



Oficina
Internacional
del Trabajo

Ginebra

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Índice

	Página
Introducción	3
Capítulo 1: ¿Qué es un salario mínimo?	4
Capítulo 2 - ¿Cuántas tasas de salario mínimo debería haber?.....	22
Capítulo 3 - ¿Quién debería fijar los salarios mínimos?	37
Capítulo 4 - ¿A quiénes se debería asegurar un salario mínimo?.....	47
Capítulo 5 - Fijación y ajuste de los niveles de salario mínimo.....	60
Capítulo 6 - ¿Cómo hacer cumplir el salario mínimo?	75
Capítulo 7 - Seguimiento de los efectos de los salarios mínimos.....	96
Capítulo 8 - Salarios mínimos para los trabajadores domésticos	113
Anexo 1 - Los salarios mínimos para los trabajadores del sector público	139
Anexo 2: Necesidades de los trabajadores y sus familias	144
Anexo 3 Efectos de la inflación en los salarios mínimos reales.....	153
Anexo 4 Proporción de trabajadores interesados e impacto en la masa salarial.....	160
Anexo 5: Los salarios mínimos y la productividad laboral	162

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Introducción a los salarios mínimos

La reducción de la desigualdad y la promoción del trabajo decente para todas las mujeres y todos los hombres son objetivos fundamentales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada por las Naciones Unidas en 2015.

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) tienen por objeto equilibrar las tres dimensiones del desarrollo sostenible: el desarrollo económico, el desarrollo social y el desarrollo ambiental.

El ODS 8 preconiza "promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos", y hace hincapié en la importancia de lograr la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor y de asegurar la protección de los derechos laborales.

La finalidad del ODS 10 es "reducir la desigualdad en y entre los países", centrando esfuerzos en el crecimiento de los ingresos del 40 por ciento más pobre de la población, la eliminación de la discriminación y la adopción de políticas, sobre todo en materia fiscal, salarial y de protección social, en la perspectiva de conseguir progresivamente una mayor igualdad.

La puesta en práctica de sistemas de salarios mínimos bien diseñados y eficaces puede contribuir a la realización de estos objetivos. Concretamente, pueden ayudar a garantizar "a todos una distribución justa y equitativa de los frutos del progreso"¹ y "un salario mínimo vital para todos los que tengan empleo y necesiten esa clase de protección"².

Por el contrario, si los salarios mínimos están mal diseñados, pueden poner en peligro el bienestar de los trabajadores, entorpecer la aplicación efectiva de estos sistemas salariales y fomentar las prácticas informales.

La presente *Guía sobre políticas en materia de salario mínimo* se basa en las normas laborales vigentes de la OIT, en el *Estudio General* más reciente de las leyes y prácticas nacionales sobre salario mínimo llevado a cabo por la OIT³ y en la rica experiencia acumulada a lo largo de los años en el contexto de la cooperación de la OIT con los gobiernos y los interlocutores sociales de todo el mundo.

¹ Véase la *Resolución relativa a la discusión recurrente sobre la protección social (protección de los trabajadores)*. Conferencia Internacional del Trabajo, 104.ª reunión (OIT, Ginebra, 2015).

² Véase la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*. Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión (OIT, Ginebra, 2008).

³ OIT: *Sistemas de salarios mínimos, Estudio General de las memorias relativas al Convenio (núm. 131) y a la Recomendación (núm. 135) sobre la fijación de salarios mínimos, 1970*. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª reunión, Ginebra, 2014. Véase también la "Conclusión de la discusión acerca del Estudio General sobre los sistemas de salarios mínimos por la Comisión de Aplicación de Normas", CIT, 103.ª reunión, *Actas Provisionales núm. 13, Primera parte*, párrafos 165-166.



Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

En la *Guía* se reflejan la diversidad de las prácticas internacionales y las diferentes opciones existentes para establecer sistemas de salarios mínimos, en función de las preferencias nacionales y las circunstancias de cada país. Aunque no se trata en absoluto de promover un modelo único para todos los países, en la *Guía* se ponen de relieve los principios fundamentales de las buenas prácticas sobre salarios mínimos y se incluyen ejemplos sobre las ventajas y los inconvenientes de cada una de las diferentes opciones de política.

Por último, la *Guía* pone el acento en otro principio esencial de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: la colaboración entre las partes. En lo que concierne a la fijación de salarios mínimos, sólo el diálogo social y la negociación colectiva pueden ayudar a encontrar un equilibrio entre las necesidades legítimas de los trabajadores, por una parte, y las necesidades de las empresas, por la otra.

Capítulo 1 - ¿Cómo se define un salario mínimo?

Índice

Resumen

- 1.1 Definición y finalidad
- 1.2 ¿Cuántos países tienen un salario mínimo?
- 1.3 Reseña y evolución
- 1.4 Principales convenios de la OIT
- 1.5 ¿Qué aspectos abarca el salario mínimo?
- 1.6 El pago en especie
- 1.7 El pago a destajo
- 1.8 ¿Pago por hora o pago mensual?

Resumen

El salario mínimo se ha definido como la cuantía mínima de remuneración que un empleador está obligado a pagar a sus asalariados por el trabajo que éstos hayan efectuado durante un período determinado, cuantía que no puede ser rebajada ni en virtud de un convenio colectivo ni de un acuerdo individual.

Sobre la base de esta definición, se considera que existen salarios mínimos en más del 90 por ciento de los Estados Miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

La finalidad del establecimiento del salario mínimo es proteger a los trabajadores contra el pago de remuneraciones indebidamente bajas. La existencia de una remuneración salarial mínima ayuda a garantizar que todos se beneficien de una justa distribución de los frutos del progreso y que se pague un salario mínimo vital a todos quienes tengan empleo y necesiten esta clase de protección. Los salarios mínimos también pueden ser un elemento integrante de las políticas destinadas a superar la pobreza y reducir la desigualdad, incluyendo las disparidades que existen entre hombres y mujeres.

Los sistemas de salarios mínimos deberían ser definidos y diseñados de tal forma que actúen como complemento y refuerzo de otras políticas sociales y de empleo que tienen por objeto establecer las condiciones de empleo de trabajo (por ejemplo, las políticas en materia de negociación colectiva).

Con el transcurso del tiempo, la finalidad del salario mínimo se ha transformado, y éste ya no se considera simplemente como herramienta de política aplicable de forma selectiva en algunos sectores de bajos salarios, sino que se ha convertido en un instrumento de cobertura mucho más amplia.

Esta evolución puede observarse en las disposiciones de diversos convenios de la OIT:

- El [Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 \(núm. 26\)](#), dispone que los países deben establecer salarios mínimos “en industrias o partes de industria [...] en las que no exista un régimen eficaz para la fijación de salarios, por medio de contratos colectivos u otro sistema, y en las que los salarios sean excepcionalmente bajos”.
- Adoptado varios decenios más tarde, el [Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 \(núm. 131\)](#), obliga a los Estados Miembros a dar protección a “todos los grupos de asalariados cuyas condiciones de empleo hagan apropiada la aplicación del sistema [de salarios mínimos]”. En el eje central de este Convenio se inscribe el principio de la celebración de consultas exhaustivas con los interlocutores sociales.

Cuando se define un salario mínimo, es importante indicar de manera específica qué componentes del salario podrán contabilizarse a efectos de calcular la cuantía mínima, cuáles serán las condiciones bajo las cuales se admitirá un pago en especie y el valor máximo de esta parte del pago, cuál será la forma de cálculo del salario mínimo para los trabajadores remunerados a destajo (es decir, por unidad de obra realizada), y si la tasa mínima corresponde a una tarifa horaria o a una tarifa mensual.

1.1 Definición y finalidad

El salario mínimo se ha definido como “la cuantía mínima de la remuneración que un empleador deberá abonar a sus asalariados por las prestaciones que éstos hayan efectuado durante un determinado período, sin que dicha cuantía pueda ser rebajada mediante convenio colectivo ni acuerdo individual”⁴.

⁴ OIT: [Sistemas de salarios mínimos, Estudio General 2014](#), op. cit., párrafo 68.



Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Esta definición se refiere al carácter vinculante (obligatorio) de los salarios mínimos, independientemente del método que se utilice para fijarlos. Al respecto, los salarios mínimos pueden establecerse por ley, por decisión de una autoridad competente o de una junta o consejo de salarios, o por dictamen de los tribunales del trabajo o los juzgados laborales. Los salarios mínimos también se pueden fijar dando fuerza de ley a las disposiciones pertinentes contenidas en los convenios colectivos.

El propósito de los salarios mínimos es proteger a los trabajadores contra el pago de salarios indebidamente bajos. Su existencia ayuda a garantizar que todas las personas participen de forma justa y equitativa en la distribución de los frutos del progreso y que se pague un salario mínimo vital a todas las personas que tengan empleo y necesiten esa clase de protección. Los salarios mínimos también pueden ser un elemento integrante de las políticas destinadas a superar la pobreza y reducir las desigualdades, incluyendo las disparidades que existen entre hombres y mujeres, mediante la promoción del derecho a la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor.

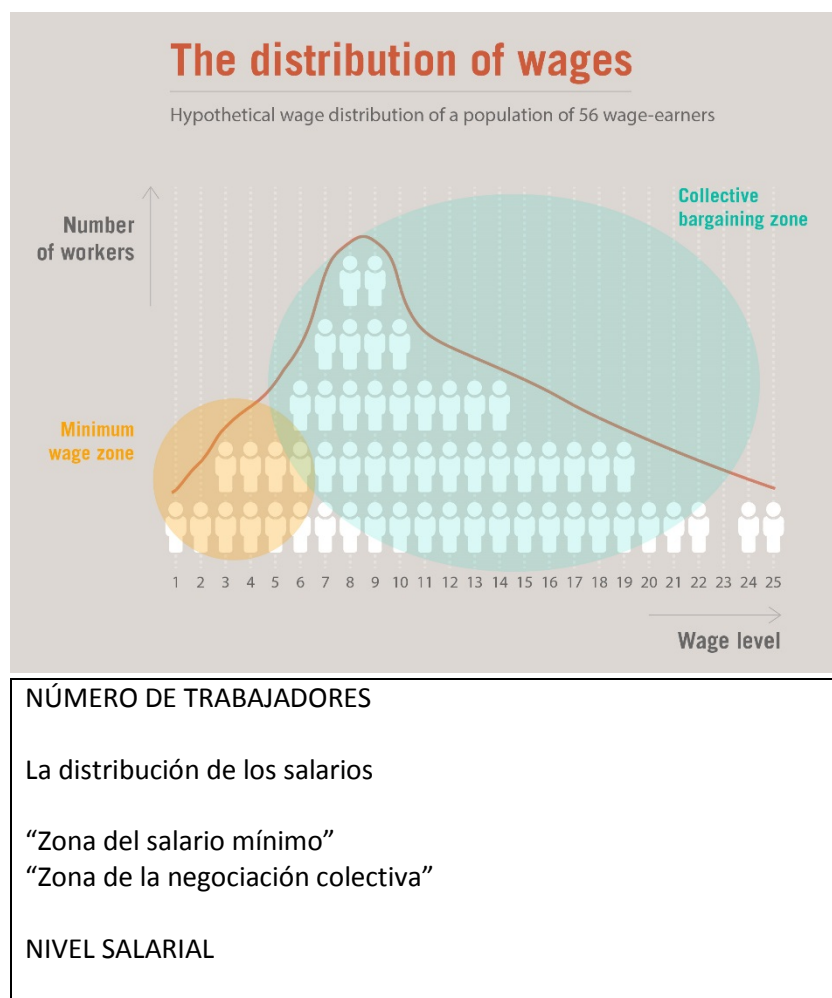
Los sistemas de salarios mínimos no deberían ser considerados o utilizados de forma aislada, sino que deberían diseñarse de tal forma que actúen como complemento y refuerzo de otras políticas sociales y de empleo. Existen diversos tipos de medidas que se pueden utilizar para hacer frente a la desigualdad en el ámbito de los ingresos y en el mercado de trabajo, con inclusión de las políticas de fomento del empleo, las transferencias sociales y la creación de un entorno propicio para el desarrollo de empresas sostenibles.

Asimismo, habría que establecer una distinción entre el mecanismo del salario mínimo, que define un piso o nivel de base, y los procedimientos de la negociación colectiva, que pueden utilizarse para fijar salarios por encima de un piso o nivel de base existente. En el gráfico 1 se ilustra una distribución salarial hipotética que comprende una "zona de salario mínimo" y una "zona de negociación colectiva", distribución que se puede utilizar para establecer normas mínimas y fijar niveles de salarios por encima de un piso o nivel de base existente.

En el gráfico 2 se muestra que la eficacia de los salarios mínimos depende de muchos factores, como por ejemplo: el grado de protección que ofrecen a todos los trabajadores que son parte en una relación de empleo, incluidas las mujeres y los jóvenes y los trabajadores migrantes, independientemente del tipo de acuerdos contractuales que tengan, en todas las industrias y ocupaciones de la economía (cobertura); el grado en que estos salarios se establecen y se ajustan según niveles adecuados para cubrir las necesidades de los trabajadores y sus familias, teniendo en cuenta los factores económicos (nivel); y la medida en que los empleadores dan cumplimiento a las normas sobre salario mínimo (cumplimiento).

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

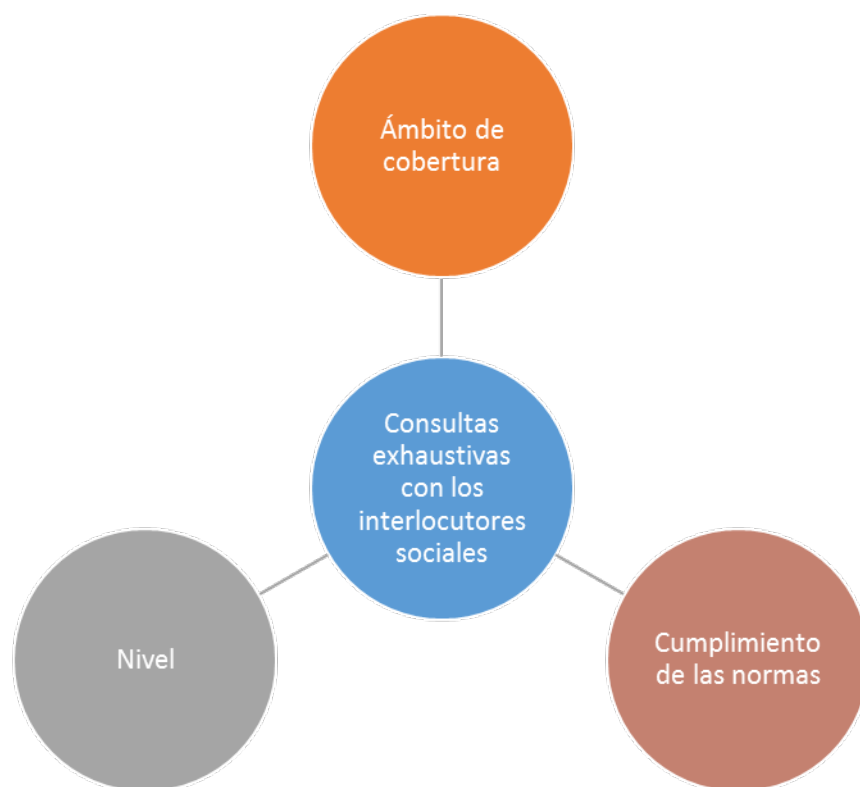
Gráfico 1. La distribución de los salarios



Interpretación del gráfico: El gráfico 1 muestra una distribución salarial hipotética en una población de 56 asalariados antes de la introducción de un salario mínimo. El nivel de los salarios está representado en el eje horizontal, y el número de asalariados, en el eje vertical. El gráfico muestra toda la gama de los salarios del mercado, con una proporción relativamente pequeña de trabajadores que perciben muy bajos salarios en el extremo izquierdo de la curva de distribución. En el ejemplo, un trabajador tiene un salario de 1 dólar de Estados Unidos, dos trabajadores ganan 3 dólares y cinco trabajadores ganan 8 dólares. El círculo rojo (la "zona del salario mínimo") muestra que el salario mínimo debería en principio destinarse a los trabajadores que ganan los salarios más bajos, a fin de eliminar los "salarios indebidamente bajos". El círculo azul (la "zona de la negociación colectiva") ilustra el principio de que la negociación de convenios colectivos puede servir para fijar salarios de cuantía superior a la de un piso o nivel de base existente.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Gráfico 2. Principales dimensiones de un sistema de salarios mínimos eficaz ⁵



1.2. ¿Cuántos países tienen un salario mínimo?

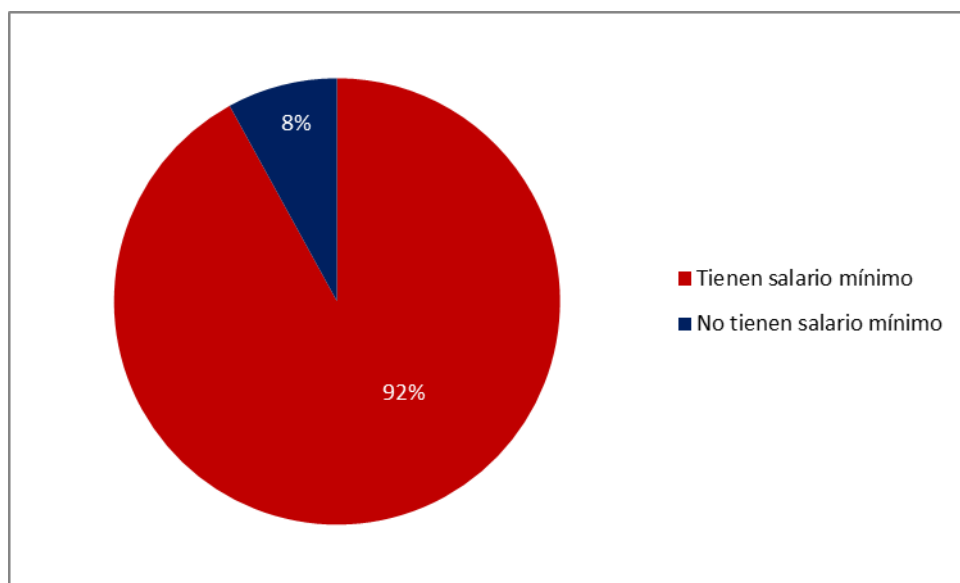
El gráfico 3 incluido a continuación muestra que más del 90 por ciento de los Estados Miembros de la OIT tienen uno o más salarios mínimos establecidos por medio de la legislación o en el marco de convenios colectivos vinculantes.

Sin embargo, esto no significa que en todos estos países los salarios mínimos protegen a la mayoría de los trabajadores, ni que su cuantía se ajusta de forma periódica. Simplemente, esto refleja que la gran mayoría de los países, cuenta con salarios mínimos. En muchos de estos países, el debate sobre las políticas en este campo no se centra tanto en la posibilidad de tener o no un salario mínimo, sino más bien en la forma de asegurar la eficacia de la aplicación del sistema de salario mínimo.

⁵ OIT: *Advances and Challenges in Labour Protection* (disponible en inglés). Nota de información del Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Gráfico 3. Proporción de Estados Miembros de la OIT que cuentan con un salario mínimo, y de los que no tienen tal sistema



Fuente: Proporciones estimadas por la OIT.

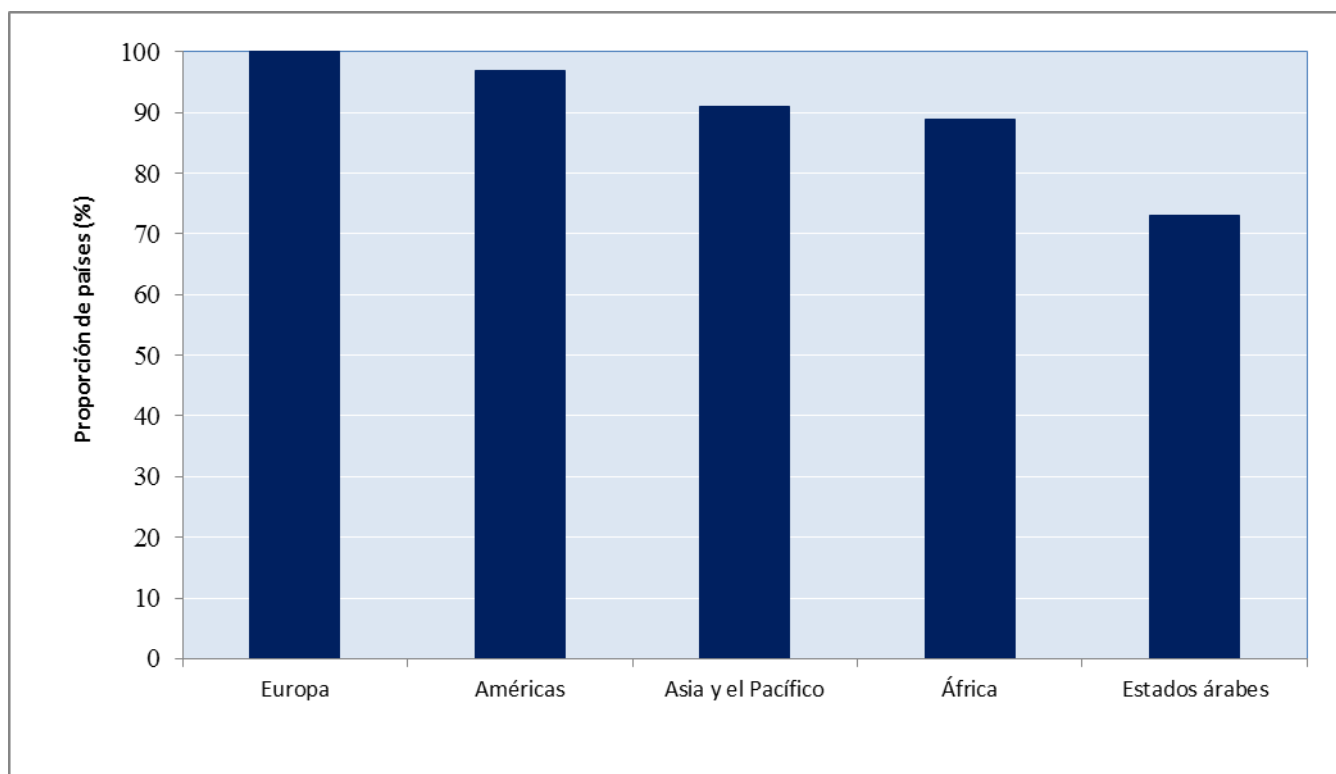
Nota: En septiembre de 2015, la OIT tenía 186 Estados Miembros. Se ha considerado que disponen de un salario mínimo únicamente los países donde tal sistema se aplica a una parte o a la totalidad de la fuerza de trabajo del sector privado. Se han incluido los salarios mínimos a los que, tras ser fijados mediante convenios colectivos, tienen fuerza de ley.

Las estadísticas pueden desglosarse por región

Todos los países europeos tienen un salario mínimo, ya sea establecido por ley o negociado colectivamente, que se aplica por lo menos a una parte del sector privado. En las Américas y el Caribe hay muy pocas excepciones, como Suriname. También hay algunas excepciones en Asia, como Singapur y Brunei, y en África, como Etiopía, Eritrea y Somalia. En cuanto a los países árabes, no cuentan con un sistema de salario mínimo Qatar, Bahrein y los Emiratos Árabes Unidos.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Gráfico 4. Proporción de países que tenían un salario mínimo en 2014 o en un año precedente sobre el que se disponía de datos, por región

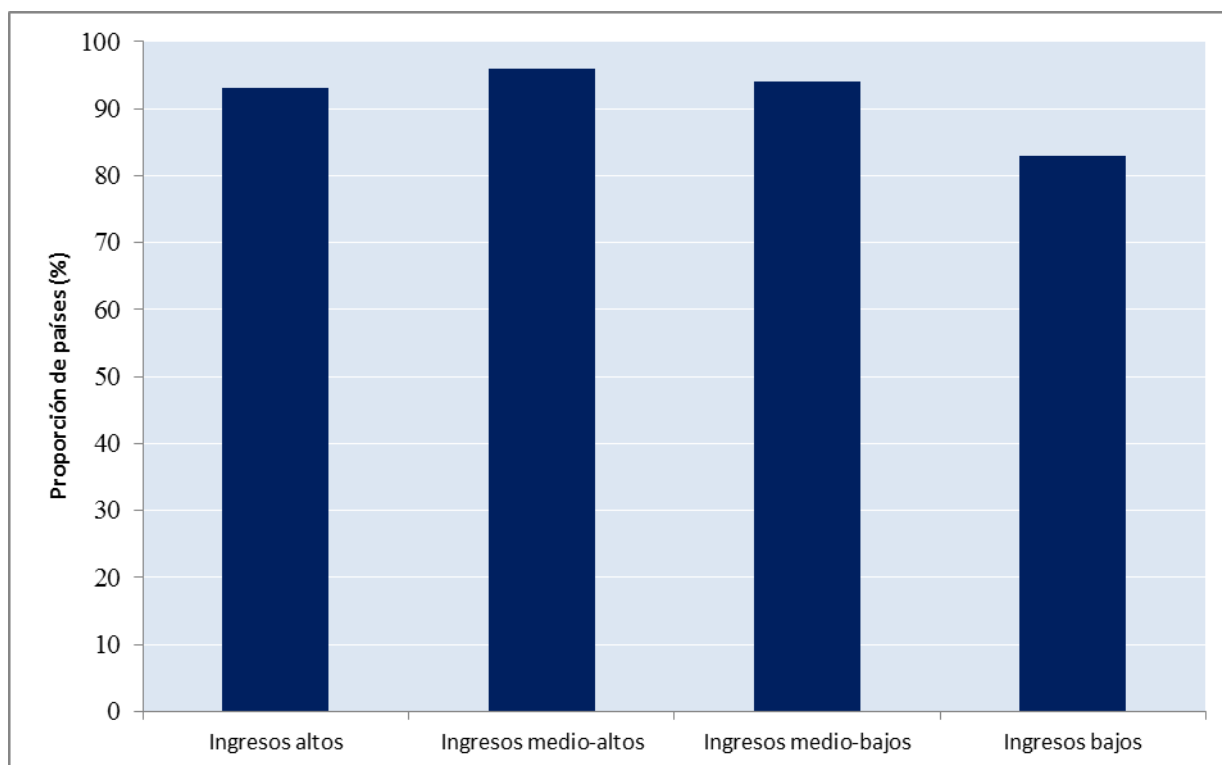


Fuente: Proporciones estimadas por la OIT.

Los datos estadísticos pueden desglosarse según el nivel del producto interno bruto (PIB) por habitante de cada país. La proporción de países que cuentan con salarios mínimos es ligeramente mayor en los grupos de países de ingresos altos e ingresos medios que en los grupos de países de bajos ingresos.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Gráfico 5. Proporción de países que tenían un salario mínimo, por grupo de ingresos, en 2014 o en un año precedente sobre el que se disponía de datos



Fuente: Proporciones estimadas por la OIT

1.3. Reseña y evolución

Las primeras disposiciones selectivas⁶

Inicialmente, el ámbito de aplicación de los salarios mínimos abarcaba un número relativamente escaso de categorías de trabajadores, y su objeto era proteger a las personas que se consideraban especialmente vulnerables. Nueva Zelandia fue el primer país que instauró un salario mínimo, ya en 1894; siguieron sus pasos el estado australiano de Victoria, en 1896, y el Reino Unido, en 1909. Con frecuencia, el establecimiento de un salario mínimo se consideraba como una medida temporal, destinada a ser suprimida una vez que se hubiera puesto en práctica el mecanismo de la negociación salarial entre los interlocutores sociales. En algunos casos, las primeras

⁶ Esta sección se basa principalmente en: Starr, Gerald: *La fijación de los salarios mínimos: estudio internacional de los métodos utilizados y de los problemas que presenta su aplicación* (Ginebra, OIT, 1981); Neumark D. y Wascher, W.: *Minimum Wages* (MIT Press, Cambridge, Estados Unidos, y Londres, Reino Unido, 2008) capítulo 2; y Marinakis, A.: *The role of ILO in the development of minimum wages. The ILO Century Project* (Ginebra, OIT, 2008).

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

formas de salario mínimo se orientaban a dar protección a los trabajadores a domicilio o a las mujeres (véase el recuadro 1, a continuación).

Recuadro 1

Origen de los sistemas de salarios mínimos en los Estados Unidos

En los primeros años del siglo XX, la gravedad de la explotación de las personas empleadas en los llamados “sweatshops” (talleres de miseria) en los Estados Unidos había suscitado una inquietud generalizada, en particular sobre las condiciones de trabajo de las mujeres y los niños. La idea de establecer un salario mínimo fue apoyada tanto por la Asociación Estadounidense para la Legislación Laboral como por la Liga Nacional de Consumidores, asociación femenina cuya junta directiva respaldó la idea de instaurar un salario mínimo legal para las mujeres en 1909. Los primeros salarios mínimos se introdujeron a nivel de los estados federales y en la mayoría de los casos sólo se aplicaron a las mujeres y los niños. Los salarios mínimos estatales fueron impugnados numerosas veces en los tribunales, hasta que en 1923 el Tribunal Supremo de Estados Unidos dictaminó que la imposición de salarios mínimos era inconstitucional. En 1938, a raíz de una iniciativa del Presidente Roosevelt, el Congreso de Estados Unidos adoptó la Ley de Normas Razonables de Trabajo, que instituyó un salario mínimo federal. La constitucionalidad de dicha ley fue impugnada casi de inmediato en los tribunales, pero su conformidad constitucional fue finalmente convalidada por el Tribunal Supremo en 1941.

Fuente: [Neumark D. y Wascher, W.: Minimum Wages \(MIT Press, Cambridge, Estados Unidos, y Londres, Reino Unido, 2008\).](#)

Extensión de los sistemas de salario mínimo después de la segunda guerra mundial, e inmovilismo en el decenio de 1980

Tras la Segunda Guerra Mundial aumentó el número de países dispuestos a adoptar sistemas de salario mínimo; lo hicieron, por ejemplo, algunos de los nuevos países independientes, como la India (1948) y Pakistán (1961). En África, los países de habla francesa adoptaron el modelo francés de salario mínimo general (SMIG), que preveía una tasa más baja para la agricultura (SMAG), mientras que los países de habla inglesa adoptaron el sistema de los consejos de salarios sectoriales, tradicional en el área de influencia británica.

El ámbito legal de aplicación de los salarios mínimos se amplió progresivamente, a medida que se iba cobrando mayor conciencia de la necesidad de que todos los trabajadores funcionaran el derecho a ser protegidos contra los salarios indebidamente bajos. Los salarios mínimos de cobertura nacional comenzaron a aplicarse en los Países Bajos (1969), Francia (1970) y España (1980). En los Estados Unidos, la cobertura de estos sistemas pasó de alrededor del 20 por ciento de la fuerza de trabajo en los primeros años de existencia del salario mínimo a casi el 80 por ciento en 1970⁷. La cobertura también se amplió en los países que contaban con tasas salariales mínimas por sector económico. En varios estados de la India, por ejemplo, se incrementó gradualmente el número de sectores y de ocupaciones incluidos en la lista oficial de empleos cubiertos por la Ley de Salarios Mínimos.

⁷ [Neumark D., y Wascher, W.: Minimum Wages, op. cit.](#)



Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Sin embargo, los contextos económicos e intelectuales de los años 1970 y 1980 pusieron fin a esta expansión en algunos países. Fue así como el Reino Unido dismanteló su sistema de consejos de salarios en el decenio de 1980.

El regreso de los salarios mínimos a partir del decenio de 1990

En los últimos años, se han establecido sistemas de salarios mínimos en muchos países (o se han fortalecido los sistemas existentes) como un medio para superar la pobreza de los trabajadores y combatir la desigualdad. En 1999, el Reino Unido adoptó un nuevo sistema de salario mínimo legal de cobertura nacional. En el período transcurrido desde los primeros años del decenio de 1990, otros ocho miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han adoptado un salario mínimo legal (República Checa, República Eslovaca, Polonia, Estonia, Eslovenia, Irlanda, Israel y, más recientemente, Alemania⁸). La mayoría de los países de la OCDE que no tienen un salario mínimo legal sí cuentan con niveles de base legales, establecidos en el marco de convenios colectivos (por ejemplo, Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suiza). Así, en la práctica existen salarios mínimos en todos los países europeos.

Asimismo, muchas economías en desarrollo y economías emergentes han creado sistemas de salarios mínimos o reforzado los sistemas ya existentes. China adoptó un salario mínimo en 1994 y lo fortaleció en 2004; Sudáfrica estableció un sistema de salarios mínimos sectorial tras el fin del apartheid (segregación racial), en 1997; Brasil reactivó su política de salario mínimo en 2005; la Federación de Rusia complementó su salario mínimo nacional con el establecimiento de niveles de base regionales en 2007; y Malasia adoptó un salario mínimo nacional en 2013, Myanmar y la República Democrática Popular Lao lo hicieron en 2015, y Macao (China) lo hizo en 2016. En África, el último país en introducir un salario mínimo nacional fue Cabo Verde (2014).

1.4 Principales convenios de la OIT

Los salarios mínimos han sido un tema central de la OIT desde su creación en 1919.

- Basándose en el planteamiento según el cual "la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social", la Constitución de la OIT de 1919 preconizó en su Preámbulo una mejora urgente de las condiciones de trabajo, incluyendo "la garantía de un salario vital adecuado".
- En 1944, en la Declaración de Filadelfia, la OIT se refirió a la importancia de garantizar "un salario mínimo vital para todos los que tengan empleo y necesiten esta clase de protección". Este postulado se reiteró años más tarde en la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, de 2008.

