuneración puede ser pagada en especies (hasta un máximo de un 50%), y que en el caso de los trabajadores domésticos este componente no monetario no puede ser superior a un 25% del ingreso mínimo mensual³.

2. Periodicidad de los reajustes

Si bien el Código del Trabajo no establece una periodicidad fija, la práctica más reciente es aplicar reajustes anuales. Tampoco existe una comisión tripartita a la que se consulte sobre los criterios específicos que deben ser considerados en los ajustes.

La periodicidad de los ajustes del salario mínimo ha variado en el tiempo en función de la trayectoria de la inflación, principalmente. Durante el segundo lustro de los años setenta, en un contexto de inflación creciente, predominó la aplicación de cuatro ajustes anuales. Sin embargo, a partir de 1990 la práctica seguida ha sido efectuar solo un cambio anual, que ha sido propuesto por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional en mayo de cada año, con el fin de que inicie su vigencia anual a partir de junio. Desde 2004, el Poder Legislativo ha debatido el reajuste del salario mínimo en junio de cada año, y el nuevo valor se ha comenzado a aplicar a partir de julio.

3. Criterios de reajustabilidad

A principios de los años noventa, en un escenario de inflación decreciente, se resolvió considerar la inflación esperada y el incremento en la productividad media del trabajo como

³ Véanse los artículos 91 y 151 del Código del Trabajo, respectivamente.

los criterios principales para guiar los reajustes, aunque sin definir una fórmula específica para esto. Desde entonces el salario mínimo ha crecido sistemáticamente en términos reales. A partir de 1990 la trayectoria del salario mínimo real ha reflejado la decisión de la política salarial de recuperar su poder de compra, después del significativo deterioro registrado en los años ochenta, y alinear su crecimiento con los cambios en la productividad media. El mecanismo de ajuste en los primeros años fue acordado en negociaciones tripartitas. Sin embargo, desde mediados de los noventa los representantes empresariales no han participado de dicha negociación. Algunos años los reajustes fueron producto de acuerdos del gobierno y la Central Unitaria de Trabajadores (CUT). Cuando esto no ha sido posible, el reajuste propuesto por el Poder Ejecutivo ha sido discutido y aprobado en el Congreso.

Bajo los criterios señalados, el salario mínimo real ha crecido sistemáticamente. Entre 1998 y 2000 este aumento superó notoriamente el curso de las remuneraciones reales promedio de la economía. Para el período se estableció por primera y única vez un reajuste trienal basado en proyecciones de crecimiento económico que no fueron confirmadas en la práctica debido a los efectos generados por la crisis asiática en 1998 y 1999. Así, se produjo un desajuste en la trayectoria del salario mínimo real y la productividad media, que alcanzó niveles relativamente altos respecto de las remuneraciones de los trabajadores menos calificados; este fue del orden de un 65,4% del salario promedio de la construcción y de un 90% del salario medio de los menos calificados de la misma rama, en circunstancias de que para 1995, esta era de un 50%⁴.

Tal experiencia puso de manifiesto la necesidad de incorporar permanentemente mecanismos de ajuste en los criterios de reajustabilidad, que permitan una reacción oportuna frente a cambios imprevistos en el desempeño económico, con el fin de no generar desequilibrios en los mercados de trabajo.

Finalmente, conviene destacar que el salario mínimo en Chile no es utilizado como unidad de cuenta en la fijación de pensiones y/o jubilaciones ni de otros precios de la economía, por lo que sus incrementos no ejercen un impacto directo sobre las cuentas fiscales. Es probable que esta característica haya contribuido a facilitar el sostenido crecimiento de esta variable en términos reales durante más de dos décadas.

4. Se iguala el salario mínimo y el salario base

La modificación más importante registrada en años recientes tuvo lugar en 2008, a partir del acuerdo entre el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet y la Central Unitaria de Trabajadores. En esa oportunidad, junto con convenir un reajuste de un 10,4% del salario mínimo (alcanzando un nivel equivalente a US\$ 321, el más alto en el país hasta esa fecha), el gobierno se comprometió a diseñar un proyecto de ley destinado a igualar el salario base

⁴ Véase OIT (2003).

con el salario mínimo⁵. Con esta medida se buscó corregir la práctica empresarial de alcanzar el nivel del salario mínimo mediante un salario base reducido, al que se agregaban incentivos relacionados con el desempeño o pagos varios (transporte y otros), lo que distorsionaba el cumplimiento y la finalidad de la norma.

Así, los empleadores que a la fecha de entrada en vigencia de la ley pagaban sueldos base inferiores a un ingreso mínimo mensual en los contratos de trabajo, individuales o colectivos, debieron ajustar la diferencia entre el sueldo base convenido y el ingreso mínimo en los seis meses siguientes. Desde entonces, un trabajador que cumple una jornada ordinaria en razón de un contrato de trabajo no puede percibir como sueldo base un monto inferior al ingreso mínimo mensual, sin perjuicio de que se pacten otras compensaciones adicionales para remunerar su productividad, como bonos, comisiones e incentivos.

5. Sin consulta tripartita

El 13 de septiembre de 1999 Chile ratificó el Convenio de la OIT sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), que, entre otros aspectos, establece la necesidad de consultar a los actores sociales. Sin embargo, en esta materia se observan debilidades, ya que salvo en los primeros años posteriores a la recuperación democrática, las organizaciones empresariales no han participado en los procesos anuales de consultas.

En el tiempo se ha tendido a reproducir una práctica en torno a su reajuste anual. Cuando se aproxima el mes de negociación, diversos actores opinan sobre la conveniencia de incrementar el salario mínimo y los criterios que deben ser considerados, y se presentan propuestas diferentes a la opinión pública. El gobierno de turno formula una propuesta concreta, con lo que se inicia una negociación con la CUT. Habiendo o no acuerdo en dicho proceso, el gobierno envía después un proyecto ley de reajuste del salario mínimo al Congreso Nacional para su discusión y aprobación parlamentaria. En esta materia el Congreso no tiene la facultad para incrementar el monto propuesto por el gobierno, de modo que si el proyecto no fuese aprobado, el salario mínimo no sería reajustado y se requeriría que el Poder Ejecutivo envíe una nueva propuesta de reajuste.

6. Trabajadores amparados por el salario mínimo

El salario mínimo en Chile es aplicable a los trabajadores dependientes que se rigen por el Código del Trabajo, lo que implica que están incluidos todos los asalariados que se desempeñan en el sector privado y excepcionalmente algunas instituciones de carácter público.

⁵ Véase Velásquez (2009).

La norma general en el caso del sector público es que los trabajadores están regidos por el Estatuto Administrativo⁶ y sus remuneraciones son determinadas por la Escala Única de Sueldos del Sector Público. Anualmente, la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) negocia con el Ministerio de Hacienda sus reajustes, que se comienzan a aplicar a partir del 1 de diciembre de cada año.

De acuerdo con lo descrito, un 67,9% de los ocupados en 2011 estaba protegido por el salario mínimo, y corresponden a los asalariados privados⁷ y al personal de servicio doméstico en sus dos modalidades⁸ (Cuadro 2).

Cuadro 2

Chile: Total de ocupados según categorías ocupacionales, 2011

Categorías	Número de personas	Porcentaje del total
Asalariado sector privado (empleado, obrero y jornalero)	4.268.580	62,4
Asalariado sector público	628.837	9,2
Empleador o patrón	131.242	1,9
Familiar o personal no remunerado	28.465	0,4
Personal de trabajo doméstico puertas afuera	355.694	5,2
Personal de trabajo doméstico puertas adentro	21.030	0,3
Trabajador por cuenta propia	1.403.243	20,5
Total	6.837.091	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012, con base en Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y Ministerio de Desarrollo Social (2012), Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2011.

⁶ Véase Decreto con Fuerza de Ley (DFL) Núm. 29 del 16 de junio de 2004 en el que se fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Estatuto Administrativo, aprobado por la Ley N° 18.834.

⁷ En el Código del Trabajo, Título II, De los Contratos Especiales, se establece que para un trabajador (menor de 21 años) contratado bajo la modalidad de Contrato de Aprendizaje, la remuneración del aprendiz no estará sujeta a lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 44 y será libremente convenida por las partes. Por lo anterior, en estos casos no es aplicable el salario mínimo general.

⁸ Para los trabajadores domésticos, el Código del Trabajo establece un régimen especial, en el capítulo V Del Contrato de Trabajadores de Casa Particular. Específicamente, en el artículo 149 se establece que la jornada de los trabajadores de casa particular que no vivan en la casa del empleador, no podrá exceder en ningún caso de 12 horas diarias y tendrán, dentro de esta jornada, un descanso no inferior a una hora imputable a ella. Se agrega que cuando vivan en la casa del empleador no estarán sujetos a horario, sino que este será determinado por la naturaleza de su labor, debiendo tener normalmente un descanso absoluto mínimo de 12 horas diarias. Entre el término de la jornada diaria y el inicio de la siguiente, el descanso será ininterrumpido y, normalmente, de un mínimo de 9 horas. El exceso podrá fraccionarse durante la jornada y en este se entenderá incluido el lapso destinado a las comidas del trabajador. Lo anteriormente expuesto es importante de tener en cuenta, pues si bien a partir de 2011 estos trabajadores tienen derecho al salario mínimo general, para todos los demás efectos (como la jornada de trabajo) se rigen por el régimen especial.

Los asalariados se desempeñan fundamentalmente en áreas urbanas⁹, en una proporción que era en 2011 de 89,1%, la que en todo caso tiende a mantenerse durante el período analizado, mientras que el empleo asalariado rural no supera en promedio el 11% del total (Cuadro 3).

Cuadro 3**Chile: Total de asalariados según división urbano y rural, 2000 - 2011**

Años	En número de personas			En porcentaje del total		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
2000	3.587.779	447.892	4.035.671	88,9	11,1	100
2003	3.944.172	459.833	4.404.005	89,6	10,4	100
2006	4.430.758	515.261	4.946.019	89,6	10,4	100
2009	4.406.943	528.275	4.935.218	89,3	10,7	100
2011	4.753.546	580.258	5.333.804	89,1	10,9	100

Fuente: Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), varios años.

B. EVOLUCIÓN DEL SALARIO MÍNIMO

1. Salario mínimo general total y por horas de trabajo

En la evolución del salario mínimo real de 2000 a 2011 se observa una trayectoria ascendente y un aumento real de un 28,7% en el período. En términos reales, el valor y evolución del salario mínimo controlado por horas trabajadas (se obtiene de la definición que otorga la regulación para una jornada ordinaria de trabajo) registra un incremento de un 37,3% en el período señalado. (Cuadro 4).

⁹ Las áreas geográficas urbana y rural se definen por la actividad económica preponderante y dan origen a las categorías que se describen a continuación. Ciudad (CD): es un gran centro urbano conformado por uno o un conjunto de centros urbanos adyacentes con 40.000 o más habitantes. Resto de área urbana (RAU): conformado por un conjunto de centros urbanos que totalizan menos de 40.000 y más de 2.000 habitantes. Esta clasificación se da cuando en una comuna existe una ciudad (CD) y entonces todos los centros urbanos restantes, si es que existen, se denominan resto de área urbana (RAU). Urbano (U): es el centro urbano con menos de 40.000 y más de 2.000 habitantes. Esta clasificación se usa cuando en la comuna no existe una ciudad (CD), por lo que cada uno de sus centros urbanos se denominan simplemente como urbanos (U). Rural (R): conformado por el conjunto de entidades clasificadas como rurales por tener un tamaño poblacional menor a 1.000 habitantes o entre 1.001 y 2.000 habitantes con predominio de población económicamente activa (PEA) dedicada a actividades primarias. Se entiende por actividad primaria toda aquella relacionada con la extracción de recursos naturales (agricultura, caza, minería y pesca, entre otras). Véase Ministerio de Desarrollo Social (2012).

Cuadro 4**Chile: Salario mínimo mensual y por hora trabajada, 2000 - 2011**

Años	Salario mínimo mensual				Salario mínimo por hora			
	(En pesos corrientes)	(En pesos de noviembre de 2011)	Variación real anual		(En pesos corrientes)	(En pesos de noviembre de 2011)	Variación real anual	
			Variación anual (%)	Índice (2000 = 100)			Variación anual (%)	Índice (2000 = 100)
2000	100.000	141.413	---	100	521	737	---	100
2001	105.500	144.147	1,9	101,9	549	751	1,9	101,9
2002	111.200	147.815	2,5	104,5	579	770	2,5	104,5
2003	115.648	151.414	2,4	107,1	602	789	2,4	107,1
2004	120.000	154.396	2,0	109,2	625	804	2,0	109,2
2005	127.500	157.577	2,1	111,4	708	875	8,9	118,9
2006	135.000	163.165	3,5	115,4	750	906	3,5	123,1
2007	144.000	164.084	0,6	116,0	800	912	0,6	123,8
2008	159.000	164.965	0,5	116,7	883	916	0,5	124,4
2009	165.000	174.389	5,7	123,3	917	969	5,7	131,5
2010	172.000	178.255	2,2	126,1	956	990	2,2	134,5
2011	182.000	182.000	2,1	128,7	1.011	1.011	2,1	137,3

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Es necesario tener en cuenta que a partir del 1 de enero de 2005, la jornada ordinaria de trabajo disminuyó de 48 a 45 horas semanales para trabajadores entre 18 y 65 años. En términos de horas de trabajo mensuales, esta jornada correspondía, hasta diciembre de 2004, a 192 horas, y desde enero de 2005 se redujo a 180. Esto explica el cambio en la evolución del salario mínimo real por hora (Gráfico 1).

Gráfico 1**Chile: Salario mínimo mensual y por hora, 2000 - 2011**
(índices año 2000 = 100)

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

En el Cuadro 5 se presenta información sobre los niveles y evolución del salario mínimo para trabajadores del servicio doméstico. Al respecto, la regulación especial vigente establece que la jornada de trabajo de las trabajadoras de casa particular (servicio doméstico) es de 72 horas semanales, de las cuales 66 son de trabajo y 6 de descanso, y que en el mes las horas de trabajo efectivo son 264. Esta última información es la que se ha utilizado para determinar el salario mínimo de referencia de estos trabajadores por horas trabajadas.

Cuadro 5**Chile: Salario mínimo mensual y por hora del trabajo doméstico**

Años	Salario mínimo mensual				Salario mínimo por hora			
	(En pesos corrientes)	(En pesos de noviembre de 2011)	Variación real		(En pesos corrientes)	(En pesos de noviembre de 2011)	Variación real	
			Variación anual (%)	Índice (2000 = 100)			Variación anual (%)	Índice (2000 = 100)
2000	75.000	106.060	---	100,0	229	323	---	100,0
2001	79.125	108.111	1,9	101,9	242	330	1,9	101,9
2002	83.400	110.861	2,5	104,5	255	339	2,5	104,5
2003	86.736	113.561	2,4	107,1	265	347	2,4	107,1
2004	90.000	115.797	2,0	109,2	276	355	2,0	109,2
2005	95.625	118.183	2,1	111,4	292	361	2,1	111,4
2006	101.250	122.374	3,5	115,4	309	374	3,5	115,4
2007	108.000	123.063	0,6	116,0	329	375	0,6	116,0
2008	119.250	123.724	0,5	116,7	362	376	0,5	116,7
2009	146.850	155.206	25,4	146,3	442	467	25,4	146,3
2010	158.240	163.995	5,7	154,6	479	497	5,7	154,6
2011	182.000	182.000	11,0	171,6	551	551	11,0	171,6

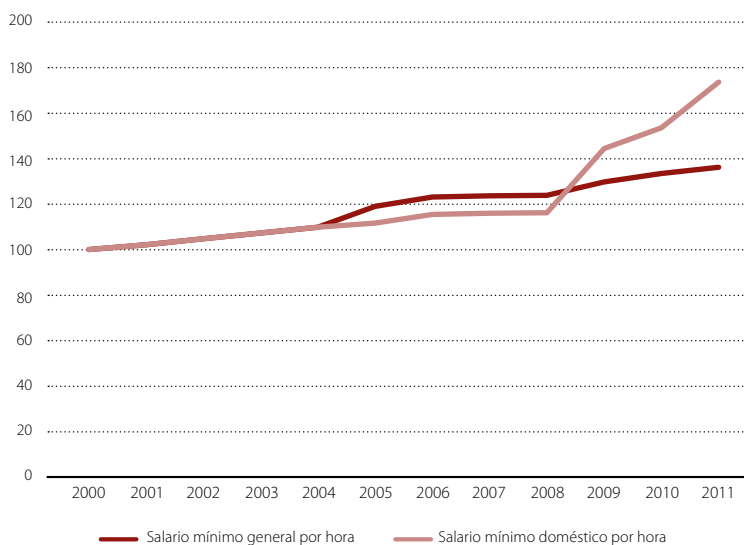
Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

El salario mínimo para los trabajadores domésticos creció en un 71,6% real durante el período, como resultado de la decisión de igualarlo progresivamente al salario mínimo general entre 2009 y 2011. Sin embargo, si bien dicho incremento permitió que este se iguale con el salario mínimo general mensual en 2011, al observar los salarios mínimos por hora (Gráfico 2), se observa que el aumento del salario mínimo doméstico superó con creces al incremento real del salario mínimo general en el período: un 71,6% respecto de un 28,7%, respectivamente.

Hasta 2004 ambas variables registran un crecimiento similar porque los reajustes otorgados se aplicaban por igual en cada caso. Sin embargo, al analizar de 2005 a 2008, se observa que el salario mínimo general crece más rápido en 2005 debido al efecto de reducción de horas de la jornada ordinaria, que no es aplicable al caso del trabajo doméstico. En los siguientes tres años, ambos salarios por hora se reajustan en magnitudes similares, y desde 2009 es el salario doméstico por hora el que registra un mayor crecimiento, que se explica por el mencionado proceso de igualación con el nivel del salario mínimo general.¹⁰

¹⁰

Debe tenerse en cuenta que no se ha considerado la información de 2003 para determinar los salarios medios por hora, ya que se detectó que en ese año se preguntó por la jornada de trabajo a que correspondía el ingreso o remuneración del mes anterior, mientras que para el resto de los años considerados se mantuvo la misma pregunta que consultaba por las horas efectivamente trabajadas durante la semana anterior a la aplicación de la encuesta. De este modo, si se transforma la jornada de trabajo reportada en 2003 a horas trabajadas, se obtiene un menor número de horas que las registradas durante los restantes años, lo que sobreestima el valor de los salarios medios por hora en ese año.

Gráfico 2**Chile: Salario mínimo general y doméstico por hora, 2000 - 2011**
(índices año 2000 = 100)

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

2. Relación salario mínimo y salario medio

El salario mínimo mensual para trabajadores domésticos es el que ha registrado el mayor aumento, seguido por los salarios medios rurales (Gráfico 3). En una situación intermedia de crecimiento entre 2000 y 2011 se sitúa el salario mínimo general y los aumentos menores se registran para los salarios medios totales y urbanos.

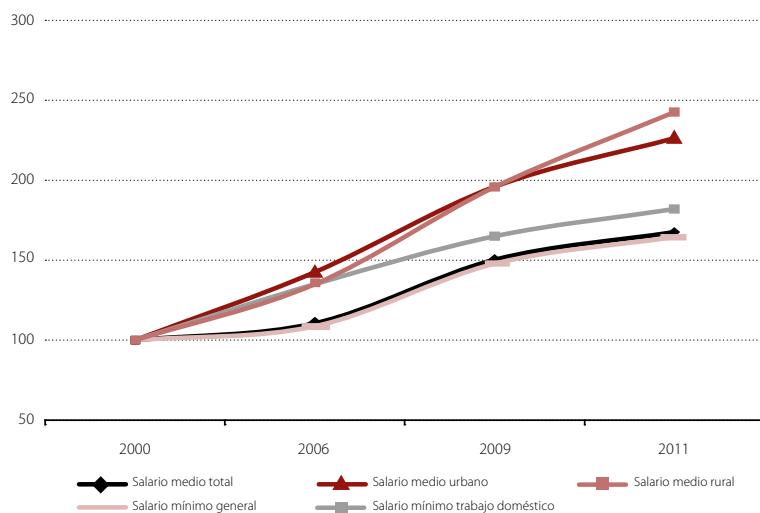
La evolución de los salarios por hora se presenta en el Gráfico 4. Al incorporar el control por horas trabajadas, la evolución de las variables consideradas se modifica. En particular, porque en este caso es el salario medio rural el que registra los mayores aumentos en cada uno de los años del período considerado. Le sigue el salario mínimo aplicable a los trabajadores domésticos y ambos superan el crecimiento experimentado por el salario mínimo general por hora. Sin embargo, este último registra un crecimiento superior a los salarios medios totales y urbanos en los años señalados.

En definitiva, los salarios medios de los trabajadores rurales y el salario mínimo de los trabajadores domésticos, habitualmente los más bajos de la distribución salarial, crecieron en el período 2000-2011 más que el promedio y que los salarios medios urbanos, en un contexto donde la política de salario mínimo general ha sido activa, superando el incremento de los salarios medios de la economía.

Gráfico 3

Chile: Variación de salarios medios total, urbano y rural y mínimos general y del trabajo doméstico, 2000 - 2011

(índices año 2000 = 100)

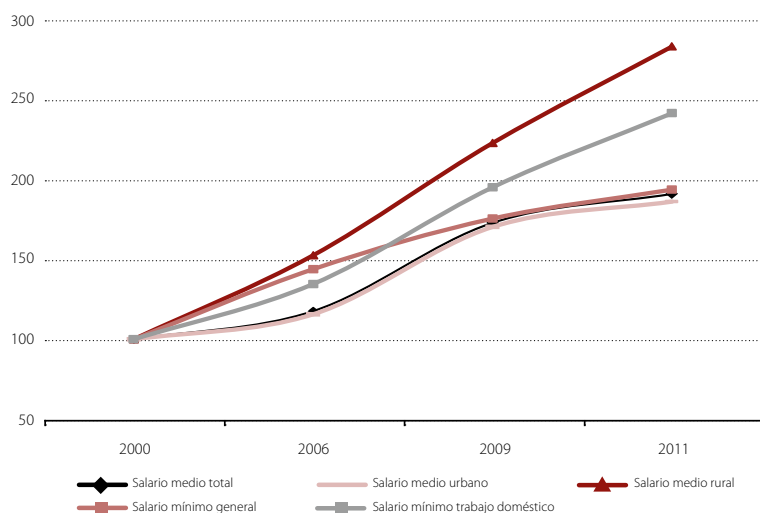


Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y Ministerio de Desarrollo Social, encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), varios años.

Gráfico 4

Chile: Variación de salarios medios total, urbano y rural y mínimos general y del trabajo doméstico por hora, 2000 - 2011

(índices año 2000 = 100)



Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y Ministerio de Desarrollo Social, encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), varios años.

A continuación se describe la evolución de la relación del salario mínimo y el salario medio para los años considerados, distinguiendo por zonas geográficas urbana y rural. En primer lugar, la relación del salario mínimo (tanto el mensual como el controlado por horas de trabajo) respecto del salario medio de la economía es mayor en todos los años en comparación con la registrada en 2000 (Cuadro 6). Esta relación presenta una trayectoria creciente desde 2000 a 2006, al pasar desde un 43,5% a un 53,1%, y desde entonces se observa una disminución de su importancia relativa hasta alcanzar un 47,2% en 2011.

Los cambios presentados en la relación entre el salario mínimo general y el salario medio total se explican en mayor medida por las variaciones medias de este último. Este presentó un bajo crecimiento relativo hasta 2006, en un escenario económico que se caracterizó por un relativamente alto y persistente desempleo, y una muy importante recuperación en la segunda mitad del período.

Además, tal evolución ha sido complementaria con la relación del salario mínimo respecto del salario medio urbano, tanto si se considera el monto mensual como el controlado por horas. Debe recordarse que cerca de un 90% del empleo asalariado se desempeña en zonas urbanas, de modo que su evolución tiene un efecto dominante sobre el salario promedio de la economía.

Cuadro 6

Chile: Salario mínimo como proporción de los salarios medios totales, urbano y rural, 2000 - 2011

(en porcentajes de los salarios medios respectivos)

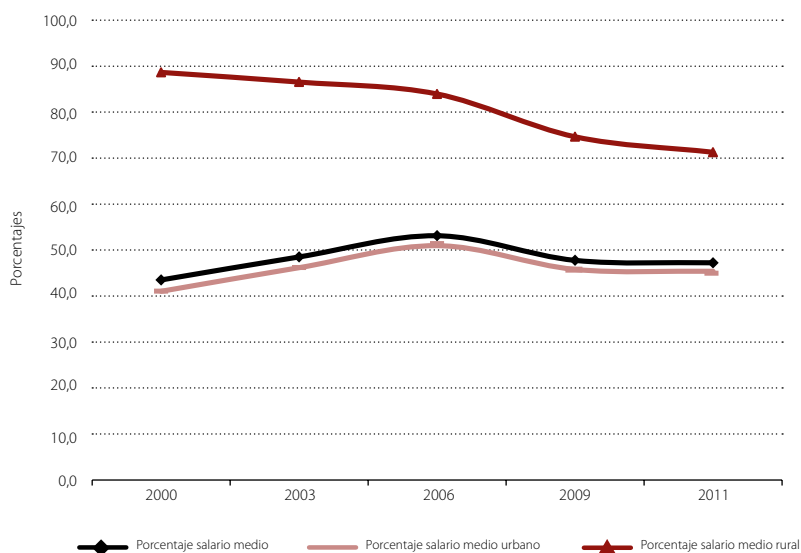
Salarios	2000	2003	2006	2009	2011
Salarios mensuales					
- Salario medio total	43,5	48,5	53,1	47,8	47,2
- Salario medio urbano	41,0	46,2	51,0	45,8	45,4
- Salario medio rural	88,6	86,5	83,9	74,6	71,3
- Diferencias rural y urbano (en porcentajes)	47,6	40,4	33,0	28,8	25,9
Salarios por hora					
- Salario medio total	43,9		53,7	44,6	44,5
- Salario medio urbano	41,4		51,5	42,6	43,0
- Salario medio rural	91,7		86,3	72,1	62,5
- Diferencias rural y urbano (en porcentajes)	50,3		34,8	29,5	19,5

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y Ministerio de Desarrollo Social, encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), varios años.

Paralelamente se observa que la proporción del salario mínimo respecto del salario medio rural ha experimentado una persistente caída durante el período analizado (Gráfico 5). Esta constatación es consistente con el comportamiento del salario medio rural señalada con anterioridad, que ha liderado el crecimiento salarial junto con el salario mínimo para trabajadores domésticos en el período.

Gráfico 5

Chile: Relación del salario mínimo y el salario medio total, urbano y rural, 2000 - 2011 (en porcentajes de los salarios medios respectivos)



Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y Ministerio de Desarrollo Social, encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), varios años.

3. Relación salario mínimo y mediana salarial

Por lo general, una distribución de salarios se puede representar gráficamente de forma asimétrica y con una larga extensión hacia la derecha; en tales casos, la media de los salarios excede a la mediana. En cambio, un salario mínimo razonable que protege a los trabajadores contra un pago excesivamente bajo pero que no genera distorsiones en la economía, es aquel que se establece de forma gráfica a la izquierda del *peak* de la distribución. De lo contrario, se abarcaría a un gran número de trabajadores y podría tener impactos potenciales no deseados sobre los costos laborales, provocando así efectos negativos sobre los precios y el empleo. Además, en tal caso tendería a aumentar la probabilidad de incumplimiento de la propia legislación del salario mínimo.

Al analizar poco más de 50 países, la OIT¹¹ encontró que es frecuente que los salarios mínimos se establezcan en un rango que se sitúa desde un 35% a un 45% del salario medio de la economía. Así, cualquier valor que se sitúe bajo dicha proporción puede ser considerado como un salario mínimo débil y, en el caso contrario, como un salario mínimo alto. De este modo, dado un cierto nivel de salario mínimo, mientras más distancia se verifique entre la mediana y este, ello será evidencia de una posición razonable del salario mínimo, para una distribución de salarios como la señalada.

En un escenario de aumento generalizado de los salarios medios, y con un incremento relativamente mayor del salario mínimo, como el que ocurrió en Chile, es posible advertir que su relación respecto de la mediana salarial de la economía también presentó una trayectoria creciente entre 2000 y 2006, lo que sugiere que una proporción también en aumento de trabajadores quedó bajo su ámbito de protección. Desde entonces, el comportamiento descrito cambió, y hacia 2011 es posible observar que las tendencias señaladas se revierten, cuando esta relación pasa desde un máximo de 67,3% en 2006 a 59,3% en 2009 y crece levemente hasta 62,2% en 2011 (Cuadro 7). Tal evolución tiende a reproducirse en el caso de la relación entre el salario mínimo general y la mediana de los salarios urbanos, aunque con menor intensidad.

Sin embargo, se presentan diferencias importantes al observar los niveles y la trayectoria de la relación del salario mínimo y la mediana salarial rural. En efecto, destaca en primer lugar que en los inicios del período analizado esta relación es bastante mayor que en el caso urbano, ya que en 2000 alcanzó a un 80,5% mientras que para la cobertura urbana era de un 53,7%. Esto indica que la cobertura de aplicación del salario mínimo es generalmente más amplia en la zona rural que en la zona urbana, porque en la primera prevalece una mayor concentración de salarios más bajos, y por tanto su ámbito de aplicación en términos de trabajadores amparados es superior.

¹¹ OIT (2008).

Cuadro 7**Chile: Salario mínimo líquido y mediana salarial total, urbano y rural, 2000 - 2011
(en pesos de noviembre de cada año y porcentajes de las medianas respectivas)**

Variables	2000	2003	2006	2009	2011
Salario mínimo	113.829	122.094	131.487	138.622	148.239
Salario mediano total	207.877	196.390	195.315	233.575	238.380
Salario mediano urbano	212.119	209.483	219.729	233.575	251.620
Salario mediano rural	141.413	145.329	162.355	192.699	199.108

**Relación salario mínimo / salario mediano
(en porcentaje)**

Salario mínimo / Salario mediano	54,8	62,2	67,3	59,3	62,2
Salario mínimo / Salario mediano urbano	53,7	58,3	59,8	59,3	58,9
Salario mínimo / Salario mediano rural	80,5	84,0	81,0	71,9	74,5

Fuente: Elaboración propia a partir de líneas de pobreza definidas por el Ministerio de Desarrollo Social.

Respecto de los cambios observados, es posible apreciar una marcada tendencia a la baja de la relación del salario mínimo y la mediana salarial rural, con la excepción del último período, de 2009 a 2011. Lo anterior implica que mientras los salarios rurales medios crecieron a tasas mayores que las registradas por el salario mínimo, fue disminuyendo la cobertura de este último entre 2000 y 2009. En este período, una proporción creciente de los asalariados rurales sobrepasó el nivel del salario mínimo general. Sin embargo, esta tendencia se interrumpió parcialmente en los últimos años.

4. Relación del salario mínimo, línea de pobreza y salario de subsistencia

A continuación se presenta información sobre la relación del salario mínimo y las líneas de pobreza, definidas por el Ministerio de Desarrollo Social de Chile para los sectores urbano y rural. Estas se basan en el *costo de las necesidades básicas* para una adecuada nutrición (nivel de calorías por persona al día), y bienes no esenciales como vestuario, albergue y otros.

En el Cuadro 8 se presenta información sobre la relación del nivel del salario mínimo vigente y las líneas de pobreza urbana y rural para cada uno de los años del período. Para los trabajadores a los que se aplica el salario mínimo general, entre 18 y 65 años, en promedio esta relación alcanzó a 2,61 veces la línea de pobreza urbana y 3,88 veces la línea de pobreza rural. La diferencia es atribuible a que los valores de la línea de pobreza urbana son más altos que los de la línea de pobreza rural.

Cuadro 8**Chile: Salario mínimo y líneas de pobreza urbana y rural, 2000 - 2011
(en número de líneas de pobreza respectiva)**

Años	Trabajadores entre 18 y 65 años		Trabajo doméstico	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
2000	2,47	3,66	1,85	2,74
2003	2,65	3,92	1,98	2,94
2006	2,87	4,25	2,15	3,19
2009	2,57	3,82	2,29	3,40
2011	2,52	3,74	2,52	3,74
Promedio 2000 - 2011	2,61	3,88	2,16	3,20

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y Ministerio de Desarrollo Social, encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), varios años.

También es posible constatar que la relación señalada tiene trayectorias distintas en los dos grupos de trabajadores considerados. En efecto, mientras que para los asalariados el cociente del salario mínimo y las líneas de pobreza urbana y rural crece hasta 2006 y cae en los años posteriores, en el caso de los trabajadores del servicio doméstico esta relación presenta una trayectoria ascendente durante todo el período, lo que se explica por el proceso de igualación del salario mínimo de este grupo al mínimo general, de 2008 a 2011.

Un enfoque complementario que permite analizar la suficiencia del monto del salario mínimo es el que considera como referencia el *salario mínimo de subsistencia*. Este último se obtiene a partir de la información de la línea de pobreza, y se define como aquel ingreso que permite a un hogar promedio superar la condición de pobre. Este salario se obtiene multiplicando la línea de pobreza por el tamaño medio de los hogares y luego dividiéndolo por el número promedio de adultos en el hogar ocupados. El tamaño del hogar puede ser definido en términos de “adulto equivalente”, considerando el efecto de economías de escala (por el menor costo en alimentación y vivienda para una pareja que para dos personas individualmente consideradas), así como las distintas necesidades de los individuos (en particular, las menores necesidades de consumo de los niños). Con este enfoque, el primer adulto cuenta como un adulto, el segundo adulto como 0,7 adultos, y cada niño equivale a 0,5 adultos¹².

Los resultados obtenidos indican que el salario mínimo bruto vigente en el período es superior al salario de subsistencia de las zonas urbanas y rurales, excepto en el año 2000. De forma consistente con las tendencias observadas con anterioridad, en el caso del sector rural se observa que esta relación registra un mayor aumento relativo. Sin embargo, cuando se toma en cuenta el salario mínimo líquido, descontando las cotizaciones obligatorias a

¹² La información utilizada para este cálculo se presenta en el Anexo 2.

la seguridad social¹³, se observa que el salario mínimo bruto supera al salario mínimo de subsistencia en el sector rural a partir de 2006, mientras que en el sector urbano resulta insuficiente.

A modo de simplificación, para el cálculo del salario mínimo líquido se descontó un 19,4%, que corresponde el promedio de los gastos obligatorios del período 2000-2012.

Cuadro 9

Chile: Salario mínimo de subsistencia, 2000-2011

	Rural					Urbano				
	2000	2003	2006	2009	2011	2000	2003	2006	2009	2011
Línea de pobreza MIDEPLAN (\$)	27.349	29.473	31.756	43.242	48.612	40.562	43.712	47.099	64.134	72.098
Personas por hogar										
Menores de 18 años por hogar	1,30	1,20	1,07	0,95	0,87	1,26	1,17	1,09	0,96	0,89
Adultos por hogar	2,63	2,60	2,57	2,51	2,50	2,58	2,59	2,64	2,59	2,52
Adultos equivalentes	2,79	2,72	2,64	2,53	2,48	2,74	2,70	2,69	2,59	2,51
Trabajadores a tiempo completo por hogar										
Asalariados	0,86	0,86	0,91	0,86	0,90	1,06	1,10	1,18	1,08	1,10
Salario mínimo de subsistencia (SMS)										
Según línea de pobreza MIDEPLAN (\$)	88.474	93.562	92.465	126.806	133.608	104.681	107.555	107.761	153.740	164.589
Salario mínimo bruto (\$)	100.000	115.648	135.000	165.000	182.000	100.000	115.648	135.000	165.000	182.000
Salario mínimo líquido (\$)	80.600	93.212	108.810	132.990	146.692					
Razón salario mínimo bruto / salario mínimo de subsistencia	113,0	123,6	146,0	130,1	136,2	95,5	107,5	125,3	107,3	110,4
Razón salario mínimo líquido / salario mínimo de subsistencia	91,1	99,6	117,7	104,9	109,8	77,0	86,7	101,0	86,5	89,1

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y Ministerio de Desarrollo Social, encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), varios años.

C. RELEVAMIENTO ESTADÍSTICO DEL INCUMPLIMIENTO POTENCIAL

En esta sección se presenta información destinada a identificar el incumplimiento potencial del salario mínimo en los trabajadores asalariados cubiertos por dicha normativa en Chile. De acuerdo con los criterios metodológicos utilizados en este estudio, se utiliza el salario mínimo vigente (salario mínimo líquido, descontadas las contribuciones obligatorias a la seguridad social) durante el mismo período de levantamiento de las encuestas referidas.

¹³

Véanse en el Anexo 1 las contribuciones previsionales que se descuentan al salario mínimo bruto para obtener el salario mínimo líquido.

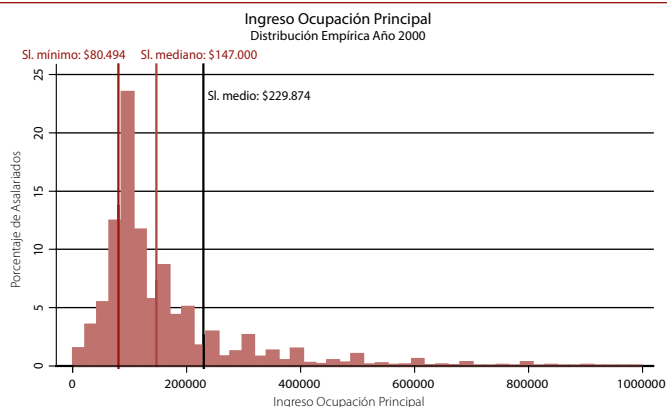
1. Distribución de asalariados según tramo de salarios mínimos

La distribución del total de asalariados regidos por el Código del Trabajo según tramos de salarios mínimos líquidos por hora para quienes se desempeñan en zonas urbanas y rurales se presenta en forma sintética en el Cuadro 10. Esta información permite obtener una visión más precisa de la distribución salarial y del potencial de incumplimiento de la norma¹⁴.

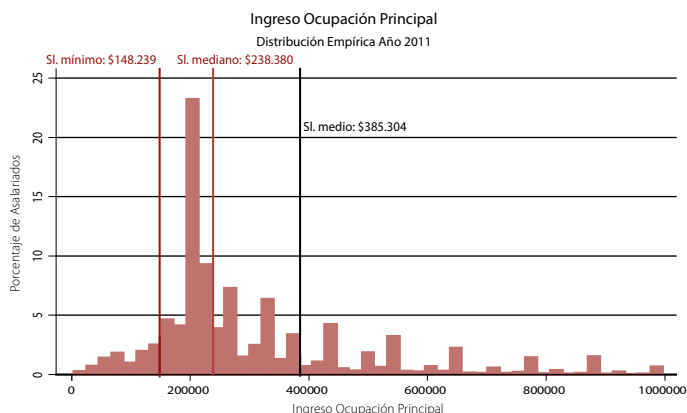
En 2011, los asalariados que percibían una remuneración inferior al salario mínimo representaban un 8,9% del total, registrando una tendencia decreciente durante el período. Se observa que el salario mínimo se desplaza hacia el lado izquierdo de la distribución en 2011 respecto de 2000, y que el área hacia la izquierda del salario mínimo se reduce, lo que es consistente con la caída de la proporción de asalariados que percibían menos de un ingreso mínimo: desde un 17,5% en 2000 al señalado 8,9% en 2011 (Gráfico 6).

Gráfico 6

Chile: Distribución salarial del total de asalariados, 2000 y 2011



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2000.



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2011.

¹⁴

En el Anexo 3 se presenta esta información según salarios mínimos mensuales.

Al comparar la distribución del potencial de incumplimiento según áreas urbana y rural, es posible constatar varias diferencias (Cuadro 10).

Cuadro 10

**Chile: Distribución de asalariados regidos por el Código del Trabajo, según tramos de salarios mínimos (SM) líquidos por hora, total, urbano y rural
(en número de personas y porcentajes sobre los respectivos totales anuales)**

Años	Total					Total
	<1 SM	1-1,25 SM	1,25-1,5 SM	1,5-2 SM	>2= SM	
2000	570.340	500.319	338.289	475.728	1.379.754	3.264.430
2006	761.509	846.840	502.990	671.424	1.346.564	4.129.327
2009	394.596	467.826	901.015	751.476	1.715.668	4.230.581
2011	398.969	755.430	845.172	721.847	1.746.536	4.467.954
Porcentajes						
2000	17,5	15,3	10,4	14,6	42,3	100
2006	18,4	20,5	12,2	16,3	32,6	100
2009	9,3	11,1	21,3	17,8	40,6	100
2011	8,9	16,9	18,9	16,2	39,1	100
Total urbano						
2000	421.402	394.739	294.291	442.802	1.311.312	2.864.546
2006	612.259	687.682	444.621	629.178	1.290.673	3.664.413
2009	314.335	384.270	744.423	688.115	1.619.547	3.750.690
2011	312.208	613.889	721.277	656.588	1.649.943	3.953.905
Porcentajes						
2000	14,7	13,8	10,3	15,5	45,8	100
2006	16,7	18,8	12,1	17,2	35,2	100
2009	8,4	10,2	19,8	18,3	43,2	100
2011	7,9	15,5	18,2	16,6	41,7	100
Total rural						
2000	148.938	105.580	43.998	32.926	68.442	399.884
2006	149.250	159.158	58.369	42.246	55.891	464.914
2009	80.261	83.556	156.592	63.361	96.121	479.891
2011	86.761	141.541	123.895	65.259	96.593	514.049
Porcentajes						
2000	37,2	26,4	11,0	8,2	17,1	100
2006	32,1	34,2	12,6	9,1	12,0	100
2009	16,7	17,4	32,6	13,2	20,0	100
2011	16,9	27,5	24,1	12,7	18,8	100

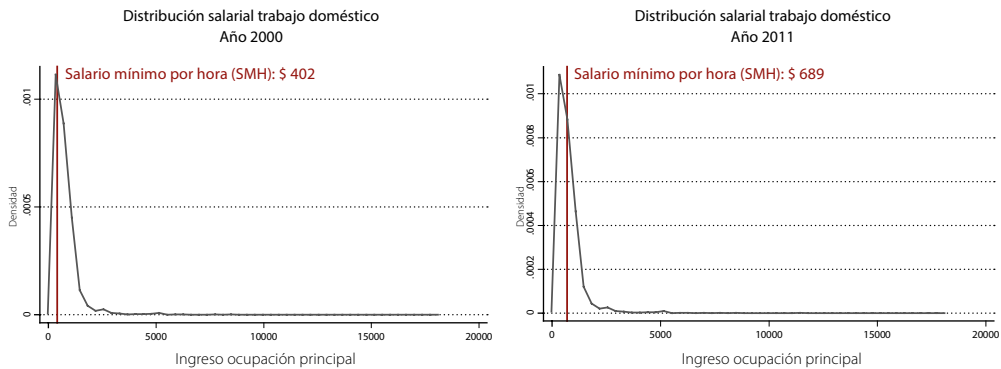
Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y Ministerio de Desarrollo Social, encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), varios años.

En el caso del sector urbano persiste la tendencia descrita para el caso del total de los asalariados; los que perciben un salario inferior al mínimo retroceden de 14,7% en 2000 a 7,9% en 2011. En cambio, en el caso de los asalariados rurales, si bien la proporción de quienes ganan menos del mínimo disminuye en el tiempo, esta tendencia no continúa en 2011, y prácticamente se estanca entre 2009 y 2011 en torno a 16,8%. Además, se observa que el incumplimiento en el sector rural continúa siendo sustancialmente mayor que en el área urbana.

Respecto de los cambios registrados entre los trabajadores domésticos durante el período, se observa que el incumplimiento con el salario mínimo ha aumentado, desde un 8,1% en 2000 a un 13,6% en 2011 (Gráfico 7). Para el total de los trabajadores domésticos es posible apreciar que el área hacia la izquierda del salario mínimo o zona de incumplimiento se incrementó entre los años señalados, en un contexto de fuerte aumento del salario mínimo para este grupo de trabajadores, debido a su equiparación con el salario mínimo general que se comenzó a aplicar en 2009.

Gráfico 7

Chile: Distribución salarial del trabajo doméstico, 2000 y 2011



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2000.

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2011.

El cambio descrito más arriba tiene, a su vez, una estrecha correlación con la trayectoria que ha tenido el incumplimiento del salario mínimo del trabajo doméstico tanto en zonas urbanas (de hecho, se trata de ocupaciones desarrolladas principalmente por mujeres en zonas urbanas) al pasar desde un 7,7% a un 13,4% entre 2000 y 2011, respectivamente, así como en zonas rurales al aumentar desde un 11,8% en 2000 a un 16% en 2011 (Cuadro 11).

Cuadro 11
Chile: Distribución de asalariados del trabajo doméstico según tramos de salarios mínimos líquidos por hora, total, urbano y rural
(en número de personas y porcentaje sobre los respectivos totales anuales)

Años	Total					Total
	<1 SM	1-1.25 SM	1.25-1.5 SM	1.5-2 SM	>2= SM	
2000	20.816	22.539	24.185	48.109	141.795	257.444
2006	29.718	21.282	31.701	73.315	176.555	332.571
2009	24.194	20.394	30.124	66.837	149.515	291.064
2011	48.315	30.986	30.804	100.899	144.690	355.694
Porcentajes						
2000	8,1	8,8	9,4	18,7	55,1	100
2006	8,9	6,4	9,5	22,0	53,1	100
2009	8,3	7,0	10,3	23,0	51,4	100
2011	13,6	8,7	8,7	28,4	40,7	100
Urbano						
2000	18.098	19.727	21.137	43.693	132.954	235.609
2006	26.249	19.256	28.400	65.964	166.156	306.025
2009	20.650	16.859	26.677	61.174	138.995	264.355
2011	43.492	28.188	28.024	91.820	134.019	325.543
Porcentajes						
2000	7,7	8,4	9,0	18,5	56,4	100
2006	8,6	6,3	9,3	21,6	54,3	100
2009	7,8	6,4	10,1	23,1	52,6	100
2011	13,4	8,7	8,6	28,2	41,2	100
Rural						
2000	2.670	2.789	3.036	4.701	9.354	22.550
2006	3.469	2.026	3.301	7.351	10.399	26.546
2009	3.544	3.535	3.447	5.663	10.520	26.709
2011	4.823	2.798	2.780	9.079	10.671	30.151
Porcentajes						
2000	11,8	12,4	13,5	20,8	41,5	100
2006	13,1	7,6	12,4	27,7	39,2	100
2009	13,3	13,2	12,9	21,2	39,4	100
2011	16,0	9,3	9,2	30,1	35,4	100

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y Ministerio de Desarrollo Social, encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), varios años.

2. Características de los asalariados que perciben menos del salario mínimo

a) Características personales

Entre las características principales que presentan los asalariados que perciben salarios inferiores al mínimo destaca la alta y creciente proporción de mujeres (67,1% del total) con más años de estudios secundarios y superiores, edades promedio mayores y que mayoritariamente no desempeñan una jefatura del hogar, aunque esta condición ha tendido a aumentar en los últimos años (Cuadro 12).

Cuadro 12

**Chile: Características personales de los asalariados que ganan por debajo del salario mínimo
(en porcentajes del total)**

Características	2000	2003	2006	2009	2011
Sexo					
- Hombre	51,1	50,1	44,9	36,3	32,9
- Mujer	48,9	49,9	55,1	63,7	67,1
Total	100	100	100	100	100
Educación					
- Básica	48,0	44,8	39,8	37,1	38,2
- Media	42,9	44,1	46,5	45,9	45,2
- Superior	9,1	11,1	13,6	17,0	16,6
Total	100	100	100	100	100
Tramos de edad (años)					
- Menos de 18	1,9	2,5	2,8	2,0	1,3
- 18-25	20,2	22,5	22,4	21,9	20,7
- 25-35	25,7	24,9	20,4	20,1	19,8
- 35-45	26,0	24,4	23,3	22,2	20,8
- 45-55	16,5	15,5	18,3	20,4	20,7
- 55-65	7,5	8,2	9,5	10,2	11,9
- 65 y más	2,2	2,0	3,2	3,2	4,8
Total	100	100	100	100	100
Posición en el hogar					
- Jefe de hogar	35,6	35,0	32,7	34,1	37,0
- Otro integrante del hogar	64,4	65,0	67,3	65,9	63,0
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y Ministerio de Desarrollo Social, encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), varios años.

b) Distribución por rama de actividad económica

Las principales ramas de actividad donde se concentra en 2011 el incumplimiento de la norma mínima salarial son, en este orden: el comercio; la agricultura, caza y pesca; los servicios no financieros y el transporte (Cuadro 13). Sin embargo, durante el período de análisis se han observado cambios importantes, ya que se ha reducido la importancia de las actividades agrícolas (fundamentalmente rurales) al pasar desde un 31,7% en 2000 a un 23,8% en 2011, y una tendencia similar se registra en la industria manufacturera, que en el mismo período ha caído desde un 14,6% a un 9,6%. En cambio, el comercio registra una tendencia opuesta, ya que su peso en el incumplimiento total ha aumentado desde un 19,3% en 2000 a un 30,6% en 2011, y es el sector productivo con el mayor incumplimiento relativo al final del período.

Cuadro 13

Chile: Asalariados regidos por el Código del Trabajo que ganan menos de un salario mínimo por hora y rama de actividad económica, 2000 - 2011

(en porcentajes de los totales respectivos)

Ramas	2000			2006			2009			2011		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
No bien identificados	0,2	0,1	0,2	0,7	0,1	0,6	0,6	0,6	0,6	0,1	0,0	0,0
Agricultura, caza y pesca	15,5	77,5	31,7	15,4	73,0	26,7	15,8	67,5	26,3	12,1	65,8	23,8
Minería	0,5	0,4	0,5	1,0	0,9	1,0	0,6	0,7	0,6	1,7	0,9	1,5
Industria	18,0	5,1	14,6	16,2	6,6	14,3	10,7	4,9	9,5	11,1	4,4	9,6
Electricidad, gas y agua	0,4	0,6	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,5	0,4	1,0	0,8	1,0
Construcción	9,4	3,7	7,9	11,2	3,6	9,7	9,9	4,6	8,8	8,8	3,8	7,7
Comercio	24,2	5,5	19,3	25,5	6,4	21,7	29,2	9,9	25,3	34,5	16,8	30,6
Transportes	12,8	2,8	10,2	9,9	3,4	8,7	10,1	3,2	8,7	12,2	2,8	10,1
Servicios financieros	6,6	0,3	4,9	5,2	1,0	4,4	5,7	0,8	4,7	5,0	1,0	4,1
Servicios sociales y personales	12,4	4,1	10,3	14,4	4,8	12,5	17,0	7,2	15,0	13,8	3,7	11,6
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y Ministerio de Desarrollo Social, encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), varios años.

c) Distribución por regiones

El incumplimiento del salario mínimo se encuentra estrechamente relacionado con la distribución de los asalariados por regiones con mayor población. El mayor incumplimiento en relación con el total de asalariados del país se concentra en un 67,6% en las cuatro

regiones más pobladas del país: Metropolitana, Valparaíso, Biobío y Maule (Cuadro 14). Los menores porcentajes de incumplimiento se registran en las cuatro primeras regiones del norte de Chile: Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta y Atacama, que en conjunto tienen un 5,4% del total.

Sin embargo, al observar el incumplimiento relativo entre regiones, esto es, el porcentaje que no cumple en cada región respecto del total de asalariados de esa región, se observa que las mayores proporciones se encuentran en las regiones del Maule, Biobío, La Araucanía y de los Lagos, donde las actividades agropecuarias tienen una alta importancia relativa. Los menores índices de incumplimiento relativo están en las regiones de Antofagasta, Metropolitana, Magallanes y Tarapacá.

Cuadro 14

Chile: Asalariados regidos por el Código del Trabajo que reciben menos de un salario mínimo por hora, por regiones, 2011
(en porcentajes del total respectivo)

Regiones	Incumplimiento total (Porcentaje del total de asalariados del país)	Incumplimiento regional (Porcentaje del total de asalariados de cada región)
I Tarapacá	1,4	7,4
II Antofagasta	1,5	3,9
III Atacama	1,4	7,7
IV Coquimbo	4,7	10,5
V Valparaíso	10,7	10,1
VI O'Higgins	5,1	7,6
VII Del Maule	11,6	16,9
VIII Biobío	16,3	13,8
IX La Araucanía	6,5	15,3
X De los Lagos	7,0	14,4
XI Aysén	0,4	8,0
XII Magallanes	0,8	7,3
Metropolitana	29,0	5,8
XIV De los Ríos	2,6	12,9
XV Arica y Parinacota	1,1	11,6
Total	100	8,9

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y Ministerio de Desarrollo Social, encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), varios años.

Al considerar la distribución del incumplimiento por regiones se observa que la ausencia de contrato firmado es directamente proporcional con la distribución de los asalariados por regiones con mayor población. Un 61,7% se concentra en las regiones Metropolitana, Valparaíso, Biobío y Maule, mientras que las menores proporciones de incumplimiento total se verifican en las cuatro primeras regiones del norte.

D. ASPECTOS INSTITUCIONALES¹⁵

La Dirección del Trabajo es el organismo creado por ley en Chile para fiscalizar la aplicación de las leyes que garantizan los derechos sociales de los trabajadores¹⁶. Esta dirección es un servicio técnico dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social con el que se vincula por medio de la Subsecretaría del Trabajo. Le corresponde fiscalizar la aplicación de la legislación laboral; establecer de oficio o a petición de parte por medio de dictámenes el sentido y alcance de las leyes del trabajo; la divulgación de los principios técnicos y sociales de la legislación laboral; la supervigilancia del funcionamiento de los organismos sindicales y de conciliación, de acuerdo con las normas que los rigen, y la realización de toda acción tendiente a prevenir y resolver los conflictos del trabajo.

Los inspectores del trabajo tienen el carácter de ministros de fe de todas las actuaciones que efectúen en el ejercicio de sus funciones, dentro de las cuales podrán tomar declaraciones bajo juramento. En consecuencia, los hechos constatados por los inspectores del trabajo y de los cuales deban informar de oficio o a requerimiento, constituirán presunción legal de veracidad para todos los efectos legales, incluso para los efectos de la prueba judicial.

En el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras, los inspectores podrán visitar los lugares de trabajo a cualquier hora del día o de la noche. Los patrones o empleadores tendrán la obligación de brindarles todas las facilidades para que aquellos puedan cumplir sus funciones; permitirles el acceso a todas las dependencias o sitios de faenas; facilitarles las conversaciones privadas que deseen sostener con los trabajadores y tratar personalmente con los inspectores los problemas que deban solucionar en sus cometidos. Estarán obligados, además, a facilitar sus libros de contabilidad si los inspectores así lo exigieran, para los efectos de la fiscalización del cumplimiento de las leyes y reglamentos laborales y sociales.

En el Título VI de las denuncias y fiscalizaciones se establece que cualquier persona podrá denunciar ante los inspectores del trabajo y demás funcionarios competentes las infracciones de que tenga conocimiento. A petición expresa del recurrente se le dará el carácter de “confidencial” a estas denuncias, si fuese procedente a juicio del jefe superior inmediato. Sin perjuicio de las atribuciones de los inspectores, el Director del Trabajo podrá encomendar labores fiscalizadoras a cualquier otro funcionario del servicio, pudiendo actuar, en tal caso, los funcionarios designados con las facultades y obligaciones de los inspectores del trabajo.

1. Sistema de promoción y difusión del salario mínimo

De acuerdo con la información disponible se constata que no existen programas ni campañas impulsadas por la Dirección del Trabajo orientadas a informar a la población en general, ni a

¹⁵ El levantamiento de información sobre estos aspectos incluyó entrevistas con la Jefa de Estudios y con funcionarios de la Dirección de Fiscalización de la Dirección del Trabajo.

¹⁶ Dirección del Trabajo (2013b).

los trabajadores y empleadores en particular, acerca del cumplimiento del salario mínimo en el país. Tampoco se encontró evidencia sobre acciones de esta naturaleza impulsadas por las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

El mecanismo regular de información que utiliza la Dirección del Trabajo incluye un *banner* en el portal *web* institucional (www.dt.gob.cl), donde se proporciona información (en especial dictámenes) sobre la normativa laboral en general. Además, se cuenta con el servicio de atención de usuarios (*Call Center*). En cuanto a la materia específica del salario mínimo afirman que las consultas sobre la materia se incrementan en los meses del año en los cuales se discute y realiza su reajuste anual.

En años recientes, solo se verificó una mayor labor de difusión por las vías mencionadas en 2008, con ocasión del cambio normativo que estableció que el salario mínimo debía igualarse con el salario base.

2. Sistema de infracciones y sanciones por incumplimiento del salario mínimo

El Código del Trabajo¹⁷ establece que las sanciones por infracciones a la legislación laboral y de seguridad social y a sus reglamentos se aplicarán administrativamente por los respectivos inspectores del trabajo o por los funcionarios que se determinen en el reglamento correspondiente. Estos funcionarios actuarán como ministros de fe.

En el artículo 505 del Código del Trabajo se establece que la fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral y su interpretación corresponde a la Dirección del Trabajo, sin perjuicio de las facultades conferidas a otros servicios administrativos. Los funcionarios públicos deberán informar a la Inspección del Trabajo respectiva sobre las infracciones a la legislación laboral de que tomen conocimiento en el ejercicio de su cargo.

También se señala en el mismo artículo que para los efectos de este Código y sus leyes complementarias, los establecimientos se clasificarán en micro, pequeña, mediana y gran empresa, en función del número de trabajadores. Según esta clasificación, una microempresa tiene contratados de 1 a 9 trabajadores, una pequeña empresa de 10 a 49 trabajadores, una mediana empresa de 50 a 199 trabajadores y una gran empresa 200 o más trabajadores.

La tipificación de las infracciones se presenta en el Cuadro 15. Se constata la existencia de criterios de agravamiento de las sanciones, según el tamaño de la empresa y la naturaleza de la infracción. No se consideran recargos por reincidencia, aunque esta sí se torna en un impedimento para solicitar una reconsideración de rebaja de multa. Estas últimas se expresan en unidades reajustables por la inflación.

¹⁷ Código del Trabajo, Libro V de la Jurisdicción Laboral, Título II: Del procedimiento de reclamación de multas y demás resoluciones administrativas.

Cuadro 15

Chile: Tipificación de las infracciones relativas al ingreso mínimo

Código	Norma legal infringida y sancionatoria	Enunciado de la infracción	Hecho infraccional (tipificación)	Categoría infraccional	Determinación del monto de la multa			
					Nº trabajadores empresa	Nº UTM	\$	US\$
1040-a	Art. 44 incisos 3º y 6º y Art. 506 inciso 1º del Código del Trabajo.	No pagar ingreso mínimo mensual.	Pagar una remuneración inferior al ingreso mínimo mensual	Gravísima	1 a 49	10	390.210	807,8
					50 a 199	40	1.560.840	3.231,5
					200 y más	60	2.341.260	4.847,3
1040-b	Art. 44 incisos 3º y 6º en relación con el inciso 3º del artículo 8º del D.L. Nº 670 de 1974 y Art. 506 inciso 1º del Código del Trabajo.	Completar indebidamente el ingreso mínimo mensual con estipendios o beneficios que no proceden.	Completar indebidamente el ingreso mínimo mensual del (de la) trabajador(a), con horas extraordinarias; asignación familiar legal; asignación de movilización, asignación de co-lación, asignación de desgaste de herramientas, asignación de pérdida de caja, gratificación legal/convencional y otras.	Grave	Nº trabajadores empresa	Nº UTM	\$	US\$
					1 a 49	9	351.189	727,0
					50 a 199	30	1.170.630	2.423,6
1040-c	Artículos 42, letra a, y 506 del Código del Trabajo.	No pagar sueldo base.	No pagar sueldo base, respecto del (de la) trabajador(a), afecto a una jornada ordinaria.	Gravísima	Nº trabajadores empresa	Nº UTM	\$	US\$
					1 a 49	10	390.210	807,8
					50 a 199	40	1.560.840	3.231,5
1040-d	Artículos 42, letra a, y 506 del Código del Trabajo.	Pagar sueldo base inferior al ingreso mínimo mensual.	Pagar un sueldo base inferior al ingreso mínimo mensual, res-pecto del (de la) trabajador(a), afecto a una jornada ordinaria de trabajo.	Gravísima	Nº trabajadores empresa	Nº UTM	\$	US\$
					1 a 49	10	390.210	807,8
					50 a 199	40	1.560.840	3.231,5
1040-e	Artículos 42, letra a, y 506 del Código del Trabajo.	Pagar sueldo base inferior al ingreso mínimo mensual.	Pagar un sueldo base inferior al ingreso mínimo mensual, res-pecto del (de la) trabajador(a), afecto a una jornada ordinaria de trabajo.	Gravísima	Nº trabajadores empresa	Nº UTM	\$	US\$
					1 a 49	10	390.210	807,8
					50 a 199	40	1.560.840	3.231,5

Fuente: Dirección del Trabajo.
Nota. Se usó un cambio (2011) de 1 US\$ = \$ 483.

Las materias señaladas en el Cuadro 15 se refieren a infracciones en los casos de no pago del ingreso mínimo o sueldo base (igualado con el mínimo, como se señaló anteriormente), o bien por completar indebidamente el ingreso mínimo con gastos que están expresamente excluidos del concepto de remuneraciones. Las multas son de beneficio fiscal y se aplican a una empresa independientemente del número de trabajadores que hayan sido perjudicados por la infracción. Además, para estos efectos lo relevante es la constatación del incumplimiento, con independencia del tiempo en que se haya incurrido en la infracción.

Junto con las multas correspondientes, en el artículo 63 del Código del Trabajo se establece que las sumas que los empleadores adeudaran a los trabajadores por concepto de remuneraciones, indemnizaciones o cualquier otro, devengadas con motivo de la prestación de servicios, se pagarán reajustadas en el mismo porcentaje en que haya variado el Índice de Precios al Consumidor.

Al respecto, es importante tener en cuenta que si bien el empleador debería pagar las remuneraciones adeudadas y previamente actualizadas en su poder de compra, la Dirección del Trabajo es un órgano administrativo, por lo que carece de facultades para obligar el pago. Esta facultad es privativa de los Tribunales del Trabajo.

En definitiva, después de notificada la multa al empleador existen tres posibles cursos. En primer término, el empleador tiene 30 días de plazo para solicitar la reconsideración de la multa ante la Dirección del Trabajo. Si recurre, el resultado de esa reconsideración puede ser mantener, rebajar o dejar sin efecto la multa. El resultado es notificado nuevamente al empleador y en caso que se mantenga o rebaje, la Dirección envía la multa a la Tesorería General de la República para que proceda a su cobro. En segundo lugar, si el empleador no apela, la Dirección del Trabajo envía la multa a la Tesorería General de la República para su cobro.

La tercera posibilidad es que el empleador reclame la multa a los Tribunales del Trabajo. Cuando el tribunal resuelve (puede mantener, rebajar o dejar sin efecto la multa), notifica al empleador y a la Dirección del Trabajo, que envía la multa a la Tesorería General de la República para su cobro. Esta debe ser pagada antes de 30 días.

Cabe destacar que el empleador tiene la posibilidad de solicitar descuentos en las sanciones económicas por el pago rápido y compensación inmediata al trabajador. Para esto se ha establecido el Recurso Administrativo Simplificado (RAS) con el que se busca elevar el cumplimiento normativo y hacer más efectivos y rápidos los procesos que apunten en esa dirección. Mediante el RAS se establece un sistema especial de tramitación de las solicitudes

de reconsideración administrativa de multas, conforme a la facultad conferida al Director del Trabajo en los artículos 511¹⁸ y 512¹⁹ del Código del Trabajo.

Mediante el Recurso Administrativo Simplificado se diferencia al empleador que reconoce haber cometido la infracción y manifiesta su voluntad de enmendarla lo más pronto posible, respecto de aquel que estima que tal infracción no existe, y que opta igualmente por el mismo procedimiento de reconsideración, pero fundado en la existencia de un error de hecho o que corrige la infracción en los plazos ordinarios que establece la citada normativa.

En el primer caso, el sistema lo beneficia con rebajas en el monto de la multa, como se señala en el Cuadro 16, y toda vez que acredite fehacientemente haber dado cumplimiento a las disposiciones legales cuya infracción motivó la sanción, en un plazo no superior a 10 días corridos, contados desde su notificación.

Cuadro 16
Chile: Rebaja por infracciones según recurso administrativo simplificado, 2012

Tamaño empresa	N° de trabajadores	Rebaja por infracciones al Código del Trabajo	Rebaja por infracciones al DFL 2 de 1967 del Ministerio del Trabajo
Micro y pequeña	1 a 49	1 UTM	0,5 IMM
Mediana	50 a 199	2 UTM	1 IMM
Grande	200 y más	3 UTM	1,5 IMM

Fuente: Dirección del Trabajo.
UTM: Unidad tributaria mensual.
IMM: Ingreso mínimo mensual.

En cuanto a las materias respecto de las cuales opera el recurso señalado, se considera en estas el no pago de remuneraciones (código de infracción 1.047–a), y de acuerdo con el criterio aplicado por la Dirección del Trabajo, se incluye en esta el no pago del salario mínimo.

Para acogerse al RAS, el empleador no puede haber utilizado este recurso más de dos veces respecto del mismo código de infracción, dentro de los últimos 12 meses (con un límite

¹⁸ En el Artículo 511 se faculta al Director del Trabajo para reconsiderar las multas administrativas impuestas por funcionarios de su dependencia en la forma siguiente: a) Dejando sin efecto la multa, cuando aparezca de manifiesto que se ha incurrido en un error de hecho al aplicar la sanción, y b) Rebajando la multa, cuando se acredite fehacientemente haber dado íntegro cumplimiento a las disposiciones legales convencionales o arbitrales cuya infracción motivó la sanción. Si dentro de los quince días siguientes de notificada la multa, el empleador corrigiere la infracción, el monto de la multa se rebajará, a lo menos, en un 50%. Tratándose de una microempresa o pequeña empresa, la multa se rebajará, a lo menos, en un 80% (Dirección del Trabajo, 2013a).

¹⁹ En el Artículo 512 se establece que el Director del Trabajo hará uso de esta facultad mediante resolución fundada, a solicitud escrita del interesado, la que deberá presentarse dentro del plazo de treinta días de notificada la resolución que aplicó la multa administrativa. Esta resolución será reclamable ante el Juez de Letras del Trabajo dentro de 15 días de notificada. (Dirección del Trabajo, 2013a).

de 4 RAS), o más de cuatro veces respecto de distintos códigos de infracción y que haya colaborado en el proceso de fiscalización.

Respecto de los programas de capacitación a que se hace referencia en el artículo 506, número 2^o, del Código del Trabajo, estos deberán estar enfocados preferentemente a la(s) norma(s) infringida(s) que motivó la multa, sin perjuicio de que se incluyan otras materias, relacionadas o no con la infracción, o de las adecuaciones que deban hacerse al curso en consideración a las sanciones aplicadas a los demás asistentes. Al final de dicha capacitación se deberá aplicar a los asistentes un instrumento de evaluación, y la sustitución de la multa solo se hará efectiva en el caso que se apruebe al menos el 60% del contenido de la evaluación.

Para el caso de las infracciones en materia de contribuciones a la seguridad social, hay que tener en cuenta que las cotizaciones deben ser declaradas y pagadas por el empleador en la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) a que se encuentre afiliado el trabajador, dentro de los diez primeros días del mes siguiente a aquel en que se devengaron las remuneraciones.

El empleador que no paga oportunamente las cotizaciones de los trabajadores debe igualmente declararlas en la AFP correspondiente, dentro del plazo señalado. Si el empleador no efectúa oportunamente dicha declaración, o si esta es incompleta o errónea, será sancionado con una multa a beneficio fiscal de 0,75 unidades de fomento (UF)²¹ por cada trabajador o subsidiado cuyas cotizaciones no se declaren o cuyas declaraciones sean incompletas o erróneas. Si la declaración fuese incompleta o errónea y no existieran antecedentes que permitan presumir que es maliciosa, quedará exento de esa multa el empleador o la entidad pagadora de subsidios que pague las cotizaciones dentro del mes calendario siguiente a aquel en que se devengaron las remuneraciones respectivas.

Cuando el inspector del trabajo constata una infracción por el incumplimiento en el pago de las cotizaciones previsionales, debe levantar un Acta de Fiscalización que contiene el

²⁰ Art. 506 ter. "Tratándose de micro y pequeñas empresas, y en los casos en que el afectado no hubiere recurrido de conformidad a los artículos 503 y 511 de este Código, el inspector del trabajo respectivo autorizará, a solicitud del sancionado, y sólo por una vez en el año respecto de la misma infracción, la sustitución de la multa impuesta por alguna de las modalidades siguientes (...).

2. En el caso de multas no comprendidas en el número anterior, y previa acreditación de la corrección, de la o las infracciones que dieron origen a la sanción, por la asistencia obligatoria del titular o representante legal de la empresa de menor tamaño, o de los trabajadores vinculados a las funciones de administración de recursos humanos que él designe a programas de capacitación dictados por la Dirección del Trabajo, los que tendrán una duración máxima de dos semanas. La solicitud de sustitución deberá presentarse dentro del plazo de treinta días de notificada la resolución de multa administrativa. Autorizada la sustitución de la multa de conformidad a lo dispuesto precedentemente, si el empleador no cumpliera con su obligación de incorporarse en un programa de asistencia al cumplimiento o de asistencia a programas de capacitación, según corresponda, en el plazo de 60 días, procederá al aumento de la multa original, el que no podrá exceder de un 25% de su valor" (Dirección del Trabajo, 2013a).

²¹ Unidad indexada a la inflación.

reconocimiento de una obligación de cotizaciones de seguridad social. Con este documento se informa a la entidad previsional que corresponda, y esta tiene la obligación de iniciar un juicio ejecutivo para perseguir y obtener su cobro.

En el Decreto Ley 3.500²² de 1980, que creó el sistema de fondos de pensiones, se establece que corresponderá a la Dirección del Trabajo la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 19, estando investidos sus inspectores de la facultad de aplicar las multas. Si la declaración fuese incompleta o falsa y existiera un hecho que permitiera presumir que es maliciosa, el Director del Trabajo, quien solo puede delegar estas facultades en los Directores Regionales, podrá efectuar la denuncia ante el Juez del Crimen correspondiente. En tal caso, las Administradoras de Fondos de Pensiones estarán obligadas a seguir las acciones tendientes al cobro de las cotizaciones adeudadas y sus reajustes e intereses, aunque el afiliado se hubiere cambiado a otra AFP. La AFP a la cual el afiliado haya traspasado sus fondos podrá intervenir en el juicio en calidad de coadyuvante.

Asimismo, serán aplicables todas las normas relativas al cobro de las cotizaciones, reajustes e intereses adeudados a una AFP, incluso sanciones penales para los empleadores que no consignen las cotizaciones que hubiesen retenido o debido retener. Los reajustes e intereses serán abonados conjuntamente con el valor de las cotizaciones en la cuenta de capitalización individual del afiliado.

Para efectos de la identificación de los empleadores con deuda previsional, la Dirección del Trabajo tiene a su cargo la elaboración y publicación del Boletín de Infractores a la Legislación Laboral y Previsional, confeccionado tanto a partir de la información emanada de su propio actuar institucional, como de la suministrada por todas las entidades previsionales del país, sean públicas o privadas, entre las que se encuentran las AFP²³.

Finalmente, los empleadores que no paguen las cotizaciones señaladas no podrán percibir recursos provenientes de instituciones públicas o privadas, financiados con cargo a recursos fiscales de fomento productivo, sin acreditar previamente ante las instituciones que administren los instrumentos referidos, que están al día en el pago de dichas cotizaciones. Sin embargo, podrán solicitar su acceso a tales recursos aquellos que tengan acreditado el pago respectivo.

3. Sistema para verificar la aplicación y el cumplimiento del salario mínimo

La Dirección del Trabajo cuenta con una base de datos actualizada a partir de registros administrativos que se refieren a los procedimientos operativos institucionales y del sistema

²² Decreto Ley 3.500, art. 19 (Véase en <http://www.svs.cl/sitio/english/normativa/seguros/dl-3500.pdf>).