⁸ OCDE: "FOCUS on Minimum wages after the crisis: Making them pay", mayo de 2015.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26)

En 1928, la OIT adoptó el [Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 \(núm. 26\)](#). En consonancia con los principios predominantes en esa época, dicho Convenio alentaba a los Estados Miembros a aplicar el salario mínimo "los trabajadores empleados en industrias o partes de industria (especialmente en las industrias a domicilio) en las que no exista un régimen eficaz para la fijación de salarios, por medio de contratos colectivos u otro sistema, y en las que los salarios sean excepcionalmente bajos". La agricultura quedó excluida del ámbito de aplicación del Convenio.

Con más de 100 ratificaciones, el [Convenio núm. 26 se mantiene hasta hoy entre los convenios de la OIT más ratificados](#). Este instrumento es complementado por la [Recomendación núm. 30](#), que preconiza la participación de las mujeres en los organismos encargados de la fijación de salarios y la adopción de medidas eficaces para proteger a los empleadores respetuosos de la legislación frente a la posibilidad de una competencia desleal.

Los trabajadores agrícolas y la gente de mar

En la segunda mitad del siglo XX, la OIT participó en la extensión de la protección del salario mínimo a categorías de trabajadores que hasta entonces habían estado excluidas.

En 1951, la OIT adoptó el [Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos \(agricultura\), \(núm. 99\)](#). A finales de 2015, el [Convenio núm. 99](#) había recibido 54 ratificaciones. Este instrumento está complementado por la [Recomendación núm. 89](#).

En 1946, en la OIT se negoció por primera vez el salario mínimo para la gente de mar, estableciéndose así una práctica que ha perdurado hasta nuestros días. El [Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006](#), establece que los salarios de los marinos no deberían ser inferiores al importe determinado periódicamente por la Comisión Paritaria Marítima, que se reúne en la OIT.

Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131)

Se considera que el [Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, \(núm. 131\)](#), adoptado por la OIT en 1970, ofrece una protección más amplia que la protección prevista en el [Convenio núm. 26 de la OIT](#)⁹.

El [Convenio núm. 131](#) dispone que los Estados Miembros que lo ratifiquen deben establecer un *sistema* de salarios mínimos¹⁰ que:

⁹ OIT: [Sistemas de salarios mínimos, Estudio General 2014](#), op. cit., párrafo 406.

¹⁰ OIT: "Conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre la protección social (protección de los trabajadores)", Comisión para la Discusión Recurrente sobre la Protección Social (Protección de los Trabajadores), Conferencia Internacional del Trabajo, 104.ª reunión, Ginebra, 2015.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

- prevea un ámbito de aplicación amplio y mantenga en un nivel mínimo las exclusiones admisibles;
- establezca un mecanismo para fijar y ajustar periódicamente los salarios mínimos;
- se base en el principio de la celebración exhaustiva de consultas con los interlocutores sociales;
- asegure la participación de los interlocutores sociales, en igualdad de condiciones, y de expertos independientes en el diseño y el funcionamiento del sistema;
- fije niveles de salario mínimo que tengan en cuenta las necesidades de los trabajadores y sus familias, así como los factores económicos; e
- incluya medidas apropiadas para asegurar la aplicación efectiva de los salarios mínimos.

El objetivo consistente en establecer un límite inferior de aplicación general, por debajo del cual no se permite fijar el nivel de los salarios, refleja la opinión de que todos los trabajadores – como una cuestión de derecho – deberían estar protegidos con respecto al pago de "salarios indebidamente bajos". Sin embargo, el [Convenio núm. 131](#) no prescribe que se deba adoptar un único salario mínimo nacional. La [Recomendación sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 \(núm. 135\)](#), que complementa el Convenio núm. 131, deja claro que es posible lograr una cobertura amplia "sea fijando un solo salario mínimo de aplicación general o estableciendo una serie de salarios mínimos aplicables a grupos particulares de trabajadores". Al no tratar de imponer un modelo único de salario mínimo para todos los Estados Miembros de la OIT, el Convenio núm. 131 reconoce la existencia de diferentes circunstancias nacionales y de diferentes niveles de desarrollo económico y social¹¹.

A finales de 2015, el [Convenio núm. 131 había sido ratificado por 52 Estados Miembros](#), entre ellos 11 países que lo habían ratificado después del año 2000.

1.5 ¿Qué aspectos abarca el salario mínimo?

Por regla general, el término "salario" designa el pago que un empleador hace a sus trabajadores, tanto si tienen empleos regulares o empleos a corto plazo, intermitentes o de temporada, y también a los aprendices y pasantes. Esta definición amplia de "salario" se detalla en el artículo 1 del Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95), de la OIT:

"... el término salario significa la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que este último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar".

En este sentido general, el término "salario" se utiliza a menudo como sinónimo de términos como "gueldo" o "remuneración". Su definición no incluye los ingresos procedentes del empleo independiente o por cuenta propia (también denominado "autoempleo").

¹¹ Véase OIT: *Informe de la Comisión de Aplicación de Normas*, Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª reunión, *Actas Provisionales núm. 13, Primera parte*, Ginebra, 2014.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Los componentes del salario

En muchos casos, los salarios totales se desglosan en componentes como los siguientes:

- remuneración básica
- gratificaciones o bonos anuales
- propinas
- prestaciones en especie
- bonos por productividad y rendimiento
- subsidios y primas por trabajo fuera de los horarios habituales o por trabajo peligroso.

El hecho de que la cuantía total de los salarios o remuneraciones resulte de la adición de distintos componentes plantea la cuestión de qué componentes deberían tenerse en cuenta a efectos de determinar si se cumplen o no las normas sobre el pago del salario mínimo. ¿Habría que aplicar el salario mínimo a los ingresos totales de los trabajadores, o debería aplicarse únicamente a algunos de sus componentes?

El [Convenio núm. 131](#) no indica de manera explícita cuáles son los elementos que constituyen el salario mínimo¹². En realidad, para asegurar la operatividad de las políticas sobre salarios mínimos es indispensable contar con criterios claros sobre su composición.

En algunos países, para determinar los salarios mínimos sólo se tiene en cuenta la remuneración de base. En otros países, también se tienen en cuenta la mayoría de los demás componentes salariales. Si bien es cierto que ambas opciones son posibles, se plantea un problema en los casos en que la remuneración básica constituye sólo una parte muy pequeña del ingreso total de la persona asalariada (en cuyo caso no tiene mucho sentido establecer un salario mínimo que se aplique sólo al salario básico) o cuando los componentes del salario mínimo se dejan sin definir. En algunos países que no cuentan con una definición legal clara de lo que debe incluir el salario mínimo, esta cuestión tiende a resolverse en los tribunales.

Salario bruto y salario neto

La definición amplia de "salario" – y también la de "salario mínimo" – se refiere generalmente a los ingresos brutos o la remuneración bruta. Se trata de la remuneración total en efectivo y en especie devengada por los trabajadores antes de que los empleadores apliquen las deducciones correspondientes a los impuestos, las contribuciones de los trabajadores a los regímenes de seguridad social y de pensiones, las primas de seguros de vida, las cuotas sindicales u otras obligaciones de los asalariados. Por lo tanto, los salarios son distintos de la paga neta que perciben los trabajadores, la cual corresponde a la cuantía que resta después de que se han descontado los impuestos, contribuciones a la seguridad social y a pensiones y otras deducciones.

¹² OIT: *Sistemas de salarios mínimos, Estudio General 2014, op. cit.*, página 21.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Esto debería tenerse en cuenta a la hora de evaluar el potencial de un salario mínimo para satisfacer las necesidades de los trabajadores y sus familias.

1.6 El pago en especie

El pago en especie es la remuneración no monetaria que recibe una persona por el trabajo realizado. Esta forma de pago puede incluir, por ejemplo: alimentos, bebidas, combustible, ropa, calzado, vivienda gratuita o subvencionada o medios de transporte, electricidad, aparcamiento para coches, guarderías o jardines infantiles, préstamos sin intereses o con intereses reducidos o hipotecas subvencionadas.

Convenio núm. 95 de la OIT

El [Convenio sobre la protección del salario, 1949 \(núm. 95\)](#), de la OIT permite "el pago parcial del salario con prestaciones en especie en las industrias u ocupaciones en que esta forma de pago sea de uso corriente o conveniente a causa de la naturaleza de la industria u ocupación de que se trate" (artículo 4, párrafo 1). En tales casos, el Convenio núm. 95 dispone no obstante que se adopten medidas para garantizar que:

"a) las prestaciones en especie sean apropiadas al uso personal del trabajador y de su familia, y redunden en beneficio de los mismos; y

b) el valor atribuido a estas prestaciones sea justo y razonable."

Hay que tener presente que el pago en especie tiende a limitar los ingresos financieros de los trabajadores. Este punto de vista se planteó ya, por ejemplo, en el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN 1993):

"El ingreso en especie puede que proporcione una satisfacción menor que el ingreso en dinero, ya que los asalariados no deciden cómo gastarlo libremente. Algunos de los bienes o servicios suministrados a los asalariados pueden ser de un tipo o calidad que éste no suele comprar habitualmente."¹³

¹³ Sistema de Cuentas Nacionales 1993, párrafo 7.38.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

La necesidad de regulación

También el riesgo de abusos en el uso de pagos en especie. Por lo tanto, incluso en los sectores u ocupaciones en que esta forma de pago está arraigada y es aceptada favorablemente por los trabajadores, se necesitan medios de control y protección establecidos en la legislación.

Esto se puede conseguir por medio de diferentes mecanismos:

- **Prohibición de los pagos en especie como parte del salario mínimo.** En España, la legislación permite el abono en especie de una parte de las percepciones salariales del trabajador, por una cuantía que no puede exceder del 30 por ciento, pero prohíbe que se incluyan prestaciones en especie en el salario mínimo. En Camboya, el pago en especie no puede aplicarse como parte del salario mínimo.
- **Autorización del pago en especie de un porcentaje máximo del salario.** Pese a que en ningún convenio o recomendación de la OIT se fija un límite específico para la proporción del salario que se puede pagar en especie, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT ha expresado dudas en cuanto a si es adecuado permitir que el nivel del pago en especie sea de 50 por ciento del salario o superior¹⁴. En la mayoría de los países se han fijado umbrales más bajos, y muchos de ellos no permiten que el pago en especie exceda del 30 por ciento del salario.
- **Fijación de un nivel máximo.** En algunos países se fijan valores específicos para las prestaciones en especie. Por ejemplo, en el sector del trabajo doméstico en Suiza, el valor máximo que se puede asignar a las prestaciones de alimentación y de vivienda consideradas en conjunto es de 33 francos suizos por día. En Francia se aplica un sistema similar.
- **Valoración de los pagos en especie según su costo para el empleador o en una cuantía inferior.** Con el fin de impedir que los empleadores se beneficien de la utilización de los pagos en especie, en algunos países se ha establecido explícitamente que los empleadores no pueden imputar a sus trabajadores una cuantía superior al costo real de los productos suministrados. En otros países sólo se permite aplicar el precio que la persona empleada tendría que pagar por un producto, servicio o vivienda si lo comprara o contratara directamente.
- **Limitación del valor imputado por las prestaciones en especie, a un múltiplo del salario mínimo.** En Chad y Senegal, el valor de una comida es equivalente al valor de una hora de trabajo pagada según el salario mínimo.

¹⁴ OIT: Estudio general de las memorias relativas al Convenio (núm. 95) y a la Recomendación (núm. 85) sobre la protección del salario, 1949. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1B) (párrafo 118), Conferencia Internacional del Trabajo, 91.a reunión (Ginebra, 2003).

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Contribuciones a la seguridad social

Los pagos en especie son uno de los componentes del ingreso total y por esta razón deberían, en principio, contabilizarse como parte del valor en que se basarán las contribuciones a la seguridad social. Por ejemplo, si el salario mínimo es de 100 dólares de Estados Unidos por mes y el 30 por ciento de dicho salario se paga en especie, las contribuciones a la seguridad social (tanto del empleador como del trabajador), deben basarse de todas maneras en 100 dólares (y no en 70).

1.7 El pago a destajo

El pago a destajo designa la práctica consistente en remunerar a los trabajadores por unidad de obra realizada o servicio prestado (por ejemplo, se fija una cantidad determinada para pagar un número previamente convenido de camisetas o ladrillos producidos), en vez de remunerarlos sobre la base del tiempo empleado para desempeñar su trabajo¹⁵.

Las modalidades de pago a destajo suelen utilizarse en ciertas industrias u ocupaciones en que, por su índole, el trabajo es repetitivo y los trabajadores tienen un alto nivel de control sobre los resultados. Pueden citarse, por ejemplo, tareas como la recolección de hojas de té, la poda de árboles frutales, la clasificación de libros de segunda mano, la confección de prendas de vestir o la conducción de vehículos evaluada por kilómetro recorrido. Es también frecuente que se remuneren a destajo los trabajadores en su domicilio y otras personas que prestan servicio en instalaciones distintas de las del empleador.

En los países en desarrollo, los trabajadores que dependen de un salario a destajo suelen encontrarse en situación de vulnerabilidad y constituyen un segmento laboral ocupado en gran medida en la economía informal. Un gran número de estos trabajadores son mujeres. El pago a destajo también es frecuente en industrias como los textiles, las prendas de vestir, el calzado y el cuero, y en las cadenas mundiales de suministro.

La regulación del pago a destajo

Bajo ciertas condiciones, el pago a destajo puede ser beneficioso tanto para los empleadores como para los trabajadores. Dicho esto, ello supone que la manera de calcular la remuneración por cada pieza producida o tarea realizada arroje resultados equitativos para ambas partes: si el salario es demasiado bajo, cundirá el desánimo y los trabajadores afectados cumplirán largas jornadas laborales y, en última instancia, tal vez se sientan agotados por el sistema. Asimismo, pueden surgir problemas de salud y seguridad en el trabajo cuando, por ejemplo, los conductores de taxi tengan que trabajar muchas horas para obtener el ingreso que les permita llevar una vida digna. Por otra parte, si el nivel de la remuneración no es razonable para el empleador, su empresa puede quebrar.

¹⁵ Esta sección se basa en gran medida en G. Billikopf: *Piece-Rate Pay Design*, OIT (2016, de próxima publicación), y K. Sankaran: *Piece Rated Minimum Wages*, OIT (2016, de próxima publicación).



Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Para ser justos y eficaces, los sistemas de pago a destajo deben ser transparentes, remunerar a los trabajadores con importes acordes con la dificultad y la calidad de su trabajo, y permitir que los trabajadores motivados puedan ganar mucho más que el salario mínimo. Si un grupo importante de personas no llega a percibir un ingreso equivalente al salario mínimo, significa por lo general que el pago a destajo es excesivamente reducido, y que los esfuerzos de los trabajadores son insuficientemente valorados.

Muchos países regulan el pago a destajo y el trabajo por obra realizada o servicio prestado:

- **En varios países, la legislación estipula que las tasas de pago a destajo no pueden ser inferiores al salario mínimo aplicable.** En estos países, los trabajadores sujetos a un sistema de pago a destajo deberían, por lo menos, ganar el salario mínimo. Cuando no sea así, el empleador deberá abonar al trabajador la diferencia entre lo que ha ganado y la cuantía del salario mínimo.
- **En otros países, la legislación prevé la posibilidad de fijar salarios mínimos específicos para los trabajadores a destajo, según cuantías que se definen con respecto a la producción de una cantidad preestablecida de unidades.** Por ejemplo, en el estado de Madhya Pradesh (India), el sistema de salario mínimo a destajo para las personas que confeccionan los cigarrillos *bidi* (enrollados a mano) garantiza una remuneración mínima semanal de al menos 5.600 *bidis* por semana. Los trabajadores también tienen derecho a percibir ese salario mínimo cuando las materias primas que se les suministran resultan inadecuadas para enrollar dicho número de *bidis*. Sin embargo, el salario mínimo garantizado no se paga cuando el incumplimiento de la meta de 5.600 *bidis* es imputable al trabajador.
- **En algunos países, existe la obligación de pagar un "salario justo" a los trabajadores a destajo.** En el Reino Unido, el trabajo a destajo sólo se puede utilizar en muy pocas situaciones, cuando el empleador no sabe cuál es el número de horas que una persona dedica a su trabajo (como ocurre, por ejemplo, con algunas categorías de trabajadores a domicilio). Si un empleador establece un horario de trabajo y los trabajadores tienen que entrar y salir del lugar de producción, esto cuenta como tiempo de trabajo, no como producción (véase el recuadro 2).

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Recuadro 2.

Un salario justo para los trabajadores a destajo en el Reino Unido

Los empleadores tienen la obligación de aplicar el siguiente método:

- Determinar cuál es el número medio de tareas efectuadas o de piezas terminadas por hora; por ejemplo, los trabajadores pueden producir en promedio 12 camisas por hora.
- Dividir este número por 1,2 para que los nuevos trabajadores no estén en desventaja si todavía no son tan rápidos como los demás; en nuestro ejemplo, se dividen 12 camisas por 1,2, lo que arroja 10 camisas producidas.
- Dividir el salario mínimo horario por ese número (10) para calcular la tarifa justa que debe pagarse por cada pieza confeccionada. Si el salario mínimo es de 6,70 libras esterlinas, habrá que pagar a los trabajadores al menos 67 peniques por camisa producida (6,70 libras divididas por 10)¹⁶.

1.8 ¿Pago por hora o pago mensual?

En principio, los salarios mínimos pueden fijarse por hora, semana o mes de trabajo, o con arreglo a cualquier otro período de tiempo.

En Bélgica, Estonia, Francia, Luxemburgo, Malasia, Rumania y Ucrania se prevén tanto un salario mínimo por hora como uno mensual. En cambio, en el Reino Unido y los Estados Unidos sólo se prevén salarios mínimos por hora, mientras que en Malta se aplica un salario mínimo semanal.

Cada una de estas modalidades de salario mínimo tiene ventajas y desventajas.

Cuando se fija una tasa mensual, semanal o diaria, los trabajadores deberían ser remunerados de forma proporcional con respecto a la remuneración de las horas normales de trabajo de una persona empleada a tiempo completo, tal como se especifique en las leyes laborales del país. El pago de las horas extraordinarias debería excluirse del cálculo de los salarios mínimos. Se considerará que hay incumplimiento de las normativas cuando las personas tengan que trabajar horas extraordinarias para que su ingreso llegue al nivel del salario mínimo legal. En el caso de los trabajadores a tiempo parcial, el importe del salario mínimo debería ser proporcional a su tiempo de trabajo.

La existencia de un salario mínimo por hora facilita el cumplimiento del principio de igualdad de trato entre los trabajadores a tiempo completo y los trabajadores a tiempo parcial, y proporciona información adicional tanto a los trabajadores como a los empleadores. Los salarios mínimos por hora revisten especial interés para ciertas categorías de trabajadores que se encuentran en una situación de cobertura legal parcial, es decir, están

¹⁶ Véase la dirección <https://www.gov.uk/minimum-wage-different-types-work/paid-per-task-or-piece-of-work-done>



Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

amparados por la legislación sobre el salario mínimo, pero no lo están por las disposiciones relativas al tiempo de trabajo.

Tal es con frecuencia la situación de las trabajadoras y los trabajadores domésticos: el 56,6 por ciento del personal doméstico en todo el mundo está excluido de las disposiciones sobre limitación del tiempo de trabajo¹⁷. Esto significa que no tienen ninguna protección frente a la imposición de horas de trabajo excesivas y tampoco ningún derecho al pago de las horas trabajadas en exceso de la semana de trabajo estándar establecida para los trabajadores que están amparados por la legislación.

Algunos países han establecido salarios mínimos por hora de una cuantía superior para los trabajadores que son empleados por unas pocas horas. En Sudáfrica, por ejemplo, las tarifas por hora son más altas para las personas que trabajan menos de 27 horas por semana.

Capítulo 2 - ¿Cuántas tasas de salario mínimo debería haber?

Índice

Resumen

- 2.1 La lógica de cada sistema de salario mínimo
- 2.2 Optar por lo simple
- 2.3 La reforma de los sistemas de salarios mínimos
- 2.4 Igualdad de remuneración por trabajo de igual valor
- 2.5 Salarios por debajo del nivel mínimo para los jóvenes y aprendices
- 2.6 Salarios por debajo del nivel mínimo para los trabajadores migrantes
- 2.7 Salarios por debajo del nivel mínimo para los trabajadores con discapacidad

¹⁷ OIT: *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection*, (Ginebra, OIT, 2013) (existe un resumen ejecutivo de cuatro páginas titulado “Los trabajadores domésticos en el mundo. Estadísticas mundiales y regionales, y alcance de la protección jurídica”).

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Resumen

En todo el mundo, los sistemas de salarios mínimos son diversos, y para su establecimiento y operación pueden adoptarse muchos enfoques en función de las necesidades y opciones de cada país.

Mientras que algunos países tienen un solo salario mínimo aplicable a todos los trabajadores asalariados en su territorio, otros tienen varias tasas de salario mínimo aplicables por sector de actividad, ocupación o región geográfica.

- Los sistemas simples son más fáciles de operar, comunicar y hacer cumplir, pero ofrecen menos margen para tener en cuenta las circunstancias particulares de las diferentes regiones o sectores económicos dentro de un país.
- Los sistemas más complejos se pueden adaptar mejor a las circunstancias de los distintos sectores o regiones, pero requieren más capacidad institucional. Los sistemas que son demasiado complejos tienden a perder eficacia, y en algunos casos pueden interferir con la negociación colectiva entre los trabajadores y los empleadores.

El cumplimiento del principio de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor debería garantizarse, en particular cuando los salarios mínimos son fijados por sector o categoría profesional. Puede haber discriminación, por ejemplo, cuando los salarios mínimos son sistemáticamente inferiores en los sectores donde predomina el personal femenino. Del mismo modo, es importante evitar la discriminación salarial en perjuicio de los trabajadores migrantes y los trabajadores con discapacidad.

Hay también un vínculo entre la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor y la existencia en algunos países de salarios mínimos de cuantía inferior aplicables a los trabajadores jóvenes menores de una edad determinada; el nivel salarial más bajo tiene por objeto facilitar la inserción de los jóvenes en el mercado laboral.

En algunas circunstancias específicas y en función de los objetivos de las políticas de cada país, se recomienda mantener los salarios mínimos en el grado de complejidad que sea indispensable, pero asegurando la mayor sencillez posible, y evitar toda diferenciación salarial entre grupos de trabajadores que no se base en razones objetivamente válidas, tales como los objetivos educativos y el nivel de experiencia profesional o de competencias laborales. Los sistemas de salario mínimo también deberían dejar margen para determinar las remuneraciones mediante la negociación colectiva.

2.1 La lógica de cada sistema de salario mínimo

Los sistemas de salarios mínimos son diversos, y van desde los sistemas muy simples, utilizados para fijar una tasa única aplicable en todo un país, hasta los sistemas de gran complejidad utilizados para fijar muchas tasas diferentes en función del sector de actividad, la ocupación, la región geográfica y/o el tamaño de la empresa, entre

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

otros factores. Cada enfoque se apoya en una lógica particular, que refleja las preocupaciones que los políticos tenían cuando se diseñó la política sobre salario mínimo de que se trate.

Tasas nacionales y tasas regionales

Los salarios mínimos nacionales – que cuentan sólo con una única tasa aplicable a todos los trabajadores de un país - se basan en la idea de que cada trabajador tiene los mismos derechos a la misma protección del salario. El salario mínimo único también está relacionado con la idea de satisfacer las necesidades de los trabajadores y sus familias, lo que se hará de la misma manera, independientemente del sector de actividad o del tamaño de la empresa empleadora.

En realidad, el costo de los bienes y servicios puede variar sustancialmente entre regiones de un mismo país. Algunos países también pueden tener diferencias regionales en sus mercados de trabajo, con economías muy dinámicas y un bajo nivel de desempleo en algunas partes del territorio, y otras zonas menos dinámicas y con mayor desempleo en otras partes.

Algunos países de gran tamaño, como Brasil, la Federación de Rusia o los Estados Unidos, combinan el establecimiento de un salario mínimo nacional de bajo nivel con la posibilidad de fijar tasas más elevadas en sus distintas zonas.

Diferencias por sector y por ocupación

Otros sistemas de salarios mínimos se han estructurado con el objetivo de proteger a los trabajadores por medio de una combinación de disposiciones contenidas en convenios colectivos y en normativas sobre salarios mínimos legales vigentes para determinados sectores o actividades de baja remuneración que no están comprendidos en convenios colectivos. A menudo, se genera así un sistema de salarios mínimos por sector de actividad, y a veces por ocupación, que comprende muchas tasas salariales específicas establecidas en función de los factores económicos específicos de cada sector. Así ocurre, por ejemplo, en Sudáfrica y en la India, donde la lista oficial de empleos cubiertos por la Ley de Salarios Mínimos incluye un gran número de ocupaciones. En algunos países, estos sistemas se complementan con una tasa general aplicable a actividades no especificadas, como se hace en Costa Rica.

Uno de los retos que plantean los sistemas complejos se refiere a la necesidad de respetar el principio de la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor (véase la sección 2.4). Por ejemplo, la fijación de un nivel de salarios mínimos por sector u ocupación inferior al salario mínimo nacional podría constituir una violación de los principios en que se sustenta el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).

Otras diferencias

Algunos sistemas también establecen niveles distintos de salario mínimo para diferentes grupos de la población, o en función del tamaño de las empresas.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Más información sobre las tasas de salario mínimo fijadas en función del tamaño de las empresas:

La diferenciación de los salarios mínimos en función del tamaño de las empresas puede parecer conveniente, pero también conlleva dificultades prácticas. En lo que atañe al nivel salarial definido sobre la base del número de trabajadores, el hecho de que una empresa contrate a un trabajador adicional podría hacerla pasar a una categoría de salario mínimo más alto, con lo que el aumento de sus costos generales de mano de obra sería muy superior al mayor costo relativo a ese trabajador adicional considerado individualmente. Por consiguiente, el empleador puede optar por no contratar a un nuevo trabajador, y por cubrir sus necesidades de aumento de la mano de obra incrementando las horas extraordinarias de su personal o utilizando una forma contractual precaria que no lo obliga a notificar oficialmente el cambio de tamaño de su empresa.

El deseo de evitar la clasificación en una categoría salarial superior al incrementar su plantilla también podría incitar a las empresas más grandes a crear pequeñas empresas satélites para tener así la posibilidad de pagar salarios mínimos en niveles inferiores. A fin de tener en cuenta la menor capacidad salarial de las pequeñas y medianas empresas y de mitigar el efecto que podría engendrar un sistema de tasas de salario mínimo diferenciadas, algunos países han adoptado un enfoque gradual. Este enfoque introduce un salario mínimo inicial más bajo, que aumenta paulatinamente con el tiempo hasta alcanzar el mismo nivel del salario mínimo general o nacional vigente.

Recuadro 1

Criterios en que se basa cada tipo de sistema de salario mínimo

A nivel nacional. Todo trabajador tiene derecho a percibir el mismo salario mínimo, y todos los trabajadores y sus familias tienen las mismas necesidades, independientemente del sector de ocupación.

A nivel regional. Dentro de un mismo país existen importantes diferencias regionales en cuanto al costo de vida, el desarrollo económico y la situación del mercado laboral.

A nivel de sectores. Algunos sectores de actividad tienen niveles medios más elevados de productividad y de "capacidad de pago" que otros sectores, y pueden costear el pago de salarios mínimos más altos.

A nivel de ocupación. El nivel de competencias laborales puede ser más elevado en ciertas ocupaciones, y los trabajadores empleados en estas ocupaciones pueden tener una productividad más alta.

En cuanto al tamaño de las empresas. Las empresas más pequeñas pueden tener menor productividad y, en consecuencia, menor capacidad media para pagar salarios más elevados.

A nivel de grupos de población. El establecimiento de salarios mínimos generales de nivel alto puede actuar como una barrera para el empleo de algunos grupos de población, como los trabajadores jóvenes, las personas en formación o los trabajadores con discapacidad.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

2.2 Optar por lo simple

Aproximadamente la mitad de los países aplican sistemas de salario mínimo simples, de ámbito nacional y/o regional. Los sistemas simples predominan en los países desarrollados, en Europa Central y en América del Sur.

Más detalles sobre los sistemas simples.

Los sistemas simples de salario mínimo tienen por objeto determinar un piso salarial (o nivel básico) efectivo. Una de las ventajas de estos sistemas consiste en que la fijación de la tasa inicial y los ajustes subsiguientes pueden basarse en datos agregados y datos macroeconómicos relativamente sencillos. Esta información puede ser procesada y analizada por un organismo encargado de la fijación de salarios, como las comisiones tripartitas nacionales sobre el salario mínimo, con el apoyo de secretarías técnicas que les proporcionen informes y estadísticas básicas.

Una segunda ventaja de los sistemas simples de salario mínimo es la facilidad con que se puede comunicar y divulgar la tasa (o tasas) aplicable. Cuando un país tiene un salario mínimo nacional, todos los trabajadores pueden informarse más fácilmente sobre cuál es la tasa vigente. La divulgación es también más fácil cuando los países que tienen salarios mínimos nacionales efectúan los ajustes con regularidad, por ejemplo, alrededor de una misma fecha cada año.

En tercer lugar, los sistemas simples son también más fáciles de controlar. Los inspectores del trabajo sólo tienen que considerar los salarios que se pagan en relación al tiempo trabajado y comparar dichos valores con la tasa única de salario mínimo. La existencia de un solo salario mínimo también simplifica la estimación del número de casos de incumplimiento a partir de los datos recopilados en las encuestas de hogares, ya que la tasa única rige para todos los trabajadores.

Sin embargo, los salarios mínimos nacionales sólo proporcionan una referencia clara con respecto al nivel más bajo de la escala salarial. Para determinar la estructura de los salarios que se sitúan por encima del nivel de remuneración más bajo hacen falta en principio los mecanismos salariales complementarios, como la negociación colectiva. En los países donde las instituciones del mercado de trabajo son débiles (es decir, sus tasas de sindicalización son bajas y la cobertura de la negociación colectiva es limitada), los sistemas de salarios mínimos simples son considerados a veces como insuficientes para asegurar una distribución justa de los salarios.

La otra mitad de los países aplican sistemas más complejos que comprenden tasas múltiples por región, sector de la economía y/u ocupación¹⁸. Los sistemas más complejos predominan en África, Asia, América Central y el Caribe.

Más detalles sobre los sistemas complejos

Los sistemas de salario mínimo más complejos establecen varios pisos salariales. Al hacerlo, no sólo determinan un nivel de base absoluto, sino también una estructura salarial relativa entre diferentes tasas. Cuando no existen

¹⁸ OIT: *Working Conditions Laws Report 2012. A global review*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2013, página 61.



Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

mecanismos de negociación colectiva, los sistemas complejos pueden ofrecer una oportunidad para fijar niveles salariales de base más altos en sectores o industrias con una mayor capacidad de pago.

Sin embargo, el establecimiento y ajuste de estos niveles de salario mínimo exige que las juntas o consejos salariales dispongan no sólo de información de nivel nacional, sino también de información más específica relativa a los sectores, ocupaciones, regiones u otros subgrupos. La puesta en práctica de sistemas de salarios mínimos complejos plantea un desafío en cuanto a la información y la comunicación. Como resultado, los trabajadores, los empleadores e incluso los inspectores del trabajo quizás desconozcan la tasa apropiada que debería aplicarse, lo que da lugar a la duda y los conflictos.

Los sistemas complejos también interactúan con la negociación colectiva en diferentes maneras. Allí donde los salarios mínimos establecen una red compleja de tasas de salarios para diferentes sectores por medio de la negociación tripartita, tales sistemas pueden representar una especie de híbrido entre los mecanismos tradicionales de fijación de salarios mínimos y la negociación colectiva, y tal vez un paso intermedio hacia la negociación colectiva autónoma entre los interlocutores sociales. En los casos en que la negociación colectiva tiene escasa influencia y/o que los sistemas de salario mínimo son la única vía para la negociación salarial, los salarios mínimos son a veces "sobrecargados" con objetivos más ambiciosos. Llevados al extremo, estos sistemas se convierten en un sustituto de la negociación colectiva, la desplazan y retrasan su desarrollo.

Los sistemas complejos también tienen que ser revisados y modificados de vez en cuando. Por ejemplo, los sistemas que contienen un conjunto pormenorizado de ocupaciones tienen que eliminar aquéllas que quedan obsoletas e incorporar las ocupaciones que van surgiendo. En algunos casos, este proceso de revisión es demasiado lento y los sistemas de salarios mínimos existentes pierden vigencia.

Cualquiera que sea el sistema establecido, la atención debería centrarse en mantener el grado de complejidad en un nivel manejable, teniendo en cuenta la capacidad institucional del país, la calidad de las estadísticas de salarios y la capacidad de la administración del trabajo para hacer aplicar las normativas.

Cuando el nivel de complejidad que se desea alcanzar excede la capacidad de un país, los salarios mínimos pierden eficacia como instrumento de protección social y de política salarial.

Por ejemplo, un estudio de los salarios mínimos aplicados en los países en desarrollo llegó a la conclusión de que es mejor diseñar un sistema simple que sea bien comprendido por todos, en vez de un sistema que trate de abordar todo el abanico de necesidades de la fuerza de trabajo¹⁹.

¹⁹ Cunningham, W. 2007. *Minimum wages and social policy: Lessons from developing countries* (Banco Mundial, Washington, D.C., Estados Unidos).

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Diferencias entre los sistemas complejos y los sistemas simples:

Sistemas simples	Sistemas complejos
Establecimiento y ajuste de su nivel: - Sólo se establece un nivel (o unos pocos); no se tiene en cuenta la heterogeneidad de los diferentes sectores, regiones, etc. - El diálogo social en dicho nivel puede basarse en datos nacionales representativos. ¿Quién establece el sistema? Un consejo tripartito podría considerar los datos del país para fijar un salario mínimo nacional. ¿Quién se beneficia? En principio, un salario mínimo general o nacional ofrece un nivel de base para todos los trabajadores. ¿Cómo se aplica y supervisa? - Mayor facilidad para que empleadores y trabajadores conozcan el nivel. - Mayor facilidad para divulgar el nivel. - Facilidad de control, utilizando datos de las encuestas de hogares. - Mayor facilidad para que los inspectores de trabajo conozcan el nivel.	Establecimiento y ajuste de su nivel: - Se establecen niveles múltiples, adaptados a las circunstancias de cada sector, ocupación, etc. - Se requieren datos de una muestra de tamaño suficiente para ser representativos de los sectores y/u ocupaciones. ¿Quién establece el sistema? Si hay un consejo tripartito, sus miembros tienen que comprender las características de todos los sectores, ocupaciones, regiones, etc. La alternativa consiste en que este conocimiento se reparte en varios consejos integrados en una estructura de coordinación nacional. ¿Quién se beneficia? Pese a que hay múltiples tasas, algunos trabajadores en sectores u ocupaciones que no están en la lista pueden no tener derecho a un salario mínimo. ¿Cómo se aplica y supervisa? - Mayor dificultad para informar al público. - Los empleadores, los trabajadores y los inspectores del trabajo tienen que conocer todas las tasas de salario mínimo y entender cuándo y cómo se aplican.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

¿Cómo interactúa con la negociación colectiva?	¿Cómo interactúa con la negociación colectiva?
Los salarios mínimos proporcionan un piso salarial para las personas menos remuneradas, y la negociación colectiva permite fijar salarios por encima del nivel mínimo.	Las tasas sectoriales pueden complementar o estimular la negociación colectiva cuando se han establecido en algunas partes de la economía en que los interlocutores sociales son débiles. Sin embargo, si el sistema es demasiado complejo, puede interferir con la negociación colectiva.

2.3 La reforma de los sistemas de salarios mínimos

Los sistemas de salario mínimo simples, o los complejos, no son en sí ni buenos ni malos. Su evaluación dependerá de la eficacia que tengan en la práctica y de su capacidad para realizar su propósito original. La complejidad puede funcionar bien en algunos países – por lo general, aquéllos con interlocutores sociales e instituciones públicas sólidos y dinámicos – y con menor eficacia en otros países.

Los sistemas de salario mínimo suelen evolucionar y transformarse al transcurrir el tiempo. Algunos sistemas se han vuelto más complejos, difíciles de gestionar y menos eficaces en cuanto al establecimiento de pisos o niveles básicos de protección. Estas consideraciones han llevado a algunos países a simplificar sus sistemas de salario mínimo.

En realidad, antes de emprender cualesquiera reformas, los responsables de las políticas deberían estudiar cuidadosamente las consecuencias potenciales. Cualesquiera que sean sus limitaciones, los sistemas de salario mínimo existentes pueden desempeñar un importante papel en la fijación de las remuneraciones para una parte considerable de la fuerza de trabajo. El desmantelamiento abrupto de un sistema complejo – y su sustitución por un sistema más sencillo – puede producir un vacío indeseado, especialmente cuando la negociación colectiva es débil.

Por lo tanto, la aplicación de un enfoque gradual para introducir los cambios puede ser menos perturbadora. El elemento central del proceso de reforma es la celebración de consultas con los interlocutores sociales, que no sólo tienen un conocimiento cabal de estos temas, sino que también son los principales ejecutores de los cambios. Su participación activa en el proceso de cambio no sólo aumenta su responsabilización sobre los resultados, sino que también ayuda a conseguir un sistema de salario mínimo más eficaz.

Los ejemplos siguientes ilustran la evolución de algunos sistemas de salario mínimo, en un sentido u otro.

Ejemplos:



Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Brasil: desde las tasas regionales, a tasas nacionales y por último a una combinación de tasas nacionales y regionales

Cuando Brasil introdujo el salario mínimo en 1940, se establecieron 14 niveles de ámbito regional. Con estas distintas tasas se trataba de tomar en consideración las diferencias significativas del costo de la vida entre las regiones, así como sus distintos niveles de desarrollo económico y de desarrollo del mercado laboral. En 1963, el número de salarios mínimos regionales había aumentado a 39.

Se produjo entonces un cambio de filosofía, al cundir la idea de que todos los trabajadores de Brasil debían tener derecho a la misma protección ofrecida por el salario mínimo. Al consolidarse esta perspectiva, el proceso se invirtió y evolucionó progresivamente hacia la reducción del número de tasas. En 1984, Brasil tenía sólo un salario mínimo nacional. Sin embargo, en la práctica este nivel resultó ser bajo en las comarcas más desarrolladas de la región suroriental del país, al tiempo que se consideraba elevado con respecto a los salarios medios que se aplicaban en las comarcas nororientales (el llamado “Nordeste”).

Por esta razón, desde el año 2000 cada estado está habilitado para determinar de manera autónoma su propio salario mínimo, en niveles que superen el nivel nacional, facultad que conlleva la obligación de cumplir con la Ley de Responsabilidad Fiscal. Esta ley, promulgada en 2000, tenía por objeto orientar a las autoridades (tanto federales como regionales y municipales) hacia la aplicación de políticas fiscales prudentes. Aunque muy pocos estados adoptaron esta alternativa (sólo cinco en 2015), todos los que lo hicieron están situados en la región sudoriental, más desarrollada, donde se encuentran las industrias más dinámicas y se practican los salarios más altos. La diferencia entre la tasa regional más baja y el nivel del salario mínimo nacional va desde un 12 por ciento por encima de dicho salario mínimo nacional en la región de São Paulo al 35 por ciento por encima del salario mínimo nacional en la región de Paraná.

Los salarios mínimos regionales también comprenden varias tasas por categoría de actividad. Por ejemplo, en Paraná hay cuatro tasas diferentes, aplicables respectivamente a las actividades agropecuarias, los servicios y el comercio, la producción industrial y los trabajadores técnicos semicalificados; en Río de Janeiro hay nueve niveles salariales mínimos, en Río Grande, cuatro y en São Paulo, tres.

Costa Rica redujo el número de tasas salariales de 520 a 23

Costa Rica introdujo los salarios mínimos en 1933, al establecer un mínimo diario que se desarrolló luego a nivel de cantones y, posteriormente, de provincias. El sistema se estructuró por rama de actividad y ocupación, pero también incluyó diferencias según el área geográfica, el tamaño de las empresas (determinado en función del volumen de ventas) y el nivel de competencias laborales (grado de calificación). Pese a que en el decenio de 1960 se introdujo un cierto grado de simplificación, este sistema de salario mínimo se extendió hasta abarcar el mayor número posible de ocupaciones (o renglones ocupacionales) con salarios mínimos específicos (categorías salariales). El decreto de 1987 incluía 520 salarios mínimos específicos.

El sistema de salarios mínimos se hizo cada vez más difícil de manejar. Por ello, el Consejo Nacional de Salarios inició un proceso de simplificación y fusión de ocupaciones similares, y en 1992 el sistema se había reducido a 72

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

salarios mínimos. El proceso de simplificación continuó, y para 1997 ya había desaparecido la diferenciación por rama de actividad (dimensión sectorial) y el sistema se basaba principalmente en una diferenciación por nivel calificación y en algunas ocupaciones específicas (como el trabajo doméstico). El número de categorías salariales (o renglones ocupacionales) se redujo a 23.

El núcleo del sistema se compone actualmente de los salarios mínimos establecidos para cuatro grupos ocupacionales: trabajadores no calificados, semicalificados, calificados y especializados, además de otras cinco categorías salariales basadas en el nivel educativo. El salario mínimo que se aplica a los trabajadores no calificados que no están cubiertos por ningún salario específico se conoce como salario *minimum minimorum*, es decir, el salario mínimo absoluto por debajo del cual no se puede fijar ningún otro salario, salvo en el sector del trabajo doméstico, para el que existe una categoría salarial distinta e inferior.

El grado de detalle que se ha mantenido en este sistema de salarios mínimos pone de relieve y en parte compensa la debilidad de las instituciones laborales, en un contexto de bajo nivel de sindicalización en el sector privado y de ámbito de cobertura muy limitado de la negociación colectiva.

Costa Rica. En lo relativo a los orígenes del salario mínimo, véase Rojas y Murillo (1997): "Minimum wage fixing in Costa Rica", Labour law and labour relations briefing note núm. 10, OIT, Ginebra. Sobre el actual sistema, véase Trejos (2014): "Costa Rica: Un esfuerzo para mejorar la aplicación de los salarios mínimos", en Marinakis (coordinador de la publicación): *Incumplimiento con el salario mínimo en América Latina*, OIT, Santiago, 2014.

Irlanda utiliza una combinación de tasas sectoriales y nacionales

Irlanda estableció un primer sistema de salarios mínimos a principios del siglo XX al constituir los comités laborales conjuntos (CLC). Estos son "órganos oficiales encargados de fijar los salarios mínimos y establecer las condiciones de empleo en las ocupaciones de baja remuneración en que la negociación colectiva está poco desarrollada". Los CLC emiten ordenanzas en las que se establecen los niveles mínimos de remuneración y las condiciones mínimas de empleo.

Exceptuando el sector agrícola, todos los CLC regulan un subsector u ocupación particular (por ejemplo, los servicios de limpieza, los asistentes jurídicos, el personal de las peluquerías, etc.), y su ámbito de acción abarca entre el 9 y el 25 por ciento del empleo total. Integran estos comités entre seis y 15 organizaciones representativas de los empleadores y los trabajadores (en igual proporción) y un menor número de miembros independientes. El número de CLC ha variado con el tiempo, y era de diez en 2013.

En 2000 se introdujo un salario mínimo nacional, que extendió la protección del salario mínimo a todos los trabajadores (hasta entonces, sólo estaban amparados los trabajadores que eran parte en convenios colectivos o que estaban sujetos a las decisiones de los CLC), pero que también puso en entredicho la pertinencia del sistema de CLC. Para evaluar la utilidad de estos comités, la Comisión de Relaciones del Trabajo recibió en 2005 el cometido de emprender un examen de ese mecanismo, al cabo del cual recomendó que se mantuvieran los CLC, si bien sería necesario revisar y tal vez racionalizar su funcionamiento. La posible supresión de los CLC hubiera implicado el riesgo de que los trabajadores perdieran otros derechos y protecciones (por ejemplo, en materia de horas

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

extraordinarias, asignaciones por trabajo en turnos, pensiones, subsidios de enfermedad, etc.), en parte porque las funciones de regulación de los CLC no se limitaban a los salarios mínimos.

La cuestión de la simplificación de los CLC existentes fue objeto de un proceso de consulta, en cuyo marco se solicitaron ponencias a los interlocutores sociales: los resultados de dicho proceso fueron publicados en un informe presentado al Tribunal del Trabajo. El proceso de examen y revisión concluyó con la supresión de dos CLC y la introducción de enmiendas en las ordenanzas emitidas por los ocho CLC que se mantuvieron. El resultado final es un sistema que proporciona una red de seguridad básica para todos los trabajadores, con un conjunto de CLC encargados de regular las condiciones de trabajo específicas para los distintos subsectores.

Irlanda. O'Sullivan, M. y Wallace, J. (2011): "Minimum labour standards in a social partnership system: the persistence of the Irish variant of Wages Councils", en *Industrial Relations Journal*, vol. 42, No. 1, páginas 18-35.

Ibidem. Los autores afirman: "La gran disparidad en estas cifras es un reflejo de una situación insatisfactoria, a saber, que no se dispone de datos precisos sobre el número actual de trabajadores comprendidos en el sistema de los CLC y que nadie tiene la responsabilidad de proporcionar los datos sobre la cobertura de dicho sistema."

- *Industrial Relations Act 2012. Review of Joint Labour Committees. Commissioned by the Labour Court. Section 11 Industrial Relations Act 2011*. Review conducted by Janet Hughes. Completed April 2013 (Informe sobre la Ley de Relaciones Laborales, de 2012. Revisión de los comités laborales conjuntos. Estudio encomendado por el Tribunal de lo Social, en virtud del artículo 11 de la Ley de Relaciones Laborales de 2011. Examen realizado por Janet Hughes, abril de 2013).

2.4 Igualdad de remuneración por trabajo de igual valor

En algunos países se fijan salarios mínimos más bajos para algunos grupos de trabajadores, como los jóvenes o las personas con discapacidad. También puede ocurrir que la aplicación de salarios mínimos diferentes por sector u ocupación resulte, de manera indirecta, del establecimiento de salarios mínimos más bajos para grupos de trabajadores con características particulares, como, por ejemplo, cuando las tasas salariales son más bajas en las ocupaciones o sectores en que predominan las mujeres o los trabajadores migrantes.

Cuando se establecen los diversos salarios mínimos, debe respetarse el principio de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.

El Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), establece el principio de la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor. El párrafo 2, apartado a), de la Recomendación sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 90), indica que este principio debería aplicarse, tan rápidamente como sea posible, al fijarse las tasas de los salarios mínimos, o de otros salarios, en las industrias y servicios en los cuales estas tasas sean fijadas por las autoridades públicas.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

El Convenio núm. 111 es más amplio y tiene por objetivo la eliminación de toda discriminación en materia de empleo y ocupación, ya sea basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, o en cualquier otro criterio determinado por los Estados partes en el Convenio.

Igual remuneración por trabajo de igual valor

El principio de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor, tal como se establece en el Preámbulo de la Constitución de la OIT, no es lo mismo que la igualdad de remuneración por igual trabajo. La igualdad de remuneración por un mismo trabajo limita la aplicación del principio de igualdad de remuneración al trabajo llevado a cabo por dos o más personas en una misma área de actividad y en una misma empresa.

El concepto de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor es más amplio y abarca los casos en que hombres y mujeres realizan trabajos diferentes. Con el fin de determinar si diferentes tipos de trabajo tienen un mismo valor, las actividades laborales pueden ser valoradas mediante la aplicación de un método de evaluación (véase una descripción detallada en OIT: *Igualdad salarial. Guía introductoria* (Ginebra 2013)).

Por ejemplo, entre algunos de los empleos que se han comparado en el contexto de la evaluación de la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor se incluyen los siguientes: personal de los servicios de restauración y limpieza (en su mayoría mujeres) con los jardineros y los conductores (en su mayoría hombres); administradores de servicios sociales (en su mayoría mujeres) con ingenieros (en su mayoría hombres); y auxiliares de vuelo (en su mayoría mujeres) con pilotos y mecánicos (en su mayoría hombres).

Los salarios mínimos practicados en los sectores u ocupaciones en que predominan las mujeres son a menudo más bajos que los salarios mínimos en los sectores u ocupaciones en que predominan los hombres. Esto puede explicarse en parte por la falta de representación femenina en los procesos de negociación, pero también por las normas sociales y la tendencia a infravalorar el trabajo de las mujeres²⁰.

2.5 Salarios por debajo del nivel mínimo para los jóvenes y aprendices

Jóvenes

Varios países han adoptado salarios mínimos de nivel reducido aplicables a los trabajadores jóvenes menores de cierta edad, o diversas tasas de salarios inferiores al mínimo para los jóvenes de diferentes edades. Tales tasas más bajas generalmente se establecen con el fin de facilitar la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo.

²⁰ OIT: *Sistemas de salarios mínimos, Estudio General 2014, op. cit.*

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

La inquietud de quienes critican la aplicación de salarios inferiores al salario mínimo se refiere principalmente a que esta práctica puede ser discriminatoria para los jóvenes, cuya productividad no es siempre inferior a la de los demás trabajadores.

Esto puede explicar por qué en el último tiempo un número significativo de países han retirado las disposiciones que fijan salarios mínimos más bajos para los trabajadores jóvenes, o han restringido su alcance. En Eslovenia, por ejemplo, estos cambios se adoptaron en virtud de la legislación sobre igualdad de trato y sobre la protección contra la discriminación²¹.

Períodos de prueba y trato dado a los aprendices o pasantes

Varios países han establecido salarios mínimos reducidos para remunerar durante el período de prueba a los trabajadores recién contratados. Esto se puede hacer en vez de aplicar tasas de salarios mínimos diferenciados para los trabajadores jóvenes, con el fin de tener en cuenta la posibilidad de que la productividad de los nuevos trabajadores (y no necesariamente de los trabajadores “jóvenes”) en un determinado empleo sea inferior a la de los trabajadores experimentados. En consecuencia, el salario mínimo reducido se aplica durante un período limitado a todos los trabajadores, independientemente de su edad.

Otros países fijan salarios mínimos para los aprendices. En este caso, la justificación está relacionada a la vez con la falta de experiencia – y por lo tanto la posibilidad de una menor productividad – y con el hecho de que el aprendiz recibirá una formación a cambio de un salario más bajo. En tales casos, las personas parte en un contrato de aprendizaje o de prácticas podrán recibir una tasa salarial diferenciada sólo cuando reciban una formación efectiva durante las horas de trabajo.

En la práctica, el uso de tasas diferenciadas para los aprendices o los pasantes varía de país en país. En algunos países, los aprendices tienen derecho a percibir íntegramente el salario mínimo. En otros, los aprendices tienen derecho a ganar el salario mínimo completo sólo después de un cierto período. En realidad, en muchos países la legislación nacional establece la obligación de pagar a los aprendices una remuneración o unos emolumentos de monto específico. A menudo, este monto se expresa como porcentaje del salario mínimo aplicable: por ejemplo, el salario de un aprendiz corresponde al 90 por ciento del salario completo en Bulgaria, al 60 por ciento en Paraguay y al 75 por ciento en Filipinas²².

2.6 Salarios por debajo del nivel mínimo para los trabajadores migrantes

Algunos países aplican tasas de salario mínimo especiales para los trabajadores migrantes. En ciertos casos, la utilización de estas tasas de salarios por debajo del mínimo se fundamenta en que los trabajadores reciben en

²¹ *Ibíd.*

²² Para más detalles, véase OIT: *Sistemas de salarios mínimos, Estudio General 2014, op. cit.*, capítulo 4, sección 5.3.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

especie una parte de su remuneración, sobre todo en el sector del trabajo doméstico (véase el capítulo sobre trabajo doméstico y pagos en especie).

En otros casos, aun cuando no se establezcan salarios mínimos explícitamente destinados a los trabajadores migrantes, estas personas pueden estar considerablemente sobrerrepresentadas en los sectores donde se aplican los salarios mínimos más bajos. Ambos tipos de situación son motivo de gran inquietud por cuanto se prestan para posibles violaciones del principio de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.

El artículo 25, párrafo 1, de la *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, reconoce el derecho de todos los trabajadores migratorios a gozar de un trato no menos favorable que el que reciben los nacionales del Estado de empleo en lo tocante a remuneración.

El *Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales*, de 2006, confirma que todas las normas internacionales del trabajo son aplicables a los trabajadores migrantes, salvo indicación en contrario, y hace referencia explícita al Convenio núm. 131. Por otra parte, en virtud del artículo 6 del Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), los 315 países que han ratificado el Convenio están obligados a aplicar a los inmigrantes que se encuentren legalmente en su territorio un trato no menos favorable que el que apliquen a sus propios nacionales en relación con la remuneración, a condición de que esta cuestión esté reglamentada por la legislación o dependa de las autoridades administrativas²³. (Para más detalles, véase el *Estudio General* de la OIT titulado “Sistemas de salarios mínimos” (*Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, CIT, 2014), capítulo 4, sección 5.4.)

2.7 Salarios por debajo del nivel mínimo para los trabajadores con discapacidad

El número total de personas con discapacidad se ha estimado en 1.000 millones, o el 15 por ciento de la población mundial. Alrededor del 80 por ciento están en edad de trabajar. Las personas con discapacidad, y en particular las mujeres, se ven confrontadas a enormes barreras de actitud y a obstáculos físicos y de información en cuanto al ejercicio de la igualdad de oportunidades en el mundo del trabajo. En comparación con las demás personas, las que sufren de discapacidad experimentan mayores tasas de desempleo e inactividad económica, y corren un mayor riesgo de tener una protección social insuficiente.

Igualdad de remuneración por trabajo de igual valor

El principio de la igualdad de oportunidades y de trato para las personas con discapacidad y otros trabajadores se establece en el Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159), y la Recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 168). El párrafo

²³ OIT: *Sistemas de salarios mínimos*, *Estudio General 2014*, op. cit., páginas 95–96.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

10 de la Recomendación núm. 168 establece que se deberían adoptar medidas para promover oportunidades de empleo de las personas con discapacidad, que se ajusten a las normas sobre empleo y salarios aplicables a los trabajadores en general.

Por otra parte, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de 2006, dispone en su artículo 27 que los Estados parte en la Convención salvaguardarán y promoverán el ejercicio del derecho de las personas con discapacidad a trabajar. En particular, deberán adoptar medidas para proteger el derecho de las personas con discapacidad, en pie de igualdad con las demás personas, a disfrutar de condiciones de trabajo justas y favorables, incluidas la igualdad de oportunidades y la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor²⁴.

Salarios mínimos, cuotas de empleo y subsidios salariales

Es así que en países de todo el mundo se están adoptando leyes para luchar contra la discriminación y proteger el derecho de las personas con discapacidad a trabajar. Sin embargo, estas disposiciones contra la discriminación no garantizan necesariamente que los salarios mínimos vayan a ser idénticos para todos.

En algunos países, es posible establecer tasas salariales más bajas para algunos trabajadores con discapacidad. Esto se hace generalmente con el fin de promover el empleo de los trabajadores con una productividad reducida.

- En Nueva Zelanda, por ejemplo, los empleadores pueden solicitar a un inspector del trabajo un permiso de exención si el trabajador y el empleador están de acuerdo en que hay una buena razón para pagar a un trabajador una cuantía inferior al salario mínimo. Los inspectores del trabajo emitirán la exención del pago del salario mínimo sólo si están convencidos de que es razonable y apropiado hacerlo y de que la discapacidad de los trabajadores les impide realmente ganar el salario mínimo.
- En los Estados Unidos, la legislación autoriza a los empleadores a que, después de haber recibido un certificado de la División de Salarios y Horas, paguen salarios inferiores al salario mínimo federal a los trabajadores que tengan discapacidades para efectuar un trabajo determinado. El hecho de que un trabajador tenga una discapacidad no es en sí mismo suficiente para justificar el pago de un salario inferior al mínimo si su productividad para el trabajo no se reduce como consecuencia de dicha discapacidad.

En otros países, los salarios inferiores al mínimo general se consideran una forma de discriminación, y las personas con discapacidad tienen derecho al mismo salario mínimo que los demás trabajadores.

- En el Reino Unido, por ejemplo, los trabajadores con discapacidad tienen derecho al mismo salario mínimo nacional que perciben los demás trabajadores.
- En Francia, el pago de salarios más bajos para un mismo puesto o para un puesto similar se sanciona como una forma de discriminación, y los trabajadores con discapacidad tienen derecho al salario mínimo nacional. Sin embargo, los trabajadores con discapacidad pueden notificar al empleador el grado de disminución de su productividad, con lo cual el empleador tiene derecho a obtener un subsidio salarial

²⁴ Sección adaptada de OIT: *Sistemas de salarios mínimos, Estudio General 2014, op. cit.*, páginas 105–106.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

por parte del Estado. Las empresas con más de 20 trabajadores están obligadas a tener en sus plantillas una proporción mínima de 6 por ciento de trabajadores con discapacidad.

[Obtenga aquí más información sobre discapacidad y trabajo en la OIT](#)

[Obtenga aquí datos sobre la situación laboral de las personas con discapacidad](#)

Capítulo 3 - ¿Quién debería fijar los salarios mínimos?

Índice

Resumen

- 3.1 Celebración de consultas y participación directa de los interlocutores sociales
- 3.2 Fijación de salarios mínimos mediante la negociación colectiva
- 3.3 Salarios mínimos fijados por ley
- 3.4 Expertos independientes y oficinas de estadística

Resumen

Los salarios mínimos pueden fijarse de diferentes maneras, como, por ejemplo, confiriendo fuerza de ley a las disposiciones de los convenios colectivos²⁵.

La negociación colectiva puede ser un medio adecuado para fijar los salarios mínimos. Sin embargo, sólo hay unos pocos países que se apoyan exclusivamente en la negociación colectiva para fijar los salarios mínimos. Se trata de países donde los convenios colectivos se aplican a más del 90 por ciento de los trabajadores. En la mayoría de los países, la cobertura de la negociación colectiva es insuficiente para asegurar a una amplia mayoría de trabajadores la protección que aportan las normas mínimas. Por consiguiente, los gobiernos de muchos países han adoptado salarios mínimos por vía legislativa, además de los que se establecen por negociación en los convenios colectivos.

²⁵ Recomendación sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 135).

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Por lo que se refiere a los salarios mínimos legales, los gobiernos deberían hacer cuanto esté a su alcance para asegurar la utilización plena de las consultas y, en la medida de lo posible, la participación directa y en un pie de igualdad de los interlocutores sociales en el establecimiento y funcionamiento de los sistemas de salarios mínimos.

Para ser eficaces, dichas consultas deberían llevarse a cabo en un contexto de diálogo social abierto, antes de que las autoridades públicas adopten las decisiones pertinentes.

Si bien es cierto que en algunas ocasiones los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden tener opiniones divergentes, hay que recordar que el diálogo social se basa en el reconocimiento de que existe un interés común por asegurar el bienestar de los trabajadores y sus familias y la prosperidad de las empresas. El diálogo también ofrece a los responsables de las políticas una información importante para el diseño de políticas eficaces, mejora las posibilidades de aceptación (responsabilización) de parte de los interesados y, por lo tanto, las probabilidades de aplicar eficazmente dichas políticas, y hace avanzar la paz y la estabilidad social y laboral, reduciendo al mínimo los malentendidos y las tensiones.

Los expertos independientes, que representan el interés general de un país, y las oficinas nacionales de estadística también desempeñan una función esencial. Por ello, habría que dedicar recursos suficientes a la recopilación de estadísticas de salarios y otros datos pertinentes, y las organizaciones de empleadores y de trabajadores deberían tener acceso con antelación a la información en que basarán la formulación de sus puntos de vista respectivos.

3.1 Celebración de consultas y participación directa de los interlocutores sociales

Consultas exhaustivas con los interlocutores sociales

Independientemente de cual sea el mecanismo que se utilice²⁶, los gobiernos deberían esforzarse al máximo por establecer y mantener las condiciones necesarias para un verdadero diálogo social, proceso que aumentará las posibilidades de que el sistema de salario mínimo responda a las necesidades de las distintas partes y contribuya al desarrollo nacional²⁷.

El principio de la consulta exhaustiva con los interlocutores sociales en torno al establecimiento, la aplicación y la modificación de dichos mecanismos es un aspecto central del Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131) (véase el artículo 4, párrafo 1).

El diálogo social desempeña un papel fundamental para la estabilidad social, política y económica, la equidad y la democracia de un país. En particular, crea un marco de procedimientos pacíficos y ordenados para la

²⁶ Se trata del mecanismo por medio del cual se fijan y ajustan los salarios mínimos.

²⁷ OIT: *Sistemas de salarios mínimos, Estudio General 2014, op. cit.*, pág. 129.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

resolución de conflictos potencialmente perjudiciales²⁸. Cuando los trabajadores o los empleadores consideran que se les ha marginado del proceso de toma de decisiones, o que no están bien representados en dicho proceso, hay menos aceptación de las políticas sobre salario mínimo (y menos responsabilización con respecto a las mismas) y pueden producirse manifestaciones de protesta o huelgas.

¿Qué es una "consulta"?

El principio según el cual entre todos los interlocutores sociales debería instaurarse un clima de consultas exhaustivas y participación, en condiciones de igualdad, con respecto al establecimiento, la aplicación y la modificación de los mecanismos de fijación y ajuste de los salarios mínimos es uno de los pilares del Convenio núm. 131 y la Recomendación núm. 135 sobre la fijación de salarios mínimos, adoptados en 1970.

En su *Estudio General* de 2000 sobre la consulta tripartita, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT precisó que el proceso de consultas conllevaba mucho más que un simple intercambio de información, pero que no debía entenderse como un mecanismo de toma de decisiones conjuntas. En esto se distinguía de la "negociación", proceso en el que el objetivo de las diferentes partes es llegar a un acuerdo. Valga insistir en que las consultas requeridas en el marco del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), tienen por objeto ayudar a la autoridad competente en la toma de decisiones, y no de conducir a la concertación de acuerdos.

La OIT considera que, para cumplir con los requisitos del Convenio núm. 131, las organizaciones de empleadores y de trabajadores deberían ser consultadas plenamente. La existencia de un procedimiento de consulta oficial no es suficiente para cumplir con este requisito. Además, deberían adoptarse medidas para asegurar que se tengan efectivamente en cuenta las preocupaciones y los argumentos presentados por los interlocutores sociales. Esto implica que las consultas han de tener lugar antes de que se tomen las decisiones, y que los representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores deberían recibir una información completa y pertinente.

La participación directa

En el Convenio núm. 131 también se preconiza la participación directa de los interlocutores sociales en los mecanismos de fijación de salarios mínimos, cuando ello sea apropiado a la naturaleza de dichos mecanismos.

La participación directa de los interlocutores sociales en la fijación y el ajuste de las tasas salariales debería conducir a la obtención de resultados equilibrados que sean aplicables y que al mismo tiempo mantengan la cohesión social. En general, la participación de los interlocutores sociales permite que se tengan en cuenta de manera más eficaz las preocupaciones y las prioridades de las personas más directamente afectadas por la política de salarios mínimos. A su vez, esto permite dar mayor fuerza y respaldo al salario mínimo que se fije, y tiende también a facilitar su aplicación efectiva. La defensa del interés general del país puede encomendarse a

²⁸ Fashoyin, T. (2004). "Colaboración tripartita, diálogo social y desarrollo nacional", en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 123, núm. 4, páginas 383-418.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

funcionarios públicos que ejerzan responsabilidades en el ámbito de las relaciones laborales u otras áreas relacionadas, o a expertos independientes que, como los miembros de círculos académicos, se mantienen al margen de cualquier conflicto de intereses.

3.2 Fijación de salarios mínimos mediante la negociación colectiva

La negociación colectiva

La forma más directa de participación de los interlocutores sociales se materializa en la negociación colectiva, que es un mecanismo perfectamente legítimo de fijación del salario mínimo, en conformidad con el Convenio núm. 131.

- Más información sobre el Convenio núm. 131 y los salarios mínimos negociados colectivamente

El Convenio núm. 131 no se refiere únicamente a los salarios mínimos establecidos por ley. De hecho, los salarios mínimos pueden fijarse dando fuerza de ley a las disposiciones pertinentes contenidas en los convenios colectivos. En estos casos no se requiere que los convenios colectivos se amplíen de manera que sean aplicables a todos los trabajadores y los empleadores de un sector específico o de todas las ramas de actividad en un país dado. El único requisito es que los salarios mínimos negociados colectivamente sean jurídicamente vinculantes para las partes.

Dicho esto, se deberían tener en cuenta las disposiciones sobre el ámbito de aplicación de los sistemas de salario mínimo, los cuales, según el Convenio, regirán para "todos los grupos de asalariados cuyas condiciones de empleo hagan apropiada la aplicación [de tales sistemas]".

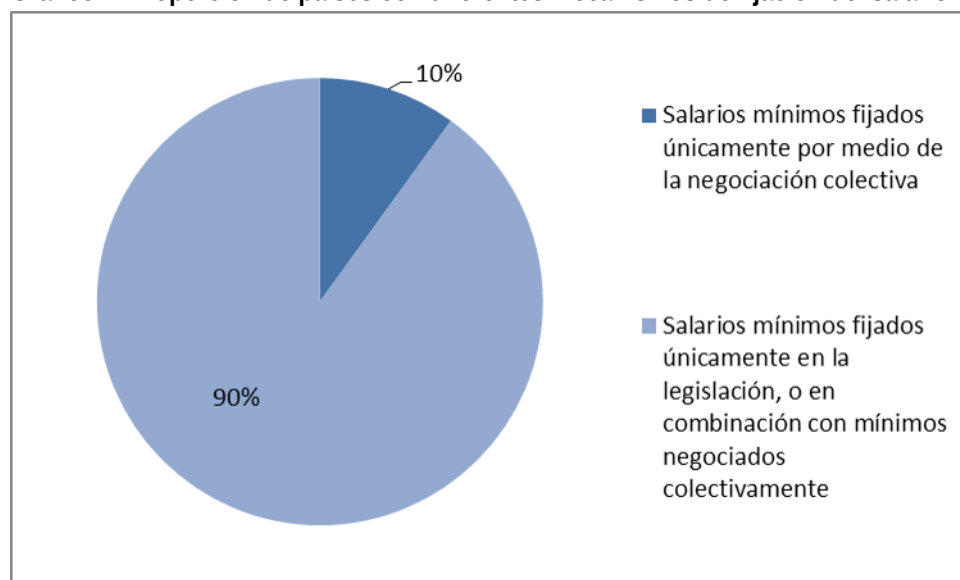
Por ejemplo, la situación en Austria o Bélgica, donde la tasa de cobertura de los convenios colectivos supera el 90 por ciento de los asalariados, es muy diferente de la de otros países en los que la tasa de cobertura es mucho menor. La mayor extensión del ámbito de los convenios colectivos puede desempeñar un papel útil en la reducción del número de asalariados o del número de grupos de asalariados que no están protegidos por el salario mínimo.

Fuente: OIT: *Sistemas de salarios mínimos. Estudio General*. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, CIT, 103.a reunión, Ginebra, 2014.

En muchos países se utilizan tanto los salarios mínimos negociados colectivamente como los que se establecen por ley. En un número más reducido de países, la negociación colectiva es el único medio de fijación de los salarios mínimos. En el gráfico 1, a continuación, se indican la proporción de países donde los salarios mínimos se establecen exclusivamente en convenios colectivos de aplicación obligatoria para todos, y la de los países en que los salarios mínimos se fijan por medio de la legislación (que incluirá o no los niveles mínimos negociados colectivamente).