²³ En el Libro II, Título X, Letra A Información de empleadores morosos para efectos del Boletín de Infractores a la Legislación Laboral y Previsional. (Véase en Superintendencia de Pensiones, <http://www.spensiones.cl/compendio/577/w3-propertyvalue-3060.html>).

de relaciones laborales del país, y abarcan las distintas áreas bajo la responsabilidad de este servicio.

Se trata de información sobre un amplio conjunto de materias, que son puestas a disposición de los usuarios internos, de los actores públicos y privados vinculados al mundo del trabajo y de la ciudadanía en general. A partir de su seguimiento y análisis, desde 2004 la Dirección del Trabajo publica un *Compendio de Series Estadísticas* donde se informa sobre el ámbito del sindicalismo, la negociación colectiva, las huelgas, la actividad de inspección y de conciliación, y el *Anuario de Información Estadística de la Dirección del Trabajo*. En esta última, a diferencia del Compendio señalado, se informa en seis capítulos, tanto a nivel nacional, como regional y por sector económico, sobre cada uno de los distintos ámbitos de las relaciones laborales que son de competencia de la Dirección del Trabajo: organizaciones sindicales, negociación colectiva, mediación, huelgas, actividad de inspección y conciliación.

Si bien no existe una actividad regular y específica de seguimiento de la aplicación y cumplimiento de la norma del salario mínimo, al nivel de usuarios internos con la mencionada base de datos se identifica y analiza el comportamiento de variables de interés, que normalmente sirven para la definición de materias, sectores y áreas de intervención para programar la labor de inspección, así como el estudio de otros asuntos de preocupación analítica.

4. Acción de la inspección del trabajo

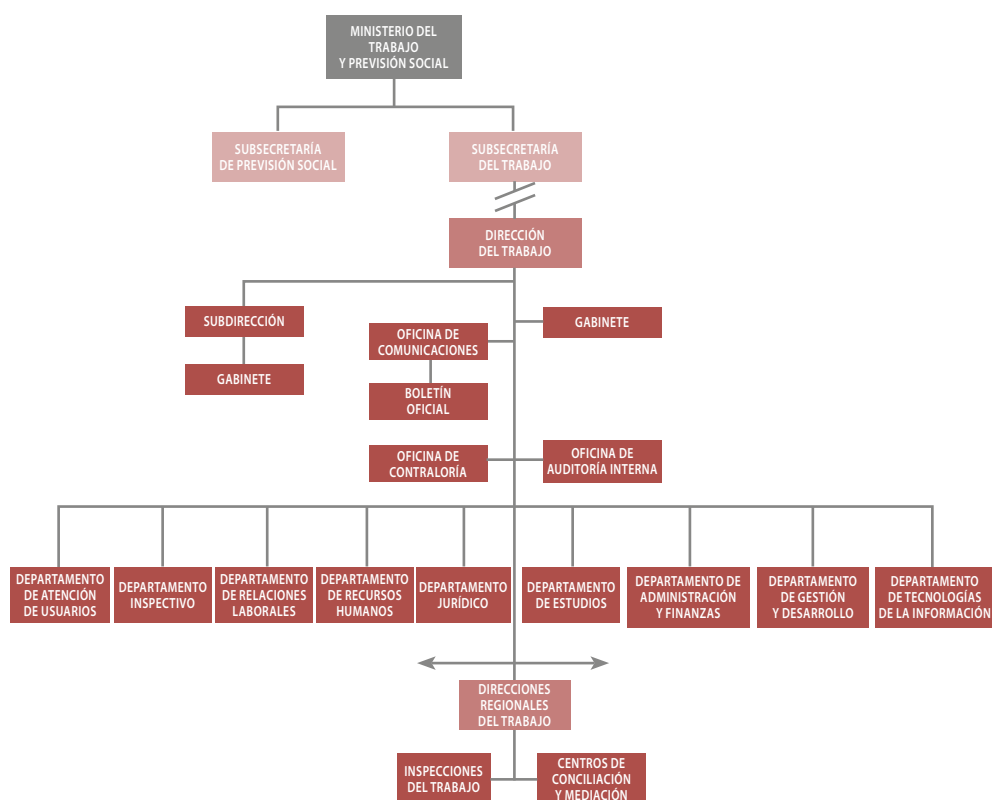
En relación con la estructura administrativa y distribución territorial del país, la Dirección del Trabajo es un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Para la ejecución de sus funciones, la Dirección del Trabajo cuenta con 16 Direcciones Regionales del Trabajo, distribuidas jurisdiccionalmente 14 de ellas a lo largo del país, desde Arica en el norte a Punta Arenas en el sur, y 2 en la Región Metropolitana (Dirección Regional del Trabajo Oriente y Dirección Regional del Trabajo Poniente), entregando productos y servicios por medio de sus unidades operativas: 47 Inspecciones Provinciales del Trabajo; 35 Inspecciones Comunes del Trabajo; 31 Inspecciones Intermitentes, y 5 Centros de Conciliación Individual y Mediación Laboral.

Las Inspecciones Provinciales y Comunes del Trabajo son de carácter permanente, una diferenciación que depende de la división administrativa en el territorio nacional, y están en relación directa con los usuarios. A cargo de ellas está un inspector jefe. Cuentan con unidades técnicas de trabajo, como la Unidad Jurídica, de Fiscalización, la Unidad de Turno (atención de público), la de Reclamos y Comparendos, y la Oficina de Partes y Archivos. Las Inspecciones Intermitentes, en tanto, funcionan físicamente en dependencias de otros servicios de la administración pública o municipalidades, por lo general en ciudades o pueblos apartados y con baja densidad poblacional. Son atendidas por funcionarios provenientes de la inspección permanente más cercana.

El nivel central de la Dirección del Trabajo está conformado por cinco departamentos operativos: Jurídico, Inspectivo, Relaciones Laborales, Estudios y Atención de Usuarios; además, hay siete líneas del ámbito de apoyo al quehacer institucional: Departamento de Recursos Humanos, Departamento de Administración y Finanzas (ejecución presupuestaria), Departamento de Tecnologías de la Información, Departamento de Gestión y Desarrollo y las Oficinas de Auditoría Interna, de Contraloría y de Comunicaciones (Diagrama 1). El servicio cuenta con una dotación de 2.237 funcionarios, incluyendo planta, trabajadores a contrata y honorarios, de los cuales un 52% son mujeres y un 48% hombres. El presupuesto anual asignado para este organismo en 2011 fue de \$ 43.374 millones (US\$ 89,8 millones²⁴) (DIPRES, 2011).

Diagrama 1. Chile: Organigrama de la Dirección del Trabajo, 2013



Fuente: Dirección del Trabajo (2013).

La definición de las políticas en los diversos ámbitos institucionales es efectuada por los departamentos, que también imparten normas e instrucciones para unificar criterios, brindar apoyo técnico y controlar el cumplimiento de metas y objetivos estratégicos, mediante las

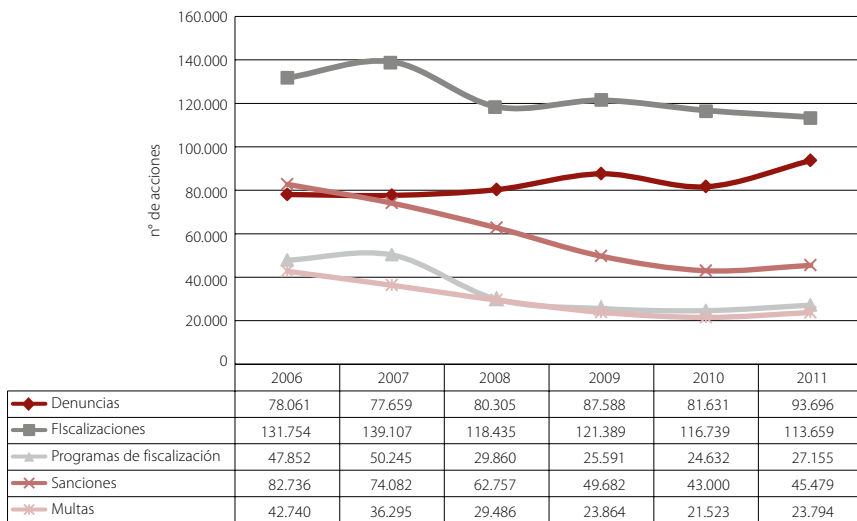
²⁴ Se usó un cambio (2011) de 1 US\$ = \$ 483.

Direcciones Regionales. Estas últimas son las encargadas de supervisar el funcionamiento de las Inspecciones.

En cuanto a la actividad de inspección laboral, en el Gráfico 8 se presenta en forma resumida un recuento de las actividades de fiscalización realizadas y de las sanciones aplicadas a nivel nacional por la Dirección del Trabajo, de 2006 a 2011. De la inspección laboral están encargados al 30 de mayo de 2014 un total de 517 inspectores del trabajo (503 fiscalizadores en terreno, 8 en línea y 6 de derechos fundamentales), de acuerdo con datos de la Dirección del Trabajo.

Gráfico 8

Chile: Número de denuncias, fiscalizaciones, sanciones y multas aplicadas por la Dirección del Trabajo, 2006 a 2011



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección del Trabajo (2012).

Como es posible observar en el Gráfico 8, el número de fiscalizaciones (operaciones de terreno y programadas) y de sanciones supera todos los años al número de denuncias interpuestas, aunque la proporción de estas últimas respecto de las primeras ha aumentado desde un 43,5% en 2006 a un 66,5% en 2011. No todas las denuncias derivan en fiscalizaciones, ni todas las fiscalizaciones terminan imponiendo sanciones.

A continuación, en el Cuadro 17 se presenta información sobre las materias que han sido objeto de denuncias, las que han sido fiscalizadas y aquellas por las cuales se han establecido sanciones en 2011. Esta últimas representaron un 32,3% del total de las fiscalizaciones realizadas en ese año; una proporción inferior al 46,1% que se registró en 2006. Se tiende a verificar un patrón similar en cuanto a la importancia relativa de las materias al interior de

cada acción individualmente considerada, ya que por ejemplo los temas de “remuneraciones”, “jornadas y descansos”, “contrato de trabajo” e “higiene y seguridad” se ubican entre los de mayor importancia respecto de sus totales.

Como se señaló con anterioridad, el tema del salario mínimo se incluye en la materia de remuneraciones, y esta es la que más recibió denuncias en 2011, la tercera en importancia en cuanto a las fiscalizadas y concentró un 12,6% de las sanciones establecidas.

Cuadro 17

Chile: Materias denunciadas, fiscalizadas y sancionadas, 2011 (en porcentajes de los totales respectivos)

Materias	Denunciadas	Fiscalizadas	Sancionadas
Beneficios previsionales	5,1	2,8	6,5
Contrato de trabajo	15,6	17,3	10,4
Cotizaciones previsionales	10,1	7,5	10,3
Empleador	1,3	0,7	0,1
Feriatos y permisos	1,5	0,9	0,0
Fueros	2,1	1,1	0,0
Higiene y seguridad	14,5	20,6	25,8
Informalidad laboral	3,5	1,9	0,0
Jornada y descansos	18,4	26,1	31,7
Negociación colectiva	1,4	0,7	1,0
Organizaciones sindicales	0,0	0,0	0,1
Protección a la maternidad	1,1	1,2	0,8
Remuneraciones	24,5	17,4	12,6
Trabajo agrícola de temporada	0,1	0,0	0,0
Trabajo de menores	0,2	0,2	0,0
Otras materias	0,6	1,6	0,8
Total	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección del Trabajo (2012).

Con el propósito de lograr un panorama lo más completo posible en torno a las actividades de inspección del cumplimiento de la norma del salario mínimo, se contó con información específica en esta materia, que fue procesada y proporcionada por la Dirección del Trabajo para este estudio. Cabe tener en cuenta que la información es clasificada considerando un conjunto de variables, entre las que se considera su distribución por regiones y comunas del país, y no según la distinción urbana y rural.

En el Cuadro 18 se presenta información sobre el número y composición de las fiscalizaciones realizadas en 2011 sobre el salario mínimo, considerando el tipo de solicitante de dicha acción. La información indica, en primer lugar, que el principal solicitante de fiscalizaciones son los propios trabajadores (un 64,1% del total de las revisiones de esta materia), y sus denuncias son las que originan la mayor parte de las sanciones (un 52,7% del total). En segundo término, sigue en importancia la vía “por programa” para las fiscalizaciones. Esta corresponde a la modalidad de fiscalizaciones programadas a grupos o sectores de empresas preestablecidos. Se sitúan en tercer lugar las organizaciones sindicales, en especial cuando se trata de sanciones, aunque con porcentajes bastante por debajo de los anteriores.

Cuadro 18

Chile: Fiscalizaciones en materia de salario mínimo según tipo de solicitante, 2012
(en números y porcentajes)

Revisión de materias de salario mínimo														
	Autoridad	Dirección nacional	Dirección regional	Empleador	Fiscalizador	Inspección	No se identifica	Organización sindical	Otra institución	Por programa	Tercero	Trabajadores	Tribunal	Total
Nº	11	15	34	10	30	57	66	56	3	85	47	626	1	1.041
Porcentaje del total	1,1	1,4	3,3	1,0	2,9	5,5	6,3	5,4	0,3	8,2	4,5	60,1	0,1	100
Sanciones por materias de salario mínimo, 2012														
	Autoridad	Dirección nacional	Dirección regional	Empleador	Fiscalizador	Inspección	No se identifica	Organización sindical	Otra institución	Por programa	Tercero	Trabajadores	Tribunal	Total
Nº	1	3	10	10	7	3	15	16	0	57	3	139	0	264
Porcentaje del total	0,4	1,1	3,8	3,8	2,7	1,1	5,7	6,1	0,0	21,6	1,1	52,7	0,0	100,0

Fuente: Procesamiento especial de información de la Dirección del Trabajo.

En el Cuadro 19 se presenta información sobre los principales sectores de actividad donde se verificó, revisó y sancionó la materia “remuneraciones”, así como donde en particular se revisó el cumplimiento de la norma del salario mínimo.

Cuadro 19

Chile: Fiscalizaciones en que se revisó y sancionó la materia de remuneraciones y se revisó la norma de salario mínimo, según rama de actividad, 2011
(en porcentajes de los totales respectivos)

Ramas de actividad	Remuneraciones		Salario mínimo, revisión en fiscalizaciones ^c
	Revisión en fiscalizaciones ^a	Sanciones ^b	
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	6,6	6,4	8,9
Pesca	0,7	0,6	0,1
Explotación de minas y canteras	0,9	1,7	5,5
Industria manufacturera	7,4	8,9	2,9
Suministro de electricidad, gas y agua	0,4	0,5	0,1
Construcción	9,9	11,7	7,7
Comercio	18,4	16,3	8,9
Hoteles y restaurantes	8,5	9,0	8,4
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	10,4	11,9	10,6
Intermediación financiera	1,2	1,0	1,0
Actividades inmobiliarias, empresariales y alquiler	14,1	15,7	19,0
Administración pública y defensa	0,4	0,3	0,0
Enseñanza	3,5	3,2	6,5
Servicios sociales y de salud	1,7	1,2	9,4
Otras actividades de servicios comunitarios	7,9	6,5	4,1
Organizaciones y órganos extraterritoriales	0,0	0,0	0,0
Hogares privados con servicio doméstico	2,5	2,1	5,6
Actividades no especificadas y otras	5,5	3,1	1,0
Total general	100	100	100

Fuente: Procesamiento especial de información de la Dirección del Trabajo.

^a Corresponde a un total de 113.657 fiscalizaciones (Gráfico 8).

^b Corresponde a un total de 45.479 sanciones (Gráfico 8).

^c Corresponde a un total de 1.041 revisiones.

Los resultados obtenidos tienen algunas relaciones de interés que vinculan el incumplimiento con determinadas ramas de actividad económica. Destacan los servicios no financieros y la agricultura como los sectores donde se concentran las fiscalizaciones, incluyendo tanto la inspección en materia de normas de remuneraciones y del salario mínimo en particular. Al considerar aquellos sectores que concentraron las sanciones por incumplimiento también se observan los ya mencionados, además de la industria manufacturera, que alcanza una proporción relativamente alta de sanciones, superior a la registrada en la agricultura.

Estos antecedentes tienden a coincidir en gran medida con aquellas ramas donde se concentra el incumplimiento de la norma del salario mínimo, al considerar a los asalariados regidos por el Código del Trabajo que ganan menos que una remuneración mínima por hora.

Finalmente, en el Cuadro 20 se presenta información sobre los resultados de las fiscalizaciones considerando la materia específica de incumplimiento de la norma del salario mínimo, según las distintas regiones del país.

De acuerdo con estos resultados, la distribución de las acciones de fiscalización de la Dirección del Trabajo se concentra en las regiones con mayor población, como la Metropolitana, de Valparaíso y del Biobío, que a su vez presentan los mayores porcentajes de infracciones y de sanciones. A estas se suman las regiones de la zona centro y sur, con una alta proporción de trabajadores en labores agrícolas y predominantemente rurales, como del Maule y La Araucanía. En cambio, las menores proporciones de infracciones y sanciones se concentran en las tres regiones situadas más al norte del país.

Cuadro 20

Chile: Fiscalizaciones en que se revisó y sancionó el incumplimiento del salario mínimo, según regiones, 2011
(en porcentajes de los totales respectivos)

Regiones	Revisada^a	Sancionada^b
I Tarapacá	2,7	0,8
II Antofagasta	2,5	4,5
III Atacama	2,4	4,2
IV Coquimbo	4,9	1,5
V Valparaíso	12,5	15,2
VI O'Higgins	5,5	3,4
VII Del Maule	7,7	3,0
VIII Biobío	11,0	10,6
IX La Araucanía	5,0	7,6
X De los Lagos	5,3	4,2
XI Aysén	1,8	2,3
XII Magallanes	0,9	0,8
Metropolitana	33,1	36,0
XIV De los Ríos	4,0	4,5
XV Arica y Parinacota	0,8	1,5
Total	100,0	100,0

Fuente: Procesamiento especial de la información de la Dirección del Trabajo.

^a Corresponde a un total de 1.041 fiscalizaciones (Cuadro 19).

^b Corresponde a 264 sanciones (Cuadro 19).

E. PRINCIPALES CONCLUSIONES

El salario mínimo en Chile ha aumentado sistemáticamente en términos reales desde el año 2000 y durante más de una década, debido a la continuidad de una política activa basada en considerar principalmente a la inflación y a la productividad como criterios para sus reajustes anuales. Así, en 2011 el salario mínimo ha alcanzado un valor que representó un 47,2% del salario medio de la economía y sobrepasa tanto el valor estimado de las líneas de pobreza urbana y rural como el salario mínimo de subsistencia.

Además, durante los últimos años su aplicación ha sido reforzada con la disposición legal que igualó el salario base con el salario mínimo, destinada a corregir la práctica empresarial de completarlo mediante la combinación de un salario base reducido complementado por incentivos o pagos variables, y por el aumento de su cobertura legal al aplicarse también a los trabajadores domésticos desde 2011. Ese año, un 67,9% de los ocupados estaba protegido por el salario mínimo, de los que un 89,1% se desempeñaba en áreas urbanas, lo que refleja la baja proporción que tiene el empleo rural en la ocupación total.

Con base en la información estadística disponible, tres aspectos destacan de su comportamiento entre 2000 y 2011. En primer término, en un escenario de aumento del salario mínimo respecto del salario medio general de la economía, las remuneraciones medias de los trabajadores rurales y el salario mínimo de los trabajadores domésticos, habitualmente los más bajos de la distribución salarial, registraron el más alto crecimiento. En el caso particular del sector rural, esto se tradujo en que una proporción creciente de los asalariados superara el nivel del salario mínimo general.

En segundo lugar, el incumplimiento potencial de la norma del mínimo salarial, considerado como la proporción de asalariados regidos por el Código del Trabajo que percibe una remuneración por hora inferior a este, disminuyó desde un 17,5% en 2000 a un 8,9% en 2011, y esta tendencia también se observa en los asalariados urbanos y rurales. La excepción a lo anterior ocurre entre los trabajadores domésticos, ya que en este caso el incumplimiento potencial aumentó desde un 8,1% a un 13,6% en el período, junto al aumento real del mínimo salarial de estos trabajadores de un 17,3% entre 2009 y 2011.

En tercer término, el incumplimiento en esta materia es proporcionalmente mayor en el sector rural que en el urbano: un 16,9% en comparación con un 7,9%, respectivamente. Sin embargo, como se señaló, solo alrededor de un 10% de los asalariados labora en zonas rurales. El incumplimiento afecta relativamente más a mujeres, con estudios medios y superiores, de edades intermedias y que no son jefas de hogar. Se desempeñan en especial en la agricultura y de forma creciente en el comercio, la industria y los servicios no financieros.

La responsabilidad de velar por el cumplimiento del salario mínimo, así como de toda la normativa laboral en el país, recae en la Dirección del Trabajo, que recibe denuncias, fiscaliza, identifica infracciones y aplica sanciones que incluyen multas si corresponde, según su

gravedad y el tamaño de la empresa. No obstante, como instancia administrativa carece de facultades para obligar al pago de remuneraciones y de cotizaciones previsionales adeudadas, ya que esto es solo de competencia de los Tribunales del Trabajo.

El criterio aplicado para establecer sanciones y multas no considera recargos por la reincidencia de un empleador, aunque esta sí se convierte en un impedimento para solicitar una reconsideración de rebaja de multas. Estas últimas son de beneficio fiscal y se aplican a una empresa independientemente del número de trabajadores que haya sido perjudicado. El criterio predominante es la constatación del incumplimiento, con independencia del tiempo en que se haya incurrido en la infracción.

La Dirección del Trabajo no tiene una línea de trabajo específica sobre el cumplimiento del salario mínimo, y su revisión se inscribe en los procedimientos regulares que se aplican a las materias denominadas como “remuneraciones”, y en el cumplimiento del pago de cotizaciones previsionales, ámbito que también le corresponde fiscalizar. Tampoco existen programas ni campañas de educación sobre el tema. En todo caso, cuenta con una base de registros administrativos que se emplea para identificar y analizar el comportamiento de variables de interés, y apoyar de esta forma la definición de materias, sectores y áreas de intervención para programar la labor de inspección y el estudio de otros temas.

Las denuncias por incumplimiento son efectuadas en mayor medida por los trabajadores y sus organizaciones, y las principales materias fiscalizadas y objeto de sanciones corresponden a las de remuneraciones (lo que incluye el salario mínimo), jornadas y descansos, contrato de trabajo e higiene y seguridad. Respecto del salario mínimo, tanto las fiscalizaciones como las sanciones se concentran en los sectores del comercio, los servicios no financieros, la agricultura y la industria. Por regiones, se observa una concentración de fiscalizaciones y sanciones en aquellas con mayor población, a las que se suman regiones de la zona centro y sur, con alta proporción de trabajadores en labores agrícolas y predominantemente rurales.

Al comparar la distribución de las acciones de la Dirección del Trabajo con la distribución del incumplimiento potencial del salario mínimo, se observa una alta convergencia, si se consideran ramas de actividades económicas y regiones de incumplimiento del salario mínimo, las que también incluyen actividades y regiones que registran una alta importancia relativa de actividades rurales.

Finalmente, tal como ocurre con otras fuentes de información sobre el empleo, los salarios y las características socioeconómicas de la población, también en la Dirección del Trabajo la dimensión rural es poco utilizada. Esta institución se organiza territorialmente según las regiones, provincias y comunas y normalmente la información de los registros administrativos es analizada según tales parámetros. Dada la mayor importancia relativa del incumplimiento en materia de salario mínimo (y de otras variables cercanas como la ausencia de contrato de trabajo) en el sector rural, también sería importante organizar salidas de la información que incorporaran esta dimensión específica.

BIBLIOGRAFÍA

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2012. *La medición de los ingresos en la Encuesta Casen 2011-12*, versión preliminar, agosto, disponible en: (http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/publicaciones/2011/La_Medicion_de_los_Ingresos_CASEN_2011.PDF).
- Dirección de Presupuestos (DIPRES), Ministerio de Hacienda. 2011. *Dirección del Trabajo. Informe de ejecución trimestral, período 2011*, DIPRES, Santiago.
- Dirección del Trabajo. 2013a. *Código del Trabajo*, edición actualizada hasta el 31 de diciembre de 2012, disponible en: (http://www.dt.gob.cl/legislacion/1611/articles-95516_recurso_1.pdf).
- _____. 2013b. "Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo", en *Código del Trabajo*, pp. 241-262, disponible en: (http://www.dt.gob.cl/legislacion/1611/articles-95516_recurso_1.pdf).
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). 2013. Índice de Precios al Consumidor, disponible en: (http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_precios/ipc/nuevo_ipc/nuevo_ipc.php).
- Marinakís, A. y J. Velasco. 2006. "Chile: Las lecciones de la aplicación reciente del salario mínimo", en Marinakís y Velasco (editores), *¿Para qué sirve el salario mínimo? Elementos para su determinación en países del Cono Sur*, Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, Santiago de Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social. 2012. "Metodología del diseño muestral y factores de expansión", Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, Observatorio Social, Encuesta CASEN 2011. *Documentos Metodológicos* N° 1, versión revisada, septiembre, Santiago de Chile.
- Ministerio de Hacienda. 2004. "Decreto con fuerza de ley D.F.L. Núm. 29 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Estatuto Administrativo, aprobado por la ley N° 18.834", disponible en: (http://www.empleospublicos.cl/documentos/ley_18834.pdf).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2008. *Global wage report 2008/09: Minimum wages and collective bargaining: Towards policy coherence*, OIT, noviembre, Ginebra.
- _____. 2003. "Salario mínimo 2003: Indicadores para evaluar su reajuste", Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, Santiago de Chile.
- Velásquez, M. 2009. *Flexibilidad, protección y políticas activas en Chile*, Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 78, División de Desarrollo Económico, Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

ANEXOS

ANEXO 1. CÁLCULO DEL INGRESO MÍNIMO LÍQUIDO

El ingreso mínimo líquido se obtiene al descontar del valor bruto las contribuciones previsionales. Para estos efectos, en el cálculo del costo previsional de cargo del trabajador se consideraron los siguientes ítems y porcentajes específicos: costo del seguro de invalidez y sobrevivencia; comisión de la AFP; cotización en la cuenta de capitalización individual, y cotización de salud (Cuadro A-1).

Cuadro A-1
Chile: Contribuciones previsionales de cargo del trabajador, 2000 - 2012
(en porcentajes del salario bruto)

Mes y año	Porcentaje del seguro de invalidez y sobrevivencia	Porcentaje de la comisión de las AFP	Porcentaje de la cuenta de capitalización individual	Porcentaje de la cotización de salud	Costo previsional promedio en porcentaje
Noviembre 2000	0,70	1,80	10	7	19,50
Noviembre 2001	0,67	1,69	10	7	19,36
Noviembre 2002	0,66	1,71	10	7	19,37
Noviembre 2003	0,74	1,63	10	7	19,37
Noviembre 2004	0,66	1,35	10	7	19,01
Noviembre 2005	0,78	1,59	10	7	19,37
Noviembre 2006	0,75	1,67	10	7	19,42
Noviembre 2007	0,78	1,73	10	7	19,51
Noviembre 2008	0,97	1,88	10	7	19,85
Noviembre 2009	1,87	1,64	10	7	20,51
Noviembre 2010	1,49	1,55	10	7	20,04
Noviembre 2011	-	1,55	10	7	18,55
Noviembre 2012	-	1,48	10	7	18,48

Fuente: Elaboración propia.

Con la ley 20.255, el costo del seguro de invalidez y sobrevivencia pasó a ser de cargo del empleador. Esta medida se aplicó de forma paulatina; a partir de julio de 2009 comenzó a regir para empresas con más de 100 trabajadores y desde julio de 2011 para el resto.

En el cálculo del costo previsional no se consideró el descuento de cargo del trabajador (0,6% de la remuneración bruta) para financiar el seguro de cesantía, ya que este solo procede si el trabajador tiene un contrato de trabajo a plazo indefinido. Cualquier otro tipo de contrato (a plazo o para una obra, trabajo o servicio determinado) obliga al empleador a pagar la totalidad del aporte al seguro de cesantía.

Cabe señalar que la incorporación de los trabajadores al seguro de cesantía ha sido paulatina desde 2002, año de su entrada en vigencia, ya que la obligatoriedad de adscripción se fijó solo para los trabajadores dependientes mayores de 18 años, regidos por el Código del Trabajo, que iniciaran una relación laboral con fecha igual o posterior al 2 de octubre de 2002. Para aquellos que firmaron un contrato de trabajo antes de esa fecha la incorporación a dicho seguro se estableció como voluntaria.

Finalmente, el salario mínimo mensual del servicio doméstico se equiparó paulatinamente al salario mínimo mensual, en virtud del artículo 2° de la Ley 20.279, que señaló que a contar del 1 de marzo de 2009 el salario mínimo mensual del servicio doméstico se incrementaría desde el 75% del salario mínimo mensual a un 83%; después, el 1 de marzo de 2010 un 92%, y el 1 de marzo de 2011 a un 100%.

ANEXO 2. CÁLCULO DEL SALARIO MÍNIMO DE SUBSISTENCIA POR ZONA**Cuadro B-1****Chile: Tamaño promedio de la familia por zona, 2000 - 2011****(en promedio de número de personas)**

Año	Urbano			Rural			Total		
	N° menores	N° adultos	Total	N° menores	N° adultos	Total	N° menores	N° adultos	Total
2000	1,26	2,58	3,84	1,30	2,63	3,93	1,26	2,59	3,85
2003	1,17	2,59	3,76	1,20	2,60	3,80	1,18	2,59	3,77
2006	1,09	2,64	3,73	1,07	2,57	3,64	1,09	2,63	3,72
2009	0,96	2,59	3,55	0,95	2,51	3,46	0,96	2,58	3,54
2011	0,89	2,52	3,42	0,87	2,50	3,36	0,89	2,52	3,41

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), varios años.

Cuadro B-2**Chile: Tamaño promedio de la familia por adulto equivalente y zona, 2000 - 2011****(en promedio de número de personas)**

Año	Urbano	Rural	Total
2000	2,74	2,79	2,74
2003	2,70	2,72	2,70
2006	2,69	2,64	2,68
2009	2,59	2,53	2,59
2011	2,51	2,48	2,51

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), varios años.

Cuadro B-3**Chile: Promedio asalariados por hogar y zona, 2000 - 2011****(en promedio de asalariados)**

Año	Urbano	Rural	Total
2000	1,06	0,86	1,03
2003	1,10	0,86	1,07
2006	1,18	0,91	1,14
2009	1,08	0,86	1,05
2011	1,10	0,90	1,07

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), varios años.

Cuadro B-4**Chile: Línea de pobreza MIDEPLAN, 2000 - 2011**
(en pesos de noviembre de cada año)

Año	Urbano	Rural
2000	40.562	27.349
2003	43.712	29.473
2006	47.099	31.756
2009	64.134	43.242
2011	72.098	48.612

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), varios años.

Cuadro B-5**Chile: Salario mínimo de subsistencia por zona, 2000 - 2011**
(en pesos de noviembre de cada año)

Año	Urbano	Rural
2000	104.681	88.474
2003	107.555	93.562
2006	107.761	92.465
2009	153.740	126.806
2011	164.859	133.608

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), varios años.

ANEXO 3. ASALARIADOS SEGÚN TRAMOS DE INGRESOS MÍNIMOS Y ZONA**Cuadro C-1****Chile: Asalariados según tramos de ingresos mínimos mensuales, total, urbano y rural, 2000 - 2011****(en número de personas y porcentajes sobre los totales anuales respectivos)**

Años	Total					
	<1 SM	1-1.25 SM	1.25-1.5 SM	1.5-2 SM	>2= SM	Total
2000	482.847	575.684	413.645	622.816	1.371.393	3.466.385
2003	513.550	596.254	439.409	678.758	1.357.224	3.585.195
2006	575.258	599.372	850.825	678.666	1.425.206	4.129.327
2009	356.275	283.189	911.075	875.782	1.804.260	4.230.581
2011	386.769	252.940	1.428.273	646.428	1.753.544	4.467.954
Porcentajes						
2000	13,9	16,6	11,9	18,0	39,6	100,0
2003	14,3	16,6	12,3	18,9	37,9	100,0
2006	13,9	14,5	20,6	16,4	34,5	100,0
2009	8,4	6,7	21,5	20,7	42,6	100,0
2011	8,7	5,7	32,0	14,5	39,2	100,0
Total urbano						
2000	329.698	423.673	310.907	436.911	1.363.357	2.864.546
2003	382.295	473.705	379.765	630.651	1.308.174	3.174.590
2006	468.830	484.285	713.205	633.147	1.364.946	3.664.413
2009	293.900	225.386	732.842	789.151	1.709.411	3.750.690
2011	313.771	195.217	1.201.026	583.933	1.659.958	3.953.905
Porcentajes						
2000	11,5	14,8	10,9	15,3	47,6	100,0
2003	12,0	14,9	12,0	19,9	41,2	100,0
2006	12,8	13,2	19,5	17,3	37,2	100,0
2009	7,8	6,0	19,5	21,0	45,6	100,0
2011	7,9	4,9	30,4	14,8	42,0	100,0
Total rural						
2000	118.285	117.649	52.794	40.864	70.292	399.884
2003	131.255	122.549	59.644	48.107	49.050	410.605
2006	106.428	115.087	137.620	45.519	60.260	464.914
2009	62.375	57.803	178.233	86.631	94.849	479.891
2011	72.998	57.723	227.247	62.495	93.586	514.049
Porcentajes						
2000	29,6	29,4	13,2	10,2	17,6	100,0
2003	32,0	29,8	14,5	11,7	11,9	100,0
2006	22,9	24,8	29,6	9,8	13,0	100,0
2009	13,0	12,0	37,1	18,1	19,8	100,0
2011	14,2	11,2	44,2	12,2	18,2	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), varios años.

ANEXO 4. TRABAJADORES DOMÉSTICOS SEGÚN TRAMOS DE INGRESOS MÍNIMOS Y ZONA

Cuadro D-1

Chile: Trabajadores domésticos según tramos de ingresos mínimos mensuales, total, urbano y rural

(en número de personas y porcentajes sobre los respectivos totales anuales)

Años	Total					Total
	<1 SM	1-1.25 SM	1.25-1.5 SM	1.5-2 SM	>2= SM	
2000	93.096	23.635	37.786	63.552	39.375	257.444
2003	100.235	50.230	48.943	55.490	54.433	309.331
2006	136.135	45.994	37.730	64.093	48.396	332.348
2009	115.416	40.763	39.442	69.665	25.778	291.064
2011	160.568	41.161	98.336	33.604	22.025	355.694
Porcentajes						
2000	36,2	9,2	14,7	24,7	15,3	100,0
2003	32,4	16,2	15,8	17,9	17,6	100,0
2006	41,0	13,8	11,4	19,3	14,6	100,0
2009	39,7	14,0	13,6	23,9	8,9	100,0
2011	45,1	11,6	27,6	9,4	6,2	100,0
Urbano						
2000	84.631	21.527	34.497	58.254	39.059	237.968
2003	90.162	45.215	45.386	51.741	51.491	283.995
2006	124.579	41.917	35.083	59.033	45.413	306.025
2009	102.222	36.803	37.222	63.802	24.306	264.355
2011	148.175	37.560	89.094	30.323	20.391	325.543
Porcentajes						
2000	35,6	9,0	14,5	24,5	16,4	100,0
2003	31,7	15,9	16,0	18,2	18,1	100,0
2006	40,7	13,7	11,5	19,3	14,8	100,0
2009	38,7	13,9	14,1	24,1	9,2	100,0
2011	45,5	11,5	27,4	9,3	6,3	100,0
Rural						
2000	8.365	2.408	3.676	5.106	2.280	21.835
2003	10.073	5.015	3.557	3.749	2.942	25.336
2006	11.556	4.077	2.647	5.060	2.983	26.323
2009	13.194	3.960	2.220	5.863	1.472	26.709
2011	12.393	3.601	9.242	3.281	1.634	30.151
Porcentajes						
2000	38,3	11,0	16,8	23,4	10,4	100,0
2003	39,8	19,8	14,0	14,8	11,6	100,0
2006	43,9	15,5	10,1	19,2	11,3	100,0
2009	49,4	14,8	8,3	22,0	5,5	100,0
2011	41,1	11,9	30,7	10,9	5,4	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), varios años.

CAPÍTULO III

COSTA RICA: UN ESFUERZO PARA MEJORAR LA APLICACIÓN DE LOS SALARIOS MÍNIMOS

Juan Diego Trejos

INTRODUCCIÓN

La fijación de salarios mínimos constituye una política de larga trayectoria en Costa Rica y de gran importancia, en especial por la limitada organización de los trabajadores del sector privado, que se refleja en su proporción de sindicalización inferior al 2%. Esto se traduce en una presencia escasa de la negociación colectiva como mecanismo para establecer los salarios en el sector privado, algo muy significativo en el ámbito rural, donde la fuerte organización de los trabajadores, relacionada principalmente con la producción bananera, fue dismantelada en los años setenta y ochenta y sustituida por una organización obrera y patronal conocida como Asociación Solidarista¹.

Con las reformas económicas de mediados de los años ochenta, que buscaban enfrentar la crisis de la deuda externa de inicios de esa década, las exportaciones no tradicionales hacia los mercados no tradicionales se debían transformar en el motor principal del crecimiento. En esa perspectiva, la política de salarios mínimos adquirió un papel pasivo, centrada fundamentalmente en mantener el salario mínimo real, sin preocuparse sobre la suficiencia y menos todavía por la observancia de este instrumento. Solo muy recientemente empieza a surgir una preocupación para revisar la política de ajuste de los salarios mínimos y se observa creciente conciencia sobre su nivel de incumplimiento. Ambos aspectos impulsaron una modificación de la política de salarios mínimos, que se tornó más activa.

El objetivo de este capítulo es profundizar en el conocimiento sobre la efectividad de la política de salarios mínimos en Costa Rica. Con este propósito, se utilizaron estadísticas obtenidas a partir de procesamiento específicos de las encuestas de hogares y se analizaron información, estudios y opiniones sobre la institucionalidad vigente y su capacidad de lograr que esta política sea más efectiva.

¹ Según la Encuesta Nacional de Hogares de 2011, de los asalariados de empresas privadas, el 1,9% pertenece a un sindicato u organización gremial y el 8% a una asociación solidarista. Estos guarismos son, respectivamente, del 1,1% y 5,9% para el ámbito rural. Las trabajadoras domésticas tienen un sindicato, aunque su número de afiliados es demasiado pequeño para que lo capte la encuesta de hogares. Los registros administrativos sitúan la tasa de sindicalización por debajo del 4%.

Este capítulo se ha estructurado en cinco secciones adicionales a esta introducción. En la primera sección se presentan las características principales de la política de salarios mínimos en el país. En la sección siguiente se analizan los resultados de esta política en términos de la magnitud y evolución de los salarios mínimos en la última década. En la tercera sección se examina el grado de cumplimiento del salario mínimo, su evolución y las características de los trabajadores que ganan por debajo de este. En la cuarta sección se revisa la institucionalidad existente en torno a este instrumento de política, en busca de factores explicativos de su grado de observancia. El texto concluye en la quinta sección con una síntesis de los resultados encontrados.

A. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA POLÍTICA DE SALARIOS MÍNIMOS

La primera ley sobre los salarios mínimos en Costa Rica es de 1933, cuando se estableció que ningún trabajador podría ganar menos de un colón al día, aunque sus antecedentes se encuentran en el Código General de Carrillo de 1841 (MTSS, 2009). El sistema actual se consolidó con la Constitución Política de 1949, que ratificó el derecho incorporado en el Código de Trabajo, y en la reforma constitucional de 1943, y se aprobó la creación del Consejo Nacional de Salarios (Ley 832 de noviembre de 1949). A continuación se describen sus características principales.

1. Objetivo de la política

El objetivo general de la política de fijación de salarios mínimos es la protección de los trabajadores de más bajos salarios estableciendo un piso en la escala salarial. El propósito es garantizar un nivel de vida mínimo de las personas, esto es, *“que le procure bienestar y existencia digna”* (artículo 57 de la Constitución Política), y *“que cubra las necesidades normales de su hogar en el orden material, moral y cultural”* (artículo 177 del Código de Trabajo).

2. Población meta

Los salarios mínimos están orientados a proteger a los trabajadores que se incorporan al mercado de trabajo bajo una relación de dependencia salarial. Estos trabajadores pueden ser contratados por las empresas privadas, el sector público o los hogares (trabajo doméstico). Esto significa que la cobertura de la política de salarios mínimos está determinada, en primera instancia, por la extensión del trabajo asalariado. En el caso de Costa Rica, donde en 2011 cerca del 76% de su población ocupada es asalariada, pareciera que la cobertura es muy extendida. Sin embargo, como la política de salarios mínimos no es vinculante para los empleados públicos, pero sí para el trabajo doméstico, la población meta es alrededor del

61% de los ocupados del país y sin mayores diferencias por zona (Cuadro 1)². En las zonas rurales reside cerca de un tercio de los ocupados del país y un porcentaje similar de los asalariados del sector privado. En consecuencia, la población meta tiene la misma cobertura relativa en las áreas urbana y rural, debido a lo extendido que resulta el empleo asalariado en esta última zona³. Dentro de esta población objetivo, el 12% corresponde al trabajo doméstico y el 88% restante a los trabajadores de empresas privadas.

Cuadro 1

Costa Rica: Estructura de los ocupados por tipo de empleo y zona, 2011 (población de 15 años y más)

Posición en el empleo	Trabajadores ocupados			Distribución relativa porcentual			Porcentaje
	País	Urbano	Rural	País	Urbano	Rural	Rural
Total ocupados	1.989.530	1.307.863	681.667	100	100	100	34,3
Trabajadores asalariados	1.512.067	1.019.628	492.439	76,0	78,0	72,2	32,6
En el sector privado	1.209.523	792.108	417.415	60,8	60,6	61,2	34,5
Trabajo doméstico	150.084	98.086	51.998	7,5	7,5	7,6	34,6
Empresas privadas	1.059.439	694.022	365.417	53,3	53,1	53,6	34,5
En el sector público	302.544	227.520	75.024	15,2	17,4	11,0	24,8
Trabajadores independientes	452.563	278.903	173.660	22,7	21,3	25,5	38,4
Cuenta propia	376.460	225.117	151.343	18,9	17,2	22,2	40,2
Patrono	76.103	53.786	22.317	3,8	4,1	3,3	29,3
Auxiliar no remunerado	24.900	9.332	15.568	1,3	0,7	2,3	62,5

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0), del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

3. Marco institucional

Desde 1950 funciona en Costa Rica el Consejo Nacional de Salarios (CNS), adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) como órgano de desconcentración máxima, que disfruta de plena autonomía y de personería y capacidad jurídicas instrumentales. Está conformado de manera tripartita y paritaria (trabajadores, empleadores y representantes del

² La vinculación de los salarios mínimos con los salarios de los trabajadores públicos, en que la legislación del Servicio Civil Público establecía que sus salarios no podían ser menores a los salarios mínimos, se rompió en los años setenta, pero explica la existencia de salarios mínimos para grupos profesionales.

³ Según la Encuesta Nacional de Hogares de 2011, el 38% de la población reside en las zonas rurales, aunque el Censo de 2000 reduce la población rural a un 27% de la población total del país y las encuestas aún no han ajustado el diseño de la muestra a este nuevo marco. La delimitación de las zonas rurales se hace como oposición a las urbanas y estas últimas se determinan sobre la base de criterios físicos (cuadrantes, calles, aceras, servicios urbanos) y funcionales (actividades económicas, centros administrativos) y no según el tamaño de la población.

gobierno), y tiene la potestad de fijar los salarios mínimos, decisión que se torna vinculante para el Ministro de Trabajo, que debe publicar el decreto respectivo. Como secretaría técnica del Consejo Nacional de Salarios (CNS) se encuentra la Oficina de Salarios del Ministerio de Trabajo, que debe apoyar al CNS y realizar un seguimiento de los salarios de mercado y el contexto macroeconómico.

3. Estructura de los salarios mínimos

El salario mínimo como piso de la escala salarial alude a un solo valor con cobertura nacional. En Costa Rica este se denomina salario mínimo de protección, o salario mínimo *minimorum*, y se encuentra explícitamente definido en los decretos desde 1958, artículo segundo, y corresponde al salario mínimo del trabajador no calificado establecido en el artículo primero del decreto respectivo. No obstante, la práctica ha sido el establecimiento de una gama de salarios mínimos diferenciados.

En Costa Rica se llegó a la fijación de salarios mínimos para 520 grupos ocupacionales repartidos en nueve ramas económicas y con diferencias regionales⁴. A partir de 1988, por recomendación del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social inició un proceso de consolidación y simplificación de la fijación de salarios mínimos, de modo que en 1997 la dimensión de actividad había sido eliminada, y se determinaban salarios mínimos por calificación. El sistema aún establece 23 salarios mínimos diferentes y hace una separación entre ocupaciones del proceso productivo y ocupaciones genéricas (Alvarado, 2005).

Para las ocupaciones específicas o trabajadores del proceso de las distintas actividades económicas, y sin distinción entre estas, se establecen cuatro salarios mínimos según el grado de calificación: no calificados, semicalificados, calificados y especializados. Estos se fijan por jornada diaria diurna de 8 horas o su equivalente. Para las ocupaciones genéricas a todas las actividades se determinan salarios mínimos mensuales tanto por calificación como por educación formal, y corresponden a nueve grupos salariales. Estos comprenden los cuatro grupos anteriores más cinco adicionales para técnicos de educación media, técnicos de educación superior, diplomados de educación superior, bachilleres universitarios y licenciados⁵. También se establecen fijaciones por mes del salario mínimo para grupos

⁴ Esto ocurrió en el sistema instalado a partir de 1952 con los decretos del Consejo Nacional de Salarios, aunque hasta mediados de los años sesenta persistieron diferencias por regiones para algunos de ellos. No obstante, los decretos de salarios mínimos existen desde 1946 y el detalle era mayor con diferencias por ciudades y, en algunas actividades, por tipo de empresa.

⁵ Para los primeros grupos salariales del proceso y genéricos (no calificados, semicalificados, calificados y especializados), los salarios mínimos mensuales difieren básicamente por los días pagados. Para los primeros se establecen 26 días al mes, excepto en el comercio, mientras que para los segundos, 30 días mensuales. Esto significa que a los trabajadores del proceso no se les paga el día de descanso semanal. Si se les pagara el día de descanso como piden los sindicatos, la diferenciación entre trabajadores del proceso y genéricos perdería relevancia y se simplificaría aún más la estructura de los salarios mínimos.

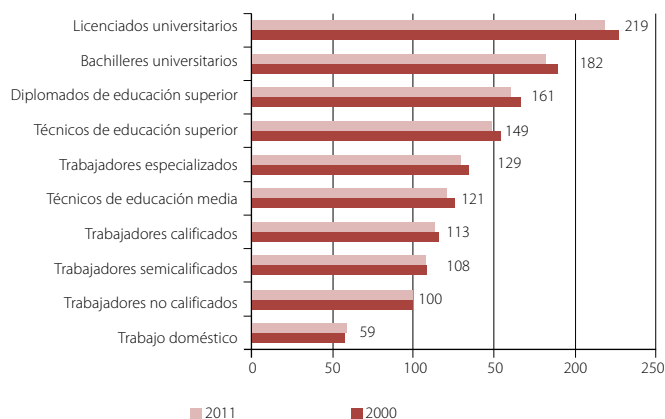
específicos como los trabajadores domésticos y los periodistas, así como salarios a destajo para los recolectores de café y de coyol, entre otros.

Como en las empresas privadas casi tres de cada cuatro trabajadores se encuentran en ocupaciones del proceso, están cubiertos por los cuatro salarios mínimos establecidos para este grupo (Trejos, 2009). Cabe destacar que, con excepción de los salarios mínimos a destajo para los recolectores temporales de café y coyol de palma, no existen salarios mínimos asociados exclusivamente con la agricultura ni con las zonas rurales. En cambio, sí se cuenta con un salario mínimo específico para el trabajo doméstico, que resulta inferior al salario mínimo de protección. Este representa cerca de dos tercios del salario mínimo del trabajador no calificado del proceso, en virtud, quizás, de que la remuneración al trabajo doméstico permite hasta un 50% más por concepto de pago en especies (alimentación y alojamiento), aunque este último depende de la jornada desempeñada.

En el Gráfico 1 se puede observar la estructura relativa de los salarios mínimos para las ocupaciones genéricas y el trabajo doméstico en la última década. En este período, los salarios de todas las ocupaciones se ajustaron en la misma proporción, excepto en algunos reajustes donde se otorgó un aumento ligeramente mayor a las categorías inferiores. Así ocurrió en el segundo semestre de 2007 (para trabajo doméstico), el segundo semestre de 2008 (para trabajo doméstico y los trabajadores no calificados y semicalificados) y en los segundos semestres de 2010 y 2011, en que se aumentó ligeramente por encima a los trabajadores no calificados, semicalificados y calificados, pero no al trabajo doméstico. Esto provoca que la estructura salarial prácticamente no se haya modificado y que los cambios compriman una estructura que de por sí era muy estrecha. La evolución esperable sería que el mercado ajuste los salarios de las categorías más altas a tasas mayores de lo que señalan los decretos.

Gráfico 1

Costa Rica: Escala relativa de los salarios mínimos, julio de 2000 - julio de 2011
(cifras relativas donde el salario mínimo del trabajador no calificado = 100)



Fuente: Elaboración propia con base en los decretos de salarios mínimos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

5. Periodicidad de los ajustes

Los salarios mínimos se ajustaron en Costa Rica cada dos años hasta 1974, año en que ocurrió la primera crisis inflacionaria debido al aumento de los precios del petróleo, después y hasta 1979 hubo fijaciones anuales, y a partir de 1980 prevalecen ajustes bianuales, excepto en 1982 cuando se realizaron tres en medio de la crisis de la deuda externa y con una inflación cercana al 100% anual. La legislación establece una fijación anual, que entra a regir el 1 de enero y revisiones a solicitud de las partes en cualquier momento del año, aunque desde 1980 la práctica ha establecido una revisión a mitad del año, que por lo general entra a regir el 1 de julio.

6. Criterios para los ajustes

En general, no han existido criterios explícitos para las fijaciones de los salarios mínimos. La inflación ha sido el indicador más utilizado y la discusión sobre la pertinencia del nivel ha estado ausente. Hasta inicios de los años setenta, la inflación era muy baja, menos de un 2% anual, y los ajustes se realizaban por negociación sectorial dentro de un contexto de una política de salarios reales crecientes. En los años setenta, con la primera crisis del petróleo, la inflación empezó a tomar importancia y a transformarse en el criterio principal de ajuste, pero estableciendo en algunas oportunidades ajustes mayores para los salarios más bajos. En los años ochenta, la crisis de la deuda externa colocó a la inflación en el primer plano, y aunque se planteó la necesidad de efectuar ajustes por los aumentos de productividad, estos nunca se materializaron. De 1988 a 1997, con la simplificación del sistema de salarios mínimos, siguió primando la inflación como criterio. Sin embargo, la homologación de grupos salariales implicó en la práctica ajustes diferenciados, pero de impacto limitado.

Después, con la homologación de las ocupaciones, en 1998 se llegó a un acuerdo tripartito como parte de un proceso de concertación, donde se estableció el ajuste semestral de los salarios mínimos por inflación. El acuerdo estipuló que los salarios mínimos se ajustaban automáticamente de acuerdo con la inflación del semestre que terminaba si esta era inferior al 6%, y si superaba ese porcentaje se negociaba el ajuste adicional. También estableció el sistema para estimar la inflación de los meses sin datos oficiales de esta, pues la fijación de enero se realizaba en octubre del año previo y para la revisión de julio se aprobaba en mayo. Si bien el acuerdo contemplaba considerar otras variables, esto nunca se materializó y los salarios mínimos se ajustaron solo por inflación. Este acuerdo empezó a operar en 1999 y se mantuvo vigente durante una década. Un ajuste por inflación pasada aumenta el salario real solo si la inflación se desacelera, pero lo reduce si esta se acelera, aunque en el tiempo tiende a compensarse y a mantener los salarios mínimos reales estancados.

La constatación de este estancamiento de los salarios mínimos reales, que por su efecto como señal de ajuste estimuló un proceso similar en los salarios de mercado, hizo que empezaran a replantearse los criterios de ajuste y el Consejo Nacional de Salarios solicitara colaboración

a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para este fin (Trejos, 2011). La OIT apoyó la preparación de propuestas de cada parte del CNS y esto permitió finalmente alcanzar un acuerdo en octubre de 2011, en el que se modificaron los criterios de ajuste, agregando a la inflación esperada (y no pasada, a diferencia del anterior sistema) un ajuste anual real adicional por el crecimiento económico. Este ajuste corresponde entre el 20% y el 40% del crecimiento anual medio del producto per cápita real de los cinco años previos. El acuerdo también establece cláusulas de salida en el caso de coyunturas económicas particulares.

B. MAGNITUD Y EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS MÍNIMOS

Para analizar la magnitud y evolución de los salarios mínimos se examina a continuación el salario mínimo de protección, que corresponde al salario mínimo del trabajador del proceso no calificado y el salario mínimo del trabajo doméstico. Ambos corresponden a salarios brutos en dinero, aunque el Código de Trabajo establece que para el trabajo doméstico puede fijarse una remuneración adicional en especies de hasta un 50% del salario en dinero. El salario mínimo del trabajador no calificado se refiere a un mes, multiplicando el salario mínimo de una jornada por los 26 días que reconoce la legislación.

1. Evolución del salario mínimo real

Para el cálculo del salario mínimo real desde 2000 a 2011, en primer lugar se estima el monto de este de cada mes; en la mayoría de los meses (salvo en enero y julio) solo cambian los precios y después se calcula el salario mínimo real promedio mensual del año. Como la inflación no es uniforme, esta estimación difiere de considerar el salario mínimo nominal medio del año y dividirlo por el índice de precios promedio del mismo año. (Cuadro 2).

Cuadro 2**Costa Rica: Evolución del salario mínimo del trabajador no calificado y del trabajo doméstico, 2000 - 2011**

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Salario mínimo nominal ^a												
Trabajo doméstico	41.332	46.265	50.647	55.632	61.461	70.117	79.474	88.843	102.182	116.590	126.078	133.588
Trabajador no calificado	61.984	69.394	75.959	83.447	92.196	105.183	119.223	132.067	149.448	169.273	183.274	195.321
Índice de precios al consumidor ^b	52,0	58,0	63,0	69,0	78,0	88,0	99,0	108,0	122,0	132,0	140,0	146,0
Inflación media anual (%)	10,0	11,0	9,0	9,0	12,0	13,0	11,0	9,0	13,0	7,0	5,0	4,0
Salario mínimo real ^c												
Trabajo doméstico	79.027	79.498	79.744	80.030	78.724	78.917	80.231	82.015	83.145	87.993	90.049	90.980
Trabajador no calificado	118.515	119.243	119.600	120.044	118.092	118.384	120.359	121.944	121.641	127.755	130.898	133.018
Variación salario mínimo real (%)												
Trabajo doméstico	-0,6	0,6	0,3	0,4	-1,6	0,2	1,7	2,2	1,4	5,8	2,3	1,0
Trabajador no calificado	-0,6	0,6	0,3	0,4	-1,6	0,2	1,7	1,3	-0,2	5,0	2,5	1,6
Índice salario mínimo real (2000 = 100)												
Trabajo doméstico	100,0	100,6	100,9	101,3	99,6	99,9	101,5	103,8	105,2	111,3	113,9	115,1
Trabajador no calificado	100,0	100,6	100,9	101,3	99,6	99,9	101,6	102,9	102,6	107,8	110,4	112,2

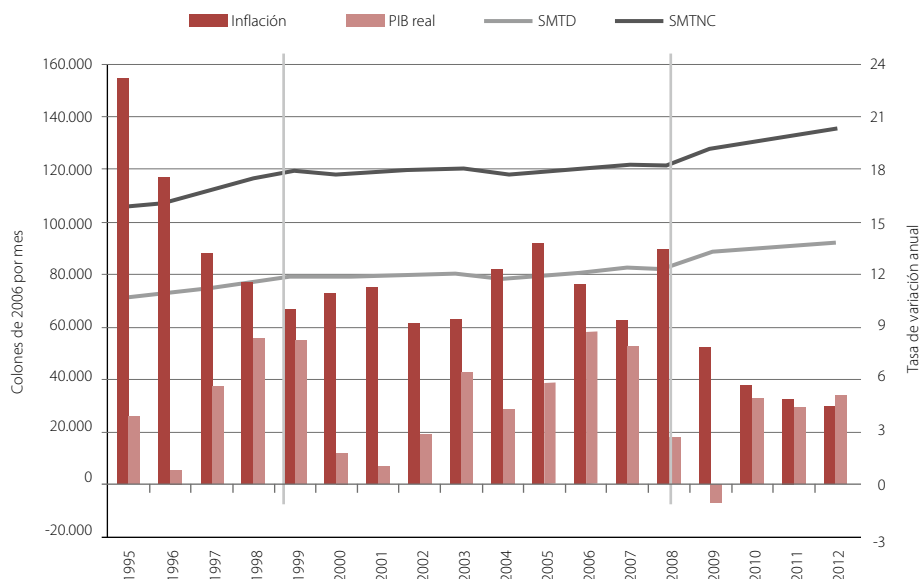
Fuente: Elaboración propia con base en los decretos de salarios mínimos e información del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

^a En colones por mes; promedio mensual del año.

^b Promedio mensual del año, julio 2006 = 100.

^c En colones de julio 2006. Promedio de los salarios mensuales reales.

La política de ajuste por inflación mantuvo el salario mínimo real sin mayores cambios de 2000 a 2008, a pesar de que en ese período aumentaron la producción real por habitante en un 30% y la producción real por trabajador en un 10% (Trejos, 2009). En 2009, aunque fue un año de crisis económica, el registro del salario mínimo fue acompañado por una fuerte desaceleración inflacionaria, lo que permitió la expansión del salario mínimo real y su funcionamiento, sin pretenderlo, como una política anticíclica. Durante el bienio siguiente persistió la baja inflación, lo que explica en parte el repunte del salario mínimo real. Este repunte también es atribuible a una acción del gobierno que buscaba modificar el acuerdo de concertación y permitir aumentos en los salarios mínimos reales, modificación que finalmente concretó en octubre de 2011. En el Gráfico 2 se puede observar la evolución del salario mínimo real en un horizonte temporal algo más extenso. Se aprecia como desde 1999 hasta 2008 hubo un fuerte apego a los ajustes por inflación, con independencia del crecimiento económico. Dado que no hubo diferencias zonales en los salarios mínimos, esta evolución del salario mínimo real también se reprodujo en el ámbito rural.

Gráfico 2**Costa Rica: Evolución del salario mínimo real y de la inflación, 1995 - 2012**
(salario mínimo real mensual en colones de julio del 2006)

Fuente: Elaboración propia con base en los decretos de salarios mínimos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), información del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y del Banco Central de Costa Rica.

Notas. SMTD: Salario mínimo real mensual del trabajo doméstico. SMTNC: Salario mínimo del trabajador no calificado.

2. Relación del salario mínimo con los salarios de mercado

Con el propósito de hacer una comparación de la magnitud de los salarios mínimos en relación con los salarios de mercado, en el caso de estos últimos se utilizará la información recogida en las encuestas a los hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), aunque lo deseable sería usar datos de encuestas a establecimientos, pero estas no existen en Costa Rica⁶. Las encuestas a los hogares sufrieron una modificación a partir de 2010 cuando se pasó desde la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) a la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG). Este cambio se tradujo en modificaciones en la muestra, el formulario y los conceptos, por lo que la comparabilidad entre ambas encuestas no es completa. Las encuestas continúan siendo puntuales y efectuadas en julio de cada año, pero el período de referencia de los salarios cambió. La EHPM preguntaba por la semana de referencia y permitía períodos distintos según la forma de pago y se transformaban al mes, que tenía

⁶ También se puede emplear la información de los salarios reportados a la seguridad social, que tienen una amplia cobertura en el país, aunque en ese caso se estaría dejando excluido al sector informal, donde el incumplimiento es más extendido. Cuando se comparan los salarios de las encuestas de hogares para los trabajadores asegurados con los que ofrece la seguridad social, los resultados son muy similares para el conjunto de los trabajadores de empresas privadas (Trejos, 2009).

a corresponder a julio. En esa medida, el salario mínimo de referencia era el que entraba a regir ese mes (revisión para el segundo semestre). La ENAHO ahora consulta sobre el salario del mes anterior, que corresponde a junio, por lo que el salario mínimo relevante es el fijado en enero.

La ENAHO también introduce un mejoramiento en la medición de los salarios incluyendo los salarios aplazados (aguinaldo y salario escolar), que corresponden a dos salarios adicionales al año, y se incorporan otros pagos en dinero (propinas, bonificaciones y otros pagos en efectivo) y los pagos en especies por alimentación, alojamiento, transporte y otros. Indaga sobre el salario bruto, pero también identifica deducciones establecidas por ley (contribuciones a la seguridad social e impuesto sobre el salario) o voluntarias y reporta finalmente el salario total (dinero más especies) neto o bruto⁷. También realiza imputaciones por no respuesta y ajustes por subdeclaración. Para hacer el dato comparable con la EHPM, que solo reporta el salario bruto inicial en dinero, en la ENAHO se considera el salario bruto inicial líquido antes de cualquier ajuste. Esto fue posible pues se tuvo acceso a una base de datos más detallada e implica que se puede comparar directamente con el salario mínimo, que corresponde a un valor bruto y en dinero. Finalmente, la Encuesta Nacional de Hogares pregunta por la participación laboral a partir de los 15 años mientras que la EHPM lo hacía a partir de los 12 años. Para lograr la comparación en el tiempo, los procesamiento se refieren a los ocupados y asalariados de 15 y más años de edad.

La comparación de los salarios mínimos y los salarios de mercado se hace para el salario mínimo del trabajo doméstico y de los trabajadores del proceso no calificados. El primero se compara con el salario bruto reportado en la encuesta de hogares por los trabajadores asalariados de los hogares y el segundo se confronta con el salario bruto reportado por los asalariados de las empresas privadas. En el primer caso se estaría comparando con su grupo ocupacional, mientras que en el segundo con el salario de la totalidad de la estructura ocupacional de las empresas⁸.

⁷ Si se toma la ENAHO de 2011 y se consideran el salario monetario bruto inicial como base –que corresponde al que cabe comparar con el salario mínimo– y los otros pagos en dinero (aguinaldo y salario escolar proporcional, bonificaciones, propinas y otros pagos), el salario medio de la trabajadora doméstica aumenta en un 5% y el del trabajador de las empresas privadas en un 7%. Lo anterior en virtud de que el 46% de las trabajadoras domésticas y el 60% de los asalariados de empresas privadas señalan recibir algún monto por el concepto de salario en especies. Estos últimos representan un incremento de un 29% en el salario base medio de las trabajadoras domésticas y del 4% para los trabajadores de las empresas, principalmente por concepto de alimentos. La mitad de las trabajadoras domésticas reportan este tipo de pagos contra un 18% de los trabajadores de las empresas. Esto significa un salario bruto total (dinero más especies) para las trabajadoras domésticas que resulta, en promedio, un tercio mayor que el salario bruto inicial y un 11% más alto para los asalariados de las empresas privadas. Si se restan las deducciones por ley para llegar al salario neto, esto genera pocos cambios en el salario del trabajo doméstico (las deducciones representan un 2% del salario inicial), pero casi neutralizan los aumentos de los trabajadores de las empresas privadas (8,4%).

⁸ Una comparación más precisa, no efectuada aquí, sería considerar dentro de los asalariados de las empresas privadas reportados en las encuestas a los hogares, solo a aquellos que desempeñan ocupaciones no calificadas, pero los cambios en los clasificadores complican esta tarea.

La comparación se realiza tanto para el salario mensual como para el salario por hora y se considera tanto el salario promedio como el mediano. Para el cálculo del salario por hora de la ENAHO se consideran las horas normales trabajadas a la semana y no las horas efectivas trabajadas en la semana de referencia. Lo anterior se debe a dos motivos: en primer lugar, a la necesidad de mantener la mayor comparación posible con la EHPM, que tendía a captar la jornada regular; y en segundo término, porque el salario que capta la ENAHO se refiere al mes anterior y no a la semana de referencia. Las horas semanales reportadas en las encuestas se llevan al mes multiplicándolas por las 4,33 semanas que el mes tiene en promedio, y que es la práctica adoptada por el INEC. Posteriormente se obtiene el salario bruto por hora ganado en la ocupación principal. El salario mínimo por hora se calcula para el trabajador no calificado del proceso, utilizando el salario mínimo por jornada y dividiéndolo por las 8 (horas) que es la jornada legal en el país. No se hace ningún ajuste adicional según tipo de jornada (diurna, nocturna o mixta), pues esa información apenas empieza a estar disponible con la ENAHO. El salario mínimo del trabajador doméstico, que se establece por mes, se transforma en un salario mínimo por hora, dividiéndolo por 4,33 (semanas) y multiplicadas por 48 (horas), que es la jornada semanal legal⁹.

En el Cuadro 3 se presenta un resumen de las relaciones del salario mensual de mercado y el salario mínimo mensual en 2000, 2004, 2007 y 2011. El salario mínimo mensual del trabajador no calificado representa alrededor del 63% del salario medio pagado a los asalariados de las empresas privadas. Dado que el indicador no tuvo mayores cambios entre 2000 y 2007, esto sugiere que los salarios de mercado se movieron al mismo ritmo que lo hicieron los salarios mínimos. En 2011, la relación es algo mayor (65%) aunque en esto pueden influir los cambios en las encuestas y también los aumentos en los salarios mínimos reales desde 2009. Se puede advertir que el salario mínimo representa cerca del 81% del salario mediano, sin que se registraran cambios significativos en el período, inclusive considerando la ENAHO de 2011.

⁹ Si bien la jornada legal del trabajo doméstico fue de 10 horas diarias hasta julio de 2009, la Ley 8.726 la redujo a 8 horas, como rige para el resto de los trabajadores, con un máximo de 48 horas por semana (Defensoría de los Habitantes, 2010). Para el cálculo desde 2000 en adelante se ha utilizado la jornada de 8 horas por ser una práctica extendida. Como se examina más adelante, lo más frecuente en el trabajo doméstico es el trabajo por hora en varios hogares, pero con jornadas totales inferiores a la jornada completa.

Cuadro 3**Costa Rica: Relación entre los salarios mensuales de mercado y los salarios mínimos por zona según rama y sexo, 2000, 2004, 2007 y 2011****(salario mínimo mensual como porcentaje de los salarios de mercado por mes, promedio y mediano)**

Posición en el empleo, rama, sexo y zona	Salario mínimo / salario promedio por mes				Salario mínimo / salario mediano por mes			
	2000	2004	2007	2011	2000	2004	2007	2011
Asalariados en empresas privadas	61,9	63,0	62,3	65,0	79,4	80,0	82,1	81,2
Por rama agregada								
Agricultura	88,9	89,8	96,4	98,6	105,9	109,7	104,2	106,6
Industria	57,0	57,9	55,2	59,1	74,2	73,9	77,8	77,5
Construcción	63,1	73,3	69,4	75,6	73,4	79,9	79,6	87,3
Comercio	61,3	67,0	66,4	69,1	79,4	82,2	82,9	82,1
Transporte	53,6	55,7	52,8	54,5	66,8	69,2	62,5	64,0
Otros servicios	50,2	48,3	48,9	50,8	70,6	70,3	71,1	69,7
Por zona								
Urbano	54,1	54,1	54,2	57,9	73,4	73,1	75,2	76,8
Rural	79,9	84,4	81,6	84,5	90,8	95,4	90,2	96,0
Por sexo								
Hombres	60,0	61,2	59,4	64,5	77,2	79,2	79,0	80,0
Mujeres	67,7	68,6	70,3	66,2	82,6	86,5	88,0	83,5
Asalariados en trabajo doméstico	109,1	111,5	119,7	133,6	121,1	126,7	132,6	152,3
Por zona								
Urbano	103,7	104,4	115,0	123,3	107,1	115,3	114,8	131,9
Rural	118,4	121,4	125,4	158,0	139,8	146,3	141,4	202,9
Por sexo								
Hombres	64,9	80,4	74,6	109,3	73,1	73,1	73,5	121,9
Mujeres	112,9	116,0	128,0	136,1	122,3	126,7	141,4	157,0

Fuente: Elaboración propia con base en los decretos de salarios mínimos e información de las encuestas de hogares (EHPM y ENAHO) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

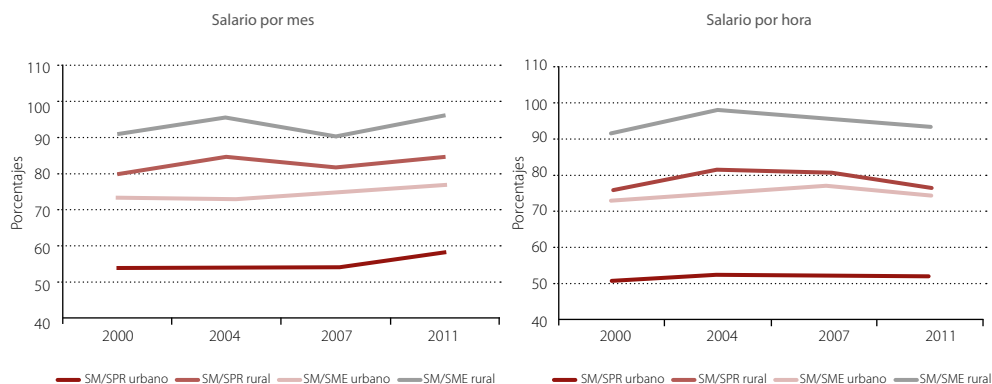
Entre los trabajadores de empresas privadas, el salario mínimo de protección es más cercano al salario de mercado promedio, mientras que en la agricultura, donde predomina el trabajo no calificado, supera al salario mediano, y se sitúa en torno a los valores nacionales en los sectores del comercio y la construcción. Los trabajadores de la industria manufacturera se alejan algo más del salario mínimo y lo mismo ocurre en el caso de los empleados del transporte y sobre todo en los de otros servicios que ocupan al personal más calificado

(servicios financieros y sociales a las empresas)¹⁰. Si bien los hombres tienen mayores salarios medios y medianos que las mujeres, esta diferencia casi desaparece en 2011 (ENAH0), aunque los cambios en las encuestas pueden incidir en los resultados, y en todo caso, las brechas son reducidas.

Por zonas, el salario mínimo es una proporción más alta del salario pagado en las zonas rurales que en las urbanas, debido a los menores salarios medios y medianos en el ámbito rural, en particular por el aporte del sector agrícola y el predominio de empleos no calificados. En el Gráfico 3 se compara la información por zona de los salarios mensuales y por hora. La relación del salario mínimo de protección y el salario promedio se mantiene cercana al 80% en las zonas rurales, mientras que en las zonas urbanas se ubica en torno a la mitad. La relación del salario mínimo de protección y el salario mediano rural se sitúa entre el 90% y el 100%, mientras que en la zona urbana esta relación gira en torno al 75%. Esta mayor presión efectiva del salario mínimo en el ámbito rural explica en cierta medida su menor observancia como se examina más adelante.

Gráfico 3

Costa Rica: Relación del salario mínimo de protección y el salario de mercado por zonas, 2000, 2004, 2007 y 2011 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de los cuadros 3 y 4.

Notas. SM: Salario mínimo de protección. SPR: Salario promedio. SME: Salario mediano.

¹⁰ Si la comparación se realiza con los salarios informados a la seguridad social, la brecha es mayor pues el salario mínimo de protección se sitúa en torno al 55% del salario de mercado (Trejos, 2009).

Los salarios mínimos del trabajo doméstico superan con creces a los salarios de mercado y esa brecha se ensancha en el tiempo, reflejando que estos últimos se movieron más lentamente que los ajustes en los primeros. Solo en el caso de los hombres que trabajan en estas ocupaciones y que representan menos del 10% de estos empleos, los salarios de mercado superaron a los salarios mínimos hasta 2007. Cabe destacar, sin embargo, que este grupo puede ser más sensible a los cambios metodológicos introducidos con la ENAHO.