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Gráfico 1. Proporción de países con diferentes mecanismos de fijación del salario mínimo



Fuente: Proporciones estimadas por la OIT

Se puede observar que sólo el 10 por ciento de los países que se han dotado de un salario mínimo dependen exclusivamente de la negociación colectiva. En la práctica, muchos de ellos se cuentan entre los países europeos nórdicos. En otras zonas, Bélgica también estableció el salario mínimo nacional en el marco de un convenio colectivo intersectorial que fue adoptado luego por el Consejo Nacional del Trabajo.

- Más información sobre los salarios mínimos en los países nórdicos

Ninguno de los países nórdicos tiene un salario mínimo legal.

Dinamarca y Suecia utilizan los convenios colectivos como único mecanismo de fijación de los salarios mínimos, mientras que Finlandia, Islandia y Noruega también han comenzado a aplicar mecanismos de ampliación de las normas con el fin de incluir a todos los trabajadores a nivel de sector.

Los acuerdos en materia de salario mínimo suelen establecerse de forma diferenciada en función de la edad, de la ocupación o de la antigüedad. Los salarios más altos son objeto de negociaciones suplementarias a nivel de empresa. En Dinamarca y Suecia, los convenios colectivos son vinculantes sólo para las partes que los han suscrito. Este sistema rige para alrededor del 89 y el 84 por ciento de los trabajadores en Suecia y Dinamarca, respectivamente. En Noruega, a raíz de la ampliación de la Unión Europea en 2004, estas prácticas se complementaron con la ampliación del ámbito de aplicación de las tasas salariales negociadas colectivamente a los sectores que acogieron a muchos trabajadores migrantes que procedían de los nuevos Estados Miembros. Aun así, la tasa de cobertura del salario mínimo es de sólo 67 por ciento. Por último, tanto en Finlandia como en Islandia, el ámbito de aplicación de los convenios colectivos es muy amplio, ya que abarca a alrededor del 90 por ciento de los trabajadores. Finlandia extiende ampliamente todos los convenios colectivos sectoriales cuya cobertura es superior al

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

50 por ciento de la fuerza de trabajo. En Islandia, los salarios negociados se aplican a todos los trabajadores que realizan trabajos de índole similar.

Fuentes: Eldring L. y K. Alsos (2012). *European Minimum Wage: A Nordic Outlook* (FAFO, Noruega), sección adaptada de las páginas 71-73 y 78; OIT: *Tendencias de la cobertura de la negociación colectiva: ¿Estabilidad, erosión o declive?* Nota breve núm. 1 – Serie Relaciones Laborales y Negociación Colectiva, Servicio de Mercados Laborales Inclusivos, Relaciones Laborales y Condiciones de Trabajo (INWORK), febrero de 2016.

La negociación colectiva puede proporcionar la protección prevista en las normas mínimas. Sin embargo, en la mayoría de los países, la cobertura de la negociación colectiva es insuficiente para dar una protección mínima a la amplia mayoría de los trabajadores (véase la *Nota breve núm. 1* citada más arriba). Por lo tanto, muchos países adoptan un salario mínimo legal, además de establecer niveles mínimos mediante la negociación colectiva.

Tal es el caso de Alemania, donde cerca del 60 por ciento de los trabajadores están comprendidos en convenios colectivos, y donde se adoptó un salario mínimo nacional en 2015. En Brasil, existen más de 40.000 contratos colectivos de trabajo que cubren a cerca de dos tercios de los trabajadores asalariados, y que se complementan con un salario mínimo nacional y varios salarios mínimos a nivel estatal establecidos por ley. En otros países se observan situaciones similares.

En general, los convenios colectivos pueden servir para fijar salarios mínimos, a condición de que éstos no sean inferiores a los niveles previstos en la legislación. Ello implica que cuando se fija un nuevo salario mínimo legal que rebasa el nivel básico negociado en algunos convenios colectivos, se tiene que aplicar el nuevo salario mínimo previsto por la ley.

En Francia, por ejemplo, se ha observado que cuando se ajusta el SMIC (salario mínimo interprofesional de crecimiento) en julio de cada año, las más de las veces excede los salarios mínimos establecidos por negociación, haciéndolos obsoletos. También en Croacia se ha observado que el salario mínimo legal excede con frecuencia el nivel de los salarios de base acordados colectivamente, en un proceso de interacción directa entre los dos sistemas²⁹.

En otros casos, la tasa salarial mínima fijada por ley es tan baja que no se tiene en consideración a efectos de la negociación colectiva de los pisos salariales.

[Más información sobre las actividades de la OIT en materia de negociación colectiva y relaciones laborales](#)

²⁹ Grimshaw, Bosch y Rubery (2014). "Minimum wages and collective bargaining: What types of pay bargaining can foster positive pay equity outcomes?" en *British Journal of Industrial Relations*, vol. 52, núm. 3, páginas 470-498.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

3.3 Salarios mínimos fijados por ley

Como suele ocurrir en la literatura económica, la expresión “salario mínimo legal” se utiliza en esta *Guía* para designar a todas las remuneraciones establecidas mediante mecanismos de fijación de salarios mínimos distintos de la negociación de convenios colectivos. Pueden incluirse, por ejemplo, los salarios mínimos establecidos por decisión de una autoridad competente, de las comisiones o los consejos de salarios, o de los juzgados o tribunales de trabajo. Esto difiere de la definición jurídica más restrictiva del término “legal”, que hace referencia a los resultados de un proceso legislativo.

En los sistemas legales, la forma más frecuente de asegurar el desarrollo efectivo de los procesos de consulta y participación de los interlocutores sociales y los expertos independientes consiste en encomendarlos a instituciones tales como las comisiones de salarios tripartitas o bipartitas, los consejos de salarios u otros organismos que tengan competencias generales en asuntos económicos y sociales.

Sin embargo, también son posibles otras formas de consulta, como las comunicaciones escritas o la celebración por separado de consultas bilaterales especiales. Aunque la mayoría de las comisiones de salarios son sólo consultivas, algunos países les han conferido atribuciones para adoptar decisiones en sustitución de las autoridades competentes, como se hace en la República de Corea.

Como cuestión de principio, los interlocutores sociales deberían participar en un pie de igualdad. En los consejos o comisiones de salarios deberían participar las organizaciones representativas de los empleadores y los trabajadores.

Más información sobre los consejos de salarios, sean centralizados o descentralizados

La forma en que se fijan las tasas múltiples de salario mínimo varía de un país a otro. En algunos casos, los sistemas de salarios mínimos con tasas múltiples son reevaluados por una sola comisión a nivel nacional. En los casos en que el sistema es muy complejo, dicha tarea podría resultar difícil para una única comisión de fijación de salarios de alto nivel. Dicha comisión tendría, en principio, que entender las complejidades de cada ocupación, región y/o sector en el que se establece un salario mínimo.

En la práctica, sin embargo, los ajustes se efectúan aplicando un mismo porcentaje de aumento en toda la estructura del salario mínimo. Así, la aplicación de un porcentaje de incremento uniforme a todos los salarios mínimos cristaliza de manera lineal la relación entre los diferentes salarios mínimos. En consecuencia, al cabo de varios años, la estructura del salario mínimo ya no refleja adecuadamente las nuevas tendencias del mercado de trabajo o el desarrollo económico de los diferentes sectores de actividad.

En tales casos, sería por lo general más apropiado optar por un proceso más descentralizado, y coordinado en un nivel superior. Los salarios mínimos por sector y/u ocupación se establecerían con la participación activa de los interlocutores sociales, en un nivel descentralizado, pero bajo la coordinación general de una comisión tripartita de nivel nacional. Los reajustes específicos del salario mínimo se podrán determinar a continuación, sobre la base

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

del conocimiento directo que tengan los interlocutores sociales acerca de las particularidades de un determinado sector, región y/u ocupación.

La Recomendación sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 30), y la Recomendación sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), 1951 (núm. 89), indican explícitamente que se debería solicitar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores existentes que indiquen los nombres de las personas que recomienden para formar parte de los organismos de fijación de salarios, a fin de asegurar que los representantes dichas organizaciones gocen de la confianza de las personas cuyos intereses representan.

En el caso de los consejos de salarios sectoriales, es esencial asegurar la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores pertinentes. También habría que incluir a las mujeres entre los interlocutores sociales.

A continuación se dan algunos ejemplos de la forma en que se fijan los salarios mínimos en la práctica:

- Francia

El SMIC de Francia (salario mínimo interprofesional de crecimiento) se ajusta cada año el 1 de enero. Los ajustes sucesivos deben servir para eliminar las distorsiones a largo plazo entre los aumentos del salario mínimo y el aumento del nivel general de los salarios.

El SMIC se ajusta por Decreto del Consejo de Ministros, sobre la base de una recomendación de la Comisión Nacional de Negociación Colectiva (CNNC). Integran la CNNC un total de 18 representantes de los trabajadores y 18 representantes de los empleadores.

Desde 2008, la CNNC consulta a un grupo de expertos, cuyos cinco miembros son nombrados por el primer ministro para un período de cuatro años. Este grupo tiene las siguientes responsabilidades: reunirse con los interlocutores sociales y recoger sus puntos de vista sobre el nivel y la composición del salario mínimo; recopilar los estudios disponibles sobre los efectos del salario mínimo; lograr una comprensión más profunda de lo que se sabe acerca del salario mínimo en general y en Francia, en particular en relación con sus efectos en el empleo; y proponer nuevos estudios sobre aspectos menos conocidos o menos comprendidos de este tema.

La CNNC también puede recomendar – o no – la aplicación de un aumento adicional, o “empujoncito” (*coup de pouce*), basándose en sus análisis y tomando en consideración diversos factores económicos.

- Perú

En el Perú, la Constitución dispone que las remuneraciones mínimas deben ser reguladas por el Estado con participación de las organizaciones representativas de los trabajadores y los empleadores. En la práctica, la

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

remuneración mínima vital es fijada por el Gobierno, sobre la base de una propuesta del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE, de carácter tripartito).

Desde 2007, el CNTPE es apoyado por la Comisión Especial de Productividad y Salarios Mínimos, órgano técnico que identifica los indicadores y criterios estadísticos que se utilizan en el ajuste del salario mínimo. Entre estos criterios, que fueron adoptados por la CNTPE, se incluyen la inflación subyacente proyectada y la productividad multifactorial. Para facilitar la aplicación del mecanismo de ajuste, el Ministerio produce informes técnicos.

Los criterios propuestos han sido aceptados por todas las partes con el fin de proteger el poder adquisitivo de los trabajadores que ganan el salario mínimo, y de garantizar que el incremento de los ingresos de las empresas como consecuencia del aumento de la eficiencia se traduzca en mejores salarios para los trabajadores que participan en el proceso de producción.

- Malasia

Malasia adoptó en 2013 un sistema de salarios mínimos que se aplica a todos los trabajadores, con excepción de las trabajadoras y los trabajadores domésticos. El sistema prevé dos tarifas diferentes: una tasa salarial para la península de Malasia, y otra para Sabah, Sarawak y el Territorio Federal de Labuan.

El gobierno toma la decisión final acerca de los niveles de salario mínimo basándose en las recomendaciones formuladas por el Consejo Consultivo Nacional de Salarios, y luego de celebrar consultas con las partes interesadas, en todo el país. El gobierno puede aprobar las recomendaciones del Consejo o devolverle las que le merecen reservas para que el Consejo formule nuevas recomendaciones. El Consejo ha propuesto una serie de criterios y una fórmula para guiar el ajuste de las tasas de salario mínimo.

El Consejo Consultivo Nacional de Salarios, órgano consultivo tripartito que también incluye a expertos técnicos, fue creado en virtud de la ley nacional sobre consultas en materia de salarios, de 2011. El Consejo tiene la obligación de reunirse por lo menos cuatro veces al año. Antes de formular sus recomendaciones, el Consejo debe a) celebrar consultas con el público sobre el nivel de las tasas salariales y el ámbito de cobertura, y b) recoger y analizar datos y llevar a cabo investigaciones sobre los salarios y los factores socioeconómicos, y difundir sus resultados. El Consejo también puede formular recomendaciones sobre la cobertura del salario mínimo y su no aplicación en determinados sectores o regiones, y otras cuestiones relativas a la aplicación.

Además de un presidente independiente, un vicepresidente y un funcionario público que actúa como secretario, el Consejo se compone de al menos cinco miembros en representación de los funcionarios públicos, al menos cinco miembros que representan a los trabajadores, al menos cinco miembros que representan a los empleadores y al menos otros cinco miembros.

Fuente: Portal sobre el salario mínimo en la dirección <http://minimumwages.mohr.gov.my/>.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

- Sudáfrica

Una de las modalidades de fijación del salario mínimo en Sudáfrica se basa en la llamada "determinación sectorial".

La ley sobre condiciones básicas de empleo (BCEA) prevé la creación de la Comisión de Condiciones de Empleo, que desempeña una función central en la formulación de las determinaciones sectoriales y el asesoramiento al Ministro competente. Inicialmente, la Comisión constaba de cinco miembros, tres de los cuales (incluido el presidente) eran designados por el Gobierno, uno por las organizaciones empresariales y uno por las organizaciones de trabajadores. La composición se amplió posteriormente, al permitirse la participación de un suplente para los representantes de las organizaciones empresariales y los sindicatos, respectivamente. Los candidatos a formar parte de la Comisión deben ser aprobados por el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Trabajo, principal órgano oficial sudafricano de diálogo social; este Consejo debe ser consultado durante el desarrollo de las políticas laborales y económicas. Sin embargo, los candidatos a la Comisión de Condiciones de Empleo no participan en ella como "representantes" de los interlocutores sociales y no están subordinados a éstos, en el sentido de recibir mandatos y de rendir cuentas a sus representados. En otras palabras, la Comisión no es un órgano tripartito en el sentido estricto del término.

La ley BCEA describe con cierto detalle el procedimiento de elaboración de las determinaciones sectoriales. Según dicho procedimiento, el Ministerio de Trabajo de Sudáfrica debe divulgar públicamente el mandato pertinente, obtener opiniones por escrito del público en general, llevar a cabo una investigación y preparar un informe para su examen por la Comisión de Condiciones de Empleo. Esta Comisión analiza el informe y presenta recomendaciones al Ministro en relación con la determinación de que se trate. La citada ley también prevé que la Comisión celebre audiencias públicas. En la práctica, las audiencias son organizadas por el Ministerio en presencia de funcionarios del Gobierno, y a las mismas asisten a veces los miembros de la Comisión.

Fuente: Debbie Budlender: "The introduction of a minimum wage for domestic workers in South Africa", documento de trabajo de la OIT, Ginebra, 2016.

3.4 Expertos independientes y oficinas de estadística

Los expertos independientes

El Convenio núm. 131 también dispone que, cuando sea apropiado en función de la naturaleza de los mecanismos para la fijación de salarios mínimos, han de participar directamente en sus procesos personas de reconocida competencia que estén habilitadas para representar los intereses generales del país y que hayan sido nombradas previa celebración de consultas exhaustivas con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores interesadas, cuando tales organizaciones existan y cuando tales consultas estén en conformidad con la legislación o la práctica nacionales.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Las oficinas de estadística

Además de los interlocutores sociales, también desempeñan un papel esencial los expertos independientes con conocimientos técnicos y las oficinas nacionales de estadística. Dado que la fijación de salarios mínimos debería basarse en datos fácticos y que su aplicación debería ser objeto de un estrecho seguimiento, los interlocutores sociales y los responsables políticos deberían recibir oportunamente los datos y análisis pertinentes de parte de la oficina nacional de estadística de su país.

Deberían dedicarse recursos suficientes a la recolección de estadísticas u otros datos pertinentes. La Recomendación núm. 135 considera que "en la medida en que lo permitan las circunstancias nacionales, se deberían destinar suficientes recursos para la compilación de los datos estadísticos y de otra naturaleza que sean necesarios para el estudio analítico de los factores económicos pertinentes", en especial los que están relacionados con los criterios que se deberían tener en cuenta para determinar el nivel de los salarios mínimos.

El objetivo de los indicadores estadísticos no es, por supuesto, sustituir el diálogo social o la negociación, sino más bien facilitar un diálogo social bien fundamentado.

Capítulo 4 - ¿A quiénes se debería asegurar un salario mínimo?

Índice

Resumen

- 4.1 ¿Debería aplicarse el salario mínimo a todos los trabajadores?
- 4.2 ¿Qué es un trabajador asalariado?
- 4.3 Trabajadores domésticos
- 4.4 Trabajadores ocupados en formas atípicas de empleo
- 4.5 Trabajadores de la economía informal
- 4.6 ¿Cuál es la situación de los empleados del sector público?

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Resumen

En principio, los salarios mínimos deberían ofrecer una protección adecuada a todos los trabajadores que son parte en una relación de empleo, con inclusión de las mujeres, los jóvenes y los trabajadores migrantes, independientemente de cuáles sean sus acuerdos contractuales. Las exclusiones deberían mantenerse en un mínimo, especialmente en relación con las categorías de trabajadores vulnerables.

En la práctica, algunos trabajadores quedan excluidos de la protección del salario mínimo por diversas razones; tal es el caso, por ejemplo, de los trabajadores domésticos, los trabajadores de la economía informal o las personas ocupadas en formas atípicas de empleo. También son excluidos con frecuencia los trabajadores a domicilio o los trabajadores de la agricultura.

En lo que respecta a las personas ocupadas en el servicio doméstico, el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), dispone que "todo Miembro deberá adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos se beneficien de un régimen de salario mínimo, allí donde ese régimen exista, y que la remuneración se establezca sin discriminación por motivo de sexo"(artículo 11).

De acuerdo con la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204), adoptada recientemente, los países también deberían extender progresivamente las protecciones del salario mínimo, en la legislación y en la práctica, a todos los trabajadores de la economía informal mediante un proceso de transición a la economía formal.

Los salarios mínimos deberían aplicarse también a los trabajadores ocupados en formas atípicas de empleo, como, por ejemplo, los trabajadores con contrato de duración determinada y las personas empleadas en otras formas de trabajo temporal, las personas contratadas por las agencias de trabajo temporal y con arreglo a otros acuerdos contractuales en que hay más de dos partes, así como las que trabajan a tiempo parcial.

Los empleados del sector público son a menudo excluidos, en su totalidad o en parte, del ámbito de aplicación de las leyes laborales, y en particular de las disposiciones relativas a la fijación de los salarios mínimos. Sin embargo, esto no significa que se les ponga al margen de la aplicación de los salarios mínimos, ya que pueden estar comprendidos en el ámbito de las leyes o disposiciones administrativas que incluyen escalas de pago. En general, las escalas salariales más bajas deberían ajustarse en niveles no inferiores al salario mínimo.

4.1 ¿Debería aplicarse el salario mínimo a todos los trabajadores?

Las normas de la OIT

El Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), tiene como objetivo "establecer un sistema de salarios mínimos que se aplique a todos los grupos de asalariados cuyas condiciones de empleo hagan apropiada la aplicación del sistema".



Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Según la Recomendación sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 135), "deberían mantenerse en un mínimo el número y los grupos de asalariados no comprendidos en virtud del artículo 1 del Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970".

Sin embargo, cuando un Estado Miembro de la OIT ratifica el Convenio núm. 131, la autoridad nacional competente puede excluir a determinados grupos de asalariados de la cobertura de su sistema de salario mínimo, en principio, en consulta con los interlocutores sociales. Posteriormente, un sistema de salario mínimo establecido en virtud del Convenio núm. 131 no tiene necesariamente que aplicarse a todos los trabajadores.

La cobertura legal en la práctica

Hasta ahora, los grupos más frecuentemente excluidos de los sistemas de salarios mínimos son los trabajadores agrícolas y los trabajadores domésticos. Otros grupos que suelen quedar excluidos son, por ejemplo, los trabajadores ocupados en empresas familiares o en pequeñas empresas, los aprendices y pasantes y los trabajadores con discapacidad. El caso de los trabajadores del sector público se examina en la sección 4.3.

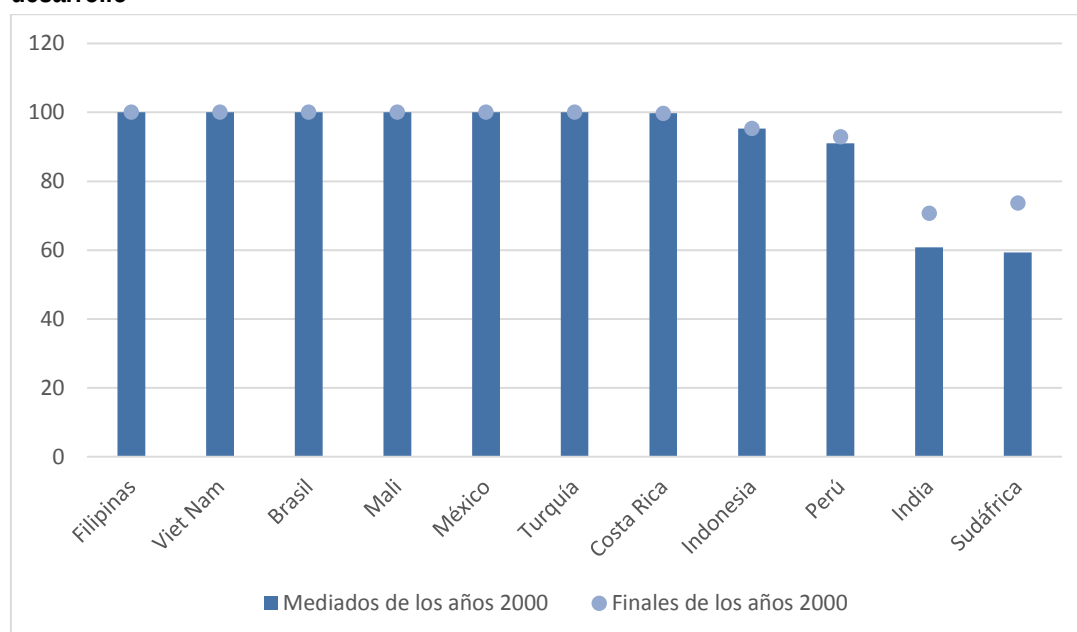
El gráfico 1 que sigue muestra el nivel estimado de cobertura de la legislación sobre el salario mínimo, en un período determinado, en varias economías en desarrollo.

Como puede verse, en la mayoría de estos países el 100 por ciento de los trabajadores, incluidos los trabajadores de la economía informal, están protegidos por la legislación sobre el salario mínimo. Por el contrario, en Indonesia, Perú, India y Sudáfrica, la cobertura del salario mínimo no es completa. En Indonesia, los salarios mínimos se aplican a todos los trabajadores, con excepción de los trabajadores domésticos. En Sudáfrica y la India, los salarios mínimos se establecen para determinados grupos de trabajadores, por sector de la economía, por ocupación y/o por región.

En el gráfico 1 sólo se tienen en cuenta los salarios mínimos establecidos por ley, y se excluyen los salarios mínimos establecidos por negociación colectiva. Si también se incluyeran los salarios mínimos establecidos a través de la negociación colectiva, aumentaría la cobertura de la protección del salario mínimo.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Gráfico 1. Proporción de asalariados amparados por la legislación sobre el salario mínimo en 11 economías en desarrollo



Fuente: Rani, U., Belser, P., Oelz, M. y Ranjbar, S.: "Cumplimiento y cobertura del salario mínimo en países en desarrollo", en Revista Internacional del Trabajo, vol. 132, núm. 3-4, diciembre de 2013, páginas 425-457.

4.2 ¿Qué es un trabajador asalariado?

Definición legal del asalariado

Por definición, los salarios mínimos suelen aplicarse directamente sólo a los trabajadores asalariados, si bien hay algunas excepciones (véase la sección 4.4). El término "trabajador asalariado" se utiliza tanto en los textos legales como en los análisis estadísticos, pese a que no existe una definición jurídica internacional de lo que se entiende por asalariado. En distintos países se utilizan diferentes definiciones, y no existe una norma uniforme al respecto.

Para evitar abusos, la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), proporciona orientaciones no vinculantes sobre los criterios que se han de utilizar para determinar la existencia de una relación de trabajo.

La Recomendación núm. 198 (en su párrafo 4, apartado a)) sugiere que:

- la política nacional debería incluir, por lo menos, medidas tendientes a proporcionar a los interesados, en particular a los empleadores y los trabajadores, orientación sobre la manera de determinar eficazmente la existencia de una relación de trabajo y sobre la distinción entre trabajadores asalariados y trabajadores independientes.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Además, en su párrafo 13, la Recomendación núm. 198 explica que:

- los Miembros deberían considerar la posibilidad de definir en su legislación, o por otros medios, indicadores específicos que permitan determinar la existencia de una relación de trabajo. Entre esos indicadores podrían figurar los siguientes:
 - a) el hecho de que el trabajo se realiza según las instrucciones y bajo el control de otra persona, que el mismo implica la integración del trabajador en la organización de la empresa, que es efectuado única o principalmente en beneficio de otra persona, que debe ser ejecutado personalmente por el trabajador, dentro de un horario determinado, o en un lugar indicado o aceptado por quien solicita el trabajo, que el trabajo tiene una duración determinada y cierta continuidad, o requiere la disponibilidad del trabajador, y que implica el suministro de herramientas, materiales y maquinarias por parte de la persona que requiere el trabajo; y
 - b) el hecho de que se paga una remuneración periódica al trabajador, que dicha remuneración constituye la única o la principal fuente de ingresos del trabajador, que la remuneración incluye pagos en especie tales como alimentación, vivienda y transporte, que se reconocen derechos como el descanso semanal y las vacaciones anuales, que la parte que solicita el trabajo paga los viajes que ha de emprender el trabajador para ejecutar dicho trabajo, y el hecho de que no existen riesgos financieros para el trabajador.

Estimaciones estadísticas de la proporción de trabajadores asalariados en el empleo total

Se estima que en los países desarrollados los asalariados representan alrededor del 90 por ciento del empleo total. Por el contrario, en las economías en desarrollo y economías emergentes los trabajadores asalariados empleados pueden representar tan sólo el 30 por ciento del empleo total, y a veces incluso menos³⁰.

La proporción de trabajadores asalariados en el empleo total tiene implicaciones importantes en lo que atañe a determinar quiénes están cubiertos por las disposiciones sobre salario mínimo. En la medida en que la remuneración mínima sólo se aplica a los trabajadores asalariados, si éstos constituyen sólo una parte minoritaria de la fuerza de trabajo, el ámbito general de protección que ofrece el salario mínimo también será reducido.

En el gráfico 2 se muestra la relación estadística entre el empleo asalariado, la fuerza de trabajo y la población total en su conjunto, ilustrada con el ejemplo de Brasil en 2009. Los trabajadores (es decir, los que ganan un salario) son sólo un subgrupo entre el conjunto de las personas que tienen un empleo. Los trabajadores independientes no ganan un salario, sino un ingreso proveniente de una actividad autónoma.

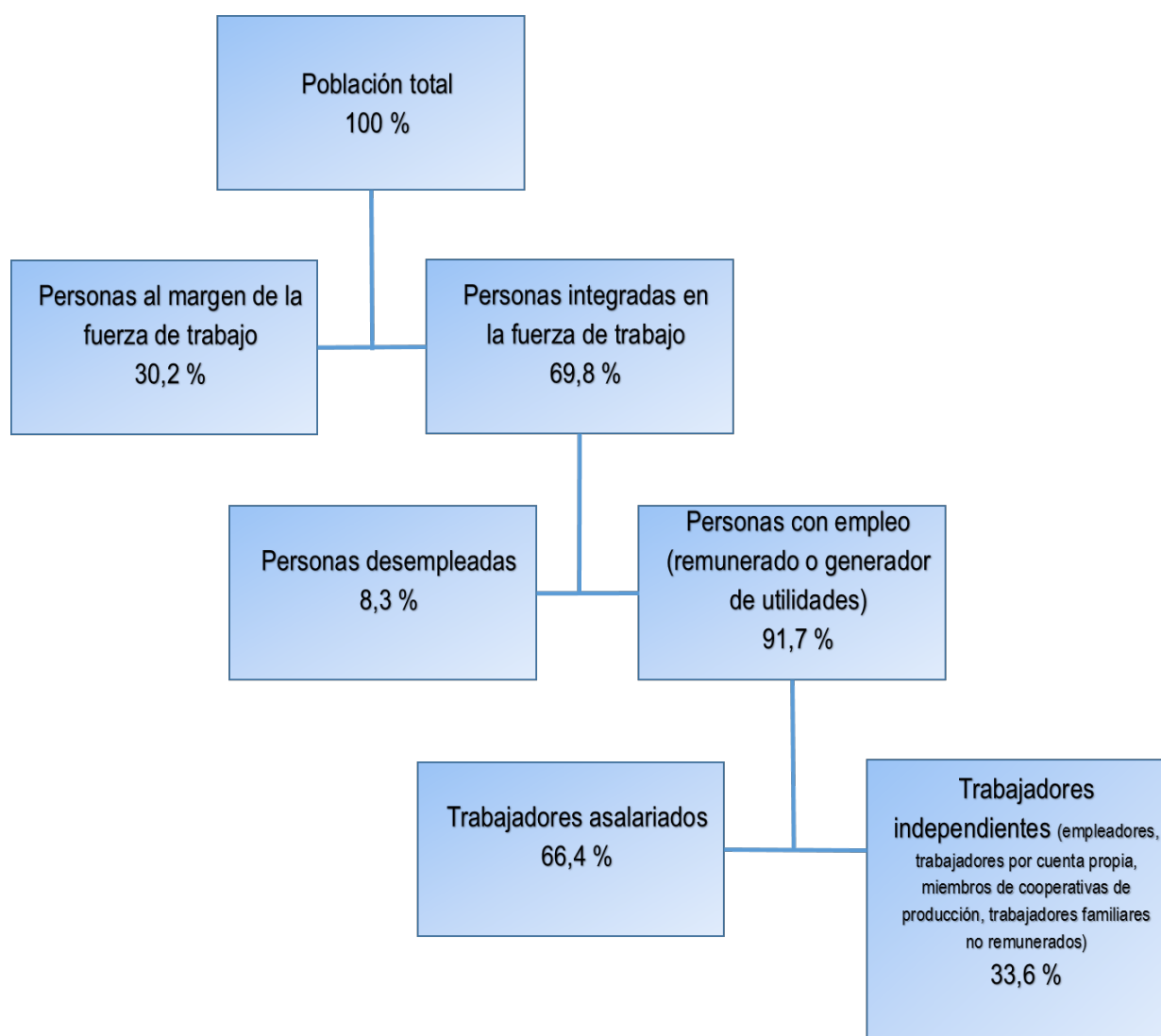
En nuestro ejemplo, por cada 100 personas, cerca de 70 (69,8 para ser exactos) forman parte de la fuerza de trabajo. De esas 70 personas, alrededor de seis están desempleadas (8,3 por ciento) y 64 (91,7 por ciento) tienen

³⁰ OIT: *Informe Mundial sobre Salarios 2014/2015. Salarios y desigualdad de ingresos*. Ginebra, 2015.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

un empleo u ocupación. De estas 64 personas con empleo u ocupación, alrededor de 42 son asalariadas (66,4 por ciento), mientras que las otras 22 (33,6 por ciento restante) son trabajadores autónomos o independientes.

Gráfico 2. Relación entre el empleo asalariado, la fuerza de trabajo y la población total (Brasil, 2009)



Nota: En 2013, la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) cambió la definición de empleo, población no económicamente activa y población económicamente activa (véase una información más detallada en las fuentes que se indican). La definición de empleo incluye todos los sectores de la economía a nivel nacional, incluyendo el sector público.

Fuentes: Indicadores Clave del Mercado de Trabajo (KILM-ICMT); Resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo, adoptada por la 19.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (2013); Resolución sobre estadísticas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo, adoptada por la 13.ª Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo (1982).

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

4.3 Trabajadores domésticos

Los trabajadores domésticos deberían beneficiarse de una protección del salario mínimo equivalente a la que se ofrece a los demás trabajadores en general. Las disposiciones sobre el salario mínimo son instrumentos importantes para proteger a los trabajadores más vulnerables y peor remunerados (como los trabajadores domésticos) frente al pago de salarios indebidamente bajos. Mediante el pago de un salario mínimo se reconoce la contribución fundamental de estos trabajadores, por lo que es un medio esencial para garantizar el cumplimiento del principio de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.

El Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), establece expresamente en su artículo 11 que "todo Miembro deberá adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos se beneficien de un régimen de salario mínimo, allí donde ese régimen exista, y que la remuneración se establezca sin discriminación por motivo de sexo."

De acuerdo con esta disposición, varios países, entre ellos Sudáfrica, Brasil, Suiza y los Estados Unidos, han adoptado medidas en circunstancias muy diferentes para ampliar la cobertura del salario mínimo con la inclusión de los trabajadores domésticos.

Según estimaciones de la OIT, hay en el mundo 22,3 millones de trabajadores domésticos (42,5 por ciento del total) que todavía no tienen ningún tipo de protección contra los salarios indebidamente bajos, y a los que no se aplica ningún sistema de salarios mínimos³¹.

Considérense los siguientes ejemplos:

- Sudáfrica. Introducción de un salario mínimo sectorial para los trabajadores domésticos

En Sudáfrica, la introducción del salario mínimo para las trabajadoras y los trabajadores domésticos formó parte del gran número de reformas que se emprendieron en los años posteriores a la transición desde el sistema de segregación racial o *apartheid* hacia la democracia, en 1994. Hay en este país entre 780.000 y más de un millón de personas ocupadas en el servicio doméstico, en su mayoría mujeres africanas y de color.

El proceso de establecimiento de un salario mínimo se inició formalmente en 1999, cinco años después de las primeras elecciones democráticas que marcaron el fin de la era del *apartheid*. El salario mínimo entró en vigor a finales de 2002, poco más de ocho años después de la primera elección democrática. El salario mínimo para las trabajadoras y los trabajadores domésticos fue el resultado de un proceso que incluyó una campaña de sensibilización impulsada por los sindicatos, una investigación sobre los salarios y las condiciones laborales del personal doméstico, y una serie de talleres y audiencias públicas.

La introducción de un salario mínimo y de otras protecciones para los trabajadores domésticos puede ser considerada como uno de los éxitos de Sudáfrica en el período posterior a 1994. En particular, fue un paso

³¹ OIT: *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection*, op. cit., páginas 75–76.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

importante en el reconocimiento del personal doméstico como trabajadores con derechos, que pasaron de ser considerados como simples "sirvientes" para convertirse en "trabajadores" de pleno derecho. La introducción del salario mínimo también se ha descrito como parte de un proceso antiesclavista y de reafirmación de la dignidad del trabajo doméstico. Hasta entonces, el trabajo doméstico había sido quizás la peor manifestación de la explotación de las mujeres de raza negra.

Sin embargo, aún quedan muchos "asuntos pendientes", ya que al personal doméstico se le sigue aplicando el nivel de salarios mínimos más bajo de todos los trabajadores de Sudáfrica; además, el cumplimiento de las normativas sigue planteando dificultades.

Fuente: Debbie Budlender: "The introduction of a minimum wage for domestic workers in South Africa", documento de trabajo de la OIT, Ginebra, 2016.

- Brasil. Una enmienda constitucional que garantiza los derechos de los trabajadores domésticos

En Brasil, el trabajo doméstico sigue siendo una ocupación importante para las mujeres y un componente clave de la organización social de las actividades de prestación de cuidados. En 2013, el trabajo doméstico representó el 6,7 por ciento de las ocupaciones, con un total de 6,4 millones de personas empleadas, de las cuales el 92,6 por ciento eran mujeres. Se trata de una ocupación en la que predominan las mujeres adultas (81,6 por ciento de 30 años o mayores) y de raza negra (64 por ciento).

En los últimos años, en un contexto de debate internacional sobre la cuestión, se han aprobado diversas medidas legislativas que tienen por objeto ampliar los derechos de esta categoría de trabajadores tradicionalmente frágil.

En 2013, un cuarto de siglo después de la promulgación de la Constitución, Brasil adoptó la enmienda constitucional núm. 72 que estableció finalmente la igualdad de derechos laborales entre las trabajadoras y trabajadores domésticos y las demás categorías de trabajadores. Por otra parte, el 8 de abril de 2014 se promulgó la ley núm. 12.964 que modificó la anterior ley sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos de 1972, imponiendo multas para los empleadores que no formalizan el contrato de trabajo.

Desde la promulgación de la enmienda constitucional núm. 72, los trabajadores domésticos brasileños tienen la garantía de poder ejercer derechos con respecto a diversas materias, como, por ejemplo, el salario mínimo, la indemnización en caso de despido sin causa justificada, el seguro de desempleo, las bonificaciones por trabajo nocturno (20 por ciento), la protección del salario (la retención deliberada de los salarios está tipificada ahora como delito), la jornada de trabajo de no más de ocho horas al día y de cuarenta y cuatro horas por semana, el pago de horas extraordinarias con un incremento no inferior al 50 por ciento con respecto a la tasa normal por hora, el trabajo en entornos donde se cumplan las normas de higiene, salud y seguridad, y el seguro contra accidentes del trabajo.

Fuente: IPEA: *Initial effects of Constitutional Amendment 72 on domestic work in Brazil*, Serie Condiciones de Trabajo y Empleo núm. 79, Servicio de Mercados Laborales Inclusivos, Relaciones Laborales y Condiciones de Trabajo (INWORK), OIT, Ginebra, 2016.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

- Suiza. Un contrato de trabajo estándar nacional para el personal doméstico

Suiza introdujo en 2011 un contrato de trabajo normalizado de nivel nacional (contrato tipo) que estableció un salario mínimo para los trabajadores domésticos, que constituyen aproximadamente el 4 por ciento de la población económicamente activa. Pese a que en Suiza no existe un salario mínimo nacional establecido por ley, la Confederación Helvética y los gobiernos cantonales pueden imponer la aplicación de contratos tipo en las ramas de la economía y las ocupaciones que no están comprendidas en un convenio colectivo de trabajo, es decir, cuando en dichos sectores y ocupaciones no hay organizaciones de empleadores y de trabajadores.

Después de que la Secretaría de Estado para la Economía (SECO) publicara en 2007 un informe en el que se reveló que las tasas más altas de delitos y abusos laborales se registraban en el sector del trabajo doméstico, la comisión federal tripartita para asuntos de la OIT solicitó al Gobierno que estableciera un contrato tipo para dicho sector que incluyera un salario mínimo.

En 2009, se constituyó un grupo tripartito de expertos encargado de diseñar un contrato tipo que, al cabo de un proceso de negociación, se presentó a las distintas partes interesadas: los cantones, las confederaciones económicas, los partidos políticos y los interlocutores sociales de los sectores en que los trabajadores realizan actividades similares a las del personal doméstico, como la limpieza, la hostelería, la agricultura y la salud (servicios de cuidados a domicilio).

El nivel del salario mínimo por hora se determina en función de tres niveles de competencia laboral: trabajadores no calificados, trabajadores no calificados con al menos cuatro años de experiencia profesional y trabajadores especializados. Este último grupo se divide en otras dos categorías, a saber, las personas que poseen un certificado federal de capacitación en economía doméstica o un certificado de un curso inicial de formación de dos años, y las que poseen un certificado federal de formación en economía doméstica o un certificado de un curso de formación de tres años.

Fuente: Graf, Roman: *Introduction of the minimum wage for domestic workers in Switzerland*, documento de trabajo de la OIT, 2016.

- Estados Unidos. Extensión de los salarios mínimos a todas las categorías de trabajadores domésticos

En Estados Unidos, al igual que en muchos otros países, el camino hacia la inclusión de las trabajadoras y los trabajadores domésticos en los ámbitos de protección del salario mínimo y de las horas extraordinarias ha sido largo y complicado. Inicialmente, cuando el salario mínimo federal se estableció en el decenio de 1930, las personas ocupadas en el sector doméstico habían sido excluidas de estas protecciones como resultado de los prejuicios raciales y de género que predominaban tanto entre los legisladores como en el movimiento sindical.

En el decenio de 1970, el salario mínimo se extendió a algunos segmentos específicos de trabajadores domésticos (como las niñeras contratadas a tiempo completo), mientras que otras categorías siguieron excluidas (por ejemplo, el personal de cuidados a los ancianos y personas con discapacidad).

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Las iniciativas impulsadas por las autoridades desde 2010, como la adopción de una Carta de Derechos del personal doméstico en Nueva York, California y Hawái, ayudaron a sentar las bases para nuevos cambios legislativos y normativos a nivel federal.

En 2013, impulsado por el presidente Obama, el Departamento de Trabajo de Estados Unidos revisó sus normas con el objeto de incluir a las trabajadoras y trabajadores domésticos puertas adentro (internos). Así, las únicas categorías que siguen excluidas son las niñeras ocasionales y los acompañantes ocasionales de personas mayores y de personas con discapacidad. Sin embargo, la amplitud del concepto de "acompañantes" se ha reducido de manera significativa para permitir una cobertura efectiva de los trabajadores.

En consecuencia, las trabajadoras y los trabajadores domésticos están ahora completamente incluidos en el ámbito de aplicación del salario mínimo federal. En 2013, el salario mínimo inicial para el personal doméstico era igual al salario mínimo federal en vigor (7,25 dólares por hora). Los trabajadores domésticos constituyen aproximadamente el 1,7 por ciento de la fuerza de trabajo total.

Fuente: Goldberg, Harmony: *The Long Journey Home: The Contested Exclusion and Inclusion of Domestic Workers from Federal Wage and Hour Protections in the United States*, Serie Condiciones de Trabajo y Empleo núm. 58, Servicio de Mercados Laborales Inclusivos, Relaciones Laborales y Condiciones de Trabajo (INWORK), OIT, Ginebra, 2015.

4.4 Trabajadores ocupados en formas atípicas de empleo

Las formas atípicas de empleo están recibiendo cada vez más atención. Entre ellas se incluyen, entre otras, "los contratos de duración determinada y otras formas de trabajo temporal, el trabajo temporal a través de agencia y otras modalidades contractuales en las que intervienen múltiples partes, las relaciones de empleo encubiertas, el empleo autónomo dependiente y el trabajo a tiempo parcial"³².

Entre los trabajadores empleados con arreglo a estos diferentes tipos de acuerdos contractuales, varios grupos están clasificados como asalariados en virtud del sistema jurídico pertinente. Esto es válido especialmente para los trabajadores empleados en virtud de contratos de duración determinada, los trabajadores temporales contratados a través de agencias y los trabajadores a tiempo parcial, aunque en algunos países hay importantes excepciones que pueden aplicarse a estos trabajadores. Por tal motivo, deberían estar amparados por las leyes sobre salario mínimo, a menos que se apliquen excepciones explícitas.

La obligación de asegurar un trato no discriminatorio para los trabajadores ocupados en formas atípicas de empleo, con respecto a los salarios que perciben con respecto a los demás trabajadores que prestan servicios para el mismo empleador, puede figurar en diversos instrumentos jurídicos internacionales, regionales y nacionales. Por ejemplo, en el marco del Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175), de la OIT "deberán adoptarse medidas apropiadas a la legislación y la práctica nacionales para asegurar que los trabajadores a tiempo

³² OIT: *Conclusiones de la Reunión de expertos sobre las formas atípicas de empleo*, documento GB.323/POL/3, Consejo de Administración, 323.ª reunión, Ginebra, 12–27 de marzo de 2015.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

parcial no perciban, por el solo hecho de trabajar a tiempo parcial, un salario básico que, calculado proporcionalmente sobre una base horaria, por rendimiento o por pieza, sea inferior al salario básico, calculado por el mismo método" (artículo 5).

Los principios de la no discriminación se han adoptado también a nivel regional, como por ejemplo en las Directivas de la Unión Europea sobre el trabajo a tiempo parcial (97/81/CE), el trabajo de duración determinada (1999/70/CE) y el trabajo a través de empresas de trabajo temporal (2008/104/CE), aunque en algunos casos están sujetos a algunas excepciones.

Algunos países también han ampliado parcialmente la protección laboral a trabajadores que no se califican como asalariados en virtud de las disposiciones jurídicas vigentes. Las personas incluidas en esta categoría se conocen como "empleadas por cuenta propia y económicamente dependientes", si bien la definición varía de un país a otro. Las personas con empleo por cuenta propia económicamente dependiente no están cubiertas automáticamente por las normativas en materia de salario mínimo, pero esta protección puede no obstante aplicárseles.

En el Reino Unido, por ejemplo, se introdujo la categoría "trabajadores", que abarca tanto a los "asalariados" como a otras personas que realizan trabajos o prestan servicios personalmente³³, y la protección del trabajo se amplió parcialmente para incluirlas. En consecuencia, los "trabajadores" tienen derecho al salario mínimo nacional, incluso si no están clasificados como "asalariados" con arreglo a la legislación del Reino Unido.

Dicho esto, hay otros trabajadores ocupados en formas atípicas de empleo que pueden quedar excluidos de la protección del salario mínimo, por estar mal clasificados. Este es particularmente el caso de los trabajadores que son parte en "relaciones de trabajo encubiertas", que según la Recomendación núm. 198 de la OIT existen "cuando un empleador considera a un empleado como si no lo fuese, de una manera que oculta su verdadera condición jurídica [y cuando] pueden producirse situaciones en las cuales los acuerdos contractuales dan lugar a que los trabajadores se vean privados de la protección a la que tienen derecho".

Actualmente, la OIT está llevando a cabo diversas actividades sobre el tema de las formas atípicas de empleo.

4.5 Trabajadores de la economía informal

Diferencias entre los conceptos de sector informal, empleo informal y economía informal

En los países en desarrollo es frecuente que coexistan el empleo formal y el empleo informal.

En 1993, la decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo de la OIT (15.a CIET) definió el sector informal como un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios, integrado por empresas que no están constituidas en sociedad y que pertenecen a los hogares, incluidas las empresas informales de personas que trabajan por cuenta propia y las empresas de empleadores informales (que

³³ Véase la ley sobre derechos en el empleo del Reino Unido, 1996, artículo 230 (3).

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

son generalmente más pequeñas y no están registradas). Esta definición limita el campo a la actividad informal de las empresas.

En 2003, la decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo de la OIT (17.a CIET) adoptó un conjunto de directrices en que la actividad económica informal se abordó desde una perspectiva diferente, a saber, el empleo. Al hacerlo, el concepto de empleo informal se definió como todo trabajo remunerado (por ejemplo, tanto el autoempleo como el empleo asalariado) que no está registrado, regulado o protegido por marcos jurídicos o normativos, así como también el trabajo no remunerado que se lleva a cabo en una empresa generadora de ingresos. Los trabajadores informales no se benefician de contratos de empleo seguros, prestaciones laborales, protección social o representación de los trabajadores³⁴.

En otras palabras, aun cuando el sector informal y el empleo informal son conceptos distintos, también son complementarios. El término “economía informal” abarca ambas perspectivas y se define como el conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto.

Una nueva recomendación de la OIT

Con respecto a los salarios mínimos, de acuerdo con la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204), adoptada recientemente, los países deberían extender progresivamente, en la legislación y en la práctica, a todos los trabajadores de la economía informal, la protección del salario mínimo a través del proceso de transición a la economía formal.

En algunos países, las disposiciones legales relativas a los salarios mínimos no se aplican a algunos trabajadores ocupados en el empleo informal, por ejemplo, cuando las empresas que emplean a menos de diez asalariados quedan excluidas de la legislación pertinente. No obstante, en la mayoría de los países el reto principal es el cumplimiento, más que el ámbito de cobertura legal.

En otros países, la situación es más ambigua. En Pakistán, por ejemplo, aunque los trabajadores de las empresas del sector informal o que tienen empleos informales no están expresamente excluidos del ámbito de aplicación de la legislación sobre el salario mínimo o las relaciones laborales, las partes interesadas han considerado tradicional y casi universalmente que la protección legal es aplicable sólo a los trabajadores ocupados en empresas del sector formal. Sin embargo, como una cuestión de interpretación de la legislación, es posible considerar que las leyes en vigor permiten incluir a los trabajadores ocupados en el empleo informal o que tienen empleos informales.

Véase también el **capítulo 7, sección 5**, sobre los efectos en el empleo formal y el empleo informal.

[Véase la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 \(núm. 204\).](#)

³⁴ Tesouro de la OIT.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Actualmente, la OIT está llevando a cabo diversas actividades sobre el tema de la transición de la economía informal a la economía formal.

4.6 ¿Cuál es la situación de los empleados del sector público?

En muchos países, los empleados del sector público están excluidos, total o parcialmente, del ámbito de aplicación de las leyes laborales, con inclusión de las disposiciones relativas a la fijación de salarios mínimos. Sin embargo, esto no significa que no se les aplique ningún salario mínimo, ya que pueden quedar amparados por las leyes o disposiciones administrativas, que a menudo incluyen escalas de remuneración. Las escalas salariales más bajas se suelen ajustar de manera que no fijen remuneraciones inferiores al salario mínimo.

Por ejemplo, en octubre de 2015, el Gobierno de Malasia anunció que a contar del 1 de julio de 2016 se pagaría un salario mínimo a los trabajadores del sector público. Este anuncio fue hecho independientemente del Consejo Nacional Consultivo sobre Salarios, órgano que se encarga normalmente de recomendar al Gobierno los niveles de salario mínimo para el sector privado.

Por el contrario, las leyes que regulan los salarios mínimos en algunos países establecen claramente que los trabajadores del sector público están incluidos en su ámbito de aplicación. Por ejemplo, la legislación de Bahamas sobre el salario mínimo se aplica a los trabajadores públicos. En efecto, la ley núm. 1 de 2002 de la Commonwealth de las Bahamas, relativa a los salarios mínimos, dispone que se ha de incluir en su ámbito a toda persona ocupada en cualquier tipo de empleo, inclusive al servicio de la Corona, representada por el Gobierno de las Bahamas³⁵.

Por lo tanto, una de las preocupaciones no es la exclusión total de estos trabajadores de cualquier mecanismo de fijación de salarios mínimos, sino más bien la posible inexistencia de consultas con los interlocutores sociales y en particular con las organizaciones representativas de los trabajadores interesados. Las disposiciones legales al respecto pueden variar según el país. Por ejemplo, la legislación japonesa establece la obligación de que los sindicatos del sector público sean consultados acerca de las cuestiones relacionadas con el salario. Este no es el caso de Chile, donde no hay una obligación legal de consultar a los sindicatos del sector público con respecto a cualquier tema del empleo, incluidos los salarios.

Otra área de preocupación es la influencia que un aumento en el salario mínimo podría tener sobre el gasto del sector público. Cuando aumenta el salario mínimo, también se producirá un aumento del salario de quienes ganan menos de la nueva tasa salarial propuesta. Ahora bien, en algunos casos los salarios mínimos se utilizan como factor multiplicador para determinar los salarios más altos dentro del sector público. En tales casos, el aumento del salario mínimo puede tener grandes repercusiones en el gasto público por concepto del pago de salarios en el sector.

³⁵ Ley núm. 1 de 2002, sobre salarios mínimos (*Minimum Wages Act*). Sección sobre aplicación de la ley, artículo 3, párrafo 1.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Véase más información sobre el salario mínimo para los trabajadores del sector público en el **Anexo 1**

[Para obtener información más detallada, véase el capítulo 2 del Estudio General de la OIT sobre los sistemas de salarios mínimos, realizado en 2014.](#)

Capítulo 5 - Fijación y ajuste de los niveles de salario mínimo

Índice

Resumen

5.1 ¿Qué es un enfoque equilibrado y basado en datos fácticos?

5.2 ¿Con qué frecuencia se deberían ajustar los salarios mínimos?

5.3 Necesidades de los trabajadores y sus familias

5.4 Factores económicos

5.5 Relación entre los salarios mínimos y los salarios medios

5.6 ¿Habría que utilizar una fórmula matemática?

5.7 Combinar los ajustes a corto plazo con una perspectiva a más largo plazo

Resumen

Establecer y ajustar los niveles salariales es tal vez la parte más difícil del proceso de fijación de los salarios mínimos. Si se establece un nivel demasiado bajo, el salario mínimo tendrá poco efecto en la protección de los trabajadores y sus familias contra el pago de salarios indebidamente bajos o la pobreza. Si se establece un nivel demasiado alto, los salarios mínimos serán poco respetados y/o tendrán efectos adversos en el empleo.

Hace falta adoptar un enfoque equilibrado y basado en datos fácticos que tenga en cuenta, por una parte, las necesidades de los trabajadores y sus familias y, por la otra, los factores económicos. Lograr un equilibrio adecuado entre estos dos tipos de consideraciones es esencial para asegurar que los salarios mínimos se adapten al contexto nacional, y que se tomen en cuenta tanto la protección efectiva de los trabajadores como el desarrollo de empresas sostenibles.

La adopción de un enfoque basado en datos fácticos también implica que se disponga de criterios claros para encauzar las discusiones sobre el nivel del salario mínimo, así como de indicadores estadísticos fiables que

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

sustenten adecuadamente los argumentos de los gobiernos y de los interlocutores sociales en el marco de sus deliberaciones. Entre los indicadores estadísticos comúnmente utilizados se incluyen el nivel general de los salarios y su distribución, la evolución y las diferencias entre las regiones por lo que se refiere al costo de la vida, así como los niveles nacionales o sectoriales de productividad del trabajo y las tasas de crecimiento económico.

Para mantener su pertinencia, los niveles de salario mínimo tienen que ser ajustados de vez en cuando. El no hacerlo puede dar lugar a que el poder adquisitivo de los trabajadores que ganan el mínimo se deteriore cuando se produzca un aumento de los precios de los bienes y servicios, o puede generar una mayor desigualdad salarial cuando el nivel general de los salarios aumente.

Dado que los efectos sociales y económicos de los salarios mínimos no son nunca totalmente predecibles, es esencial asegurar que el impacto de los ajustes del salario mínimo sea adecuadamente vigilado y estudiado.

Cuando se utilicen fórmulas matemáticas para ajustar periódicamente las tasas de salario mínimo, su uso debería ser objeto de consultas con los interlocutores sociales y no debería servir para sustituir el diálogo social.

5.1 ¿Qué es un enfoque equilibrado y basado en datos fácticos?

Se considera que un enfoque es equilibrado cuando tiene en cuenta, por una parte, las necesidades de los trabajadores y sus familias y, por la otra, los factores económicos. Tal enfoque combina a la vez los factores sociales y los factores económicos con el fin de encontrar un nivel salarial que beneficie a los trabajadores y a la sociedad, sin producir efectos negativos. Un enfoque equilibrado es indispensable, dado que el salario mínimo es una herramienta redistributiva que tiene a la vez beneficios y costos.

Si el nivel establecido es demasiado bajo, los salarios mínimos tendrán poco efecto en la protección de los trabajadores y sus familias contra el pago de salarios indebidamente bajos o frente a la pobreza. Si el nivel es demasiado alto, habrá un escaso cumplimiento de los salarios mínimos fijados o éstos tendrán efectos adversos en el empleo.

El enfoque equilibrado del Convenio núm. 131 de la OIT

La adopción de un enfoque equilibrado es un aspecto destacado del Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), el cual establece en su artículo 3 que:

Entre los elementos que deben tenerse en cuenta para determinar el nivel de los salarios mínimos deberían incluirse, en la medida en que sea posible y apropiado, de acuerdo con la práctica y las condiciones nacionales, los siguientes:

a) las necesidades de los trabajadores y de sus familias habida cuenta del nivel general de salarios en el país, del costo de vida, de las prestaciones de seguridad social y del nivel de vida relativo de otros grupos sociales;

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

b) los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo.

Se entiende que estos criterios no son exhaustivos.

Si bien es cierto que los factores económicos pueden limitar los aumentos del salario mínimo, en otros casos pueden proporcionar una oportunidad para aumentar el salario mínimo por encima del nivel indispensable para satisfacer las necesidades mínimas de supervivencia de los trabajadores y sus familias.

¿Cómo se puede asegurar que la fijación del salario mínimo esté basada en datos fácticos?

Aun cuando la fijación del salario mínimo es siempre el resultado de un proceso político, que incluye, en principio, la celebración de consultas exhaustivas con los interlocutores sociales, el establecimiento de un nivel salarial mínimo debería reposar en datos fácticos. A este respecto, es útil definir criterios objetivos. La importancia de la recopilación de estadísticas y otros datos para los estudios analíticos se destaca en la Recomendación núm. 135 y en el Convenio sobre estadísticas del trabajo, 1985 (núm. 160).

Cuando los gobiernos y los interlocutores sociales están de acuerdo sobre los criterios básicos que se proponen utilizar para ajustar el salario mínimo, la negociación de los aspectos detallados puede llevarse a cabo dentro de un marco común. La disponibilidad de datos también permite que los efectos de la tasa salarial mínima sean observados cuidadosamente al transcurrir el tiempo.

Estos efectos, medidos en el marco de un proceso de observación y vigilancia, pueden servir luego para fundamentar la siguiente serie de decisiones que los responsables de las políticas aplicarán para reevaluar el salario mínimo.

Los datos utilizados para este propósito deberían ser oportunos y exhaustivos y estar desglosados por sexo. Con el fin de evaluar la incidencia del salario mínimo, o de simular los efectos que un aumento podría tener en la economía, es necesario disponer de datos lo más representativos de la economía como sea posible.

- Más información sobre las encuestas

En muchos países, las encuestas de la fuerza de trabajo son suficientes para cumplir en general estos requisitos. En algunos casos, con la cooperación de las oficinas nacionales de estadística, las encuestas de la fuerza de trabajo pueden ser modificadas para incluir preguntas sobre los salarios o para llevar a cabo estudios de muestreo sobre una población específica (por ejemplo, los trabajadores domésticos migrantes), como se hizo recientemente en Namibia.

Es cierto que hay críticas con respecto a las encuestas de hogares, como las encuestas de la fuerza de trabajo, ya que son propensas a los errores de medición, en particular en lo que respecta a la información suministrada por los encuestados sobre sus ingresos, salarios y horas de trabajo. Otros estudios, como las encuestas de establecimientos, pueden complementar los análisis que se realicen utilizando las encuestas sobre la fuerza de trabajo.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Sin embargo, es importante tener en cuenta a los grupos que, con frecuencia, son excluidos de las encuestas de establecimientos, a saber, los trabajadores de la economía informal, las personas que trabajan por cuenta propia y, a menudo, las que se ocupan en pequeñas o medianas empresas. La no inclusión de estos grupos en las encuestas también los excluye de los análisis de datos que se realizarán posteriormente para establecer y ajustar el salario mínimo.

5.2 ¿Con qué frecuencia se deberían ajustar los salarios mínimos?

Qué dicen al respecto los convenios y recomendaciones de la OIT

Según el Convenio núm. 131, los salarios mínimos se deberían "ajustar de tiempo en tiempo" (artículo 4).

En la Recomendación sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 135), se aclara además que "las tarifas de los salarios mínimos deberían ajustarse de tiempo en tiempo para tomar en cuenta los cambios en el costo de la vida y otras condiciones económicas". En principio, el examen de las tarifas o tasas de los salarios mínimos podrá llevarse a cabo "sea a intervalos regulares o siempre que se considere apropiado en vista de las variaciones de un índice del costo de la vida".

Las ventajas de los ajustes a intervalos regulares

Los gobiernos y los interlocutores sociales pueden, en principio, ponerse de acuerdo para revisar el salario mínimo cada vez que lo consideren necesario. Sin embargo, al no haber una periodicidad preestablecida, tanto los trabajadores como los empleadores se verán afectados por una cierta incertidumbre.

Los trabajadores que perciben un salario mínimo no saben al cabo de cuánto tiempo la inflación de precios comenzará a menoscabar su poder adquisitivo, y por su parte los empleadores no saben cuándo podrían verse confrontados a un brusco aumento en sus costos de mano de obra. De hecho, se ha observado que en los países donde no hay una periodicidad fija para el ajuste, los salarios mínimos permanecen a veces sin ajustar durante períodos largos, hasta que bruscamente se determinan ajustes de cuantía considerable. Esto no sólo debilita la utilidad del salario mínimo, sino que también hace que para las empresas sea más difícil absorber los aumentos de los costos.

Una práctica más frecuente de los países es el ajuste de los salarios mínimos una vez al año. Algunos ajustan sus tasas mínimas cada seis meses, mientras que otros aplican intervalos de dos años. La periodicidad anual de los ajustes parece adecuada en los períodos de inflación baja o moderada, ya que proporciona a los trabajadores y los empleadores un margen de previsibilidad apropiado y permite una regularidad razonable, en consonancia con la evolución de las circunstancias económicas.

¿Qué se debe hacer si la inflación es elevada?

Los intervalos anuales permiten disponer de un buen grado de previsibilidad y aplicar ajustes coherentes, que pueden complementarse con ajustes más frecuentes cuando la inflación supera cierto umbral.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

En algunos países, cuando la inflación se acelera por encima de determinado umbral, se aplican de forma automática ajustes más frecuentes. En Francia, por ejemplo, el salario mínimo se incrementa automáticamente en un año determinado cada vez que la inflación de precios excede de 2 por ciento.

Sin embargo, la indexación automática por encima de un cierto nivel puede ser arriesgada y desatar una espiral inflacionaria de precios y salarios en situaciones que se caracterizan por un incremento drástico de la inflación.

5.3 Necesidades de los trabajadores y sus familias

Para que sean provechosos, los salarios mínimos tienen que fijarse en un nivel que permita sufragar las necesidades de los trabajadores y sus familias, teniendo en cuenta los factores económicos.

Determinar con precisión si las tasas salariales en vigor son suficientes para satisfacer las necesidades de los trabajadores y sus familias puede ser una tarea formidable. En primer lugar, las necesidades de los trabajadores y sus familias no pueden considerarse en abstracto, sino que deben entenderse en relación con el nivel de desarrollo económico y social de un país, teniendo en cuenta las opiniones de los interlocutores sociales. En segundo lugar, que un salario mínimo sea suficiente o no para cubrir las necesidades de una familia dependerá del tamaño de ésta, por lo que la situación de cada trabajador será diferente. Y dicha situación también dependerá de cuántos miembros del grupo familiar ganan el salario mínimo, y del costo de la vida a nivel local.

Por todas estas razones, habría que asegurar niveles de vida de un mínimo suficiente aplicando de forma combinada tasas salariales mínimas y medidas de orden social. En todo caso, se pueden utilizar algunos puntos de referencia a efectos de fijar los salarios mínimos.

Estimación de las necesidades absolutas y las necesidades relativas

Es posible hacer estimaciones absolutas de las necesidades de los trabajadores y sus familias a partir de la estimación del costo medio de un estilo de vida básico pero decente, para un trabajador y su familia, lo cual se logra adicionando los gastos de alimentación, vivienda y por otros conceptos esenciales, como la salud, la educación de los niños y la participación en la vida social de la comunidad. Tal es el enfoque que suele adoptarse para estimar las líneas de pobreza nacionales³⁶ o los umbrales del "salario digno".

Las necesidades relativas y las líneas de pobreza relativas se definen como proporción (a veces, el 60 por ciento) de los ingresos medios de los hogares. Las líneas de pobreza relativa captan mejor el costo de la inclusión social

³⁶ Los umbrales nacionales de pobreza pueden determinarse según diversos métodos. Algunos ejemplos se describen en Haughton, J. y Khandker, S.R.: *Handbook on poverty and inequality* (Banco Mundial, Washington D.C., Estados Unidos, 2009).

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

y la igualdad de oportunidades en un período y un espacio determinados³⁷ y por lo general son las que se prefieren en las economías más desarrolladas.

- Véanse en el **Anexo 2** más detalles sobre las necesidades de los trabajadores y sus familias

Ajustes con respecto al aumento de los precios

El aumento del nivel general de los precios y del costo de la vida es el criterio que se considera con más frecuencia para decidir los ajustes del salario mínimo. Esto se debe a que **la inflación reduce el valor real de los salarios mínimos a medida que transcurre el tiempo**. Un indicador que permite recoger los cambios en los precios es el índice de precios al consumidor (IPC). Este índice sigue la evolución temporal de los precios de una canasta de bienes y servicios comprados por los consumidores. El IPC está bien arraigado en la mayoría de los países. Las cifras mensuales suelen estar disponibles con considerable rapidez.

Sin embargo, puede darse que algunos países publiquen IPC diferentes. Por ejemplo, hay los que optan por calcular un IPC centrado en los hogares más pobres, ya que éstos se encuentran entre los grupos más propensos a ser afectados por el nivel del salario mínimo. En particular, este IPC reviste un interés especial en los casos en que los precios de los alimentos aumentan más rápidamente que los precios promedio, ya que los hogares pobres suelen gastar una mayor parte de sus ingresos en alimentos.

Habida cuenta de que la inflación de períodos anteriores no va necesariamente a repetirse en el futuro, una alternativa consiste en utilizar una previsión de tasa de inflación futura. Sin embargo, como ocurre con la mayoría de las previsiones, las estimaciones de la inflación futura son por lo general diferentes de las tasas de inflación efectivas. Es posible entonces introducir *a posteriori* un "ajuste correctivo" para los casos en que las estimaciones son significativamente diferentes de las tasas efectivas.

- Véanse en el **Anexo 3** más detalles sobre la relación entre la inflación y el valor real de los salarios mínimos

5.4 Factores económicos

Al fijar la cuantía del salario mínimo, los legisladores y otros responsables de las políticas deberían tener en cuenta los factores económicos. Si se fija un salario mínimo demasiado alto o un reajuste demasiado importante, ello puede tener repercusiones inesperadas, al aumentar considerablemente los costos de mano de obra que los empleadores deben pagar. A su vez, estos aumentos podrían provocar un brusco aumento de la inflación y los precios, lo que perjudicaría las exportaciones y reduciría el nivel de empleo. En cambio, si los salarios son demasiado bajos, se restringe el consumo interno de los hogares.

³⁷ Bradshaw, J., Chzhen Y., Main, G., Martorano, B., Menchini, L. y de Neubourg, C.: *Relative Income Poverty among Children in Rich Countries*. Innocenti Working Paper, UNICEF, Innocenti Research Centre (Florenia, Italia, enero de 2012). ISSN 1014-7837.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Según el Convenio núm. 131 de la OIT, entre los factores económicos que se han de tener en cuenta se incluyen "los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo". Otros factores económicos que pueden ser considerados son, por ejemplo, las cuestiones relacionadas con la competitividad, la inversión, los precios y el crecimiento económico³⁸.

La productividad del trabajo - Compartir los frutos del progreso

Al establecer y ajustar los salarios mínimos, los responsables de las políticas se refieren con frecuencia a la productividad del trabajo, indicador que proporciona información contextual sobre el valor de mercado de lo que produce un trabajador promedio en un país dado, en un contexto determinado por los niveles de capital y tecnología disponibles en ese país³⁹. Cuando los ajustes regulares se efectúan teniendo en cuenta la productividad del trabajo, se contribuye a asegurar que los trabajadores reciban una parte de los frutos del progreso.

La productividad media del trabajo en un país se mide generalmente calculando el PIB por trabajador, o el PIB por hora trabajada. Los datos sobre la productividad a nivel de sector también son útiles cuando los salarios mínimos se fijan en diferentes niveles, en diferentes sectores o industrias. Dicho esto, en algunos sectores la medición de la productividad del trabajo es problemática. Por ejemplo, la cuantificación del valor añadido en el sector de la educación o en el trabajo doméstico plantea dificultades considerables⁴⁰.

- Más información sobre salarios y productividad

En la práctica, en sus ajustes periódicos muchos países utilizan algunos indicadores indirectos, como el crecimiento del PIB o el crecimiento del PIB per cápita. En Brasil, la legislación dispone que los índices de la inflación de precios y del crecimiento del PIB deben incluirse en una fórmula matemática que permite calcular el ajuste del salario mínimo. En otros países, como Costa Rica, el salario mínimo se aumenta en función de la inflación, y se le añade un suplemento equivalente a una parte del crecimiento económico registrado en años anteriores.