La misma información anterior se presenta en el Cuadro 4, con la diferencia que la comparación se efectúa al nivel de los salarios por hora. Los resultados descritos previamente tienden a mantenerse en los asalariados de las empresas privadas, aunque el salario mínimo resulta algo menor que el salario de mercado (en promedio, un 59% en lugar de un 63%). Resalta que las diferencias por sexo tienden a diluirse al ajustar por las jornadas y, más bien, la brecha se presenta en 2011. Donde se observan mayores modificaciones es en el trabajo doméstico, por el predominio de las jornadas parciales, de modo que en el presente los salarios mínimos se encuentran por debajo de los salarios de mercado. Cuando se considera el salario por hora, la presión del salario mínimo es un tanto menor que si se utilizan los salarios por mes, aunque continúan siendo mayores e importantes en la zona rural como se ha señalado (Gráfico 3). Por el contrario, las diferencias por sexo tienden a reducirse de modo importante.

Cuadro 4

Costa Rica: Relación de los salarios por hora de mercado y los salarios mínimos por zona según rama y sexo, 2000, 2004, 2007 y 2011
(salario mínimo por hora como porcentaje de los salarios de mercado por hora, promedio y mediano)

Posición en el empleo, rama, sexo y zona	Salario mínimo / salario promedio por hora				Salario mínimo / salario mediano por hora			
	2000	2004	2007	2011	2000	2004	2007	2011
Asalariados en empresas privadas	58,0	60,7	59,9	58,1	79,4	83,1	84,5	79,9
Por rama agregada								
Agricultura	82,8	88,1	94,0	89,5	101,8	107,2	104,1	99,9
Industria	55,2	59,3	53,8	55,9	74,9	79,1	79,0	76,8
Construcción	66,6	77,0	74,5	71,9	76,4	91,4	90,4	90,1
Comercio	58,1	64,7	64,8	64,5	79,4	83,1	84,4	81,3
Transporte	51,4	57,5	53,3	53,3	68,8	76,1	68,3	68,5
Otros servicios	42,1	41,9	43,0	40,9	63,5	64,3	67,6	60,5
Por zona								
Urbano	50,4	52,2	51,6	51,8	72,8	74,9	76,9	74,3
Rural	75,7	81,1	80,5	76,2	91,7	97,8	96,2	93,3
Por sexo								
Hombres	58,4	61,0	59,0	59,0	79,0	84,0	84,0	81,0
Mujeres	56,9	59,0	61,0	54,0	78,0	79,0	83,0	76,0
Asalariados en trabajo doméstico	61,0	74,1	73,3	71,0	81,5	90,7	88,4	82,4
Por zona								
Urbano	60,8	74,6	68,4	70,4	80,3	90,0	88,4	82,4
Rural	61,4	73,5	79,9	72,2	90,0	91,4	88,4	86,8
Por sexo								
Hombres	49,3	64,6	63,4	61,4	50,4	66,0	70,5	70,9
Mujeres	61,7	75,2	74,6	71,8	84,3	91,4	89,3	82,4

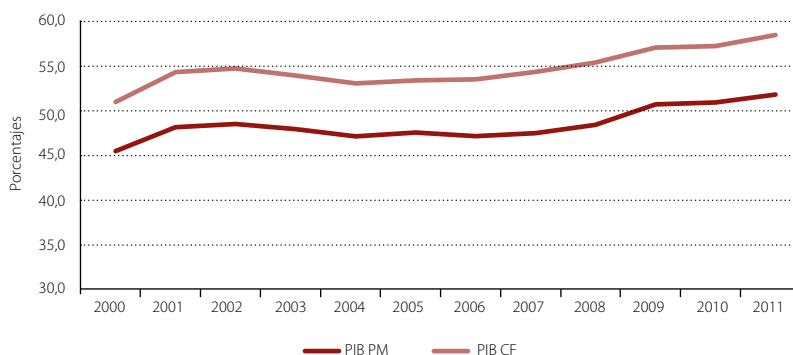
Fuente: Elaboración propia con base en los decretos de salarios mínimos e información de las encuestas de hogares (EHPM y ENAHO) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

A pesar de que dentro del sector de empresas privadas no se compara el salario mínimo específico de cada ocupación con el salario efectivo, el escaso cambio en la primera década de 2000 de la relación del salario mínimo de protección con el salario de mercado sugiere que

estos últimos se movieron al mismo ritmo que los salarios mínimos¹¹. Como en este período la producción total, por habitante o por ocupado, creció de forma bastante sostenida, era esperable una caída de la participación de las remuneraciones en la producción nacional. En el Gráfico 4 se puede observar que esta participación cayó entre 2002 y 2007, pero que se recuperó después, cuando los salarios mínimos empezaron a crecer en términos reales. Esta caída no fue más fuerte porque el empleo asalariado aumentó a un ritmo promedio anual de un 4% de 2000 a 2008 (4,3% en los empleados de empresas privadas y 3,8% en el total de ocupados), y también porque las remuneraciones de los trabajadores públicos sí se expandieron de forma más marcada¹².

Gráfico 4

Costa Rica: Remuneraciones de los trabajadores como porcentaje del producto interno bruto a precios de mercado y a costo de factores, 2000 - 2011
(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Banco Central de Costa Rica.

Notas. PIB PM: Producto interno bruto a precios de mercado. PIB CF: Producto interno bruto a costo de factores.

3. Relación del salario mínimo con los umbrales de pobreza

Una forma de estimar la capacidad del salario mínimo para satisfacer las necesidades materiales de los trabajadores y sus familias surge de su comparación con los umbrales de pobreza, entendidos como el costo de una canasta básica para la satisfacción de dichas necesidades. Los umbrales o líneas de pobreza se definen por zona, con el fin de considerar los diferentes requerimientos de energía que tienen los trabajadores, la diversidad de

¹¹ Gindling y Trejos (2010) comparan los salarios mínimos de cada clase salarial en el período 2001-2007, estableciendo una homologación de los grupos ocupacionales de la Encuesta Nacional de Hogares y las clases salariales de los decretos, y encuentran que para los trabajadores en puestos de menor calificación, los salarios mínimos se aproximan a los salarios de mercado, promedio y medianos.

¹² Los empleados públicos representaron el 19% de los asalariados en 2008, pero aportaron casi un tercio de la planilla nacional (32% de las remuneraciones totales).

estructuras de consumo, así como de estructuras familiares, y las posibles disimilitudes de precios. Para hacer la comparación se cuenta con las líneas de pobreza regionales, estimadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y otras para Costa Rica, definidas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)¹³.

Estas líneas difieren por los procedimientos que aplican. Las líneas de pobreza que estiman la CEPAL y el INEC para las zonas urbanas fueron muy similares hasta 2006. A partir de ahí, la CEPAL modificó la actualización usando tanto el índice de precios de alimentos, para la pobreza extrema, como el índice de precios no alimentarios a fin de llegar a la línea de pobreza total, mientras que el INEC siguió actualizando toda la línea con los precios de alimentos. Como durante 2006-2011 el precio de los alimentos aumentó más rápido que el índice general de precios, la línea de pobreza urbana del INEC se empezó a distanciar de la que tenía la CEPAL. La brecha aumentó en 2010, cuando con la introducción de la Encuesta Nacional de Hogares, el INEC también actualizó los parámetros para construir la línea de pobreza. En las zonas rurales, las líneas de pobreza del INEC son mayores que las de la CEPAL, porque surgen de una canasta de alimentos específica para la zona y utilizan un factor de expansión para llegar a la línea de pobreza total superior al que utiliza la CEPAL. Al igual que en el ámbito urbano, las líneas se diferenciaron aún más a partir de 2007, pues las del INEC crecieron más rápidamente.

El número de veces en que el salario mínimo del trabajo doméstico como el referido al trabajador no calificado del proceso supera las líneas de pobreza se puede observar en el Gráfico 5. La comparación se efectúa por zona, pues si bien los salarios mínimos no difieren entre ellos, las líneas de pobreza respectivas sí se diferencian. Si se considera el salario mínimo del trabajo doméstico, en el ámbito urbano este representa cerca de 1,7 veces la línea de pobreza urbana y a partir de 2007, aumenta su relación con la línea de pobreza de la CEPAL hasta llegar a representar 1,9 veces en 2011, con una media desde 2000 de 1,77 veces la línea de pobreza. Con la línea de pobreza del INEC se registra la tendencia opuesta. En 2011, el salario mínimo del trabajo doméstico equivale a 1,45 veces la línea de pobreza, con una media del período 2000-2011 de 1,66. En el caso del salario mínimo del trabajador no calificado la tendencia es similar, dada la modalidad semejante de ajuste de los salarios, y representa una media de 2,44 veces la línea de pobreza del INEC, pasando desde 2,55 veces en 2000 a 2,12 veces en 2011. Con relación a la línea de pobreza de la CEPAL, en promedio el salario mínimo representó 2,63 veces la línea de pobreza y pasó de 2,62 veces en 2000 a 2,77 veces en 2011.

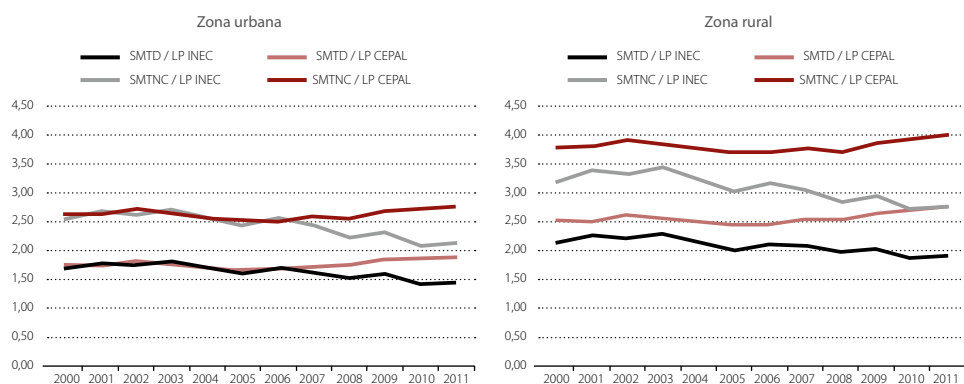
Como las líneas de pobreza rurales son inferiores a las urbanas, aunque no así los salarios mínimos, estos últimos superan en mayor medida las líneas de pobreza que los correspondientes a la zona rural. El salario mínimo aumenta su proporción respecto de la línea de pobreza de la CEPAL, pero retrocede en lo relativo a la línea de pobreza oficial del

¹³ Esta comparación tiene limitaciones, pues el salario mínimo es por ocupado y la línea de pobreza por miembro del hogar.

INEC. Con relación al salario mínimo del trabajo doméstico, este puede cubrir en promedio del período el equivalente a 2,08 líneas de pobreza del INEC y 2,57 veces la línea de pobreza de la CEPAL. Si se considera el salario mínimo del trabajador no calificado del proceso, este representa 3,09 veces la línea de pobreza del INEC como promedio del período (pasa desde 3,21 veces en 2000 a 2,75 veces en 2011) y 3,81 veces la línea de pobreza de la CEPAL, aumentando su proporción desde 3,79 veces en 2000 a 4,01 veces en 2011.

Gráfico 5

Costa Rica: Relación de los salarios mínimos y las líneas de pobreza por zona, 2000 - 2011 (veces en que el salario mínimo supera la línea de pobreza)



Fuente: Elaboración propia con base en los decretos de salarios mínimos e información del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Notas. SMTD: Salario mínimo del trabajo doméstico. SMTNC: Salario mínimo del trabajador no calificado. LP CEPAL: línea de pobreza de la CEPAL de la zona respectiva. LP INEC: línea de pobreza del INEC de la zona respectiva.

La limitación que tienen las relaciones que se pueden observar en el Gráfico 5 es que se están comparando salarios mínimos por trabajador con líneas de pobreza por persona. Por ejemplo, si una familia pobre tiene cuatro miembros y solo uno se encuentra ocupado, este tiene que generar un ingreso (salario mínimo) para satisfacer las necesidades de los cuatro miembros (línea de pobreza por persona), lo que se traduce en que el salario mínimo debería ser al menos igual a cuatro líneas de pobreza. Pero esto sucede solo en el último año (2011) en la zona rural y con la línea de pobreza de la CEPAL. Tampoco se registra que todos los miembros ocupados generen un ingreso (auxiliares no remunerados), ni todos son asalariados. Una forma de estudiar la composición de la familia y las formas de inserción para determinar si el salario mínimo permite cubrir las necesidades de una familia es estimando un salario mínimo de subsistencia. Este se calcula considerando los adultos equivalentes del hogar (AE) para incorporar las diferentes necesidades que tienen los miembros de distintas edades y los asalariados a tiempo completo del hogar (ATC). En este caso, el salario mínimo de subsistencia (SMS) sería igual a la línea de pobreza (LP) multiplicada por los adultos equivalentes y dividida por el número de asalariados a tiempo completo, esto es: $SMS = LP * \frac{AE}{ATC}$.

AE / ATC. En el Cuadro 5 se resumen estos resultados utilizando la línea de pobreza oficial del INEC y se compara con el salario mínimo del trabajador no calificado.

Cuadro 5

Costa Rica: Salario mínimo de subsistencia y su relación con el salario mínimo del trabajador no calificado, 2000, 2004, 2007 y 2011 (en porcentajes)

Indicador	Zona urbana				Zona rural			
	2000	2004	2007	2011	2000	2004	2007	2011
Personas por hogar	4,05	3,00	3,00	3,00	4,00	3,00	3,00	3,00
Menores de 18	1,44	1,00	1,00	0,90	1,00	1,00	1,00	1,00
De 18 o más	2,61	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
Adultos equivalentes ^a	2,85	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
Asalariados a tiempo completo por hogar ^b	1,04	0,96	1,00	0,98	0,76	0,75	0,86	0,73
Línea de pobreza (LP, colones por mes)								
Oficial país	24.276	35.866	54.160	92.122	19.328	28.543	43.261	70.970
Estimada por CEPAL	23.663	36.019	51.286	70.612	16.365	24.576	35.032	48.722
Salario mínimo de subsistencia (SM)^c								
Según LP oficial	66.274	99.580	132.681	234.707	73.001	104.916	134.819	247.442
Según LP CEPAL	64.600	100.005	125.642	179.905	61.810	90.335	109.174	169.873
Salario mínimo trabajador no calificado (SM) ^d	63.544	95.004	135.356	191.962	63.544	95.004	135.356	191.962
Salario mínimo líquido trabajador no calificado (SML)	57.698	86.263	122.903	174.301	57.698	86.263	122.903	174.301
SM bruto como porcentaje del SMS								
Según LP oficial	95,9	95,4	102,0	81,8	87,0	90,6	100,4	77,6
Según LP CEPAL	98,4	95,0	107,7	106,7	102,8	105,2	124,0	113,0
Salario mínimo líquido como porcentaje del SMS								
Según LP oficial	87,1	86,6	92,6	74,3	79,0	82,2	91,2	70,4
Según LP CEPAL	89,3	86,2	96,9	96,9	93,3	95,5	12,6	102,6

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), decretos de salarios mínimos e información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Primer adulto vale 1, los adultos siguientes valen 0,75 y los menores de 18 años valen 0,50.

^b Incluye asalariados del sector público y asalariados con sobrejornada, pero excluye los que no trabajaron en la semana o tienen jornada ignorada.

^c Líneas de pobreza por adultos equivalentes, dividido por los asalariados a tiempo completo por hogar.

^d El salario se lleva al mes multiplicando el salario por jornada por 26 días. Se trata del salario mínimo nominal vigente durante el levantamiento de la encuesta.

Al utilizar las líneas de pobreza nacionales, en los resultados se puede observar que los salarios mínimos de protección son insuficientes para satisfacer las necesidades de una familia promedio en cada zona del país, y en mayor medida en las zonas rurales, con la

excepción de 2007. En estas últimas, a pesar de que los salarios mínimos son los mismos que los urbanos y que las líneas de pobreza son menores, su principal insuficiencia para cubrir al salario mínimo se explica por el menor número de asalariados a tiempo completo dentro del hogar. Con la actualización de los parámetros de pobreza a partir de 2010, esa insuficiencia se amplía. Al efectuar la misma comparación, pero empleando las líneas de pobreza de la CEPAL, que crecen menos y son inferiores en el ámbito rural, el salario mínimo permite cubrir el salario de subsistencia a partir de 2007 en el ámbito urbano y durante todos los años considerados en las zonas rurales.

Esta insuficiencia sería más elevada si se considerara el salario mínimo del trabajo doméstico o las características propias de las familias de menores ingresos: más numerosas, con más hijos menores de edad y menos ocupados, particularmente asalariados (Trejos, 2009). La estimación del salario mínimo de subsistencia también podría mejorarse si se incluyera a todos los asalariados, en tiempos completos equivalentes, e incluso si se considerara el conjunto de ocupados perceptores de ingreso a tiempo completo equivalente. Esto último permitiría determinar qué ingreso laboral mínimo debería obtener un trabajador, asalariado o por cuenta propia, para lograr satisfacer las necesidades básicas de los integrantes de su hogar. Por otra parte, como las líneas de pobreza se definen para una persona promedio, para realizar los cálculos se deberían considerar los miembros del hogar en lugar de los adultos equivalentes o, en su defecto, estimar una línea de pobreza por adulto equivalente. En el Cuadro 6 se presentan los resultados de algunas simulaciones para 2011, consistentes con lo señalado previamente en cuanto a los efectos de incluir los perceptores en distintas aproximaciones.

Cuadro 6
Costa Rica: Simulaciones sobre la relación del salario mínimo de protección y el salario mínimo de subsistencia, 2011
(salario mínimo de protección como porcentaje del salario mínimo de subsistencia)

Tipo de perceptor	Según línea pobreza oficial		Según línea pobreza CEPAL	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Solo asalariados				
A tiempo completo	81,8	77,6	106,7	113,0
A tiempo completo equivalente	96,2	101,8	125,5	148,2
Asalariados totales	101,3	106,1	132,2	154,6
Ocupados perceptores				
A tiempo completo	97,9	97,7	127,7	142,3
A tiempo completo equivalente	120,4	133,6	157,0	194,7
Ocupados perceptores totales	129,0	143,5	168,3	209,1

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), decretos de salarios mínimos e información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las estimaciones sugieren que solo cuando se utilizan los asalariados u ocupados perceptores a tiempo completo y las líneas de pobreza nacionales, los salarios mínimos de protección resultan insuficientes para cubrir las necesidades de los hogares promedio de cada zona y esta insuficiencia es mayor en las áreas rurales. En los casos restantes, salvo uno, el salario mínimo de protección permitiría satisfacer esas necesidades y ese aporte sería más elevado en las zonas rurales, en proporciones muy variables, lo que se debería al efecto de los criterios seguidos.

C. OBSERVANCIA DE LOS SALARIOS MÍNIMOS

En materia de observancia del salario mínimo resalta, en primer lugar, que el incumplimiento en el pago es un fenómeno de larga data en el país, aunque en el imaginario costarricense no existía. El estudio pionero sobre el tema es de 1995 (Gindling y Terrell, 1995). Utilizando las encuestas de hogares, estos autores analizaron el período de 1976 a 1991 y encontraron que había un 30% de incumplimiento como media, en el caso de los trabajadores que percibían menos del salario mínimo específico (SME) por su ocupación y por jornada completa equivalente (JCE), pero no respecto del salario mínimo *minimorum* o salario mínimo de protección (SMM). No obstante, dependiendo del año considerado (de 1976 a 1991), del 26% al 42% de los trabajadores en Costa Rica ganaban menos del salario mínimo asociado con su ocupación específica. También encontraron que los trabajadores con las siguientes características tenían mayor probabilidad de ganar menos del salario mínimo: aquellos a tiempo parcial, las mujeres (respecto de los hombres), los trabajadores secundarios de la familia (frente a los jefes de hogar), los trabajadores adolescentes y los trabajadores adultos mayores (70 años y más), los trabajadores menos educados, los trabajadores de las pequeñas empresas, y los trabajadores que viven en las zonas rurales fuera del valle central.

Sin embargo, este estudio pasó inadvertido, quizás porque se publicó en una revista especializada y en inglés; otra investigación retomó el tema años después (Gindling y Terrell, 2007). Con datos de 1988 a 2000, estos autores estimaron que aproximadamente un tercio de los trabajadores del sector cubierto por la legislación ganan menos del salario mínimo según su ocupación y calificación. En 2008 se empezó a discutir el tema en Costa Rica a partir de un seminario sobre la desigualdad y las políticas públicas, que consideró la política de salarios mínimos, organizado por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas y el Programa Estado de la Nación. En este seminario se contó con la presencia del profesor de Economía de la Universidad de Maryland, Thomas (Tim) H. Gindling, quien alertó sobre el problema del incumplimiento y motivó al Programa Estado de la Nación (PEN) a efectuar una investigación al respecto. Este nuevo estudio analizó el incumplimiento con las encuestas de hogares de 2000 a 2008 y concluyó que cerca de un tercio de los trabajadores, asalariados y no asalariados, ganaban un ingreso laboral por hora inferior al salario mínimo de protección por hora y sin mayores cambios en ese período (Programa Estado de la Nación, 2009). En 2009, a solicitud del Consejo Nacional de Salarios (CNS), la OIT organizó un taller tripartito sobre la política de salarios mínimos y como insumo se preparó una serie de antecedentes sobre los

salarios mínimos. Mediante estos se constató que tanto el CNS como su secretaría técnica carecían de información relevante para la fijación de los salarios mínimos y su seguimiento (Trejos, 2009). A pesar de los avances en el tiempo, cerca del 24% de los asalariados de las empresas privadas y alrededor del 18% de los que laboraban jornadas completas ganaban por debajo del 90% del salario mínimo de protección.

Esto fue ratificado por un estudio de la Unidad de Investigación y Calidad de la Gestión, de la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Vargas *et al.*, 2009), que analiza una muestra de las inspecciones realizadas en 2007 y la compara con un estudio similar efectuado para el año 2000. El estudio concluyó que en el 39% de las empresas inspeccionadas se transgredía la legislación del salario mínimo, situación que era más frecuente en la agricultura, seguida por la industria manufacturera, los servicios y el comercio, en ese orden.

Un año después se divulgó el estudio de Gindling y Trejos (2010) sobre el incumplimiento del pago del salario mínimo de 2001 a 2007, utilizando un panel de las encuestas de hogares. Para esta investigación se empleó de nuevo el concepto de salarios mínimos específicos de cada ocupación (SME) y su conclusión fue que cerca del 30% de los asalariados del sector privado ganaban menos del SME y el 18% estaba por debajo del SMM, utilizando las jornadas completas equivalentes (JCE) y una banda del 10%. No obstante, como en este período todos los salarios mínimos se movieron a una misma tasa cada año, fruto del acuerdo de concertación, con un análisis de panel no fue posible medir la evaluación de los efectos sobre el mercado de trabajo, y el estudio se orientó hacia el incumplimiento y la dinámica de los trabajadores afectados por este problema y sus características.

También en 2010, la Dirección General de Planificación del Ministerio de Trabajo estimó el grado de incumplimiento en 2009 siguiendo la metodología del PEN, esto es, comparando el SMM por hora con el salario efectivo por hora que surge de la encuesta de hogares y después hizo una actualización para 2010 con los datos de la nueva encuesta de hogares (MTSS, 2011). Esto significa que al menos en los últimos 30 años el país ha tenido un grado de incumplimiento cercano al 30% en los asalariados del sector privado. Lo importante aquí es que la administración que asumió en mayo de 2010 decidió que esto no era aceptable y que era necesario hacer un esfuerzo de política pública para enfrentar el incumplimiento. Para ello organizó y puso en marcha la Campaña Nacional del Salario Mínimo en agosto de 2010, con el objetivo de luchar contra su incumplimiento.

1. Medición del incumplimiento potencial

La medición del grado de incumplimiento de los salarios mínimos presenta limitaciones al utilizar las encuestas de hogares. En primer lugar, el reporte sobre el monto del salario es menos preciso dado que lo proporciona principalmente un informante indirecto, sin considerar las diferencias de definición comentadas. Esto hace aconsejable emplear un margen o banda

para determinar el incumplimiento. Algunos de los autores señalados previamente han considerado, por ejemplo, un 10% o 5% de margen de error y establecido el incumplimiento cuando el salario reportado sea menor a un 90% o 95% del salario mínimo. En estos casos se agrega una categoría adicional, quienes ganan alrededor del salario mínimo (+, – 10% o 5% del SM). Un segundo problema es que al utilizar el salario mínimo de protección y no los salarios mínimos respectivos de cada ocupación, solo se mide una parte del incumplimiento. Este no sería el caso del trabajo doméstico. Parte de los estudios reseñados han utilizado los salarios mínimos específicos de cada ocupación (SME), estableciendo una homologación entre las clases salariales de los decretos y las ocupaciones de las encuestas de hogares. Esto se facilita en Costa Rica porque las clases salariales son más generales, pero como su homologación no es precisa, se reafirma la utilidad de usar una banda alrededor del salario mínimo para declarar el incumplimiento.

En tercer lugar, está el problema de las jornadas trabajadas¹⁴. Además de la limitación de que pueden asociarse a períodos de referencia distintos para los salarios y las horas trabajadas, como sucede en el caso de Costa Rica, su principal problema se presenta al efectuar la comparación. Si se utilizan los salarios por mes y se confrontan con los salarios mínimos mensuales, el problema se encuentra con quienes trabajan jornadas parciales. Si no se realiza ningún ajuste, el incumplimiento se concentra en quienes desempeñan jornadas parciales. Como se puede observar en el Cuadro 7, respecto de 2011 (ENAH0), cuando se considera el salario por mes, se produce una concentración del incumplimiento entre quienes trabajan jornadas parciales (un 38% de los asalariados en empresas privadas) y con una gran incidencia del incumplimiento (72%). Lo anterior afecta particularmente al trabajo doméstico, por cuanto su jornada más frecuente es parcial y, en esa medida, a las mujeres. Una forma de resolver este problema es transformar los salarios reportados de quienes trabajan jornadas parciales en salarios a tiempo completo equivalente (Gindling y Trejos, 2010). Otra manera de enfrentar el problema es concentrarse solo en los asalariados que reportan trabajar jornadas completas, en estos casos incluyendo o no, a quienes desempeñan jornadas extraordinarias. Al utilizar el salario por mes, quienes trabajan tiempo extra no son objeto de ajuste de su salario y en esa medida se subestima el incumplimiento entre estos.

¹⁴

Esto constituye un problema si la jornada es polarizada, esto es, si la jornada a tiempo completo no es tan generalizada, como ocurre en el caso de Costa Rica.

Cuadro 7

Costa Rica: Indicadores sobre el incumplimiento del salario mínimo mensual y por hora del trabajador no calificado y el trabajo doméstico, según jornada y posición en el empleo, 2011
(en porcentajes)

Posición en el empleo y jornada ^a	Distribución asalariados totales	Distribución de los que ganan menos del salario mínimo según salario por			Porcentaje de los que ganan menos del salario mínimo según salario por		
		Mes	Hora	Equivalente ^b	Mes	Hora	Equivalente ^b
Asalariados de empresas privadas	100,0	100,0	100,0	100,0	30,2	27,6	27,8
Parcial	14,6	38,8	15,3	15,2	71,9	29,0	29,0
Completa	49,8	36,7	30,3	35,6	19,9	16,8	19,9
Sobrejornada	35,6	24,5	54,3	49,2	18,5	42,1	38,4
Trabajo doméstico	100,0	100,0	100,0	100,0	73,9	36,8	37,9
Parcial	53,0	65,1	32,5	31,5	88,5	22,6	22,6
Completa	25,2	16,8	25,2	32,0	48,2	36,9	48,2
Sobrejornada	21,8	18,1	42,3	36,5	59,7	71,3	63,5
Total asalariados sector privado	100,0	100,0	100,0	100,0	35,6	28,7	29,0
Parcial	19,3	46,0	18,1	17,8	77,5	26,8	26,8
Completa	46,8	31,3	29,5	35,0	21,7	18,1	21,7
Sobrejornada	33,9	22,7	52,4	47,1	21,8	44,4	40,4

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y decretos de salarios mínimos.

^a Jornada parcial (de 1 a 39 horas por semana), completa (de 40 a 48 horas por semana) y sobrejornada (de 49 o más horas por semana).

^b Equivalente corresponde al salario mensual a tiempo completo equivalente, ajustado por el pago o no de horas extras.

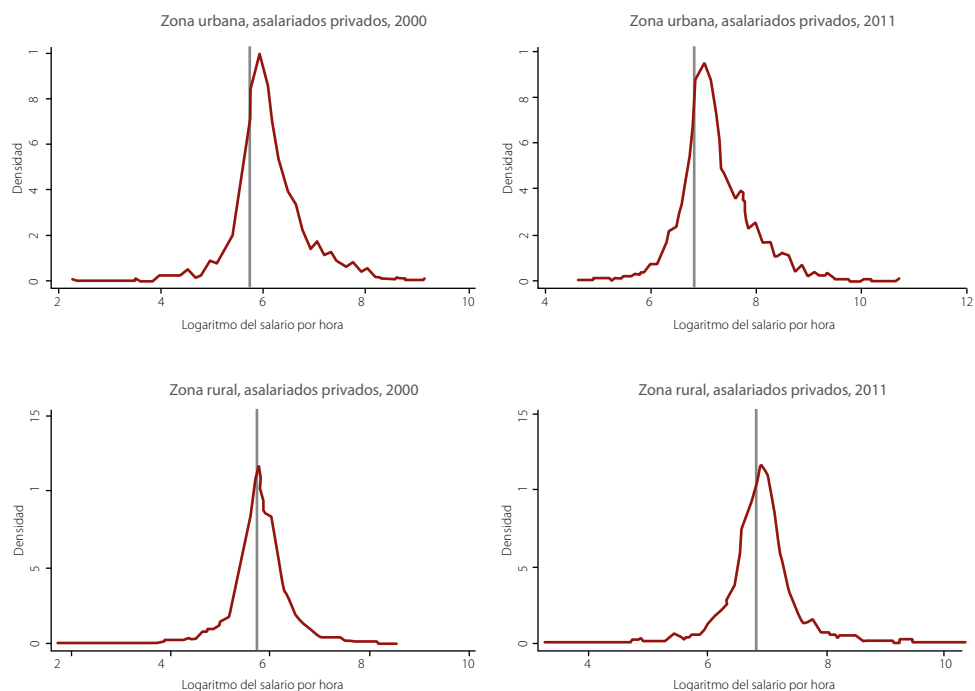
Otra modalidad de abordaje del problema es con el salario por hora. Aquí las dificultades se tornan más nítidas para las jornadas por encima de la completa, donde se concentra el incumplimiento. El problema con este grupo que trabaja jornadas extras es que si se compara su salario por hora con el salario mínimo horario, no se puede determinar si lo que no se le paga es el salario mínimo o las horas extras. En ambos casos se incumple la legislación laboral, pero de distinta manera. Por esta razón, en el Cuadro 7 se agrega una tercera opción de cálculo denominada equivalente y que implica utilizar el salario por tiempo completo equivalente. En este caso, el trabajo de jornada parcial se transforma en jornada a tiempo completo equivalente. Como se puede observar, esto es equivalente a realizar la comparación con el salario por hora. Si trabaja jornada completa, la comparación se hace con el salario por mes y equivale a la estimación que utilizan los salarios mensuales. Si se trabaja tiempo extra, se utiliza una pregunta sobre si recibe pagos por estas horas extras. Si no los recibe, se compara con el salario del mes, pero si recibe pago de las horas extras, se calcula el salario de la jornada completa, suponiendo que se le pagan correctamente las horas extras reportadas. En definitiva, los resultados se aproximan más a los que surgen de

la comparación de los salarios por hora, lo que sugiere que al no considerar el posible pago de horas extras, en la aproximación mensual se subestima el incumplimiento en ese grupo.

En todo caso, los resultados serán distintos según la metodología adoptada y estas limitaciones deben tenerse en cuenta al analizar los datos que se presentan a continuación. Incluso, si se presentan cambios en las jornadas de trabajo, las tendencias podrían también diferir. Esto es evidente al comparar los últimos dos años de la ENAHO (2010 y 2011), por lo que se ha incorporado el año 2010 en los cuadros.

2. Evolución del incumplimiento potencial

Una forma de medir el incumplimiento es acudiendo al análisis gráfico de la distribución de los asalariados según nivel de salario, conocido como las distribuciones de densidad de Kernel. Esta distribución se puede formular con el salario efectivo, específicamente su logaritmo, y dibujar en el gráfico el valor del salario mínimo de protección. La parte de la distribución situada a la izquierda de esa línea correspondería a los trabajadores que ganan por debajo del salario mínimo de protección. En el Gráfico 6 se puede apreciar un ejemplo de estas distribuciones de asalariados según niveles de salario por hora para las zonas urbanas y rurales así como los años extremos analizados. El resultado es que el incumplimiento es mayor en las zonas rurales que en las urbanas, y parecería ser más elevado en 2011 que en 2000, aunque las posibilidades de comparación entre años son más restringidas en el análisis gráfico. Este permite detectar la presencia de incumplimiento pero es poco útil para determinar su monto. Para observarlo se acudirá a conocer las distribuciones de los trabajadores por rangos de salarios mínimos.

Gráfico 6**Costa Rica: Distribuciones de densidad de Kernel del logaritmo del salario por hora según zona, 2000 y 2011****(para asalariados de las empresas privadas)**

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y decretos de salarios mínimos.

Para determinar el incumplimiento potencial se sigue la metodología de considerar la distribución de los trabajadores asalariados por rangos de sus salarios mínimos respectivos. En el Cuadro 8 se presenta esta distribución relativa de los trabajadores según su salario mensual. Los indicadores señalan que, del total de trabajadores del sector privado, incluidos los de las empresas y hogares, cerca de un tercio se ubica por debajo del salario mínimo, como promedio del período, una quinta parte se mantiene entre 1,0 SM y menos de 1,25 SM, lo que significa que cerca de la mitad de los trabajadores no supera 1,25 SM. Porcentajes menores abarcan los trabajadores que ganan de 1,25 hasta menos de 1,5 SM (16% en promedio) y entre 1,5 y menos de 2,0 SM (13% en promedio). Esto significa también que algo más del 80% de los trabajadores reciben menos de 2,0 SM.

Cuadro 8

Costa Rica: Distribución relativa de los asalariados del sector privado por rangos de salario mínimo por mes y posición en el empleo, 2000, 2004, 2007, 2010 y 2011 (en porcentaje de asalariados de 15 o más años con salario bruto por mes conocido)

Posición en el empleo y año	Asalariados totales	Menos de 1SM	De 1 SM a < 1,25 SM	De 1,25 SM a < 1,5 SM	De 1,5 SM a < 2 SM	De 2 SM o más
Asalariados del sector privado total						
2000	100,0	31,1	19,2	17,7	14,0	18,0
2004	100,0	32,7	19,2	16,2	14,4	17,4
2007	100,0	35,4	19,1	16,3	11,7	17,5
2010	100,0	34,2	23,1	13,6	13,8	15,3
2011	100,0	35,6	19,1	15,7	12,8	16,7
Asalariados de empresas privadas						
2000	100,0	28,1	19,5	18,5	14,7	19,2
2004	100,0	30,4	19,6	16,4	15,0	18,6
2007	100,0	31,8	19,9	17,2	12,2	18,9
2010	100,0	29,4	24,4	14,5	14,6	17,1
2011	100,0	30,2	20,4	17,1	13,5	18,8
Asalariados en trabajo doméstico						
2000	100,0	63,0	16,6	9,3	7,4	3,7
2004	100,0	62,1	14,0	13,2	7,2	3,4
2007	100,0	70,0	11,8	8,1	6,9	3,2
2010	100,0	69,7	13,3	7,0	8,0	1,9
2011	100,0	73,9	10,4	5,4	8,1	2,2

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y decretos de salarios mínimos.

Nota. SM: Salario mínimo.

Los resultados son muy similares en los asalariados de las empresas privadas –el grupo dominante–, con la diferencia que por debajo del salario mínimo se sitúa un 30% como promedio simple del período. Por el contrario, cerca de dos tercios del trabajo doméstico estarían en esta situación cuando se utiliza el salario por mes y menos del 5% logran alcanzar al menos 2,0 SM. La evolución del incumplimiento tiene pocos cambios, con un ligero aumento en 2007 que se reduce en 2010 y después repunta en 2011 debido principalmente al trabajo doméstico. Si se excluye 2010, se puede apreciar una caída de 2007 a 2011 en los trabajadores de las empresas y un aumento en quienes trabajan en los hogares, lo que además refleja las limitaciones de considerar años puntuales para determinar tendencias. Globalmente, no habría cambios en el incumplimiento de 2007 a 2011. El mayor incumplimiento en el trabajo doméstico y el aumento de su peso relativo compensa la

reducción en los trabajadores de las empresas. Sin embargo, el incumplimiento en 2011 es más alto que el observado en 2000¹⁵.

Al examinar los salarios por hora, la tendencia se torna más nítida, pues el incumplimiento del SM en el trabajo doméstico aumenta en 2007 y después desciende (Cuadro 9). El nivel de incumplimiento sería muy similar en los trabajadores de empresas privadas, tanto si se utiliza el salario por mes o por hora, y solo en 2011 se observan diferencias. En el caso del trabajo doméstico estas son muy significativas y afectan la evolución de los empleados del sector privado; el incumplimiento en 2011 no supera al de 2000. Como se trata del salario mínimo de protección, existe una alta concentración por debajo y alrededor de este¹⁶.

Cuadro 9

Costa Rica: Distribución relativa de los asalariados del sector privado por rangos de salario mínimo por hora y posición en el empleo, 2000, 2004, 2007, 2010 y 2011 (en porcentaje de asalariados de 15 o más años con salario bruto por hora conocido)

Posición en el empleo y año	Asalariados totales	Menos de 1SM	De 1 SM a < 1,25 SM	De 1,25 SM a < 1,5 SM	De 1,5 SM a < 2 SM	De 2 SM o más
Asalariados del sector privado total						
2000	100,0	29,3	20,2	15,6	15,1	19,8
2004	100,0	33,5	19,7	14,2	14,0	18,6
2007	100,0	34,6	19,9	14,2	12,7	18,6
2010	100,0	31,5	22,0	13,5	14,3	18,7
2011	100,0	28,7	21,0	15,8	13,3	21,2
Asalariados de empresas privadas						
2000	100,0	28,7	20,5	16,0	15,2	19,7
2004	100,0	33,0	20,1	14,4	13,9	18,7
2007	100,0	34,1	20,3	14,4	12,4	18,8
2010	100,0	30,7	22,5	13,8	13,7	19,3
2011	100,0	27,6	21,4	16,3	13,0	21,8
Asalariados en trabajo doméstico						
2000	100,0	36,5	17,3	11,4	15,5	19,3
2004	100,0	41,2	15,4	12,1	14,7	16,7
2007	100,0	39,8	16,4	11,9	15,0	16,9
2010	100,0	38,0	17,7	11,0	18,8	14,5
2011	100,0	36,8	18,0	12,7	15,8	16,8

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y decretos de salarios mínimos.

Nota. SM: Salario mínimo.

¹⁵ El peso relativo del trabajo doméstico viene aumentando desde 2004 cuando alcanzó un 7,3% del empleo en el sector privado (8,4% en 2000), un 9,3% en 2007, un 11,9% en 2010 y un 12,5% en 2012.

¹⁶ Cabe también reflexionar sobre un indicador de intensidad del incumplimiento (qué tan lejos está el salario recibido del salario mínimo) y no solo de su extensión o incidencia, en línea con los indicadores utilizados en pobreza.

En el Cuadro 10 se puede observar la evolución del incumplimiento potencial en el caso de los trabajadores que ganan por debajo del salario mínimo de protección y del salario mínimo del trabajo doméstico. En cuanto a los asalariados de las empresas privadas, se presenta el desglose por sexo, zona y rama de actividad, mientras que para el trabajo doméstico se separa por sexo y zona.

Cuadro 10

Costa Rica: Porcentaje de asalariados que ganan por debajo del salario mínimo según posición en el empleo, rama, zona y sexo, 2000, 2004, 2007 y 2011

Posición en el empleo, rama, sexo y zona	Según salario por mes				Según salario por hora			
	2000	2004	2007	2011	2000	2004	2007	2011
Asalariados en empresas privadas	28,1	30,0	31,0	30,0	28,0	32,0	34,0	27,0
Por rama agregada								
Agricultura	54,0	58,0	55,0	55,0	51,0	56,0	57,0	49,0
Industria	20,0	22,0	26,0	23,0	20,0	25,0	27,0	23,0
Construcción	16,0	22,0	27,0	31,0	26,0	39,0	38,0	33,0
Comercio	23,0	29,0	32,0	27,0	25,0	32,0	33,0	26,0
Transporte	19,0	14,0	15,0	16,0	17,0	25,0	21,0	19,0
Otros servicios	21,0	21,0	23,0	21,0	18,0	19,0	21,0	15,0
Por zona								
Urbano	20,0	20,0	25,0	22,0	21,0	23,0	26,0	21,0
Rural	40,0	45,0	42,0	43,0	40,0	46,0	45,0	39,0
Por sexo								
Hombres	27,0	29,0	29,0	29,0	29,0	34,0	34,0	29,0
Mujeres	30,0	33,0	38,0	32,0	25,0	28,0	32,0	23,0
Asalariados en trabajo doméstico	63,0	62,0	69,0	73,0	36,0	41,0	39,0	36,0
Por zona								
Urbano	59,0	56,0	68,0	69,0	33,0	39,0	39,0	35,0
Rural	68,0	68,0	73,0	81,0	41,0	43,0	40,0	40,0
Por sexo								
Hombres	34,0	35,0	30,0	58,0	19,0	21,0	19,0	30,0
Mujeres	64,0	64,0	74,0	75,0	37,0	43,0	41,0	37,0

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y decretos de salarios mínimos.

Nota. SM: Salario mínimo.

Al examinar por ramas de actividad, algo más de la mitad de los asalariados de establecimientos privados en la agricultura aparecen con salarios por debajo del mínimo; esto se mantiene tanto si se utiliza el salario mensual o por hora. La construcción es el segundo sector con mayor incumplimiento, en especial cuando se controla por la jornada, seguido del comercio, donde la jornada no tiene mayor impacto. Este no es el caso del transporte, donde las largas jornadas hacen aparecer un bajo incumplimiento al utilizar el salario por mes, pero no cuando se usa el salario por hora. En este último caso, el grado del incumplimiento se asemeja al de la industria y varía entre el 20% y el 25%. En el resto de los servicios, donde predominan las actividades que emplean mano de obra más calificada, se observan, en promedio, los menores niveles de incumplimiento.

Las diferencias se tornan nítidas por zona de residencia. El incumplimiento en las zonas rurales supera el 40% en casi todos los años, aunque es menor al que tiene la agricultura, y tiende a duplicar el de las zonas urbanas (Gráfico 7). Estas diferencias zonales en el incumplimiento se mantienen, tanto si se trabaja con los salarios por mes o por hora. También el incumplimiento en ambas zonas tiende a aumentar entre 2000 y 2007, cuando los salarios mínimos reales estuvieron estancados y la economía crecía, pero la tendencia es hacia la baja entre 2007 y 2011. Estas diferencias zonales son menos notorias en el trabajo doméstico, a pesar de que el incumplimiento es más alto en las áreas rurales. Los resultados son muy disímiles según si se usa como referencia el salario por mes o el salario por hora.

Gráfico 7

Costa Rica: Asalariados de empresas privadas que ganan menos del salario mínimo de protección por zona, 2000, 2004, 2007 y 2011 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y decretos de salarios mínimos, y en la información del Cuadro 10 de este capítulo.

Entre los asalariados de las empresas privadas, los hombres tienden a sufrir un menor incumplimiento del pago del SM que las mujeres, cuando se considera el salario por mes, aunque las diferencias no son marcadas. Por el contrario, cuando se utiliza el salario por hora, las cifras de incumplimiento entre las mujeres tienden a caer; las mejoras más marcadas ocurren hacia 2011. Ese no es el caso en el trabajo doméstico, donde pese a lo marginal que resulta el trabajo doméstico masculino, sus niveles de incumplimiento son ostensiblemente menores, aunque en este caso el impacto de los cambios metodológicos de las encuestas de hogares parece ser más elevado.

3. Perfil de quienes ganan menos del salario mínimo

En el estudio de Gindling y Trejos (2010) se utiliza un panel de las encuestas de hogares de propósitos múltiples de 2001 a 2007 para analizar las características de los trabajadores que ganan menos del salario mínimo correspondiente a su ocupación y calificación y las trayectorias en el tiempo. Ajustado a la jornada a tiempo completo equivalente, el incumplimiento en este segmento se mantiene en el período señalado en torno al 30% para los asalariados de las empresas privadas y es más alto en la agricultura, la microempresa, los trabajadores menos calificados y quienes se desempeñan en establecimientos con menor organización y formalidad. También el incumplimiento es mayor en las trabajadoras domésticas y, por ende, en las mujeres, al igual que en los residentes de las zonas rurales y regiones periféricas y en los trabajadores más jóvenes y los de mayor edad.

La construcción de un panel de las encuestas de hogares entre 2001 y 2007 permitió a Gindling y Trejos (2010) mostrar que existe una amplia movilidad de trabajadores que están por debajo del salario mínimo y logran alcanzarlo o superarlo y también a la inversa. Los autores encontraron que cerca de un 6% de los trabajadores gana por debajo del salario mínimo específico de su ocupación y se mantienen en esa situación durante largos períodos. En todo caso, son los trabajadores, principalmente hombres en edad activa, y con más años de educación e insertos en empresas más formales, de mayor tamaño y situadas en las zonas urbanas, quienes tienen más probabilidades de superar los umbrales del salario mínimo si inicialmente ganaban por debajo de este. Por el contrario, aquellos trabajadores que tienen un perfil opuesto a este y similar a quienes ganan por debajo del salario mínimo, son aquellos que muestran una mayor probabilidad de caer por debajo de este instrumento, si se encuentran por encima de este. Los autores también encuentran que en los hogares donde el trabajador pasa desde una situación en que percibe menos del salario mínimo a ganar el salario mínimo o sobre este, conservando su empleo, aumenta significativamente la probabilidad de superar los umbrales de pobreza.

Si se parte de la premisa que en las zonas rurales el incumplimiento es mayor, es posible explorar en la descripción de las características de los trabajadores que ganan por debajo del salario mínimo de protección, tanto para corroborar los hallazgos previos, como para incorporar información novedosa que aporta la ENAHO, más una desagregación zonal

que normalmente no está disponible en ninguno de los trabajos mencionados. Con esta aproximación es posible verificar si el mayor incumplimiento en las zonas rurales es atribuible a sus características, como por ejemplo la más elevada presencia de las actividades agrícolas, o mayores incidencias del incumplimiento para iguales características de los trabajadores y sus empleos. Por esta razón, el análisis se circunscribe a 2011 y se sigue la aproximación del salario por hora para determinar el incumplimiento, pues este resuelve el problema de quienes trabajan jornadas parciales y si bien se sobredimensiona el incumplimiento en los trabajadores con jornadas extensas, el efecto parece limitado. Además, el perfil se limita a los trabajadores asalariados de las empresas privadas que tienen como umbral de comparación el salario mínimo del trabajador del proceso no calificado. Este perfil sigue lo habitual en los perfiles de pobreza, donde se presenta la distribución de la población asalariada total y la que gana menos del salario mínimo, según cada variable y la incidencia, esto es, el porcentaje de personas con cada característica de la variable en cuestión que gana menos del salario mínimo de protección¹⁷.

En el Cuadro 11 se presentan algunas características de las personas que sufren del incumplimiento del salario mínimo por zona de residencia. Globalmente, el incumplimiento en las zonas rurales (39% de los asalariados de las empresas privadas) resulta un 82% superior al existente en las zonas urbanas en 2011 (22%). Los hombres, que con mayor frecuencia trabajan jornadas más extensas que el tiempo completo, están más afectados por el incumplimiento, como ya se ha indicado, y esta relación se mantiene en la zona rural, aunque las diferencias tienden a caer ligeramente (no se incluye el trabajo doméstico). El incumplimiento por grupos de edad corrobora lo que señalan otros estudios, donde los más jóvenes (menores de 20 años) y los de mayor edad (de 65 o más años) son quienes tienen un mayor riesgo de no percibir el SM. En estos grupos extremos, las diferencias zonales del incumplimiento (incidencia) son menores, pero siempre por encima de las observadas en el ámbito rural. Esto significa que las diferencias zonales se concentran en los trabajadores con edades plenamente activas.

¹⁷

Otra forma, que escapa a los alcances de este trabajo, es estimar modelos probabilísticos, donde la variable dependiente es binaria (gana menos del salario mínimo o gana el salario mínimo y más). De esta manera es posible medir el impacto de cada variable, controlando por las otras. Véase en Gindling y Trejos (2010) un análisis de este tipo.

Cuadro 11

Costa Rica: Características de las personas que ganan menos del salario mínimo de protección por hora en empresas privadas, según zona de residencia, 2011 (en porcentajes)

Indicador	Total país			Zona urbana				Zona rural			Relación incidencia rural / urbana
	Distribución asalariados	Ganan menos SM		Distribución asalariados	Ganan menos SM		Distribución asalariados	Ganan menos SM			
		Distribución	Incidencia		Distribución	Incidencia		Distribución	Incidencia		
Por sexo	100,0	100,0	27,6	100,0	100,0	21,6	100,0	100,0	39,2	1,82	
Hombres	69,8	73,8	29,1	65,3	68,1	22,5	78,8	79,9	39,8	1,76	
Mujeres	30,2	26,2	24,0	34,7	31,9	19,9	21,2	20,1	37,2	1,88	
Por grupos de edad	100,0	100,0	27,6	100,0	100,0	21,6	100,0	100,0	39,2	1,82	
Menores de 20 años	5,8	10,4	49,4	5,0	10,2	44,0	7,4	10,7	56,4	1,28	
De 20 a 24 años	18,4	19,9	29,9	18,3	19,5	23,0	18,5	20,3	43,1	1,87	
De 25 a 49 años	62,5	55,3	24,4	63,3	55,7	19,0	60,9	55,0	35,4	1,86	
De 50 a 64 años	12,3	13,0	29,1	12,6	13,3	22,8	11,7	12,7	42,5	1,87	
De 65 y más años	1,0	1,3	35,8	0,8	1,3	35,2	1,4	1,3	36,5	1,04	
Por nivel educativo	100,0	100,0	27,6	100,0	100,0	21,6	100,0	100,0	39,2	1,82	
Primaria incompleta	11,3	20,2	49,4	6,2	12,2	42,8	21,3	28,9	53,1	1,24	
Primaria completa	28,8	40,2	38,6	23,7	38,2	34,8	38,6	42,4	43,1	1,24	
Secundaria incompleta	21,5	23,4	30,0	23,1	28,5	26,7	18,3	17,8	38,2	1,43	
Secundaria completa	18,0	12,1	18,6	20,9	15,0	15,5	12,1	9,0	29,2	1,89	
Superior	20,5	4,0	5,4	26,1	6,0	5,0	9,7	1,8	7,5	1,49	
Por relación parentesco	100,0	100,0	27,6	100,0	100,0	21,6	100,0	100,0	39,2	1,82	
Jefe	44,7	42,8	26,4	40,8	37,7	20,0	52,3	48,4	36,3	1,82	
No jefe	55,3	57,2	28,5	59,2	62,3	22,7	47,7	51,6	42,5	1,87	

continúa en página 144

viene de página 143

Por región de residencia	100,0	100,0	100,0	27,6	100,0	100,0	100,0	21,6	100,0	100,0	39,2	1,82
Región central	72,1	60,3	86,5	23,0	80,5	20,1	44,0	38,4	34,2	1,70		
Regiones periféricas	27,9	39,7	13,5	39,3	19,5	31,2	56,0	61,6	43,1	1,38		
Por condición migrante	100,0	100,0	100,0	27,6	100,0	21,6	100,0	100,0	39,2	1,82		
No migrante	52,6	54,0	51,0	28,3	53,2	22,5	55,7	54,9	38,7	1,72		
Migrante interno	33,4	27,6	35,4	22,7	29,8	18,2	29,7	25,2	33,3	1,83		
Migrante externo	13,9	18,2	13,5	36,1	16,6	26,7	14,6	19,9	53,2	1,99		

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares 2011 (ENAHOG), del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y los decretos de salarios mínimos.

Nota. SM: Se refiere al salario mínimo *minimorum*.

También se observa esta coincidencia de resultados cuando la atención se pone en el nivel educativo de los trabajadores, donde el incumplimiento aumenta conforme menor número de años de educación formal tenga el trabajador. Como en el caso anterior, el incumplimiento es mayor para cada nivel educativo, las diferencias zonales son más reducidas y esta reducción es más elevada a menor educación. Lo anterior significa que los trabajadores menos calificados son más propensos a sufrir del no pago con independencia de la zona de residencia. Además, como las diferencias zonales son importantes solo en los trabajadores con secundaria completa, lo que se traduce en que el menor perfil educativo de los trabajadores rurales aumenta las diferencias zonales en cuanto al incumplimiento, aunque este último en el ámbito rural es además más elevado en los trabajadores más calificados, quienes probablemente carecen de acceso a puestos acordes a su calificación formal.

Los jefes de hogares tienen una incidencia menor del incumplimiento del pago del SM, aunque las diferencias observadas con otros miembros del hogar no son marcadas y se observa un patrón similar en cada zona. En la región central de Costa Rica, que ocupa cerca del 15% del territorio nacional, residen cerca de dos tercios de la población del país y casi tres cuartas partes de los asalariados de las empresas privadas. La extensión del incumplimiento es menor en la región central, tanto en zonas urbanas como rurales, aunque las diferencias zonales son marcadas. Por el contrario, en las regiones periféricas, la incidencia es mayor y las diferencias zonales menos marcadas, lo que sugiere un menor control estatal en estas regiones. Las diferencias del incumplimiento según regiones son casi tan marcadas como las que se observan entre zonas; y el grado de incumplimiento en la zona rural de la región central es similar al que tienen las zonas urbanas de las regiones periféricas.

La última característica de las personas analizadas es la condición de migrante a largo plazo, con relación al lugar de nacimiento (Cuadro 11). En este caso, los inmigrantes externos, principalmente centroamericanos y en especial nicaragüenses, son quienes tienen mayor incumplimiento y las diferencias zonales son elevadas, lo que se asocia a su bajo perfil educativo. Por el contrario, los migrantes internos son quienes padecen en menor medida de este problema. Lo anterior sugiere que los desplazamientos locales en busca de mejores oportunidades laborales han dado resultado, aunque se mantienen las diferencias zonales en contra de las zonas rurales.

Las características de los puestos de trabajo se presentan en el Cuadro 12. La principal es, sin duda, la rama de actividad de la empresa. La agricultura tiene los más altos niveles de incumplimiento, en especial en la zona rural, donde el 54% de los asalariados que ganan por debajo del salario mínimo de protección trabaja en el sector agrícola, y de estos, la mitad gana por debajo del salario mínimo (incidencia). Aunque el incumplimiento rural es mayor en cada rama de actividad considerada, las diferencias no son tan marcadas entre zonas, salvo en el caso de otros servicios, que pueden tener canastas muy diferentes. Esto significa que las diferencias en la estructura productiva aumentan las diferencias zonales del incumplimiento.

Cuadro 12 Costa Rica: Características de los puestos de trabajo donde las personas ganan menos del salario mínimo de protección por hora en empresas privadas, según zona de residencia, 2011 (en porcentajes)											
Indicador	Total país			Zona urbana			Zona rural			Relación rural / urbana	
	Distribución asalariados	Ganan menos SM		Distribución asalariados	Ganan menos SM		Distribución asalariados	Ganan menos SM			
		Distribución	Incidencia		Distribución	Incidencia		Distribución	Incidencia		
Por rama de actividad	100,0	100,0	27,6	100,0	100,0	21,6	100,0	100,0	39,2	1,82	
Agricultura	17,0	30,8	49,9	4,6	9,1	42,6	41,4	54,3	51,5	1,21	
Industria	17,4	14,7	23,3	19,4	19,4	21,6	13,4	9,6	28,2	1,30	
Construcción	7,3	9,0	33,9	7,1	10,7	32,7	7,6	7,1	36,3	1,11	
Comercio	29,2	27,7	26,1	33,5	36,7	23,7	20,9	18,0	33,7	1,43	
Transporte	7,7	5,6	20,0	9,2	7,7	18,0	4,9	3,4	27,1	1,50	
Otros servicios	21,3	12,2	15,8	26,2	16,4	13,5	11,9	7,7	25,6	1,89	
Por ocupación	100,0	100,0	27,6	100,0	100,0	21,6	100,0	100,0	39,2	1,82	
Gerenciales, profesionales y técnicas	24,0	4,0	4,6	29,8	5,0	3,6	12,5	2,9	9,0	2,50	
De apoyo administrativo	11,1	4,9	12,1	13,5	6,6	10,7	6,5	3,0	17,8	1,67	
De proceso calificadas	36,2	42,1	32,1	38,5	55,0	30,9	31,7	28,2	34,8	1,13	
De proceso no calificadas	28,7	49,1	47,1	18,3	33,4	39,5	49,3	66,0	52,5	1,33	
Por jornada laboral	100,0	100,0	27,6	100,0	100,0	21,6	100,0	100,0	39,2	1,82	
Parcial	14,6	15,3	29,0	13,3	13,5	21,9	17,0	17,3	40,0	1,82	
Completa	49,8	30,3	16,8	52,0	25,3	10,5	45,6	35,8	30,8	2,92	

continúa en página 147

viene de página 146

Sobrerjornada	35,6	54,3	42,1	34,7	61,2	38,1	37,4	47,0	49,2	1,29
Por tipo de jornada	100,0	100,0	27,6	100,0	100,0	21,6	100,0	100,0	39,2	1,82
Diurno	81,8	80,6	27,2	79,8	74,2	20,1	85,8	87,6	40,0	1,99
Nocturno	3,6	4,1	31,1	4,2	5,6	28,8	2,5	2,4	38,9	1,35
Mixto	6,7	8,4	34,3	7,6	11,2	31,8	5,1	5,4	41,5	1,30
Otro tipo	7,8	6,9	24,4	8,4	9,0	23,2	6,7	4,6	27,3	1,17
Por tamaño establecimiento	100,0	100,0	27,6	100,0	100,0	21,6	100,0	100,0	39,2	1,82
De 1 a 4 trabajadores	19,9	34,0	47,0	16,1	31,4	42,1	27,3	36,7	52,8	1,25
De 5 a 9 trabajadores	12,4	15,9	35,4	12,1	17,4	31,0	12,9	14,3	43,6	1,41
De 10 a 29 trabajadores	22,4	19,3	23,7	24,1	20,6	18,5	19,1	17,9	36,6	1,98
De 30 a 99 trabajadores	15,7	11,4	20,0	17,7	12,4	15,1	11,9	10,3	34,0	2,24
De 100 y más trabajadores	29,6	19,4	18,1	30,0	18,1	13,1	28,8	20,8	28,4	2,17

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares 2011 (ENAHOG), del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y los decretos de salarios mínimos.
 Nota: SM: Se refiere al salario mínimo *minimum*.

La estructura ocupacional también contribuye a amplificar las diferencias zonales de incumplimiento del SM. Si bien las ocupaciones de “cuello blanco” registran fuertes diferencias zonales, estas son más reducidas en los trabajadores del proceso y el incumplimiento aumenta conforme la ocupación requiere menos calificación. Así, en las zonas rurales cerca de la mitad de los trabajadores que desempeñan ocupaciones no calificadas percibe un salario inferior al salario mínimo de protección; estos corresponden a dos tercios del total de asalariados rurales que ganan por debajo del salario mínimo. En las áreas rurales la gran concentración de trabajadores en ocupaciones no calificadas ayuda a incrementar el grado de incumplimiento en esas zonas.

El riesgo de no recibir el salario mínimo de protección tiende a ser menor entre quienes trabajan jornada completa, aunque las diferencias zonales según incidencia del incumplimiento son mayores. El incumplimiento aumenta con la jornada parcial y sobre todo con las jornadas extendidas, donde el no pago del salario mínimo puede estar mezclado con el no pago de otros derechos laborales como, por ejemplo, las horas extras. Ahí se concentra cerca de uno de cada dos trabajadores rurales que ganan por debajo del salario mínimo, aunque esta concentración es más elevada en el ámbito urbano. Esto significa que las diferencias zonales del incumplimiento para quienes trabajan jornadas extendidas son menores que en los casos de jornadas completas o parciales. La mayor parte de los trabajadores se desempeña en jornadas diurnas; el incumplimiento del SM es mayor para quienes trabajan jornadas mixtas o nocturnas, probablemente asociado a no considerar en forma adecuada las horas trabajadas. A nivel nacional, el 82% de los trabajadores se desempeñan en jornada diurna, porcentaje que sube al 86% en el ámbito rural, donde las diferencias zonales son más elevadas. Esto significa que el 88% de los trabajadores rurales con incumplimiento de salarios mínimos se encuentran en este tipo de jornada.

Finalmente, en el Cuadro 12 se puede observar información por tamaño del establecimiento. Esta corrobora que el incumplimiento con el salario mínimo es más alto a menor tamaño del establecimiento, dado que se asocia con organización y rentabilidad menores y probablemente mayor informalidad de la empresa. Las microempresas de 1 a 4 trabajadores tienen el mayor incumplimiento y las diferencias zonales son las más reducidas, de modo que se trata de un fenómeno más extendido y sin distinción según rama de actividad. Esto se repite en las microempresas de 5 a 9 trabajadores, aunque las diferencias zonales son algo más elevadas. Ambos grupos abarcan a la mitad de los asalariados que ganan por debajo del salario mínimo, en la zona urbana y rural y por ende, del país. En las pequeñas empresas (de 10 a 29 trabajadores), medianas (de 30 a 99) y grandes (de 100 o más), el incumplimiento se reduce y las diferencias zonales se ensanchan, por lo que las ramas de actividad empiezan a jugar un papel importante, como por ejemplo la agricultura en el ámbito rural. A pesar de la menor incidencia del incumplimiento, en las empresas de 10 y más trabajadores se sitúa la mitad de los asalariados que ganan por debajo del salario mínimo en ambas zonas, y su incumplimiento tiende a ser más activo (para aumentar rentabilidad de las empresas) que pasivo (imposibilidad de pagar el SM por parte de las empresas).

En el Cuadro 13 se puede observar información sobre la calidad de los empleos y su relación con el no pago del salario mínimo. El primer indicador sobre el acceso a la seguridad social a través del empleo se aproxima al empleo informal. En el empleo formal, el trabajador está directamente asegurado como asalariado. Para este tipo de trabajador, el grado de cumplimiento del SM es bajo, aunque significativo, pero las diferencias zonales son las más elevadas. Lo anterior refleja que la formalidad es insuficiente para garantizar el pago del salario mínimo¹⁸. El incumplimiento aumenta según cuanto más informal sea el empleo, y las diferencias zonales se van diluyendo, aunque las zonas rurales persisten en situación más desventajosa. Cerca de la mitad de quienes ganan menos de un salario mínimo tienen un empleo formal y este se asocia con empresas de mayor tamaño y complejidad. El segundo indicador se aproxima al empleo en el sector informal (en empresas no constituidas en sociedad o empresas de los hogares). En este, el incumplimiento es mayor (incidencia) aunque las diferencias zonales son menores, como en el caso de las microempresas, y la mayor parte de los trabajadores que gana por debajo del salario mínimo estaría fuera del sector informal.

¹⁸

La seguridad social (Caja Costarricense de Seguro Social, CCSS) establece un ingreso mínimo de cotización para los asalariados de las empresas privadas que es casi la mitad del salario mínimo, mientras que para las trabajadoras domésticas sí utiliza su salario mínimo como salario de cotización; para los trabajadores independientes establece alguna diferenciación por calificación. Recientemente, la junta directiva de la CCSS aprobó un aumento paulatino del ingreso mínimo de cotización para equiparlo al salario mínimo en un período de cinco años.

Cuadro 13 Costa Rica: Características de calidad de los puestos de trabajo en que las personas ganan menos del salario mínimo de protección por hora en empresas privadas, según zona de residencia, 2011 (en porcentajes)												
Indicador	Total país			Zona urbana				Zona rural			Relación incidencia rural / urbana	
	Distribución asalariados	Ganan menos SM		Distribución asalariados	Ganan menos SM		Distribución asalariados	Distribución	Ganan menos SM	Incidencia		
		Distribución	Incidencia		Distribución	Incidencia						
Por condición de aseguramiento	100,0	100,0	27,6	100,0	100,0	21,6	100,0	100,0	100,0	39,2	1,82	
Como asalariado	72,0	51,5	19,7	76,1	54,2	15,4	64,1	48,5	29,7	1,93		
Otro contributivo	8,2	11,5	38,6	6,5	8,8	29,3	11,6	14,4	48,8	1,66		
Otro no contributivo	6,3	11,1	48,5	5,5	10,5	41,0	7,8	11,7	58,9	1,44		
No asegurado	13,5	25,9	53,1	11,9	26,5	48,1	16,5	25,3	60,1	1,25		
Por tipo de empresa	100,0	100,0	27,6	100,0	100,0	21,6	100,0	100,0	39,2	1,82		
Empresas de hogares	19,9	37,5	52,1	15,1	34,9	50,0	29,3	40,5	54,2	1,08		
Empresas no de hogares	80,1	62,5	21,5	84,9	65,1	16,6	70,7	59,5	33,0	1,99		
Por situación empleo inadecuado	100,0	100,0	27,6	100,0	100,0	21,6	100,0	100,0	39,2	1,82		
No afectado	74,2	65,6	24,4	74,3	63,4	18,4	73,8	68,0	36,2	1,96		
Con empleo inadecuado	25,8	34,4	36,6	25,7	36,6	30,8	26,2	32,0	47,9	1,55		
Por estabilidad en el empleo	100,0	100,0	27,6	100,0	100,0	21,6	100,0	100,0	39,2	1,82		
Por tiempo indefinido o permanente	93,3	89,1	26,3	95,0	91,6	20,8	90,1	86,5	37,6	1,81		
Solo por un tiempo determinado	4,9	7,2	40,4	3,9	5,9	33,0	7,0	8,6	48,6	1,47		
Solo por la temporada o la época	1,7	3,7	57,8	1,1	2,5	47,4	2,9	4,9	65,8	1,39		
Por organización de los trabajadores	100,0	100,0	27,6	100,0	100,0	21,6	100,0	100,0	39,2	1,82		
Pertenece a sindicato	0,6	0,3	13,8	0,6	0,0	1,7	0,7	0,6	34,7	20,56		
Pertenece a asociación gremial	1,4	0,1	2,6	1,8	0,1	0,7	0,5	0,2	16,8	23,19		
Pertenece a asociación solidaria	8,6	2,4	7,9	9,6	2,0	4,4	6,5	3,0	17,9	4,05		
No participa ^a	89,5	97,1	29,9	88,0	97,9	24,1	92,4	96,2	40,9	1,70		

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares 2011 (ENAHOG), del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y los decretos de salarios mínimos.
Nota. SM: Se refiere al salario mínimo *minimumum*.

^a Se puede pertenecer a varias organizaciones de manera simultánea, pero se supone aquí pertenencia única, lo que es más probable que suceda en el ámbito privado.

Tener trabajo donde se observan formas de subempleo también se asocia frecuentemente con un mayor incumplimiento del SM, tal como ocurre entre quienes no cuentan con un empleo permanente. En ambos casos, las diferencias zonales son menores¹⁹. Se agrega también información sobre la organización de los trabajadores. En este plano se corrobora la limitada extensión de la organización sindical, que incluso al agregar la organización gremial no llega al 2% de los asalariados de empresas privadas. Las asociaciones solidaristas son un tanto más extendidas, y en todos los casos, los trabajadores organizados sufren un menor riesgo de no recibir el salario mínimo. No obstante, las diferencias zonales son más marcadas en las zonas rurales que urbanas, incluso al comparar la situación de trabajadores organizados en el sector agrícola con los de la industria y los servicios en el ámbito urbano.

D. ASPECTOS INSTITUCIONALES PARA LA OBSERVANCIA DE LOS SALARIOS MÍNIMOS

La observancia de los salarios mínimos depende del marco institucional existente para la promoción de su conocimiento y cumplimiento. En esta sección se analizan algunos aspectos relevantes en torno a la administración de la tutela de los derechos laborales, en especial, en relación con los salarios mínimos en Costa Rica.

1. Sistemas de promoción y difusión del salario mínimo

Una de las políticas que permiten aumentar el nivel de observancia de los salarios mínimos es el fortalecimiento de la acción de las partes involucradas (empleadores y trabajadores) para promover su autocumplimiento. Este se facilita en mayor medida mientras más simple sea la estructura de los salarios mínimos y más organizados estén los trabajadores (Cunningham, 2007). Sin embargo, esta situación no representa el caso de Costa Rica, pues aunque existen pocas clases salariales, trabajadores y empleadores tienen dificultades para determinar a cuál nivel corresponde una ocupación específica. Si bien existe un listado de ocupaciones típicas para cada clase salarial y una descripción general de las características de estas clases, esta no es exhaustiva ni completamente clara. Por esta razón, la principal actividad que realiza el Departamento de Salarios del MTSS (secretaría técnica del CNS) es responder consultas sobre qué salario mínimo corresponde a ocupaciones específicas. Según la Memoria Institucional de 2009, este departamento respondió 16.000 consultas telefónicas y algo más de 2.500 verbales sobre el tema durante 2009 (MTSS, 2010). Las consultas telefónicas subieron a 22.542 en 2010 y a 23.276 en 2011 (MTSS, 2012a). Por otra parte, la ausencia casi total de organización por parte de los trabajadores en el sector privado tampoco favorece el autocumplimiento, aunque como se ha analizado, en los establecimientos donde existe

¹⁹

Las encuestas de hogares no indagan sobre la existencia de contratos escritos pues estos no son necesarios según la legislación laboral de Costa Rica. Basta con que el trabajador muestre la existencia de un pago para considerar la presencia de una relación laboral contractual. Por esta razón, la ausencia de comprobantes de pago es una de las faltas más comunes identificadas en las labores de inspección laboral.

esa organización el riesgo de no pagar el salario mínimo es bastante inferior que donde no se cuenta con ella.

Aunque el autocumplimiento no tiene bases sólidas, sí existe una amplia difusión de los salarios mínimos. Por un lado, para cada fijación semestral existe una gran cobertura de prensa sobre las propuestas que cada parte (empleadores, trabajadores y gobierno) presenta, así como sobre el resultado final del ajuste acordado. Del mismo modo, el MTSS difunde en su página *web* el decreto y los salarios mínimos vigentes para una lista de ocupaciones típicas. Por otro lado, algunas organizaciones empresariales también reproducen en sus páginas *web* el decreto de los salarios mínimos vigentes, como es el caso de la Cámara de Industrias, y la participación de los empleadores en el CNS se concreta con representantes nombrados por la Unión Costarricense de Cámaras de la Empresa Privada (UCCAEP), en cuya junta directiva participan representantes de las distintas cámaras empresariales del país.

Más recientemente, durante la gestión de la Ministra del Trabajo y Seguridad Social Sandra Píszk, se anunció que el objetivo central era combatir el incumplimiento²⁰. Considerando que la difusión habitual era insuficiente, la ministra emprendió desde agosto de 2010 una Campaña Nacional de Salarios Mínimos. Esta tenía un componente mediático de información y sensibilización, con anuncios en los medios de comunicación, en los paraderos del transporte público, dentro de autobuses y en espectáculos de participación masiva, entre otros lugares. La campaña consideraba una ampliación de las facilidades para hacer denuncias sobre el no pago del salario mínimo y mejorar su control. Con este objetivo se reforzó una línea telefónica gratuita donde se pueden hacer consultas y denuncias, que se tramitan directamente a la Dirección Nacional de Inspección (DNI). Esta última posibilidad de hacer denuncias no existía previamente, pues se requería la visita del interesado a las oficinas de Trabajo. El reforzamiento implicó más personal y un horario más extenso de atención. En el primer año de la campaña, esta línea telefónica atendió 77.816 llamadas, de las que 988 fueron denuncias y, de estas, 768 (78%), denuncias sobre salarios mínimos.