Proporción de trabajadores afectados e impacto en la masa salarial

Otro indicador estadístico que debe considerarse es la proporción de trabajadores que, según toda probabilidad, serán afectados por la introducción de un salario mínimo o por el aumento (reajuste) del salario mínimo vigente. Este indicador refleja el impacto que el salario mínimo tendrá probablemente en la estructura global de los salarios y en la masa salarial.

Cabe prever que, si el aumento del salario mínimo es demasiado alto y se aplica a un gran número de trabajadores, el ajuste tenga un gran impacto en cuanto a los costos laborales medios y los empleadores se vean confrontados de pronto a la necesidad de pagar una masa salarial incrementada. A su vez, esta situación podría agravar la

³⁸ OIE: *El salario mínimo* (Resumen ejecutivo). Documento de orientación de la Organización Internacional de Empleadores, 2014.

³⁹ OCDE: *Measuring Productivity. OECD Manual, Measurement of aggregate and industry-level productivity growth* (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, París, 2001).

⁴⁰ Atkinson: *Atkinson Review: Final Report. Measurement of Government Output and Productivity and the National Accounts* (Palgrave Macmillan, Nueva York, 2005).

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

inflación de precios y/o reducir el nivel del empleo. Dado que el cumplimiento de las normativas salariales depende en parte del nivel del salario mínimo, es también muy probable que un nivel salarial mínimo demasiado alto podría entrañar un bajo nivel de cumplimiento.

La proporción de trabajadores así afectados se puede calcular a nivel nacional, regional o sectorial. El efecto del salario mínimo también se puede calcular para determinados grupos de trabajadores (desglosados, por ejemplo, por sexo, raza, etc.). Estos análisis desagregados permiten una comprensión más cabal de las distribuciones salariales específicas para cada segmento o categoría de trabajadores en la economía. También permiten una mejor comprensión de las características de las personas, las regiones o los sectores de la economía más propensos a ser afectados, incluso de manera desproporcionada, por la aplicación del salario mínimo.

- Véase en el **Anexo 4** más información sobre el impacto en los costos de mano de obra

Gestión de la demanda agregada: hay que encontrar el equilibrio adecuado

Para algunas empresas a título individual, el aumento de los salarios puede ser muy problemático. Al mismo tiempo, incluso durante períodos de dificultad económica, existen sólidas razones económicas y sociales que explican por qué los gobiernos pueden favorecer la aplicación de aumentos salariales en consonancia con el crecimiento medio de la productividad. Una de esas razones es que el aumento de la remuneración para los trabajadores que ganan bajos salarios puede conllevar un aumento de sus niveles de consumo y, en algunas circunstancias, redundar en una mayor demanda agregada. En cambio, si la masa salarial se empuja a niveles demasiado altos, el mayor costo del trabajo puede entrañar una baja de las exportaciones y de la inversión, y en último término, una caída de la demanda agregada.

Desde una perspectiva macroeconómica, el aumento de los salarios en una proporción más o menos igual a la tasa de crecimiento de la productividad a medio plazo, combinado con el cumplimiento del objetivo que haya fijado el Banco Central en cuanto a la tasa de inflación tolerable (o con alguna otra tasa reducida de inflación, en los casos en que no haya un objetivo explícito de inflación) debería garantizar la estabilidad de precios, asegurando así que la evolución salarial no provoque una deflación o una inflación excesivas.

5.5 Relación entre los salarios mínimos y los salarios medios

Un indicador estadístico útil y ampliamente utilizado es el ratio o relación entre el salario mínimo y la media o la mediana del salario. Dado que los salarios medios (promedio) se ven afectados por los valores extremos, la mediana de los salarios (también llamada “mediana salarial”)⁴¹ constituye un mejor punto de referencia, especialmente en los países donde predomina una alta desigualdad salarial. Este indicador muestra el nivel del salario mínimo en relación con el salario del “trabajador medio”, y (en la medida en que los salarios medios

⁴¹ La mediana de los salarios se refiere al valor que se encuentra en el punto medio de la distribución. Por ejemplo, en un país donde cinco personas ganan salarios mensuales de 5, 6, 7, 9 y 15 unidades, respectivamente, la mediana es 7.



Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

reflejan, al menos en parte, los niveles medios de productividad) también proporciona información sobre los factores económicos.

El primero de los gráficos que siguen muestra que, en las economías desarrolladas, el salario mínimo oscila por lo general entre el 35 y el 60 por ciento de la mediana del salario. El segundo gráfico muestra que, en los países en desarrollo, el ratio entre los salarios mínimos y la mediana de los salarios es con frecuencia más alto. Esto podría obedecer a que en los países en desarrollo el trabajador en la mediana salarial suele percibir una remuneración relativamente baja. Por lo tanto, las consideraciones relacionadas con las necesidades de los trabajadores y sus familias conducen a veces a calcular ratios con respecto al salario mínimo más altos que en los países desarrollados.

Si bien estos indicadores pueden ser útiles para evaluar los niveles de salario mínimo, deberían complementarse con análisis más refinados a nivel de cada país. Los ratios nacionales también deberían calcularse a nivel desglosado por sector, sexo y región, con el fin de identificar a los grupos o las regiones con mayores probabilidades de ser afectados por la aplicación de un salario mínimo.

También hay que señalar que estos ratios pueden ser engañosos cuando se interpretan demasiado literalmente. El gráfico siguiente muestra, por ejemplo, que los salarios mínimos son relativamente altos en Francia, lo que puede sugerir que también tiene efectos mayores sobre los costos laborales que en otros países. La realidad es que, hasta cierto punto, el costo de los salarios mínimos en Francia es atenuado mediante la reducción de las contribuciones a la seguridad social que pagan los empleadores que contratan a trabajadores con el salario mínimo.

- Más precauciones y advertencias

Al calcular el ratio entre el salario mínimo y el salario medio es importante comparar el salario mínimo mensual de los trabajadores empleados en horarios normales, a tiempo completo (o según modalidades equivalentes al tiempo completo).

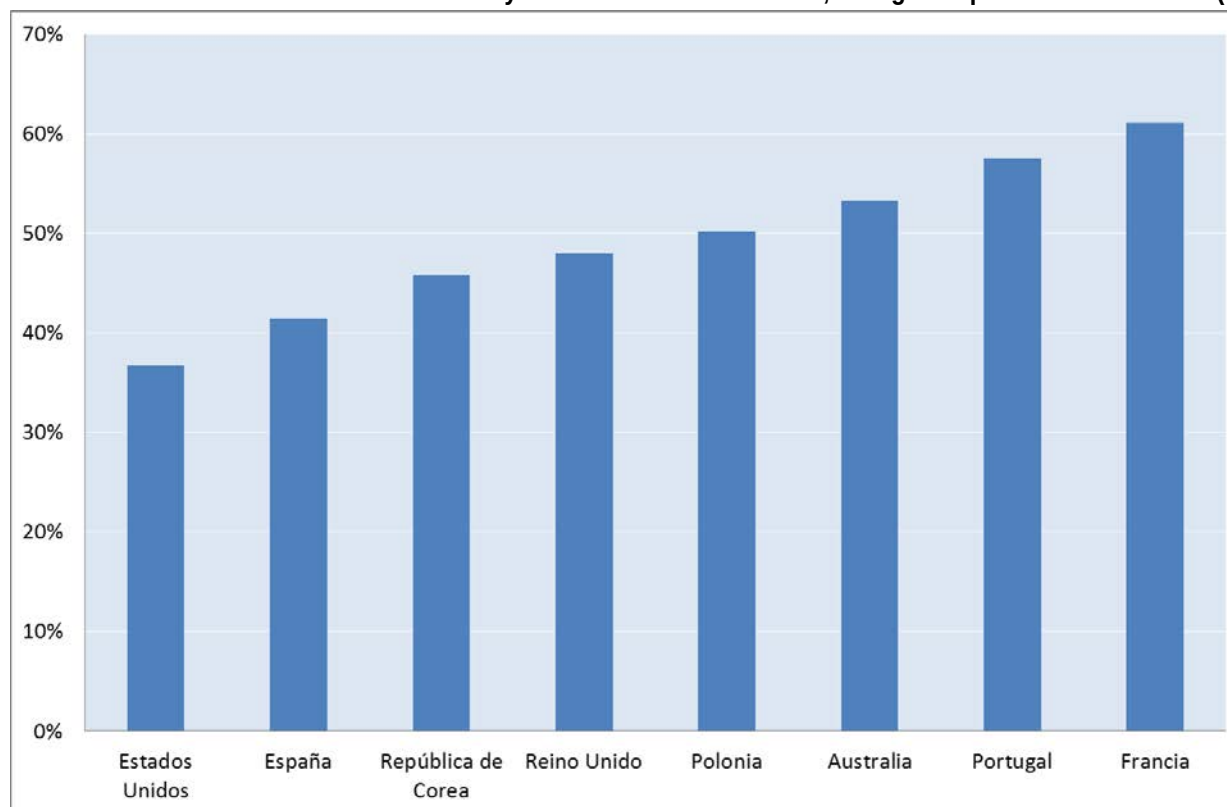
Los datos sobre el salario medio de todos los trabajadores muestran que éste tiende a ser menor que el salario medio de los trabajadores empleados a tiempo completo o según modalidades equivalentes al tiempo completo, ya que en el grupo de todos los trabajadores hay variaciones en cuanto al número de horas trabajadas. La diferencia dependerá del porcentaje de personas que trabajan menos del tiempo completo.

Además, la relación entre el salario mínimo y el salario medio debería interpretarse con cautela. Por ejemplo, en algunos sectores el salario medio puede estar muy cerca del salario mínimo que se aplica en sectores en los que predomina la contratación según el salario mínimo. Tal es el caso de Camboya, donde el salario mínimo se establece exclusivamente para la industria textil y donde, con la excepción de unos pocos directivos, la mayoría de los trabajadores ganan el salario mínimo. En estas circunstancias, el salario mínimo establece de hecho el nivel del salario medio en el sector.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

En todos los casos, la utilización del ratio entre el salario mínimo y el salario medio requiere de un análisis adicional. En las economías emergentes y en desarrollo, donde los trabajadores asalariados representan una proporción menor del empleo total, dado que la economía informal es generalmente más grande, puede haber una desconexión entre el salario medio de los trabajadores que están en principio protegidos legalmente por el salario mínimo y el salario medio de todos los trabajadores considerados conjuntamente.

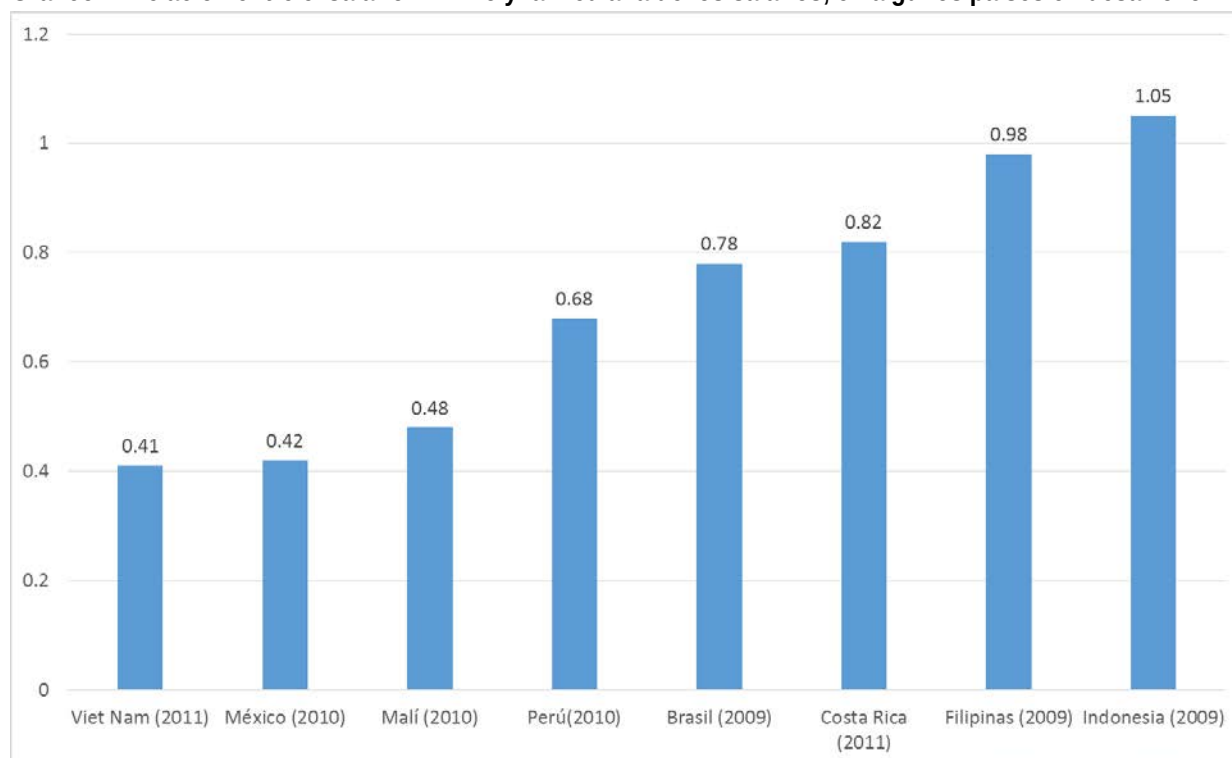
Gráfico 1. Relación entre el salario mínimo y la mediana de los salarios, en algunos países desarrollados (2014)



Fuente: OCDE: "Earnings: Minimum wages relative to median wages", en Employment and Labour Market Statistics - Estadísticas sobre el Empleo y el Mercado Laboral (base de datos de la OCDE), 2015.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Gráfico 2. Relación entre el salario mínimo y la mediana de los salarios, en algunos países en desarrollo



Nota: El análisis se ha basado en datos de encuestas de hogares y de la fuerza de trabajo.

Fuente: Rani, U., Belser, P., Oelz, M. y Ranjbar, S., op. cit.

5.6 ¿Habría que utilizar una fórmula matemática?

Algunos países han adoptado una fórmula matemática para el ajuste periódico de los salarios mínimos. Esto puede aumentar la previsibilidad, evitar la necesidad de negociar el ajuste cada año o eliminar la posibilidad de que se decidan aumentos repentinos o extraordinariamente grandes motivados por factores políticos, más bien que técnicos.

Ahora bien, si se utilizan fórmulas matemáticas, éstas deberían adoptarse en el marco de consultas exhaustivas con los interlocutores sociales.

¿Es una buena idea la indexación?

Si los salarios mínimos son reajustados automáticamente al alza para compensar la inflación de un período transcurrido, la indexación (o también “indización”) permitiría, en principio, garantizar el nivel o valor real de los salarios mínimos (poder adquisitivo).

Sin embargo, los mecanismos de indexación de este tipo han sido cuestionados en el último tiempo, ya que se considera que introducen una “inercia inflacionaria” en algunas circunstancias. Es decir, el fenómeno de

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

reproducción de la inflación pasada de los salarios y otros precios puede convertirse en un obstáculo para la reducción de la tasa de inflación en curso.

Durante el decenio de 1980, países europeos como Dinamarca, Austria, Bélgica, Italia y Francia modificaron o incluso eliminaron este nexo formal⁴². Al mismo tiempo, un proceso similar tuvo lugar en los países de América Latina que estaban sufriendo tasas de inflación mucho más altas. Desde entonces, los países tienden a ser más cautelosos a la hora de adoptar fórmulas matemáticas para reajustar automáticamente los salarios mínimos.

Fórmulas más complejas

Valga señalar que un salario mínimo que se ajusta sólo sobre la base de un cambio en el costo de la vida se convertiría en un salario mínimo constante en términos reales, y que las personas que ganaran el salario mínimo no verían un incremento en sus salarios reales, incluso en circunstancias de crecimiento económico. De ahí que la mayoría de los países que utilizan una fórmula para el cálculo del salario mínimo también incluyen otros factores económicos, como el crecimiento de la economía o el aumento de la productividad laboral.

A continuación ofrecemos algunos ejemplos de países que han adoptado una fórmula de salario mínimo. Estos ejemplos ilustran la diversidad de criterios utilizados para determinar los ajustes del salario mínimo.

- Brasil

En Brasil, la legislación dispone que los ajustes del salario mínimo serán determinados por una fórmula que tiene en cuenta la inflación pasada y el crecimiento del PIB. Con respecto a la inflación, la fórmula toma en consideración la inflación acumulada durante el año anterior (t-1); en cuanto al PIB, habida cuenta del retraso en la recepción de los resultados finales, se aplica la tasa de aumento del año t-2 (dos años antes).

La fórmula utilizada en Brasil para determinar los ajustes salariales (en que SM es el salario mínimo e IPC el índice de precios al consumidor) es la siguiente:

$$\Delta \text{ SM } t = \Delta \text{ IPC } t-1 + \Delta \text{ PIB } t-2$$

La ley establece que esta fórmula debe revisarse cada cuatro años. Tras su adopción en 2008, la fórmula ha sido revisada en 2012 y 2016.

- Costa Rica

En Costa Rica, el Gobierno y los interlocutores sociales acordaron en 2012 una nueva fórmula de cálculo del salario mínimo. Esta fórmula contiene un componente de inflación, así como un componente relacionado con el crecimiento. El componente de inflación considera la inflación prevista, a la que se aplica una corrección *a posteriori* del valor estimado. El componente relacionado con el crecimiento incorpora entre un 20 y un 40 por ciento de crecimiento medio del PIB per cápita durante los cinco años anteriores (con un retraso de un año). La

⁴² Eyraud F. y Saget, C. *The fundamentals of minimum wage fixing* (Ginebra, OIT, 2005).

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

determinación final del componente relativo a la producción es un tema para las negociaciones entre los interlocutores sociales en el marco de la comisión tripartita del salario mínimo.

Por lo tanto, la fórmula de Costa Rica es la siguiente:

$$\Delta \text{ SM} = \Delta \text{ previsto del IPC (+ factor de corrección) + (20\% -40\%) * } \Delta \text{ PIB per cápita}$$

La aplicación de esta fórmula está supeditada a ciertas situaciones en la economía y el mercado laboral. El componente de la inflación no se introduce automáticamente cuando la inflación se acelera (es decir, cuando la inflación efectiva supera a la inflación prevista en más de un 1 por ciento). Además, el componente del crecimiento económico tampoco se aplica automáticamente cuando se produce alguna de las siguientes situaciones: la tasa de desempleo es superior al 8 por ciento; ha habido un crecimiento económico negativo durante cuatro trimestres sucesivos; o ha habido una variación de más del 15 por ciento (sea positiva o negativa) en el tipo de cambio entre los ajustes del salario mínimo.

Cuando se produce cualquiera de las situaciones específicas antes señaladas, se invita a los interlocutores sociales a recomendar el ajuste definitivo, teniendo en cuenta las circunstancias particulares del caso.

- Malasia

En el caso de Malasia, la tasa del salario mínimo se establece utilizando una combinación de varios indicadores socioeconómicos agrupados ya sea como criterios de base o como criterios de ajuste. Los criterios de base son el llamado “ingreso de umbral de la pobreza” (IUP en nuestro texto) por trabajador y la mediana de los salarios. El IUP se utiliza para tener en cuenta el costo de la vida básico por trabajador miembro de un hogar, mientras que la mediana de los salarios de la mitad inferior de los asalariados en el sector privado refleja la capacidad de las empresas para remunerar a sus trabajadores. Estos dos elementos se promedian entonces para representar el piso o nivel salarial básico. El piso salarial se pondera entonces con los criterios de ajuste. En este segundo grupo de criterios se incluyen los siguientes: aumento de la productividad laboral, variación porcentual del índice de precios al consumidor (IPC) y la tasa real de desempleo, como se ilustra a continuación:

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

$$MW_i = Avg \left(\frac{PLI_i}{Avg \text{ workers per household}} + Median wage_i \right) \times \left[1 + \left(\frac{P_i}{100} \right) + \left(\frac{CPI_i}{100} \right) - \left(\frac{UE_i}{100} \right) \right]$$

$$SM_i = \text{Prom. (IUP}_i + \text{Mediana de salarios}_i) \times \left[1 + \left(\frac{P_i}{100} \right) + \left(\frac{IPC_i}{100} \right) - \left(\frac{TD_i}{100} \right) \right]$$

Prom. trabajadores por hogar

En que:

SM = Salarios mínimos

IUP = Ingreso de umbral de pobreza

P = Aumento de productividad (%)

IPC = Índice de precios al consumidor (% de variación)

TD = Tasa real de desempleo (%) = (Tasa de desempleo - 4%)

i = Región (Península de Malasia, Sabah y Sarawak)

- Francia

En Francia, los ajustes anuales del salario mínimo están vinculados con la evolución del IPC, así como con el aumento del poder adquisitivo del salario básico por hora de los trabajadores manuales (obreros). El ajuste del salario mínimo se lleva a cabo cada mes de enero, e incorpora la variación del IPC durante 12 meses (entre noviembre del año t-2 y noviembre del año t-1).

La revisión anual del salario mínimo también incorpora la mitad del aumento anual de la tasa salarial básica por hora de los trabajadores manuales (entre septiembre de t-2 y septiembre de t-1), utilizando los resultados de una encuesta específica realizada trimestralmente por el Ministerio de Trabajo.

La fórmula de Francia es:

$$\Delta SM_t = \Delta IPC \text{ nov. } t-2 / \text{ nov. } t-1 + 0.50 * \Delta \text{ salario hora obreros sept. } t-2 / \text{ sept. } t-1$$

El salario mínimo en Francia también tiene una garantía automática en relación con la evolución de los precios: el salario mínimo se ajusta cada vez que el índice de precios aumenta en un 2 por ciento o más en el período transcurrido desde el ajuste anterior.

Además de este cálculo matemático de los ajustes del salario mínimo, Francia también tiene un componente discrecional que permite introducir un porcentaje adicional al aumento final. Desde 2009, una comisión de

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

expertos independientes recomienda si hay margen para un aumento adicional (el “empujoncito”) en función del contexto económico.

- Países Bajos

Los Países Bajos ajustan su salario mínimo dos veces al año (el 1 de enero y el 1 de julio), en consonancia con la evolución del promedio ponderado de los salarios negociados colectivamente. Es importante observar que los salarios mínimos también determinan el nivel de las prestaciones mínimas de la seguridad social, lo que ha obligado a considerar el riesgo de que los aumentos del salario mínimo pudieran entrañar un aumento correlativo de la carga fiscal.

Por esta razón, en 1993 se estableció una condición para los reajustes del salario mínimo, a saber, que si la relación (ratio) entre personas inactivas y personas económicamente activas excede un umbral de 82,6 por ciento, no puede haber ningún aumento. Se definen como “inactivas” aquellas personas que reciben prestaciones, con inclusión de la pensión de vejez suministrada por el Estado, mientras que se consideran “activas” las personas con empleo, incluidos los trabajadores autónomos y los trabajadores a tiempo parcial. Además, la ley estipula que cada cuatro años se debe proceder a una evaluación del mecanismo. A pesar de estos criterios muy claros, en la práctica el salario mínimo se ha congelado incluso en situaciones en las que no se ha rebasado el umbral de la relación entre inactivos y activos (entre julio de 2003 y enero de 2006).

Véase W. Salverda: "The Netherlands: Minimum wage fall shifts focus to part-time jobs", en Vaughan Whitehead (coordinador de la publicación) *The minimum wage revisited in the enlarged EU* (OIT y Edward Elgar Publishing, 2010).

Téngase en cuenta que es casi imposible incorporar en una fórmula matemática todas las consideraciones esenciales. No es raro, por tanto, que la aplicación de una fórmula esté supeditada a una serie de condiciones y situaciones, o que, además de la fórmula y de otras consideraciones, haya margen para el diálogo social o para llegar a una decisión diferente sobre la base de consideraciones políticas.

5.7 Combinar los ajustes a corto plazo con una perspectiva a más largo plazo

En los ajustes periódicos se observa una tendencia a concentrarse en los indicadores de corto y mediano plazo. Habitualmente, en los ajustes del salario mínimo se va a dar mucho peso a un conjunto limitado de factores, como la inflación de los precios o el crecimiento económico.

Si bien este enfoque es natural, las autoridades encargadas de la fijación de los salarios mínimos también deberían tener en cuenta la perspectiva a más largo plazo.

Entre los objetivos a largo plazo pueden considerarse los siguientes: llegar a determinar un nivel de salario mínimo que sea suficiente para cubrir las necesidades básicas de una trabajadora o un trabajador y su familia (nivel que

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

será revisado periódicamente para tener en cuenta la evolución económica); asegurar que el salario mínimo se aplique efectivamente, y que el incumplimiento se reduzca al mínimo; y alcanzar una amplia cobertura entre los trabajadores asalariados. También es provechoso contextualizar la política de salario mínimo en el marco de una perspectiva económica más amplia, en la que los factores económicos son afectados por cambios estructurales.

Tener una estrategia para el mediano plazo

Muchos países han descubierto que existe una brecha entre las necesidades legítimas de los trabajadores y sus familias, por una parte, y lo que la economía es capaz de pagar en términos de salario mínimo. De hecho, no será posible colmar esta brecha en un solo ajuste del salario mínimo, al menos no sin provocar efectos económicos adversos.

Esto sugiere que debería fijarse un objetivo a mediano o largo plazo para esta política, es decir, habría que eliminar esta brecha gradualmente en cada ajuste sucesivo. Este enfoque se ha utilizado también, por ejemplo, en el sector del trabajo doméstico (véase el capítulo 8).

Asimismo, es importante vigilar la aplicación efectiva de la política. La puesta en práctica de un seguimiento eficaz es determinante para la implementación exitosa del salario mínimo.

Por lo tanto, las autoridades de fijación del salario mínimo deberían encargarse de vez en cuando la preparación de informes que describan detalladamente las inspecciones realizadas con respecto a los salarios mínimos, los casos de incumplimiento detectados y las medidas adoptadas para corregir tales situaciones. Es importante que las autoridades y/u organismos encargados de la fijación de salarios mínimos sepan si sus decisiones tienen un impacto real en el terreno.

Capítulo 6 - ¿Cómo hacer cumplir el salario mínimo?

Índice

Resumen

6.1 La necesidad de un enfoque integral

6.2 Medición del incumplimiento

6.3 Información y sensibilización

6.4 Papel de las organizaciones de empleadores y de trabajadores

6.5 La inspección del trabajo

6.6 Sistemas de sanciones disuasorias

6.7 Recuperación de los salarios adeudados y protección contra la persecución

6.8 Transición a la economía formal

6.9 Programas públicos de empleo

6.10 Cadenas mundiales de suministro

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Resumen

En algunos países, más de la mitad de todos los trabajadores que tienen derecho al salario mínimo cobran en realidad menos del mínimo legal.

El nivel elevado de las altas de incumplimiento tiene consecuencias negativas no sólo para los trabajadores y sus familias, cuyos derechos no son respetados, sino también para los empleadores que acatan las normativas, ya que las empresas que no las cumplen consiguen una ventaja de costos ilegítima.

Esta situación se puede remediar mediante la aplicación de una serie de medidas que favorecen la aplicación, entre las que figuran las siguientes:

- Campañas de información y sensibilización
- Actividades de formación para los representantes de los empleadores y de los trabajadores
- Medidas de empoderamiento que capaciten a los trabajadores para reclamar sus derechos a través de quejas individuales y diversas acciones colectivas
- Medidas para impulsar la transición de la economía informal a la economía formal
- Realización de inspecciones del trabajo focalizadas
- Aplicación de sanciones disuasorias para evitar el incumplimiento
- Aplicación de prácticas de control y compra responsable por las cadenas mundiales de suministro
- Creación de programas públicos de empleo que paguen salarios mínimos

El grado de incumplimiento también puede variar en función del diseño de las políticas de salario mínimo y del número de tasas salariales en vigor, y también depende de la eficacia de todo el proceso de diseño e implementación de dichas políticas, desde la etapa misma de fijación de una estructura y un nivel adecuados, en plena consulta con las organizaciones de los empleadores y de los trabajadores.

Por todo ello, es indispensable adoptar un enfoque integral.

6.1 La necesidad de un enfoque integral

La adopción de un enfoque integral es indispensable, debido a que el grado de cumplimiento es afectado por el nivel en que se fijan los salarios mínimos con respecto al nivel de los salarios medios, así como por factores institucionales.

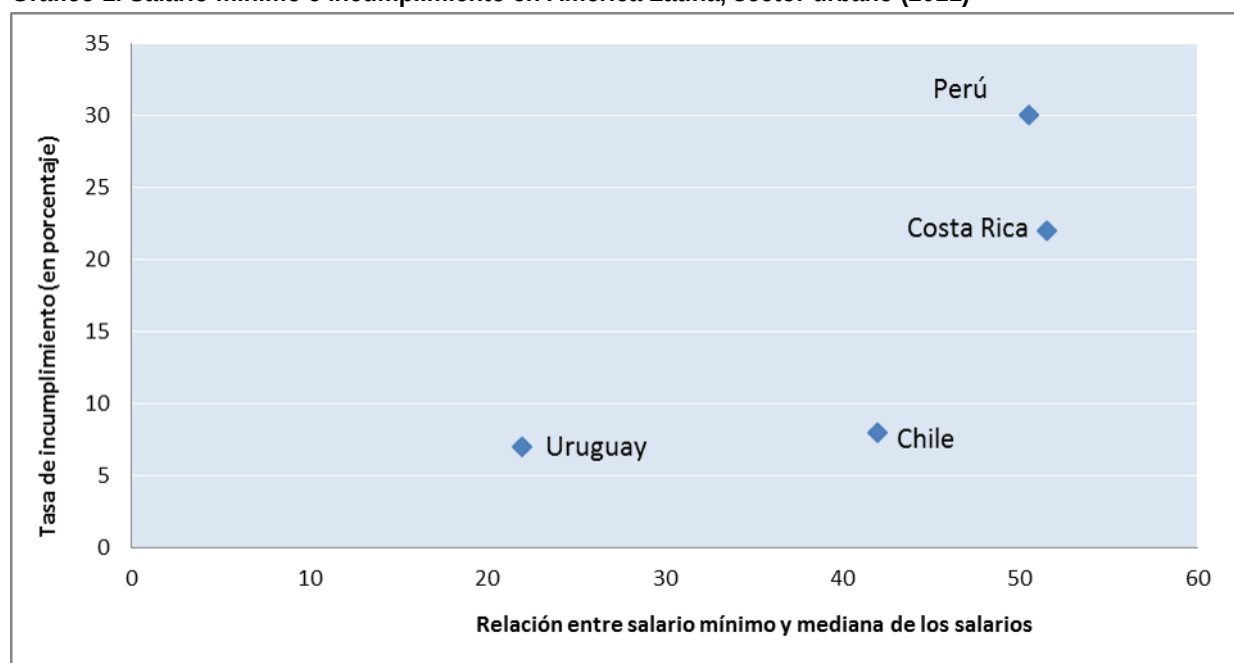
El gráfico 1 muestra que el incumplimiento es mayor en Perú y Costa Rica, donde los salarios mínimos son más altos, que en Uruguay y Chile. Sin embargo, los factores institucionales también influyen: aunque el nivel de los salarios mínimos es similar en Perú y Costa Rica, el incumplimiento es en cambio sustancialmente mayor en Perú.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

En el caso de Uruguay y Chile, aunque en ambos países el grado de incumplimiento es relativamente bajo, el salario mínimo es sin embargo sustancialmente mayor en Chile⁴³.

Cuando los salarios mínimos son muy bajos, lo natural es que sólo unos pocos trabajadores ganen menos que el mínimo. Así, la cuestión del cumplimiento se convierte en un problema grave únicamente cuando los salarios mínimos son verdaderamente sustanciales.

Gráfico 1. Salario mínimo e incumplimiento en América Latina, sector urbano (2011)



Fuente: Marinakis, op. cit. (2014).

¿Cómo se pueden fortalecer los factores institucionales?

El Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), establece que “deberán adoptarse medidas apropiadas, tales como inspección adecuada, complementada por otras medidas necesarias, para asegurar la aplicación efectiva de todas las disposiciones relativas a salarios mínimos” (artículo 5).

La Recomendación sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 135), sugiere que entre tales medidas se incluyan las siguientes:

“a) dar publicidad a las disposiciones sobre salarios mínimos, adaptadas, cuando así se requiera, a las necesidades de personas analfabetas, o a los idiomas o dialectos de los trabajadores que necesiten protección;

⁴³ Marinakis, A. (coordinador de la publicación): *Incumplimiento con el salario mínimo en América Latina. El peso de los factores económicos e institucionales*, (OIT, Santiago de Chile, 2014).

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

- b) utilizar un número suficiente de inspectores adecuadamente preparados y dotados de los poderes y facilidades necesarios para cumplir con sus funciones;
- c) imponer sanciones adecuadas a la infracción de las disposiciones sobre salarios mínimos;
- d) simplificar las disposiciones y procedimientos legales y otros medios adecuados con el fin de capacitar a los trabajadores para que puedan ejercer de manera efectiva sus derechos en virtud de las disposiciones sobre salarios mínimos, incluido el derecho a percibir las sumas que se les deban cuando se les hayan pagado salarios inferiores a los que les correspondían;
- e) asegurar la participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores en la aplicación de las medidas destinadas a proteger a los trabajadores contra los abusos; y
- f) proteger adecuadamente a los trabajadores contra las represalias.”

El grado de cumplimiento también puede reducirse como consecuencia de la complejidad excesiva de los sistemas de salario mínimo. Las actividades de sensibilización y de inspección del trabajo son más fáciles en los países que han adoptado sistemas de salario mínimo relativamente más simples, en vez de mecanismos de salarios mínimos por sector u ocupación demasiado complejos y con muchas tasas salariales. Es evidente que la multiplicidad de las tasas salariales aumenta las dificultades para comunicar e inspeccionar los salarios mínimos.