En cuanto al control por medio de inspección, la campaña buscó fortalecer la DNI con más recursos y personal, aunque no en la medida de lo programado inicialmente y se trató de mejorar la eficiencia de la labor de inspección. Con esta finalidad promovió inspecciones focalizadas principalmente en el cumplimiento del salario mínimo y suscribió un convenio con la Caja Costarricense de Seguro Social, para coordinar e intercambiar información sobre los resultados de la inspección, aprovechando la mayor capacidad instalada de esta última, pero no con el Instituto Nacional de Seguros (INS), que administra el seguro de riesgos del trabajo y que cuenta también con su propio equipo de inspección. Mientras que los inspectores de la DNI tienen la obligación de informar a la CCSS si detectan una infracción sobre el aseguramiento de la seguridad social, los inspectores de la CCSS no la tienen si identifican una infracción en el pago de los salarios mínimos.

²⁰

Desempeñó el cargo de Ministra de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica hasta noviembre de 2012.

Al inicio del segundo año de esta campaña, en julio de 2011 se firmó un acuerdo de cooperación entre el MTSS y la CCSS. Sin embargo, la complejidad del sistema de salarios mínimos, así como la existencia de un salario mínimo de cotización por debajo del salario mínimo complica esta identificación por parte de los inspectores de la CCSS. Este no es el caso del trabajo doméstico, donde el salario mínimo de cotización coincide con el salario mínimo específico, pero lo que la CCSS hace es cobrar las cuotas sobre ese salario, con independencia del salario reportado por el hogar empleador. En parte, esto explica el bajo nivel de aseguramiento de estos trabajadores, aunque el predominio de las jornadas parciales es otra traba, pues la seguridad social solo acepta asegurados a tiempo completo.

Más recientemente se introdujo la inspección virtual, ahora llamada documental, para facilitar la primera etapa de la inspección laboral. En esta inspección se solicita a la empresa información sobre las planillas por Internet y se revisan en la oficina, sustituyendo la primera visita. Si se detectan infracciones, se formula la visita respectiva. Esta inspección documental se ha visto favorecida por el acuerdo con la CCSS. Mediante este acuerdo, la Caja ha puesto a disposición del MTSS información proveniente del sistema centralizado de recaudación (SICERE), aunque también se usan las planillas del seguro de riesgos del trabajo, las planillas internas y otros documentos que se soliciten a las empresas bajo investigación (MTSS, 2012b). Este procedimiento se aplica a empresas medianas y grandes.

En materia de inspección no se logró establecer una estrategia de intervención focalizada en los sectores y establecimientos donde el incumplimiento activo es más alto, pues no se dispone de un directorio de estos completo, actualizado y menos georreferenciado. Las inspecciones de oficio, aunque focalizadas en el cumplimiento del salario mínimo, siguen dependiendo de las decisiones que tome el inspector, lo que genera una sobrerrepresentación de inspecciones en las zonas más cercanas a la oficina regional y en esa medida concentrada en las actividades comerciales en pequeña escala.

La campaña incluyó también un seguimiento de sus resultados, que se encomendó a la Dirección General de Planificación del Trabajo de esa dependencia. Esta unidad ha realizado un seguimiento mensual de la campaña, favorecido por la informatización de las inspecciones en la misma época, pero cuyo origen es distinto. Cada mes, en especial durante el primer año y medio de la campaña, la Ministra de Trabajo difundió sus resultados en una conferencia de prensa, y se debatió si se hace pública la lista de las empresas infractoras. La Dirección de Planificación también ha seguido el grado de cumplimiento mediante las encuestas de hogares de 2009, 2010 y 2011. Días antes de dejar el cargo, la Ministra difundió los principales resultados de 2010 y 2011. Aunque la campaña se planteó con un horizonte de un año, posteriormente se decidió mantenerla por el período gubernamental.

Una evaluación sobre el primer año de la campaña, realizada por Gindling, Mossaad y Trejos (2012) mostró resultados positivos, aunque sin lograr una reducción significativa del porcentaje de trabajadores que ganan menos del salario mínimo. La evaluación utiliza un panel de las ENAHO de julio de 2010 (antes de la campaña) y de julio de 2011 (a un año del

comienzo de la campaña) y pone su atención en los trabajadores que están justo por debajo del salario mínimo específico (grupo de tratamiento) para compararlos con los que se encuentran justo por sobre el salario mínimo (grupo de control)²¹. Con una metodología de regresiones discontinuas, que tiene diferentes anchos de banda y técnicas de estimación, la evaluación encuentra un aumento de los salarios de los trabajadores que estaban por debajo del salario mínimo de un 10% por sobre los que estaban por encima del salario mínimo, lo que se traduce en una reducción del incumplimiento. Este aumento de los salarios fue mayor, y estadísticamente significativo, en las mujeres, los más jóvenes y los menos educados, contribuyendo a la equidad de género. También se evaluó el impacto en el empleo y no se encontró evidencia negativa en los trabajadores que laboran jornadas completas, ni en la generación de oportunidades de empleo en las empresas privadas, aunque sí se detectó un pequeño efecto negativo, no estadísticamente significativo, en quienes laboran jornadas parciales. La evaluación tampoco encontró evidencia de que la campaña afecte el pago de las compensaciones extrasalariales de carácter obligatorio, como el aseguramiento, el pago de horas extras, los pagos por enfermedad o las vacaciones pagadas. En ese sentido, no hay evidencia de que la campaña promueva un incremento del empleo informal. También encuentran un efecto positivo mayor en las mujeres y un resultado más uniforme en todas las ramas. Esto último sugiere que la campaña en los medios tuvo más efectos que la inspección focalizada, la cual sobredimensiona al sector comercial.

2. Sistema de infracciones y sanciones por incumplimiento del salario mínimo

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social no tiene potestad para establecer multas por infracciones a la legislación laboral y esta responsabilidad descansa en la justicia laboral, por medio de los tribunales laborales. Estos tribunales, 72 en 2009, corresponden a los denominados Tribunales de Trabajo de Menor Cuantía, órganos colegiados que tienen tres jueces y realizan juicios orales, y los Juzgados de Trabajo de Menor Cuantía, órganos unipersonales compuestos por un solo juez y con sentencias escritas (Solana, 2011).

El sistema de inspección funciona bajo una lógica de doble visita. Si en la primera visita, que puede ser por oficio o por denuncia, se comprueba el incumplimiento de la legislación laboral, como por ejemplo el no pago del salario mínimo, se le formula una prevención al empleador para que se ponga en regla en un plazo para esto, en general no mayor de 30 días. Cumplido ese plazo, en principio, el inspector vuelve al establecimiento y si ya se puso en regla, el caso se archiva sin ningún costo para el empleador. No se obliga al empleador a pagar la deuda acumulada (diferencias salariales no pagadas) y la gestión queda en manos del trabajador, quien debe resolver si acude a los tribunales, pagando los costos de la gestión y poniendo en peligro su empleo. Tampoco existen visitas de seguimiento para verificar que

²¹ La evaluación se concentró en los asalariados de las empresas privadas y no incluyó al trabajo doméstico, pues la inspección focalizada no les llega por estar el empleador en un hogar.

el empleador se mantiene en regla. Esto es lo que algunos denominan la impunidad de la doble visita (Chacón, 2003).

Solo si el empleador persiste en la infracción, durante la segunda visita se prepara la denuncia y se eleva a los tribunales de trabajo. Para esto, la DNI cuenta con un equipo de asesores legales y una Unidad de Asesoría Legal, responsable de entablar las acciones y recursos judiciales y darles seguimiento. Tiene 13 asesores legales y un jefe de unidad. Siete de estos y el jefe se encuentran en la sede central mientras que los seis restantes se distribuyen en cada oficina regional de la DNI. No obstante, el MTSS no cuenta con un sistema para dar seguimiento a los casos denunciados por infracciones laborales ante los tribunales de justicia y solo existen unos pocos estudios puntuales (Godínez, 2011).

En un estudio sobre las denuncias presentadas por el MTSS de 2005 a 2009 se encontraron problemas de información importantes en los tribunales de trabajo, de modo que este capítulo solo se ha concentrado en 14 de las 72 oficinas, donde se ha puesto en marcha un nuevo sistema de información que ofrece más datos, pero todavía sin consolidar (Solana, 2011). De los casos que planteó el Estado, uno de cada cinco fue presentado por el MTSS y cuatro por la CCSS. De los que presentó el MTSS y que concluyeron en el período, un 38% tiene una sentencia dictada por el fondo de la causa; en estos, cerca de la mitad se declaró a lugar. Más frecuentes son los casos sin sentencia por el fondo de la causa: de aquellos con resultado conocido, un 16% son prescripciones y un 13% conciliaciones. Esto significa que en menos del 20% de los casos tramitados por el MTSS en los tribunales de trabajo se logra una sentencia a favor de los trabajadores, aunque también hay conciliaciones para otro 13% de los casos.

El Código de Trabajo establece que, salvo indicación expresa de otra disposición que establezca sanciones distintas, las infracciones a las leyes de trabajo y seguridad social serán sancionadas con una multa que fluctúa de 1 a 23 salarios base. Este salario base corresponde al salario del puesto de "*Oficinista 1*" que aparece en la relación de puestos de la Ley de Presupuesto Ordinario de la República, aprobada en noviembre anterior a la fecha en que se comete la infracción. Este salario se sitúa en torno al equivalente de US\$ 450 por mes, de modo que la multa máxima apenas puede superar US\$ 10.000. Como la multa se asocia con el salario de un empleado público, esta se actualiza anualmente, al menos por inflación.

Dentro de ese rango no existe un monto explícito establecido para las infracciones al salario mínimo. La legislación establece que el juez establecerá el monto de la multa una vez corroborada la falta, y este dependerá de su gravedad, el número de faltas cometidas y la cantidad de trabajadores afectados, manteniendo los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad (Godínez, 2011). Dentro de los criterios no figuran recargos por reincidencia. La legislación también estipula que el juez debe justificar el monto de la sanción impuesta en la sentencia, salvo que dicte la multa mínima.

El estudio cualitativo sobre una muestra de sentencias de 2005 a 2009 efectuado por Godínez (2011) encontró que las multas no superaban los 8 salarios base. En el 53% de los casos, la multa fue de un salario base, y en el 80% no superó los tres salarios base. Esto se traduce en una media por multa de 2,6 salarios base, cerca de US\$ 1.200. No todas las sentencias contienen los criterios o justificaciones requeridas y en ocasiones, cuando se exponen, se usan criterios no considerados en la legislación. Otro hallazgo importante, que refleja limitaciones al aplicar la legislación, es que existen incongruencias al dictar diferentes multas según el número de trabajadores involucrados y las faltas cometidas. Así por ejemplo, en casos donde hay 6 trabajadores afectados, las sanciones impuestas han sido de 1 salario base en 4 infracciones, de 3 salarios base en 2 infracciones y de 4 salarios base en 1 infracción²².

El estudio también determina que en los casos donde se desestima la denuncia, son frecuentes las razones asociadas con problemas de gestión y seguimiento del MTSS. Esto corresponde a problemas en la formulación de las actas por parte del inspector, deficiencias en la declaración posterior de este e incluso por su no presentación al juicio. Finalmente, aunque la totalidad de las sentencias condenatorias revisadas incluyen en su parte expositiva la expresión de que el denunciado o acusado también deberá restituir los derechos violados y reparar el daño causado, remitiéndose al procedimiento de ejecución de la sentencia para esto, el estudio señala que se desconocen las acciones efectuadas por el MTSS para comprobar la ejecución de la sentencia (Godínez, 2011). En general, la reparación del daño causado no considera actualizaciones por inflación ni el reconocimiento de intereses dejados de percibir; solo con la aprobación de la nueva reforma al Código de Trabajo, conocida como la ley procesal laboral, se incluye este tipo de ajustes. No obstante, hasta junio de 2014 esta ley no había entrado en ejecución pues ha sido vetada por el Poder Ejecutivo en dos artículos relacionados con las huelgas en servicios públicos esenciales.

Debido a estas limitaciones en el juicio oportuno de las infracciones a la legislación laboral se ha estado debatiendo la conveniencia de que el procedimiento de juzgamiento de las infracciones a las leyes del trabajo y seguridad social sea llevada a cabo en la sede administrativa y que su resultado final sea impugnado en la sede judicial. Así sucede en la actualidad con los juicios por las infracciones a la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, en el caso del aseguramiento a la seguridad social. La caja tiene incluso la facultad de cerrar temporalmente un establecimiento en caso de morosidad con la seguridad social, que le otorgó la Ley de Protección al Trabajador del año 2000. Esta ley estableció además que de las multas que cobran los tribunales de trabajo, la mitad se destina a la Dirección Nacional de Inspección (DNI) para fortalecer sus actividades y la otra mitad a apoyar el régimen de pensiones no contributivas para adultos mayores en situación de pobreza y sin cobertura contributiva. Dada la tendencia de los tribunales de trabajo de imponer las multas más bajas, los recursos generados por esta fuente han sido escasos.

22

Del total de infracciones encontradas, el 13% se relaciona con el pago del salario mínimo y el mismo porcentaje al no pago de las horas extras. Del total de sentencias estudiadas, solo el 3% corresponde a actividades agrícolas y otro 3% al trabajo doméstico, aunque no se presenta un cruce por tipo de infracción.

3. Sistema para verificar el cumplimiento del salario mínimo

Como se ha señalado, hasta fines de los años dos mil no existía un seguimiento del nivel en que se cumplía el pago del salario mínimo y prevalecía la noción de que este se respetaba sin mayores problemas, a pesar de la existencia de estudios puntuales que habían señalado lo contrario.

En el Consejo Nacional de Salarios este no era un tema de discusión y su secretaría técnica, el Departamento de Salarios del MTSS, no contaba con los recursos humanos ni financieros necesarios para hacer el seguimiento al menos de la evolución de los salarios y otras condiciones del mercado de trabajo; más bien este organismo había experimentado un proceso de contracción por la salida de personal que no se había reemplazado. La Dirección General de Planificación del MTSS se limitaba a apoyar al Ministro en la preparación de la propuesta de ajuste que debía presentar el gobierno cada semestre, básicamente en cuanto a la estimación de la inflación por el acuerdo de concertación existente, y el tema del cumplimiento del salario mínimo no estaba en la agenda, aunque tenían capacidad operativa para manejar las bases de las encuestas de hogares del INEC. No fue sino hasta que la Ministra del Trabajo impulsó la Campaña Nacional de Salarios Mínimos, en el segundo semestre de 2010, que se le asignó un papel más activo a la Dirección de Planificación tanto para dar seguimiento a la campaña como para verificar el incumplimiento a partir de las encuestas a hogares del INEC (MTSS, 2011, 2012b). También esta dirección retomó la preparación de las estadísticas de acciones de todas las direcciones y departamentos del MTSS, incluida la DNI. El primer anuario publicado corresponde a 2009.

La Dirección Nacional de Inspección de Trabajo manejaba un sistema manual de información sobre las inspecciones, donde cada oficina regional preparaba un resumen de su actividad y la remitía a la sede central para consolidar la información nacional (Beguirí, 2010). Como las inspecciones revisan algo más de 70 posibles infracciones, en estas síntesis no se especificaban los tipos de infracciones. Para conocer el tipo de infracción, la DNI con su Unidad de Investigación y Calidad de la Gestión realizó, a partir de una muestra, un estudio de las infracciones cometidas, primero en 2000 y después en 2007 (Vargas *et al.*, 2009). En este estudio aparecía el incumplimiento del salario mínimo detectado en el 39% de los establecimientos visitados y se constituía en una de las principales infracciones junto a no ofrecer comprobante de pago (45%), no pago del seguro de riesgos del trabajo (40%), no contar con salidas de emergencia (40%) y no pago de la seguridad social (36%).

A mediados de 2010 la DNI empezó a ingresar información en el sistema electrónico de casos, que se generalizó desde 2011 como sistema de información laboral y administración de casos (SILAC) (Beguirí, 2010). Este se introdujo con un proyecto denominado *Cumple y Gana*, que busca fortalecer a los ministerios de Trabajo de la subregión centroamericana en sus capacidades de inspección. El proyecto financió el diseño del sistema y ha apoyado su aplicación en los ministerios de la subregión. A partir de 2011 se empezó a contar con información más amplia, oportuna y veraz, aunque el sistema no está totalmente consolidado.

Este proyecto también apoyó el diseño de la campaña sobre el salario mínimo y financió algunas de las etapas iniciales de la campaña mediática y del seguimiento.

El proyecto *Cumple y Gana* surgió de una iniciativa más amplia tendiente a preparar a los países de Centroamérica y República Dominicana para el cumplimiento de sus compromisos laborales asociados con la suscripción del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Con este propósito, los Viceministros de Economía o Comercio y de Trabajo de Centroamérica y la República Dominicana empezaron en 2004 a preparar un conjunto de recomendaciones tendientes a mejorar la aplicación y el cumplimiento de los derechos laborales y fortalecer la institucionalidad respectiva. Estas recomendaciones se plasmaron en el documento *La Dimensión Laboral en Centroamérica y la República Dominicana. Construyendo sobre el progreso: reforzando el cumplimiento y potenciando las capacidades* (GTVCT, 2005).

En el ámbito de los Ministerios de Trabajo (2), las recomendaciones se refieren a la necesidad de aumentar los recursos para funciones clave relacionadas con el cumplimiento de la legislación laboral, incluyendo la inspección del trabajo y los servicios de mediación y conciliación. También se establece mejorar la capacitación del personal relacionado con estas áreas, así como la infraestructura, la tecnología de la información y la capacidad de manejo de casos. Finalmente se concluyó sobre la necesidad de reorganizar las operaciones de los Ministerios de Trabajo para tornarlos más eficientes y eficaces. En cambio, no se consideran recomendaciones sobre las modificaciones del sistema de multas y sanciones, sino solo avanzar en la reforma procesal legal, y que tampoco incluye precisiones respecto de quien impone las sanciones y multas que quedan en los tribunales de trabajo.

Dada la limitada organización sindical en las empresas privadas, los sindicatos no han desempeñado un papel relevante en materia de seguir el incumplimiento de los salarios mínimos, pero con la ampliación de la línea 800 Trabajo y la posibilidad de formular denuncias anónimas se ha fortalecido la capacidad de los trabajadores para promover acciones en torno a aumentar el cumplimiento de los salarios mínimos.

4. Acción de la inspección del trabajo

El servicio de inspección del trabajo es de responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) a través de la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo (DNI). Esta dirección tiene su sede en la capital San José de Costa Rica, seis sedes regionales con sus respectivas oficinas provinciales y 26 oficinas cantonales desconcentradas a nivel nacional. Las sedes regionales son dirigidas por un jefe regional, mientras que el resto cuenta con coordinadores provinciales y cantonales. Tiene además dos unidades asesoras: la Unidad de Asesoría Legal y la Unidad de Investigación y Calidad de la Gestión. La primera se encarga de atender y responder las consultas sobre materias de inspección y dar seguimiento a los expedientes administrativos y judiciales, mientras que la segunda es responsable de

la gestión, control y evaluación de todos los procesos y planes que ejecuta la Dirección Nacional.

La DNI vela por la tutela de los derechos laborales de los trabajadores asalariados, que son un 76% de los ocupados de Costa Rica en 2011 (Cuadro 1). En el caso de los asalariados de las empresas privadas puede actuar por oficio o por denuncia, mientras que en el trabajo doméstico lo hace solo por denuncia, pues se debe respetar la inviolabilidad del domicilio. Los empleados públicos no son atendidos de oficio, pero si se recibe cualquier denuncia, se realiza el trámite correspondiente. En estos se concentran las inspecciones por fueros especiales (principalmente de libertad sindical) y los casos de acoso laboral (Sauma, 2012).

En el Cuadro 14 se presenta información sobre la capacidad instalada de las actividades de inspección de 2009 a 2011. En 2009 la OIT inició un proyecto para mejorar las estadísticas de la inspección del trabajo, entre otros objetivos. Este proyecto da origen al informe de Sauma (2012) sobre Costa Rica. En todo caso, las estadísticas que se presentan en las distintas publicaciones mantienen diferencias imposibles de conciliar, lo que sugiere el trecho que resta todavía por recorrer.

El número de inspectores ronda las 100 personas, con un aumento desde 2007, año en que se registró su menor número, lo que derivó en una reducción de las inspecciones y como se ha señalado, en una expansión del incumplimiento. La reducción que se produjo hacia 2007 responde principalmente a jubilaciones del personal con restricciones presupuestarias para reemplazarlos. Esto pareciera estar ocurriendo de nuevo en 2012, cuando el número de inspectores se redujo en cuatro personas (Sauma, 2012)²³. En todo caso, hubo un aumento de su número en los años previos, atribuible al cumplimiento de los compromisos regionales asumidos y a los esfuerzos emprendidos en la Campaña Nacional de Salarios Mínimos. (Cuadro 14).

Las oficinas regionales y locales de inspección se emplazan en centros urbanos y no existe información de personal asignado a zonas rurales. La separación de la región central y las regiones periféricas es la mejor aproximación zonal posible, aunque un porcentaje importante de los asalariados del sector privado que residen en zonas rurales están en la región central. En promedio hay casi siete inspectores por cada 100 mil asalariados (población meta) y si bien esta relación es más alta en las regiones periféricas, el área geográfica a cubrir es bastante superior.

²³ El informe de verificación (OIT, 2011) reporta 93 inspectores en 2009 y 102 en 2010, lo que difiere con los que da cuenta Sauma (2012) y que resulta la información más actual y de la misma fuente, la DNI. Las diferencias podrían provenir de considerar plazas en el primer caso y personal activo en julio de cada año en el segundo, pero esto no se ha verificado.

Cuadro 14**Costa Rica: Capacidad instalada para la inspección del trabajo, 2009 - 2011**

Indicador	2009	2010	2011
Recursos humanos	126	150	155
Inspectores	86	100	102
Región central	37	44	45
Regiones periféricas	49	56	57
Otro personal	40	50	53
Inspectores por cada 100 mil asalariados			
Total país	6,2	6,9	6,7
Región central	3,8	4,2	4,2
Regiones periféricas	11,9	13,7	13,3
Recursos financieros			
Presupuesto anual (millones de colones)	2.960,6	3.295,8	5.498,4
Presupuesto MTSS (%)	36,3	35,2	48,4
Presupuesto gobierno central (%)	0,1	0,1	0,1
Equipamiento			
Oficinas o locales	30	31	30
Con conexión a internet (%)	20,0	87,1	93,3
Equipos de computación activos	79	115	122
Vehículos	11	17	14

Fuente: Elaboración propia con base en Sauma (2012) y OIT (2011).

Tanto el área geográfica que debe ser cubierta, como la escasez de medios de transporte permiten inferir una limitada capacidad de inspección en las zonas rurales. Por el contrario, la introducción del sistema electrónico de casos refleja el esfuerzo realizado para dotar de equipamiento y conexión a los inspectores. Esto se ha traducido en un aumento de los recursos financieros, que crecen significativamente en términos reales en los años considerados²⁴.

La información sobre las visitas de inspección realizadas también tiene limitaciones, con datos distintos para un mismo año, y la falta de un detalle regional y zonal. Las diferencias en los datos provienen de su manejo manual hasta 2010 y de que en ocasiones se agregan visitas especiales, que son gestiones para recordar a los empleadores la obligación de pagar el aguinaldo, que no en todos los casos se puede identificar. Además, durante 2010

²⁴

Este es el caso si se usa el índice de precios al consumidor como deflactor (OIT, 2011). Si se aplica el deflactor implícito de los gastos de consumo del gobierno, el gasto real no aumenta en 2010 (Sauma, 2012).

coexistieron los sistemas manual y electrónico, por lo que no es descartable la exclusión o duplicación de casos. Al observar el Gráfico 8 deben considerarse estas limitaciones.

Gráfico 8

Costa Rica: Evolución de las visitas de inspección y porcentaje de infracciones, 2000 - 2011



Fuente: Elaboración propia con base en el *Anuario Estadístico 2011*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En promedio, la DNI efectúa cerca de 12.000 visitas por año. Estas se redujeron hacia 2007, por la contracción de los recursos humanos y financieros disponibles para la DNI y repuntaron, particularmente en los dos últimos años en que se está desarrollando la Campaña Nacional de Salarios Mínimos. El ciclo de inspección comprende una visita inicial y si se encuentra alguna infracción se hace una prevención. Después de un plazo establecido, generalmente un mes, se hace una segunda visita, que puede considerarse como una aproximación de los casos en que se encontró una infracción, aunque hay traslapes temporales entre los años, que deberían atenuarse en el tiempo. Esto implica suponer que la segunda visita siempre se realiza, lo que no se podrá verificar hasta que opere en plenitud el sistema electrónico de casos. En el Gráfico 8 se puede observar el porcentaje que representan en cada año las segundas visitas respecto de las iniciales, como una aproximación a la infraccionalidad. Esta es cercana al 80% en los primeros años de la década y después empieza a disminuir, lo que sugiere que la baja en la capacidad inspectiva también pudo acompañarse de una reducción similar en la calidad de las inspecciones realizadas. Corroborar esta presunción el hecho de que la infraccionalidad relativa aumenta en los últimos años, cuando también se incrementan las visitas iniciales²⁵.

²⁵

Esta infraccionalidad relativa aparente resulta muy distinta a la reportada por la DNI aunque existen pocos datos al respecto. Según la DNI, entre 2005 y 2007 cerca del 95% de los establecimientos visitados inicialmente tuvo alguna infracción, mientras que en 2010 y 2011, estos porcentajes son, respectivamente, un 75% y un 83% (MTSS, 2012a).

Un detalle de las visitas de inspección se presenta en el Cuadro 15 para los años más recientes y con información más confiable, aunque en 2007 y 2008 se encuentran las mayores diferencias entre distintas fuentes y tampoco existe información para todos los años. La primera visita, como se ha señalado, se puede originar en una denuncia, por oficio o planificación de actividades. Hasta 2008, las visitas por denuncia representaron cerca de un tercio del total y empezaron a caer en términos absolutos y relativos en los últimos tres años, hasta representar el 8% de las visitas iniciales en 2011. Una parte de esa reducción es atribuible al inicio de la Campaña Nacional de Salarios Mínimos en 2010, aunque en 2011 Sauma (2012) identifica la existencia de 2.617 denuncias recibidas y solo 875 visitas realizadas por este motivo, sin explicar por qué no se llevaron a cabo las restantes.

La Campaña Nacional de Salarios Mínimos comenzó en agosto de 2010 como una inspección focalizada en cuatro tipos de infracciones: pago del salario mínimo, comprobante de pago, reconocimiento de las horas extras y omisión o retención indebida de la remuneración. Esta campaña explica claramente el aumento de las inspecciones en los dos últimos años: en 2010 representó algo menos de la mitad y en 2011 da cuenta del 80%. Ese año empieza a funcionar la inspección virtual o documental para la campaña y se realizaron 839 inspecciones de este tipo, equivalentes al 8% de las primeras visitas de ese año.

Sobre los resultados de esas primeras visitas solo existe información con cierto detalle para 2009 y 2011, según la que en cerca del 82% de las inspecciones se encontró alguna infracción. En los años en que se identificaron los tipos de infracción, el no pago del salario mínimo estuvo presente en alrededor del 40% de los establecimientos visitados por primera vez, porcentaje que se redujo durante la campaña, pese al énfasis puesto²⁶. Para las segundas visitas existe menos información y solo en los últimos dos años se reportan los resultados en términos del cumplimiento. En 2010, solo está disponible esa información para las visitas asociadas con la campaña, donde en el 68% de los casos se cumplió con lo prevenido. Este porcentaje sube al 91% si se excluyen los casos sin efecto, correspondientes a situaciones en que no se encontró al trabajador o su establecimiento. En 2011, cuando la información surge del sistema electrónico de casos para el conjunto de las inspecciones, el porcentaje de cumplimiento es del 73%, aunque el número de segundas visitas sin efecto es significativo y podría reflejar problemas de registro o de inspección.

²⁶

Se registró no pago del salario mínimo en un 39% de los establecimientos visitados en 2000, un 39,4 en 2007, un 38,8% en 2010 y un 34,9% en 2011, según el Anuario de 2011 (MTSS, 2012a).

Cuadro 15**Costa Rica: Visitas de inspección según sus características, 2005 - 2011**

Indicador	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Visitas iniciales ^a	6.244	5.065	5.654	4.999	7.415	9.512	10.521
Por origen							
De oficio	4.126	3.481	3.826	3.200	5.556	8.279	9.646
Por denuncia	2.118	1.584	1.485	1.799	1.185	1.233	875
Ignorado	0	0	343	0	674	0	0
Por tipo							
Generales	6.244	5.065	5.654	4.999	7.415	4.313	2.115
Focalizadas en SM	0	0	0	0	0	5.199	8.406
Por método							
Presencial	6.244	5.065	5.654	4.999	7.415	9.512	9.682
Documental	0	0	0	0	0	0	839
Por resultado							
Con infracción					6.030		8.697
Sin infracción					545		1.824
Sin relación laboral					294		0
No hay dato					546		0
Visitas de revisión	4.525	4.080	3.015	3.652	4.061	4.493	7.028
Generales	4.525	4.080	3.015	3.652	4.061	3.148	1.623
Focalizadas en SM	0	0	0	0	0	1.345	5.405
Por resultado							
Cumplió con lo prevenido						922	5.131
No cumplió con lo prevenido						94	775
Sin efecto						330	1.045
No hay dato						3.147	77
Otras visitas especiales ^b	473	823	1.161	3.674	2.909	0	0

Fuente: Elaboración propia con base en el Anuario Estadístico 2011 (MTSS, 2012a), Sauma (2012) e información proporcionada por la Dirección Nacional de Inspección del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

^a No incluye visitas especiales.

^b Se refiere principalmente a visitas para la promoción del cumplimiento de pago del aguinaldo o decimotercer mes.

De acuerdo con los resultados del primer año de la campaña (de agosto de 2010 a julio de 2011) y solo en las inspecciones focalizadas asociadas a esta, se observa que el incumplimiento de los salarios mínimos es importante en las empresas de todos los tamaños, en la totalidad de los sectores productivos y en todas las regiones de Costa Rica (Cuadro 16).

Cuadro 16

**Costa Rica: Resultados del primer año de la Campaña Nacional del Salario Mínimo,
del 1 de agosto de 2010 al 31 de julio de 2011
(primeras visitas del proceso de inspección)**

Tamaño, rama de actividad y región	Establecimientos inspeccionados primera visita			Trabajadores asalariados de empresas privadas			
	Total	Con infracción	Incidencia ^a	Total ^b	Tutelados	Cobertura	Incidencia ^c
Total de establecimientos y trabajadores	9.135	3.861	42,3	1.030.612	72.982	7,1	30,7
Por tamaño establecimiento (%)	100,0	100,0		100,0	100,0		
Microempresa (de 1 a 5 trabajadores)	76,4	77,6	43,2	22,8	18,5	5,8	49,0
Pequeña empresa (de 6 a 30 trabajadores)	19,7	19,4	41,9	33,9	26,0	5,5	32,0
Mediana empresa (de 31 a 100 trabajadores)	2,8	2,3	34,3	15,0	16,7	7,9	24,0
Gran empresa (más de 100 trabajadores)	1,1	0,8	29,3	28,3	38,7	9,7	19,6
Por rama de actividad (%)	100,0	100,0		100,0	100,0		
Agricultura	5,0	5,2	44,0	17,8	5,4	2,2	50,0
Industria manufacturera	11,0	11,2	42,8	16,8	29,7	12,5	23,5
Construcción	1,5	0,8	23,1	8,5	2,7	2,2	35,4
Comercio	68,6	71,2	43,8	28,4	47,9	11,9	31,4
Transporte	1,4	0,8	24,8	7,6	1,7	1,6	26,1
Resto servicios	12,5	10,8	36,6	20,8	12,6	4,3	19,4
Por región (%)	100,0	100,0		100,0	100,0		
Región central	45,3	50,7	47,3	71,0	63,3	6,3	26,3
Regiones periféricas	54,7	49,3	38,1	29,0	36,7	9,0	42,0
Chorotega	8,7	9,5	46,2	5,4	5,3	7,0	40,0
Pacífico central	8,3	9,6	49,1	4,4	5,4	8,7	37,1
Brunca	7,4	8,0	45,5	4,6	4,3	6,6	45,5
Huetar Atlántica	17,9	11,6	27,3	9,4	12,4	9,4	44,6
Huetar Norte	12,4	10,6	36,2	5,2	9,3	12,6	40,2

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección General de Planificación (SEC) e Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Nacional de Hogares.

^a Porcentaje de establecimientos inspeccionados que pagan menos del salario mínimo respectivo.

^b Trabajadores asalariados ocupados en empresas privadas en julio de 2011, según la Encuesta Nacional de Hogares.

^c Porcentaje de asalariados de empresas privadas que en julio de 2010 recibían un salario por hora menor al salario mínimo de protección por hora.

Durante la campaña se visitó por primera vez un total de 9.135 establecimientos y en un 42% de estos se detectó incumplimiento en el pago de los salarios mínimos. El incumplimiento de los salarios mínimos en las inspecciones focalizadas fue más común en las microempresas y pequeñas empresas (sobre el 40% de las inspeccionadas vulneran el pago), situación en la que también se encuentran algunas empresas de mayor tamaño (el 29% de las empresas

con más de cien trabajadores incumple la normativa). De los establecimientos visitados hay una clara concentración en la microempresa (76%), porcentaje que sube al 96% si se agregan las pequeñas empresas. Esta concentración en las microempresas, sugerida por los inspectores como un sesgo originado en la presión de trabajo, no es un fenómeno nuevo de la labor de inspección en Costa Rica (OIT, 2011) y tiene su lógica por la mayor propensión hacia el incumplimiento en estas.

En el Cuadro 16 se puede observar el número de trabajadores pertenecientes a las empresas visitadas durante el primer año de la campaña (cerca de 73 mil). Si se compara esa cifra con la población cubierta por la legislación del salario mínimo (asalariados de empresas privadas), estimada a partir de la Encuesta de Hogares de julio de 2011, se observa que la cobertura global de las inspecciones focalizadas de la campaña se ubica en torno al 7% de la población meta en su primer año y que es menor entre las microempresas y pequeñas empresas (inferior al 6%). El hecho de que un establecimiento esté incumpliendo con el pago de los salarios mínimos no significa que todos sus trabajadores se encuentren en esa situación. Esta información no está disponible, pero es esperable que no todos los trabajadores de las empresas visitadas estén ganando menos del salario mínimo correspondiente. Por esta razón, en el Cuadro 16 se incorporó una estimación del porcentaje de trabajadores que, según la Encuesta de Hogares de julio de 2010 (antes de la campaña), recibían un salario por hora inferior al salario mínimo de protección. Los resultados indican que el incumplimiento relativo en los trabajadores es menor que en los establecimientos (incidencia), excepto para la microempresa. Su orden por tamaño es similar: la incidencia del incumplimiento se reduce al aumentar el tamaño y complejidad del establecimiento, aunque continúa siendo extendida en aquellos de mayor tamaño.

Durante el primer año de la campaña, las inspecciones focalizadas se concentraron en establecimientos del sector comercio (69%), seguidas por los servicios distintos del comercio o el transporte (13%) y la manufactura (11%). Hubo pocas inspecciones en la agricultura (5%), transporte y construcción (menos del 2%). La concentración en establecimientos comerciales es consistente con el alto grado de incumplimiento (44% de los establecimientos visitados) y en menor medida en la manufactura (43%), pero no así la escasa presencia de establecimientos agrícolas visitados, un sector reconocido como el de mayor incumplimiento (44%). En términos de trabajadores tutelados, los de establecimientos agrícolas visitados representaron solo cerca del 2% de los trabajadores de este sector cubiertos por la legislación del salario mínimo. Por el contrario, la cobertura de los trabajadores del comercio y la manufactura, actividades típicamente urbanas, se sitúa en torno a 12%, un porcentaje consistente con lo manifestado por los inspectores.

Si se considera el porcentaje de trabajadores que reciben un pago inferior al salario mínimo de protección, el alineamiento por rama de actividad respecto del grado de incumplimiento de los establecimientos es menor. Por una parte, la agricultura se mantiene como el sector con mayor incumplimiento (44% de los establecimientos y 50% de los trabajadores) y el comercio mantiene un alto aunque diferente nivel (44% de los establecimientos y 31% de los

trabajadores). No obstante, en los otros sectores hay cambios sustanciales. La manufactura pasa de ser el tercer sector con mayor incumplimiento en establecimientos (43%) a uno de los con menor porcentaje de trabajadores afectados (23%); algo parecido sucede con el resto de los servicios (37% de los establecimientos y 19% de los trabajadores) y lo opuesto en la construcción (23% de los establecimientos y 35% de los trabajadores). Estas diferencias pueden ser producto de la utilización de dos fuentes y aproximaciones distintas, pero también reflejar grados de extensión del incumplimiento diferentes según rama de actividad. Esto ratifica la utilidad de que en las inspecciones se reporte no solo el número de trabajadores del establecimiento, algo que ocurre solo recientemente, sino también la cantidad de trabajadores afectados por la violación de la legislación laboral respectiva.

Finalmente, en el Cuadro 16 se puede observar la distribución de las inspecciones realizadas durante el primer año de la campaña por región del país, pues esta información no existe a nivel de zonas urbanas o rurales. Un 45% de los establecimientos visitados inicialmente se sitúan en la región central del país, la más urbana y metropolitana. En estos establecimientos, el grado de incumplimiento encontrado (47%) es mayor a la media de las regiones periféricas y más rurales, donde el 38% incumple. Esto implica una mayor cobertura de trabajadores tutelados en las regiones periféricas vistas en su conjunto o individualmente (un 9% en contraste con un 6% en la región central), pero los grados de incumplimiento a nivel de trabajadores difieren en forma marcada porque solo un 26% de los asalariados de establecimientos de la región central aparece con salarios inferiores al mínimo de protección, mientras que en las regiones periféricas sube al 42%. La limitada cobertura en los establecimientos agrícolas y el protagonismo del comercio y la manufactura a nivel nacional sugiere que en las regiones periféricas las visitas también se concentraron en las zonas más urbanas y cercanas a las oficinas regionales de la DNI.

Un alto porcentaje de las empresas que presentaron violaciones en la primera inspección cumplió con el pago de los salarios mínimos para la segunda inspección. Durante el primer año de la campaña se realizaron 2.561 segundas visitas. De los establecimientos visitados, el 78% se puso en regla (1.997 establecimientos), porcentaje que sube al 90% si se excluyen los 378 casos donde la visita quedó sin efecto (15%). Esto significa que el resto, 186 establecimientos (7% del total revisitado), mantuvieron la infracción y fueron remitidos a los tribunales de trabajo. Esto puede sugerir que las inspecciones tuvieron éxito. Sin embargo, como no hubo nuevas inspecciones de seguimiento más allá de la segunda inspección, no resulta claro si las empresas siguieron cumpliendo posteriormente con el pago del salario mínimo²⁷.

En materia de trabajo doméstico se cuenta con la Asociación de Trabajadoras Domésticas (ASTRADOMES), que después de casi 20 años de lucha contra la discriminación logró

²⁷

En septiembre de 2012, considerando dos años de campaña, el porcentaje de establecimientos con infracción en la primera visita se redujo al 37% y el porcentaje de los que se pusieron en regla durante la segunda visita subió al 80%. También se observó una reducción en la concentración de los establecimientos comerciales y un pequeño repunte en la inspección a establecimientos agrícolas (MTSS, 2012b).

que se aprobara una reforma al Código de Trabajo en 2009 (Ley 8.726), para mejorar las condiciones del empleo doméstico. Con esta reforma se obtuvieron varios avances. Entre otros, se reafirmó y aclaró el derecho a percibir el salario mínimo en dinero efectivo, esto es, sin considerar el pago en especies, así como el derecho a alojamiento y alimentación adecuados, estableciéndose que de ninguna manera el salario en especies forma parte del salario mínimo. Con relación a la jornada de trabajo, se estableció que la jornada laboral ordinaria para el trabajo doméstico es de 8 horas diarias (antes de la reforma la jornada era de 10 horas) y de 6 horas diarias cuando es jornada nocturna. También se introdujeron otras regulaciones importantes sobre las jornadas, como por ejemplo que no pueden superar las 48 horas semanales.

La Campaña Nacional de Salarios Mínimos ha beneficiado a este grupo en su componente mediático de sensibilización y en el empoderamiento mediante la posibilidad de hacer denuncias por la línea telefónica 800Trabajo, pero no ha sido objeto de acciones de inspección focalizadas, salvo para la atención de denuncias, aunque no existe información al respecto. Como se ha mencionado, la DNI no puede hacer inspecciones de oficio en los hogares. A esta campaña se suman las acciones de la Defensoría de los Habitantes (2010) para divulgar los alcances de la reforma en las trabajadoras, y sus empleadores, y más recientemente, otra campaña publicitaria del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), complementó esta acción. También el Instituto Nacional de Seguros está promoviendo una forma de aseguramiento a los riesgos del trabajo que incluye a la trabajadora doméstica y los otros trabajadores eventuales que pueden utilizar los hogares. Un tema por resolver es que el salario mínimo para la trabajadora doméstica es un tercio por debajo del salario mínimo *minimorum* o de protección establecido en los decretos.

E. CONSIDERACIONES FINALES

El incumplimiento en el pago de los salarios mínimos es un problema de larga data en Costa Rica, aunque solo se ha reconocido recientemente y se emprendieron acciones para enfrentarlo. Este incumplimiento ha persistido en niveles elevados, cercanos al 30%, sin mayores cambios en coyunturas económicas distintas, lo que sugiere que sus ajustes porcentuales se utilizan en el ámbito de la empresa privada para ajustar los salarios efectivamente pagados. El incumplimiento es mayor en la zona rural que urbana, tanto porque los salarios mínimos se acercan más a los salarios de mercado, debido a que la estructura productiva y ocupacional hace más presión, como porque el aparato estatal de control, de por sí limitado, tiene menos capacidad de acción en estas zonas.

Cerca de la mitad de los trabajadores que no reciben el salario mínimo labora en establecimientos de pequeña escala y limitada formalidad (de 1 a 9 trabajadores), sin mayores diferencias zonales ni por actividades productivas. Esto sugiere que el incumplimiento tiene un origen en la baja productividad del establecimiento más que en la búsqueda de mayores ganancias. En este contexto de incumplimiento pasivo, su reducción requiere de

programas de apoyo productivo con cláusulas laborales de cumplimiento, de forma que los avances en la productividad del establecimiento se traduzcan en mejoras en las condiciones laborales de sus trabajadores, incluyendo las salariales. En este grupo de establecimientos, un mayor control sobre el cumplimiento, sin ese apoyo productivo, probablemente provocaría desempleo.

La otra mitad de los trabajadores que no reciben el salario mínimo labora en establecimientos de mayor tamaño y productividad, incluso en la gran empresa. En estos establecimientos, el incumplimiento activo, esto es, la búsqueda de mayores ganancias, es lo que predomina. En este terreno sí sería conveniente fortalecer las actividades de control mediante la DNI. En un escenario de fuertes desequilibrios fiscales, las posibilidades de aumentar los recursos humanos y financieros dedicados a la inspección son limitadas y las acciones deberían dirigirse a aumentar su eficiencia y eficacia. Las medidas que se han venido aplicando se orientan en la dirección correcta. Las inspecciones focalizadas han permitido ampliar la cobertura y han mostrado tener efectos indirectos positivos en el cumplimiento de otras normas laborales. La posibilidad de hacer denuncias telefónicas permite que más inspecciones respondan a estas y menos a criterios aleatorios o discrecionales del inspector, elevando la probabilidad de encontrar violaciones a la legislación. Los acuerdos con la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) para compartir información y las inspecciones documentales o virtuales, son otro medio de ampliación de la cobertura inspectiva con los mismos recursos y permiten llegar más fácilmente a las grandes empresas agrícolas. La incorporación de la tecnología para efectuar el control de las inspecciones y sus resultados también facilita el trabajo, aunque todavía falta la ubicación por GPS de los establecimientos visitados y contar con un directorio actualizado.

Los límites del trabajo de inspección están marcados no solo por los escasos recursos, que se traducen en una cobertura reducida, sino principalmente por la incapacidad de imponer costos a las empresas infractoras. Lo primero afecta en especial a las zonas rurales y al establecimiento de certificaciones de cumplimiento en el pago de salarios mínimos, para la exportación de productos agrícolas, como las cláusulas laborales de los convenios de comercio justo, o para realizar trámites con el Estado, como sucede con la seguridad social. Al respecto se deben considerar acciones. Para lo segundo, parece necesario avanzar hacia una reforma legal que permita al Ministerio de Trabajo el establecimiento de multas ante las infracciones de la legislación laboral, esto es, el juzgamiento en sede administrativa y que su resultado final sea impugnado en sede judicial, como sucede con las infracciones a la seguridad social o a la legislación tributaria. El establecimiento de multas debería tener lugar cuando se detecta la infracción en la primera visita y no depender de que se ponga en regla y acompañada de un apoyo al trabajador para que la empresa salde la deuda acumulada. Con independencia de que se apruebe esta reforma, también está pendiente la necesidad de terminar de aprobar la reforma procesal laboral con miras a agilizar el funcionamiento de los tribunales de trabajo.

Como los recursos serán siempre limitados, es necesario avanzar también hacia una cultura del cumplimiento, acorde con los compromisos regionales asumidos. La campaña mediática probó tener impacto en la creación de sensibilidad hacia este tema, pero su efecto se fue desvaneciendo con el tiempo. Para lograr modificaciones a las normas sociales se debería plantear una campaña de más largo alcance junto con la exposición pública de las empresas infractoras, tal como se hace en el campo tributario.

Dadas las debilidades de la organización de los trabajadores en las empresas privadas, además de su fortalecimiento, es fundamental el empoderamiento individual de los trabajadores con mayor información y más facilidades para plantear a las autoridades competentes las denuncias sobre violaciones de las normas laborales. Por esta razón, la ampliación del servicio telefónico gratuito 800 - Trabajo es un aspecto importante que no debería descuidarse. En particular, es necesario que el servicio crezca conforme aumenta su uso, para que pueda responder a la demanda y que la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo tenga la capacidad y la disposición de atender las denuncias realizadas por este medio, para que el instrumento no pierda pertinencia en los trabajadores. Las diferencias encontradas por Sauma (2011) entre las denuncias y las acciones de inspección en el último año son un tema que requiere atención. Este no es incompatible con otras acciones que promuevan el autocumplimiento de los salarios mínimos a nivel de las empresas, como por ejemplo: la simplificación de la estructura de los salarios mínimos, su mayor divulgación y la facilitación de la organización de los trabajadores, acorde también con los compromisos regionales asumidos por Costa Rica. La divulgación de información es un asunto también muy importante para los trabajadores de los hogares y las campañas emprendidas se orientan en esa dirección. Dado que la mayor parte de las trabajadoras domésticas laboran por horas, el MTSS debería divulgar no solo el salario mínimo mensual, sino también el que corresponde por hora de trabajo e insistir que este no incluye el salario en especies, que también es obligatorio, pero que al trabajar por horas en varios lugares, pierde pertinencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Alvarado, Y. 2005. *Salarios mínimos y renglones ocupacionales: Recorrido histórico del 1 octubre 1968 – 1 julio 2005*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección General de Planificación, San José, Costa Rica.
- Beguerí, M. 2010. *El sistema de estadísticas de inspección*, informe de consultoría para el Proyecto de verificación de la implementación de las recomendaciones del Libro Blanco, OIT, MTSS, San José, Costa Rica.
- Belser, P. 2009. "Salario mínimo: Indicadores estadísticos", ponencia presentada al Taller Tripartito sobre la Fijación de Salarios Mínimos, Proyecto de Promoción del Diálogo Social, OIT, San José, Costa Rica.
- Chacón, R. 2003. *Leyes laborales en Costa Rica. Obstáculos legales, políticos y prácticos para su cumplimiento*, Asociación de Servicios de Promoción Laboral (ASEPROLA), San José, Costa Rica.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2010. *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cunningham, W. 2007. *Minimum wages and social policy. Lesson from developing countries*. The World Bank, Washington, D. C.
- Defensoría de los Habitantes. 2010. *Trabajo doméstico ¡Somos trabajadoras con derechos!* Defensoría de los Habitantes, Dirección de Promoción y Divulgación, San José, Costa Rica.
- Eyraud, F. y C. Saget. 2005. *The fundamentals of minimum wage fixing*. International Labour Office, Geneva, Swiss.
- Gindling, T. H., N. Mossaad y J. D. Trejos. 2012. *The consequences of increased enforcement of legal minimum wages in a developing country: An evaluation of the impact of the Campaña Nacional de Salarios Mínimos in Costa Rica*. Borrador.
- Gindling, T. H. 2011. *Can minimum wage changes help explain falling education wage premiums in Latin America?* Background paper, C. Aedo e I. Walker. 2012. *Skills for the 21st Century in Latin America and the Caribbean*, The World Bank, Washington, D. C.
- Gindling, T. H. y J. D. Trejos. 2010. *Reforzar el cumplimiento de los salarios mínimos en Costa Rica*, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), San Salvador, El Salvador.
- Gindling, T. H. y K. Terrell. 1995. "The nature of minimum wages and their effectiveness as a floor in Costa Rica, 1976-1991", in *World Development* (Oxford), Vol. 23, N° 8 (Aug.), pp. 1439-1458.
- _____. 2009. "Minimum wages and employment in various sectors in Honduras", *Labour Economics*, Vol. 16, N° 3 (junio), pp. 291-303.
- _____. 2007. "The effects of multiple minimum wages throughout the labor market: The Case of Costa Rica", *Labour Economics*, Vol. 14, pp. 485-511.
- _____. 2005. "Legal minimum wages and the wages of formal and informal sector workers in Costa Rica", *World Development*, Vol. 33, N° 11 (noviembre), pp. 1905-1921.
- _____. 2004. "The effects of multiple minimum wages throughout the labor market," *IZA Discussion Paper* 1159 (mayo).

- Godínez, A. 2011. *Estudio cualitativo de las sentencias de primera instancia dictadas por los tribunales laborales de Costa Rica con motivo de infracciones laborales denunciadas por la Dirección Nacional e Inspección General de Trabajo. Período 2005 - 2009*, informe de consultoría para el Proyecto de Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco, OIT, San José, Costa Rica.
- Grupo de Trabajo de los Viceministros de Comercio y de Trabajo de los países de Centroamérica y de la República Dominicana (GTVCT). 2005. *La dimensión laboral en Centroamérica y la República Dominicana. Construyendo sobre el progreso: Reforzando el cumplimiento y potenciando las capacidades*, informe del Grupo de Trabajo a los Ministros de Comercio y de Trabajo de los países de Centroamérica y de la República Dominicana.
- Laure, J. 1990. *Costa Rica: Medio siglo de políticas a favor del incremento de los salarios mínimos más bajos*, Colección Documentos Técnicos N° 19, Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP).
- Marinakakis, A. 2009. "Lecciones de la aplicación del salario mínimo en América Latina", ponencia presentada al Taller Tripartito sobre la Fijación de Salarios Mínimos, Proyecto de Promoción del Diálogo Social, OIT, San José, Costa Rica.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). 2012a. *Anuario Estadístico MTSS 2011 Costa Rica*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección General de Planificación del Trabajo, Observatorio del Mercado Laboral, San José, Costa Rica.
- _____. 2012b. *Situación actual del pago de los salarios mínimos*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección General de Planificación del Trabajo, Observatorio del Mercado Laboral, San José, Costa Rica.
- _____. 2011. *Situación actual de los salarios mínimos en Costa Rica*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección General de Planificación del Trabajo, Observatorio del Mercado Laboral, San José, Costa Rica.
- _____. 2010. *Memoria institucional 09*, Imprenta Nacional para el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, San José, Costa Rica.
- _____. 2009. *Breve reseña sobre la evolución de la Legislación Salarial y del Consejo Nacional de Salarios*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, San José, Costa Rica.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2011. *Informe de verificación de la implementación de las recomendaciones del Libro Blanco. Período: Agosto 2010 – Diciembre 2010. Costa Rica*, OIT, San José, Costa Rica.
- Programa Estado de la Nación (PEN). 2009. *Decimoquinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, Programa Estado de la Nación, San José, Costa Rica.
- Sauma, P. 2012. *Consultoría para la recolección y análisis de los datos del sistema de inspección del trabajo en Costa Rica*, informe preliminar de consultoría para la OIT.
- Solana, E. 2011. *Estudio sobre las denuncias presentadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social por infracciones a las leyes de trabajo en catorce oficinas jurisdiccionales. 2005 – 2009*, informe de consultoría preparado para el Proyecto de verificación de la implementación de las recomendaciones del Libro Blanco para Centroamérica y República Dominicana, OIT, San José, Costa Rica.

- Trejos, J. D. (editor). 2012. *Memoria Seminario Internacional. Reflexiones en torno al salario mínimo*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección General de Planificación del Empleo, Observatorio del Mercado Laboral, San José, Costa Rica.
- Trejos, J. D. 2011. *Propuesta gubernamental sobre la política de salarios mínimos en Costa Rica*, informe no publicado preparado para el Gobierno de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- _____. 2010. "Caso de Costa Rica", en Emilio Klein (coordinador), *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*, FAO, OIT, CEPAL, Santiago de Chile.
- _____. 2009. *Los salarios mínimos en Costa Rica: información básica y evolución reciente*, informe no publicado preparado para el Proyecto de Promoción del Diálogo Social, OIT, San José, Costa Rica.
- Velasco, J. 2009. "Estudios de caso: Latinoamérica", ponencia presentada al Taller Tripartito sobre la Fijación de Salarios Mínimos, Proyecto de Promoción del Diálogo Social, OIT, San José, Costa Rica.
- Vargas, F. M. et al. (2009). *Inspección de trabajo a establecimientos: Cobertura inspectiva, infraccionalidad laboral y cumplimiento patronal en sede administrativa (Con comparaciones anuales entre el 2007 y otros períodos)*, Unidad de Investigación y Calidad de la Gestión, Dirección Nacional de Inspección de Trabajo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, San José, Costa Rica.

CAPÍTULO IV

PERÚ: LEVE MEJORÍA EN EL CUMPLIMIENTO, PERO LIMITADO POR LA ALTA INFORMALIDAD

Juan José Díaz

INTRODUCCIÓN

La política del salario mínimo se aplica en el Perú desde la segunda década del siglo pasado. A comienzos de los años sesenta el país ya había ratificado el Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26), y el Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), 1951 (núm. 99), ambos de la OIT. Inicialmente y hasta la década de 1970 se aplicaron salarios mínimos diferenciados por rama de actividad, e incluso se establecieron criterios para su fijación y ajuste periódico. Sin embargo, desde mediados de los años ochenta se aplica un único salario mínimo que rige para todos los trabajadores del sector privado y se fija y ajusta básicamente por decisión del Poder Ejecutivo.

El salario mínimo fue originalmente creado con el fin de establecer un piso en la estructura salarial del sector privado para los trabajadores de menores ingresos. Sin embargo, la aplicación de la política del salario mínimo no siempre ha perseguido este objetivo, generando como consecuencia que su nivel se fije en valores muy bajos o muy altos en relación con las necesidades de consumo de los trabajadores y sus familias o la productividad de las empresas, restando efectividad y vigor a la política de protección como piso salarial. Quizás por esta razón, el debate en torno al salario mínimo se ha concentrado por lo general sobre su nivel y los criterios para su ajuste periódico. En el caso del Perú, la discusión en esta materia en la última década se ha focalizado en el nivel que debiera tener, si es alto o bajo, y en los potenciales efectos de los aumentos del salario mínimo en los ingresos y el empleo, en particular sobre si los incrementos del salario mínimo impactan en el empleo informal.

En este capítulo se analiza la evolución de este instrumento en el Perú, y en especial el cumplimiento de la política de salarios mínimos y las acciones para promoverlo. Con este fin, se examina la información sobre los salarios percibidos por los trabajadores y que se reporta en las encuestas de hogares, así como la institucionalidad dedicada a la promoción y supervisión del cumplimiento de esta política. Se enfatiza en aquellos sectores de actividad que están más expuestos a los bajos salarios en zonas rurales, así como los trabajadores domésticos, una ocupación que se caracteriza por sus bajos niveles de ingresos y de protección.

Cuando el cumplimiento de la política de salario mínimo es bajo, no resulta factible lograr el objetivo de protección de los trabajadores de menores ingresos. Debido a esto, un aumento en términos reales del salario mínimo tendrá más efecto en la medida que su cumplimiento sea igual o mayor que antes del incremento. Un aumento del salario mínimo que estimule un alza del incumplimiento del pago de este instrumento termina erosionando su propia efectividad. Por este factor, resulta importante incorporar esta consideración al análisis y discusión de la política del salario mínimo.

Este capítulo se ha estructurado en cinco secciones además de esta introducción y un anexo. En la primera sección se describen las características principales de la política de salario mínimo en el Perú. En la segunda sección se explora la magnitud y evolución en la última década del salario mínimo, poniendo énfasis en la comparación de su nivel con los salarios de mercado y las necesidades básicas de consumo de la población. La tercera sección se concentra en la evolución del grado de cumplimiento de esta política, y en las características de los trabajadores que ganan por debajo del salario mínimo. Los mecanismos institucionales que buscan garantizar y exigir el cumplimiento del salario mínimo se presentan en la cuarta sección. El capítulo finaliza en la quinta sección con las conclusiones.

A. LA POLÍTICA DEL SALARIO MÍNIMO

1. Breve reseña histórica

Con el establecimiento en 1916 de un salario mínimo para la población indígena comenzó por primera vez la aplicación de una política de salario mínimo en el Perú. De forma más general, la Constitución Política de 1920 introdujo el concepto de salario mínimo y dispuso su fijación en función del sexo, edad, tipo de trabajo y necesidades de las regiones del país. En 1959 se ratificó el Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26), y en 1962 el Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), 1951 (núm. 99).

A inicios de los años sesenta se avanzó hacia el establecimiento de mecanismos de fijación y ajuste del instrumento. El Consejo Nacional del Trabajo elaboró un anteproyecto de ley para la fijación y ajuste de los salarios mínimos que fue aprobado en 1962, creando la Comisión Nacional de Salario Mínimo Vital. Sin embargo, esta nueva institucionalidad quedó trunca muy pronto. Por la aprobación en 1965 del Reglamento general sobre aplicación de métodos de fijación de sueldos y salarios mínimos vitales (DS N° 007) se abandonó la normativa de la Comisión Nacional de Salario Mínimo Vital y en su reemplazo se dispuso una regulación del salario mínimo de alcance general, estableciendo que la remuneración mínima iba a ser fijada por el Poder Ejecutivo.

La aplicación de un salario mínimo único en el Perú data de 1985, cuando se determinó que mientras no se establezcan criterios para la fijación de salarios mínimos diferenciados

según actividad económica tendría vigencia una remuneración mínima única nacional, que corresponde a la aplicada en Lima, la capital. El concepto de remuneración mínima vital se aplica desde 1990 (DS N° 054-90-TR) e incluye el ingreso mínimo legal, la bonificación de movilidad y la bonificación suplementaria adicional utilizada en Lima.

En la Constitución Política del Perú de 1993 se estableció que el Estado fija la remuneración mínima vital, con participación de las organizaciones que representan a los trabajadores y a los empleadores. En la Carta Fundamental se omite toda mención a criterios o mecanismos de fijación, así como a una periodicidad del ajuste de la remuneración mínima. Posteriormente, en 2002, la Ley del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (N° 27.711) modifica las normas específicas del Consejo Nacional del Trabajo y Concertación Social, que pasa a denominarse Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo, atribuyéndole participación pero no exclusividad en la regulación de la remuneración mínima¹.

2. Remuneración mínima vital

En el Perú existe un salario mínimo, denominado remuneración mínima vital (RMV), que se aplica de manera general y en el ámbito nacional a todos los trabajadores asalariados del régimen laboral privado, que se desempeñan desde una jornada mínima de cuatro horas diarias hasta aquellos que lo hacen en una jornada máxima de ocho horas diarias. El salario mínimo o RMV se fija en valor corriente (nuevos soles) por mes, o en su equivalente diario (resultado de dividir el monto de la RMV por 30).

Para aquellos trabajadores del régimen laboral privado cuya jornada es inferior a cuatro horas diarias, el salario mínimo se calcula de forma proporcional a las horas efectivamente laboradas. En el caso de aquellos trabajadores cuya jornada excede de ocho horas diarias, su remuneración está sujeta a ajustes por sobre jornada, equivalente a un 25% adicional por las dos primeras horas extras y a un 35% adicional a partir de la tercera hora extra. Respecto de los trabajadores que laboran en jornada nocturna (desde las 22:00 a las 6:00 horas), el monto de la RMV es un 35% adicional al monto de la RMV mensual. Además, los trabajadores con uno o más hijos menores de 18 años de edad a su cargo, tienen derecho a percibir una asignación familiar del empleador, que en el caso de quienes perciben el salario mínimo equivale a un 10% de la RMV mensual.

La RMV vigente en el Perú es de S/. 750 mensuales, que equivale aproximadamente a US\$ 288². El Presidente de la República Ollanta Humala, que asumió en julio de 2011, ofreció este valor del salario mínimo durante la campaña presidencial. Ya instalado el Gobierno, mediante el Decreto Supremo N° 011-2011-TR, de septiembre de 2011, se estableció que la RMV se ajustaría en S/. 150, pasando de S/. 600 a S/. 750 por mes, con un ajuste que

¹ Más adelante se aborda la composición del Consejo y su papel en la regulación del salario mínimo.

² Considerando un cambio de 2,6 nuevos soles por dólar.

se aplicaría en dos incrementos. El Decreto Supremo estableció que el primer aumento, equivalente a S/. 75 por mes, entraría en vigencia con la aprobación del decreto y regiría desde septiembre de 2011, mientras que la segunda parte del incremento se realizaría durante 2012. El segundo incremento, también de S/. 75, entró en vigor en junio de 2012, mediante el Decreto Supremo N° 007-2012-TR.

3. Población sujeta a la regulación del salario mínimo

Según la legislación laboral vigente, la población objetivo de la regulación del salario mínimo son los trabajadores asalariados en empresas del sector privado. Estos representan aproximadamente un tercio de la población económicamente activa (PEA) ocupada en el Perú, de acuerdo con las cifras más recientes de ocupación.

Los trabajadores del hogar no están sujetos a la normativa del salario mínimo en el Perú. La Ley de Trabajadores del Hogar (N° 27.986), de junio de 2003, los define como quienes “efectúan labores de aseo, cocina, lavado, asistencia, cuidado de niños y demás propias de la conservación de una residencia o casa-habitación y del desenvolvimiento de la vida de un hogar, que no importen lucro o negocio para el empleador o sus familiares” (artículo 2). Esta ley establece que la remuneración de los trabajadores del hogar se determina por acuerdo libre de las partes, pero sin aludir a un monto mínimo. Sin embargo, la ley establece que el empleador está en la obligación de proveer alimentación y/o alojamiento al trabajador del hogar, en concordancia con el nivel económico del empleador. Se establece de manera explícita, además, que estos conceptos no pueden ser considerados parte integrante de la remuneración del trabajador del hogar.

En el Cuadro 1 se puede observar la evolución de la estructura de la PEA ocupada según categorías ocupacionales y zona rural o urbana de 2000 a 2011, así como el tipo de régimen laboral de distintos segmentos de ocupados en el Perú y si se aplica el salario mínimo. Una característica del mercado de trabajo del país es la elevada participación del empleo no asalariado en la PEA ocupada, que incluye a los independientes (cuenta propia), empleadores o patronos, y a los trabajadores familiares no remunerados, y donde se concentra más de la mitad de los ocupados. Sin embargo, junto con la expansión económica vigorosa que ha experimentado el Perú en la década pasada, la participación del empleo no asalariado se ha reducido de 2000 a 2011, mientras se ha incrementado el empleo asalariado, en particular en el sector privado, cuya participación ha aumentado de un 31% en 2000 a un 37% en 2011. Esto ha ocurrido principalmente en las zonas urbanas, donde se registra un incremento de la participación del empleo asalariado desde un 38% en 2000 a un 44% en 2011.

Los trabajadores no asalariados no están cubiertos por la legislación laboral vigente, mientras que en el caso de los trabajadores asalariados, su régimen laboral dependerá de si forman parte del sector público o privado, del tamaño de empresa, o de si son asalariados privados en trabajo doméstico. Los asalariados del sector público están sujetos a la Ley del Empleo

Público, los asalariados privados del sector agrario están regidos por la Ley de Promoción Agraria, mientras que los asalariados privados no agrarios están bajo la Ley MYPE si trabajan en pequeñas y microempresas de menos de 10 trabajadores, o la Ley General de Trabajo si laboran en empresas de 10 o más trabajadores. Los asalariados en el trabajo doméstico están cubiertos por la Ley de Trabajadores del Hogar.

La población sujeta a la regulación del salario mínimo ha crecido de 2000 a 2011 tanto en números absolutos como en su participación relativa en la PEA ocupada. Así, según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) en el Perú había en 2000 unos 3,3 millones de asalariados en empresas privadas, es decir, un 28% de la PEA ocupada estaba en el grupo sujeto a la regulación del salario mínimo, mientras que en 2011 son cerca de 5,3 millones de asalariados en empresas privadas, un 35% de la PEA ocupada.

Cuadro 1

Perú: Estructura de la PEA ocupada y regímenes laborales, 2000 - 2011

	Nacional		Rural		Urbana		Régimen laboral	Aplica el salario mínimo
	2000	2011	2000	2011	2000	2011		
Total ocupados (millones)	11,8	15,3	4,3	4,1	7,5	11,2		
Asalariados (porcentajes)	39,6	46,5	20,8	21,8	50,4	55,5		
Público	7,4	8,4	2,6	3,4	10,3	10,1	Ley del Empleo Público	
FFAA. y policía	1,1	0,8	0,2	0,0	1,7	1,1		
Privado	31,0	37,4	18,1	18,4	38,4	44,2		
Sector agrario	6,1	4,9	11,1	9,8	3,3	3,1	Ley de Promoción Agraria	Sí
Sector no agrario	21,7	29,8	6,4	7,8	30,6	37,7		
2 a 5 trabajadores	9,4	9,8	3,6	3,5	12,7	12,0	Ley MYPE	Sí
6 a 9 trabajadores	2,0	2,7	1,0	0,9	2,5	3,3	Ley MYPE	Sí
10 a 49 trabajadores	4,1	6,5	0,7	1,7	6,0	8,3	Régimen general	Sí
50 y más trabajadores	6,3	10,8	1,0	1,7	9,4	14,1	Régimen general	Sí
En trabajo doméstico	3,1	2,7	0,7	0,8	4,6	3,4	Ley de Trabajadores del Hogar	No
No asalariados (porcentajes)	60,4	53,5	79,2	78,2	49,6	44,5		
Empleadores, patronos	5,7	5,3	5,5	4,7	5,9	5,5		
Independientes	38,2	35,1	43,0	43,2	35,4	32,2	Sin régimen laboral	No
Trabajadores familiares no remunerados	16,2	12,7	30,6	29,9	7,9	6,5	Sin régimen laboral	No
Otros	0,4	0,3	0,2	0,4	0,5	0,3		

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2000, IV trimestre, y ENAH anual 2011.

4. Estructura de los salarios mínimos

La normativa laboral establece tres casos particulares de aplicación de salarios mínimos en el sector privado. Según sector de actividad económica, corresponden a los trabajadores agrarios y a los trabajadores mineros, y según ocupación, a los periodistas profesionales. En cada uno de estos tres casos existe una ley específica que establece el salario mínimo aplicable, el cual tiene una relación con los incrementos realizados a la remuneración mínima vital.

En el caso de los trabajadores del sector agrario, la remuneración mínima se rige por la Ley N° 27.360 de octubre de 2000, referida a las normas de promoción del sector agrario³. En esta se establece que la remuneración diaria (RD) de los trabajadores del sector agrario será no menor a S/. 16.00, siempre y cuando laboren más de cuatro horas diarias. La norma también establece que la RD se actualizará en el mismo porcentaje que los incrementos de la remuneración mínima vital. Así, la RD vigente para los trabajadores del sector agrario después del incremento de la remuneración mínima vital de junio de 2012 es de S/. 29,27 en términos nominales.

En el sector minero, el salario mínimo se rige por el Decreto Supremo N° 030-89-TR, de septiembre de 1989. Este Decreto Supremo instaure el ingreso mínimo minero, que rige a partir del 1 de agosto de 1989 y se fija en un monto que no puede ser inferior a un 25% adicional de la remuneración mínima vital vigente al momento del pago. Por tanto, después del último incremento de la remuneración mínima vital de junio de 2012, el ingreso mínimo minero vigente asciende a S/. 937,5 por mes en términos nominales.

Para los periodistas profesionales, la Ley N° 25.101, de septiembre de 1989, establece que el sueldo mínimo no puede ser menor de tres veces la remuneración mínima vital vigente⁴. La aplicación de dicha ley se restringe a los periodistas profesionales colegiados, que cuenten con más de cinco años de experiencia profesional, y que laboren en medios de comunicación masiva, como diarios de circulación nacional, radiodifusoras de ámbito nacional y televisoras del sector privado, de empresas con 25 o más trabajadores. En el caso de los periodistas profesionales que laboran en el sector público, la ley establece que su remuneración es la que corresponde al grupo y nivel profesional de la carrera administrativa del sector público. Con base en esta ley, el salario mínimo vigente para los periodistas profesionales a los que esta se aplica asciende a S/. 2.250 por mes en términos nominales.

5. Marco institucional

La Constitución Política del Perú establece que el Estado fija la remuneración mínima con participación de los trabajadores y de los empleadores. La normativa relacionada con la

³ Ley N° 27.360 que Aprueba las Normas de Promoción del Sector Agrario (31/10/2000).

⁴ Ley N° 25.101 (1/10/1989).

organización y funciones del Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE) establece que este participa de la regulación de la RMV. Sin embargo, en la práctica es el Poder Ejecutivo el que determina de forma discrecional el nivel y cuándo se realizan ajustes a la remuneración mínima vital.

El CNTPE está adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), pero es independiente y de naturaleza tripartita, y en este participan representantes de los trabajadores, de los empleadores y del Estado (con participación de otros representantes de la sociedad civil). El Consejo es presidido por el Ministro de Trabajo y cuenta con una secretaría técnica. Los representantes de todos estos estamentos participan en el pleno del CNTPE, que realiza sesiones ordinarias, en principio mensuales, y sesiones extraordinarias de acuerdo con necesidades particulares. Además, el CNTPE tiene comisiones técnicas con un carácter permanente, encargadas de abordar los temas y encargos del pleno. Todos los acuerdos del CNTPE deben lograrse mediante el consenso y todas las partes deben estar de acuerdo en la decisión adoptada, no existiendo decisiones por mayoría.

En 2001 se relanzó el Consejo Nacional del Trabajo, que en 2002 se renombró como Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo. Inicialmente el Consejo se constituyó como un organismo tripartito de carácter consultivo en materia de trabajo y relaciones laborales. Sin embargo, en la Ley de Organización y Funciones del MTPE de diciembre de 2007 se estableció que el CNTPE es un mecanismo de diálogo y concertación, eliminándose cualquier mención del Consejo como órgano consultivo. Esto hizo perder institucionalidad al CNTPE.

El CNTPE encargó en 2005 la elaboración de estudios técnicos sobre los criterios que deben utilizarse para fijar el nivel del salario mínimo, los parámetros que constituyen dichos criterios, así como los criterios de periodicidad de los ajustes del salario mínimo y la llamada cláusula gatillo. Como resultado se elaboraron propuestas que fueron discutidas en la comisión técnica respectiva. En agosto de 2007 el pleno del CNTPE aprobó la fórmula de ajuste del salario mínimo, que incorporaba criterios de variación de la productividad e inflación⁵. Sin embargo, hasta fines de 2013 no se han discutido en el pleno los parámetros de medición ni los aspectos relacionados con la periodicidad de los ajustes y la cláusula gatillo.

Desde 1994 y hasta 2003 inclusive, el Poder Ejecutivo realizó ajustes en el salario mínimo utilizando Decretos de Urgencia de forma independiente del Consejo, pero a partir de 2005 los cambios si bien continuaron siendo iniciativa del Poder Ejecutivo, se presentaron en el Consejo y se aplicaron mediante Decretos Supremos. Sin embargo, el CNTPE carece de atribuciones para vetar o modificar la propuesta de ajuste del salario mínimo del Ejecutivo. Tampoco tiene potestad para determinar ajustes del salario mínimo. La participación del CNTPE se limita en la práctica a discutir la propuesta del Ejecutivo y después a emitir informes técnicos de acuerdo o de disenso.

⁵ Véase Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (2006).

Cuando el Ejecutivo decide realizar un ajuste en el salario mínimo, comunica esta propuesta al CNTPE. En este consejo, la comisión técnica analiza la propuesta, utilizando los criterios de la fórmula de ajuste del salario mínimo que el CNTPE aprobó en 2007, y envía un informe al pleno. A su vez, este último debate la propuesta en una sesión ordinaria o extraordinaria y emite una opinión que se traduce en un informe técnico de acuerdo o de disenso que se envía a la Presidencia del Consejo de Ministros. La opinión del CNTPE puede ser o no tomada en cuenta por el Consejo de Ministros.

De otro lado, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, a través de la Dirección General de Inspecciones del Trabajo (DGIT) y del sistema de inspecciones laborales, se encarga de la labor de fiscalización del cumplimiento de su aplicación. En los últimos meses, sin embargo, se propuso y finalmente se instauró en enero de 2013 la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL). Esta superintendencia fue creada como un organismo técnico especializado adscrito al MTPE, y tiene la responsabilidad de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las normas laborales y aquellas referidas a la seguridad y salud en el trabajo.

6. Periodicidad y criterios de ajuste del salario mínimo

Como se ha señalado, en la práctica es el Poder Ejecutivo el que determina cuándo y cuánto se ajusta el salario mínimo. Al no existir ningún criterio establecido y consensuado para determinar el valor y la periodicidad de los ajustes del salario mínimo, este se ajusta en función de las necesidades políticas del gobierno respecto de las demandas de la población, en su mayoría canalizadas por medio de los sindicatos y los gremios empresariales del sector privado.

Entre los temas que el CNTPE encargó analizar con relación a la política del salario mínimo se incluyó la periodicidad de los incrementos de la RMV. Sin embargo, el pleno del consejo no ha discutido este tema.

En el Cuadro 2 se registran los ajustes en el salario mínimo y el valor nominal establecido desde 2000 a 2012. Todos los ajustes del salario mínimo fueron aplicados por el gobierno con la aprobación del CNTPE. En la revisión del valor del salario mínimo de 2011 se estableció un incremento en valor corriente de S/. 150 (US\$ 58) para aplicarse en dos tramos de S/. 75 cada uno, el primero en septiembre de 2011 y el segundo en junio de 2012, como se señaló.

Cuadro 2**Perú: Cambios en la remuneración mínima vital, 2000 - 2012**

Año	Norma legal	Fecha de publicación	Vigencia	Monto RMV	Incremento (%)	Índice (base 2000)
2000	D.U. N° 012-2000	9/3/2000	10/3/00 a 14/9/03	410	18,8	100,0
2003	D.U. N° 022-2003	13/9/2003	15/9/03 a 31/12/05	460	12,2	112,2
2005	D.S. N° 016-2005-TR	29/12/2005	1/1/06 a 30/9/07	500	8,7	122,0
2007	D.S. N° 022-2007-TR	29/9/2007	1/10/07 a 31/12/07	530	6,0	129,3
2007	D.S. N° 022-2007-TR	29/9/2007	1/1/08 a 30/11/10	550	3,8	134,1
2010	D.S. N° 011-2010-TR	11/11/2010	1/12/10 a 31/1/11	580	5,5	141,5
2010	D.S. N° 011-2010-TR	11/11/2010	1/2/11 a 12/8/11	600	3,4	146,3
2011	D.S. N° 011-2011-TR	13/8/2011	13/8/11 a 31/5/12	675	12,5	164,6
2012	D.S. N° 007-2012-TR	17/4/2012	1/6/12 a la fecha	750	11,1	182,9

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Nota. D.U.: Decreto de Urgencia; D.S.: Decreto Supremo.

B. MAGNITUD Y EVOLUCIÓN DEL SALARIO MÍNIMO**1. Evolución del salario mínimo real**

La evolución del salario mínimo nominal, del índice de precios al consumidor y del salario real se puede apreciar en el Cuadro 3. El salario real se expresa en precios constantes de octubre de 2012, que es el último mes con información disponible para realizar los cálculos, y en el cálculo se utilizan datos de cada mes para el valor del salario mínimo nominal vigente y el índice de precios al consumidor del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Los valores anuales reportados en este cuadro corresponden al promedio de los doce meses del año en cada caso⁶.

El salario mínimo real creció de 2003 a 2006, pero luego se estancó entre 2006 y 2010, y recién en los últimos dos años ha podido recuperarse. Esto se observa más claramente en el Gráfico 1, donde el salario mínimo real usa como base el año 2000. Así, el último ajuste del salario mínimo, aplicado en dos tramos de S/. 75 cada uno, en septiembre de 2011 y junio de 2012, ha permitido un incremento significativo del salario mínimo real. De 2010 a 2012

⁶ Aunque el valor nominal del salario mínimo vigente es de S/. 750 por mes, como entró en vigencia a partir de junio de 2012, en ese año el valor promedio del salario mínimo nominal fue S/. 713.

se observa el aumento más fuerte del salario mínimo en términos reales, sobre un 20% en el período. Como resultado de esta evolución, al comparar 2000 y 2012 se encuentra que el salario mínimo real creció un 33%.

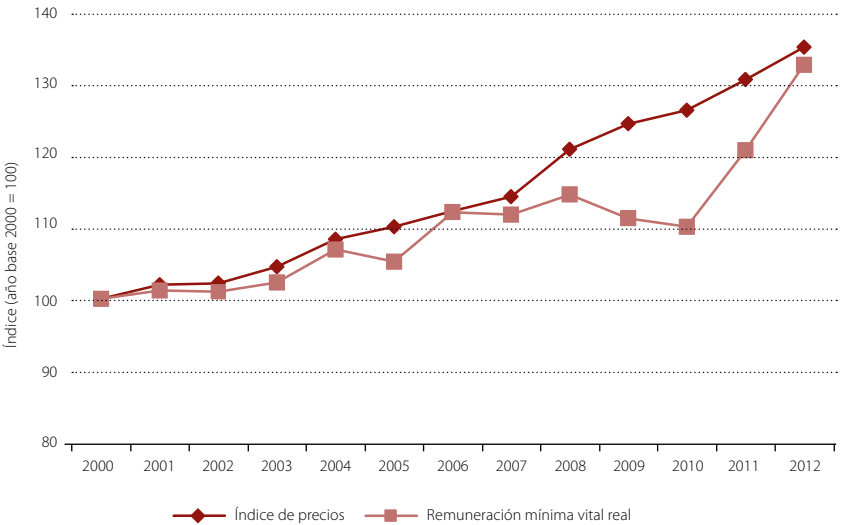
Cuadro 3
Perú: Evolución del salario mínimo nominal y real, 2000 - 2012

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Remuneración mínima vital (RMV) nominal (S/.)	398	410	410	425	460	460	500	508	550	550	553	627	713
Índice de precios al consumidor	73	75	75	77	79	81	82	84	89	91	93	96	99
Variación porcentual	3,8	2,0	0,2	2,3	3,7	1,6	2,0	1,8	5,8	2,9	1,5	3,4	3,5
Índice IPC (2000 = 100)	100	102	102	104	108	110	112	114	121	124	126	131	135
RMV real (S/.)	543	549	548	555	580	571	608	606	621	604	597	655	720
Variación porcentual	11,0	1,2	-0,2	1,3	4,5	-1,6	6,6	-0,3	2,5	-2,9	-1,1	9,7	9,9
Índice RMV real (2000 = 100)	100	101	101	102	107	105	112	112	115	111	110	121	133

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Perú, Compendio Estadístico* (varios años).

Nota. Los valores corresponden al promedio de cada año. La RMV real se expresa en precios de octubre de 2012. La información de 2012 cubre el período de enero a octubre.

Gráfico 1
Perú: Evolución del salario mínimo real por mes, 2000 - 2012



Fuente: Elaboración propia, con base en Instituto Nacional de Estadísticas (INEI), *Perú, Compendio Estadístico* (varios años).

Si bien la evolución del salario mínimo real es de interés, el indicador resulta insuficiente para determinar cuán alto o bajo es su nivel. Para esto se debe evaluar el nivel del salario mínimo en comparación con, por ejemplo, el de los salarios de mercado o el valor de la canasta de consumo familiar. En las secciones siguientes se presentan dichas comparaciones para evaluar el nivel del salario mínimo en el Perú.

2. Salario mínimo en relación con los salarios de mercado

La principal fuente de información sobre los salarios de mercado que se utiliza en este capítulo es la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). La ENAH es una encuesta que permite realizar el seguimiento de indicadores de niveles de vida en el Perú. Recoge información de ingresos y gastos de las familias y sirve de fuente de información para la elaboración de las estadísticas de pobreza en el país. Para analizar el empleo, la oferta de trabajo y los ingresos por trabajo a nivel nacional en el Perú es también la principal fuente de información. De 1995 a 2000 la encuesta tuvo cobertura nacional y permitía inferencias a nivel de zona rural⁷ y urbana, y por dominio geográfico en su versión de los cuartos trimestres. Desde 2001, esta encuesta tiene cobertura nacional, por zonas y dominios, y también permite realizar inferencias por departamento.

De 1995 a 2002 la ENAH se realizó trimestralmente, con su propio diseño de muestra cada trimestre, y desde mayo de 2003 se hace de manera continua, con un único diseño de muestra anual. En el modelo de encuesta trimestral cada trimestre tenía una muestra específica y los hogares seleccionados eran visitados durante los tres meses en cuestión. Del mismo modo, cada trimestre del año tenía una temática particular: por ejemplo, el tercer trimestre ponía énfasis en temas de empleo y el cuarto trimestre en medición de gastos para calcular la pobreza, pero en todos los trimestres se consideraba la medición de indicadores demográficos, de educación, salud, y empleo.

En el modelo de encuesta continua existe un único diseño de muestra anual y los hogares seleccionados se distribuyen para ser visitados a lo largo de todo el año. Sin embargo, el diseño permite que en cada trimestre sea posible realizar inferencias nacionales, por zona rural y urbana, y por dominio geográfico, mientras que la muestra anual permite además hacer inferencias a nivel de departamento. En el modelo de encuesta continua, el cuestionario es el mismo todo el año.

Al comparar los salarios de mercado y el salario mínimo se utiliza la información de las ENAH para obtener los ingresos en la ocupación principal de los asalariados privados, hombres y mujeres que trabajan para una empresa privada y de las mujeres que laboran en trabajo doméstico. Se usan los ingresos monetarios de la ocupación principal a precios

⁷ La definición del INEI utilizada en la ENAH considera como rurales los centros poblados con menos de 2.000 habitantes.

locales corrientes (valores nominales a precios locales) durante la semana de referencia (semana anterior a la encuesta). En particular, se emplean los ingresos imputados por el INEI, que corrigen problemas de no respuesta en el reporte de ingresos⁸. Después los ingresos son convertidos a nuevos soles constantes de Lima de octubre de 2012. La conversión a precios constantes de Lima se hace para permitir la comparación de zonas con distinto poder de compra. Para esto se sigue la metodología del INEI, que consiste en deflactar los valores corrientes reportados en cada encuesta y trasladarlos a valores constantes en precios locales en un año base, utilizando los índices de precios al consumidor de las principales ciudades del país, y después en convertir esos valores a precios de Lima con un deflactor espacial del propio INEI. Finalmente, estos valores a precios constantes de Lima se llevan a precios de octubre de 2012 (último mes para el que los datos del índice estaban disponibles al generar las bases de trabajo), utilizando el índice de precios al consumidor de Lima. De otro lado, para obtener el salario mínimo real, se utiliza como deflactor el índice de precios al consumidor de Lima.

Para el cálculo de los ingresos reales de mercado por hora se divide el ingreso mensual real entre las horas de trabajo en la ocupación principal durante la semana de referencia. En la ENAHO se pregunta por las horas de trabajo en la semana de referencia, y por las horas de trabajo en una semana normal cuando el entrevistado no reporta horas en la semana de referencia. Para el cálculo de los ingresos por hora se utilizan las horas trabajadas en la semana de referencia y las horas habituales en aquellos casos donde las horas en la semana de referencia no están disponibles. El salario mínimo por hora se obtiene al dividir el salario mínimo mensual entre 207,84 horas, que corresponde al número de horas que debería trabajar un obrero a jornada completa, es decir, laborando 8 horas diarias durante 6 días a la semana y asumiendo 4,33 semanas por mes.

En el Gráfico 2 se observa la evolución de los salarios de mercado para los asalariados del sector privado y del salario mínimo real. Tanto para el salario promedio como el mediano, los salarios de mercado por mes y por hora de los asalariados privados crecieron entre 2000 y 2003, cayeron en 2004 y 2005, y después volvieron a crecer de 2006 a 2011. Si bien los salarios de mercado de 2011 son superiores a los de 2000, se debe resaltar que recién habrían recuperado el nivel que alcanzaron hacia 2003.

El Gráfico 2 permite apreciar también dos hechos que resultan relevantes para el estudio. En primer lugar, que el valor real del salario mínimo se ha mantenido bastante más cerca del salario mediano, tanto en términos mensuales como por hora. En segundo término, que la brecha entre el salario mínimo y los salarios de mercado se ha mantenido más o menos

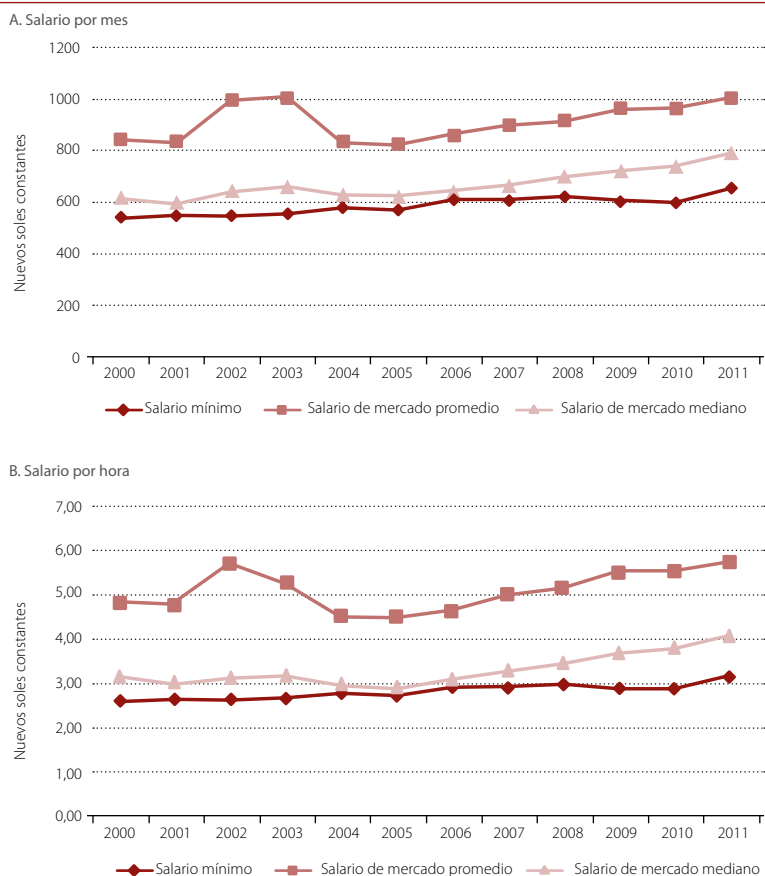
⁸ Desde 2004 la ENAHO ha presentado problemas de no respuesta en la declaración de los ingresos y las horas de trabajo, lo que afectó particularmente a las encuestas de 2004 y en especial de 2005, cuando el 12% de los ocupados remunerados no reportaba ninguno de estos datos. La no respuesta en ingresos ha sido corregida por el INEI mediante un procedimiento de imputación que se aplica a todas las encuestas de forma estandarizada, pero el problema de no respuesta en horas subsiste pues no se hacen correcciones a esta variable. El número de casos con este problema se ha reducido desde entonces, pero todavía se observa un porcentaje cercano a 1,5% de casos con problemas de reporte inclusive.

constante durante el período de análisis, aunque con algunas variaciones en ciertos años, como en 2002 - 2003 y 2009 - 2010 cuando la diferencia se amplía.

Se explora con más detalle cómo ha variado en el tiempo la brecha entre el salario mínimo y el salario de mercado por mes para los asalariados del sector privado en el Cuadro 4. En el caso de los asalariados en empresas del sector privado, al comparar con el salario por mes, se encuentra que el salario mínimo representa una proporción mayor del salario mediano que del salario promedio, como se señaló. El salario mínimo representó una proporción cercana al 63% del salario de mercado promedio en 2000, que aumentó hasta un 67% en 2004 y después se redujo a un 64% en 2011. Una evolución similar se registra en el caso de la relación entre el salario mínimo y el salario de mercado mediano, aunque hacia el final del período es algo menor que al inicio: un 87% en 2000 frente a un 82% en 2011.

Gráfico 2

Perú: Evolución del salario mínimo y del salario de mercado para los asalariados privados, 2000 - 2011



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas nacionales de hogares (ENAH) 2000 - 2002, IV trimestre, ENAH 2003, mayo - diciembre, y ENAH anual 2004 - 2011.

Nota. Valores reales a precios constantes de octubre de 2012.

Al analizar según sexo, se encuentra que el salario mínimo representa una proporción mayor de los salarios de las mujeres, tanto con relación al promedio como a la mediana. La razón entre salario mínimo y salario de mercado se mantuvo bastante constante al comparar el año inicial y final en el caso de los salarios promedio, pero se redujo en el caso de los salarios medianos para los hombres, donde se aprecia una caída desde un 83% en 2000 a un 73% en 2011, mientras que para las mujeres aumentó de un 96% a un 100%.

El salario mínimo según zona de residencia de los trabajadores representa una proporción mayor de los salarios de mercado en zonas rurales. En cuanto a su evolución temporal, se encuentra que la razón del salario mínimo al salario de mercado aumentó ligeramente en las zonas urbanas, pero cayó de manera importante en zonas rurales. La razón del salario mínimo al salario de mercado promedio en zonas rurales se redujo de 119 a 100 de 2000 a 2011 después de haber aumentado a 136 en 2004, mientras que la razón respecto del salario mediano bajó de 142 a 116. Esto sugiere un avance muy significativo de los salarios en zonas rurales respecto de las urbanas. Como se examina más adelante, desde la última década se vienen registrando cambios importantes en la dinámica de las zonas rurales del país, que están relacionados con la evolución positiva de los salarios rurales.

Según la jornada laboral, el salario mínimo representa una proporción mayor de los salarios de mercado en los trabajadores de jornada parcial (menos de 40 horas semanales) respecto de los de jornada completa (entre 40 y 48 horas semanales) y los de sobrejornada (más de 48 horas semanales). La razón del salario mínimo al salario de mercado promedio se redujo para quienes trabajan a jornada parcial y jornada completa, y aumentó para los de sobrejornada. Se observan las mismas tendencias en el caso de los salarios de mercado medianos.

Los salarios mínimos según rama representan una proporción más alta respecto de los salarios de mercado en los trabajadores de la agricultura, seguidos por los del comercio, la construcción y la manufactura, mientras que representan una proporción bastante menor para los trabajadores del sector minería. Un resultado extraño es que el salario mínimo habría aumentado más rápido que los salarios de mercado promedio y mediano en la minería, un sector de altos ingresos. Sin embargo, entre 2000 y 2011, según datos de la ENAHO, se observa un aumento en la participación de trabajadores en empresas de menos de 50 trabajadores en la minería y petróleo. Mientras en 2000 solo un 10% de los asalariados del sector privado en este sector pertenecían a empresas de hasta 49 trabajadores, en 2011 este porcentaje se ha incrementado a un 33%. En particular, el aumento del precio del oro ha fomentado la expansión de las actividades de explotación de minería de pequeña escala y minería artesanal informal, que pueden estar explicando esta evolución. Del mismo modo, con el *boom* de la construcción que se inició a mediados de la década pasada, se han incrementado las actividades de explotación de minería no metálica (canteras de arena, grava y piedra, por ejemplo), y muchas de estas nuevas explotaciones involucran actividades de pequeña escala y de tipo informal en canteras ubicadas en las inmediaciones de las ciudades y en las riberas de los ríos.

En el caso de los asalariados en el trabajo doméstico se registra un incremento en la proporción que el salario mínimo representa de los salarios de mercado, en el promedio y en la mediana. En ambos casos se observa un incremento de la razón de 2000 a 2004, que después se reduce en 2007 y 2011. En el caso del salario promedio, la razón del salario mínimo al salario de mercado aumentó de un 90% en 2000 a un 99% en 2011, mientras que en el salario mediano, lo hizo de un 99% a un 108%.

Según zona de residencia y extensión de la jornada laboral, los patrones que se observan entre grupos son similares a los registrados en los asalariados de empresas del sector privado. En cuanto a las tendencias, la razón se mantiene estable en zonas rurales pero crece en zonas urbanas y en los trabajadores de jornada parcial y sobrejornada, y se mantiene más o menos constante en los asalariados de zonas rurales y en los que trabajan a jornada completa.

En el Cuadro 5 se presenta la evolución de la razón del salario mínimo y el salario de mercado por hora. En líneas generales, si bien las magnitudes difieren, las tendencias son similares a las descritas para el salario por mes, observándose un aumento inicial de 2000 a 2004 y después una reducción posterior hacia 2011.

Al comparar los puntos inicial y final se encuentra que la razón de ingresos por hora promedio se reduce ligeramente para las mujeres mientras que aumenta también levemente para los hombres. Algo similar ocurre cuando se analiza la razón de ingresos por hora medianos de las mujeres, mientras que en el caso de los hombres se aprecia una reducción.

En cuanto al área de residencia, al utilizar la razón de ingresos por hora promedio se encuentra que en las zonas rurales se habría producido un incremento cuando se comparan los valores inicial y final, una evolución distinta a la que se registró para la razón de ingresos mensuales promedio, mientras que en las zonas urbanas sí se mantiene el incremento en la razón al comparar 2000 y 2011. Al analizar la evolución de la razón de ingresos por hora medianos, si bien se observa el mismo patrón de reducción en zonas rurales de 2000 a 2011, también se encuentra una ligera reducción en zonas urbanas en el período. En todos los casos, se verifica un aumento de las razones hasta 2004, que después se reduce de 2007 a 2011.

También se encuentran resultados diferentes al analizar los salarios por hora de las mujeres asalariadas en el trabajo doméstico. A diferencia de lo que ocurre con los ingresos por mes, la razón del salario mínimo al salario de mercado por hora cae ligeramente de 2000 a 2011. Por otro lado, los patrones entre grupos se mantienen en las zonas rurales pero difieren en las zonas urbanas, pues se registra en estas últimas una reducción de la razón entre el salario mínimo y de mercado por hora promedio y mediano. El ordenamiento según tipo de jornada se invierte en la comparación de salarios por hora. En el caso de las trabajadoras domésticas a jornada parcial se observa que el salario mínimo representa una proporción menor respecto del salario de mercado, seguidos por los de jornada completa y de sobrejornada.

Cuadro 4**Perú: Razón del salario mínimo y el salario de mercado por mes, 2000 - 2011**

	Salario mínimo / Salario promedio por mes				Salario mínimo / Salario mediano por mes			
	2000	2004	2007	2011	2000	2004	2007	2011
Asalariados en empresas privadas								
Total	62,5	66,7	65,0	63,8	87,4	90,6	89,2	81,5
Según sexo								
Mujer	76,5	83,1	72,9	79,2	96,4	102,5	103,6	100,2
Hombre	58,6	62,0	62,1	58,1	83,4	86,5	82,2	73,2
Según zona								
Rural	119,3	136,3	130,0	100,1	141,6	156,0	156,9	115,7
Urbana	54,8	60,9	59,3	60,4	76,2	83,9	81,6	78,2
Según jornada								
Parcial	112,5	107,8	115,4	102,6	152,0	140,3	174,3	137,9
Completa	63,1	51,4	56,7	56,4	83,5	88,0	78,6	74,7
Sobrejornada	46,3	57,0	52,2	54,1	64,1	75,1	75,0	69,2
Según rama								
Agricultura	111,0	130,5	133,5	105,3	131,7	155,1	156,9	117,2
Minería	22,1	28,7	29,8	29,8	32,9	39,2	44,8	38,6
Manufactura	61,5	49,9	57,1	64,4	83,5	79,0	78,7	79,0
Construcción	67,9	69,6	67,4	53,0	83,7	87,6	79,2	62,5
Comercio	67,8	81,4	70,5	70,6	86,7	95,1	93,2	86,9
Transporte	42,3	57,0	60,3	59,1	63,2	69,0	75,2	70,1
Otros servicios	54,8	61,9	58,2	62,6	75,9	80,0	81,7	81,3
Asalariados en trabajo doméstico								
Total	89,7	108,1	104,9	99,4	98,8	121,9	114,1	107,5
Según zona								
Rural	125,5	142,3	138,2	119,2	133,5	143,7	153,6	117,1
Urbana	87,5	105,5	102,3	98,0	96,5	118,0	108,8	104,2
Según jornada								
Parcial	147,9	189,8	171,1	147,6	183,8	205,2	205,1	170,5
Completa	96,9	106,6	88,5	94,0	104,0	111,6	100,7	97,5
Sobrejornada	76,3	88,4	91,0	83,0	84,7	93,9	97,1	85,7

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2000, IV trimestre, y ENAHOG anual de 2004, 2007 y 2011.

Nota. La jornada parcial equivale a menos de 40 horas por semana, la jornada completa de 40 a 48 horas semanales, y la sobrejornada es de más de 48 horas por semana. En el caso del servicio doméstico se considera solo a mujeres debido a que los hombres representan un 5% o menos de esta categoría ocupacional.

Cuadro 5**Perú: Razón del salario mínimo y el salario de mercado por hora, 2000 - 2011**

	Salario mínimo / Salario promedio por hora				Salario mínimo / Salario mediano por hora			
	2000	2004	2007	2011	2000	2004	2007	2011
Asalariados en empresas privadas								
Total	52,1	59,0	56,1	53,6	81,6	91,1	86,7	76,3
Según sexo								
Mujer	63,3	67,2	60,1	61,3	88,3	98,9	96,7	87,9
Hombre	48,9	56,3	54,6	50,4	79,6	88,7	82,7	71,1
Según zona								
Rural	68,6	102,9	104,3	75,5	104,5	122,5	126,7	94,6
Urbana	48,6	54,2	51,4	51,3	74,0	85,6	79,9	73,7
Según jornada								
Parcial	41,4	55,7	49,0	43,3	70,5	88,8	87,3	68,8
Completa	59,5	48,1	52,9	52,2	80,7	82,9	75,4	71,0
Sobrejornada	59,4	73,8	67,1	68,7	88,9	99,4	98,2	87,9
Según rama								
Agricultura	76,2	97,5	102,7	78,9	97,0	117,3	123,2	94,9
Minería	26,0	27,0	32,7	30,4	31,8	42,6	49,5	41,8
Manufactura	57,9	47,0	55,8	58,9	79,6	82,8	83,5	80,2
Construcción	56,1	67,2	55,3	46,4	76,3	83,6	76,3	58,8
Comercio	64,9	75,8	65,3	61,9	90,5	101,1	94,7	86,2
Transporte	29,4	57,8	53,6	55,9	82,1	86,3	83,4	73,2
Otros servicios	44,9	48,8	44,2	47,0	64,4	75,3	71,3	71,9
Asalariados en trabajo doméstico								
Total	87,3	99,1	90,5	78,8	106,4	113,7	111,3	97,4
Según zona								
Rural	117,2	132,5	135,4	116,8	142,6	154,0	170,4	135,9
Urbana	85,4	96,5	87,3	76,6	103,3	110,5	106,6	94,3
Según jornada								
Parcial	58,3	68,7	63,6	53,5	82,3	80,1	79,0	70,3
Completa	91,8	101,3	83,8	88,5	100,0	105,6	94,4	91,2
Sobrejornada	104,7	121,4	123,6	108,8	108,7	132,7	132,4	119,2

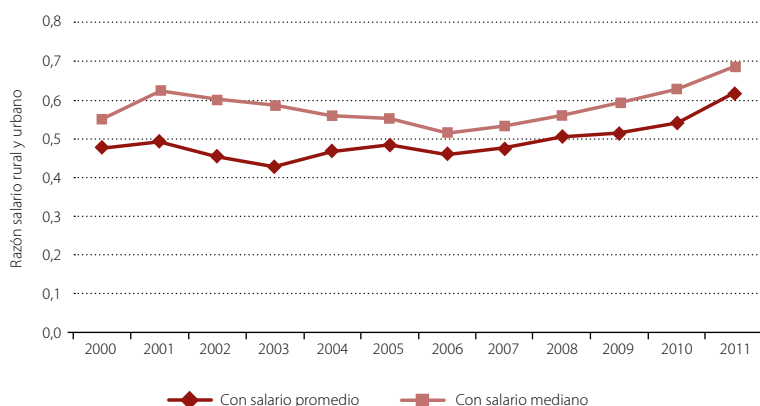
Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2000, IV trimestre, y ENAH anual de 2004, 2007 y 2011.

Notas. La jornada parcial equivale a menos de 40 horas por semana, la jornada completa de 40 a 48 horas semanales, y la sobrejornada es de más de 48 horas por semana. En el caso del servicio doméstico se considera solo a mujeres debido a que los hombres representan un 5% o menos de esta categoría ocupacional.

Para entender los factores que explican la evolución de los ingresos en zonas rurales se sugiere evidencia complementaria. Si bien a lo largo del período de análisis los ingresos de los asalariados del sector privado son más altos en las zonas urbanas que en las rurales, en estas últimas los ingresos han crecido más rápidamente, lo que es consistente con una reducción más acelerada de la razón entre el salario mínimo y el salario de mercado en zonas rurales. Para corroborar esta tendencia, en el Gráfico 3 se presenta la evolución del cociente de ingresos de los asalariados privados en zonas rurales en relación con los ingresos en zonas urbanas, para el promedio y la mediana de ingresos. En particular, se aprecia que la razón de ingresos rurales y urbanos se está incrementando de forma continua desde 2006. Al comparar los ingresos promedio, se encuentra que la razón rural y urbana se incrementó de 0,46 en 2006 a 0,62 en 2011, mientras que si compara la mediana de ingresos la razón rural y urbana aumentó desde 0,52 en 2006 a 0,69 en 2011.

Gráfico 3

Perú: Evolución del salario relativo rural y urbano para asalariados privados, 2000 - 2011



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas nacionales de hogares (ENAH), IV trimestre, 2000-2002, y en las ENAH anuales de 2003 a 2011.

Si se comparan los ingresos reales por mes según dominio geográfico, en el caso de los asalariados del sector privado, incluyendo a los trabajadores domésticos, se confirma que en las zonas rurales de la costa, sierra y selva del país se han experimentado incrementos por sobre los de las zonas urbanas. De 2000 a 2011 los ingresos crecieron un 20% en la costa urbana y un 5% en Lima Metropolitana, mientras que en la costa rural el aumento fue de un 45%. En la sierra urbana los ingresos crecieron un 20% mientras que en la sierra rural aumentaron un 52%, y en la selva urbana el incremento en los ingresos fue de un 13%, por debajo del 31% de la selva rural.

Tendencias similares se observan cuando se analizan los datos de ingresos reales familiares totales per cápita, que incluyen toda fuente de ingreso registrada en la ENAH y que considera

los ingresos laborales en la ocupación principal y secundaria, así como los ingresos de todos los ocupados como asalariados y cuenta propia del hogar. Como se registra en el Cuadro 6, de 2001 a 2010 los ingresos familiares crecieron más rápido en la zona rural que en la urbana, con un 65% y un 40%, respectivamente. En particular, en la selva rural se incrementaron un 51%, en la costa rural un 57% y en la sierra rural un 74%, todas tasas superiores a las observadas en sus contrapartes urbanas. Algo similar se encuentra si se analizan los gastos reales familiares totales per cápita, que tienen crecimientos mayores en la costa rural y la sierra rural respecto de la costa urbana y la sierra urbana, pero a diferencia de lo que ocurre con los ingresos totales, se registra un aumento mayor en la selva urbana que en la selva rural.

Cuadro 6

Perú: Variación porcentual de los ingresos y gastos familiares por persona, años seleccionados de 2001 a 2010 (en porcentajes)

	Ingresos		Gastos	
	2010/2005	2010/2001	2010/2005	2010/2001
Nacional	35,0	44,1	26,3	34,2
Según zona				
Urbana	32,6	40,0	25,8	30,4
Lima Metropolitana	28,2	32,5	25,9	19,3
Resto urbano	37,2	48,5	25,2	43,9
Rural	46,0	65,1	27,4	51,1
Según dominio geográfico				
Costa urbana	32,9	50,4	20,4	42,0
Costa rural	40,7	57,2	25,9	43,7
Sierra urbana	34,5	46,3	25,1	39,5
Sierra rural	45,0	74,1	26,5	52,7
Selva urbana	61,3	47,7	43,8	62,3
Selva rural	56,1	51,3	32,6	54,3
Lima Metropolitana	28,2	32,5	25,9	19,3

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (2011), *Evolución de la pobreza al 2010*.

La evidencia de una mejoría en los ingresos laborales de los asalariados del sector privado, así como de los ingresos y gastos familiares totales en zonas rurales que se encuentra en la información de la ENAHO es compatible con la observada en otras fuentes. Por ejemplo, de acuerdo con datos del Ministerio de Agricultura, los jornales diarios en actividades de explotación agropecuaria se han incrementado con celeridad, especialmente desde mediados de la década pasada, una tendencia que se registra en todos los departamentos del país. Las

estadísticas del Ministerio de Agricultura tienen información sobre el jornal mínimo y máximo por día a precios corrientes y revelan que de 2004 a 2011 los jornales aumentaron un 50% e inclusive en no pocos casos se duplicaron (véase Cuadro A.1 en el Anexo).

Varios estudios dan cuenta de una mejoría en las condiciones de vida en las zonas rurales del país. Por ejemplo, Escobal, Ponce y Hernández (2011) y Hernández y Trivelli (2011), al hacer un seguimiento de largo plazo en comunidades rurales específicas, encuentran un incremento en el dinamismo de sus economías, observándose aumentos en la producción, cierta diversificación de actividades generadoras de ingresos, así como avances en indicadores de calidad de vida. Webb (2012) presenta el estudio reciente más completo sobre lo que ha venido ocurriendo en los últimos años en las zonas rurales del Perú y plantea que estas áreas han experimentado un cambio sustancial, dejando de ser economías estancadas para convertirse en economías muy dinámicas. En particular, a partir de información recogida en una encuesta a las autoridades locales de los 215 distritos de mayor pobreza y ruralidad del país, Webb encuentra que los jornales agrícolas más que se duplicaron utilizando precios constantes de 2011, al pasar desde S/. 8,4 por día en 2001 a S/. 21,3 por día en 2011; en el mismo período, el valor de las tierras agrícolas se triplicó, desde S/. 43.000 por hectárea en 2001 a S/. 126.000 en 2011, mientras que el valor de las viviendas en las inmediaciones de las capitales de distrito se cuadruplicó al aumentar de S/. 67.000 en 2001 a S/. 263.000 en 2011. El autor agrega un cúmulo de evidencia cuantitativa y cualitativa complementaria que apunta hacia una mejoría sustancial en las economías rurales del país.

Existe también evidencia de un proceso de modernización en los métodos de producción agrícola, que ha contribuido a elevar la productividad de la tierra y por tanto los ingresos de las familias rurales. En especial resalta la expansión del uso del riego por aspersión y goteo y de pastos irrigados, así como el uso de reservorios y fitotoldos para conservar el agua, lo que permite pasar desde los cultivos de secano a los de riego durante la campaña agrícola, incluso más allá de la temporada de lluvias. De otro lado, se encuentra que cada vez más familias en zonas rurales tienen residencias múltiples, incluyendo en no pocos casos residencia en las zonas urbanas de sus distritos, compartiendo actividades agrícolas en las parcelas o chacras de sus predios rurales con otras actividades como el comercio o los servicios en sus predios urbanos. De hecho, los ingresos de las familias rurales se han venido diversificando en los últimos diez años, mientras se ha reducido la importancia del ingreso agrícola en su ingreso total.

La explicación que propone y sustenta el estudio de Webb (2012) estriba en la reducción de las distancias. Webb encuentra que el tiempo de viaje desde la capital de distrito de aquellos de mayor pobreza y ruralidad en su encuesta, hacia la ciudad con la que tienen mayor vinculación bajó desde 13,1 horas en 2001 a 5 horas en 2011. Algo similar, se presume, estaría ocurriendo de manera más general en el resto de los distritos rurales del país. Esto se habría producido por la vigorosa expansión de las vías de comunicación, tanto en caminos rurales como en carreteras asfaltadas, que se registra desde mediados de la década de los noventa, que se aceleró desde 2000, y en particular, desde 2005. Webb documenta que de

1950 a 2000 se construyeron 1.000 kilómetros de caminos anuales, pero de 2000 a 2010 se construyeron 5.000 kilómetros por año. En este último período se construyeron 47.380 kilómetros de caminos, una cifra similar a la que se obtiene al sumar la construcción de infraestructura vial de los 50 años previos.

Paralelamente, se ha registrado un aumento de la cobertura de servicios públicos como agua y electricidad, y una notable expansión de las telecomunicaciones y de la telefonía en particular. La población de las zonas rurales se ha beneficiado mucho con la mayor conectividad como señala Beuermann (2011), quien encuentra que la expansión de la telefonía rural habría generado incrementos en la productividad de las explotaciones rurales del país por el mecanismo de información. Esta habría permitido a los productores agropecuarios acceder a menores precios de insumos, reduciendo los costos de producción, y a mayores precios de venta de sus productos, incrementando sus ingresos.

3. Salario mínimo en relación con los umbrales de pobreza

Si el nivel del salario mínimo es alto o bajo dependerá en gran medida de con qué se lo compara. En el caso de su función como mecanismo de protección, una forma de cuantificar la capacidad del salario mínimo para satisfacer las necesidades básicas de los trabajadores y sus familias consiste en compararlo con el valor monetario de la canasta básica de consumo o línea de pobreza. Esta canasta incluye un componente alimentario referido a un nivel socialmente aceptado de productos alimentarios, que permite obtener un volumen mínimo de requerimientos nutricionales por persona; además, incorpora un componente no alimentario, que corresponde a los bienes y servicios que requiere una persona para satisfacer necesidades básicas referidas al alquiler de vivienda, vestido y calzado, cuidados de la salud, servicios de educación, transporte y esparcimiento, entre otras. La canasta básica de consumo se utiliza como criterio para determinar si una persona se encuentra en situación de pobreza, por lo que se denomina también línea de pobreza⁹. Como los bienes y servicios que conforman los componentes alimentarios y no alimentarios de la línea de pobreza, al igual que sus precios, varían según el lugar de residencia, es necesario utilizar líneas de pobreza específicas para zonas rurales y urbanas.

En la comparación del salario mínimo con la línea de pobreza se utilizarán las líneas de pobreza específicas de zonas rurales y urbanas, expresadas en nuevos soles por persona por mes, calculadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En el caso de las líneas de pobreza calculadas por la CEPAL solo ha sido posible obtener información para algunos años específicos, mientras que las líneas de pobreza del INEI están disponibles para el período completo. Los valores de las líneas de pobreza se expresan en nuevos soles corrientes por

⁹ El valor del componente alimentario (canasta básica de alimentos) únicamente se utiliza para determinar si una persona se encuentra en situación de indigencia o pobreza extrema.

persona mensuales, lo que permite hacer una comparación directa con la remuneración mínima vital o salario mínimo, que también está en nuevos soles corrientes por mes.

En el Cuadro 7 se presentan los valores de las líneas de pobreza rural y urbana y la razón del salario mínimo y las líneas de pobreza. En el Gráfico 4 se puede observar la evolución de esta razón en el tiempo. Tanto si se utilizan las líneas calculadas por el INEI o la CEPAL, se encuentra que la razón del salario mínimo y la línea de pobreza es mayor en zonas rurales que en urbanas, debido a que la línea de pobreza rural es menor que la urbana, mientras que el salario mínimo es único. En el caso de las líneas calculadas por el INEI, la línea de pobreza rural representa aproximadamente 0,7 veces la urbana en todo el período de análisis.

Cuando se utilizan las líneas de pobreza del INEI se encuentra que la razón entre el salario mínimo y la línea de pobreza tiene una tendencia creciente de 2000 a 2011, en zonas rurales y urbanas. Como tanto el salario mínimo y las líneas de pobreza aumentaron en este período, la evolución de la razón entre ambos implica que el salario mínimo creció más rápido que los umbrales de pobreza. Por ejemplo, la razón del salario mínimo y la línea de pobreza rural aumentó de 2,5 en 2000 a 3,0 en 2011, mientras que en las zonas urbanas se incrementó de 1,7 a 2,1 en el mismo período.

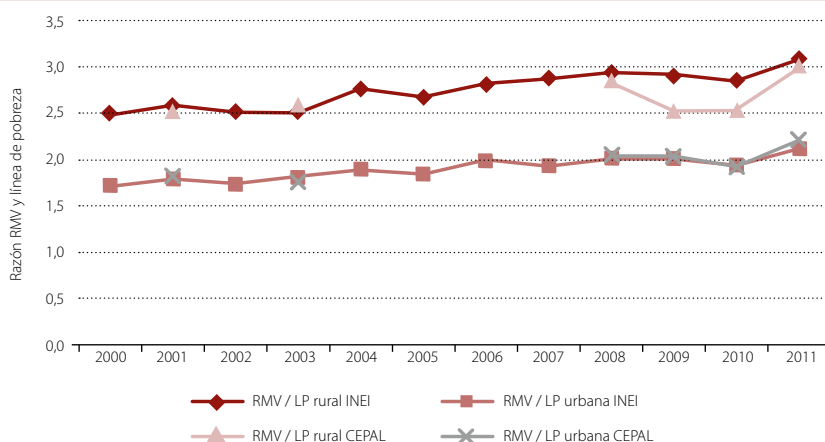
Los resultados de los cálculos utilizando las líneas de pobreza de la CEPAL y del INEI son muy parecidos, con la excepción de las zonas rurales en 2009 y 2010. En esos años la línea de pobreza rural según el cálculo de la CEPAL es bastante mayor que la del INEI y representa 0,81 y 0,76 veces el valor de la línea urbana, mientras que en los otros años representa 0,71 veces la línea urbana.

Cuadro 7
**Perú: Líneas de pobreza según zona de residencia y relación con el salario mínimo,
2000 - 2011**
(nuevos soles corrientes por mes)

	Rural				Urbana			
	Línea de pobreza		RMV/ línea de pobreza		Línea de pobreza		RMV/ línea de pobreza	
	INEI	CEPAL	INEI	CEPAL	INEI	CEPAL	INEI	CEPAL
2000	159		2,50		230		1,73	
2001	159	163	2,58	2,52	230	225	1,78	1,82
2002	163		2,52		236		1,74	
2003	169	164	2,51	2,59	235	241	1,81	1,76
2004	166		2,77		243		1,89	
2005	172		2,67		249		1,85	
2006	178		2,81		252		1,98	
2007	176		2,88		263		1,93	
2008	187	193	2,94	2,85	274	269	2,01	2,04
2009	189	218	2,91	2,52	274	270	2,01	2,04
2010	193	219	2,86	2,53	284	287	1,95	1,93
2011	203	209	3,09	3,00	296	282	2,12	2,22

Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), varios años.

Nota. RMV: Remuneración mínima vital.

Gráfico 4
Perú: Razón del salario mínimo y líneas de pobreza según zona de residencia, 2000 - 2011


Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), varios años.

Nota. RMV: Remuneración mínima vital; LP: Línea de pobreza. Corresponde a la razón entre la RMV y las líneas de pobreza de cada zona según el INEI y la CEPAL.

Sin embargo, la comparación del salario mínimo con la línea de pobreza es incompleta al menos por dos razones. En primer lugar, no se considera que no todos los miembros de una familia trabajan, y que incluso laborando, no todos generan ingresos. Esto es muy relevante en el caso del Perú, donde un 46% de los ocupados trabajan como asalariados (públicos o privados), un 41% de forma independiente o son patronos, y un 14% son trabajadores familiares no remunerados. Por este motivo, resulta necesario tomar en cuenta cuántos miembros del hogar tienen un empleo remunerado o un empleo asalariado. De otro lado, es necesario determinar cuántos de los ocupados tienen un trabajo de jornada completa. En segundo término, tampoco se considera que las necesidades pueden variar entre las familias en función de la estructura etaria de sus integrantes, dado que los patrones de consumo difieren entre adultos y menores de edad. Por ejemplo, un cierto nivel de ingreso que permite satisfacer las necesidades básicas de una familia de dos adultos y dos menores de edad puede resultar insuficiente para una familia de cuatro adultos. Debido a esto, a diferencia del total de miembros por hogar, es necesario establecer una noción de adultos equivalentes en el hogar.

Para hacer frente a estas limitaciones se calcula un salario mínimo de subsistencia (SMS), que en el marco de este estudio se define como el valor de la línea de pobreza por persona multiplicado por el número de adultos equivalentes en el hogar y dividido por el número de asalariados (públicos o privados) de tiempo completo. Sin embargo, en el caso del Perú, dado que menos de la mitad de los ocupados son asalariados, es más adecuado utilizar el número de ocupados remunerados o perceptores de ingresos y de ocupados remunerados a tiempo completo para calcular el SMS¹⁰.

Las líneas de pobreza corresponden a la canasta básica de consumo mensual por persona calculada por el INEI, que se utilizaron previamente y están expresadas en nuevos soles corrientes. Para el cálculo del número de adultos equivalentes se asume que el primer adulto equivale a 1 adulto equivalente, cada adulto adicional equivale a 0,7 adultos equivalentes, y cada menor de edad equivale a 0,5 adultos equivalentes. En el ejercicio se considera como adultos a las personas de 18 y más años de edad, y que una jornada de tiempo completo equivale a 40 horas semanales o más. Además, debido a que en el Perú menos de la mitad de los ocupados trabajan como asalariados, se calcula también un SMS según el número de perceptores de ingresos por hogar que trabajan a jornada completa.

En el Cuadro 8 se pueden observar los cálculos del salario mínimo de subsistencia en zonas rurales y urbanas del Perú. Se encuentran cuatro resultados. En primer lugar, el salario mínimo es insuficiente para la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Al tomar en cuenta el número de adultos equivalentes y de asalariados de jornada completa, el SMS resultante es bastante más alto que el salario mínimo. En zonas rurales el SMS estimado para 2011 equivale a S/. 2.231, mientras que en zonas urbanas equivale a S/. 1.217. En ambos casos

¹⁰

El cálculo del salario mínimo de subsistencia utilizando el número de ocupados remunerados, la línea de pobreza y el número de miembros del hogar, sin utilizar ajustes por adulto equivalente, corresponde a la definición de subempleo por ingresos que se utiliza en el Perú.

es claro que el salario mínimo vigente de S/. 627 mensual promedio resulta insuficiente para satisfacer las necesidades básicas de los trabajadores y sus familiares. En particular, en 2011 se encuentra que el salario mínimo representa solo un 28% del SMS en zonas rurales y un 51% en zonas urbanas.

En segundo término se encuentra que en las zonas rurales el SMS casi duplica al de zonas urbanas, a pesar de que la línea de pobreza es menor que en estas últimas, y el número de adultos equivalentes es similar. Esto ocurre porque el número de asalariados de jornada completa por hogar es muy inferior en zonas rurales, menos de la mitad, lo que impone una carga por asalariado bastante más alta y se refleja en un SMS más elevado.

Cuadro 8

Perú: Salario mínimo de subsistencia, 2000 - 2011

	Rural					Urbana				
	2000	2004	2007	2008	2011	2000	2004	2007	2008	2011
Línea de pobreza INEI (S/.)	159	166	176	187	203	230	243	263	274	296
Personas por hogar	4,65	4,38	4,25	4,27	4,04	4,55	4,39	4,13	4,04	3,96
De 0-5 años	0,68	0,60	0,56	0,54	0,45	0,54	0,43	0,42	0,40	0,37
De 6-17 años	1,55	1,40	1,34	1,33	1,22	1,16	1,10	0,96	0,92	0,86
De 18 y más años	2,42	2,39	2,35	2,40	2,37	2,85	2,86	2,75	2,72	2,73
Adultos equivalentes	3,11	2,97	2,89	2,92	2,80	3,14	3,07	2,91	2,87	2,82
Trabajadores a tiempo completo por hogar										
Asalariados	0,22	0,20	0,25	0,26	0,25	0,57	0,55	0,65	0,68	0,69
Perceptores	0,75	0,69	0,72	0,73	0,68	1,09	1,01	1,14	1,16	1,16
Salario mínimo de subsistencia (SMS)										
Según asalariados (S/.)	2.231	2.421	2.061	2.070	2.231	1.262	1.363	1.175	1.157	1.217
Según perceptores	659	712	712	751	834	661	741	675	675	722
Razón RMV a SMS										
Según asalariados	0,18	0,19	0,25	0,27	0,28	0,31	0,34	0,43	0,48	0,51
Según perceptores	0,60	0,65	0,71	0,73	0,75	0,60	0,62	0,75	0,82	0,87

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENAH 2000), IV trimestre; ENAH anual de 2004, 2007 y 2011.

Nota. Los asalariados incluyen a los trabajadores del sector público. Se considera tiempo completo una jornada semanal de 40 horas o más. RMV: Remuneración mínima vital.

Un tercer resultado de este ejercicio es que el valor del salario mínimo de subsistencia en el Perú varía mucho según si se utiliza el número de asalariados o el de perceptores. En particular, debido a la composición de la PEA ocupada, tiene más sentido calcular el SMS utilizando el número de perceptores. Pero incluso con esa variable, el salario mínimo no cubre el SMS. Debido a que el número de perceptores por hogar duplica o más el número

de asalariados, según el número de perceptores de jornada completa el SMS equivale a la mitad o menos del SMS según el número de asalariados. Además, al utilizar el número de perceptores se encuentra que la relación del salario mínimo y el SMS se torna más parecida en zonas rurales y urbanas que cuando se utiliza el número de asalariados. En 2011, el salario mínimo representaba un 75% del SMS según perceptores en zonas rurales y un 87% en zonas urbanas, es decir, un 15% más frente a un 83% más cuando se utiliza el número de asalariados.

El cuarto resultado de estos cálculos es que al hacer una comparación del salario mínimo con el SMS en el tiempo se encuentra que, a pesar de ser insuficiente, el salario mínimo se ha incrementado más rápidamente que el salario mínimo de subsistencia, en especial desde 2006. En zonas rurales, el salario mínimo pasó de representar un 18% del SMS en el período de 2000 a 2005, a un 26% de 2006 a 2011. En zonas urbanas, el salario mínimo pasó de un 34% del SMS de 2000 a 2005 a un 46% de 2006 a 2011. Se encuentra algo similar al calcular el SMS utilizando el número de perceptores: un incremento de un 61% a un 71% de 2000 a 2005 y 2006 a 2011 en zonas rurales, y de un 61% a un 79% en los mismos períodos en zonas urbanas.

C. INCUMPLIMIENTO POTENCIAL DEL SALARIO MÍNIMO

1. Medición del incumplimiento potencial

El incumplimiento de la regulación del salario mínimo ocurre cuando se observan trabajadores sujetos a esta normativa que perciben remuneraciones por debajo del salario mínimo. La forma de calcular el incumplimiento potencial del salario mínimo para los asalariados del sector privado consistirá en comparar el ingreso en la ocupación principal de la ENAHO con el salario mínimo vigente¹¹. Debido a que el salario mínimo se fija en valores corrientes, nuevos soles, y que es de aplicación nacional para todos los asalariados en empresas del sector privado, se compara el valor nominal del salario mínimo con el valor nominal del ingreso de mercado en la ocupación principal a precios locales corrientes provenientes de la encuesta. Para identificar el valor del salario mínimo que aplica a cada trabajador en las bases de datos de la ENAHO se utiliza la fecha de la entrevista.

Como se indicó anteriormente, además de la remuneración mínima vital, existe también el jornal diario que se aplica a los trabajadores del sector agrario, el ingreso mínimo minero y el ingreso mínimo para los periodistas profesionales. En este capítulo se utilizará la remuneración mínima vital como valor de referencia del salario mínimo para efectuar los cálculos del incumplimiento potencial del salario mínimo. Esto no es problemático para los trabajadores del sector agrario, pues al transformar el jornal diario a valores mensuales

¹¹ Ya se indicó que los trabajadores del hogar no están sujetos a la normativa del salario mínimo. Sin embargo, como constituyen un grupo de baja protección, se calcula de manera referencial el incumplimiento existente.

utilizando jornadas típicas, se obtiene un valor similar a la RMV. En rigor, el salario mínimo por día se obtiene al dividir la RMV por 30. El jornal diario del sector agrario se fijó en S/. 16 en octubre de 2000, y desde entonces se actualiza en la misma proporción que los incrementos de la RMV. En octubre de 2000, la RMV vigente era S/. 410 y, en consecuencia, el salario mínimo diario era S/. 13,67. Así, el jornal diario agrario es un 17% superior al salario mínimo diario. Sin embargo, si el trabajador agrario labora 26 días por mes (6 x 4,33) se obtiene un ingreso mensual similar al valor del salario mínimo. Por ejemplo, al multiplicar el jornal diario vigente para el sector agrario se obtiene un ingreso mensual de S/. 760 en comparación con una RMV de S/. 750. Por esta razón, todos los cálculos se han hecho con la RMV mensual y su equivalente por horas utilizando las horas de un obrero a jornada completa, incluso en zonas rurales.

En los casos del ingreso mínimo minero y de los periodistas profesionales, su valor es bastante mayor al de la RMV y por tanto al utilizar esta última como base para el cálculo se puede subestimar el incumplimiento. Sin embargo, dado el número de trabajadores en este sector y ocupación específica no debería cambiar demasiado la estimación de la población objetivo total.

Los cálculos para medir el nivel de incumplimiento de la regulación del salario mínimo se efectuaron utilizando el salario mensual y el salario por hora, este último con la finalidad de equiparar los ingresos de trabajadores que tienen diferentes jornadas. Para obtener el salario mínimo por hora empleado en la estimación del incumplimiento, se toman como referencia las horas de trabajo por mes de un obrero que trabaja a tiempo completo.

Ambas formas de calcular el incumplimiento, según salarios por mes o por hora, pueden ofrecer resultados con niveles y distribuciones diferentes del incumplimiento, como en efecto es el caso. En el Cuadro 9 se pueden observar los cálculos del incumplimiento del salario mínimo en 2011: resulta más elevado cuando se utiliza el salario por mes que cuando se usa el salario por hora (un 39% y un 34%, respectivamente). Si se utiliza el salario por mes, el incumplimiento se concentra en los asalariados privados de jornada parcial (menos de 40 horas por semana). Estos últimos representan un 52% de los asalariados en situación de incumplimiento, seguidos por los asalariados de jornada completa (de 40 a 48 horas por semana) con un 26% y los de sobrejornada (más de 48 horas por semana) con un 22%. Este mismo ordenamiento se observa en la incidencia del incumplimiento. Los asalariados de jornada parcial son quienes tienen la mayor incidencia, con un 68%, seguidos por los de jornada completa (30%) y los de sobrejornada (24%). Por el contrario, si se utiliza el salario por hora, el incumplimiento se concentra en los asalariados de sobrejornada, que representan un 48% de aquellos en situación de incumplimiento, seguidos por los de jornada parcial (27%) y los de jornada completa (25%). La incidencia también difiere cuando se utiliza el salario por hora, siendo más alta en los asalariados de sobrejornada con un 44%, seguidos por los de jornada parcial (31%) y los de jornada completa (26%).

Cuadro 9**Perú: Distribución e incidencia del incumplimiento del salario mínimo, 2011
(en porcentajes)**

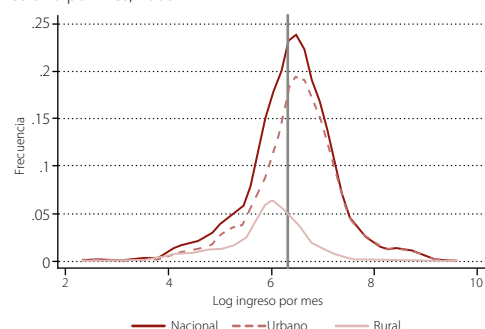
	Según salario por mes			Según salario por hora		
	Distribución asalariados	Ganan menos RMV		Distribución asalariados	Ganan menos RMV	
		Distribución	Incidencia		Distribución	Incidencia
Asalariados del sector privado	100,0	100,0	39,1	100,0	100,0	34,0
Parcial	29,6	51,7	68,3	29,6	26,7	30,7
Completa	33,5	25,9	30,3	33,5	25,3	25,7
Sobrejornada	36,9	22,4	23,7	36,9	48,0	44,2
Asalariados en empresas privadas	100,0	100,0	37,8	100,0	100,0	32,9
Parcial	29,5	52,5	67,5	29,5	27,5	30,7
Completa	34,3	26,5	29,3	34,3	25,7	24,7
Sobrejornada	36,3	21,0	21,8	36,3	46,7	42,3
Asalariados en trabajo doméstico	100,0	100,0	56,1	100,0	100,0	49,4
Parcial	31,7	44,4	78,7	31,7	19,2	30,0
Completa	22,9	20,4	50,0	22,9	21,2	45,7
Sobrejornada	45,4	35,2	43,5	45,4	59,5	64,8

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) anual 2011.

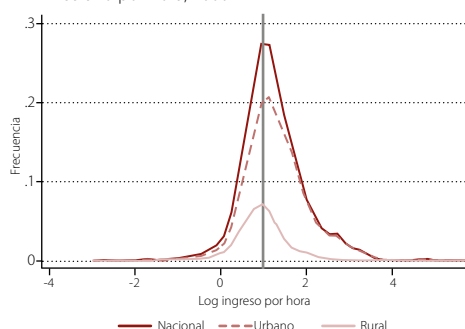
En el Gráfico 5 se puede apreciar el nivel de incumplimiento del salario mínimo en los salarios del sector privado durante 2000 y 2011. Se presenta la distribución de los salarios por mes y hora para el agregado nacional y según zona rural y urbana, y se los compara con la RMV vigente. Una proporción significativa de los salarios de los asalariados privados se sitúa bajo el salario mínimo vigente en cada año. Esto ocurre tanto en la distribución del ingreso por mes como en la del ingreso por hora. También se observa que en las zonas rurales una mayor proporción de los salarios se sitúa bajo el salario mínimo.

Gráfico 5**Perú: Distribución de ingresos de asalariados del sector privado y salarios mínimos, 2000 y 2011**

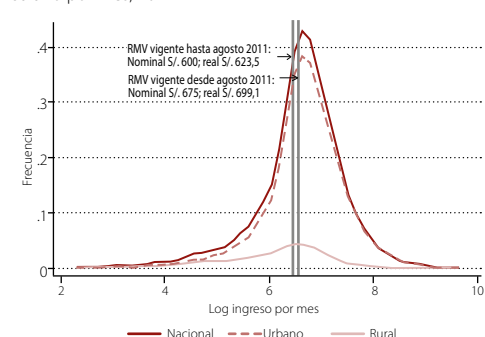
Salario por mes, 2000



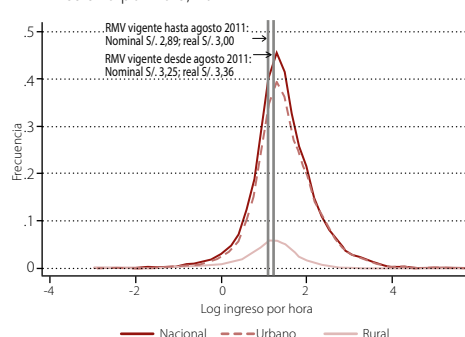
Salario por hora, 2000



Salario por mes, 2011



Salario por hora, 2011



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2000, IV trimestre; ENAH anual 2011.

Nota. Las líneas verticales indican el valor del salario mínimo.

Varios estudios durante la década pasada han analizado los efectos del salario mínimo en el mercado de trabajo en el Perú y en Lima Metropolitana utilizando la Encuesta Permanente de Empleo (EPE)¹². Se ha puesto énfasis en analizar sus efectos sobre los niveles y la distribución de ingresos laborales, así como en el empleo y su nivel de formalidad e informalidad.

En cambio, el tema específico del cumplimiento del salario mínimo no ha sido abordado en detalle, aunque varios estudios previos han estimado su incumplimiento potencial como parte de la descripción de la situación del mercado laboral y de los salarios de mercado respecto del salario mínimo. Por ejemplo, Céspedes (2004) estima que un 42% de los

¹²

La Encuesta Permanente de Empleo (EPE), que realiza el INEI desde 2001, se aplica solo en Lima Metropolitana, pero tiene la ventaja de ser un estudio tipo panel, en el que se visita al menos en dos oportunidades la misma vivienda durante un año. Con la EPE es posible observar a los mismos trabajadores antes y después de un cambio del salario mínimo. Esto ha permitido que se lleven a cabo varios estudios que analizan los efectos del salario mínimo, aunque restringidos a Lima Metropolitana.

asalariados públicos y privados percibían una remuneración mensual menor al salario mínimo vigente en 2002. Su estimación utiliza información de la ENAHO 2002 (cuarto trimestre) y se restringe a la población ocupada de 25 a 40 años de edad, cuya jornada laboral es de al menos 40 horas semanales.

Jaramillo y López (2006) exploran también el incumplimiento potencial del salario mínimo en Lima Metropolitana utilizando la ENAHO y la EPE, pero restringen el cálculo a los asalariados públicos y privados con jornadas de al menos 35 horas semanales. Jaramillo (2012) revisa el estudio previo y con base en la ENAHO de 2009 incorpora estimaciones de incumplimiento para el ámbito nacional del mismo grupo de trabajadores, encontrando tasas de incumplimiento elevadas, que alcanzan o exceden el 50% en la mitad de las regiones (departamentos) del país.

La Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (2006) presenta la distribución de los asalariados privados según varios rangos de ingresos, lo que permite estimar el nivel de incumplimiento potencial del salario mínimo. Utilizando los datos reportados en el anexo del documento se estimó que el incumplimiento del salario mínimo para los asalariados del sector privado fue de un 34,8% a nivel nacional, un 28,5% en las zonas urbanas, y un 69,6% en las zonas rurales. En este caso se utilizó información de la ENAHO continua para mayo de 2003 a abril de 2004, y se restringió el cálculo a los trabajadores con una jornada laboral de al menos 40 horas semanales. Este estudio también presenta estimaciones del incumplimiento potencial en los asalariados del sector privado a jornada completa en Lima Metropolitana, que ascendió a un 11,7% en 2003 y a un 15,1% en 2004.

El único estudio que no restringe la estimación a los trabajadores de jornada completa es Chacaltana (2006). El autor reporta estimaciones del incumplimiento potencial usando los ingresos por hora del mes anterior y los meses posteriores al aumento del salario mínimo de septiembre de 2003. Aunque la estimación se realiza para todos los ocupados con ingresos, se reporta información específica para los asalariados en empresas del sector privado y en el sector público. Excluyendo Lima Metropolitana, el incumplimiento para asalariados en empresas del sector privado en zonas urbanas se estimó en un 37% durante el mes previo al ajuste (agosto de 2003), mientras que en Lima Metropolitana se calculó en un 23%; doce meses después, en septiembre de 2004, el incumplimiento potencial se estimó en un 49% y un 22%, respectivamente.

Otros estudios, como Del Valle (2009) y Saavedra (2005), también presentan estimaciones del incumplimiento potencial del salario mínimo en el Perú encontrando niveles bastante elevados de incumplimiento. Sin embargo, estos estudios basan sus estimaciones en el total de ocupados y no solo en los asalariados privados.

2. Evolución del incumplimiento del salario mínimo

La evolución del incumplimiento del salario mínimo en el ámbito nacional y según zona de residencia durante la década anterior y hasta 2011 se presenta en el Cuadro 10 con detalle. En líneas generales, se observa un incremento inicial de 2000 a 2004 y una reducción posterior hacia 2011, con un nivel de incumplimiento en este último año menor al de 2000, salvo en el caso de los asalariados en el trabajo doméstico cuando se utiliza el salario por mes.

Cuadro 10

**Perú: Incumplimiento del salario mínimo según zona de residencia, 2000 - 2011
(en porcentajes)**

	Según salario por mes			Según salario por hora		
	Nacional	Rural	Urbano	Nacional	Rural	Urbano
Asalariados del sector privado						
2000	49,2	81,3	40,4	43,8	68,1	37,2
2004	49,5	84,3	43,4	45,2	77,8	39,5
2007	47,0	81,1	40,7	45,3	77,2	39,3
2011	39,1	63,9	35,4	34,0	54,4	31,0
Asalariados en empresas privadas						
2000	48,2	81,1	38,4	42,1	67,5	34,6
2004	47,7	83,7	41,0	43,6	76,9	37,4
2007	45,4	80,3	38,6	43,6	76,1	37,3
2011	37,8	63,3	33,9	32,9	53,1	29,7
Asalariados en trabajo doméstico						
2000	59,0	87,6	56,4	60,4	84,2	58,2
2004	65,1	93,7	62,2	59,3	90,5	56,1
2007	62,4	93,8	59,1	60,9	94,6	57,2
2011	56,1	75,4	54,4	49,4	82,4	46,4

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2000, IV trimestre; ENAHOG anual de 2004, 2007 y 2011.

La tasa de incumplimiento según el salario por mes a nivel nacional para el total de asalariados del sector privado se mantuvo constante entre inicios y mediados de la década pasada y después experimentó una caída hacia 2011, quedando al final del período por debajo de su nivel inicial en 2000: un 39% en 2011 frente a un 49% en 2000. Una evolución similar a la nacional se encuentra en las zonas rurales y urbanas, aunque en ambos casos con un aumento inicial hacia mediados de la década y una caída posterior que deja a la tasa de incumplimiento del final del período por debajo de la inicial. Sin embargo, la reducción fue

mayor en las zonas rurales que en las urbanas: cayó de un 81% a un 64% en las primeras y de un 40% a un 35% en las segundas. Las mismas tendencias se observan si se concentra el análisis en los asalariados de empresas privadas, dado que estos representan entre el 90% y el 93% de los asalariados del sector privado. En el caso de las mujeres que se desempeñan en el trabajo doméstico se aprecia una evolución similar a la experimentada por los asalariados en empresas del sector privado, con un aumento del incumplimiento de 2000 a 2004 y una disminución posterior.

Si se emplea el salario por hora para calcular el incumplimiento del salario mínimo se encuentran los mismos patrones en el ámbito nacional y según zona. En todos los casos se registra la misma tendencia de incremento inicial y caída posterior, con una tasa de incumplimiento en 2011 por debajo de la de 2000. Por ejemplo, en el total de asalariados del sector privado, el incumplimiento a nivel nacional disminuyó de un 44% en 2000 a un 34% en 2011 a nivel nacional, de un 68% a un 54% en zonas rurales y de un 37% a un 31% en zonas urbanas.

La evolución del incumplimiento del salario mínimo respecto de la razón del salario mínimo y el salario del mercado por mes y por hora se presenta en el Gráfico 6. En general, el incumplimiento registra una tendencia similar a la razón del salario mínimo y el salario de mercado, y se ha reducido desde mediados de la década pasada hasta 2011 inclusive. Sin embargo, mientras que en los dos últimos años la razón entre el salario mínimo y el salario de mercado aumentó, el porcentaje de incumplimiento se mantuvo más o menos constante. Desde 2009 las empresas de tres y más trabajadores inscritas en el registro tributario están obligadas a reportar sus planillas al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), pero es la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT), la autoridad tributaria, que registra la información de planillas que tiene carácter de declaración jurada. Antes, las empresas debían enviar al MTPE la hoja resumen de planillas, pero el cumplimiento solo se garantizaba para las empresas más grandes a las que el Ministerio podía hacer un seguimiento. Con la planilla electrónica, y por el poder coactivo de la SUNAT, la contabilidad de las empresas se ha venido sincerando y muchos trabajadores han ingresado a las planillas.

Debido a que los ingresos laborales calculados a partir de la información en las encuestas de hogares pueden contener errores de medición por problemas en los reportes o en la forma como los entrevistados interpretan las categorías remunerativas correspondientes, la medición del nivel de incumplimiento también es susceptible de equivocaciones. La metodología propuesta para el estudio regional y que se aplica en este capítulo consiste en usar la distribución del ingreso por rangos del salario mínimo para detectar el incumplimiento potencial con la regulación.

Gráfico 6**Perú: Evolución del incumplimiento del salario mínimo y razón del salario mínimo al salario de mercado, 2000 - 2011**

Salario por mes



Salario por hora



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0 2000), IV trimestre; ENAH0 anuales 2004 - 2011.

En los cuadros 11 y 12 se puede observar la evolución de la distribución de ingresos por mes y hora de los asalariados privados según rangos del salario mínimo a nivel nacional. Como existe falta de reporte de ingresos en la semana de referencia (por ejemplo, para aquellos que tenían empleo, pero no estuvieron trabajando debido a licencia sin goce de haberes, espera de inicio del trabajo y otras situaciones), y en algunos casos no hay reporte de las horas trabajadas en esa semana, se incluye además de los rangos del salario mínimo, una categoría que agrupa a los asalariados sin reporte de ingreso por mes u hora. Para estos trabajadores no es posible determinar si perciben más o menos del salario mínimo vigente, pero se les

considera en el total de asalariados. En todo caso, el porcentaje de asalariados para los que no se puede determinar su ingreso por mes u hora es muy reducido¹³ y representa menos del 0,5% del total de asalariados del sector privado. En ambos cuadros la primera columna reproduce la tasa de incumplimiento y muestra el porcentaje de asalariado privados por año que perciben un salario por mes u hora inferior al salario mínimo vigente.

Si se utilizan los salarios por mes, se encuentra que más de la mitad de los asalariados privados perciben un ingreso inferior a 1,25 veces el salario mínimo, aunque este porcentaje se ha reducido de un 51% a un 45% de 2000 a 2011. Al mismo tiempo se encuentra que solo el 20% o menos de los asalariados privados perciben salarios que son más del doble del salario mínimo, aunque en la comparación de 2000 y 2011 se observa un incremento en este porcentaje, de un 17% a un 20% para el total de asalariados, de un 19% a un 21% para los asalariados en empresas privadas, mientras que para las asalariadas en trabajo doméstico este se redujo de un 6% a un 4%. En el caso particular de las mujeres asalariadas en el trabajo doméstico resalta que un 94% o más percibe ingresos mensuales por debajo de dos salarios mínimos.

Según salarios por hora, como se observa en el Cuadro 12, se encuentra que en 2000 cerca de un 59% percibía ingresos inferiores a 1,25 veces el salario mínimo, porcentaje que se redujo a un 50% en 2011. Para los asalariados en empresas privadas este porcentaje bajó de un 57% a un 49%, mientras que los asalariados en trabajo doméstico pasaron de un 76% a un 64% entre ambos años. Con ingresos por hora también se encuentra que una proporción algo mayor de los asalariados privados percibe más de dos veces el salario mínimo, y que este porcentaje se ha incrementado al comparar 2000 y 2011, incluso para los asalariados en trabajo doméstico, donde se registra un aumento de un 6% a un 11%.