6.2 Medición del incumplimiento

Con el fin de diseñar, poner en funcionamiento y aplicar estrategias y medidas eficaces para el cumplimiento y la ejecución de las normativas es importante analizar el alcance y las modalidades del problema del incumplimiento, con el máximo nivel de detalle que permitan los datos disponibles. Esto reviste interés no sólo para mejorar la eficacia de las intervenciones, sino también para tomar decisiones estratégicas en cuanto a la asignación de los recursos públicos disponibles.

Entre los aspectos que se pueden estudiar figuran los diferentes grados de incumplimiento en función de las distintas zonas, tanto urbanas como rurales, del tipo de economía, formal o informal, de los diferentes sectores de actividad y de ocupación, y del tamaño de la empresa, y las distintas formas en que el incumplimiento afecta a las mujeres y los hombres. En las evaluaciones de las diferencias en cuanto al cumplimiento también se puede examinar la situación de los grupos más vulnerables a la discriminación en el trabajo, como los pueblos indígenas y tribales, las minorías étnicas, los migrantes o las personas con discapacidad.

El grado de incumplimiento puede estimarse de tres maneras:

- El primer método, que se utiliza ampliamente en estudios empíricos, consiste en calcular a partir de datos estadísticos el porcentaje de trabajadores que ganan menos del salario mínimo legal en diferentes puestos de trabajo y sectores. Este método proporciona estimaciones aproximadas y contiene un margen de error de medición.



Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

- Un segundo mecanismo de medición examina las infracciones de las leyes sobre salarios mínimos detectadas durante las inspecciones de trabajo. Sin embargo, los análisis basados en la inspección de trabajo sólo pueden arrojar resultados parciales, ya que se refieren exclusivamente a los casos detectados.
- Un tercer método podría ser el análisis del número de quejas presentadas por los trabajadores a los organismos de seguridad y los tribunales. Sin embargo, es difícil obtener los datos administrativos necesarios; a esto se añade el hecho de que no todas las personas cuya remuneración es inferior al salario mínimo legal presentan las quejas previstas por la ley.

Ejemplo de aplicación de la metodología estadística⁴⁴

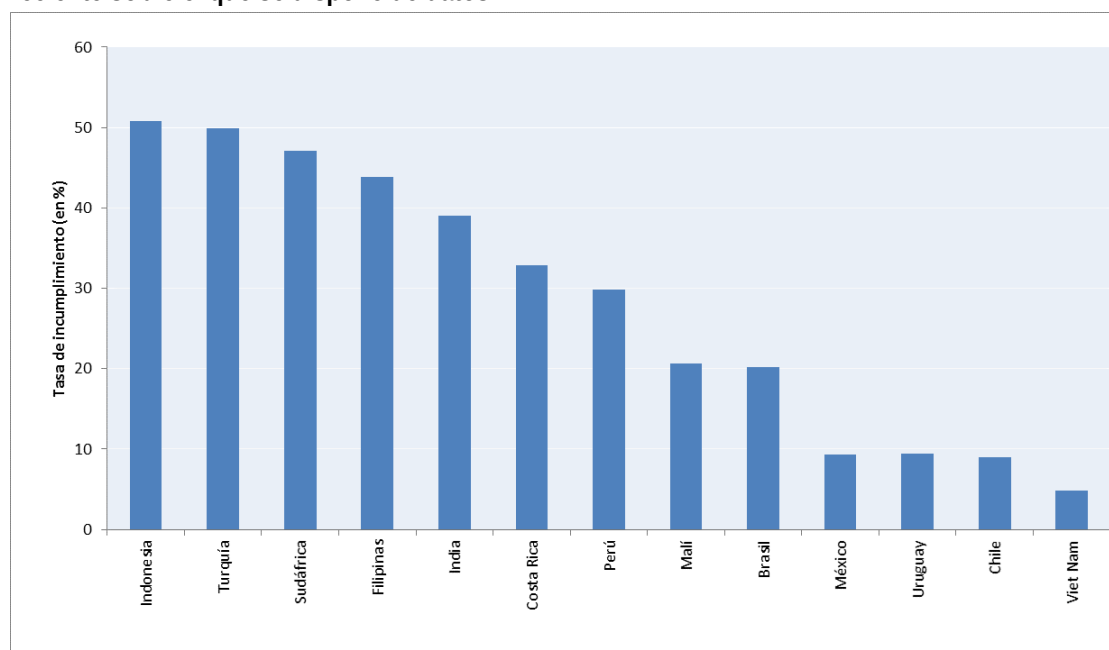
Los gráficos incluidos a continuación, que se han preparado utilizando el primer método, proporcionan una estimación de la proporción de trabajadores protegidos legalmente que ganan menos del salario mínimo legal; en la estimación se han tenido en cuenta los datos imperfectos sobre sus horas de trabajo. La información sobre los salarios proviene de las encuestas de hogares o de la fuerza de trabajo, y los salarios se comparan con los salarios mínimos legales aplicables. Dicho método hace posible la comparación entre países y a lo largo del tiempo. Sin embargo, hay que tener en cuenta que sólo se trata de estimaciones estadísticas.

Calculadas con un procedimiento de este tipo, las tasas de cumplimiento varían considerablemente de un país a otro. El gráfico 2 muestra que la proporción de trabajadores que, pese a estar amparados por la normativa, ganan menos del salario mínimo legal varía desde menos del 10 por ciento en Vietnam, Chile, Uruguay o México, hasta aproximadamente el 50 por ciento en Turquía o Indonesia.

⁴⁴ Rani, U., Belser, P., Oelz, M. y Ranjbar, S.: "Cumplimiento y cobertura del salario mínimo en países en desarrollo", en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 132, núm. 3-4, diciembre de 2013, páginas 425-457.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Gráfico 1. Tasa de incumplimiento (porcentaje de trabajadores que ganan menos del salario mínimo), en el año más reciente sobre el que se dispone de datos



Fuentes: Rani, U., Belser, P., Oelz, M. y Ranjbar, S., op. cit. (2013); y Marinakis, op. cit. (2014).

Diferencias entre los grupos de población

En cada país se observan diferencias significativas en las tasas de incumplimiento, entre los diferentes grupos de la población.

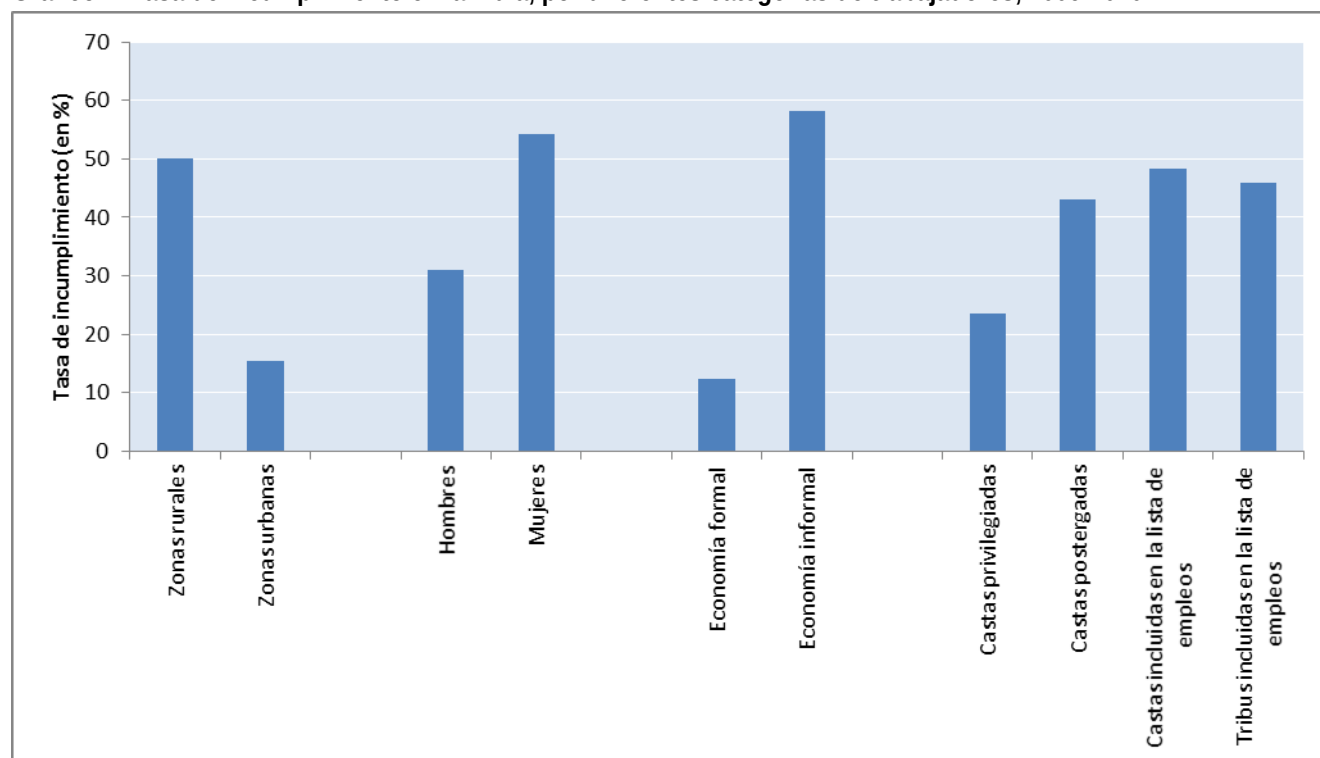
El caso de la India ilustra una situación común en todos los países: el incumplimiento está más extendido en las zonas rurales que en las urbanas, y en la economía informal que en la economía formal. Además, las mujeres suelen tener más probabilidades de ser mal pagadas que los hombres, situación en la que también se encuentran los grupos étnicos o sociales desfavorecidos, como las castas y las tribus incluidas en la lista oficial de empleos cubiertos por la Ley de Salarios Mínimos de la India (gráfico 3).

Del mismo modo, si observamos el incumplimiento en los diferentes sectores e industrias, notamos que en el caso de Sudáfrica el incumplimiento es particularmente alto en la construcción y la agricultura (gráfico 4).

En cuanto a la tasa de incumplimiento por tamaño de la empresa, el caso de Costa Rica muestra que el incumplimiento tiende a ser mayor entre las empresas más pequeñas que entre las grandes empresas (gráfico 5).

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

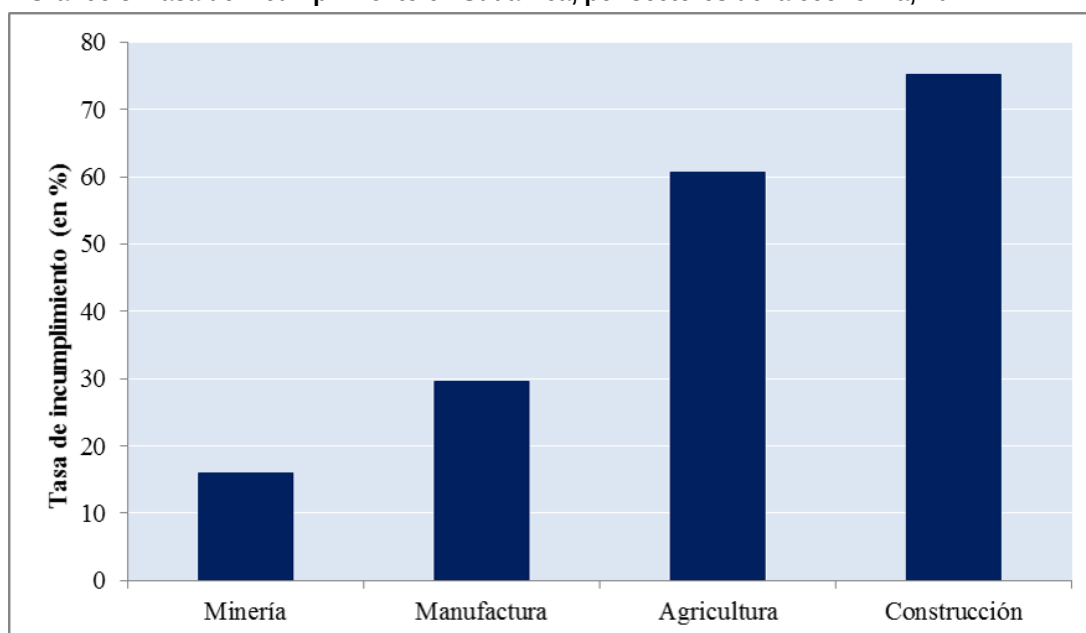
Gráfico 2. Tasa de incumplimiento en la India, por diferentes categorías de trabajadores, 2009-2010



Fuente: Rani, U., Belser, P., Oelz, M. y Ranjbar, S., op. cit.

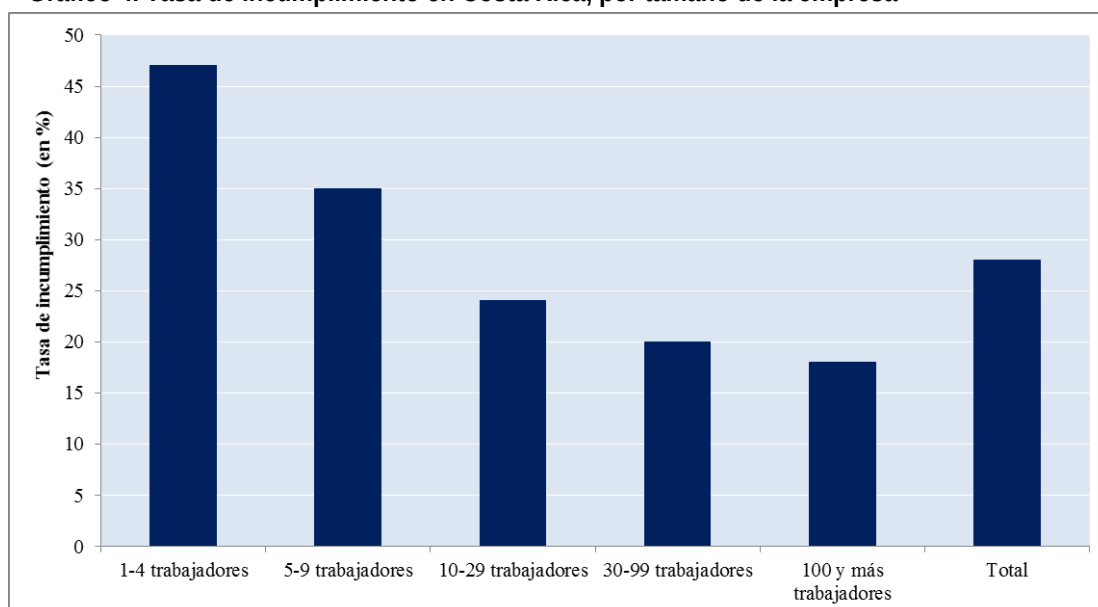
Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Gráfico 3. Tasa de incumplimiento en Sudáfrica, por sectores de la economía, 2011



Fuente: Rani, U., Belser, P., Oelz, M. y Ranjbar, S., op. cit.

Gráfico 4. Tasa de incumplimiento en Costa Rica, por tamaño de la empresa



Fuente: OIT, a partir de datos de encuestas de la población activa.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

6.3 Información y sensibilización

Importancia de la sensibilización

Una medida esencial consiste en poner a disposición de los empleadores y de los trabajadores, así como del público en general, la información relativa a los salarios mínimos aplicables. Junto con la información sobre las tasas aplicables, debería fomentarse la toma de conciencia acerca de las sanciones que pueden imponerse en caso de incumplimiento. Además, la formulación de argumentos convincentes y un discurso público favorable pueden ser parte de la construcción de una "cultura de cumplimiento"⁴⁵.

Por ejemplo, en la República Unida de Tanzania se mostró que los trabajadores que conocían sus derechos y atribuciones legales también tenían más probabilidades de recibir un salario acorde con tales derechos⁴⁶. Un estudio de evaluación sobre la aplicación de Ley de Salarios Mínimos de la India (de 1948) en la industria del corte y la trituración de piedras del estado de Karnataka, realizado en 2007-2008, reveló que sólo el 30 por ciento de los empleadores entrevistados conocía la citada Ley. Entre los trabajadores, sólo el 8,4 por ciento conocía la existencia de la Ley de Salarios Mínimos y el 18,5 por ciento sabían que existía una autoridad de control⁴⁷.

¿Cómo dar a conocer los salarios mínimos?

Las actividades de sensibilización y las estrategias de difusión de información emprendidas y aplicadas por los gobiernos y los interlocutores sociales pueden apoyarse en una variedad de medios, incluyendo la divulgación a través de Internet, de la televisión y de la radio. Proporcionar información y asesoramiento a los trabajadores y los empleadores es también una de las principales funciones de las inspecciones de trabajo.

En el Reino Unido, por ejemplo, cuando se introdujo el salario mínimo nacional había consenso en cuanto a que dicha política sólo tendría éxito si fuera aplicada voluntariamente, es decir, que su divulgación y aceptación fueran tan amplias que el cumplimiento sería también generalizado. Con tal fin, tanto las autoridades como los interlocutores sociales prestaron una gran atención a las campañas de información.

- Divulgación del salario mínimo en el Reino Unido

En el Reino Unido, en los meses inmediatamente anterior y posterior (marzo y abril de 1999) a la introducción del salario mínimo nacional (SMN) se gastaron aproximadamente 4,5 millones de libras esterlinas en una campaña de publicidad nacional que incluía anuncios de televisión.

⁴⁵ Benassi, C.: "The Implementation of Minimum Wage: Challenges and Creative Solutions", Working Paper No.12 (OIT y Global Labour University, Ginebra, marzo de 2011).

⁴⁶ Lee, S. y D. McCann (2011). "The impact of labour regulations: Measuring the effectiveness of legal norms in a developing country", en Sangheon Lee y Deirdre McCann (coordinadoras de la publicación): *Regulating for decent work. New directions in labour market regulation* (Ginebra, OIT, 2011) páginas 291–312.

⁴⁷ Gobierno de la India: *Evaluation Study on the Implementation of Minimum Wages Act, 1948 in Stone Breaking and Stone Crushing Industry in Karnataka 2007-8*. Gobierno de la India, Ministerio de Trabajo y Empleo, Oficina de Trabajo (Chandigarh, India, 2009).

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Posteriormente, las campañas sucesivas se orientaron a las minorías étnicas y los jóvenes. En el lapso de dos meses (de finales de enero hasta finales de marzo), la línea de asistencia telefónica atendió unas 50.000 consultas.

En el curso de los primeros meses, se enviaron a organizaciones y personas más de un millón de folletos informativos cortos. Paralelamente, se remitieron a las empresas de los seis sectores más directamente interesados (hotelería y restauración, comercio minorista, servicios sociales, limpieza y seguridad, peluquería y confección) folletos sobre "mejores prácticas" adaptados a las características de cada sector.

Estos folletos, en los que se describían estudios de caso que mostraban la forma en que la mejora de los salarios podía generar un mejor rendimiento, fueron preparados en colaboración con asociaciones profesionales y organismos de formación, que también se encargaron de su distribución.

En el año 2000, cuando ya se había introducido el SMN, las campañas de sensibilización se realizaron por medio de la prensa nacional, radios locales, revistas juveniles, anuncios de Internet y soportes físicos como posavaso y postales. Otra campaña se centró en la difusión de anuncios en televisión y en la prensa femenina. También se contrataron los servicios de una agencia independiente de estudios de mercado para comprobar el nivel de sensibilización, y los resultados fueron en general muy positivos. En un sitio web interactivo (www.gov.uk/browse/working/tax-minimum-wage) se incluyó un árbol de decisiones mediante el cual los usuarios podían evaluar sus derechos.

Los aumentos del SMN se siguen divulgando a través de muchos medios, incluyendo los boletines de información que las autoridades fiscales envían periódicamente a 1,5 millones de empleadores. Desde los inicios del sistema, el Congreso de Sindicatos (TUC) ha publicado con regularidad una guía actualizada disponible para todos los interesados a través de sus sitios web y de otras redes (www.tuc.org.uk/extras/nmw-enforcement.pdf). El SMN es divulgado también por otras entidades, como el Grupo Nacional sobre el Trabajo a Domicilio (www.gn.apc.org/network/national-group-homeworking).

Fuente: William Brown, Darwin College, Cambridge (Reino Unido), 2013.

De la misma manera, en Costa Rica se llevó a cabo en 2010 la Campaña Nacional de Salarios Mínimos, centrada en la sensibilización, el empoderamiento y la promoción de la presentación de quejas. Un aspecto central de la campaña fue la información acerca del nuevo servicio de asistencia telefónica que permite que los trabajadores presenten quejas sobre el incumplimiento de los salarios de manera simplificada y anónima. Este servicio recibió decenas de miles de llamadas durante la campaña. Numerosas personalidades importantes, como el Presidente del país, hicieron declaraciones públicas en que se pedía el respeto de los salarios mínimos⁴⁸.

La difusión de la información puede mejorar el cumplimiento, incluso en la economía informal, donde una norma ampliamente conocida (como un salario mínimo) puede servir de guía para la fijación del nivel de los salarios y

⁴⁸ Trejos, J. D.: "La aplicación de los salarios mínimos en Costa Rica con énfasis en el sector rural". Documento mimeografiado, no publicado. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica, San José, 2013.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

modificar las expectativas y el comportamiento de los trabajadores y los empleadores, en lo que se ha denominado efecto "faro".

- El "efecto faro" del salario mínimo en Brasil

A finales del decenio de 1970, Souza y Baltar (1979) escribieron un artículo en el que sostenían que en Brasil el salario mínimo tenía un "efecto faro" sobre la determinación del salario, efecto que rebasaba ampliamente el ámbito natural de dicha política. Según los autores, el salario mínimo guiaba la fijación del salario de los trabajadores de las pequeñas empresas, que eran inspeccionadas en muy raras ocasiones, y también de los trabajadores del sector informal. Por su parte, los trabajadores independientes o autónomos también utilizaban el salario mínimo como referencia para fijar el precio de los productos o servicios que vendían o suministraban.

Este concepto ha sido el objeto de muchos estudios, que han dado lugar a diversas evaluaciones empíricas. En uno de dichos estudios, Neri y otros (2001) estimaron el porcentaje de trabajadores que habían ganado exactamente el salario mínimo en septiembre de 1996, estimación para la que ajustaron los distintos tiempos de trabajo tomando como referencia una semana de 40 horas. Su objetivo era evaluar la pertinencia de los salarios mínimos para la economía formal (tanto del sector público como el sector privado), así como para la economía informal y los trabajadores autónomos. En el marco del estudio se definió como "trabajadores formales" a los que tenían "carteira" (la *Carteira de Trabalho e Previdência Social*, o tarjeta de trabajo y seguro social), y se consideró como "trabajadores informales" a los "carteira sem" (que no poseían dicha tarjeta).

Neri y sus colegas pusieron de manifiesto que, si bien la tasa de incumplimiento con respecto a los trabajadores informales era elevada (27 por ciento), no menos del 14 por ciento de los trabajadores informales habían obtenido exactamente el salario mínimo, lo que demostraba la pertinencia de dicho mecanismo para este segmento del mercado de trabajo. Entre los independientes y autónomos, las cifras revelan que el vínculo entre el incumplimiento y el salario mínimo es menos fuerte que para los otros segmentos.

Véanse: Souza, P. R. y Baltar, P. E.: "Salário Mínimo e Taxa de Salários no Brasil", en *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 9, núm. 3, páginas 629-660, diciembre de 1979; y Neri, M., Gonzaga G. y Camargo, J. M.: "Salário Mínimo, 'Efeito-Farol' e Pobreza", en *Revista de Economia Política*, vol. 21, núm. 2 (82), páginas 78-90, abril-junio de 2001.

6.4 Papel de las organizaciones de empleadores y de trabajadores

Por qué son necesarias la consulta y la participación de los interlocutores sociales para elevar el nivel de cumplimiento

El cumplimiento de las normas sobre salario mínimo depende de la eficacia de todo el proceso de diseño, implementación y respeto de las políticas de salario mínimo. Este proceso se inicia en el momento en que se determinan adecuadamente el nivel y la estructura de las tasas salariales, en consulta con las organizaciones de

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

los empleadores y de los trabajadores, y continúa en la etapa en que se examinan las medidas que se necesiten para facilitar y fomentar el cumplimiento.

Como se ha puesto de relieve en el capítulo 3, el principio de la consulta exhaustiva de los interlocutores sociales y su participación plena, en un pie de igualdad, en el establecimiento y funcionamiento de los sistemas de salario mínimo es uno de los pilares del Convenio núm. 131 y la Recomendación núm. 135⁴⁹.

La instauración de un proceso participativo de fijación del salario mínimo, que permite que éste se fije en un nivel acordado por los representantes de los trabajadores y de los empleadores, sirve generalmente para dar mayor legitimidad a la tasa mínima frente a los interlocutores sociales, lo que facilita también el cumplimiento.

Por otra parte, si el proceso de toma de decisiones correspondiente tiene carácter tripartito, ello podría facilitar la interpretación que las partes den a la ley del salario mínimo, evitando así malentendidos y confusión entre los trabajadores y los empleadores⁵⁰.

Además de participar en el diseño de las tasas salariales, las organizaciones de trabajadores y de empleadores pueden difundir información sobre el salario mínimo a sus miembros y proporcionar asesoramiento y apoyo al respecto. Las actividades de formación para los representantes de los empleadores y los trabajadores pueden contribuir a asegurar que los casos de incumplimiento no se produzcan por desconocimiento o incomprensión.

Es crucial capacitar a los trabajadores para que exijan sus derechos presentando quejas a título individual, y también mediante la acción colectiva

En algunos países, los distintos aspectos de la presentación de quejas se regulan en la legislación. En Filipinas, la legislación establece que los representantes de los sindicatos u otros actores que representen los intereses de los trabajadores deberían acompañar sistemáticamente a los inspectores del trabajo durante todas sus visitas de control.

En Noruega, las empresas contratistas y sus representantes sindicales cumplen un papel particular en la aplicación de los convenios colectivos ampliados. Cada empresa contratista debe garantizar que sus subcontratistas también den cumplimiento a los convenios. Los trabajadores empleados por los subcontratistas pueden exigir que los contratistas se responsabilicen en los casos de no pago de los salarios con respecto a ámbitos comprendidos en los convenios colectivos ampliados.

Noruega e Islandia también han adoptado normas que garantizan el derecho de los sindicatos a inspeccionar los salarios y las condiciones laborales de los trabajadores. En Noruega, esto se aplica a los trabajadores empleados por los subcontratistas con respecto a ámbitos comprendidos en los convenios colectivos ampliados, mientras que en Islandia el citado derecho se aplica en general. Por otra parte, en Noruega, los contratistas son conjunta y solidariamente responsables del cumplimiento de las obligaciones salariales de los subcontratistas⁵¹.

⁴⁹ OIT: *Sistemas de salarios mínimos*, Estudio General 2014, *op. cit.*, p.101.

⁵⁰ Benassi, C., *op. cit.*, marzo de 2011.

⁵¹ Eldring, L. y Alsos, K.: *European Minimum Wage: A Nordic Outlook*. Fafo Report, página 73 (Noruega, 2012).

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

En Finlandia, la legislación establece que las asociaciones de empleadores y los empleadores vinculados por un convenio colectivo deben respetar sus disposiciones, y que las organizaciones de empleadores se encargarán de supervisar la aplicación de los convenios por sus miembros.

En países como India o Israel, las organizaciones de trabajadores, actuando en nombre de los trabajadores afectados, pueden interponer ante los tribunales las demandas por salarios impagos.

6.5 La inspección del trabajo

Número de inspectores del trabajo y funciones de la inspección

El control del cumplimiento de las disposiciones sobre salarios mínimos queda comprendido en el ámbito de acción y las responsabilidades de las inspecciones de trabajo⁵². Para evaluar la capacidad de los sistemas de inspección del trabajo, se dispone de una serie de indicadores, entre los que figuran el número de inspectores, el número de inspecciones realizadas y el número y la cuantía de las sanciones efectivamente impuestas. La eficacia de la inspección del trabajo dependerá también de si los inspectores están adecuadamente capacitados.

Una condición previa para el cumplimiento efectivo impuesto por la inspección del trabajo es la disponibilidad de un nivel suficiente de recursos humanos y de otra índole. Pese a que la Organización no ha acordado ninguna fórmula para determinar cuál es el número de inspectores del trabajo adecuado, las normas de la OIT establecen que el número de inspectores debería ser suficiente para garantizar el desempeño eficaz de las funciones del servicio de inspección.

El alcance de estas funciones se puede medir por los siguientes criterios: número de inspectores, tamaño y situación del lugar de trabajo, número de trabajadores por empresa a inspeccionar, y número y complejidad de las disposiciones legales que se han de cumplir⁵³.

Los inspectores del trabajo deben tener la posibilidad de acceder a las empresas sujetas a inspección, para verificar los registros de salarios y otros documentos, y llevar a cabo entrevistas con los trabajadores y la dirección. Los inspectores del trabajo deberían estar habilitados para emitir advertencias o iniciar procedimientos administrativos con vistas a la posible imposición de sanciones en caso de incumplimiento.

La necesidad de estrategias proactivas

Por regla general, los inspectores del trabajo intervienen ya sea cuando se reciben quejas o en la fecha de las inspecciones programadas. Los procedimientos de tramitación de quejas previstos para asegurar la aplicación efectiva de las disposiciones sobre el salario mínimo deberían ser lo más simples y más accesibles posible. En el

⁵² En algunos países, otras instituciones se encargan de hacer respetar los salarios mínimos. Por ejemplo, en Alemania y el Reino Unido, el cumplimiento de los salarios mínimos incumbe a la responsabilidad de las autoridades aduaneras.

⁵³ OIT: *Estudio general relativo a la inspección del trabajo*. Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión (2006), Informe III (Parte 1B).

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

contexto de los salarios, hay una tendencia a que las inspecciones sean activadas tras la recepción de quejas, en vez de ser la consecuencia de la definición proactiva de los objetivos de inspección en el marco de los programas y estrategias de inspección del trabajo.

Para evitar el predominio de las estrategias totalmente reactivas y basadas en las quejas, en las estrategias proactivas se podrían incluir campañas de sensibilización y se podrían analizar los niveles de cumplimiento tomando como referencia las estadísticas del trabajo. Los datos podrían obtenerse de los servicios fiscales y las instituciones de seguridad social, en la perspectiva de identificar los sectores o empresas donde hay una mayor probabilidad de incumplimiento. Esto facilitaría la programación de intervenciones específicas. Por estas razones, la cooperación entre las inspecciones del trabajo y los servicios fiscales y las instituciones de seguridad social es muy importante, sobre todo para el intercambio de información con respecto a las cuantías declaradas a efectos fiscales y de seguridad social.

Los avances tecnológicos han capacitado a los inspectores de trabajo para idear nuevas formas de control de los pagos de salarios (véase el recuadro 1). Esto también podría convertirse en un mecanismo de seguimiento y mejora del cumplimiento en los países donde existen salarios mínimos.

Recuadro 1

Uso de las nuevas tecnologías para examinar el pago de salarios

En los Emiratos Árabes Unidos, todas las empresas tienen desde 2009 la obligación legal de pagar los salarios de todos los trabajadores, sean nacionales o migrantes, por medio de los bancos y de otros proveedores de servicios financieros. Este sistema permite que el Ministerio de Trabajo disponga de una base integral de datos sobre salarios y de un mecanismo de control electrónico del pago de los salarios por las empresas implantadas en el país. Este sistema también permite la detección temprana de los retrasos en el pago de los salarios y la preparación de las sanciones a las sociedades que no cumplan los requisitos.

Fuente: OIT: *Labour Inspection in Arab States: Progress and Challenges*. Documento de trabajo de la OIT, 2014

Procedimientos administrativos de vía rápida

En Israel, en virtud de la ley de 2011 sobre el incremento del cumplimiento de las leyes laborales, los organismos de la administración del trabajo israelíes están habilitados para imponer multas a los empleadores en caso de infracción de las disposiciones sobre salarios mínimos, aplicando un procedimiento administrativo de vía rápida. Antes de la promulgación de esta ley, el procesamiento penal era la única vía de recurso.

En el marco de estas reformas se introdujeron sanciones financieras, que se sumaron a la posibilidad de aplicar sanciones penales, con el objeto de optimizar el procedimiento de imposición de multas. Dichas medidas fueron respaldadas con la contratación de 120 personas que fortalecieron los servicios de inspección del trabajo.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

La legislación también prevé que los empleadores autoevalúen su desempeño, a través de un sistema que comprende la participación de "inspectores de salarios" privados con certificación del Estado, y establece la responsabilidad solidaria entre, por una parte, las agencias de empleo privadas que ofrecen los servicios de personal de seguridad, limpieza y restauración y, por otra parte, los destinatarios de dichos servicios.

Este proceso define intereses y responsabilidades tanto para la agencia de empleo como para el usuario de sus servicios. Como resultado, aumentan las posibilidades que los trabajadores tienen de reclamar sus derechos, se fomenta el cumplimiento y también se da una ventaja a los trabajadores en caso de litigio. Los datos recogidos por las autoridades de Israel muestran un aumento considerable en el nivel de cumplimiento de las normas pertinentes y una mayor utilización de sanciones financieras.

Cuadro 1. Principales medidas para hacer cumplir las leyes laborales de Israel

Año	Expedientes abiertos	Expedientes cerrados	Advertencias de procedimiento penal	Formulación de cargos	Sanciones penales	Advertencias administrativas	Sanciones financieras
2011	1118	1651	789	283	614	-	-
2014	3430	3479	130	72	193	7771	532 sanciones por un total de 31.197.960 NIS

Fuente: Estado de Israel, Ministerio de Economía: segundo informe de avance sobre la aplicación de las recomendaciones de la OCDE relativas al mercado de trabajo y las políticas sociales, agosto de 2015.