En los cuadros 13 y 14 se presenta la evolución del incumplimiento potencial en zonas rurales según cálculos con base en el ingreso por mes y hora. Nuevamente se encuentra un incremento inicial de 2000 a 2004 y después una reducción de 2004 a 2011. Al comparar 2000 y 2011, según el cálculo basado en los ingresos por mes, se encuentra que el porcentaje de asalariados del sector privado que gana menos de 1,25 veces el salario mínimo en zonas rurales se redujo de un 90% a un 76%. Para los asalariados en empresas del sector privado este porcentaje se redujo de un 90% a un 75%, mientras que para las mujeres en trabajo doméstico bajó de un 97% a un 91%.

Según ingresos por hora se observa también un incremento entre 2000 y 2004 y una reducción posterior en el porcentaje de trabajadores que perciben menos de 1,25 veces el salario mínimo. La comparación de 2000 y 2011 indica que el porcentaje de asalariados en empresas del sector privado que percibía menos de 1,25 veces el salario mínimo se redujo

¹³ Como se señaló, en las ENAHO de 2004 y 2005 se produjeron muchos casos de no respuesta en ingresos y horas. En 2004 hubo una concentración de casos de no respuesta especialmente en las horas de trabajo.

de 81% a 69%, pero se mantuvo constante en 91% para las mujeres asalariadas del trabajo doméstico.

En los cuadros 15 y 16 se puede observar la evolución del incumplimiento potencial en zonas urbanas. A diferencia de lo que se encuentra para el incumplimiento calculado como los casos en que el ingreso de mercado por mes está por debajo del salario mínimo por mes, cuando se utiliza el criterio de 1,25 veces el salario mínimo como valor de corte, el porcentaje de asalariados situados bajo este valor aumentó primero entre 2000 y 2004 y se redujo después hacia 2011. Sin embargo, al comparar los años inicial y final se constata que en zonas urbanas el incumplimiento potencial no se habría reducido tanto o aumentó muy ligeramente entre 2000 y 2011 cuando se usa el corte de 1,25 veces el salario mínimo. Para los asalariados en empresas del sector privado, el porcentaje que percibían menos de 1,25 veces el salario mínimo disminuyó de un 52% a un 50%, pero se mantuvo casi constante para las mujeres asalariadas del trabajo doméstico, pasando de un 67% a un 68%. Esto ocurre porque mientras que el porcentaje de asalariados que percibían menos del salario mínimo sí bajó entre ambos años, el porcentaje que percibía entre 1 y 1,25 veces el salario mínimo aumentó al comparar 2000 y 2011, tanto para los asalariados en empresas del sector privado (de un 14% a un 16%), como para las mujeres asalariadas en trabajo doméstico (de un 11% a un 14%).

Sin embargo, sí se observa una caída del incumplimiento potencial cuando se utilizan los ingresos por hora y el criterio de corte de 1,25 veces el salario mínimo, tanto para los asalariados de empresas del sector privado como para las mujeres asalariadas del trabajo doméstico. Nuevamente se encuentra un incremento inicial hacia 2004 y una reducción posterior hacia 2011. En particular, el porcentaje de asalariados en empresas privadas que ganan menos de 1,25 veces el salario mínimo por hora disminuyó de un 50% en 2000 a un 46% en 2011, mientras que para las mujeres que laboran en el trabajo doméstico este porcentaje se redujo de un 75% a un 62%.

La reducción del incumplimiento del salario mínimo está ocurriendo en el contexto de una expansión económica sin precedentes de la economía peruana. De 2000 a 2011, el producto interno bruto (PIB) a precios constantes se ha multiplicado 1,8 veces, mientras que el PIB per cápita se ha multiplicado 1,6 veces. Díaz (2009) analiza la evolución del mercado laboral peruano en el período de contracción, de 1997 a 2001, y en el de auge, de 2002 a 2009, encontrando que el empleo remunerado, el empleo formal y los ingresos aumentaron de modo significativo a partir de 2006. Esto resulta consistente con las disminuciones del incumplimiento del salario mínimo desde mediados de la década pasada encontradas en este capítulo.

Cuadro 11**Perú: Distribución de los asalariados privados según ingresos por mes, 2000 - 2011**

	Rangos de salario mínimo (SM)					No reporta ingreso
	<1 SM	1-1.25 SM	1.25-1.5 SM	1.5-2 SM	>2 SM	
Asalariados del sector privado						
2000	49,2	12,2	9,2	12,0	17,3	0,2
2004	49,5	13,4	11,1	12,4	13,3	0,4
2007	47,0	14,1	10,3	11,9	16,4	0,3
2011	39,1	15,6	12,5	13,2	19,5	0,1
Asalariados en empresas privadas						
2000	48,1	12,4	9,1	11,7	18,5	0,2
2004	47,7	13,4	11,3	12,9	14,4	0,4
2007	45,4	14,4	10,2	12,0	17,8	0,3
2011	37,8	15,8	12,4	13,3	20,6	0,1
Asalariados en trabajo doméstico						
2000	59,0	10,4	9,5	15,2	5,9	0,0
2004	65,1	13,8	9,4	8,1	3,7	0,0
2007	62,4	12,0	11,1	10,7	3,8	0,0
2011	56,1	13,9	13,6	12,0	4,4	0,0

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0 2000), IV trimestre; ENAH0 anual 2004, 2007 y 2011.

Cuadro 12**Perú: Distribución de los asalariados privados según ingresos por hora, 2000 - 2011**

	Rangos de salario mínimo (SM)					No reporta ingreso
	<1 SM	1-1.25 SM	1.25-1.5 SM	1.5-2 SM	>2 SM	
Asalariados del sector privado						
2000	43,8	14,8	10,1	12,3	18,9	0,2
2004	45,2	13,5	7,8	8,9	15,1	9,4
2007	45,3	13,6	9,5	11,2	18,4	2,1
2011	34,0	16,4	12,2	13,5	23,7	0,2
Asalariados en empresas privadas						
2000	42,1	14,7	10,1	12,7	20,2	0,2
2004	43,6	13,4	7,8	9,2	16,3	9,9
2007	43,6	13,7	9,7	11,2	19,6	2,2
2011	32,9	16,6	12,2	13,6	24,6	0,2
Asalariados en trabajo doméstico						
2000	60,4	15,6	9,8	7,9	6,3	0,0
2004	59,3	14,8	8,5	6,7	5,4	5,5
2007	60,9	12,8	7,8	10,6	7,4	0,6
2011	49,4	14,7	12,6	11,9	11,4	0,0

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0 2000), IV trimestre; ENAH0 anual 2004, 2007 y 2011.

Cuadro 13**Perú rural: Distribución de los asalariados privados según ingresos por mes, 2000 - 2011**

	Rangos de salario mínimo (SM)					No reporta ingreso
	<1 SM	1-1.25 SM	1.25-1.5 SM	1.5-2 SM	>2 SM	
Asalariados del sector privado						
2000	81,3	8,8	4,1	4,0	1,6	0,2
2004	84,3	7,6	3,1	2,8	2,0	0,3
2007	81,1	7,9	3,7	3,6	3,6	0,1
2011	63,9	12,2	8,4	8,4	7,0	0,1
Asalariados en empresas privadas						
2000	81,0	8,8	4,2	4,1	1,7	0,2
2004	83,7	7,7	3,2	3,0	2,2	0,3
2007	80,3	8,2	3,9	3,8	3,7	0,1
2011	63,3	12,1	8,5	8,7	7,3	0,1
Asalariados en trabajo doméstico						
2000	87,6	9,2	3,2	0,0	0,0	0,0
2004	93,7	5,3	1,0	0,0	0,0	0,0
2007	93,8	3,4	0,9	1,0	0,9	0,0
2011	75,4	15,0	5,7	3,0	0,9	0,0

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0 2000), IV trimestre; ENAH0 anual 2004, 2007 y 2011.

Cuadro 14**Perú rural: Distribución de los asalariados privados según ingresos por hora, 2000 - 2011**

	Rangos de salario mínimo (SM)					No reporta ingreso
	<1 SM	1-1.25 SM	1.25-1.5 SM	1.5-2 SM	>2 SM	
Asalariados del sector privado						
2000	68,1	13,4	5,9	4,8	7,6	0,2
2004	77,8	9,2	4,0	3,9	4,3	0,9
2007	77,2	9,4	4,8	3,9	4,3	0,5
2011	54,4	15,5	10,3	9,8	10,0	0,1
Asalariados en empresas privadas						
2000	67,5	13,7	6,0	5,0	7,6	0,2
2004	76,9	9,7	4,0	4,0	4,4	0,9
2007	76,1	9,8	5,1	4,1	4,4	0,5
2011	53,1	15,8	10,5	10,0	10,4	0,1
Asalariados en trabajo doméstico						
2000	84,2	6,5	1,9	0,0	7,5	0,0
2004	90,5	1,9	3,7	1,4	1,5	0,9
2007	94,6	2,9	0,0	0,5	1,9	0,2
2011	82,4	8,1	4,1	4,0	1,4	0,0

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0 2000), IV trimestre; ENAH0 anual 2004, 2007 y 2011.

Cuadro 15**Perú urbano: Distribución de los asalariados privados según ingresos por mes, 2000 - 2011**

	Rangos de salario mínimo (SM)					No reporta ingreso
	<1 SM	1-1.25 SM	1.25-1.5 SM	1.5-2 SM	>2 SM	
Asalariados del sector privado						
2000	40,4	13,2	10,5	14,2	21,6	0,1
2004	43,4	14,4	12,5	14,1	15,2	0,4
2007	40,7	15,3	11,5	13,5	18,8	0,3
2011	35,4	16,2	13,1	13,9	21,4	0,1
Asalariados en empresas privadas						
2000	38,4	13,5	10,6	13,9	23,5	0,1
2004	41,0	14,4	12,8	14,7	16,7	0,5
2007	38,6	15,6	11,4	13,7	20,5	0,3
2011	33,9	16,3	13,0	14,0	22,7	0,1
Asalariados en trabajo doméstico						
2000	56,4	10,5	10,1	16,6	6,4	0,0
2004	62,2	14,6	10,2	8,9	4,1	0,0
2007	59,1	12,9	12,2	11,8	4,1	0,0
2011	54,4	13,8	14,3	12,8	4,8	0,0

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0 2000), IV trimestre; ENAH0 anual 2004, 2007 y 2011.

Cuadro 16**Perú urbano: Distribución de los asalariados privados según ingresos por hora, 2000 - 2011**

	Rangos de salario mínimo (SM)					No reporta ingreso
	<1 SM	1-1.25 SM	1.25-1.5 SM	1.5-2 SM	>2 SM	
Asalariados del sector privado						
2000	37,2	15,1	11,2	14,3	22,0	0,1
2004	39,5	14,3	8,5	9,8	17,0	10,9
2007	39,3	14,4	10,4	12,5	21,0	2,3
2011	31,0	16,6	12,5	14,0	25,8	0,2
Asalariados en empresas privadas						
2000	34,6	15,0	11,3	15,0	24,0	0,1
2004	37,4	14,1	8,4	10,1	18,5	11,5
2007	37,3	14,5	10,6	12,6	22,5	2,5
2011	29,7	16,7	12,5	14,1	26,9	0,2
Asalariados en trabajo doméstico						
2000	58,2	16,5	10,6	8,6	6,2	0,0
2004	56,1	16,1	8,9	7,2	5,8	5,9
2007	57,2	13,9	8,6	11,7	8,0	0,6
2011	46,4	15,3	13,4	12,6	12,3	0,0

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0 2000), IV trimestre; ENAH0 anual 2004, 2007 y 2011.

La tasa de incumplimiento desagregada según algunas características de los trabajadores se presenta en el Cuadro 17. Se puede observar que en el caso de los asalariados en empresas privadas, las mujeres y los asalariados en zonas rurales tienen mayores tasas de incumplimiento del salario mínimo, tanto si se utiliza el salario por mes como el salario por hora, aunque las diferencias son bastante más marcadas en zonas rurales y urbanas que en mujeres y hombres.

Cuadro 17**Perú: Tasa de incumplimiento del salario mínimo según sexo, zona y rama, 2000 - 2011**

	Según salario por mes				Según salario por hora			
	2000	2004	2007	2011	2000	2004	2007	2011
Asalariados en empresas privadas								
Total	48,2	47,7	45,4	37,8	42,1	43,6	43,6	32,9
Según sexo								
Mujer	54,1	55,2	55,6	51,3	45,0	47,4	50,6	42,4
Hombre	46,0	44,7	40,9	30,9	41,1	42,1	40,6	28,0
Según zona								
Rural	81,1	83,7	80,3	63,3	67,5	76,9	76,1	53,1
Urbana	38,4	41,0	38,6	33,9	34,6	37,4	37,3	29,7
Según rama								
Agricultura	79,7	80,9	80,9	65,6	62,2	72,4	73,5	52,0
Minería	6,2	15,0	17,6	8,6	11,1	14,6	16,0	6,7
Manufactura	41,6	34,3	34,3	32,3	35,8	33,5	38,7	33,4
Construcción	44,4	43,6	39,1	24,7	32,7	38,9	33,8	19,8
Comercio	47,4	51,6	46,2	40,9	48,1	47,8	48,9	40,4
Transporte	26,5	30,4	35,4	30,0	36,6	39,6	39,1	30,5
Otros servicios	37,6	38,9	39,9	36,5	32,0	31,5	33,5	28,0
Asalariados en trabajo doméstico								
Total	59,0	65,1	62,4	56,1	60,4	59,3	60,9	49,4
Según zona								
Rural	87,6	93,7	93,8	75,4	84,2	90,5	94,6	82,4
Urbana	56,4	62,2	59,1	54,4	58,2	56,1	57,2	46,4

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG 2000), IV trimestre; ENAHOG anual 2004, 2007 y 2011.

Cuando se explora la incidencia del incumplimiento según ramas utilizando el salario por mes, se encuentra que esta es más elevada en las actividades de agricultura, seguida por las de comercio, manufactura y construcción, otros servicios y transporte. Al emplear el salario

por hora, la mayor incidencia se concentra en la agricultura seguida del comercio, en tercer lugar aparecen el transporte y la manufactura, y después la construcción y otros servicios. En ambos casos, las actividades en minería (explotación de minas, canteras y petróleo) son las que tienen menores tasas de incumplimiento del salario mínimo.

En el caso de las asalariadas en el trabajo doméstico también se registra una mayor incidencia de incumplimiento del salario mínimo entre quienes residen en zonas rurales en comparación con quienes residen en zonas urbanas, según ingresos por mes y hora.

3. Perfil de quienes perciben menos del salario mínimo

En este apartado se explora el perfil de los asalariados que perciben menos del salario mínimo, utilizando características de los trabajadores y de los puestos de trabajo para asalariados en empresas privadas. La caracterización se hace para 2011 utilizando el salario por hora, en un intento por hacer comparables las remuneraciones en relación con la duración de la jornada de trabajo semanal.

En el Cuadro 18 se analizan las características de los trabajadores. Según sexo, en zonas rurales y urbanas la mayoría de quienes perciben menos del salario mínimo son hombres, sin embargo, la mayor incidencia de este problema está en las mujeres. Mientras un 68% de quienes ganan menos del salario mínimo en zonas rurales y un 53% en zonas urbanas son hombres, el incumplimiento del salario mínimo afecta al 71% de las mujeres en zonas rurales y al 39% en zonas urbanas, en contraste con el 47% de los hombres en zonas rurales y el 25% en zonas urbanas.

Según la edad de los trabajadores, la mayor proporción de quienes ganan menos del salario mínimo se ubican en el grupo de 25 a 49 años de edad, un 40% en zonas rurales y un 51% en zonas urbanas; pero son los más jóvenes, aquellos menores de 25 años, y los adultos mayores, por encima de 65 años, quienes enfrentan las mayores tasas de incidencia del incumplimiento. Para aquellos de 14 a 17 años, la incidencia es de un 67% en zonas rurales y un 62% en zonas urbanas; de 18 a 24 años es de un 54% en zonas rurales y un 38% en las zonas urbanas; y por encima de los 65 años es de un 74% en las zonas rurales y un 49% en las zonas urbanas. En todos estos casos, la incidencia es muy superior al promedio del 53% (rural) y el 30% (urbano).

De acuerdo con el nivel educativo, quienes ganan menos del salario mínimo en zonas rurales son mayoritariamente aquellos con primaria o secundaria incompleta, seguidos por quienes tienen primaria y secundaria completa; mientras que en zonas urbanas son en su mayoría con secundaria completa, seguidos por quienes alcanzan secundaria incompleta y educación superior no universitaria. Sin embargo, se encuentra una relación inversa entre el nivel educativo y la incidencia del incumplimiento. Así, tanto en zonas rurales como urbanas, quienes tienen educación primaria y secundaria incompleta enfrentan las tasas de incidencia

más elevadas, seguidas por quienes alcanzan educación primaria y secundaria completa. Las menores tasas de incidencia se encuentran en aquellos que cuentan con educación superior no universitaria y universitaria.

Respecto de la relación de parentesco en la familia se compara a los trabajadores que son jefes de hogar con el resto de los miembros del hogar. Los primeros representan cerca de un tercio de los asalariados en las empresas del sector privado de zonas rurales y urbanas, pero su proporción en los asalariados que perciben menos del salario mínimo es inferior, un 24% en áreas rurales y un 26% en áreas urbanas. La incidencia del incumplimiento es más alta en quienes no son jefes de hogar: un 59% en zonas rurales (41% para los jefes de hogar), y un 33% para los no jefes (24% para los jefes de hogar) en zonas urbanas

Cuadro 18

Perú: Perfil de asalariados en empresas privadas que ganan menos del salario mínimo por hora según características del trabajador, 2011
(en porcentajes)

	Total asalariados privados			Ganan menos del salario mínimo					
	Distribución			Distribución			Incidencia		
	Rural	Urbano	Nacional	Rural	Urbano	Nacional	Rural	Urbano	Nacional
Total	100	100	100	100	100	100	53,1	29,7	32,9
Según sexo									
Mujer	23,9	35,4	33,9	32,2	46,9	43,7	71,5	39,3	42,4
Hombre	76,1	64,6	66,1	67,8	53,1	56,3	47,3	24,5	28,0
Según edad									
14 a 17 años	18,4	3,6	5,6	23,0	7,5	10,9	66,5	61,6	63,8
18 a 24 años	26,7	23,3	23,8	26,9	30,0	29,3	53,5	38,2	40,5
25 a 49 años	45,7	61,2	59,1	40,0	50,5	48,2	46,6	24,5	26,8
50 a 65 años	7,9	10,9	10,5	8,2	10,4	10,0	55,0	28,5	31,2
66 y más años	1,3	1,0	1,0	1,8	1,6	1,7	74,1	49,1	53,4
Según educación									
Primaria incompleta	21,5	5,6	7,8	26,3	9,4	13,1	65,1	49,9	55,5
Primaria completa	17,8	5,7	7,3	18,1	7,6	9,9	53,9	39,8	44,4
Secundaria incompleta	26,1	12,4	14,2	27,2	17,6	19,7	55,5	42,4	45,6
Secundaria completa	24,3	34,0	32,7	21,3	38,2	34,5	46,4	33,4	34,7
Superior no universitaria	7,4	22,6	20,5	5,5	18,0	15,2	39,5	23,7	24,4
Universitaria	3,0	19,8	17,5	1,6	9,2	7,5	29,3	13,8	14,1
Según parentesco									
No jefe de hogar	69,3	67,2	67,5	76,4	73,7	74,3	58,5	32,6	36,2
Jefe de hogar	30,7	32,8	32,6	23,6	26,3	25,7	40,9	23,8	26,0

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) anual 2011.

En el Cuadro 19 se puede observar la distribución e incidencia del incumplimiento según tres factores: rama de actividad, tamaño de la empresa y extensión de la jornada laboral. De acuerdo con la rama de actividad, la mayor proporción de quienes ganan menos del salario mínimo por hora en las zonas rurales se concentra en el sector de agricultura (64%). En zonas urbanas la mayoría de quienes perciben menos del salario mínimo por hora se concentran en otros servicios, comercio y manufactura (30, 24% y 21%, respectivamente). En cuanto a la incidencia del incumplimiento según rama, en las zonas rurales quienes trabajan en el sector agricultura enfrentan la mayor tasa de incidencia, pero solo los asalariados de los sectores de construcción y manufactura tienen incidencias de incumplimiento menores que el promedio. En áreas urbanas, los sectores de agricultura, comercio y manufactura presentan tasas de incidencia de incumplimiento mayores que el promedio, mientras que en los sectores de minería y construcción registran las menores tasas de incidencia, en ambos casos por debajo del promedio de zonas urbanas.

Respecto del tamaño de la empresa, la mayor proporción de quienes perciben bajo el salario mínimo por hora son asalariados en empresas de cinco o menos trabajadores, un 61% en áreas rurales y un 48% en áreas urbanas. Se observa una clara relación inversa entre el tamaño de empresa y la incidencia del incumplimiento del salario mínimo. En parte, esto ocurre porque las empresas de mayor tamaño pagan salarios mayores dado que tienen niveles mayores de productividad, pero también porque es más fácil de hacer un seguimiento por las autoridades.

En el caso de la extensión de la jornada laboral, la mayoría de quienes ganan menos del salario mínimo por hora trabajan con jornada parcial en zonas rurales pero con sobrejornada en zonas urbanas. Lo mismo ocurre con la incidencia del incumplimiento, que es mayor para aquellos con jornada parcial en zonas rurales y con sobrejornada en zonas urbanas.

Cuadro 19

Perú: Perfil de asalariados en empresas privadas que ganan menos del salario mínimo por hora según características del puesto de trabajo, 2011
(en porcentajes)

	Total asalariados privados			Ganan menos del salario mínimo					
	Distribución			Distribución			Incidencia		
	Rural	Urbano	Nacional	Rural	Urbano	Nacional	Rural	Urbano	Nacional
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	53,1	29,7	32,9
Según rama									
Agricultura	55,7	7,6	14,0	63,6	10,7	22,2	60,7	42,1	52,0
Minería	5,9	2,8	3,2	1,7	0,4	0,7	14,9	4,0	6,7
Manufactura	6,1	18,7	17,0	5,8	20,5	17,3	50,0	32,5	33,4
Construcción	12,9	11,8	11,9	9,3	6,6	7,2	38,2	16,7	19,8
Comercio	6,2	18,3	16,7	6,4	24,4	20,5	54,1	39,7	40,4
Transporte	3,2	7,9	7,3	3,1	7,8	6,8	52,3	29,2	30,5
Otros servicios	10,0	32,9	29,9	10,2	29,6	25,4	54,3	26,7	28,0
Según tamaño empresa									
2 a 5 trabajadores	51,3	31,1	33,8	61,3	47,5	50,5	63,5	45,3	49,0
6 a 9 trabajadores	16,2	9,1	10,1	18,3	10,2	11,9	59,8	33,3	39,0
10 a 49 trabajadores	19,1	22,1	21,7	14,8	19,5	18,5	41,0	26,2	28,0
50 o más trabajadores	13,1	36,6	33,5	5,3	21,9	18,3	21,4	17,8	18,0
No especifica	0,4	1,0	0,9	0,4	0,9	0,8			
Según jornada									
Parcial	44,2	27,2	29,5	47,5	22,0	27,5	57,0	24,1	30,7
Completa	31,2	34,7	34,2	26,9	25,4	25,7	45,8	21,8	24,7
Sobrejornada	24,5	38,1	36,3	25,6	52,6	46,7	55,4	41,0	42,3

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) anual 2011.

En el Cuadro 20 se exploran las dimensiones de modalidad contractual y acceso a la protección social. El mercado laboral del Perú se caracteriza por una elevada presencia de empleos de tipo precario e informal. La mayoría de los ocupados en el país carecen de contratos de trabajo formales, no forman parte de la planilla de las empresas y muy pocos acceden a un seguro de salud o a un fondo de pensiones. Si bien esta precariedad laboral es más intensa entre los trabajadores no asalariados, también afecta a una elevada proporción de los trabajadores asalariados. En particular, según las cifras de la ENAHOG 2011, menos de la mitad de los asalariados en empresas del sector privado cuentan con un contrato de trabajo, laboran bajo locación de servicios o se encuentran en períodos de prueba o modalidades formativas permitidas por la legislación. Lo mismo ocurre con el acceso a seguros de salud o a fondos de pensiones.

Cuadro 20

Perú: Perfil de asalariados en empresas privadas que ganan menos del salario mínimo por hora según modalidad contractual y acceso a protección social, 2011
(en porcentajes)

	Total asalariados privados			Ganan menos del salario mínimo					
	Distribución			Distribución			Incidencia		
	Rural	Urbana	Nacional	Rural	Urbana	Nacional	Rural	Urbana	Nacional
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	53,1	29,7	32,9
Modalidad contractual									
Contrato a plazo indefinido	1,9	11,8	10,5	0,7	4,6	3,8	19,5	11,7	11,9
Contrato a plazo fijo	9,4	31,2	28,3	3,3	20,3	16,6	18,7	19,3	19,3
Período de prueba	0,3	1,1	1,0	0,1	1,3	1,0	25,7	33,1	32,8
Locación de servicios	1,5	3,7	3,4	0,8	2,2	1,8	26,3	17,4	18,0
Sin contrato	86,9	52,1	56,8	95,1	71,7	76,7	58,1	40,9	44,4
Según seguro de salud									
Seguro Social de Salud (ESSALUD)	10,3	40,4	36,4	4,0	27,0	22,0	20,5	19,9	19,9
Privado	0,5	4,6	4,0	0,0	0,9	0,7	0,0	6,1	6,0
Entidades prestadoras de salud (EPS)	0,0	2,3	2,0	0,0	0,3	0,2	0,0	3,8	3,8
FF.AA./FF.PP.	0,2	0,8	0,7	0,1	0,7	0,6	20,4	25,6	25,4
Ninguno	89,2	55,5	60,0	96,0	71,7	76,9	57,1	38,4	42,1
Según pensión de jubilación									
Privado (AFP)	11,5	36,0	32,7	4,7	19,9	16,6	21,7	16,5	16,7
Público - 19990	3,6	12,3	11,1	1,6	9,8	8,0	23,4	23,5	23,5
Público - 20530	0,3	0,6	0,6	0,1	0,4	0,4	22,3	21,4	21,5
Otro	0,2	0,9	0,8	0,1	0,6	0,5	24,9	20,0	20,1
Ninguno	84,4	50,3	54,8	93,5	69,3	74,5	58,8	41,0	44,7

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) anual 2011.

En concordancia con lo señalado, la mayoría de los asalariados en empresas del sector privado que perciben salarios por hora inferiores al salario mínimo se concentran entre quienes no tienen contratos, seguro de salud o derecho a pensiones, y es en estos trabajadores donde se observan las mayores tasas de incidencia en el incumplimiento del salario mínimo. Esto ocurre en zonas rurales y urbanas, pero el incumplimiento resulta más extremo en las primeras, por mayor proporción e incidencia. Por ejemplo, un 95% de quienes ganan menos del salario mínimo por hora en zonas rurales y un 72% en zonas urbanas no tienen un contrato de trabajo. Cifras similares se observan para el caso de los seguros de salud (96% y 72%) y el acceso a pensiones (94% y 69%). La incidencia es también más alta para aquellos

sin contrato, seguro de salud o acceso a pensiones en zonas rurales respecto de quienes residen en zonas urbanas.

D. ASPECTOS INSTITUCIONALES PARA LA OBSERVANCIA DE LOS SALARIOS MÍNIMOS

1. Principales características de la inspección del trabajo

Uno de los principales instrumentos del Estado para garantizar el cumplimiento de los derechos laborales y de la seguridad y salud en el trabajo es la inspección del trabajo. Esta actividad es realizada por el Sistema Funcional de la Inspección del Trabajo, que articula a las inspecciones del trabajo y está adscrito a la Dirección General de Inspección del Trabajo del Ministerio de Trabajo, y se regula por la Ley General de Inspección del Trabajo (Ley N° 28.806)¹⁴.

La Dirección General de Inspección del Trabajo (DGIT) es el ente rector y normativo en esta materia en el Perú. La DGIT propone y ejecuta políticas en materia de inspecciones de trabajo e instrumentos normativos correspondientes. En cuanto a su organización, la Dirección General de Inspección del Trabajo está conformada por la Dirección de Regulación y Supervisión del Sistema de Inspección (DRSSI) y por la Dirección Operativa de Inspección del Trabajo (DOIT).

La DRSSI es una entidad rectora y normativa nacional en materia de inspecciones de trabajo. Se encarga de proponer y coordinar con otros niveles de gobierno la política nacional y sectorial en materia de inspección del trabajo. En particular, debe normar, administrar y supervisar el sistema funcional de la inspección del trabajo a nivel nacional. A su vez, la DOIT elabora y actualiza el Plan Nacional Anual y Sectorial de Inspección del Trabajo, que comprende las acciones operativas del sistema de inspecciones.

La Ley de Inspecciones establece tres tipos de funcionarios que pueden ejercer funciones de inspección en materia laboral: inspectores auxiliares, inspectores del trabajo y supervisores inspectores. Al sistema de inspección del trabajo se ingresa como inspector auxiliar y para acceder se requiere título profesional y atravesar un proceso de evaluación y selección establecido en la normativa específica. Para acceder a la posición de inspector del trabajo se deben acreditar dos años ejerciendo labores de inspección en el puesto de inspector auxiliar, y para acceder al puesto de inspector supervisor es necesario acreditar tres años ejerciendo labores inspectivas en el puesto de inspector del trabajo.

¹⁴ Sin embargo, como se mencionó, muy recientemente se ha creado la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL).

De acuerdo con la Ley General de Inspección del Trabajo, la Inspección del Trabajo tiene dos finalidades básicas. En primer lugar, vigilar y exigir el cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, convencionales y condiciones contractuales en el orden sociolaboral referidas al régimen general o a los regímenes especiales. Entre estas se incluye la ordenación del trabajo y relaciones sindicales, la prevención de los riesgos laborales, el empleo y las migraciones, la promoción del empleo y la formación para el trabajo, el trabajo infantil y el trabajo para personas con discapacidad. En segundo término, cumplir con las funciones de orientación y asistencia técnica. En particular, se busca informar y orientar a empleadores y trabajadores de modo de promover el cumplimiento de las normas laborales y de seguridad y salud en el trabajo, y al mismo tiempo, informar y orientar a las autoridades del MTPE y otros órganos del sector público respecto del ordenamiento jurídico sociolaboral.

Entre las acciones de vigilancia del cumplimiento de las normas legales, el sistema debe vigilar que tenga lugar el pago íntegro y oportuno de las remuneraciones y beneficios laborales a los que tienen derecho los trabajadores. Como caso particular, el sistema de inspección del trabajo debe fiscalizar el cumplimiento del pago de la remuneración mínima por parte de los empleadores del sector privado. De hecho, la incorporación de trabajadores a la planilla constituye uno de los resultados principales de las acciones de inspección del trabajo. En los últimos años, en promedio 10.000 trabajadores han sido anualmente incorporados a las planillas como resultado de las acciones de inspección y fiscalización del sistema de inspecciones del trabajo. Si bien este número resulta aún pequeño dado el volumen de asalariados del sector privado sin contrato (sobre tres millones de trabajadores), se debe considerar como se describe más adelante, que el sistema de inspección cuenta con escaso personal para poner en vigor las acciones de inspección y fiscalización.

Es necesario precisar, sin embargo, que la labor inspectiva se circunscribe al ámbito urbano, en especial en las ciudades principales del país. El sistema carece de capacidad operativa para realizar acciones de inspección en el ámbito rural. Aunque se han realizado algunas inspecciones en explotaciones de agroexportación y en campamentos mineros ubicados en zonas rurales, este tipo de actividades son excepcionales y por el momento no forman parte de los planes operativos anuales del sistema. El sistema tiene muy poco personal: para atender todo el país, en marzo de 2013 cuenta con solo 387 funcionarios dedicados a labores de inspección del trabajo sumando supervisores inspectores, inspectores del trabajo e inspectores auxiliares. La capacidad operativa y en especial la cantidad de personal es el principal factor limitante de la acción inspectiva. Además, desde hace unos años al sistema de inspecciones del trabajo se le ha encargado también la verificación del cumplimiento de la ley de seguridad y salud en el trabajo, que involucra nuevas materias de inspección específicas que han incrementado la carga de trabajo de los inspectores.

La labor inspectiva está muy limitada en cuanto a la verificación del cumplimiento de las obligaciones laborales para los trabajadores del trabajo doméstico. El sistema cumple básicamente una función orientadora pues a diferencia de lo que ocurre con las empresas, no existe un procedimiento reglamentado para realizar inspecciones del trabajo en viviendas

particulares. El inspector del trabajo que tiene facultad para ingresar a un establecimiento como parte de las atribuciones de su labor, carece de esta para entrar a una vivienda particular.

2. Sistema de infracciones y sanciones

La Ley General de Inspección del Trabajo establece tres tipos de infracciones al cumplimiento de la legislación sociolaboral:

- i) Leves, cuando el incumplimiento afecta a obligaciones meramente formales.
- ii) Graves, cuando los actos u omisiones sean contrarios a los derechos de los trabajadores o se incumplan obligaciones que trascienden el ámbito meramente formal, así como las referidas a la labor de inspección (por ejemplo, obstaculizar o no permitir que se realicen las acciones de inspección).
- iii) Muy graves, cuando el incumplimiento tenga una especial trascendencia por la naturaleza del deber infringido o afecten derechos o a los trabajadores especialmente protegidos por las normas nacionales.

Según el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo (DS N° 019-2006-TR), el incumplimiento del pago de la remuneración mínima, en los casos en los que corresponda, constituye una infracción tipificada como muy grave (Título III, Capítulo I, Artículo 25, numeral 25.1). Asimismo, se establece como falta muy grave el incumplimiento de las normas referidas a la jornada de trabajo, trabajo en sobretiempo y trabajo nocturno (Título III, Capítulo I, Artículo 25, numeral 25.6).

Las sanciones se establecen en función de la gravedad de la infracción, del número de trabajadores afectados y de los antecedentes del sujeto infractor. En el Cuadro 21 se reproduce la naturaleza de las sanciones que establece el Reglamento de la Ley en términos de la denominada Unidad Impositiva Tributaria (UIT) que en la actualidad asciende a S/. 3.700 y que equivale a 4,9 veces el salario mínimo vigente de S/. 750. Por ejemplo, en el caso de una falta muy grave como la referida al incumplimiento del salario mínimo, de un empleador que cuenta con 50 trabajadores que perciben por debajo del sueldo mínimo, se podría imponer una sanción máxima de hasta 20 UIT. De otro lado, como son 50 los trabajadores afectados por la infracción, se puede aplicar un porcentaje máximo de un 20% de la base de cálculo. Si el empleador incumple el pago del salario mínimo para los 50 trabajadores, el monto máximo de la sanción a la que estaría sujeto ascendería a S/. 14.800 (20 UIT x S/. 3.700/UIT x 0,2), equivalente a US\$ 5.692¹⁵. Esta sanción máxima equivale al 39,5% de la planilla mensual o al 3,3% de la planilla anual de esos 50 trabajadores.

¹⁵ Con un cambio de 2,6 nuevos soles por dólar. En las siguientes equivalencias a US\$ se utiliza el mismo tipo de cambio, salvo que se indique el uso de otra distinta.

Cuadro 21
Perú: Cuantía y aplicación de las sanciones por infracción a la legislación sociolaboral
(en porcentajes)

Gravedad de la infracción	Base de cálculo	Número de trabajadores afectados						
		1 - 10	11 - 20	21 - 50	51 - 80	81 - 110	111 - 140	141 y más
Leve	1 a 5 UIT	5-10	11-15	16-20	21-40	41-50	51-80	81-100
Grave	6 a 10 UIT	5-10	11-15	16-20	21-40	41-50	51-80	81-100
Muy grave	11 a 20 UIT	5-10	11-15	16-20	21-40	41-50	51-80	81-100

Fuente: DS N° 019-2006-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo.
Nota. UIT: Unidad Impositiva Tributaria.

La reiteración de infracciones por parte del empleador involucra un incremento en la cuantía de las sanciones que se le aplican. Las multas se incrementan en un porcentaje de la sanción si se reiteran: en el caso de las infracciones leves en un 25%; en las graves, en un 50%, y en las faltas muy graves, en un 100%. En ningún caso el monto máximo de una sanción puede superar las 30 UIT o S/. 111.000 (US\$ 42.692), según la Ley General de Inspección. En el caso del ejemplo descrito, una reiteración en la infracción duplicaría el monto de la multa porque se trata de una infracción muy grave. De este modo, si el empleador persistiera en incumplir el salario mínimo para sus 50 trabajadores, la sanción ascendería a S/. 29.600 (US\$ 11.384).

Sin embargo, el inspector del trabajo no impone directamente sanciones a los empleadores que incurren en infracciones. En el caso de infracciones, el inspector abre un acta de infracción y propone una sanción. Cuando encuentra irregularidades subsanables durante una acción inspectiva, su función consiste en comunicarlas al empleador y hacerle un requerimiento de subsanación para lo que se establece un plazo en que esta debe efectuarse. Si la subsanación no es efectuada por el empleador, en su informe de inspección el inspector abre un acta de infracción y propone una sanción. En ambos casos, con el acta de infracción y la propuesta de sanción se activa en el sistema un proceso inspectivo sancionador hacia el empleador. Eventualmente, conduce a un proceso de descargo o de apelación por parte del empleador y en el caso que se verifique la infracción, conlleva una sanción efectiva y la imposición de una multa.

3. Verificación del cumplimiento del salario mínimo

Si bien el incumplimiento del salario mínimo constituye falta muy grave, en la práctica la verificación de su cumplimiento se efectúa de forma implícita pues no forma parte de las materias inspectivas explícitas que se programan en los planes anuales del sistema. Entre las que se programan en el plan anual de inspección se encuentra por ejemplo la verificación del registro en la planilla de los convenios laborales, de la compensación por tiempo de servicios, las contribuciones a la seguridad social, las modalidades formativas, la edad mínima

y el trabajo ligero para los menores de edad entre 14 y 17 años, así como otras materias relacionadas con programas o políticas específicas, como por ejemplo la formalización laboral en la MYPE.

Aunque la estadística de uso público no reporta directamente los casos de incumplimiento del salario mínimo, este por lo general ocurre cuando los trabajadores dependientes, aquellos que mantienen una relación laboral de subordinación y dependencia organizacional con su empleador y perciben un ingreso de forma permanente, no están registrados en la planilla de la empresa. En estos casos, además de ser multado, el empleador es requerido a incorporar a los trabajadores en la planilla, lo que se verifica a través de acciones inspectivas de seguimiento posteriores hasta que ocurre la incorporación. Cuando adicionalmente el trabajador estuvo percibiendo un ingreso por debajo del salario mínimo, el inspector del trabajo incluye esta información en su acta de infracción y además de proponer la sanción correspondiente, propone también el reintegro del diferencial de salario no percibido durante el período de irregularidad del registro en la planilla. Sin embargo, en estos casos, el sistema de inspección del trabajo no está facultado para hacer cumplir el reintegro del diferencial de salarios no percibidos, pues esto corresponde al Poder Judicial mediante un proceso judicial que debe iniciarse con una demanda del trabajador(es) cuyos derechos laborales fueron vulnerados. Una complicación es que usualmente no existen medios probatorios para demostrar cuánto tiempo tuvo el trabajador una relación de dependencia con el empleador, y también suele ser difícil establecer con claridad la cuantía del diferencial de salario no percibido.

También es posible la ocurrencia de casos en que, estando en planilla, el trabajador perciba menos del salario mínimo cuando este le corresponde¹⁶, aunque según funcionarios del sistema esto es infrecuente. Si sucede, el inspector reporta el hecho en un acta de infracción y propone una sanción y el reintegro correspondiente del diferencial de salario no percibido. Pero como se indicó antes, no es competencia del sistema de inspecciones verificar que se haga efectivo el reintegro de dicho diferencial de salario.

4. Acción de inspección del trabajo

A pesar de su importancia como instrumento de política, el sistema de inspección del trabajo tradicionalmente ha contado con escaso personal para desempeñar las actividades y/o acciones operativas de inspección y fiscalización. La información estadística disponible para inspecciones del trabajo es escasa. Aquí se reporta información para 2009, último año en que se ha podido acceder al Informe Anual de las inspecciones del trabajo y alguna información extraída de los anuarios estadísticos¹⁷.

¹⁶ Recuérdese que el salario mínimo no rige en el caso de trabajadores que laboran menos de cuatro horas diarias.

¹⁷ La información relativa a las inspecciones del trabajo reportada en los anuarios estadísticos disponibles no es homogénea en el tiempo, lo que ha dificultado obtener series para analizar la evolución temporal.

Como se aprecia en el Cuadro 22, en 2009 el sistema tuvo solo 406 funcionarios encargados de las actividades operativas de inspección del trabajo¹⁸: 22 supervisores inspectores, 192 inspectores del trabajo y 192 inspectores auxiliares. En la mayoría de las regiones no se contaba con supervisores, solo 6 de las 25 regiones tenían al menos uno, pero la mayoría se concentraba en Lima. Por otro lado, la mayoría de regiones tenía muy pocos inspectores del trabajo y 19 de las 25 regiones solo contaban con 5 o menos inspectores del trabajo; en el caso de Cajamarca no había ningún inspector del trabajo.

Cuadro 22

Perú: Personal de inspecciones de trabajo, 2009

	Supervisor inspector	Inspector del trabajo	Inspector auxiliar	Total
Amazonas		2	2	4
Ancash		9	3	12
Apurímac		2	3	5
Arequipa		4	10	14
Ayacucho		1	3	4
Cajamarca		0	3	3
Callao	1	9	6	16
Cusco	1	3	7	11
Huancavelica		1	1	2
Huánuco		1	3	4
Ica		5	4	9
Junín		4	5	9
La Libertad	1	8	4	13
Lambayeque	1	3	7	11
Lima	17	101	105	223
Loreto		4	2	6
Madre de Dios		3	1	4
Moquegua		5	1	6
Pasco		6	2	8
Piura		5	6	11
Puno		5	4	9
San Martín		5	2	7
Tacna	1	2	4	7
Tumbes		2	1	3
Ucayali		2	3	5
Total	22	192	192	406

Fuente: Dirección General de Inspección del Trabajo, *Informe Anual 2009*.

¹⁸

En marzo de 2013 el personal del sistema se habría reducido a 387 funcionarios según información proporcionada por la Dirección General de Inspección del Trabajo. De estos, 25 se desempeñan como supervisor inspector, 161 como inspector del trabajo y 201 como inspector auxiliar.

La falta de personal se traduce en cargas de trabajo potencial muy elevadas por inspector. Al comparar el número de inspectores y auxiliares disponibles en el sistema de inspección del trabajo de 2009 y el número de empresas registradas en la planilla electrónica ese mismo año, y que constituyen el universo de empresas a inspeccionar, se obtiene un promedio de 549 empresas por inspector. En el Cuadro 23 se puede observar el detalle de inspectores y empresas por región. La dispersión de empresas por inspector es bastante grande, y en algunas regiones hay un número superior al promedio de empresas por inspector: Arequipa, con 1.032 empresas por inspector, Cajamarca (943), La Libertad (836), Lambayeque (753) y Piura (618), entre otras.

Cuadro 23

Perú: Empresas registradas por inspector, 2009

	Inspectores y auxiliares	Empresas	
		Total	Por inspector
Amazonas	4	896	224
Ancash	12	5.662	472
Apurímac	5	722	144
Arequipa	14	14.446	1.032
Ayacucho	4	977	244
Cajamarca	3	2.828	943
Callao	15	6.734	449
Cusco	10	5.646	565
Huancavelica	2	263	132
Huánuco	4	2.007	502
Ica	9	4.660	518
Junín	9	4.688	521
La Libertad	12	10.030	836
Lambayeque	10	7.528	753
Lima	206	119.072	578
Loreto	6	3.218	536
Madre de Dios	4	824	206
Moquegua	6	1.431	239
Pasco	8	1.113	139
Piura	11	6.801	618
Puno	9	1.913	213
San Martín	7	2.966	424
Tacna	6	3.210	535
Tumbes	3	924	308
Ucayali	5	2.211	442
Total	384	210.770	549

Fuente: Elaboración propia con base en Dirección General de Inspección del Trabajo, *Informe Anual 2009*.

En el Cuadro 24 se reporta el número de empresas inspeccionadas durante 2009. Ese año fueron visitadas 43.000 empresas registradas en la planilla electrónica, lo que representa el 21% del universo de empresas registradas. En 8 de las 25 regiones no hubo visitas para inspección del trabajo, y solo en 5 de las 17 regiones en las que sí se realizaron inspecciones en empresas, la cobertura fue superior al 50%; Paso y Apurímac fueron las únicas regiones en que la cobertura superó el 90% de empresas registradas¹⁹. Del total de empresas inspeccionadas, 9.742 fueron visitadas más de una vez, lo que representa un 23% del total de empresas visitadas en 2009.

Cuadro 24

Perú: Empresas inspeccionadas, 2009

	Registradas en Planillas Electrónicas (N°)	Empresas inspeccionadas			
		Al menos una vez (N°)	Proporción del total (%)	Más de una vez (N°)	Proporción inspeccionadas (%)
Amazonas	896				
Ancash	5.662	1.663	29,4	98	5,9
Apurímac	722	674	93,4	106	15,7
Arequipa	14.446	2.613	18,1	553	21,2
Ayacucho	977				
Cajamarca	2.828				
Callao	6.734	2.176	32,3		
Cusco	5.646				
Huancavelica	263				
Huánuco	2.007	714	35,6	19	2,7
Ica	4.660	1.084	23,3	101	9,3
Junín	4.688	2.175	46,4	297	13,7
La Libertad	10.030	2.441	24,3		
Lambayeque	7.528	4.285	56,9	4.065	94,9
Lima	119.072	16.438	13,8	3.447	21,0
Loreto	3.218				
Madre de Dios	824	431	52,3	69	16,0
Moquegua	1.431	441	30,8	15	3,4
Pasco	1.113	1.199	107,7	45	3,8
Piura	6.801	4.077	59,9	511	12,5
Puno	1.913	812	42,4	217	26,7
San Martín	2.966	435	14,7	85	19,5
Tacna	3.210	1.503	46,8	114	7,6
Tumbes	924				
Ucayali	2.211				
Total	210.770	43.161	20,5	9.742	22,6

Fuente: Dirección General de Inspección del Trabajo, *Informe Anual 2009*.

¹⁹ El dato de empresas inspeccionadas en Pasco supera el total de empresas registradas en la planilla electrónica. Ambos datos fueron consignados en el *Informe Anual 2009* de la Dirección General de Inspección del Trabajo.

En cuanto a las acciones que terminaron en sanciones, en el Cuadro 25 se reporta información relativa a la evolución de los expedientes sancionadores desde 2007. Como se puede apreciar, tanto el número de expedientes sancionadores como el de resoluciones sancionadoras emitidas (en primera instancia) se han incrementado en los últimos años. En parte, este aumento es atribuible a la expansión de la cobertura del sistema de inspección del trabajo y no necesariamente a un mayor incumplimiento de la legislación laboral.

Las infracciones graves o muy graves son las más frecuentes; en 2011 se registraron 6.986 infracciones graves y 4.983 infracciones muy graves. También se han incrementado las multas, en número y en monto. El número de multas impuestas aumentó de 1.848 en 2007 a 4.317 en 2011, y el monto en multas creció de casi S/. 11 millones (US\$ 3,5 millones²⁰) en 2007 a cerca de S/.30 millones (US\$ 10,7 millones²¹) en 2011²².

Cuadro 25

Perú: Expedientes sancionadores, 2007, 2009 y 2011

	2007	2009	2011
Número de expedientes sancionadores	2.958	5.789	5.548
Resoluciones sancionadoras emitidas	1.720	3.068	4.699
Número de infracciones			
Leves	970	1.266	1.756
Graves	1.639	2.774	6.986
Muy graves	1.280	2.406	4.983
Multas impuestas			
Número de multas	1.848	3.494	4.317
Importe de las multas (S/.)	10.897.934	24.000.842	29.844.603
Importe de las multas (US\$)	3.515.462 ^a	8.000.280 ^b	10.658.786 ^c

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, *Anuario Estadístico*.

^a Tipo de cambio promedio anual de 3,1 nuevos soles por dólar.

^b Tipo de cambio promedio anual de 3,0 nuevos soles por dólar.

^c Tipo de cambio promedio anual de 2,8 nuevos soles por dólar.

5. Planilla electrónica

En agosto de 2007, mediante el DS N° 018-2007-TR se instauró la planilla electrónica, un documento en que los empleadores con tres o más trabajadores deben reportar la información correspondiente a sus trabajadores, pensionistas, prestadores de servicios,

²⁰ Con un cambio promedio anual de 3,1 nuevos soles por dólar.

²¹ Con un cambio promedio anual de 2,8 nuevos soles por dólar.

²² El número de multas supera al de resoluciones sancionadoras en 2007 y 2009 (Cuadro 25). Esto ocurre porque la información correspondiente se refiere a las multas que se hacen efectivas en un año particular, y que pueden provenir de resoluciones sancionadoras de un año previo si han sido sujeto de apelaciones, objeciones u otros, y cuyo proceso de revisión excedió el año calendario en que dicha resolución fue emitida.

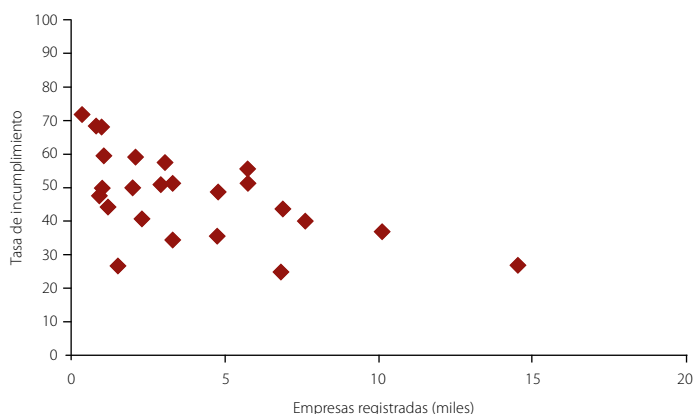
prestador de servicios –modalidad formativa, personal de terceros y derechohabientes–. Este debe presentarse mensualmente por vía electrónica.

En su Artículo 3, el DS N° 018-2007-TR establece que se encarga a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) recibir la planilla electrónica, que debe ser remitida en medios electrónicos por los empleadores. Asimismo, se determina que la SUNAT puede emitir la normativa correspondiente que regule la forma y condiciones del soporte electrónico de esta planilla, así como las de su envío. Una vez recibida la planilla electrónica, la SUNAT la pone a disposición del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. La ventaja principal de este procedimiento es que aprovecha la capacidad instalada y el poder coactivo de la SUNAT, lo que hace bastante más difícil para los empleadores incumplir con la entrega de información de planillas y mejora el cumplimiento de las normas laborales al aumentar en la práctica la capacidad de supervisión del MTPE.

La instauración de la planilla electrónica ha permitido al MTPE llegar a una base más amplia de empresas que son sujetas a fiscalización del sistema de inspección del trabajo. Donde las empresas son más formales se registra menor incumplimiento del salario mínimo. Tal como se puede observar en el Gráfico 7, donde se compara la tasa de incumplimiento del salario mínimo con el número de empresas registradas en la planilla electrónica, hay una relación inversa entre el número de empresas que pueden considerarse formales desde una perspectiva tributaria (las empresas en la planilla electrónica están registradas en la autoridad tributaria) y el incumplimiento con el salario mínimo.

Gráfico 7

Perú: Incumplimiento del salario mínimo por hora y número de empresas registradas, 2009



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) anual 2009; Dirección General de Inspección del Trabajo, *Informe Anual 2009*.

Nota. Se excluye Lima porque su escala impide apreciar la relación.

E. CONCLUSIONES

En este capítulo se ha analizado la política del salario mínimo en el Perú, su evolución y cumplimiento, así como las acciones que se desarrollan para promover el respeto de este instrumento. La política del salario mínimo tiene larga data en el país, y ha retomado su ímpetu en los últimos años con varios incrementos, en particular desde 2005, que han permitido aumentar el valor real del salario mínimo. En el Perú existe un salario mínimo general, la remuneración mínima vital, que se aplica a nivel nacional para los trabajadores asalariados del sector privado, pero que no incluye a los trabajadores del hogar. Así, la política del salario mínimo se debe aplicar a aproximadamente un 37% de la población económicamente activa ocupada según los datos más recientes de composición de la PEA basados en la Encuesta Nacional de Hogares.

Respecto de la institucionalidad de la política del salario mínimo se encuentran ciertas falencias. En el plano normativo y de regulación, en la práctica únicamente el Poder Ejecutivo determina los ajustes del salario mínimo. A pesar de que la nueva ley del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo faculta al Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo a participar en la regulación del salario mínimo, desde 2001 este no ha podido establecer aún una propuesta de política de ajustes y periodicidad en la revisión de este instrumento.

La tarea de verificación del cumplimiento del salario mínimo corresponde a la Dirección General de Inspección del Trabajo. Sin embargo, la labor inspectiva verifica el cumplimiento del salario mínimo de manera implícita, pues dicha fiscalización se hace en el contexto de la revisión del registro de los trabajadores en la planilla de las empresas y no existe una programación específica para la verificación del cumplimiento del salario mínimo como materia inspectiva en los planes anuales del sistema de inspecciones del trabajo. Por otro lado, la aplicación de la planilla electrónica, que se recoge por medios electrónicos por medio de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y que ha reemplazado a la hoja de resumen de planillas que anteriormente recogía el Ministerio de Trabajo, ha servido para incrementar la visibilidad de las empresas. En la práctica ha funcionado como un mecanismo que eleva la probabilidad de las empresas de ser detectadas si incurren en incumplimientos de planilla. Esto es particularmente importante para el sistema de inspecciones del trabajo pues ha permitido aumentar el universo de empresas a ser inspeccionadas.

Para determinar el nivel del salario mínimo, por una parte se lo comparó con el salario de mercado por mes y por hora, y por otra, se calculó el salario mínimo de subsistencia, que está determinado por la línea de pobreza, el tamaño de la familia y la cantidad de miembros del hogar que trabajan, lo que define el ingreso que requiere una familia para satisfacer sus necesidades básicas dado el cociente de dependencia económica en el hogar. Al comparar el salario mínimo con el salario de mercado, se encontró que la razón del salario mínimo al salario de mercado aumentó entre inicios y mediados de la década pasada para después disminuir, aunque su nivel al final del período en 2011 se situó ligeramente por encima del inicial en 2000, cuando se usan salarios de mercado por mes y por hora promedio, pero se

redujo si se usan salarios por mes y por hora medianos. Una evolución llamativa se observa en zonas rurales, donde la razón del salario mínimo al salario de mercado por mes se redujo de forma sustancial al comparar 2000 y 2011. El mayor dinamismo de los salarios en zonas rurales respecto de zonas urbanas es compatible con evidencia sobre una transformación en ciernes del mundo rural, que se explica por la fuerte expansión de conectividad producido durante la década pasada, en especial en infraestructura de caminos y carreteras y en la expansión de cobertura de la telefonía rural. Al comparar el salario mínimo con el salario mínimo de subsistencia se encontró que si bien el primero no permite cubrir aún las necesidades básicas de las familias, ha experimentado un aumento más rápido que el segundo, lo que sugiere una mejoría en la capacidad protectora del salario mínimo.

Se exploró también el nivel de incumplimiento potencial del salario mínimo, empleando salarios de mercado por mes y por hora obtenidos a partir de la ENAHO. Los salarios por hora se utilizaron con la finalidad de hacer comparables los salarios entre trabajadores con distintas jornadas de trabajo. Se encontró que el incumplimiento se habría reducido de 2000 a 2011, después de aumentar a mediados de la década pasada, siendo todavía muy significativo. Hacia 2011, el incumplimiento del salario mínimo fue del 39% en el ámbito nacional, un 64% en zonas rurales y un 35% en zonas urbanas, según los salarios por mes. Según los salarios por hora, el incumplimiento del salario mínimo en 2011 afectó al 34% de los asalariados privados en el ámbito nacional, un 54% en zonas rurales y un 31% en zonas urbanas. La reducción del incumplimiento al comparar 2000 y 2011 se observa en áreas urbanas y rurales, aunque existen matices en la evolución comparada. Por ejemplo, cuando se define el incumplimiento en función de si un trabajador asalariado del sector privado gana menos del salario mínimo, se encuentra una reducción del incumplimiento en ambas zonas, tanto si se usan salarios por mes o salarios por hora. Sin embargo, cuando se utiliza como criterio de corte ganar menos de 1,25 veces el salario mínimo, lo que se hizo porque el reporte de ingresos en las encuestas de hogares puede contener sesgos, se observan reducciones muy pequeñas en el incumplimiento en zonas urbanas al utilizar ingresos por mes.

Con la información disponible más reciente se elaboró un perfil del trabajador que gana menos del salario mínimo. Se obtuvo que la incidencia de ingresos de mercado menores al salario mínimo afecta particularmente a las mujeres, a los trabajadores más jóvenes y a los adultos mayores de 65 años, a los que trabajan en actividades agrícolas en zonas rurales, y a quienes lo hacen en los servicios, transportes y manufacturas en zonas urbanas, así como a los que trabajan en empresas pequeñas y a quienes no cuentan con protección de la seguridad social (pensiones o salud).

Como se mencionó en la introducción, si el cumplimiento de la política de salario mínimo es bajo, no es factible lograr el objetivo de protección de los trabajadores de menores ingresos. Los incrementos recientes del salario mínimo han estado acompañados de una reducción del incumplimiento, lo que apunta a señalar una mejoría en la efectividad del salario mínimo como instrumento de protección social.

BIBLIOGRAFÍA

- Beuermann, D. W. 2011. Telecommunications Technologies Agricultural Profitability and Child Labor in Rural Perú, Documento de Trabajo N° 2011-002, Banco Central de Reserva del Perú, Lima.
- Céspedes, N. 2004. "Efectos del salario mínimo en el mercado laboral peruano", *Revista Estudios Económicos* N° 13, Banco Central de Reserva del Perú, Lima.
- Chacaltana, J. 2006. ¿Qué hacemos con el salario mínimo?, documento manuscrito, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP).
- Del Valle, M. 2009. "Impacto del ajuste de la Remuneración Mínima Vital sobre el empleo y la informalidad", *Revista Estudios Económicos* N° 16, Banco Central de Reserva del Perú, Lima.
- Díaz, J. J. 2009. *Employment and earnings trends in Perú. 1997-2007. Evidence from household surveys*, Background Paper, Labor Market Study, World Bank.
- Dirección General de Inspección del Trabajo. 2009. *Informe Anual 2009*, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Lima.
- Escobal, J., C. Ponce y R. Hernández. 2011. *Intervenciones de actores extraterritoriales y cambios en la intensidad de uso de los recursos naturales: El caso del territorio Cuatro Lagunas, Cusco-Perú*, Documento de Trabajo N° 74, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago.
- Hernández, R. y C. Trivelli. 2011. *Crecimiento económico, cohesión social y trayectorias divergentes Valle Sur - Ocongate (Cuzco - Perú)*, Documento de Trabajo N° 65, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). 2011. *Evolución de la pobreza al 2010*, INEI, Lima.
- Jaramillo, M. y K. López. 2006. ¿Cómo se ajusta el mercado de trabajo ante cambios en el salario mínimo en el Perú? Una evaluación de la experiencia de la última década, Documento de Trabajo N° 50. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Lima.
- Jaramillo, M. 2012. *Ajustes del mercado laboral peruano ante cambios en el salario mínimo: La experiencia de la década de 2000*, Documento de Investigación N° 63, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Lima.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Varios años. *Anuario Estadístico*, MTPE, Lima.
- Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo. 2006. *Revisión de la Remuneración Mínima en Perú. Informe de Comisión Técnica. Versión Final*. Febrero 2006.
- Saavedra, J.C. 2005. "Incremento de la Remuneración Mínima Vital en Lima Metropolitana en un contexto de crecimiento económico: Efectos sobre el empleo y los ingresos", Serie de Investigaciones Cortas, *Ophélimos*, Año 1, N° 2.
- Webb, R. 2012. "Pobreza y dispersión poblacional", manuscrito, informe final, Proyecto Mediano CIES PM01-2008, Consorcio de Investigación Económica y Social.

ANEXO**Cuadro A.1****Perú: Valor del jornal diario en actividades agrícolas, 2004, 2007 y 2011**

Departamento	2004		2007		2011	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Amazonas	10	18	10	20	20	30
Ancash	10	20	10	18	20	40
Apurímac	12	15	10	12	20	35
Arequipa	10	25	12	25	25	60
Ayacucho	10	20	10	25	20	35
Cajamarca	6	13	5	20	15	35
Cusco	5	15	5	20	15	40
Huancavelica	8	20	7	20	15	35
Huánuco	5	15	5	18	12	30
Ica	10	16	12	18	20	38
Junín	6	18	12	18	20	35
La Libertad	6	14	7	15	15	30
Lambayeque	8	12	8	26	20	30
Lima	10	20	10	20	15	30
Loreto	10	15	12	15	15	20
Madre de Dios	12	20	10	20	25	35
Moquegua	10	20	10	30	15	45
Pasco	8	15	10	15	15	30
Piura	10	15	10	20	15	30
Puno	8	12	10	12	15	35
San Martín	8	20	10	20	15	30
Tacna	10	15	15	20	25	40
Tumbes	10	15	15	20	25	30
Ucayali	10	15	6	17	15	30

Fuente: Ministerio de Agricultura, *Informe Estadístico Mensual*, varios años.

Notas. Los jornales corresponden a junio de cada año y se expresan en nuevos soles a precios corrientes.

CAPÍTULO V

URUGUAY: INCUMPLIMIENTO EN EL SECTOR RURAL FRENTE A UNA VIGOROSA RECUPERACIÓN DEL MÍNIMO

Alberto Riella
Paola Mascheroni
Ivone Perazzo

INTRODUCCIÓN

El establecimiento de salarios mínimos en el Uruguay constituye una política laboral de larga data que buscó garantizar a los trabajadores un salario que les permitiera satisfacer sus necesidades básicas. En 1969 el Poder Ejecutivo estableció el salario mínimo nacional (SMN) que cubría a todos los trabajadores mayores de 18 años, con la excepción de los trabajadores rurales y los domésticos. Para el caso de los trabajadores rurales, a partir de 1978 se introdujo un salario mínimo específico por categoría, mientras que en el caso de los trabajadores domésticos el salario mínimo rige desde 1991.

Dicha normativa, vigente hasta el presente, se complementa con la reinstalación de los Consejos de Salarios en 2005, después que habían dejado de ser convocados en 1967. Estos consejos son espacios de negociación donde se establecen los salarios mínimos por grupo de actividad económica. Constituyen un instrumento fundamental del sistema de relaciones laborales del país, pues permiten el diálogo y la negociación tripartita (trabajadores, empleadores y Poder Ejecutivo) de los salarios mínimos de los trabajadores.

En este capítulo se analiza la aplicación de los salarios mínimos en el Uruguay en la última década, con especial énfasis en el sector rural. El objetivo principal es profundizar en el conocimiento de la efectividad de la política de salarios mínimos en las áreas rurales y los cambios ocurridos en los últimos años a partir de la reinstalación de los Consejos de Salarios y

su extensión a los trabajadores agropecuarios, que se encontraban históricamente excluidos de este ámbito de negociación¹.

Este capítulo se ha estructurado en siete secciones además de esta introducción. En la primera sección se describen aspectos institucionales del salario mínimo en el Uruguay, en especial sus mecanismos de ajuste y el papel de los Consejos de Salarios. En la segunda sección se presenta la dinámica reciente del mercado de trabajo en el país, en particular del sector agropecuario y zonas rurales. La tercera sección se dedica a la evolución del salario mínimo a nivel nacional y en zonas rurales en los últimos años, y se ahonda en la relación de los salarios mínimos con la línea de la pobreza, los salarios de mercado, y se examina este instrumento como referencia de otros salarios. En la cuarta sección se hace una caracterización sociodemográfica de quienes perciben menos de un salario mínimo. En la quinta sección se examinan las instituciones que existen para la fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral, en particular la inspección del trabajo y el Banco de Previsión Social. La opinión que se recogió en entrevistas de los actores sindicales y empresariales del sector rural se presenta en la sexta sección. Por último, en la séptima sección se presentan los principales hallazgos del estudio y proponen algunas recomendaciones de política.

La evolución del salario mínimo en el país se presenta considerando, en la medida en que la información disponible lo permite, tres situaciones: asalariados a nivel nacional, asalariados residentes en áreas rurales y asalariados rurales.

A. EL SALARIO MÍNIMO: ASPECTOS INSTITUCIONALES

En la actualidad en el Uruguay coexisten dos mecanismos institucionales de fijación de salarios mínimos: el salario mínimo nacional y los salarios mínimos negociados en los Consejos de Salarios por sector y subsector económico.

¹ En este capítulo se define el sector rural en función de dos criterios: la residencia en zonas rurales y la vinculación laboral con el sector agropecuario. Desde una perspectiva territorial se considera aquí como población rural a aquella residente en áreas dedicadas a la producción primaria, generalmente conceptualizada como “ruralidad dispersa”, así como a la de pequeñas localidades que sirven como base logística y de servicios para actividades rurales múltiples, lo que se conceptualiza como “ruralidad nucleada”. Esta población equivale a la que reside en localidades con menos de 5.000 habitantes y en áreas rurales, y representa al 15% de la población total del país, según el Censo 2011 del Instituto Nacional de Estadística (INE). Desde una perspectiva sectorial, se considera también para este estudio la población económicamente activa ocupada en el sector agropecuario (trabajadores rurales), que representa el 10% de la PEA; de este porcentaje, el 64,5% reside en áreas rurales y el 35,5% en poblados o ciudades mayores. Al analizar la información estadística se utilizan ambos criterios, por separado y aclarando a cuál universo se hace referencia.

1. El salario mínimo nacional

Mediante el Decreto 1.534/969 del Poder Ejecutivo, del 28 de noviembre de 1969, se introdujo el salario mínimo nacional (SMN) en el Uruguay². Este define al SMN como un “ piso por debajo del cual no puede estar ninguna remuneración”. La norma abarca a todo el territorio nacional y cubre a los trabajadores asalariados privados mayores de 18 años de edad, salvo las excepciones de los trabajadores rurales³ y los trabajadores domésticos. Para estos últimos se comenzó a fijar un salario mínimo específico a partir de 1991, diferenciado en dos regiones: Montevideo e interior del país.

En el caso de los trabajadores rurales, la fijación de los salarios mínimos se rige por el Decreto Ley 14.785 (conocido como Estatuto del Trabajador Rural) del 9 de mayo de 1978⁴, según el cual “todo trabajador rural tiene derecho a percibir una retribución mínima de su trabajo que le asegure la satisfacción normal de sus necesidades físicas, intelectuales y morales” (art. 1). Este salario mínimo debe ser fijado por el Poder Ejecutivo, según actividades y categorías (art. 2).

El Poder Ejecutivo decretó en 2005 el último salario mínimo para el sector rural. Desde ese año, los Consejos de Salarios fijan el salario mínimo en cada grupo y subgrupo de negociación.

Una particularidad del salario del trabajador rural es su composición mixta, porque una parte del pago es en dinero y otra en especie (tiene su equivalente monetario). El salario mínimo debe ser pagado en dinero, no permitiéndose descuentos por concepto de alimentación o vivienda, ni por la utilización de tierras en beneficio del trabajador. Por tanto, el salario en dinero es considerado como el “salario mínimo” y este no debe faltar ni es plausible de deducciones o trueque. El pago en especie procura garantizar al trabajador y a su familia una alimentación “suficiente” y vivienda “higiénica”. Esta partida es obligatoria cuando el trabajador y su familia residen en el predio, siendo opcional para el resto. En el caso que el trabajador no reciba esta partida, se le atribuye un valor monetario que se traduce en un ficto legal (de alimentación y vivienda) que se paga por día y excluye al patrón de la

² Desde 1943 la fijación de salarios era a través de los Consejos de Salarios, que dejaron de ser convocados en 1967, como se señaló.

³ La separación de un salario mínimo nacional urbano y otro rural no es la única diferencia de normativa laboral para ambos grupos de trabajadores. Desde principios del siglo XX, el trabajo rural tuvo una legislación propia que buscó reflejar sus especificidades y distinguirlo del resto de las actividades laborales. Esto se plasmó en diferentes regímenes de jornadas laborales, seguros de desempleo y negociación colectiva, entre otros elementos. En 2005, el gobierno equiparó la legislación laboral de los trabajadores rurales y urbanos.

⁴ La Ley 7.550 fijó en 1923 salarios mínimos para los trabajadores rurales, siendo la primera norma que estableció este instrumento en el derecho uruguayo, en una norma temprana respecto del derecho comparado internacional. Sin embargo, en la práctica fue muy difícil lograr su aplicación efectiva y generalizada, por lo que cayó progresivamente en desuso (Barbagelata, 1983). Con el tiempo esta ley resultó anacrónica al reflejar las deficiencias de un sistema muy rígido para la fijación del valor de los salarios mínimos, principalmente en períodos de alta inflación (Palleiro Brescia, 2003; Saavedra Methol, 2004).

responsabilidad de darle alimentación y vivienda. Esta práctica de pago del ficto⁵ es cada vez más extendida.

a) Periodicidad de ajuste del SMN

Los reajustes del SMN se realizan de forma discrecional. En 1986 se determinó por ley que los ajustes salariales, incluido el SMN, se harían en función de la variación del índice de precios al consumo (IPC) y las disponibilidades del Tesoro Nacional (Ley 15.809), pero no detalló procedimientos para ponerlo en vigor. Mientras la ley estuvo vigente hasta 1997 los ajustes se fijaron cuatrimestralmente (Mazzuchi, 2011). En 1997 se modificaron los períodos de reajuste (Ley 16.903), estableciendo una periodicidad de los incrementos no menor a 6 meses y no mayor a 12 meses si el IPC anual anterior al ajuste es de un 10%; de 4 a 6 meses si el IPC es entre un 10% y un 23%, y de 3 a 4 meses si es mayor a un 23%.

En el Cuadro 1 se puede observar el número de aumentos anuales del SMN en las últimas dos décadas. Como puede apreciarse, en la práctica la periodicidad de los incrementos ha sido variable en este período. En los primeros años de la serie, los aumentos del SMN eran más frecuentes, dado que se decretaban regularmente tres veces al año, o cuatro en el caso de 1996. En cambio, en los últimos años la periodicidad de los aumentos ha sido inferior: de 2004 a 2008 se decretaron dos incrementos anuales y en el período 2009-2012, uno.

Cuadro 1
Uruguay: Número de aumentos del salario mínimo nacional, 1991 - 2012

Período	Número de aumentos	Mes
1991 - 1995	3	Enero, mayo, septiembre
1996	4	Enero, abril, mayo, septiembre
1997	3	Enero, mayo, septiembre
1998 - 1999	2	Enero, julio
2000 - 2002	1	Enero
2003	3	Enero, mayo, septiembre
2004 - 2008	2	Enero, julio
2009 - 2012	1	Enero

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

⁵ El monto del ficto por alimentación y vivienda es único para todas las categorías. Como referencia, en el salario mínimo fijado en julio de 2005 el ficto era de \$ 1.192 mensuales, equivalente a un 49% del salario del peón de la ganadería. A partir de los Consejos de Salarios se redujo el peso del ficto, representando en 2011 un 22% del salario del peón de la ganadería.

b) Tendencias del salario mínimo real

Desde 2000 y hasta mediados de la década se observa una tendencia a la reducción del SMN real y posteriormente un incremento para el resto del período (Cuadro 2). Este cambio en la tendencia se explica porque desde fines de 2004 el SMN dejó de servir como base para el ajuste de las prestaciones sociales.

Cuadro 2

Uruguay: Evolución del salario mínimo nacional real, 2000 - 2011 (en pesos uruguayos e índice)

Año	Salario mínimo nacional real (\$ de diciembre de 2006)	Índice (2006 = 100)
2000	1.868	65,2
2001	1.844	64,4
2002	1.656	57,8
2003	1.452	50,7
2004	1.450	50,6
2005	2.467	86,1
2006	2.864	100,0
2007	2.982	104,1
2008	3.305	115,4
2009	3.631	126,8
2010	3.677	128,4
2011	4.253	148,5

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

2. Los Consejos de Salarios

Con la asunción del Gobierno del Presidente Tabaré Vázquez, en 2005 cambiaron las condiciones en las que se desarrollan las relaciones laborales con el restablecimiento de los Consejos de Salarios como mecanismo para la fijación de salarios mínimos para los trabajadores por rama y categoría de ocupación⁶. Los Consejos de Salarios son órganos tripartitos integrados por representantes de los trabajadores, empleadores y el Poder Ejecutivo.

⁶ La creación de los Consejos de Salarios en el Uruguay se remonta a los años cuarenta. Operaron en los períodos de 1943 a 1967, de 1985 a 1991 y de 2005 hasta la fecha. Hasta 2005, los Consejos de Salarios tuvieron una suerte de derogación fáctica (Ermida Uriarte, 2008) porque habían dejado de ser convocados de oficio desde 1992.

La convocatoria a los Consejos de Salarios se hizo extensiva a sectores que no habían sido incluidos anteriormente, incorporando por primera vez en la historia al sector rural⁷, al servicio doméstico y al sector público. Para su puesta en funcionamiento se constituyeron Consejos de Salarios por ramas de actividad con el objetivo de acordar la fijación de salarios mínimos y determinar las categorías y tareas para distintos grupos de actividades del sector privado y público. El acuerdo sobre salarios mínimos que se alcanzara en estos consejos debía estar por encima del salario mínimo nacional.

3. Los Consejos de Salarios Rurales

a) Ámbito de negociación

Para la negociación en los Consejos de Salarios Rurales se establecieron dos espacios de diálogo: un Consejo Superior Tripartito Rural y Consejos de Salarios por grupo de actividad. En el Consejo Tripartito Rural se abordaron materias generales como la limitación de la jornada de trabajo, la tercerización, la seguridad laboral, las libertades sindicales y temas de género. Con su conformación, el sector rural quedó excluido de la mesa general de diálogo constituida en el Consejo Superior Tripartito del sector privado (integrado por los sectores industrial, comercial y de servicios), para considerar las especificidades rurales, la debilidad sindical y la falta de hábitos de negociación colectiva en este medio⁸.

En los Consejos de Salarios por grupo, al igual que en el resto de las ramas de actividad, se establecieron los niveles de salarios mínimos para cada categoría ocupacional, a partir de los cuales se negociaron los incrementos periódicos. Los grupos se establecieron por un acuerdo tripartito de los integrantes de los Consejos⁹. Se definieron tres grupos de actividad y cinco subgrupos (Decreto 139/005 del 19 de abril de 2005)¹⁰. En estos grupos se negociaron los salarios según las diferentes categorías laborales. Además, este proceso requirió de una

⁷ Para una rápida aprobación de la Ley que creó los Consejos de Salarios en 1943 no se incorporaron otros proyectos como la fijación de un salario mínimo nacional y la regulación de los salarios del servicio doméstico y del sector de los trabajadores rurales. Este último debido a las fuertes presiones de las gremiales de los grandes productores rurales (Frega, Maronna y Trochón, 1985).

⁸ Desde un principio, los asalariados rurales pretendieron negociar junto a los trabajadores urbanos entendiendo que de otra forma acudían debilitados a las negociaciones, pero su reclamo no fue atendido inicialmente (Mascheroni, 2011).

⁹ Los empresarios proponían la creación de once grupos argumentando la existencia de particularidades en el sector que requerían un tratamiento diferencial. Los trabajadores planteaban la creación de un grupo único de manera de poder nivelar las diferentes situaciones laborales y de poder de ambos grupos, además de los problemas de representación que ocasionaría un número elevado de grupos. En un intento de acercar posiciones, el Poder Ejecutivo propuso la creación de seis grupos y tres subgrupos, propuesta que fue la base para el consenso final (Mascheroni, 2011).

¹⁰ Grupo 1: ganadería, agricultura y actividades conexas; subgrupos: a) plantaciones de caña de azúcar; b) plantaciones de arroz; c) agricultura de secano; d) tambos. Grupo 2: viñedos, fruticultura, horticultura (incluye floricultura, criaderos de aves, suínos, apicultura y otras actividades no incluidas en el grupo 1); subgrupo: a) citricultura. Grupo 3: forestación (incluidos bosques, montes y turberas).

redefinición de las categorías salariales para su adecuación a la realidad del trabajo rural, tanto porque algunas de estas no eran pertinentes, como por la necesidad de agregar nuevas categorías que permitieran incluir las actividades incorporadas recientemente al trabajo rural.

En 2008, los grupos rurales se incorporaron a los grupos de actividades existentes, con lo que su numeración comenzó a ser correlativa con la de los grupos de las restantes actividades del sector privado (Decreto 326/008 del 7 de julio de 2008), y se realizaron algunas pequeñas modificaciones en su estructura interna¹¹.

b) Actores de la negociación

El Decreto N° 105/2005 del 7 de marzo de 2005 convocó “a las organizaciones más representativas de los empleadores y de los trabajadores del sector rural” a integrar el Consejo Tripartito Rural. Este lo conforman nueve representantes del Poder Ejecutivo, seis de los trabajadores y seis de los empleadores.

El Poder Ejecutivo participa mediante cuatro representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y cinco representantes del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) en calidad de asesores, lo que es una particularidad de este sector, ya que en el resto de los Consejos solo participa el MTSS.

Los seis delegados de los empresarios provienen de organizaciones gremiales: Asociación Rural del Uruguay (ARU), Federación Rural del Uruguay (FR), Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), Asociación de Cultivadores de Arroz (ACA), Asociación Nacional de Productores de Leche (ANPL) y Cooperativas Agrarias Federadas (CAF).

Los empresarios tienen una larga trayectoria en la defensa de sus intereses desde fines del siglo XIX, siendo uno de los principales grupos de presión de la sociedad uruguaya. Los principales referentes a nivel nacional son las mencionadas ARU, FR y CNFR. Las dos primeras han sido tradicionalmente representantes de los intereses de grupos dominantes del medio rural y en especial de los estancieros¹². Estas organizaciones gremiales cumplen funciones políticas y reivindicativas y se han constituido en interlocutores válidos ante el sistema político y el Estado en la definición de políticas agropecuarias. La CNFR, fundada en 1915, es la mayor

¹¹ Grupo 22: ganadería, agricultura y actividades conexas; subgrupos: 1) plantaciones de caña de azúcar; 2) plantaciones de arroz; 3) agricultura de secano; 4) tambos. Grupo 23: viñedos, fruticultura, horticultura, floricultura, criaderos de aves, suinos, apicultura y otras actividades no incluidas en el grupo 22; subgrupos: 1) fruticultura, horticultura, floricultura, citrus; 2) criaderos de aves; 3) viñedos; 4) suinos y apicultura; Grupo 24: forestación (incluidos bosques, montes y turberas).

¹² La ARU es la organización más antigua del medio rural, fundada en 1871 con el objetivo de la defensa y el fomento de los intereses de la producción agraria e industrias complementarias y derivadas. Fundada en 1915, la FR agrupa a las sociedades rurales del interior del país, representando también los intereses de los grandes ganaderos, e incluyendo en su base social a pequeños y medianos productores ganaderos (criadores principalmente).

organización que representa a los productores familiares (aunque no exclusivamente), en especial de la horticultura, fruticultura, lácteos y granos, entre otros sectores. Su ámbito de representación incluye también a productores familiares capitalizados que utilizan trabajo asalariado.

También participan en los Consejos de Salarios organizaciones que defienden los intereses de los productores con un perfil más empresarial relacionados con un determinado rubro productivo: la Asociación Nacional de Productores de Leche (1933) es la principal gremial de los productores lácteos; la Asociación de Cultivadores de Arroz (1947) representa a los productores de este grano, cuyo cultivo defiende y fomenta, así como sus industrias derivadas; Cooperativas Agrarias Federadas (1984) reúne a las cooperativas del sector y representa principalmente los intereses de la agricultura extensiva (cereales y oleaginosas) y la ganadería, aunque también a productores granjeros; la Sociedad de Productores Forestales del Uruguay (1959), si bien representa a los productores de la totalidad de la cadena forestal e industrial, asume la representación de los productores rurales dedicados a este rubro.

Los seis delegados de los asalariados provienen de la Unión Nacional de Asalariados, Trabajadores Rurales y Afines (UNATRA), una organización fundada en 2004, afiliada al Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT) – Convención Nacional de Trabajadores (CNT) y que reúne a 16 sindicatos afiliados de los rubros de la caña de azúcar, arroz, horticultura, fruticultura, viticultura, granja y tambo. La mayoría de las organizaciones son de reciente formación y por tanto con escasa actividad sindical. Algunas de estas organizaciones tienen mayor trayectoria, como la Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas (UTAA, formada en 1961), el Sindicato de Obreros Rurales y Destajistas de San José (SORYDESA, 1985) y el Sindicato Único de Obreros Rurales y Agroindustriales (SUDORA, 1992). La negociación en el marco de los Consejos de Salarios representó para los trabajadores un gran desafío en función de su inexperiencia en materia de diálogo, de la falta de representantes de sectores clave, como la ganadería, de la histórica debilidad sindical y de las dificultades económicas para trasladarse a Montevideo donde, salvo excepciones, se realizan todas las negociaciones.

En los grupos y subgrupos participan tres delegados titulares del Poder Ejecutivo, dos de los trabajadores y dos de los empleadores. La representación del Poder Ejecutivo está compuesta por dos delegados del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y uno del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Por la delegación de los trabajadores participa la UNATRA en los grupos 1 y 2 y el Sindicato de Obreros de la Industria de la Madera y Anexos (SOIMA)¹³ en el grupo 3. Por parte de los empleadores, además de las organizaciones integrantes del Consejo Tripartito Rural, participaron otras organizaciones con especial vinculación con los

¹³ El SOIMA es el sindicato de los trabajadores forestales y de la madera, y tiene como referencia al sector industrial. Al inicio del proceso de los Consejos de Salarios, el SOIMA había solicitado que los trabajadores rurales del sector forestal no estuvieran en el marco de los Consejos de Salarios Rurales, sino que fueran incorporados en la negociación junto con los restantes trabajadores de la cadena productiva forestal y maderera (grupo "industria de la madera, celulosa y papel"). Esta propuesta no concitó apoyo del sector empresarial ni el Poder Ejecutivo, por lo que SOIMA integra los Consejos de Salarios Rurales.

grupos y subgrupos: ARU, FRU, CAF, ACA y ANPL en el grupo 1 y sus subgrupos; CNFR y CAF en el grupo 2, y la Sociedad de Productores Forestales (SPF) en el grupo 3.

La dinámica en los diferentes grupos fue heterogénea, alcanzando resultados diversos que se reflejan en los salarios mínimos laudados. En algunos grupos la negociación se limitó a la determinación de las categorías y de los salarios mínimos (ganadería y granja), mientras que en otros se avanzó más, estableciendo acuerdos para continuar la negociación (cláusulas de paz, comisiones tripartitas y mecanismos de prevención y solución de conflictos), condiciones de trabajo (seguridad, transporte adecuado, acceso a agua potable, lugares para viviendas “cómodos, secos y abrigados”) y la limitación de la jornada de trabajo (caña de azúcar, forestación y arroz). Esto determinó la conformación de dos modelos diferentes de negociación y relaciones laborales: uno más limitado centrado en la distribución de recursos (limitación de salarios, beneficios monetarios y categorías) y otro más amplio, que incorpora aspectos no referidos específicamente a materias distributivas, como la capacitación, las condiciones de trabajo, las relaciones entre las partes y las libertades sindicales, y una mayor participación de los trabajadores. Esto se explicaría por la relación de fuerzas al interior de cada grupo y la articulación agroindustrial de la producción. En los sectores con más trayectoria sindical, una patronal más empresarial y mayor articulación agroindustrial (plantaciones de arroz, caña de azúcar y forestación) se firmaron acuerdos que incorporan aspectos no monetarios y se lograron convenios colectivos y el funcionamiento de comisiones tripartitas para el tratamiento de interés entre las partes (Mascheroni, 2011).

c) Fijación de salarios mínimos en los Consejos de Salarios

Los salarios mínimos e incrementos salariales por categoría han sido discutidos en los Consejos de Salarios sobre la base de las pautas de negociación que fija el Poder Ejecutivo. Estas pautas establecen ciertos lineamientos generales para la negociación tripartita buscando orientar la discusión de los salarios mínimos y los incrementos salariales. Durante las primeras rondas efectuadas, la pauta consideraba ajustar el salario por la inflación pasada, incorporando un porcentaje de recuperación del salario perdido durante la crisis de 2002. En las últimas dos rondas se ha intentado relacionar los incrementos salariales a las mejoras en la productividad de cada uno de los sectores.

La periodicidad de los ajustes en los Consejos de Salarios depende de cada rama de actividad y de los convenios establecidos en cada situación, así como de la iniciativa del Poder Ejecutivo. En general, los aumentos y reajustes han tendido a ser anuales en los casos de trabajadores rurales y domésticos, aunque al inicio del período en los primeros se acordaron aumentos semestrales en algunas categorías.

En el Cuadro 3 se presenta la evolución de los salarios mínimos fijados en los Consejos de Salarios Rurales. Como referencia para la evolución de los salarios mínimos se presenta el salario mínimo para las categorías de menor salario, que corresponde a los peones comunes en los tres grupos principales: ganadería, granja y forestación. Como se aprecia los salarios

mínimos de cada rubro siempre superan al SMN. La única excepción es el mínimo de la granja para el año 2009, pero si se incluye el ficto de alimentación y vivienda que para ese año era de 1656 pesos uruguayos, supera el monto establecido para el salario mínimo nacional.

Cuadro 3

Uruguay: Evolución del salario mínimo de trabajadores rurales en la categoría de peón común, 2006 - 2011 (en pesos uruguayos corrientes)

Año	Ganadería, agricultura y actividades conexas		Granja		Forestación		Salario mínimo nacional	
	\$ corrientes	2006 = 100	\$ corrientes	2006 = 100	\$ corrientes	2006 = 100	\$ corrientes	2006 = 100
2006	3.837	100,0	3.000	100,0	4.150	100,0	2.809	100,0
2007	4.106	107,0	3.273	109,1	4.550	109,6	3.160	112,5
2008	4.605	120,0	3.676	122,5	5.400	130,1	3.783	134,7
2009	5.023	130,9	4.318	143,9	5.800	139,8	4.441	158,1
2010	5.479	142,8	6.000	200,0	6.700	161,4	4.799	170,8
2011	8.097	211,0	s/d	s/d	7.850	189,2	6.000	213,6

Fuente: Elaboración propia con base en Consejos de Salarios.

Notas. No incluye ficto alimentación y vivienda. Grupo ganadería, agricultura y actividades conexas - Consejos de Salarios. A partir de 2009: categoría peón sin especialización; 2) Granja: 2006 – 2008, viñedos, fruticultura, horticultura, floricultura, criaderos de aves, suinos, apicultura y otras actividades no incluidas en el Grupo 1. 2009 – 2011, citricultura y horticultura, floricultura y fruticultura, así como criaderos de aves. Forestación (incluidos bosques, montes y turberas). El mínimo está por jornal. Un mes = 25 jornales.

Se observa disparidad en cuanto a los niveles mínimos de remuneración, en los diferentes grupos de negociación, incluso si se considera la misma categoría. Por ejemplo, el salario mínimo para los peones comunes de la forestación era en 2006 un 8% superior al de los peones ganaderos y un 28% superior al de los trabajadores de granja.

Estas desigualdades en los mínimos fijados por cada Consejo de Salario Rural se reflejan en una evolución diferente de los niveles de aumento de los salarios de los trabajadores en el período. Como se observa en el Cuadro 3, si se considera 2006 como base, los peones de la ganadería tuvieron a fines de 2011 el mayor incremento salarial (111%), similar al que tuvo el salario mínimo nacional en términos relativos, aunque en pesos corrientes es un tercio superior. Los trabajadores de granja duplicaron su salario en el período 2006 - 2010, mientras que los de forestación obtuvieron un incremento del 89,2%. Como la inflación acumulada en el período 2006 - 2011 fue del 45,5% (INE), se constata un fuerte aumento real de los salarios del sector, similar al del SMN. Al analizar la evolución del SMN con base 100 en 2006, este siempre se incrementa algo por encima de los aumentos de los salarios de los tres grupos. Esto indicaría que el aumento del SMN va induciendo los incrementos del sector rural.

B. EL CONTEXTO DEL MERCADO DE TRABAJO

1. Dinámica del sector agropecuario en el Uruguay

En las últimas décadas se han producido una serie de transformaciones en la base productiva del sector agropecuario, llamadas por algunos especialistas como el “boom agrícola”, que han impactado de forma importante en las características del mercado de trabajo del sector. El Uruguay atraviesa por un ciclo económico de crecimiento y ha registrado en la última década tasas de crecimiento muy por sobre su promedio histórico, que han permitido reducir considerablemente el desempleo y han aumentado el porcentaje de población económicamente activa con un sostenido incremento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Por otra parte, también se han puesto en vigor en el período modificaciones legales y políticas públicas tendientes a mejorar la calidad del trabajo en el país, en particular en aquellos sectores históricamente más desprotegidos, como los asalariados rurales y los trabajadores domésticos.

En el sector agropecuario se observan transformaciones en la base productiva que están modificando algunas de las características del mercado laboral agropecuario, incluido el aumento de la demanda de trabajo asalariado y el crecimiento de la movilidad regional, la estacionalidad y la urbanización de trabajadores, entre otros (Buxedas, 2011). De los procesos que tienen consecuencias en el mercado de trabajo destacan el mayor ritmo de crecimiento de la producción, el incremento de la productividad y las innovaciones tecnológicas que han generado una expansión del rendimiento de varios cultivos, en la lechería e incluso en la ganadería de carne y lana. Si bien la ganadería continúa siendo la principal producción y fuente de empleo, en la última década aumentó la actividad forestal y agrícola productora de granos, en especial la soja. En estos últimos rubros predomina la presencia de grandes empresas extranjeras que adoptan tecnologías y modelos de gestión de alto impacto en el mercado de trabajo, que se caracterizan por tener pocos trabajadores estables y la contratación de empresas que prestan servicios en la fase primaria, el transporte, la cosecha y otras actividades. Con los cambios reseñados se observa una relación más estrecha que en el pasado de la oferta y la demanda en los mercados de trabajo nacional, rural y agropecuario. En general, se observa que los empresarios señalan encontrar dificultades en la obtención de mano de obra para las producciones intensivas, especialmente la especializada. Esto ha favorecido el aumento de los salarios, principalmente de los trabajadores más permanentes y más especializados que las empresas quieren retener.

Esta transformación no solo ha repercutido en el sector agropecuario, sino que han tenido un efecto dinamizador de todas las actividades rurales. En especial, han experimentado una revitalización los pequeños y medianos poblados que sirven de base de operaciones a estas actividades y agrupan servicios básicos para la población (Riella y Ramírez, 2008; Carámbula y Piñeiro, 2006).

2. Características del mercado de trabajo rural

La principal fuente generadora de empleos rurales en el Uruguay es el sector primario. La mitad (51,5%) de los ocupados se desempeña en el sector agropecuario, pesca o minería (Cuadro 4), lo que pone de manifiesto la articulación del mercado de trabajo rural con la dinámica del empleo agropecuario.

Cuadro 4

**Uruguay: Población ocupada por sector de actividad según zonas geográficas, 2011
(en porcentajes)**

Sector	Montevideo	Interior (más de 5.000 personas)	Localidades pequeñas y zonas rurales	Total país
Agricultura y minería	1,3	7,1	51,8	10,7
Industria manufacturera Electricidad, gas y agua	14,3	14,8	9,4	13,8
Construcción	5,5	9,8	5,2	7,3
Comercio, restaurantes y hoteles	22,9	23,2	11,3	21,4
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	7,1	5,5	2,9	5,8
Servicios financieros y a empresas	13,2	6,4	2,0	8,7
Administración pública y defensa	6,5	6,2	2,5	5,8
Enseñanza	7,0	5,9	3,4	6,1
Servicios sociales y de salud	10,0	6,6	2,4	7,5
Saneamiento Organizaciones extraterritoriales	5,8	4,7	2,3	4,9
Servicio doméstico	6,4	9,7	6,9	7,9
Total	100	100	100	100 ^a

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

^a La estimación de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) es de 1.600.000 ocupados en el Uruguay a fines de 2011.

Cuadro 5

**Uruguay: Tasas de actividad, empleo y desempleo según zonas geográficas, 2011
(en porcentajes)**

Indicador	Año	Montevideo	Interior (más de 5.000 personas)	Localidades pequeñas y zonas rurales	Total país
Tasa de actividad	2011	66,8	62,9	63,0	64,5
Tasa de empleo	2011	62,6	58,9	60,5	60,7
Tasa de desempleo	2011	6,2	6,4	4,1	6,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

La tasa de actividad en las zonas rurales es del 63%, similar a la del interior urbano (62,9%) y algo por debajo de la tasa de actividad del país (64,5%). En tanto, la tasa de empleo es del 60,7% a nivel nacional mientras que en el interior urbano es del 58,9% y en las zonas rurales del 60,5%.

El nivel de desempleo es muy bajo en todo el país (6% nacional) y en las zonas rurales es inferior, alcanzando al 4,1% de la fuerza de trabajo. Desde 2006 se registra un descenso de la tasa de desempleo nacional, que ese año era del 10,9%. Esta evolución ha sido seguida también en las zonas rurales donde, en 2006 la desocupación llegaba a un 7,5% de desempleo según el INE.

Cuadro 6
Uruguay: Población ocupada según características de la ocupación, por zonas geográficas, 2011
(en porcentajes)

Empleo	Montevideo	Interior (más de 5.000 personas)	Total país (más de 5.000 personas)	Localidades pequeñas y zonas rurales	Total país
Con restricciones ^a	23,7	35,6	29,8	34,5	30,7
Sin restricciones ^b	76,3	64,4	70,2	65,5	69,3
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).
^a Trabajadores no registrados y/o subempleados.
^b Trabajadores registrados y que no declaran subempleo.

Al analizar las características de la ocupación en las zonas rurales resalta, en primer lugar, que el 65,5% de los trabajadores tienen empleos sin restricciones, esto es, son trabajadores registrados y que no declaran subempleo¹⁴. El porcentaje de ocupados con alguna carencia en su empleo (subempleado y/o no registrado) alcanza al 34,5% debido en gran medida al mayor porcentaje de trabajadores rurales no registrados en comparación con el resto del país, especialmente Montevideo.

¹⁴ Se define como subempleado al ocupado que, trabajando menos de 40 horas semanales, manifiesta el deseo de trabajar más horas y está disponible para hacerlo. Trabajador no registrado es aquella persona ocupada que declara no tener derecho a jubilación en el trabajo que desarrolla.

3. Principales características del mercado de trabajo agropecuario¹⁵

Según datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) de 2011, la PEA en el sector agropecuario es cercana a 181.000 personas, lo que representa el 10,4% de la población activa del país. Esto significa que uno de cada diez activos del país se dedica a actividades agropecuarias.

Cuadro 7
Uruguay: Población económicamente activa agropecuaria según rubro, 2011
(en porcentajes)

Rubro	Porcentaje
Cría de animales	50,2
Actividades agrícolas	27,8
Explotación mixta	4,3
Silvicultura y extracción de madera	7,8
Servicios agropecuarios y ganaderos	8,3
Otras	1,7
Total	100,0

Fuente: Riella, Mascheroni y Borrás (2012).

Al agrupar a los trabajadores agropecuarios según rubro de producción se observa que la mitad de ellos se dedica a la cría de animales (50,2%) y en segundo lugar a actividades agrícolas (27,8%). En estos dos rubros se encuentran casi 8 de cada 10 trabajadores agropecuarios. Menor incidencia tienen los servicios agropecuarios y ganaderos, que ocupan al 8,3% de la PEA, la silvicultura, extracción de madera al 7,8%, la explotación mixta al 4,3% y otras actividades al 1,7%.

¹⁵ Datos tomados de Riella, Mascheroni y Borrás (2012).

Cuadro 8**Uruguay: Población económicamente activa agropecuaria según categoría de ocupación, 2010 (en porcentajes)**

Categoría	Porcentaje
Asalariado	61,6
Patrón	10,0
Cuenta propia	24,3
Miembro del hogar no remunerado	3,9
Otro	0,2
Total	100,0

Fuente: Riella, Mascheroni y Borrás (2012).

El 61,6% de la población económicamente activa agropecuaria es asalariada. En segundo lugar se encuentran los trabajadores por cuenta propia que alcanzan al 24,3% de la PEA mientras que los patrones son el 10%.

Si se distribuye a los activos agropecuarios según área geográfica se aprecia que el 53,9% reside en el medio rural disperso (incluye Montevideo rural), el 10,6% en pequeños poblados del interior del país, el 29,6% en localidades de más de 5.000 habitantes y el 5,9% en Montevideo.

En cuanto a las características sociodemográficas de los activos del sector, se registra una prevalencia del trabajo masculino (los hombres son un 77,4% de los activos agropecuarios, y las mujeres el 22,6%) y una presencia considerable de trabajadores más jóvenes (un 23,5% tiene menos de 30 años y un 9,3% más de 65 años).

En 2011 la desocupación afectaba al 3,2% de los trabajadores agropecuarios y en igual proporción el subempleo. El 66,6% de los activos del sector son trabajadores formales, es decir, aportan a alguna caja de jubilaciones¹⁶. El nivel de formalización es más elevado en los asalariados (73,8%) que en los trabajadores por cuenta propia (48,6%).

Estos indicadores de empleo presentan una distribución similar a la que se observa en los trabajadores residentes de localidades pequeñas y zonas rurales dispersas. Esto indicaría que los empleos en el sector agropecuario y de las áreas rurales comparten características estructurales similares.

¹⁶

Los entrevistados para este trabajo resaltaron que la formalización del empleo no siempre se concreta para la totalidad de los ingresos, es decir, una parte del salario se paga 'en negro'. Según Riella y Mascheroni (2011), en 2010 un 13% de los asalariados rurales que aportan a alguna caja de jubilaciones lo hacen solo por una fracción de su salario.

C. EVOLUCIÓN DEL SALARIO MÍNIMO

La evolución del salario mínimo en el país se presenta considerando, en la medida en que la información disponible lo permita, tres situaciones: asalariados a nivel nacional, asalariados residentes en áreas rurales y asalariados rurales.

Para ello se utiliza como fuente de información la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE) en el período 2000-2011. Una dificultad que presenta esta fuente de información es que recién a partir del año 2006 incorpora a las áreas rurales dispersas y localidades de menos de 5000 habitantes, por lo cual para estas zonas geográficas solo es posible analizar la evolución a partir del año 2006¹⁷.

Cuadro 9

Uruguay: Evolución del salario mínimo real, 2000 - 2011^a

(en pesos uruguayos y porcentajes)

Año	Salario mínimo nacional	Salario mínimo real (diciembre 2006)	Variación real	Salario mínimo nacional real líquido
2000	1.060	1.868		1.576
2001	1.092	1.844	-1,3	1.556
2002	1.110	1.656	-10,2	1.398
2003	1.170	1.452	-12,3	1.225
2004	1.276	1.450	-0,1	1.224
2005	2.275	2.467	70,1	2.082
2006	2.809	2.864	16,1	2.417
2007	3.160	2.982	4,1	2.493
2008	3.783	3.305	10,8	2.763
2009	4.441	3.631	9,9	3.036
2010	4.799	3.677	1,3	3.074
2011	6.000	4.253	15,7	3.556

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Hogares (ECH), Instituto Nacional de Estadística (INE).

^a Como los salarios en la ECH son líquidos, para su comparación se utiliza el SMN líquido. Para el cálculo del SMN líquido se restaron los aportes obligatorios a la seguridad social, que en promedio en 2000 - 2006 fueron del 18,5% y en 2007 - 2011 del 19,6%.

¹⁷

Una dificultad de la información disponible para analizar la tendencia de la última década es que los mayores cambios ocurrieron a partir de 2005 y solo se disponen datos de la ECH para todo el país (incluido rural disperso) desde 2006, por lo que el período 2006 - 2011 tiene más estabilidad en los indicadores seleccionados.

Como puede observarse en el Cuadro 9, si se analiza la evolución del salario mínimo nacional en términos reales (diciembre de 2006) se distinguen con claridad dos momentos desde 2000. En primer término, se constata una disminución paulatina del SMN real hasta 2004, año en que es aproximadamente un 20% inferior al de 2000. Esta tendencia es de más larga data, ya que desde fines de 1977 se registra una baja sistemática del salario mínimo nacional real, llegando a mediados de 2003 a ser un cuarto del valor de diciembre de 1969, en términos reales (Furtado, 2006: 320)¹⁸. Este deterioro del SMN llevó a que el instrumento resultara “inoperante” en la estructura salarial del Uruguay, es decir, que no se constituyera en un precio de referencia en el mercado de trabajo ni siquiera en el caso de los trabajadores menos calificados (Furtado, 2006: 263).

En 2005 se registra un punto de inflexión importante, cuando se revierte la tendencia de años anteriores y comienza un proceso de aumento sostenido del SMN en términos reales. El incremento de mayor magnitud se observa en 2005, cuando el SMN aumenta en un 70% su valor en relación con 2004. Un incremento del SMN de esa magnitud fue posible porque se partía de niveles iniciales muy bajos y por el cambio institucional en el uso del salario mínimo.

La evolución del SMN está asociada a su desvinculación a fines de 2004 como instrumento indexador de una serie de precios y prestaciones. El nuevo gobierno que asumió en 2005 resolvió recuperar el salario mínimo nacional como un instrumento regulador del mercado de trabajo. Mazzuchi (2011: 2) destaca que hasta 2005 el SMN fue utilizado principalmente como un instrumento de política fiscal más que de regulación del mercado de trabajo debido a tres factores. En primer término, dado que el SMN era usado como referencia para la determinación de una serie de beneficios y prestaciones que brindaba el Estado (como prima por hogar constituido y cobertura gratuita en salud pública), cuanto menor el monto del SMN, menos se gastaría en esas prestaciones y una cantidad menor de personas las cobraban; como también era utilizado como tope para las jubilaciones y los seguros de desempleo o enfermedad, un SMN más bajo significaba erogaciones de menor magnitud. En segundo lugar, el SMN estaba relacionado con la recaudación de impuestos, por lo que si tenía un monto más bajo, más salarios podrían quedar por encima de las franjas impositivas, aumentando así la recaudación. Un tercer aspecto es que el SMN se utilizaba como referencia para el ajuste y determinación de numerosas variables del mercado de trabajo privado, como primas por antigüedad en convenios salariales, boletos subsidiados para quienes recibieran ingresos inferiores a un SMN, cuota mutual subsidiada en el mismo caso, recaudación del fondo de solidaridad para pagar becas a estudiantes en función del salario mínimo nacional, entre otras. En consecuencia, los aumentos del SMN estaban limitados por el impacto que estos ejercían sobre la situación fiscal, conllevando a una pérdida de su importancia como elemento regulador de los salarios del mercado.

¹⁸

En términos comparativos, el Uruguay era uno de los países de América Latina con salario mínimo más bajo y en 2004 tenía el salario mínimo más bajo de la región (Furtado, 2006).

A fines de 2004, la Ley 17.856 creó la Base de Prestaciones y Contribuciones (BCP), estableciendo así una nueva unidad de medida que sustituye al salario mínimo nacional como base para los distintos ajustes. De esta forma, la BPC reemplazó al salario mínimo como indexador, lo que liberó al salario mínimo de la política fiscal y permitió que el SMN recupere su papel como piso efectivo de la escala salarial e inicie el reseñado proceso de aumento sostenido (Mazzuchi, 2011; Furtado, 2006).

A continuación se presenta la evolución del salario mínimo de los trabajadores rurales. Para la elaboración se consideró el salario mínimo que fija el Poder Ejecutivo para los peones rurales empleados en las labores de agricultura, ganadería, forestación y tambos en el período 2001-2005. Desde 2006 se tomó como referencia el salario mínimo fijado en los Consejos de Salarios en el grupo ganadería, agricultura y actividades conexas. Como se planteó anteriormente, este no es el salario mínimo menor resultante de la negociación colectiva en los Consejos de Salarios, pero en la medida en que la mayoría de los trabajadores rurales se dedican a las actividades que comprende este grupo se optó por incorporar esta retribución como referencia.

Cuadro 10

Uruguay: Salario mínimo de trabajadores rurales, categoría peón de ganadería, 2001 - 2011

Año	Salario mínimo rural (\$)	2001 = 100	Salario mínimo nacional (\$)	2001 = 100	Relación SM rural y SMN
2001	1.236	100	1.092	100	113,2
2002	1.255	102	1.110	102	113,1
2003	1.293	105	1.170	107	110,5
2004	1.526	123	1.276	117	119,6
2005	2.000	162	2.275	208	87,9
2006	3.837	310	2.809	257	136,6
2007	4.106	332	3.160	289	129,9
2008	4.605	373	3.783	346	121,7
2009	5.023	406	4.441	407	113,1
2010	5.478	443	4.799	439	114,1
2011	8.097	655	6.000	549	135,0

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Hogares (ECH), Instituto Nacional de Estadística (INE).

Notas. No incluye ficto alimentación y vivienda. 2001-2005 trabajadores rurales, empleados en las labores de agricultura, ganadería, forestación y tambos 2006 – 2011; grupo ganadería, agricultura y actividades conexas - Consejos de Salarios. A partir de 2009: categoría peón sin especialización 2). Esto se debe a que en los Consejos de Salarios se produjo una readecuación de las categorías laborales. La anterior categoría de peón común fue eliminada y aparecen las de peón sin especialización 1) y peón sin especialización 2). Se utiliza la segunda, cuya descripción es equiparable a la de peón común. SM = Salario mínimo. SMN = Salario mínimo nacional.

Como se presenta en el Cuadro 10, el salario mínimo de los trabajadores rurales ha tenido una evolución similar a la del salario mínimo nacional. Desde 2005, al influjo de la negociación colectiva en los Consejos de Salarios se registra un aumento importante del salario mínimo rural, superior al que tuvo el SMN. Este incremento se produce en un contexto de crecimiento del sector agropecuario y de cambios en el mercado de trabajo, lo que genera una relación más estrecha de la oferta y la demanda de mano de obra. Esto favorece el aumento de los salarios de los trabajadores, en especial de los permanentes y más calificados (Buxedas, 2011).

Salvo 2005¹⁹, el salario mínimo rural de los peones rurales sobrepasa todos los años al SMN. Esta diferencia varía en el período, alcanzando su máximo en 2011, cuando el salario mínimo rural era un 35% superior al SMN.

1. Relación entre el salario mínimo y la pobreza

En el Cuadro 11 se presenta la evolución de la relación entre el SMN líquido y la línea de pobreza como otra aproximación al poder adquisitivo del salario mínimo y por tanto a su capacidad para satisfacer las necesidades básicas de los trabajadores y sus familias. La línea de pobreza (LP) se determina en función del costo de una canasta básica total (CBT) que incorpora el costo de los alimentos y otras necesidades básicas como vivienda, salud, transporte y educación. La misma expresa el valor monetario de lo que necesita una persona al mes para cubrir dichas necesidades. En el Uruguay existen tres LP estimadas por el Instituto Nacional de Estadística a partir de la Encuesta de Gastos e Ingresos del 2006: una para Montevideo, otra para el Interior Urbano y una tercera para áreas rurales dispersas. Esta última solo es posible calcularla a partir del 2006, año en el cual se incluye a las áreas rurales en la Encuesta Continua de Hogares.

¹⁹

Este dato puede explicarse por el desfase en la determinación de los salarios mínimos para ambos sectores producto de la transición del gobierno y la instauración de los Consejos de Salarios, entre otros factores. La diferencia se subsana en 2006, cuando se aplicó un incremento superior al SMN.

Cuadro 11**Uruguay: Relación del salario mínimo nacional y la línea de pobreza por regiones, 2001 - 2011**

Año	Salario mínimo nacional líquido (\$)	Línea de pobreza Montevideo (\$)	Línea de pobreza interior urbano (\$)	Línea de pobreza rural (\$)	Relación salario mínimo nacional líquido / Línea de pobreza Montevideo	Relación salario mínimo nacional líquido / Línea de pobreza interior urbano	Relación salario mínimo nacional líquido / Línea de pobreza interior rural
2001	921,5	3.132,1	2.073,5	s/d	0,3	0,4	s/d
2002	936,7	3.924,9	2.611,9	s/d	0,2	0,4	s/d
2003	987,1	4.340,0	2.896,7	s/d	0,2	0,3	s/d
2004	1.076,8	4.676,3	3.121,9	s/d	0,2	0,3	s/d
2005	1.919,8	4.907,3	3.274,0	s/d	0,4	0,6	s/d
2006	2.370,3	5.220,7	3.489,7	2.350,9	0,5	0,7	1,0
2007	2.641,7	5.679,2	3.849,6	2.621,2	0,5	0,7	1,0
2008	3.163,0	6.665,4	4.499,3	2.948,2	0,5	0,7	1,1
2009	3.713,2	6.665,4	4.499,3	2.948,2	0,6	0,8	1,3
2010	4.012,5	7.123,8	4.818,9	3.221,2	0,6	0,8	1,2
2011	5.016,7	7.783,5	5.225,5	3.492,3	0,6	1,0	1,4

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Hogares (ECH), Instituto Nacional de Estadística (INE).

Notas: La línea de pobreza que se utiliza en (2006) comienza en 2001. Se utiliza la canasta básica total - línea de pobreza (valores correspondientes a un hogar unipersonal).

Como puede observarse, desde 2005 se registra un aumento continuo del poder adquisitivo del SMN líquido, en tanto se aproxima cada vez más al valor que tiene una canasta básica total en Montevideo, logra cubrirla en el interior urbano y crecientemente la supera en el interior rural.

En Montevideo, a pesar del incremento en el poder adquisitivo del SMN líquido, igualmente resulta insuficiente para comprar la CBT durante todo el período estudiado, es decir, no logra cubrir los requerimientos alimentarios y no alimentarios de un trabajador. Al inicio del período, un trabajador de Montevideo lograba comprar un tercio de la canasta básica total mientras que en 2011 adquiriría dos tercios de esta. Lo anterior sugiere que, a pesar de la mejoría en el poder adquisitivo del SMN, para un trabajador de Montevideo este es todavía muy bajo y no permite cubrir sus necesidades básicas.

En el interior urbano el aumento del SMN permite comprar la canasta básica total al final del período. En el interior rural el poder adquisitivo es mayor que en las dos regiones anteriores, permitiendo a un trabajador que vive en este medio cubrir la canasta de bienes y servicios desde el año en que se posee información al respecto. Al parecer, la línea de pobreza rural subestima la pobreza en estas zonas, ya que para el cálculo de la CBT no se incluye el valor de la ubicación y reduce los bienes, servicios y alimentos de la canasta en relación con la línea de pobreza del interior urbano, lo que parece poco adecuado para la realidad de estos territorios.

En síntesis, en el período 2001-2011 aumentó el poder adquisitivo del salario mínimo nacional en relación con la canasta básica total, aunque continúa siendo insuficiente para cubrir las necesidades de los trabajadores de Montevideo y apenas cubre las de los trabajadores del interior urbano. Por tanto, si bien se registra una mejora sistemática del poder adquisitivo de la CBT, este indicador refleja que todavía se requiere un mayor incremento, en especial en los trabajadores de la capital. Es plausible, en consecuencia, que el fuerte aumento del SMN registrado en el período ejerció un impacto positivo en la reducción de la pobreza y la indigencia de los trabajadores del país, considerando también el importante peso del trabajo asalariado.

Cuadro 12

Uruguay: Relación del salario mínimo rural líquido y la línea de pobreza, 2001 - 2011

Año	Salario mínimo rural		Ganadería, agricultura y actividades conexas		Granja		Forestación	
	Salario mínimo líquido / Línea de pobreza interior urbano	Salario mínimo líquido / Línea de pobreza rural	Salario mínimo líquido / Línea de pobreza interior urbano	Salario mínimo líquido / Línea de pobreza rural	Salario mínimo líquido / Línea de pobreza interior urbano	Salario mínimo líquido / Línea de pobreza rural	Salario mínimo líquido / Línea de pobreza interior urbano	Salario mínimo líquido / Línea de pobreza rural
2001	0,6	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
2002	0,5	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
2003	0,4	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
2004	0,5	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
2005	0,6	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
2006	0,9	1,3	0,9	1,3	0,7	1,0	1,0	1,4
2007	0,9	1,3	0,9	1,3	0,7	1,0	1,0	1,4
2008	0,8	1,3	0,8	1,3	0,7	1,0	1,0	1,5
2009	0,9	1,4	0,9	1,4	0,8	1,2	1,0	1,6
2010	0,9	1,4	0,9	1,4	1,0	1,5	1,1	1,7
2011	1,2	1,9	1,2	1,9	s/d	s/d	1,2	1,8

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Hogares (ECH), Instituto Nacional de Estadística (INE).

Al analizar la relación del salario mínimo rural y la línea de pobreza se observa que tienen la misma trayectoria porque este permite cubrir en forma creciente las necesidades del trabajador (Cuadro 12). En 2011, un trabajador agropecuario del interior del país podía comprar 1,2 canastas básicas totales, mientras que un trabajador de otro sector solo alcanzaba a 1 CBT. Esta diferencia aumenta para quienes residen en el medio rural disperso, puesto que el salario mínimo rural permite adquirir 1,9 CBT en comparación con 1,4 CBT con el salario mínimo nacional.

Como se ha señalado, los salarios mínimos negociados en los distintos Consejos de Salarios rurales generan una serie de diferencias de los trabajadores que se expresan también en el poder adquisitivo de los salarios percibidos. Por ejemplo, los peones de la forestación que residen en ciudades podían adquirir la totalidad de la CBT desde 2006 mientras que los de la granja y la ganadería recién pudieron hacerlo en 2011. Quienes residen en el medio rural podían adquirir la CBT y al final del período percibían un monto aproximado de dos veces la canasta de alimentos.

2. Determinación del salario de subsistencia

Otra forma de aproximación a la capacidad del salario mínimo para satisfacer las necesidades de los trabajadores es compararlo con el salario mínimo de subsistencia (SMS). La estimación del SMS proporciona una base objetiva para establecer el salario mínimo que es necesario para cubrir las necesidades de un trabajador y su familia. Este indicador combina la línea de pobreza por persona con los adultos equivalentes por hogar y los asalariados de tiempo completo en el hogar²⁰.

En el Cuadro 13 se puede observar que el salario mínimo de subsistencia debería permitir satisfacer las necesidades de un hogar promedio de tres personas, un tamaño que se mantiene estable en las diferentes regiones y años considerados. A su vez, el número de asalariados a tiempo completo por hogar es de 0,8 personas en el total del país, de 0,7 en las zonas urbanas menores y de 0,6 en las zonas rurales dispersas.

El salario mínimo nacional resulta insuficiente para cubrir los requerimientos de un hogar promedio del país. Si bien en el período 2006 - 2011 el aumento que experimentó permitió una reducción importante de la brecha con el salario mínimo de subsistencia, todavía continúa siendo muy inferior, con diferencias altas según las regiones. En las localidades menores, el SMN es la mitad del SMS (50,4%) y en las zonas rurales dispersas alcanza a tres cuartas partes de este (75,9%).

²⁰

El SMS se calcula multiplicando la línea de pobreza (LP) por los adultos equivalentes del hogar, y dividiendo por el número de asalariados de tiempo completo del hogar ($SMS = LP * AE / ATC$). Para el cálculo se utilizan las LP correspondientes de cada región. Este indicador permite estimar un salario mínimo que logra cubrir las necesidades de un hogar en función de su composición. Con esto se pretende superar la limitación del análisis por LP ya que este último compara los salarios mínimos con las LP por persona y no tiene en cuenta la estructura de los hogares.

Cuadro 13**Uruguay: Relación del salario mínimo y el salario de subsistencia por regiones, 2006 y 2011**

Indicador	Total país		Zonas urbanas menores		Zonas rurales	
	2006	2011	2006	2011	2006	2011
Personas por hogar	3,0	2,8	3,0	2,9	2,9	2,9
18 años o menos	0,9	0,8	1,0	0,9	0,9	0,8
Mayores de 18 años	2,1	2,1	2,0	2,0	2,1	2,1
Adultos equivalentes ^a	1,8	1,7	1,7	1,8	1,7	1,7
Asalariados a tiempo completo por hogar ^b	0,7	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6
Salario mínimo de subsistencia (SMS) (\$ corrientes uruguayos)	10.478	13.947	8.586	11.907	7.724	7.905
Salario mínimo nacional como porcentaje del salario mínimo de subsistencia	26,8	43,0	32,7	50,4	36,4	75,9
Salario mínimo rural como porcentaje del salario mínimo de subsistencia	36,6	58,1	44,7	68,0	49,7	102,4
Salario mínimo nacional líquido como porcentaje del salario mínimo de subsistencia	22,6	35,9	27,6	42,1	30,7	63,5
Salario mínimo rural líquido como porcentaje del salario mínimo de subsistencia	30,9	48,5	37,7	56,8	41,9	85,6

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Hogares (ECH), Instituto Nacional de Estadística (INE).

^a Escala de equivalencia: el primer adulto vale 1 y el resto de los adultos 0,7. Se considera adultos a todas las personas de 19 años o más.

^b Para calcular el número de asalariados de tiempo completo se asignó valor de 1 al que trabaja 40 horas o más a la semana y de 0,5 a los que trabajan menos de 40 horas a la semana. Incluye a asalariados del sector público.

Si se considera el salario mínimo rural, la distancia con el salario mínimo de subsistencia se reduce. En 2011 el salario mínimo rural permitía satisfacer las necesidades de una familia promedio que reside en las zonas rurales dispersas, pero cubría solo un 68% del SMS en las localidades urbanas menores del país.

Resulta una comparación más precisa si se considera el salario mínimo nacional líquido (ya practicados los descuentos obligatorios de la seguridad social). En este caso, el SMN líquido representaba un 22,6% del SMS en 2006 y aumentó al 35,9% en 2011. El SM rural líquido no llega a cubrir al SMS en 2011, siendo esta relación del 85,6%.

3. Relación del salario mínimo y los salarios de mercado

a) Evolución de los salarios urbanos y rurales

En el Cuadro 14 se presentan los salarios líquidos promedio reales por hora de los trabajadores residentes en zonas urbanas. Como puede apreciarse, estos decrecen hasta

2004 y comienzan a aumentar sostenidamente a partir de 2005. A pesar de esa caída inicial, al final del período analizado el salario real para el total de los asalariados urbanos era un 14% superior al año 2000.

En todos los años examinados, los hombres tienen un salario por hora superior al de las mujeres. Si bien ocurren fluctuaciones importantes en el período, la brecha salarial por sexos se reduce en estos años. El salario promedio de los hombres era un 11% superior al de las mujeres en 2000, mientras que en 2011 era un 5% superior.

Cuadro 14

Uruguay: Evolución de los salarios líquidos promedio reales urbanos por hora en la ocupación principal, 2000 - 2011
(pesos uruguayos constantes de diciembre de 2006)

Año	Asalariado privado	Asalariado público	Hombres	Mujeres	Total asalariados urbanos
2000	64,0	89,5	73,8	65,4	70,0
2001	62,0	89,3	71,3	65,1	68,4
2002	57,7	81,0	66,5	60,6	63,7
2003	47,5	69,4	55,1	51,0	53,2
2004	46,0	72,0	54,6	50,2	52,6
2005	46,6	74,9	54,2	52,3	53,3
2006	52,7	88,8	63,8	58,2	61,2
2007	54,1	87,5	63,0	59,8	61,5
2008	60,1	94,6	70,1	65,2	67,8
2009	64,2	99,4	75,2	68,1	71,8
2010	64,5	101,3	74,8	69,5	72,3
2011	73,5	103,9	78,0	74,1	80,2

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Hogares (ECH), Instituto Nacional de Estadística (INE).

Notas: Las remuneraciones son líquidas por la información disponible de la ECH. Desde 2006 se dispone de información sobre el total del país, y hasta ese año, de zonas de más de 5.000 habitantes.

La tendencia general descrita persiste al desagregar por rama de ocupación de los trabajadores residentes en las ciudades mayores: decrece hasta 2004 y aumenta sostenidamente a partir de 2005 (Cuadro 15).

Cuadro 15

Uruguay: Salarios medios reales líquidos por hora y rama, total asalariados urbanos, 2000 - 2011
(pesos uruguayos de diciembre de 2006)

Año	Agropecuaria y minería	Industria manufacturera	Electricidad, gas y agua	Construcción	Comercio, restaurantes y hoteles	Transportes, almacenamiento y comunicaciones	Servicios financieros y a empresas	Servicios comunales, sociales, personales y públicos
2000	38,5	64,2	96,7	59,5	52,4	75,6	104,2	75,1
2001	38,9	60,8	104,3	52,0	50,8	71,4	104,4	74,4
2002	31,0	54,8	94,9	46,3	45,2	68,5	94,8	69,6
2003	32,0	45,8	83,8	36,7	39,6	54,4	80,6	57,5
2004	32,3	42,9	78,1	39,2	36,3	59,2	75,5	59,0
2005	33,7	45,2	85,2	39,2	37,3	54,3	74,7	60,7
2006	39,3	51,4	92,7	44,4	42,3	67,1	97,5	68,6
2007	38,7	53,7	95,0	46,2	42,2	65,7	100,6	69,1
2008	46,1	61,3	99,7	54,1	47,9	71,3	100,1	75,8
2009	49,6	63,5	99,3	59,5	52,4	76,0	104,2	80,1
2010	48,8	63,5	101,2	60,6	52,4	81,0	99,6	81,8
2011	57,2	65,0	107,1	64,3	58,2	78,0	99,8	86,4

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Hogares (ECH), Instituto Nacional de Estadística (INE).

En comparación con otras ramas de actividad, los asalariados agropecuarios son quienes perciben el menor ingreso por hora. A pesar de percibir los salarios más bajos por hora, los asalariados agropecuarios son quienes han tenido un mayor incremento en términos reales en el período, de un 48,5% con relación a 2000 (Cuadro 16).

En cuanto a los trabajadores que residen en zonas rurales, el salario medio real por hora también crece sostenidamente, pasando de 38 pesos uruguayos en 2006, a 55 pesos uruguayos en 2011 (precios constantes de 2006). Este incremento significó un aumento real de un 45% en seis años, en tanto que los salarios de los trabajadores residentes en las ciudades crecieron un 31%. No se observan diferencias significativas en el ingreso salarial promedio por hora entre hombres y mujeres.

Al comparar el salario promedio por hora de los trabajadores urbanos y rurales se aprecia una mejora relativa de los salarios rurales, aunque con oscilaciones en el período. Este instrumento pasa de representar el 62,1% de los salarios urbanos en 2006 al 68,6% en 2011 (Cuadro 16). La tendencia se observa en ambos sexos. La disminución de esta brecha puede explicarse principalmente por la política salarial del gobierno a partir de 2005, que tuvo entre sus prioridades elevar los salarios más deprimidos del país, los que predominaban en áreas rurales. Varios instrumentos de la política salarial del período contribuyeron a este crecimiento diferencial, principalmente el aumento del salario mínimo y de la negociación

colectiva en general y en especial en el sector agrario. También coadyuvaron a esta mejora salarial el aumento de la fiscalización y de la formalización del trabajo en todo el territorio.

Cuadro 16
Uruguay: Salarios líquidos promedio por hora según zona de residencia en la ocupación principal, 2006 - 2011
(pesos uruguayos constantes de diciembre de 2006)

Año	Asalariados urbanos (\$)	Asalariados rurales (\$)	Salario rural como proporción del salario urbano (%)
2006	61,2	38,0	62,1
2007	61,5	42,9	69,8
2008	67,8	46,7	68,9
2009	71,8	47,0	65,5
2010	72,3	51,0	70,5
2011	80,2	55,0	68,6

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Hogares (ECH), Instituto Nacional de Estadística (INE).

c) Salario mínimo y salario promedio

El aumento de los salarios mínimos permitió que la relación entre este instrumento y el salario medio de la economía fuera expandiéndose paulatinamente en la última década. Como se puede observar en el Cuadro 20, mientras que en 2000 el salario mínimo era equivalente al 14% del salario medio de los asalariados urbanos, en 2011 era un 29%. En 2005 se produce un salto en la relación, manteniéndose prácticamente estable en los años siguientes hasta el 2011, cuando se produce un pequeño incremento adicional.

Además, en el período hubo también un incremento de los salarios medios reales del sector público y privado. En 2006, el salario líquido promedio mensual era de 9.206 pesos uruguayos y en 2011, de 11.969 pesos uruguayos (precios constantes a diciembre de 2006), lo que representa un aumento real de un 30%. En consecuencia, la mejoría en la relación del salario mínimo y el salario medio no es resultado de una caída en la remuneración media, sino que de 2006 a 2011 el aumento real del salario mínimo fue superior al que tuvo el salario promedio (47% y 30%, respectivamente). Esto es, ambos tuvieron aumentos reales importantes, pero el salario mínimo experimentó un incremento de mayor magnitud.

Cuadro 17

Uruguay: Salario mínimo nacional como porcentaje del salario líquido promedio por mes en la ocupación principal, urbano, 2000 - 2011 (en porcentajes)

Año	Asalariado privado	Asalariado público	Hombres	Mujeres	Total asalariados urbanos
2000	0,15	0,11	0,12	0,17	0,14
2001	0,15	0,11	0,12	0,17	0,14
2002	0,15	0,11	0,12	0,17	0,14
2003	0,16	0,11	0,12	0,17	0,14
2004	0,16	0,11	0,12	0,18	0,14
2005	0,27	0,18	0,21	0,29	0,24
2006	0,28	0,19	0,22	0,31	0,25
2007	0,28	0,18	0,22	0,30	0,25
2008	0,28	0,19	0,22	0,31	0,25
2009	0,28	0,20	0,22	0,32	0,26
2010	0,29	0,20	0,23	0,31	0,26
2011	0,31	0,23	0,25	0,34	0,29

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Hogares (ECH), Instituto Nacional de Estadística (INE).

Nota: Se toma como referencia el SMN líquido a precios de diciembre de 2006 para que sea comparable con los salarios.

Sin embargo, el salario mínimo del Uruguay sigue estando en un rango relativamente bajo a nivel internacional. De acuerdo con el Informe Mundial sobre Salarios (OIT, 2008), donde se analiza una muestra de 75 países, se concluye que la relación más frecuente del salario mínimo y promedio salarial está en torno al 40% a nivel mundial y superior al 50% en América Latina (OIT, 2008: 36).

En el ámbito rural, la relación del salario mínimo y el salario medio en términos reales se mantuvo relativamente estable en el período considerado: en 2006 el salario mínimo era un 36% del salario medio mientras que en 2011 era un 38% (Cuadro 18). Al analizar esta relación según sexo se aprecia que las mujeres perciben salarios medios más cercanos al SMN. En 2011, para las mujeres el salario mínimo era un 49% del salario medio real, mientras que en el caso de los hombres era del 34%.

Cuadro 18

Uruguay: Salario mínimo nacional como proporción del salario medio real rural por mes, 2006 - 2011
(precios de diciembre de 2006)

Año	Hombres	Mujeres	Total
2006	0,32	0,46	0,36
2007	0,32	0,45	0,35
2008	0,30	0,46	0,34
2009	0,32	0,49	0,36
2010	0,30	0,45	0,34
2011	0,34	0,49	0,38

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Hogares (ECH), Instituto Nacional de Estadística (INE).

Por último, se examina la relación del salario medio real y el SMN de los trabajadores que se desempeñan en las principales actividades rurales, independientemente de su lugar de residencia. Como se puede observar en el Cuadro 19, hay importantes diferencias salariales en el grupo de los trabajadores rurales. Estas diferencias son reflejo de las diferentes calificaciones que se requieren para cada una de estas tareas. De esta forma, el SMN es una referencia de los salarios del mercado, más relevante para las remuneraciones de los peones agropecuarios, los de servicios personales y los trabajadores no calificados.

Cuadro 19

Uruguay: Salario mínimo nacional como proporción del salario medio real en las principales ocupaciones rurales, 2006 - 2011

Año	Ocupación 1	Ocupación 2	Ocupación 3	Ocupación 4	Ocupación 5
2006	0,40	0,52	0,30	0,44	0,31
2007	0,42	0,54	0,27	0,43	0,29
2008	0,41	0,51	0,23	0,42	0,28
2009	0,42	0,58	0,27	0,48	0,27
2010	0,42	0,55	0,27	0,48	0,28
2011	0,46	0,60	0,27	0,50	0,30

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Hogares (ECH), Instituto Nacional de Estadística (INE).

Nota: Principales ocupaciones zonas rurales:

Ocupación 1 = (Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones, CIUO 92): peones agropecuarios, forestales, pesqueros y afines.

Ocupación 2 = (CIUO 91): trabajadores no calificados de ventas y servicios.

Ocupación 3 = (CIUO 61): agricultores y trabajadores calificados de explotaciones agropecuarias, forestales y pesqueras con destino al mercado.

Ocupación 4 = (CIUO 51): trabajadores de los servicios personales y de los servicios de protección y seguridad.

Ocupación 5 = (CIUO 83): conductores de vehículos y operadores de equipos pesados móviles.

c) Salario mínimo y mediana salarial

En los cuadros de este apartado se presenta la mediana de los salarios líquidos por mes y su relación con el salario mínimo nacional en el país, el medio rural y los trabajadores rurales.

En el período se registra un fuerte aumento de la proporción que el SMN representa de la mediana salarial en 2005 y 2006, para después estabilizarse. En 2000, el salario mínimo nacional era un 18% de la mediana, en 2005 el 32% y en 2011 el 36% (Cuadro 20). Esto indica un acercamiento del SMN a los salarios del mercado, aunque todavía está por debajo del promedio de los países de la región (OIT, 2012).

Cuadro 20

Uruguay: Salario mínimo nacional como proporción de la mediana de salarios líquidos por mes en la ocupación principal, urbano, 2000 - 2011
(en porcentajes)

Año	Asalariado privado	Asalariado público	Hombres	Mujeres	Total
2000	0,20	0,14	0,16	0,22	0,18
2001	0,21	0,14	0,16	0,22	0,19
2002	0,21	0,14	0,16	0,22	0,18
2003	0,22	0,13	0,17	0,22	0,19
2004	0,22	0,14	0,17	0,22	0,19
2005	0,32	0,22	0,28	0,38	0,32
2006	0,39	0,25	0,31	0,40	0,35
2007	0,39	0,23	0,29	0,39	0,33
2008	0,38	0,23	0,28	0,39	0,33
2009	0,39	0,23	0,29	0,40	0,34
2010	0,38	0,23	0,29	0,39	0,33
2011	0,41	0,26	0,31	0,42	0,36

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Hogares (ECH), Instituto Nacional de Estadística (INE).

Nota: Las remuneraciones son líquidas por la información disponible de la ECH.

Si se consideran las zonas rurales, se puede observar que en 2011 el salario mínimo nacional era el 44% de la mediana salarial (Cuadro 21). Este valor es levemente superior a la misma relación en 2006 (40%). Dado que los salarios de las mujeres son inferiores, como se señaló anteriormente, esto se traduce en que el SMN es el 58% de la mediana salarial en las mujeres, mientras que en el caso de los hombres es el 38% del mismo indicador. Esta brecha según sexos persiste en los seis años que se estudian.

Cuadro 21
Uruguay: Salario mínimo nacional como proporción de la mediana de salarios líquidos por mes en la ocupación principal, zonas rurales, por sexo, 2006 - 2011 (en porcentajes)

Año	Hombres	Mujeres	Total
2006	0,36	0,52	0,40
2007	0,36	0,52	0,41
2008	0,33	0,51	0,39
2009	0,36	0,56	0,41
2010	0,34	0,51	0,39
2011	0,38	0,58	0,44

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Hogares (ECH), Instituto Nacional de Estadística (INE).
Nota: Las remuneraciones son líquidas dada la información disponible de la ECH.

En cuanto a las diferentes ocupaciones rurales, el salario mínimo nacional equivale al 30% de la mediana salarial de los agricultores y trabajadores calificados, mientras que representa el 67% de la mediana salarial de los trabajadores no calificados. En una situación intermedia están los peones agropecuarios, forestales, pesqueros y afines (49% de la mediana salarial) (Cuadro 22).

Cuadro 22
Uruguay: Salario mínimo nacional en relación con la mediana salarial real en las principales ocupaciones rurales, 2006 - 2011 (en porcentajes)

Año	Ocupación 1	Ocupación 2	Ocupación 3	Ocupación 4	Ocupación 5
2006	0,42	0,56	0,32	0,49	0,33
2007	0,44	0,61	0,27	0,49	0,30
2008	0,43	0,54	0,25	0,49	0,29
2009	0,44	0,63	0,30	0,54	0,30
2010	0,43	0,64	0,28	0,53	0,30
2011	0,49	0,67	0,30	0,58	0,32

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Hogares (ECH), Instituto Nacional de Estadística (INE).
Nota. Principales ocupaciones zonas rurales:
Ocupación 1 = (Clasificación Internacional Uniforme de ocupaciones, CIUO 92): peones agropecuarios, forestales, pesqueros y afines.
Ocupación 2 = (CIUO 91): trabajadores no calificados de ventas y servicios.
Ocupación 3 = (CIUO 61): agricultores y trabajadores calificados de explotaciones agropecuarias, forestales y pesqueras con destino al mercado.
Ocupación 4 = (CIUO 51): trabajadores de los servicios personales y de los servicios de protección y seguridad.
Ocupación 5 = (CIUO 83): conductores de vehículos y operadores de equipos pesados móviles.

En síntesis, en el período 2000 - 2011 ocurrió un salto en la relación de los salarios mínimos y el salario medio y la mediana salarial. No obstante este acercamiento, en 2011 el salario mínimo representaba el 29% del salario medio urbano y el 36% de la mediana salarial de los trabajadores residentes en localidades urbanas. En las zonas rurales, esas mismas relaciones tenían niveles superiores ese mismo año: la relación del SMN y el salario medio era de un 38%, mientras que la relación del SMN y la mediana era del 44%.

4. El salario mínimo como referencia de los salarios percibidos

A partir de la Encuesta Continua de Hogares se estimó el cumplimiento del salario mínimo. Para esto se utilizó el salario mínimo vigente en el mismo período de levantamiento de la muestra, comparando el valor hora del SMN con el valor hora del salario líquido declarado. El salario mínimo líquido por hora se calcula descontando las contribuciones obligatorias a la seguridad social (aportes por salud, fondo de reconversión laboral, montepío, etc.), dividido por 174 horas.

En el Cuadro 23 se puede observar la evolución en la última década del porcentaje de asalariados que percibieron una remuneración inferior al salario mínimo nacional. Mientras que a principios de los años noventa el incumplimiento del SMN era casi inexistente debido a su bajo nivel, el incremento de este instrumento en 2005 elevó el porcentaje de incumplimiento que, a pesar de los sucesivos incrementos, se estabilizó en torno al 9%.

Cuadro 23

Uruguay: Asalariados que perciben menos de 1 salario mínimo nacional, total país, urbano, 2000 - 2011
(en porcentajes)

Año	Asalariados privados	Asalariados públicos	Total
2000	1,7	0,2	1,4
2001	5,2	0,6	4,1
2002	5,5	0,6	4,3
2003	5,2	0,5	4,0
2004	4,6	0,8	3,6
2005	9,2	0,9	7,3
2006	11,1	1,8	8,9
2007	11,0	1,2	8,8
2008	11,6	1,2	9,3
2009	10,6	0,8	8,6
2010	12,9	0,9	10,4
2011	11,0	1,2	9,0

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Hogares (ECH), Instituto Nacional de Estadística (INE).

Notas: El SMN es líquido. Se consideran todos los asalariados, registrados y no registrados en la seguridad social.

a) Diferencias regionales en el cumplimiento del salario mínimo nacional

Las zonas menos pobladas presentan un mayor nivel de incumplimiento del salario mínimo nacional, que duplica al de la capital (13,1% en 2011 en comparación con 6,7% en Montevideo) (Cuadro 24). En las localidades mayores del interior del país se registran guarismos cercanos a los de las zonas rurales, aunque siempre situados por debajo. Estos datos confirman la mayor vulnerabilidad de las regiones rurales y las localidades menores en lo relativo al incumplimiento del SMN.

Cuadro 24

Uruguay: Distribución de los que ganan menos de 1 salario mínimo nacional según zona de residencia, 2006 - 2011
(en porcentajes)

Año	Montevideo	Interior urbano	Rural y menos de 5.000 personas	Total país
2006	6,0	11,8	12,4	9,3
2007	6,4	11,2	11,8	9,2
2008	7,4	11,3	12,2	9,7
2009	6,4	10,8	11,8	8,9
2010	8,1	12,6	14,8	11,1
2011	6,7	11,3	13,1	9,4

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Hogares (ECH), Instituto Nacional de Estadística (INE).

En el Cuadro 25 se puede observar la estimación del incumplimiento con el salario mínimo por departamento. Si bien en 2011 a nivel nacional el 9% de los asalariados tenían ingresos por debajo del salario mínimo, este promedio general oculta importantes diferencias territoriales. Los departamentos con mayor nivel de incumplimiento eran Rivera (17,5%), Artigas (16,6%) y Tacuarembó (17,5%). Artigas es el departamento que en los tres años considerados presenta los mayores niveles de incumplimiento. Estos tres departamentos se caracterizan por una alta proporción de población rural y de trabajadores rurales. En el otro extremo, los departamentos con un incumplimiento inferior al promedio nacional eran Paysandú (6,4%), Montevideo (6,7%) y Colonia (6,7%). El resto de los departamentos se encontraba en una situación intermedia, con porcentajes de asalariados con salarios menores a un salario mínimo nacional que variaban de un 9,3% (Río Negro) a un 13,5% (Cerro Largo).

Cuadro 25**Uruguay: Distribución de los asalariados con salarios por debajo del salario mínimo nacional por departamento, 2000, 2006 y 2011 (en porcentajes)**

Departamento	2000	2006	2011
Montevideo	1,7	6,0	6,7
Artigas	10,5	20,5	16,6
Canelones	2,5	9,6	10,5
Cerro Largo	3,4	16,9	13,5
Colonia	2,4	10,8	6,7
Durazno	8,1	13,1	13,1
Flores	2,7	11,9	11,0
Florida	4,3	14,9	11,8
Lavalleja	1,7	11,0	12,4
Maldonado	1,3	6,0	9,6
Paysandú	4,1	11,8	6,4
Río Negro	0,0	11,9	9,3
Rivera	2,8	15,1	17,5
Rocha	3,7	10,4	10,8
Salto	2,5	13,4	13,3
San José	3,2	15,1	13,2
Soriano	6,3	15,8	12,6
Tacuarembó	2,3	13,6	15,8
Treinta y Tres	5,9	14,7	10,8
Total país	2,4	8,9	9,0

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Hogares (ECH), Instituto Nacional de Estadística (INE).

Nota: Se consideran solo casos por debajo del SMN.

d) Distribución de los asalariados en relación con el salario mínimo nacional

Cuando se analiza la estructura de los asalariados según tramos de salario mínimo se aprecia que en la última década aumentó el peso del tramo inferior mientras que disminuyó la incidencia del tramo superior. Es ocurrió porque, por un lado, los trabajadores que percibían menos de un salario mínimo nacional eran el 1,4% en 2000 y el 9% en 2011. Por otro lado, los trabajadores con salarios superiores a 2 SMN cayeron desde el 95,4% al 67,7% (Cuadro 26). Al inicio del período el valor del salario mínimo estaba tan distante del salario promedio que resultaba inoperante para la fijación de los salarios de mercado, por lo cual casi la totalidad de los trabajadores percibían más del doble de su valor, mientras que a partir de 2005 el instrumento comienza a tener una mayor incidencia.

Cuadro 26

Uruguay: Asalariados según tramos del salario mínimo nacional, total país, urbano, 2000 - 2011
(en porcentajes)

Año	< 1	= 1	De 1 a 1,25	De 1,25 a 1,5	De 1,5 a 2	> 2
2000	1,4	0,0	0,6	0,8	1,7	95,4
2001	4,1	0,0	1,0	1,3	3,6	89,9
2002	4,3	0,0	1,0	1,3	3,3	90,1
2003	4,0	0,1	1,0	1,1	4,0	89,8
2004	3,6	0,1	1,4	1,5	4,6	88,8
2005	7,3	0,3	3,2	4,0	11,3	74,1
2006	8,9	0,8	3,4	4,8	11,8	70,9
2007	8,8	0,7	3,3	4,1	10,4	72,3
2008	9,3	0,8	3,7	5,1	11,4	69,5
2009	8,6	0,7	3,8	5,0	11,9	69,6
2010	10,4	0,6	5,7	6,4	12,9	63,9
2011	9,0	1,5	3,5	5,1	13,8	67,7

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Hogares (ECH), Instituto Nacional de Estadística (INE).

Notas: El SMN es líquido. Se consideran todos los asalariados, registrados y no registrados en la seguridad social.

Respecto de la distribución de los trabajadores que residen en áreas rurales y localidades menores según tramos de ingresos se observa que poco más de la mitad de ellos (52,5%) percibía más de dos salarios mínimos nacionales en 2011, mientras que en el otro extremo el 13,1% tenía un salario inferior al SMN (Cuadro 27). Esta distribución se mantuvo relativamente estable durante el período 2006-2011.

Cuadro 27

Uruguay: Asalariados rurales y de áreas urbanas con menos de 5.000 habitantes, según tramos de salario mínimo nacional, 2006 - 2011
(en porcentajes)

Año	< 1	= 1	De 1 a 1,25	1,25 a 1,5	De 1,5 a 2	> 2
2006	12,4	0,2	5,9	7,3	17,3	57,0
2007	11,8	1,0	5,2	6,6	15,0	59,8
2008	12,2	0,8	6,3	7,4	15,7	56,5
2009	11,8	0,8	7,2	7,7	17,6	54,4
2010	14,8	1,0	8,9	8,5	16,3	50,3
2011	13,1	0,2	6,0	8,8	18,6	52,5

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Hogares (ECH), Instituto Nacional de Estadística (INE).

Notas: El SMN es líquido. Se consideran todos los asalariados, registrados y no registrados en la seguridad social.

Dentro de las áreas rurales y localidades menores, la rama que presenta mayor nivel de incumplimiento potencial es la agropecuaria y minería, donde cuatro de cada diez trabajadores en el sector (43,3% en 2011) percibían menos de un salario mínimo como retribución a su trabajo (Cuadro 28). En segundo lugar están los servicios comunitarios, sociales y personales, donde el incumplimiento alcanzaba a más de la cuarta parte (28,9%) de los trabajadores. Es en estas dos ramas donde se concentran los trabajadores con mayor nivel de vulnerabilidad.

Cuadro 28

Uruguay: Asalariados rurales y de áreas urbanas con menos de 5.000 habitantes que tienen ingresos menores a un salario mínimo nacional, por rama de actividad, 2006 - 2011
(en porcentajes)

Año	Agropecuaria y minería	Industria manufacturera	Electricidad, gas y agua	Construcción	Comercio, restaurantes y hoteles	Transportes, almacenamiento y comunicaciones	Servicios financieros y a empresas	Servicios comunales, sociales, personales y públicos	Total
2006	42,2	10,9	0,3	4,3	12,2	2,8	0,8	26,6	100
2007	35,3	8,8	0,0	7,3	12,0	2,9	0,5	33,2	100
2008	38,7	7,5	0,2	3,9	10,6	3,9	1,4	34,0	100
2009	51,9	9,2	0,3	2,3	7,5	2,3	0,1	26,3	100
2010	41,5	12,3	0,2	4,5	13,7	1,3	1,6	25,1	100
2011	43,3	9,7	0,0	3,9	9,7	2,6	1,9	28,9	100

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Hogares (ECH), Instituto Nacional de Estadística (INE).

Notas: El SMN es líquido. Se consideran todos los asalariados, registrados y no registrados en la seguridad social.

c) Salario mínimo en el sector agropecuario

Los salarios mínimos fijados en los Consejos de Salarios para el sector agropecuario son superiores al nivel del salario mínimo nacional, por lo que en este apartado se buscará estimar el incumplimiento de estos laudos. Para esto se compara el salario percibido por los trabajadores agropecuarios con el salario mínimo más bajo determinado para cada año en los Consejos de Salarios²¹. A continuación, en el Cuadro 29 se presenta la comparación del salario hora líquido percibido con el salario mínimo líquido por hora establecido en los Consejos de Salarios, sin ficto de alimentación y vivienda, según áreas geográficas.

²¹

Para cada año se tomó como referencia la categoría peón común, seleccionando el salario más bajo de los tres grupos de negociación principales: ganadería, granja y forestación.

Cuadro 29
Uruguay: Asalariados agropecuarios con ingresos menores a un salario mínimo rural según áreas geográficas, 2006 - 2011
(en porcentajes)

Año	Rural disperso	Localidades < 5000 habitantes	Localidades > 5.000 habitantes	Total
2006	9,5	11,7	14,3	11,9
2007	7,9	7,7	14,6	10,9
2008	6,9	11,2	13,8	10,8
2009	7,7	9,3	14,6	10,7
2010	14,0	15,0	17,4	15,7
2011	16,1	17,6	19,2	17,6

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Hogares (ECH), Instituto Nacional de Estadística (INE).

En 2011, el 17,6% de los asalariados del sector agropecuario percibían un ingreso por debajo del laudado en los Consejos de Salarios que regulan el sector. Este porcentaje de trabajadores se mantuvo relativamente estable en torno al 11% en el período 2006-2009, pero creció a partir de 2010. Esta situación podría asociarse al aumento significativo que tuvieron los salarios mínimos laudados en ese período, lo que puede haber producido un desajuste en el mercado elevando el incumplimiento.

Cuando se examina según zona de residencia de los asalariados agropecuarios, no se aprecian diferencias importantes respecto del incumplimiento del salario mínimo rural, si bien entre quienes residen en las localidades urbanas mayores se registra un mayor porcentaje de personas con salarios por debajo del acordado en los ámbitos de negociación colectiva.

Al considerar los salarios mínimos sin ficto de alimentación y vivienda se asume aquí la hipótesis de menor incumplimiento, ya que se supone que todos los trabajadores son “mantenidos”, es decir, que no les corresponde el cobro del ficto. Si se considerara el mínimo con el ficto incluido (hipótesis de máximo incumplimiento), los porcentajes de incumplimiento aumentarían al 27,4% en todo el país, pero esta medida no resulta confiable puesto que no es posible desagregar a los trabajadores que deben recibirlo de quienes no.

D. CARACTERIZACIÓN SOCIODEMOGRÁFICA DE QUIENES GANAN MENOS DE UN SALARIO MÍNIMO NACIONAL

1. Características de los asalariados que perciben menos de un salario mínimo nacional

Entre los trabajadores que perciben menos de un salario mínimo nacional se observa un porcentaje levemente superior de mujeres que de hombres. En 2011, el 53,5% de quienes tenían ingresos salariales menores a un SMN eran mujeres y el 46,5% hombres (Cuadro 30). Esta distribución se mantuvo estable en los años analizados, excepto en 2006 y 2007, en que afectó a trabajadores de ambos sexos por igual.

Cuadro 30
Uruguay: Distribución según sexo de quienes ganan menos de un salario mínimo nacional, total país, 2006 - 2011
(en porcentajes)

Año	Hombres	Mujeres	Total
2006	50,3	49,7	100
2007	49,5	50,5	100
2008	46,1	53,9	100
2009	48,5	51,5	100
2010	45,9	54,1	100
2011	46,5	53,5	100

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Hogares (ECH), Instituto Nacional de Estadística (INE).

Los trabajadores con salarios menores a un salario mínimo nacional tienen una concentración más alta en los tramos de edad inferiores. En efecto, una tercera parte de estos tiene menos de 25 años (34,1% en 2011) (Cuadro 31). En el otro extremo, el 7,2% de los trabajadores con salarios de hasta un SMN tenía más de 60 años. Destaca una presencia importante de trabajadores con remuneraciones por debajo del salario mínimo nacional en los diferentes tramos de edad, aunque en los extremos de la distribución etaria existe una menor concentración de trabajadores. Dicha distribución de los trabajadores se mantiene relativamente estable en el período de análisis.

Cuadro 31

Uruguay: Distribución de quienes ganan menos de un salario mínimo nacional según tramos de edad, 2006 - 2011
(en porcentajes)

Año	14 - 17 años	18 - 24 años	25 - 34 años	35 - 44 años	45 - 60 años	Más de 60 años	Total
2006	7,8	28,4	22,6	15,6	18,5	7,1	100
2007	9,5	28,1	21,9	14,1	19,8	6,5	100
2008	8,0	25,3	23,0	14,9	20,6	8,2	100
2009	8,9	26,0	21,5	15,9	19,2	8,5	100
2010	8,1	25,4	21,2	17,5	21,3	6,5	100
2011	8,0	26,1	22,2	17,1	19,4	7,2	100

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Hogares (ECH), Instituto Nacional de Estadística (INE).

En las empresas más pequeñas se concentra el mayor porcentaje de incumplimiento con el salario mínimo. En 2011, el 47,3% del incumplimiento estaba en empresas con menos de cinco trabajadores, aunque durante el período estudiado disminuyó su peso relativo (Cuadro 32).

Cuadro 32

Uruguay: Distribución de quienes ganan menos de un salario mínimo nacional según tamaño de la empresa, 2006 - 2011
(en porcentajes)

Año	Menos de 5 personas	De 5 a 9 personas	10 y más personas	Total
2006	56,1	12,6	31,3	100
2007	55,3	12,7	32,0	100
2008	51,5	13,2	35,3	100
2009	51,8	12,6	35,6	100
2010	48,7	13,0	38,2	100
2011	47,3	12,5	40,2	100

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Hogares (ECH), Instituto Nacional de Estadística (INE).

Por último, se analiza la distribución de los trabajadores con remuneraciones inferiores al SMN según zona de residencia. Como se puede observar en el Cuadro 33, un total de dos de cada tres trabajadores en esta situación residían en el interior del país, mientras que uno lo hacía en Montevideo.

Cuadro 33

Uruguay: Distribución de quienes ganan menos de un salario mínimo nacional según zona de residencia, total país, 2006 - 2011
(en porcentajes)

Año	Interior	Montevideo	Total
2006	71,5	28,5	100
2007	69,0	31,0	100
2008	65,3	34,7	100
2009	67,2	32,8	100
2010	70,2	29,8	100
2011	68,0	32,0	100

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Hogares (ECH), Instituto Nacional de Estadística (INE).

2. Características de los asalariados que perciben menos de un salario mínimo nacional en zonas rurales

Entre los asalariados que residen en zonas rurales o localidades urbanas menores y que perciben 1 SMN o menos se observa una proporción similar de hombres y mujeres. De acuerdo con la información que aparece en el Cuadro 34, en los últimos años la mayor proporción ha pasado ligeramente de hombres a mujeres y viceversa, con diferencias muy leves entre ambos por lo que se podría concluir que no existe un sesgo de género en este grupo.

Cuadro 34

Uruguay: Distribución por sexo en zonas rurales y localidades menores de 5.000 habitantes de quienes ganan menos de un salario mínimo nacional, 2006 - 2011
(en porcentajes)

Año	Hombres	Mujeres	Total
2006	55,8	44,2	100
2007	52,3	47,7	100
2008	48,0	52,0	100
2009	54,8	45,2	100
2010	47,8	52,2	100
2011	52,4	47,6	100

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Hogares (ECH), Instituto Nacional de Estadística (INE).

Respecto de los tramos de edad de los trabajadores rurales con ingresos menores a un salario mínimo nacional, casi cuatro de cada diez tienen menos de 25 años (37,8%) en 2011. En el tramo etario de mayores de 60 años está en 2011 el 9,9% de los trabajadores. Como se puede observar en el Cuadro 35, la distribución por edades se ha mantenido relativamente estable en los seis años analizados.

Cuadro 35

Uruguay: Distribución de quienes ganan menos de un salario mínimo nacional según tramos de edad, zonas rurales y localidades menores de 5.000 habitantes, 2006 - 2011 (en porcentajes)

Año	14 - 17 años	18 - 24 años	25 - 34 años	35 - 44 años	45 - 60 años	Más de 60 años	Total
2006	10,9	24,2	19	17,1	20,6	7,8	100
2007	11,0	24,3	20	16,0	20,5	7,9	100
2008	12,1	20,1	18	17,2	22,9	9,8	100
2009	15,8	22,5	18	18,9	15,7	9,5	100
2010	9,6	22,9	20	19,4	21,2	7,1	100
2011	14,3	23,5	20	16,1	16,5	9,9	100

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Hogares (ECH), Instituto Nacional de Estadística (INE).

Los trabajadores rurales con menores ingresos salariales desarrollan su actividad laboral principalmente en empresas que tienen menos de cinco trabajadores (61% en 2011). En las empresas medianas (cinco a nueve trabajadores) se desempeña el 12,3% y en las más grandes (10 y más trabajadores) el 26,7%. (Cuadro 36).

Cuadro 36

Uruguay: Distribución de asalariados rurales y de localidades menores de 5.000 habitantes que ganan menos de un salario mínimo nacional, según tamaño de la empresa, 2006 - 2011 (en porcentajes)

Año	Menos de 5 trabajadores	De 5 a 9 trabajadores	10 y más trabajadores	Total
2006	68,4	11,8	19,9	100
2007	69,5	13,2	17,2	100
2008	66,4	13,5	20,1	100
2009	66,5	14,0	19,5	100
2010	60,6	13,1	26,3	100
2011	61,0	12,3	26,7	100

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Hogares (ECH), Instituto Nacional de Estadística (INE).

E. ASPECTOS INSTITUCIONALES SOBRE EL CONTROL DEL CUMPLIMIENTO CON EL SALARIO MÍNIMO

El sistema de contralor de la legislación laboral y del cumplimiento de los salarios mínimos en el Uruguay está a cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) por intermedio de la Inspección Nacional del Trabajo. También, de forma indirecta, el Banco de Previsión Social ejerce un papel de fiscalización de los salarios mediante la vigilancia de las contribuciones a la seguridad social de los trabajadores y empleadores.

Ambas instituciones tienen su propio cuerpo inspectivo, distintas estrategias para fomentar el cumplimiento de las normativas vigentes en el ámbito laboral y un conjunto de procedimientos para detectar incumplimientos y aplicar sanciones en esos casos.

1. La inspección del trabajo en el Uruguay

La Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social (IGTSS), una institución que forma parte de la estructura del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), tiene la misión de proteger los derechos de los trabajadores. Entre sus principales funciones se encuentra la de fiscalización del cumplimiento de las disposiciones legales en dos grandes asuntos: las condiciones generales del trabajo y las condiciones ambientales de trabajo. En el primer tema se efectúa una vigilancia en materia de salarios, contratos, seguridad social y el cumplimiento de los convenios colectivos; su papel en el segundo aspecto se concentra en el control en los lugares de trabajo para adoptar medidas de seguridad e higiene que protejan la integridad física del trabajador.

a) Estructura administrativa

La IGTSS está estructurada en cuatro divisiones y una oficina para la recepción de denuncias y el asesoramiento a los trabajadores. Las dos primeras divisiones son el eje de la actuación inspectiva de la IGTSS, en tanto que las otras son de apoyo a estas actividades:

- *División Inspectiva en Condiciones Generales del Trabajo (CGT)*: sus funciones principales son velar por el cumplimiento de las normas en materia laboral, vigilar el cumplimiento y aplicación de las normas laborales relativas a las condiciones generales del trabajo y a la protección de los trabajadores, controlar los medios y recaudos exigidos por la legislación en materia laboral y de la seguridad social y el cumplimiento de las normas relativas a los salarios, categorías ocupacionales, grupos de actividad, así como otras normativas vigentes, y asesorar a trabajadores y empleadores respecto de condiciones generales del trabajo.
- *División Inspectiva en Condiciones Ambientales de Trabajo (CAT)*: sus funciones principales son velar por el cumplimiento de las normas referidas a las condiciones

de seguridad y salud laboral, investigar las causas de los accidentes de trabajo y proponer las medidas correctivas, promover de oficio la adopción inmediata de las disposiciones de higiene o seguridad pertinentes o la clausura de locales, y brindar asesoría técnica en aspectos vinculados especialmente con la salud en el trabajo.

- *División Documentos de Contralor:* entrega y registra la documentación laboral de las empresas que exigen las normativas vigentes, actuando con la planilla de trabajo y el Libro de Registro de trabajadores.
- *División Jurídica:* proyecta resoluciones de expedientes y realiza los procedimientos jurídicos de las actuaciones inspectivas.
- *Oficina de Denuncias y Asesoramiento:* recibe las denuncias mediante la atención personalizada y la atención telefónica, y se realizan las consultas para el seguimiento de expedientes en trámite.

La cobertura de la IGTSS es nacional mediante la asignación territorial de inspectores, las oficinas de trabajo locales y el servicio itinerante que brinda.

Casi el 90% de los inspectores que tiene esta institución se encuentran radicados en Montevideo, aunque actúan tanto en la capital como en el interior del país. El resto de los inspectores están asignados a las ciudades de Artigas, Canelones, Florida, Maldonado, Minas, Paysandú y Rivera, los que generalmente actúan en conjunto con los afincados en Montevideo.

Además de estos lugares donde están los inspectores de trabajo, el MTSS tiene 43 oficinas de trabajo distribuidas en el país, que cuentan con todos los servicios del ministerio. En estas oficinas se pueden efectuar denuncias dirigidas a la IGTSS para que actúe la inspección.

En los últimos años, el MTSS puso en marcha un nuevo servicio itinerante por medio de un ómnibus que acude a las localidades del interior del país, en especial a los lugares donde no existe una oficina, para brindar información y asesoramiento.

b) Recepción de las denuncias

En Montevideo, la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social entrega atención personalizada, recibiendo denuncias de forma anónima. Esta puede ser realizada por el propio trabajador afectado o su sindicato, y en las actuaciones con las empresas no se revela el origen de la denuncia. En el interior se reciben denuncias tanto en las oficinas de trabajo, como mediante un servicio telefónico gratuito de línea 800, que permite recibirlas de todos los lugares del país, salvo Montevideo²².

²² Se da el mismo trato a las denuncias recibidas en Montevideo y en el interior, independientemente del medio por el cual sean planteadas.

La mayoría de las denuncias que recibe la IGTSS son efectuadas por trabajadores que están trabajando en un establecimiento y aspiran a que se les regularice o mejore su situación laboral. También, aunque en menor medida, los sindicatos o trabajadores que finalizaron su relación laboral realizan denuncias, planteando que hay trabajadores que sufren alguna situación irregular.

c) Cuerpo inspectivo

La IGTSS tiene en 2013 una dotación aproximada de 120 inspectores, que se dividen en partes iguales entre las áreas de Condiciones Ambientales de Trabajo y Condiciones Generales del Trabajo²³. De estos, solo 14 están radicados en las ciudades del interior y el resto desempeña sus actividades en Montevideo, desde donde viajan hacia las localidades del interior para cumplir sus funciones.

Al igual que en otras divisiones del MTSS, desde 2005 se ha producido una reestructuración y fortalecimiento institucional. Entre otros aspectos, en la IGTSS se ha buscado aumentar la cantidad de inspectores de trabajo y asesores legales, efectuando varios concursos con el fin de que los cuadros lleguen con mayor formación profesional, para obtener mayor cobertura y eficiencia en las inspecciones laborales. De 2005 a 2011 casi se duplicó el número de inspectores (de 64 a 120, respectivamente) y se puso en vigor además un régimen de exclusividad en el régimen de contrato de estos, con el objetivo de que su tarea no se contraponga con la de otras actividades remuneradas que puedan desarrollar. Se cumplió además la disponibilidad horaria y se dispuso una remuneración acorde a la tarea y a la responsabilidad, buscando así evitar que se encuentren expuestos a situaciones de vulnerabilidad, todo esto de acuerdo con el Decreto 30/03, que establece normas de conducta en la función pública.

En cuanto a la formación de los inspectores, para el acceso al cargo se requiere tener bachillerato completo e ingresar por concurso de oposición y mérito (Decreto 680). En los últimos años se ha buscado profesionalizar el cuerpo inspectivo para lo cual se ha promovido el ingreso de profesionales (arquitectos, ingenieros, abogados, psicólogos y escribanos, entre otros). Junto con la creación de nuevos cargos se ha realizado una intensa capacitación del cuerpo de inspectores existentes.

²³

Desde la IGTSS se defiende la separación entre las dos divisiones de la IGTSS y el hecho de que los inspectores no sean generalistas. Señalan que en los países donde existe el generalismo van hacia una política de división y resaltan que es mejor la especificidad en un área.

d) Procedimiento inspectivo

En el terreno de actuación de la IGTSS están comprendidos todos los establecimientos y locales de trabajo de propiedad de particulares, de naturaleza comercial, industrial y rural, tengan o no finalidad de lucro. Cabe destacar que no existen inspectores especializados en el sector rural, a diferencia de otros sectores como el portuario y de la construcción.

El procedimiento inspectivo se inicia con una orden de servicio que imparte el inspector general a los inspectores actuantes. Las inspecciones pueden originarse de las siguientes maneras:

- operativo por rubro, de acuerdo con una programación anual de distintas inspecciones por rama de actividad;
- de oficio o zona, en que se asignan zonas para la actuación de los inspectores de trabajo.
- por denuncia, totalmente anónima, donde el inspector actúa sin identificar al denunciante.

La capacidad inspectiva actual solo permite atender principalmente las denuncias y salvo en las inspecciones por rubro o por zona, no se actúa de oficio. Las actuaciones en zonas o rubros son escasas en el año y aún más en las zonas rurales y casi inexistentes en el sector agropecuario.

El proceso inspectivo está regulado por el Decreto 680/77. En este se establece que los inspectores pueden solicitar documentación, controlar que las empresas realicen los aportes a la seguridad social, las pólizas de seguro e interrogar a los trabajadores respecto de las materias que corresponda. Existen tres tipos de inspecciones de trabajo a las empresas: de condiciones generales, condiciones ambientales y libertad sindical, siendo los temas salariales tratados en las primeras.

En las inspecciones sobre condiciones generales de trabajo se requiere la documentación laboral de la empresa (planilla de control del trabajo, Libro de Registro Laboral, recibo de pago de haberes, recibo de pago de aguinaldo, licencia, salario vacacional, recibos del BPS, entre otras). El inspector pregunta al personal que esté trabajando respecto de la fecha de ingreso, categoría, salario, horario de trabajo, goce de licencia, si perciben salario vacacional, si realizan las horas extras, entre otros. Además, indaga sobre las condiciones del grupo salarial al que pertenece dicho establecimiento. De todo su actuación se deja constancia en un acta, que es firmada por el inspector y por el empleador o encargado del establecimiento. También es firmada por el representante sindical de los trabajadores en la empresa, a quien se le dejará una copia de lo actuado. En el caso de detectarse irregularidades, en el acta se intima a presentar la documentación no exhibida o su regularización.

En el caso de las empresas rurales, la inspección exige tener la planilla de trabajo rural con la información referida a:

- Razón social, ubicación del establecimiento, indicando departamento y sección.
- Salario, categoría y modalidad de la contratación del trabajador.
- Si el trabajador recibe o no otras prestaciones.
- Horarios de trabajo, descansos intermedios o semanales.
- Si tiene o no familiares legítimos o naturales viviendo en el establecimiento.

En el sector rural es habitual que los establecimientos no cuenten con ese tipo de información en el momento de la visita de los inspectores, dado que a menudo se encuentran en gestorías o escritorios encargadas de los trámites y quienes están al frente del proceso productivo, el responsable o capataz, no se encuentran informados de la documentación que la empresa posee o no.

Después de la visita inspectiva se inicia un proceso donde se les da un plazo a las empresas para presentar la documentación. La inspección intima a exhibir aquella documentación que no se encuentra en el establecimiento en el momento de la visita de los inspectores, como se señaló. Esta debe ser presentada en la oficina de trabajo de la localidad referida en un plazo de tres días hábiles. En caso de que no se presente la documentación se aplican diferentes sanciones.

Después de presentada la documentación de la empresa se coteja la información con lo que surja de la inspección. Cuando se constatan irregularidades o existen deudas con los trabajadores por derechos impagos, la inspección intima a las empresas a que regularicen la situación y puede aplicar una amonestación o una multa, según la gravedad de las omisiones.

Considerando el total de denuncias realizadas, en un 60% de los casos se detectan infracciones leves, mientras que en cerca del 35% se encuentran omisiones graves y en aproximadamente un 5% se constatan infracciones muy graves, según estiman en la IGTSS²⁴.

e) Sistema de infracciones y multas

El sistema de sanciones y multas fue sistematizado en 2004 mediante el Decreto 186/004, que unificó toda la normativa referida a las infracciones del trabajo. En este instrumento se establecen tres niveles de infracciones tanto para las condiciones generales de trabajo como para las condiciones ambientales: leves, graves y muy graves.

Para el caso de las condiciones generales de trabajo, entre las faltas leves se encuentran, por ejemplo, no llevar en orden y al día los datos de la planilla o el documento único rural; la falta

²⁴

No se cuenta a la fecha con información sistematizada al respecto.

o incorrecta anotación del Libro Único de Trabajo; no documentar correctamente el recibo de salario; no exhibir o no disponer del plan de licencias y de los recibos de salario vacacional cuando el inspector los solicite.

Las infracciones graves pueden ser: no renovar la planilla o hacerlo en fecha indebida; no tenerla a la vista de los trabajadores; no disponer de esta en el momento de la visita del inspector; no anotar a uno o más trabajadores en los plazos reglamentarios; carecer del documento único rural; no consignar en el recibo de salarios la fecha de pago o el importe que debe percibir el trabajador o bien hacerlo de forma incorrecta; pagar por debajo de los salarios mínimos fijados; fijar condiciones de trabajo inferiores a las establecidas en las normas, laudos y convenios colectivos en el trabajo para el que ha sido contratado, salvo convención en contrario; incumplir los derechos que tienen los trabajadores en virtud de normas como de laudos o convenios colectivos en materia de jornadas, licencias, descansos, así como traspasar los límites autorizados en materia de horas extraordinarias o no retribuirlos con los recargos correspondientes.

Se consideran faltas muy graves aquellas relacionadas con el no pago de los salarios devengados por los trabajadores; no otorgar en su totalidad las licencias a las que tengan derecho los trabajadores; no otorgar ni compensar los descansos intermedios; utilizar medios directos o indirectos para dificultar o impedir la afiliación a un sindicato así como su baja en este; despedir a un trabajador o discriminarlo por el hecho de ejercer actividades sindicales o por razón de sexo o raza.

Las sanciones que se aplican una vez que se constata alguna irregularidad pueden ser amonestación, multa o clausura. Como la norma es gradual, se puede sancionar primero con una amonestación, después una multa y si persiste la infracción puede llevar a la clausura. En caso de que se aplique una amonestación, la empresa queda en el registro de infractores. Si se le aplicaron tres multas, el establecimiento queda clausurado por seis días, con la obligación de pagar en ese período las deudas a sus trabajadores. Por reiteración de amonestaciones también puede aplicarse una multa mayor, aunque esa reiteración debe ser respecto de la misma infracción y dentro de los 365 días siguientes a la primera.

En el caso que una empresa sea reincidente en un tipo de sanción o sea intimada a cumplir la norma y no lo haga, el monto de la sanción se duplica, y cuando se reitera por tercera vez se puede llegar hasta la clausura del establecimiento. A pesar de no ser un hecho común, hay casos en que se llega a esa medida extrema, pero por un plazo de seis días. En estos casos, la IGSS solicita la clausura, y finalmente la hace efectiva mediante una resolución ministerial.

Si la empresa discrepa con la sanción que le aplicaron, puede recurrir, lo que conlleva, entre otros aspectos, a que mientras se interpuso el recurso no se le puedan aplicar otras multas. Aproximadamente un 20% de las multas son recurridas por las empresas, por lo general cuando las sanciones pecuniarias son elevadas.

El tiempo que transcurre desde que se aplica una sanción y hasta cuando esta se hace efectiva puede ser extenso si la empresa hace reclamos, ya que la sanción puede ser recurrida en diversas instancias y los plazos administrativos llevan un tiempo considerable. En los casos más lentos, desde que la multa se aplica y finalmente se ejecuta, puede transcurrir un año y medio de proceso. En situaciones donde las empresas deciden pagar la sanción, no interponen ningún recurso y no sea necesaria más de una intimación de cumplimiento, los expedientes se resuelven entre dos y tres meses.

La inspección mantiene un registro electrónico de empresas infractoras, lo que le permite analizar las reincidencias y el tipo de infracciones cometida en cada ocasión. Las empresas que se encuentran en este registro no pueden presentarse a las licitaciones públicas.

El Decreto 186/004, mencionado previamente, establece las multas económicas en Unidades Reajustables (UR)²⁵, y el monto dependerá del tipo de infracción y de la cantidad y el salario de trabajadores afectados. Las infracciones leves se sancionan en su grado mínimo, con una multa de uno a diez jornales por cada trabajador afectado. En la práctica, cuando estas infracciones no son reiteradas, no se aplica la multa y solo se pone una amonestación en el registro. Las infracciones graves se sancionan en su grado mínimo, con una multa de 50 a 100 jornales por cada trabajador afectado. Las infracciones muy graves se sancionan de 100 a 150 jornales por cada trabajador afectado. Una vez determinado el monto de la multa, este se convierte en Unidades Reajustables.

Las multas son de montos elevados y son proporcionales al número de trabajadores afectados por lo que representan un elemento disuasivo importante para el cumplimiento de la legislación, más allá del tamaño de las empresas. También, al estar el monto fijado en UR, representa un incentivo efectivo para el pago inmediato de la multa y el cumplimiento de la normativa laboral.

f) Evolución de las denuncias

Las denuncias en materia del trabajo fueron en 2012 aproximadamente 3.100 mientras que las consultas llegaron a 12.500, según afirmaron fuentes de la IGTSS. Esto significa que de las 12.500 personas que acudieron a la IGTSS con alguna preocupación o duda respecto de materias de su relación laboral, cerca de 3.100 (casi un 25%) se canalizaron como denuncias. De este total de denuncias, 1.450 fueron sobre cuestiones de salud y seguridad en el trabajo y 1.650 sobre condiciones generales de trabajo.

²⁵

La Unidad Reajutable (UR) fue creada por la Ley N° 13.728 del 17 de diciembre de 1968, que estableció el Plan Nacional de Viviendas, con el objetivo de que todos los valores monetarios correspondientes a límites de ingresos, valores de construcción, valores de tasación y montos de depósitos, préstamos y subsidios y cuotas de amortización y/o interés fueran expresados en esta medida. La UR se ajusta en función de la variación del Índice Medio de Salarios (IMS) del país.

El número de denuncias en el ámbito de las condiciones generales de trabajo se mantiene relativamente estable en los últimos años. De 2008 a 2011 se situaron en torno a 1.500 denuncias anuales. Las denuncias por temas de salud e higiene se han incrementado en el último año, pasando desde un promedio anual de 900 a 1.500. En 2011 se aplicaron unas 5.200 multas, recaudando solo en Montevideo \$ 36.288.400 equivalentes a unos US\$ 1,9 millones²⁶.

En general, las denuncias están dirigidas a aspectos de la legislación laboral diferentes al incumplimiento de los salarios mínimos, como descansos y horas extras. El grado de veracidad en las denuncias es elevado, según afirman fuentes de la IGTSS.

g) Inspecciones rurales realizadas

La Inspección General del Trabajo registra sus actuaciones para fiscalizar el cumplimiento de la normativa laboral y la protección de los trabajadores rurales, tanto en materia de condiciones generales de trabajo, como de salud, seguridad y condiciones ambientales de trabajo. El sector tiene tres grandes agrupamientos: rural, forestal y minero. En el primero se encuentran los establecimientos agrarios y ganaderos, arroceros, tambos, granjas y la caña de azúcar.

En el medio rural generalmente se practican operativos por regiones o zafras en los que participan inspectores dedicados tanto a la CAT como a la CGT. En estos últimos años se han realizado dos operativos, uno en la zafra de caña de azúcar y otro en los cultivos de arándanos en la región litoral norte.

En el Cuadro 37 se presenta el número de actuaciones practicadas en los últimos tres años en el sector rural por parte de las dos divisiones de la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social. Se aprecia un descenso en el número de actuaciones de la IGTSS.

Cuadro 37

Uruguay: Número total de actuaciones de la IGTSS por sectores, 2010 - 2012

Sectores	2010	2011	2012a
Rural	476	298	151
Forestal	67	135	18
Minería	11	-	2
Total	554	433	171

Fuente: Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social (IGTSS) y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

^a Los datos de 2012 incluyen hasta el 30 de junio de 2012.

²⁶

En las Memorias Anuales del MTSS de 200 a 3022 no hay información sobre los montos cobrados en el interior del país.

Como se puede observar en el Cuadro 37, durante estos años se dio un seguimiento especial a la forestación, debido al desarrollo que ha experimentado la actividad en el país y a las denuncias sobre incumplimientos en el sector. Sin embargo, la mayor parte de las actuaciones se efectúan en el resto del sector rural. En términos absolutos, se puede considerar que estas cifras representan un porcentaje bajo de inspecciones dado que existen unas 30.000 empresas rurales (por lo que el nivel señalado de inspecciones representa un 1,5% del total de establecimientos).

En el primer semestre de 2012 se han realizado 171 actuaciones, que abarcaron 2.155 trabajadores, mientras que en todo 2011 se alcanzaron 2.753. Esto reflejaría que las inspecciones se están concentrando en empresas con mayor cantidad de trabajadores que en 2011. El número de trabajadores involucrados en las inspecciones es un porcentaje algo mayor que el de empresas dado que existen unos 90.000 asalariados (2,15%).

Cuadro 38

Uruguay: Número y porcentaje de trabajadores alcanzados por las actuaciones de la IGTSS, total país, 2011 - 2012

Año	Hombres	Mujeres	Menores de 18 años	Total
2011	2.444 (88,8%)	299 (10,9%)	10 (0,3%)	2.753 (100%)
2012 ^a	1.709 (79,3%)	441 (20,5%)	5 (0,2%)	2.155 (100%)

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social (IGTSS) y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

^a Datos registrados hasta el 30 de junio de 2012.

2. Fiscalización del Banco de Previsión Social

Como institución rectora de la seguridad social en el Uruguay, el Banco de Previsión Social es el encargado de la recaudación de los aportes de los trabajadores y las empresas para estos fines. Debido a procesos históricos complejos, el tratamiento jurídico de los aportes a la seguridad social del sector rural es muy diferente al que tienen los sectores de industria y comercio, lo que dificulta su comparación con el resto de los sectores.

a) Aportes rurales a la seguridad social

De acuerdo con la Ley 15.852 aprobada en 1986, pero que recoge el espíritu de leyes anteriores, de las décadas de los años cincuenta y sesenta, la aportación de las empresas

rurales (relacionadas con un establecimiento territorial como estancias, chacras y otros²⁷) de los aportes patronales al BPS se calcula como un ficto con base en la cantidad de hectáreas que tiene el establecimiento, según el índice de la Comisión Nacional de Estudio Agronómico de la Tierra (CONEAT)²⁸. Dicha forma de aporte significa un incentivo a la utilización intensiva de mano de obra y un impuesto a la tierra para el financiamiento de los aportes patronales a la previsión social. Por tanto, para los empresarios rurales, la inscripción de sus trabajadores se efectúa sin ningún costo adicional, puesto que el aporte es por hectárea y no por trabajador. Por esta razón, el grado de formalidad del empleo en el agro y en las zonas rurales se equipara con el que tienen las zonas urbanas del país.

b) Proceso inspectivo general

Desde el punto de vista de la fiscalización, el Banco de Previsión Social cumple un papel sumamente importante en la fiscalización de los aportes, ya que de acuerdo a como funciona el sistema de seguridad social las empresas operan como agentes de retención. En consecuencia, que esta institución pueda cumplir un exhaustivo control en la fiscalización de los ámbitos laborales contribuye la formalización del mundo del trabajo.

El área de fiscalización del BPS tiene 124 inspectores de los cuales 88 inspeccionan Montevideo y 36 trabajan en inspecciones del interior. Los inspectores de Montevideo inspeccionan los sectores de trabajo doméstico, construcción e industria y comercio, mientras que los del interior cubren las áreas de industria, comercio y trabajo doméstico. Los inspectores dedicados al interior abarcan principalmente las denuncias de trabajadores, los expedientes jubilatorios, la temporada en el este y operativos “rastrillo” masivos durante el año con apoyo de equipos de Montevideo. Las inspecciones en localidades menores y en el sector agropecuario solo se efectúan si existe una denuncia.

Durante el proceso de fiscalización que realiza el BPS se releva el personal que se encuentra trabajando al momento de la inspección y la documentación de la empresa para analizar los

²⁷ De acuerdo con la Ley 15.852 existen dos tipos de empresas para efectos de la aportación: empresas rurales relacionadas con un establecimiento territorial (estancias, chacras y otros); y otros definidos como contratistas, como por ejemplo servicios de siembra, cosecha, esquila y monte. En estas empresas que suministran personal a la actividad productiva, el aporte patronal está en relación con la masa salarial abonada. Realizan un aporte basado en la suma de los montepíos del personal dependiente; en este caso el aporte patronal es incluso mayor que para las empresas suministradoras de servicios en industria y comercio. Pero la mayoría de los contribuyentes rurales del BPS son del primer grupo y los contratistas no alcanzan a representar el 10% de los asalariados rurales registrados (Bruno, 2010).

²⁸ La Ley 13.695 de 1968 creó la Comisión Nacional de Estudio Agroeconómico de la Tierra (CONEAT), que tiene por cometido principal definir las normas técnicas para fijar la capacidad productiva de cada inmueble rural y el promedio del país, en términos de lana y carne bovina y ovina en pie. El índice CONEAT mide la productividad de la tierra con base en las posibilidades de producción del tipo de suelo en que se encuentra radicado el inmueble y su ubicación. En tanto, la capacidad productiva media del país es igual a la suma de las capacidades productivas de cada inmueble dividida por el total de hectáreas de dichos inmuebles. La capacidad de cada inmueble se expresa por un índice relativo a la capacidad productiva media del país, que corresponde al índice 100.

salarios, categorías, partidas fijas, fecha de ingreso y otros aspectos. Se auditan los equipos informáticos, bienes muebles, se chequea contra la base de datos del BPS, se analizan los recibos de sueldos y la documentación de planillas de trabajo.

Después de realizada la inspección, se examina la información recabada y en el caso de que existan diferencias se pasa a la determinación tributaria. Si aparecen diferencias entre lo que la empresa debería estar aportando y lo que aporta, se le da vista a la empresa y se intima el pago de lo que se considera le corresponde abonar. Se otorgan facilidades para el pago de los aportes patronales hasta en 18 cuotas en pesos y 36 cuotas en dólares, pero para los aportes obreros no hay financiación. La intimación primero se hace mediante la vía administrativa y si no se cumple se pasa a la instancia judicial²⁹.

Para el BPS, la fiscalización es el cumplimiento del laudo por categoría. Es decir, en función de la naturaleza de la actividad a la que se dedica la empresa, debe estar clasificada en un grupo de los Consejos de Salarios, al cual le corresponde un laudo. En relación con ese laudo se deben fijar los salarios por categoría que perciban los asalariados y, por ende, los aportes obreros que efectúa la empresa en cuanto agente de retención. En las inspecciones del BPS el salario mínimo nacional prácticamente no se tiene en cuenta, porque la mayoría de los sectores cuentan con salarios mínimos específicos por categorías.

Las empresas donde se realizan operativos de contralor son fiscalizadas mediante modelos de riesgo llevados adelante por el Departamento de Planificación del BPS. Este organiza las inspecciones y realiza el seguimiento de las actuaciones. Desde ese departamento surgen insumos para efectuar nuevas inspecciones y a las empresas que ya se fiscalizaron se les hace un seguimiento y envían notificaciones en el caso de que sigan incumpliendo. Estos trabajos han permitido realizar una mayor cantidad de operativos masivos. Estos últimos tienen la ventaja de que permiten cubrir en poco tiempo un porcentaje grande de empresas o establecimientos. Sin embargo, en el medio rural no se han realizado porque se requieren vehículos especializados y existe mucha dispersión entre los establecimientos.

Para 2013 se esperaba realizar 11.500 inspecciones, ampliando la cobertura para la industria y comercio, y hacer inspecciones por denuncia, fiscalización y dentro de los operativos masivos. Las infracciones más comunes detectadas se refieren a trabajadores que no se encuentran registrados en el BPS o una subaportación. En otras oportunidades aparecen errores de índole más conceptual o sin dolo, como diferencias con el laudo o las categorías.

²⁹

Según las diferencias que surgen de las actuaciones se multa con lo que hubiese correspondido a la empresa aportar en materia, por ejemplo, de aportes obreros, aportes patronales, seguros de salud y otros factores, actualizado por una tasa superior al IPC. Las multas por moras llevan después un 10% de recargo.

c) Sistema de incentivos y multas

En las metas institucionales del BPS también se encuentra la de enfocarse en actividades para lograr el cumplimiento voluntario de las obligaciones sobre la base de dos pilares: brindar servicios de calidad que faciliten el cumplimiento y aplicar controles efectivos que desalienten las conductas irregulares, corrigiendo los desvíos.

Como mecanismo para desestimular el incumplimiento existe un incentivo para los buenos pagadores, quienes reciben automáticamente en su factura un descuento del 10% en sus aportes patronales jubilatorios el último mes de cada año. Por otro lado, se plantea extremar controles y diseñar medidas disuasivas y correctivas de forma de aumentar la percepción del riesgo, así como promover medidas sancionatorias contra los deudores contumaces. También se proyectan medidas como agilizar los trámites para el cobro de las multas y fortalecer la fiscalización e inspecciones.

El objetivo institucional es continuar fomentando las acciones de intercambio de información y de coordinación interinstitucional como mecanismos idóneos para enfrentar a los contribuyentes evasores. Sin embargo, en relación con el vínculo interinstitucional entre entidades, en el BPS existe la percepción de que cada organización tiene sus objetivos y materias distintas para fiscalizar (impositivo, aportes previsionales o condiciones laborales), lo que hace difícil la coordinación.

d) Fiscalización rural

La estrategia que se ha seguido desde el BPS para la fiscalización rural es mediante una acción extensiva centrada en el cumplimiento de los salarios mínimos por categoría de los Consejos de Salarios. Esta consiste en fiscalizar todas las empresas que están registradas de forma informática, sobre la consistencia de su nómina mensual de trabajadores, teniendo en cuenta la categoría que desempeñan y el salario que perciben por esta. Así se aseguran de que se respeten los mínimos por categoría y se efectúen los aportes en función de esto. Es en el único sector donde se realiza una cobertura del universo total de las categorías según el laudo. Esto es debido a que hay menos cantidad de categorías que en otros sectores. Por lo tanto, con este control mínimo que se efectúa al sector rural, el BPS se asegura que, al menos desde la perspectiva operacional, no se aporte por debajo del mínimo³⁰. Esto se hace desde que existen los Consejos de Salarios.

Debido a las características del medio rural y por los costos que implicaría en este sector, prácticamente no se aplica una fiscalización presencial con excepción de los casos de denuncias o expedientes jubilatorios.

³⁰

Para realizar estos controles el BPS incluye el ficto de alimentación y vivienda.

Otra forma de fiscalización en el medio rural es el análisis de los padrones. Debido a que existe un registro de todos los padrones rurales y a la obligatoriedad del aporte en función de la productividad del predio, se verifica que todos los padrones que se encuentran en la base de padrones rurales tengan los aportes correspondientes al BPS.

La inspección del BPS se realiza a nivel extensivo –salvo cuando hay denuncias o expedientes jubilatorios– debido a que el propio sistema de aportación rural (hacerlo en función de la productividad del predio y no del número de trabajadores) hace plausible que no exista subaportación. En el BPS se considera que de existir informalidad o subaportación en el medio rural es más probable que radique en las empresas contratistas o en los establecimientos que contratan trabajo safral, más que en los establecimientos rurales.

Si bien este sistema tiene muchas virtudes dada la cobertura total del universo, presenta ciertas limitantes que deben ser resueltas. Por ejemplo, no se garantiza el pago efectivo de los salarios mínimos a los trabajadores, solo se controla la aportación por ese mínimo, pero el trabajador puede recibir un monto distinto al declarado. Por otra parte, en los trabajos safrales y a destajo, este sistema también permite evasión importante y subregistro de trabajadores y de salarios. Para subsanar este último aspecto, en los años noventa se realizaron inspecciones en los sectores de trabajo safral como arroz, esquila, vid y otros, y a partir de esas inspecciones se establecieron parámetros para los aportes, en función del destajo y la productividad del trabajo. Este trabajo debería ser actualizado e incluir los nuevos sectores que hoy tienen un mayor peso en el trabajo rural, como la forestación, la agricultura y otros rubros frutícolas.

La coordinación entre los principales agentes que fiscalizan el medio rural es muy baja, si bien ha habido algunas acciones conjuntas, son muy aisladas. Por otra parte, según se desprende de las entrevistas, la comunicación de las instituciones cuando detectan infracciones que no corresponden a su campo de competencia no constituye una práctica usual y no existe un mecanismo interinstitucional establecido con estos fines.

F. LA PERSPECTIVA DE LOS ACTORES

Como se ha mencionado, las organizaciones de grandes productores y empresarios rurales han tenido y tienen un poder importante en la determinación de las políticas públicas relacionadas con el sector. En cambio, los sindicatos de trabajadores rurales son escasos y tienen poca capacidad de incidencia en las políticas públicas. Esta situación se ha modificado en parte, dado que desde 2005 se ha comenzado a fomentar y empoderar a las organizaciones de trabajadores rurales, sin que eso signifique un retroceso en el poder que tienen las organizaciones patronales. Sin duda, este nuevo escenario influye de manera significativa en la percepción que los actores tienen de las políticas y las acciones realizadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en general y por la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social en particular.

En este trabajo se buscó conocer el punto de vista de los actores sociales. En el caso de los sindicatos de trabajadores se realizaron entrevistas a representantes de la Unión Nacional de Asalariados, Trabajadores Rurales y Afines, al Sindicato de la Madera que agrupa a los trabajadores de la forestación y al Sindicato de Trabajadores Citrícolas. En el caso de las organizaciones empresariales se entrevistó en esta investigación a representantes de la Asociación Rural del Uruguay, de la Federación Rural del Uruguay, de la Organización de Productores Forestales y de la Asociación de Productores de Arroz.

1. Visión del movimiento sindical

En general, la visión de los representantes de los sindicatos de trabajadores rurales es que existe un amplio cumplimiento de las normativas laborales básicas. Sin embargo, también afirman que estas normativas dejan mucho espacio para la informalidad y el incumplimiento de varios aspectos vinculados a las retribuciones, el cumplimiento horario y otros beneficios de los trabajadores. Según los delegados sindicales, estos problemas se tornan más evidentes en función de los distintos rubros y regiones del país.

Según la óptica sindical, es difícil que se logre un cumplimiento cabal y duradero de la legislación si no existe una presencia activa de los sindicatos en el sector. Actualmente se considera que su organización solo puede ejercer un reducido y focalizado control en algunos sectores. Los sindicatos velan por el cumplimiento de los convenios colectivos, pero como el arraigo sindical en el medio rural es poco profundo, no está muy extendida su fiscalización. A esto se suma la situación orgánica de los sindicatos rurales que todavía no tienen una estructura bien organizada y que a menudo utilizan sus energías en superar problemas internos y no en acciones para ampliar sus bases sociales.

Señalan que los sectores de arroz, caña de azúcar, forestación y cítricos presentan mayor nivel de cumplimiento y se ha logrado firmar algunos convenios colectivos. En estos sectores es donde los sindicatos tienen más trayectoria o son más activos. Esto además coincide con aquellos lugares donde existe mayor concentración de trabajadores. En cambio, en el sector ganadero es donde se percibe por parte de los dirigentes sindicales que hay menor cumplimiento de la legislación laboral, fundamentalmente en lo relativo a las categorías, la limitación de la jornada laboral y los descansos.

En relación con el salario mínimo afirman que se cumple en la mayoría de los casos, debido a la escasez de la mano de obra que tiene el mercado de trabajo, producto del dinamismo del sector en los últimos años. Se considera que en esta coyuntura económica del país, si no se paga por encima de los salarios mínimos establecidos en los Consejos de Salarios es inviable la contratación de mano de obra en el sector rural, ya que estos son muy bajos. Se

sostiene que los mínimos en este sector funcionan como un “piso” para la aportación al BPS³¹ y no como mínimos reales, puesto que no se puede aportar por debajo de estos laudos. Según los representantes sindicales, existe una práctica bastante extendida por parte de los empresarios de pagar por encima de esos laudos mínimos, aunque sin hacer los aportes correspondientes.

Otra forma de evadir los salarios mínimos sobre la que advierten los representantes sindicales está relacionada con el incumplimiento de la limitación de la jornada y el pago de horas extras. Se presume que principalmente en el sector ganadero o en la agricultura en épocas de zafra se incumplen las ocho horas de trabajo y se exceden sin recibir la remuneración correspondiente, por lo que automáticamente dejan de respetarse los mínimos legales, que se fijan con base en una jornada de ocho horas diarias.

En sectores donde predomina el trabajo zafra o a destajo pueden también existir dificultades para el cumplimiento de los salarios mínimos, ya que en esas modalidades de contratación se prioriza la realización de una tarea concreta por sobre la cantidad de horas trabajadas. Otra forma de posible incumplimiento de los salarios mínimos es respecto del pago acorde a la categoría laboral que el trabajador desempeña. A menudo los trabajadores tienen un salario por sobre el mínimo de un determinado sector, pero hacen tareas propias de una categoría superior, que requiere más especialización y por ende una remuneración mayor.

Se considera que las políticas aplicadas por el gobierno significan un cambio importante y contribuyen al cumplimiento de los salarios mínimos y otras normas. Al respecto se destacan la negociación colectiva y los Consejos de Salarios para el sector rural como un marco que ha contribuido a reducir la informalidad y elevar los salarios mínimos, que al menos, según su opinión, logran que aumenten los montos aportados a la seguridad social debido a la subaportación.

Otro elemento que en opinión de los representantes sindicales contribuyó a reducir los incumplimientos patronales a las normas vigentes fue la Ley de Tercerizaciones, ya que con frecuencia las empresas suministradoras de personal o que ofrecían servicios tercerizados no cumplían todos los requisitos legalmente establecidos, sin que existiera por ley responsabilidad alguna de la empresa contratante. Sin embargo, después de promulgada la ley que genera la obligación subsidiaria de quien contrata servicios, las empresas que subcontratan tareas comenzaron a ser más exigentes al respecto, siendo esto otro factor que incidió en el mejor cumplimiento de las normas.

Las modificaciones de los procesos judiciales en el derecho laboral también han incentivado el cumplimiento de la legislación laboral. Sostienen que los juicios son más ágiles y rápidos, con plazos más cortos. Pleitos que antes podían durar hasta cuatro o cinco años, en la

³¹ Según los dirigentes sindicales, este cumplimiento formal del salario mínimo se atribuye también a las fiscalizaciones que realiza el Banco de Previsión Social (BPS).

actualidad se resuelven en menos de un año. Este cambio opera como un factor favorable a que los empresarios decidan arribar a acuerdos prejudiciales, ya que antes los trabajadores terminaban desistiendo por la extensión del juicio, que hoy, en cambio, se puede visualizar como algo más cercano. Otro componente importante de este cambio procesal fue acelerar los juicios denominados de “menor cuantía”, que ahora se resuelven en una única audiencia y no son apelables. Esto también ha tenido una influencia importante en las relaciones de trabajo, dando más poder de negociación a los trabajadores e incentivando a los empleadores a cumplir más estrictamente con la normativa.

Sobre el accionar de la IGTSS existe una valoración positiva y se considera que es un buen elemento fiscalizador, aunque insuficiente. Se advierte como un avance el hecho que se hayan contratado más inspectores y comprado más vehículos, aunque siempre resaltan que continúa siendo un servicio muy pequeño para la magnitud de su tarea. Indican varios obstáculos respecto del funcionamiento de la IGTSS, como su centralización en Montevideo, que lo hace más ineficiente para la fiscalización de zonas rurales y agropecuarias, donde hay más probabilidad de incumplimiento.

Se entiende además que las oficinas de trabajo del interior del país no brindan la respuesta que se esperaría de quien debe marcar presencia en todo el territorio. Desde el sector sindical se señala también que se requiere una planificación sobre el papel que se desea o busca para el MTSS en el interior del país. Al respecto, para la IGTSS y otras dependencias del MTSS se sugiere una organización regionalizada de los servicios inspectivos de las zonas rurales y el sector agropecuario. Estas oficinas regionales reunirían en su órbita a diferentes departamentos³², considerando así las diferencias entre regiones. Estas regionales deberían contar con funcionarios capacitados para la especificidad del medio, dadas las diferencias de inspeccionar ámbitos urbanos y rurales. También se destaca que estas dependencias deberían contar con jerarquías políticas capaces de garantizar una acción eficaz dando la debida relevancia a su labor para eliminar los caudillismos y poderes locales que influyen mucho –dicen los entrevistados– sobre la efectividad del accionar del MTSS en el medio rural.

2. Visión del sector empresarial

Desde el sector empresarial se sostiene que el cumplimiento de los salarios mínimos es casi absoluto. Esto resulta todavía más evidente –opinan– en el contexto actual, donde debido a la gran demanda de mano de obra, se está pagando por encima de los mínimos establecidos legalmente, aunque con marcadas variaciones según rubros de actividad. Sin embargo, los representantes empresariales plantean que hay una gran heterogeneidad entre los productores agropecuarios debido al tamaño y desempeño de cada empresa, por

³²

El país se divide políticamente en 19 departamentos. La propuesta sindical es crear cuatro o cinco regionales que agrupen estos departamentos, y no una oficina por cada uno de ellos.

lo que es importante que existan salarios mínimos y no muy elevados, para que quienes tienen menos rentabilidad los puedan cumplir. En la práctica, la mayoría de los empresarios supera los laudos establecidos. Esto es más marcado en quienes desempeñan tareas más especializadas, porque es difícil encontrar este tipo de trabajador en el sector. Esto se observa especialmente en ciertas tareas en rubros como la agricultura, forestación o lechería.

Además, las gremiales plantean que están recibiendo consultas de productores que desean comenzar a desarrollar otros mecanismos para mejorar los salarios mínimos, como primas por antigüedad y aguinaldos suplementarios, entre otros beneficios para poder mantener a los trabajadores y su familia en los establecimientos.

Los empresarios resaltan que en la actualidad no existe mayor cumplimiento que antes con las normas. Indican que ha ocurrido que se han debido adecuar a los términos de las nuevas normativas laborales para el sector. Se afirma que no es tanto lo que cambió, sino más bien que se procuró hacer coincidir la realidad con las normas. Por ejemplo, todos los trabajadores percibían un dinero cuando salían de licencia, pero probablemente ni los trabajadores ni los empresarios sabían que se llamaba salario vacacional; en cambio ahora se paga y documenta.

Se resaltó al respecto la limitación de la jornada. Desde el sector empresarial se manifiesta que, sin estar legislado, tampoco se trabajaban antes más de ocho horas diarias y que existía por usos y costumbres un sistema de descansos y compensaciones establecido. Señalan que lo más difícil fue adaptar a las normas elementos que no eran usos y costumbres arraigados como, por ejemplo, trabajar ocho horas y terminar. Esto trajo consigo aparejados varios juicios laborales, donde a veces se reclaman cosas reales y otras no.

También la vigencia de la ley de ocho horas implicó modificaciones en la forma de contratación del personal. Con anterioridad eran más habituales los contratos mensuales, con vivienda y alimentación. Ahora se contratan más jornaleros con residencia fuera del establecimiento, no se dan horas a compensar y, por ejemplo, en caso de lluvia se suspende la jornada al trabajador y se lo vuelve a contratar cuando existan posibilidades de retomar las tareas. Antes era posible mantener un trabajador aunque su productividad no fuese muy buena, porque se lo contrataba por una tarea y era indiferente el tiempo que tardaba. Ahora se apuesta más a la productividad y al rendimiento. Anteriormente –según los entrevistados– existían trabajadores lentos para desarrollar las tareas, pero que eran contratados para trabajos eventuales, pero ahora los empresarios rurales no los contratan.

Las modificaciones en la legislación del empleo rural han derivado en una reducción de los contratos de “mantenido”; hoy se contratan trabajadores solo por el día que acuden, y regresan del establecimiento a la ciudad. Un factor positivo de esta nueva reglamentación es que hizo incorporar por parte de los empresarios las potestades disciplinarias debido a una mayor exigencia de productividad. En el presente, los empresarios documentan las faltas y sanciones a sus trabajadores durante la relación laboral con el objetivo de evitar posibles juicios laborales. Desde las gremiales agropecuarias se afirma que esto lleva a que el sector

se maneje con una lógica más de tipo comercial e industrial, poniendo fin a la tradicional relación paternalista.

Consideran, sin embargo, que los cambios en las normativas han llevado a situaciones bastante absurdas. Antes, por ejemplo, los niños (hijos de asalariados que viven en los predios) iban a caballo a la escuela. Ahora esto resulta una complicación para los empresarios que, en ciertos casos, han solicitado que se suban al caballo fuera del establecimiento para evitar responsabilidades laborales.

También se menciona como un efecto negativo de la nueva normativa referida a la tercerización de servicios, el perjuicio que se ocasiona a los pequeños contratistas porque según los entrevistados, los empresarios rurales preferirían contratar empresas de servicios más grandes y profesionalizadas, a fin de prevenir problemas de gestión que impliquen futuras denuncias.

Respecto de la limitación de la jornada no se han producido, según los empresarios, mayores denuncias de incumplimiento, sino que hubo una expansión de los reclamos para percibir horas extras. Según los representantes empresariales, con la promulgación de esta normativa no se logró disminuir la jornada de trabajo en el sector, sino generar el pago de horas extras. Por este motivo los trabajadores no denuncian: saben que posteriormente cobrarán las horas extras, o generan un derecho al cobro. Estas materias, junto con casos de diferencias de categorías son las más frecuentes en los juicios laborales. Muy pocos de ellos involucran el incumplimiento de los salarios mínimos.

En cuanto a las sanciones que aplica la IGSS debido a las inspecciones, la mayoría de los empresarios sancionados prefiere pagar las multas y librarse de los problemas sin apelar, aunque conocen algunos casos que han llegado hasta el tribunal de lo contencioso administrativo con peticiones de revocación de multas o sanciones. En este aspecto se sugiere que las sanciones y multas sean más graduales que en la actualidad.

Los representantes de las organizacionales empresariales consideran que no existen incentivos suficientes para estimular el cumplimiento de la normativa laboral puesto que no se dan premios o reconocimientos, sino solo sanciones para quienes no cumplen. Ellos entienden que debería ponerse en vigor un sistema para otorgar beneficios a quienes cumplen.

En relación con cuáles elementos pueden mejorarse por parte de la IGSS se destaca el trato. Los empresarios sostienen que no reciben buen trato de los inspectores que concurren a los establecimientos. Se afirma que si el trato fuera más amable, los logros serían mayores. Se asume que en la mayoría de los establecimientos no todo está en regla, pero entienden que eso no solo ocurre en el sector rural; siempre hay algo que mejorar. Además, se percibe que la inspección está inclinada hacia el lado de los trabajadores y que no es del todo imparcial.

La mayoría de los empresarios considera la inspección como un control excesivo. Dicen que esto debería cambiarse para que se enfoque la inspección como una auditoría externa que busca mejorar la gestión de los recursos humanos. Entienden que un aspecto clave para contribuir a este cambio es mejorar la relación de los inspectores con los empresarios, mejorando el trato y las formas de proceder dentro de los establecimientos.

Otro aspecto que se considera importante mejorar es la comunicación pública desde la IGTS. En su opinión, no se pueden encarar campañas de difusión de derechos con mensajes en contra de un sector, sino que, por el contrario, se necesita incorporar de forma positiva a todos los sectores. Entienden que las campañas no solo deben apuntar a velar por el cumplimiento de los empresarios, sino que es necesario hacer hincapié en el cumplimiento de las obligaciones de los trabajadores, como por ejemplo, la de ir a trabajar, cumplir con el horario y con lo establecido en el contrato de trabajo.

Por último, en cuanto a la relación del sector empresarial con las oficinas de trabajo del MTSS en el interior, si bien no existe un espacio formal de participación de las organizaciones empresariales, los empresarios acuden asiduamente a estas, de manera individual, para hacer consultas, al igual que los trabajadores.

G. CONSIDERACIONES FINALES

El salario mínimo nacional experimentó una disminución paulatina hasta 2004 para iniciar desde 2005 un proceso de crecimiento sostenido, recuperando su poder adquisitivo. Sin embargo, cuando se compara este aumento con una serie de indicadores se constata que resulta insuficiente. Por ejemplo, respecto de la línea de pobreza, todavía es insuficiente para cubrir las necesidades alimentarias y no alimentarias de los trabajadores que residen en la capital y apenas satisface las de los trabajadores del interior urbano. Si se utiliza el salario mínimo de subsistencia (SMS) para evaluar la capacidad del salario mínimo en la satisfacción de las necesidades de los trabajadores, se observa que el instrumento resulta insuficiente para cubrir los requerimientos de un hogar promedio del país.

El aumento del SMN en la última parte del período analizado permitió que se estrechara paulatinamente la relación porcentual que tiene respecto del salario medio de la economía y la mediana salarial. No obstante este acercamiento, el salario mínimo es el 29% del salario promedio y el 36% de la mediana salarial en el caso de los trabajadores residentes en localidades urbanas del interior del país, y en de las zonas rurales, respectivamente, es el 38% del salario promedio y el 44% de la mediana salarial.

En cuanto a los trabajadores agropecuarios, se aprecian diferencias importantes referidas a su actividad y calificación. En el caso de los asalariados con menor calificación, el salario mínimo es un 60% del promedio salarial y un 67% de la mediana salarial. En cambio, para los trabajadores calificados representa el 27% del salario promedio y el 30% de la mediana

salarial. Esto sugiere que el salario mínimo, debido a sus aumentos, estaría comenzando a ser un referente del mercado para las actividades rurales menos calificadas y por tanto su crecimiento sostenido ha tenido mayor incidencia en este grupo de trabajadores.

En el período 2000-2011, el porcentaje de asalariados que perciben una remuneración inferior al SMN es bajo, aunque aumentó de forma constante, desde una proporción de 1 de cada 100 trabajadores, a otra de 10 de cada 100. Este comportamiento global presenta diferencias importantes si se examina por región y rubro. Destaca el incumplimiento en las áreas rurales, especialmente con los que trabajan en la rama agropecuaria (43%) y en los departamentos de la región norte del país (Artigas, Rivera y Tacuarembó), donde supera el 15%.

Respecto de las características sociodemográficas de quienes ganan menos de un salario mínimo nacional, se observa un porcentaje levemente superior de mujeres que de hombres, de jóvenes menores de 25 años y de trabajadores informales que se desempeñan en empresas de hasta cinco personas. Estas características, salvo la de género, son muy similares al perfil de los asalariados del sector agropecuario, lo que implica que este rubro también reúne un conjunto importante de incumplimiento.

Para los principales actores del sector, el incumplimiento no parece constituir un problema. En las entrevistas efectuadas para este estudio a empresarios y trabajadores, estos coincidieron en plantear que, a su juicio, los salarios mínimos se cumplen en general. Sin embargo, también afirman que los salarios mínimos rurales son relativamente bajos en relación con otras ramas de actividad, principalmente la ganadería, tambos y granja.

Al examinar con mayor detenimiento este fenómeno con los entrevistados, se detectan formas encubiertas de incumplimientos de los salarios mínimos, como trabajadores que no están situados en la categoría laboral que realmente desarrollan o cuya jornada laboral es más extensa de lo que se establece por un SMN, o el no pago de los fictos de alimentación y vivienda. Esto permitiría explicar buena parte de la diferencia entre los datos estadísticos y la percepción que los actores tienen de los salarios en el mercado de empleo agropecuario.

Los representantes de los trabajadores reiteraron en las entrevistas la falta de un cumplimiento cabal de la categoría laboral que desarrolla el trabajador respecto del salario que percibe. Según señalan ellos, suele ocurrir que se realizan tareas de mayor especialización y se les abona por labores de menor calificación. También se indicó que otra forma muy extendida de incumplimiento indirecto con los mínimos establecidos legalmente es el exceso de las jornadas de trabajo, dado que los SMN se fijan para jornadas de ocho horas diarias y 48 horas semanales. Por tanto, si bien se paga el salario mínimo, cuando las personas trabajan más de estas horas también se está incumpliendo con lo establecido legalmente en lo relativo al pago de horas extras.

Empresarios y trabajadores coincidieron en que estas situaciones han tendido a reducirse por el avance logrado desde el punto de vista normativo en los últimos años, tanto en lo referido a la negociación colectiva, como a las leyes promulgadas por el Poder Legislativo en el último período. Las modificaciones mejor valoradas son la Ley de Tercerizaciones y la convocatoria a los Consejos de Salarios. Estas nuevas normativas han facilitado que en el sector se estén realizando controles para su cumplimiento, lo que a mediano plazo puede cambiar las características del mercado de trabajo rural.

Una limitación reconocida en este proceso es la escasa acción de la Inspección General de Trabajo y Seguridad Social en las áreas rurales y en el sector agropecuario en particular. Si bien la IGTSS ha dispuesto de recursos crecientes, todavía tendría dificultades para el cumplimiento de sus funciones. Persisten restricciones económicas y de personal para trabajar en el sector. Además, no existe una rutina de fiscalización que permita detectar incumplimientos para programar los operativos. Se actúa básicamente en respuesta a las denuncias y no de forma preventiva. Si bien se han llevado adelante algunos operativos en el sector, estos revisten más bien un carácter extraordinario.

Para lograr mayor eficiencia en la fiscalización sería necesaria la creación de un sistema de estadísticas e indicadores capaz de reflejar con mayor precisión y confiabilidad la realidad de este segmento del mercado de trabajo, y que sea de fácil acceso a los interesados. Para su conformación sería conveniente también poner en vigor sistemas de cruces de información de los diferentes organismos del Estado con información relevante, como el Banco de Previsión Social (BPS), la Dirección General Impositiva (DGI), el Banco de Seguros del Estado (BSE) y el Ministerio del Trabajo y Seguro Social (MTSS). Esto permitiría unificar y crear nuevos indicadores que contribuyan a mejorar la calidad de la información y de la fiscalización sobre el sector rural.

Si bien la IGTSS cuenta con un sistema de información, este podría ser reforzado sistematizando datos que hoy están dispersos y resultan difíciles de obtener. Acopiar toda esta información permitiría efectuar un seguimiento más preciso del cumplimiento de la legislación laboral y los salarios mínimos en las zonas rurales y el sector agropecuario.

También pareciera ser necesaria la incorporación en la Encuesta Continua de Hogares –que desde 2006 tiene cobertura nacional, en un avance muy importante– de un módulo de preguntas específicas para las áreas rurales y el sector agropecuario a fin de contar con una mejor medición de la calidad del empleo en esas poblaciones, sobre todo en lo referido a las formas de pago y la estacionalidad. A esto debería sumarse también la información de los censos y series agropecuarias, que constituyen un insumo importante para la planificación de las acciones.

Otro factor en que sería conveniente profundizar es en la mejoría de los registros de incumplidores, buscando una articulación interinstitucional para registrar las empresas infractoras, así como formas de que la inclusión en el registro tenga repercusiones efectivas

que estimulen el esfuerzo de los empresarios para el cumplimiento de sus obligaciones. También podría crearse un sistema de reconocimientos y beneficios económicos para quienes cumplen sostenidamente con las normativas laborales. En parte, esto ya lo realiza el BPS y se podría extender a otras entidades estatales.

Podría también trabajarse en la asistencia y asesoramiento de pequeños productores para que formalicen el empleo y cumplan con la legislación laboral, dado que en este sector se presentan mayores problemas de informalidad e incumplimiento de los laudos. Sería importante que las organizaciones empresariales apoyaran a este sector y junto con el MTSS divulgaran buenas prácticas sobre el diálogo social para materias de empleo en algunas ramas y empresas.

Una línea de acción adicional sería trabajar en pro de la regionalización del IGTSS. Esto permitiría atender las diferentes zonas geográficas y sectores productivos con funcionarios debidamente capacitados, pero fundamentalmente con jerarquías políticas y administrativas en cada una de ellas, dado así la debida importancia a esta labor y contribuyendo a reducir la incidencia de algunos actores locales o lógicas de poder propias de comunidades pequeñas.

Otra propuesta es la creación de un ámbito de inspección rural para lograr un mejor conocimiento de las especificidades productivas del sector, que posibilite mayor eficacia en las inspecciones, y redunde en más cumplimiento de la normativa. Esto debería incluir un esfuerzo de capacitación de los inspectores del sector.

A largo plazo, la solución puede consistir en poner en marcha un sistema de inspección rural única a fin de tener una mayor cobertura y visibilidad. Para esto se debería generar un sistema integrado de los organismos fiscalizadores de áreas rurales, optimizando los recursos. El sistema podría combinar modelos de control estadístico, como los que actualmente se utilizan en el BPS, con fiscalizaciones en terreno seleccionadas con variables de riesgo e incumplimiento del sector, que sean sistemáticas y aleatorias para aumentar la percepción de riesgo por el incumplimiento.

Un punto de partida de esta nueva institucionalidad podría ser la recientemente creada Unidad de Empleo Rural del MTSS, que busca trabajar transversalmente dentro del ministerio y vinculándolo con otras instituciones. Esta unidad puede contribuir a la apertura de un espacio de articulación y cooperación de las instituciones del Estado involucradas en estos temas desde diferentes perspectivas, en particular con el BPS para la fiscalización de los salarios, el BSE por los accidentes laborales y la DGI por las empresas.

En síntesis, el informe plantea que en un contexto general de crecimiento de la economía, con un aumento importante del empleo y una considerable baja del desempleo, el incremento del salario mínimo nacional parece no haber creado inconvenientes para la formalización del trabajo y tampoco se ha traducido en un significativo mayor incumplimiento. Esto podría atribuirse, en especial, a que el SMN sigue en un bajo nivel, pero también a que junto con

el crecimiento económico, el país ha experimentado un proceso de mayor fiscalización y control por parte de las instituciones estatales; un fortalecimiento de los sindicatos que eleva la fiscalización de los trabajadores en las empresas; y la instalación de los Consejos de Salarios por rama, que ha fomentado el diálogo social y la gobernanza en estas materias. Estos tres factores pueden explicar por qué el incremento del SMN no ha tenido efectos negativos hasta el presente.

Dichos factores, en general, también se han observado en las zonas rurales y en los trabajadores del sector agropecuario en estos territorios, pero su incidencia pareciera ser bastante inferior a la que se registra en el conjunto de la economía. Si bien este sector es uno de los motores de la economía uruguaya y representa una fracción muy importante de las exportaciones del país, el aumento del salario mínimo nacional ha ocurrido mientras que la tasa de incumplimiento ha sido más alta que en el resto de las ramas y con los salarios promedio más bajos de la economía. La falta de fiscalización en estas áreas, la debilidad sindical y la poca experiencia de diálogo social en torno a materias laborales en el sector rural, explicarían el rezago de estas áreas constatado en esta investigación.

Teniendo en cuenta la importancia estratégica del sector rural en el Uruguay, las medidas para revertir esta situación requerirían abordar el problema mediante arreglos institucionales. Estos permitirían fortalecer las capacidades para el diálogo social y la acción de fiscalización, así como proporcionar estímulos a los actores para el cumplimiento de las normativas legales y la búsqueda de caminos para elevar el promedio salarial en el sector, acercándolo al resto de la economía.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, J. M. 2005. "El salario de los trabajadores rurales. Un ajuste insuficiente", en Trabajo y utopía, PIT-CNT, Montevideo, Uruguay.
- Barbagelata, H. H. 1983. Derecho del trabajo, tomo III, FCU, Montevideo, Uruguay.
- Buxedas, M. 2011. Uruguay: Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural, OIT, Santiago de Chile.
- Bruno, Y. y Tommasino, H. 2010. "Empresas y trabajadores agropecuarios en el período 2000-2009", en *Anuario OPYP* (Oficina de Programación y Política Agropecuaria) 2010, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Montevideo.
- Caputi, P. 2005. Evolución del sector agropecuario uruguayo 1984-2004: Balance y perspectivas (disponible en: http://www.iica.org.uy/online/coyuntura_16doc.asp).
- Carámbula, M. y Piñeiro, D. 2006. La forestación en Uruguay: Cambio demográfico y empleo en tres localidades, en Revista Agrociencia, Vol. X, N° 2, Facultad de Agronomía, Universidad de la República, e Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria, Montevideo, Uruguay.
- Ermida Uriarte, O. 2008. "El protagonismo de los Consejos de Salarios en el sistema laboral uruguayo" en *Revista de Derecho Laboral* N° 229, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Frega, A., M. Maronna y Y. Trochón. 1985. "Los Consejos de Salarios como experiencia de concertación", en Cuadernos del CLAEH, N° 33, Centro Latinoamericano de Economía Humana, Montevideo, Uruguay.
- Furtado, M. 2006. "Uruguay: Impacto social y económico del salario mínimo", en Marinakis, A. y J. Velasco (editores). 2006. ¿Para qué sirve el salario mínimo? Elementos para su determinación en los países del Cono Sur, Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, Santiago de Chile.
- Mascheroni, P. 2011. Democracia y ciudadanía en el campo. Los primeros Consejos de Salarios Rurales en Uruguay, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- Mazzuchi, G. 2011. "Salario mínimo en Uruguay y la creación de la base de prestaciones y contribuciones en 2004", Seminario Internacional sobre el Salario Mínimo, Notas OIT, 8 de noviembre de 2011, Asunción, Paraguay.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2012. Panorama Laboral 2012, América Latina y el Caribe, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima, Perú.
- _____. 2011. Panorama Laboral 2011, América Latina y el Caribe, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima, Perú.
- _____. 2008. Global wage report 2008/09, OIT, Ginebra, Suiza.
- Palleiro Brescia, V. 2003. El salario del trabajador rural, Monografía de Agrario, Facultad de Derecho, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- Riella, A. y P. Mascheroni. 2011. "Entre el reconocimiento y la redistribución: Un análisis de los efectos de los cambios normativos en el mercado de empleo rural", en El Uruguay desde la Sociología 9, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

- Riella, A., P. Mascheroni y V. Borrás. 2012. "Evolución reciente del empleo agropecuario (2006-2011)", ponencia presentada en las Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- Riella, A. y J. Ramírez. 2008. "Población rural y forestación: el estudio de la dinámica poblacional en los territorios forestales del Uruguay", en Revista Agrociencia, Vol. XII, Nº 2, Facultad de Agronomía, Universidad de la República, e Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria, Montevideo, Uruguay.
- Saavedra Methol, J. P. 2004. Curso de derecho agrario, Fundación de Cultura Universitaria (FCU), Montevideo, Uruguay.

¿Por qué se incumple con el pago del salario mínimo en los países de América Latina? La mayor parte de la literatura en el tema se centra en los factores económicos. En este libro se aborda el problema desde una perspectiva más amplia: inciden tanto el nivel que tiene el salario mínimo como la institucionalidad para fiscalizar su cumplimiento, según se concluye de los casos de Chile, Costa Rica, Perú y Uruguay.

Concebido como un instrumento para garantizar un nivel de vida digno de los trabajadores asalariados y sus familias, el salario mínimo puede recaer en un alto incumplimiento si es extremadamente elevado, o ser irrelevante si es muy bajo. En rangos intermedios, sin embargo, las diferencias institucionales juegan un papel fundamental en el cumplimiento. En este libro se examinan las dimensiones económicas así como los distintos eslabones que constituyen la institucionalidad para su aplicación, en los que se requieren nuevos avances.