6.6 Sistemas de sanciones disuasorias

Las sanciones deberían ser disuasorias y rápidas

El cumplimiento es estimulado cuando los empleadores consideran que tienen probabilidades de ser objeto de inspecciones y de verse expuestos a sanciones. Para ser disuasorio, un sistema de sanciones debería incluir penalizaciones que sean lo suficientemente elevadas como para tener un efecto disuasorio.

Las sanciones no tienen que tener necesariamente carácter penal para ser eficaces y disuasorias. La creación de un costo económico para sancionar el incumplimiento crea un incentivo para el cumplimiento. En los casos en que los "sistemas de sanciones" no imponen multas elevadas, éstas deberían complementarse con costos fijos adicionales, que pueden provocar pérdidas indirectas, como la pérdida de los subsidios estatales, por ejemplo⁵⁴.

⁵⁴ Chang, Y-M. y Ehrlich I.: "On the economics of compliance with the minimum wage law", en *Journal of Political Economy*, vol. 93, 1985, páginas 84-91.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

La duración de los procedimientos requeridos para imponer sanciones también influye en el grado en que las sanciones actúan como elemento disuasorio. Las sanciones inmediatas tienen un mayor efecto disuasorio que los procedimientos más largos, sobre todo si sus resultados son inciertos.

Por ejemplo, cuando las sanciones se imponen a través de los procedimientos judiciales, los tribunales carecen a menudo de recursos suficientes para tramitar de manera eficiente los litigios laborales. Esto puede alentar el incumplimiento por parte de los empleadores, ya que son conscientes de esta situación y se dan cuenta de que no corren un riesgo real de ser objeto de sanciones efectivas.

En cuanto a los trabajadores, por otra parte, es probable que se desanimen y abandonen la idea de denunciar las infracciones ante los tribunales, ya que los resultados de esos procedimientos son inciertos.

¿Hay que autorizar a los inspectores a imponer multas?

Costa Rica es uno de los numerosos países en que las inspecciones del trabajo no están autorizadas a imponer multas por infracciones a la legislación laboral, en particular en lo que se refiere a los salarios. Por regla general, las inspecciones efectuadas en Costa Rica pueden desembocar en la imposición de multas sólo después de que una inspección de seguimiento ha determinado que la infracción persiste.

Una vez confirmada la persistencia de la infracción, la inspección del trabajo somete el caso a los tribunales, que determinarán la multa. Del mismo modo, los trabajadores tienen que recurrir a los tribunales para reclamar el pago de los salarios pendientes. La realidad es que los procesos judiciales son largos, y que sólo una pequeña proporción de casos concluyen con la imposición de multas y el abono retroactivo de los salarios impagos. Esto plantea dudas en cuanto a la posibilidad de mejorar las tasas de cumplimiento del salario mínimo mediante el fortalecimiento del sistema de sanciones⁵⁵.

Las estrategias de inspección del trabajo y los sistemas de sanciones disuasorias para contrarrestar las infracciones constituyen la columna vertebral indispensable de cualquier sistema creíble de cumplimiento. Esto ocurre en particular cuando los trabajadores carecen de representación colectiva o son vulnerables por otros motivos, como en el caso de los trabajadores de la economía informal, las trabajadoras y trabajadores domésticos, los trabajadores poco calificados y los migrantes indocumentados⁵⁶.

6.7 Recuperación de los salarios adeudados y protección contra la persecución

⁵⁵ Vega, M. L. y Robert R.: *Sanciones de la Inspección del Trabajo: Legislación y práctica de los sistemas nacionales de Inspección del Trabajo*. Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo LAB/ADMIN, documento de trabajo núm. 26 (OIT, Ginebra, 2013); Trejos, J. D., *op. cit.* (2013).

⁵⁶ Para más detalles sobre las diversas modalidades de sanción previstas por distintos países para los casos de infracción de las disposiciones sobre salario mínimo, véase OIT: *Sistemas de salarios mínimos, Estudio General 2014, op. cit.*, páginas 166-170.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Simplificar los procedimientos administrativos

Permitir que los trabajadores puedan ejercer su derecho a recuperar sus salarios retrasados y reclamar las cuantías de pago insuficiente forma parte integrante del cumplimiento obligatorio del salario mínimo. En un gran número de países, los trabajadores pueden recurrir a los tribunales o a las autoridades administrativas para ejercer este derecho. Sin embargo, la obligación impuesta a los trabajadores de interponer recursos ante los tribunales judiciales para poder recuperar las remuneraciones que se les adeudan suele conllevar muchas complicaciones y puede implicar procesos largos y costosos.

Por esta razón, varios países han simplificado sus procedimientos administrativos. Algunos, como Canadá, Estados Unidos, Sudáfrica, Tailandia y Turquía, han dado poder a los inspectores de trabajo para ordenar directamente el pago de los salarios atrasados.

En su *Estudio general* de 2014, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT observó que entre el conjunto de medidas que han de adoptarse respecto del cumplimiento del salario mínimo, es importante:

... garantizar mecanismos de recurso accesibles y eficaces para que los asalariados puedan impugnar el incumplimiento de su derecho al salario mínimo y cobrar las sumas que se les adeudan. Si no se imponen o no se prevén sanciones de carácter administrativo o penal para los autores de estas infracciones, el efecto del incumplimiento permanecería porque los trabajadores seguirían sin ser remunerados. Por último, no podrá garantizarse la utilización efectiva de estos mecanismos por parte de los trabajadores afectados si éstos no se encuentran protegidos contra el riesgo de represalias a las que pueden verse expuestos en caso de recursos contra sus empleadores, riesgos que son particularmente elevados en períodos de crisis económica en los que predomina una tasa de desempleo elevada. (párrafo 327).

6.8 Transición a la economía formal

Una nueva recomendación de la OIT

La incidencia elevada de la actividad informal es un reto importante para los derechos de los trabajadores y tiene un impacto negativo en el desarrollo de empresas sostenibles. También plantea un gran desafío para el cumplimiento de los salarios mínimos.

En 2015, la OIT adoptó una nueva recomendación (núm. 204) sobre la transición de la economía informal a la economía formal, la cual proporciona orientaciones para facilitar la transición de los trabajadores y las unidades económicas hacia la economía formal, asegurando al mismo tiempo la preservación y la mejora de los medios de vida de los trabajadores durante el período de transición.

El artículo 18 de la Recomendación núm. 204 considera que:

"Mediante la transición a la economía formal, los Miembros deberían extender progresivamente, en la legislación y en la práctica, a todos los trabajadores de la economía informal, la seguridad social, la protección de la maternidad, las condiciones de trabajo decentes y un salario mínimo..."

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

La Recomendación también preconiza una combinación de medidas de incentivos, de cumplimiento de las normativas y de control de su aplicación, como, por ejemplo, la mejora del acceso a los servicios para las empresas o al financiamiento como resultado de la transición, reduciendo los costos de cumplimiento para las micro y pequeñas unidades económicas mediante la introducción de sistemas simplificados de cálculo y de pago de impuestos y contribuciones, así como gracias a la extensión de la cobertura de la inspección del trabajo en la economía informal.

Un ejemplo en el Perú

En el Perú, la formalización del empleo ha proporcionado un punto de entrada para ampliar el alcance de la acción de las autoridades gubernamentales encargadas del cumplimiento de las normativas. En virtud del sistema de registro electrónico de trabajadores (la planilla electrónica) introducido en 2007, las empresas con tres o más trabajadores tienen la obligación de hacer declaraciones mensuales de seguridad social por medios electrónicos. Dado que los trabajadores tienen que registrarse en el sistema, se ha ganado más visibilidad y las empresas son ahora más conscientes de que pueden ser objeto de inspecciones. Como resultado, el cumplimiento del salario mínimo ha aumentado entre las empresas que hacen sus declaraciones en línea, con respecto a las demás empresas.

Cabe esperar que la atención prioritaria que la inspección del trabajo está dedicando a las empresas que no presentan las declaraciones tenga un efecto positivo sobre el nivel de cumplimiento. El nuevo sistema proporciona a la inspección del trabajo mejores datos sobre los lugares de trabajo y los trabajadores que allí se emplean, y por su parte las empresas son al parecer más conscientes de que pueden ser objeto de inspecciones. Gracias a la acción de la inspección del trabajo, en cada uno de los últimos años se ha registrado por primera vez a unos 10.000 trabajadores, cifras que son considerables si se tienen en cuenta las limitaciones de recursos humanos a que se ven confrontados los servicios de inspección.

Actualmente, la OIT está llevando a cabo otras actividades sobre este tema.

6.9 Programas públicos de empleo

En los últimos años, muchos países en desarrollo han mostrado un renovado interés por el fomento de programas públicos de empleo (PEP) y les han dedicado grandes esfuerzos, como los programas de obras públicas (POP) y/o los sistemas de garantía del empleo (SGE). Su principal objetivo es combinar la generación de puestos de trabajo a corto plazo con la reducción de la pobreza y la creación o el desarrollo de infraestructuras y otros activos (tales como los edificios públicos) o la puesta en marcha de proyectos de protección ambiental.

Entre los ejemplos de este tipo de iniciativas se incluyen el Programa Nacional de Garantía del Empleo Rural Mahatma Gandhi en la India, los Programas Ampliados de Obras Públicas en Sudáfrica o el Programa de Redes de Seguridad Productiva en Etiopía.

Las tasas de salarios son un aspecto importante del diseño de los programas públicos de empleo, ya que inciden en la cantidad de personas dispuestas a participar en los mismos como voluntarios (respuesta de la oferta de trabajo), en la cuantía de las prestaciones de transferencia que reciben los participantes y, en última instancia, en el costo de estos programas. Además, la tasa de salario fijada en los programas públicos de empleo determina el

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

grado en que estos programas atraen a los sectores más pobres de la población y tiene implicaciones para otras actividades económicas.

Si la tasa salarial fijada es demasiado alta, se podrán crear menos puestos de trabajo con un determinado presupuesto, y los programas serán en general menos efectivos en atender a los pobres y tendrán posiblemente efectos perturbadores en otros sectores. Si los salarios se fijan en un nivel demasiado bajo, su impacto en lo relativo a mejorar el bienestar en los hogares de los participantes será insuficiente, y redundará probablemente en una baja de la moral, una alta rotación y una baja productividad.

Por qué los salarios mínimos de los PEP contribuyen en general a mejorar el cumplimiento

Un efecto positivo de los programas públicos de empleo que cumplen el salario mínimo legal consiste en que fomentan el cumplimiento también en el sector privado. Esto sucede porque los empleadores privados que pagan menos del salario mínimo corren el riesgo de perder empleados, ya que éstos prefieren trabajar en los programas de obras públicas o de garantía del empleo. Se mejora así la capacidad de los trabajadores para negociar los salarios. Además, los programas públicos de empleo pueden crear conciencia entre los trabajadores sobre sus derechos básicos.

Al actuar como el "empleador de última instancia", el gobierno puede fomentar así el cumplimiento en el sector privado. Tal efecto se ha observado, por ejemplo, en la India:

Los salarios mínimos y el NREGS de la India

El Programa Nacional de Garantía del Empleo Rural de la India (NREGS, por su acrónimo en inglés) se implantó en 200 distritos en 2005-2006, para extenderse ulteriormente a todo el país hasta alcanzar una cobertura de 619 distritos en 2009-2010. El NREGS tiene por objeto garantizar hasta 100 días de empleo a cada hogar en las zonas rurales. Todos los hogares rurales que están dispuestos a suministrar mano de obra deben inscribirse en el consejo municipal de su aldea (los *gram panchayat*), que les entregan una tarjeta de trabajo.

El programa otorga un derecho legal no sólo para trabajar según la demanda, sino también para ser remunerado con el salario mínimo. Los salarios practicados por el NREGS se definieron inicialmente con respecto a los salarios mínimos legales vigentes a nivel estatal para los trabajadores agrícolas, y posteriormente con respecto al salario mínimo nacional. Los hombres y las mujeres perciben salarios similares, lo que constituye un cambio significativo con respecto a la política salarial de los sistemas de garantía del empleo anteriores. Los datos muestran que en 2009-2010 se proporcionó empleo a cerca de 52 millones de hogares en 619 distritos, con un promedio de 65 días de trabajo por hogar⁵⁷.

Tras la introducción y posterior ampliación del sistema de garantía del empleo, se observó un aumento en la tasa de cumplimiento de los salarios mínimos. En las zonas rurales, el cumplimiento estimado casi se duplicó, pasando de 26,4 por ciento en 2004-2005 al 49,8 por ciento en 2009-2010⁵⁸. La diferencia de salarios entre los trabajadores

⁵⁷ Véase el sitio web en la dirección www.nrega.nic.in.

⁵⁸ Véase Rani, U. y P. Belser: "The effectiveness of minimum wages in developing countries: The case of India", en *International Journal of Labour Research*, Vol. 4, Issue 1, páginas 45-66 (2012); y Rani, U., Belser, P., Oelz, M. y Ranjbar, S., *op. cit.*

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

rurales del sector formal y los trabajadores ocasionales disminuyó, y también se redujeron las brechas salariales por género en las comarcas rurales.

Aun cuando para entender estas tendencias se han propuesto varias explicaciones contradictorias, parece plausible que el sistema de garantía del empleo es un factor importante. Un estudio realizado en 249 distritos de 19 estados de la India durante el período 2000-2011 mostró que, en promedio, la aplicación de ley nacional sobre la garantía del empleo rural (NREGA) había aumentado en un 5,3 por ciento el salario agrícola diario real⁵⁹. Otro estudio también puso de relieve que la NREGA había influido positiva y significativamente en el salario de las trabajadoras ocasionales, que aumentó un 8 por ciento más que los salarios pagados en los distritos donde no se aplicó esta ley⁶⁰. Desde entonces, varios otros estudios han confirmado estas tendencias⁶¹.

6.10 Cadenas mundiales de suministro

Si bien es cierto que los salarios y las condiciones de trabajo de numerosos trabajadores ocupados en las cadenas mundiales de suministro son a veces mejores que los ofrecidos en las empresas que abastecen el mercado interno (sobre todo en la economía informal), la persistencia de los bajos salarios y las jornadas laborales excesivas siguen siendo motivo de preocupación⁶². Además, en muchas empresas la remuneración de las mujeres se encuentra en el extremo inferior de la escala salarial⁶³.

Las jornadas de trabajo excesivamente prolongadas o la frecuencia excesiva del trabajo en horas extraordinarias son aspectos importantes, ya que a menudo las jornadas rebasan el límite de 48 horas semanales establecido en los Convenios núms. 1 y 30 de la OIT. Por ejemplo, un estudio reciente de las jornadas de trabajo habituales en las fábricas de las cadenas de suministro chinas y tailandeses del subsector de los artículos de fútbol reveló que el 48 por ciento del personal de estas fábricas trabajaba más de 60 horas por semana⁶⁴. Además, la falta de períodos de descanso suficientes y de vacaciones anuales pagadas también es un problema común. Por ejemplo, el estudio antes citado puso de manifiesto que el 25 por ciento de los trabajadores en las fábricas estudiadas no disponían al menos de un día libre por cada período de siete días de trabajo.

En respuesta a las demandas de los trabajadores, que piden salarios más altos y mejores condiciones de trabajo en las cadenas de suministro, algunas grandes marcas comerciales y cadenas minoristas han adoptado las

⁵⁹ Berg E., Bhattacharyya S., Durgam R., y Ramachandra, M.: "Can rural public works affect agricultural wages? Evidence from India". CSAE Working paper WPS/2012-05, University of Oxford (Reino Unido).

⁶⁰ Azam, M.: "The impact of Indian job guarantee scheme on labour market outcomes: Evidence from a natural experiment". IZA Discussion Paper DP No.6548 (Bonn, Alemania, mayo de 2012).

⁶¹ Véase, por ejemplo, Rani, U. y Sen, R. (de próxima publicación): "Economic growth and the role of labour market institutions in India", en Hayter, S. y Lee C. H. (coordinadores de la publicación): *Industrial Relations in Emerging Economies*, (OIT, Ginebra).

⁶² Miller, D. y Hohenegger, K. (de próxima publicación): "Valuing labor, buying practices and the low wage question in apparel supply chains", versión preliminar, INWORK (OIT, 2016).

⁶³ Joint Ethical Trading Initiatives (JETIs): "Living wages in global supply chains: A new agenda for business" (Dinamarca, Noruega y Reino Unido, 2015).

⁶⁴ Smyth, R., Qian, X., Neilsen, N. y Kaempfer, I.: "Working hours in supply chain Chinese and Thai factories: Evidence from the Fair Labor Association's 'Soccer Project'", en *British Journal of Industrial Relations*, vol. 51, núm. 2, junio de 2013, páginas 382-408.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

prácticas de la responsabilidad social empresarial (RSE) e incluido en sus códigos de conducta la obligación de pagar "salarios dignos" o "salarios justos", lo que supone que los miembros de las cadenas de suministro pongan en práctica determinadas condiciones mínimas. Sin embargo, diversos estudios sugieren que los resultados de tales iniciativas han sido modestos⁶⁵.

La disminución drástica de los precios pagados a los proveedores ha contribuido a frenar o incluso, en algunos casos, a provocar la caída de los salarios, de tal manera que los proveedores han tenido dificultades para pagar salarios más altos y, a veces, a cumplir con los salarios mínimos⁶⁶. Los proveedores y, al final de la cadena, los trabajadores seguirán recibiendo una pequeña parte de los precios que pagan los consumidores. Por lo tanto, el cumplimiento de los salarios mínimos también requiere que se apliquen prácticas de compra responsable.

El recuadro siguiente describe sucintamente las actividades del Programa *Better Work*, de la OIT y la CFI, en los campos del seguimiento y la promoción del cumplimiento.

Programa *Better Work*

El programa *Better Work* es una iniciativa conjunta de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Corporación Financiera Internacional (CFI) que tiene por objeto prestar ayuda a las empresas para mejorar las prácticas basadas en las normas de trabajo fundamentales de la OIT y en la legislación laboral nacional, con inclusión de la legislación sobre el salario mínimo.

Con tal fin, *Better Work* pone un marcado énfasis en mejorar la cooperación entre los trabajadores y la dirección de las empresas, las condiciones de trabajo y el diálogo social. El fortalecimiento del respeto de las normas laborales ayuda a las empresas a satisfacer las demandas de cumplimiento de los aspectos sociales que les exigen los compradores mundiales y a mejorar las condiciones de sus trabajadores, y ayuda a las empresas a ser más competitivas gracias al aumento de su productividad y calidad.

Better Work se centra en los sectores que tienen un alto índice de utilización de mano de obra y que emplean a un gran número de trabajadores vulnerables en los países en desarrollo, tales como la agroindustria, la confección, la construcción y la industria ligera. El programa está desarrollando a la vez herramientas globales y proyectos a nivel de países.

Fuente: Programa *Better Work*.

⁶⁵ Locke, R.: *The Promise and Limits of Private Power: Promoting labour standards in a global economy*, Cambridge University Press (Nueva York, Estados Unidos, 2013).

⁶⁶ Starmanns, M.: "How is value shared within global supply chains? Purchasing practices and low wages in global supply chains". Documento de trabajo, INWORK (OIT, de próxima publicación).

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Capítulo 7 - Seguimiento de los efectos de los salarios mínimos

Índice

Resumen

7.1 Importancia del seguimiento

7.2 Efectos en los salarios

7.3 Efectos en las diferencias de salario según el género

7.4 Efectos en el empleo

7.5 Efectos en el empleo formal y el empleo informal

7.6 Efectos en la productividad laboral

7.7 Efectos conjugados de los salarios mínimos y la negociación colectiva

7.8 Efectos en los ingresos familiares y la pobreza

7.9 Efectos en las finanzas públicas

Anexo 5: Los salarios mínimos y la productividad laboral

Resumen

El seguimiento de los efectos del salario mínimo es un elemento clave de todo sistema basado en datos fácticos. Los resultados de los estudios de evaluación de impacto más rigurosos deberían comunicarse a las autoridades y los interlocutores sociales, y servir como información de referencia para las operaciones de ajuste futuras o los cambios que se introduzcan en el sistema.

Las autoridades y los interlocutores sociales deberían tener acceso a los estudios sobre los efectos de los salarios mínimos en variables tales como los salarios en general, el empleo, la actividad económica informal, las horas de trabajo, las diferencias salariales en función del género, la desigualdad del ingreso o la pobreza. En los estudios también se deberían observar los efectos sobre los precios y sobre los diferentes elementos de la demanda agregada, con inclusión del consumo de los hogares, la inversión o la competitividad de las exportaciones.

Se deberían aplicar metodologías distintas y fiables que permitan asegurar que las conclusiones no estén distorsionadas por sesgos en su selección.

Si son eficaces, los salarios mínimos deberían impulsar el aumento de los salarios de algunos grupos de trabajadores. En los casos en que las mujeres están sobrerrepresentadas en los segmentos de trabajadores que



Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

ganan salarios bajos, el salario mínimo también debería contribuir a reducir la brecha salarial de género. Con todo, el efecto general de los salarios depende del nivel y el ámbito de la cobertura legal del salario mínimo, del grado de cumplimiento y de los efectos de "derrame" sobre los salarios de los trabajadores que son pagados por encima del mínimo.

Los efectos de derrame ocurren cuando, como consecuencia de la aplicación de un salario mínimo más alto, los trabajadores con más antigüedad o profesionalmente más capacitados también exigen salarios más altos, ya sea en el marco de la negociación colectiva o individual. Los efectos de derrame también pueden producirse debido a que los cambios en el salario mínimo tienen a veces efectos de gran alcance sobre la remuneración en el sector público.

Más controvertido es el debate sobre los efectos en el empleo, que varían entre los distintos países y según los diversos estudios. Un análisis reciente del Banco Mundial llegó a la conclusión de que aun cuando el rango de las estimaciones en las obras especializadas varía considerablemente, son cada vez más numerosos los autores que consideran que los efectos de los salarios mínimos en el empleo suelen ser reducidos o incluso insignificantes (y, en algunos casos, positivos)⁶⁷. En cualquier caso, las diferencias entre los resultados según los países y los estudios destacan la importancia que los programas específicos por país tienen para el seguimiento de los efectos de los salarios mínimos en el empleo, y particularmente en los trabajadores vulnerables y en las empresas.

7.1 Importancia del seguimiento

Deberían asignarse recursos suficientes para el seguimiento de los efectos de los salarios mínimos

El seguimiento de los efectos del salario mínimo es un elemento clave de todo sistema basado en datos fácticos. Los resultados de los estudios de evaluación de impacto más rigurosos deberían comunicarse a las autoridades y los interlocutores sociales, y servir como información de referencia para las operaciones de ajuste futuras o los cambios que se introduzcan en el sistema. Por consiguiente, se deberían asignar recursos suficientes para estudiar los efectos de los salarios mínimos.

En el Reino Unido, por ejemplo, la Comisión de Salarios Bajos ha destinado en los últimos años una cantidad considerable de recursos a diversos proyectos de investigación y análisis de los datos pertinentes, y ha alentado activamente a la Oficina Nacional de Estadísticas a que lleve a cabo una mejor estimación de la incidencia de los salarios bajos, realice encuestas de las empresas que operan en los sectores de baja remuneración y efectúe visitas de investigación en todo el Reino Unido para dialogar con los empleadores, los trabajadores y las organizaciones que representan a unos y a otros⁶⁸.

⁶⁷ Kuddo, A., Robalino, D., y Weber, M.: *Balancing Regulations to Promote Jobs: From employment contracts to unemployment benefits*, Grupo del Banco Mundial (Washington, D.C., Estados Unidos, 2015).

⁶⁸ Véase el sitio web en la dirección <https://www.gov.uk/government/organisations/low-pay-commission>.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Los proyectos de investigación realizados recientemente en el Reino Unido examinaron cuestiones como las siguientes:

- Impacto del salario mínimo en los ingresos, el empleo y las horas de trabajo
- Cambios inducidos por el salario mínimo en el consumo, el ahorro y el endeudamiento
- Impacto del salario mínimo en la productividad y la formación profesional
- Impacto del salario mínimo en la brecha salarial de género
- Impacto del salario mínimo en los jóvenes
- Impacto del salario mínimo en las empresas, incluidas las que pagan bajos salarios
- Formas de interacción entre el salario mínimo y los sistemas fiscales y de prestaciones
- Impacto del salario mínimo en los acuerdos salariales
- Naturaleza del incumplimiento

Todas estas investigaciones han ayudado a los miembros de la Comisión de Salarios Bajos en sus deliberaciones y a la hora de preparar sus recomendaciones sobre los ajustes anuales de las tasas salariales.

Utilización de las diferentes metodologías

Las investigaciones empíricas en curso son particularmente variadas en cuanto a los métodos empleados, los datos recogidos y las mediciones efectuadas, y se diferencian notablemente de las investigaciones anteriores sobre el tema. Habida cuenta de que la elección de la metodología puede tener un efecto en los resultados que se obtienen, es importante llevar a cabo una masa crítica de estudios en los que se utilicen diversas metodologías.

7.2 Efectos en los salarios

Los salarios mínimos pueden beneficiar, obviamente, a quienes ganan ese nivel de salario, pero también a los trabajadores que obtienen ingresos algo superiores

El primer paso en el seguimiento de los efectos de un salario mínimo consiste en verificar si su aplicación redundan efectivamente en un aumento de los salarios en general. Si ello no ocurre, entonces el salario mínimo no es eficaz como piso salarial. En cambio, si el salario mínimo produce efectivamente tal aumento, entonces normalmente empujará al alza los salarios promedio y reducirá la desigualdad salarial, en contraste con lo que ocurre cuando no hay salario mínimo.

Al empujar al alza los salarios de los trabajadores de bajos salarios, el salario mínimo también contribuye a elevar los salarios relativos de los trabajadores más vulnerables o desfavorecidos, como los jóvenes, las personas con menos instrucción o los migrantes.

En la práctica, los salarios mínimos pueden beneficiar a dos categorías de trabajadores:

- en primer lugar, los trabajadores que antes ganaban menos que el salario mínimo introducido o incrementado recientemente. Este suele ser el grupo meta de la política salarial; y

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

- en segundo lugar, las personas que ganan más que el salario mínimo, ya que la aplicación de un mínimo puede tener un efecto “dominó” o de “derrame” hacia los niveles superiores de la distribución salarial, induciendo el aumento de los salarios de quienes ganan más que el mínimo. El efecto de derrame se refiere a los incrementos salariales indirectos que tienen lugar debido a que los empleadores o los trabajadores (o ambos) quieren mantener las diferencias entre las categorías laborales, o dicho en otras palabras, que se paguen salarios más altos a los trabajadores que tienen más antigüedad o que están más calificados. El efecto de derrame puede surgir también en el sector público, cuando el salario de los distintos segmentos de trabajadores se determina como múltiplo del salario mínimo. Estos efectos indirectos son normalmente mayores en los niveles salariales que están cerca del mínimo, y desaparecen progresivamente a medida que los trabajadores ganan salarios más altos.

En las economías desarrolladas, los trabajadores mal pagados suelen concentrarse en entornos laborales tales como los restaurantes, hoteles, tiendas minoristas, hogares de ancianos, peluquerías, explotaciones agrícolas e industrias textiles, de la confección y del procesamiento de alimentos. En los países en desarrollo, la agricultura y la industria textil, la confección, y el cuero y calzado – incluso cuando están integrados en cadenas mundiales de suministro – son los sectores que emplean al mayor número de trabajadores con salario mínimo.

Resultados empíricos

Entre las economías avanzadas, el efecto de reducción de la desigualdad se observa en la mayoría de los estudios empíricos realizados en una amplia gama de países y períodos.

Belman y Wolfson, en su análisis de los Estados Unidos y otros países desarrollados, indicaron que la masa de datos demuestra que el aumento del salario mínimo tiende a repercutirse en un aumento del nivel salarial de las personas que antes ganaban menos del mínimo y también de las que habían estado ganando algo más que el nuevo mínimo, pero no muy por encima de ese nivel⁶⁹. En los Estados Unidos, por ejemplo, alrededor del 5 por ciento de los trabajadores asalariados no ganan más que el nivel mínimo fijado a nivel estatal, pero se estima que hasta el 25 por ciento de los trabajadores (es decir, los que ganan hasta el 150 por ciento del mínimo) se han beneficiado indirectamente de la aplicación de la política de salario mínimo. En Francia, sin tener en cuenta los efectos de derrame, se ha estimado que los salarios de alrededor del 11 por ciento de los trabajadores aumentaron como resultado del incremento del salario mínimo aplicado en enero de 2015⁷⁰.

En cuanto a las economías en desarrollo, los datos disponibles también muestran que los salarios mínimos pueden reducir la desigualdad salarial. Por ejemplo, la reactivación de los salarios mínimos ha reducido la desigualdad salarial en Brasil⁷¹. Sin embargo, en muchos países su eficacia ha sido socavada por el incumplimiento

⁶⁹ Belman D. y Wolfson, P.: *What does the minimum wage do?* W.E. Upjohn Institute for Employment Research (Kalamazoo, Michigan, Estados Unidos, 2014).

⁷⁰ DARES (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques): "La revalorisation du SMIC au 1er janvier 2015", en *Dares Analyses*, núm. 077, octubre de 2015.

⁷¹ Lemos, S.: *Minimum wage in Brazil: The effect of the minimum wage on wages, employment and prices in Brazil* (Marston Gate, Great Britain, 2010).

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

generalizado. En algunos casos, los salarios mínimos parecen haber reducido la desigualdad salarial solamente en el sector formal.

Por tanto, la magnitud del efecto del salario mínimo sobre los salarios en general y la desigualdad salarial es diferente según el país, y depende, entre otros factores, del nivel en que se fije el salario mínimo, del número de trabajadores a los que se aplique, de la magnitud del efecto de derrame y del grado de cumplimiento.

Referencias adicionales:

- Grimshaw, D. y Miozzo, M.: *Minimum wages and pay equity in Latin America*. Documento de trabajo (OIT, Ginebra, 2003).
- Rubery, J.: *Pay equity, minimum wage and equality at work*. Documento de trabajo (OIT, Ginebra, 2003).

7.3 Efectos en las diferencias de salario según el género

Diferencias de salario según el género

Un elemento del nivel general que alcanza la desigualdad reside en las diferencias salariales entre los diferentes grupos de trabajadores, y en particular entre los hombres y las mujeres. Para colmar estas brechas salariales, es importante entender por qué existen.

Las brechas salariales de género no ajustadas o "en bruto" se refieren a los ingresos de los hombres menos los ingresos de las mujeres. Este cálculo se puede hacer para los salarios medios, la mediana de los salarios o los salarios aplicados en diferentes lugares de la distribución. El hecho de que las mujeres ganan menos que los hombres es una característica casi universal de los mercados de trabajo de todo el mundo. En muchos países, la brecha es mayor entre los trabajadores con remuneraciones elevadas que entre los que perciben salarios más bajos.

En muchas investigaciones se ha intentado interpretar la brecha salarial de género, y sus resultados han permitido identificar algunos factores comunes, como los siguientes:

- las diferencias en los niveles de educación y de experiencia laboral;
- la segregación sexual, que encauza a las mujeres hacia sectores y ocupaciones de menor valor añadido; y
- la discriminación salarial y la infravaloración del trabajo femenino.

Datos empíricos

En razón de la sobrerrepresentación de las mujeres en los empleos poco remunerados, los salarios mínimos también pueden hacer una contribución significativa a la reducción de las diferencias salariales en los niveles más bajos.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

La existencia de este vínculo entre el salario mínimo y la reducción de las diferencias salariales se ha demostrado empíricamente en países tan diversos como los Estados Unidos e Indonesia⁷². Un estudio de la OIT mostró, por ejemplo, que la introducción en 2012 de un salario mínimo en la ex República Yugoslava de Macedonia puede haber contribuido a reducir la brecha salarial de género entre 2011 y 2014.

Sin embargo, para maximizar el efecto de los salarios mínimos sobre las diferencias salariales se requiere que las propias instituciones del mercado laboral y las políticas salariales no discriminen, directa o indirectamente, a los grupos de trabajadores vulnerables (por ejemplo, mediante el establecimiento de niveles salariales más bajos en sectores u ocupaciones donde predominan las mujeres, o la exclusión de los migrantes del ámbito de protección que brindan las leyes sobre salario mínimo).

Además, debido a que las causas del fenómeno son múltiples, hacen falta conjuntos integrados de políticas que se orienten a reducir la brecha salarial de género. La legislación nacional debería prever el derecho a la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor, así como medios de acceso efectivo a las instituciones judiciales para reclamar este derecho. Asimismo, la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres debería ser impulsada a través de políticas sólidas que consoliden la igualdad de género, inclusive con medidas orientadas a eliminar los estereotipos de género acerca de las funciones y las aspiraciones de las mujeres, a fortalecer las políticas propicias a la maternidad y la paternidad, así como al ejercicio de las licencias parentales, y a promover un mejor reparto de las responsabilidades familiares.

Referencias adicionales:

- Grimshaw, D. y Miozzo, M.: *Minimum wages and pay equity in Latin America*. Documento de trabajo (OIT, Ginebra, 2003).
- Rubery, J.: *Pay equity, minimum wage and equality at work*. Documento de trabajo (OIT, Ginebra, 2003).
- Chicha, M.T.: *A comparative analysis of promoting pay equity: models and impacts*. Documento de trabajo (OIT, Ginebra, 2006).

7.4 Efectos en el empleo

Los efectos en el empleo son controvertidos

El seguimiento de los efectos de los salarios mínimos en el empleo es esencial. Durante mucho tiempo, los efectos en el empleo han estado en el centro de las investigaciones sobre el salario mínimo, suscitando intensos debates sobre si y cómo los salarios mínimos inciden en los puestos de trabajo, el número de trabajadores

⁷² En lo que atañe a los Estados Unidos, véase Di Nardo, J., Fortin, N. y Lemieux, T.: "Labor market institutions and the distribution of wages, 1973-1992: A semi-parametric approach", en *Econometrica*, vol. 64, núm. 5, 1996. En lo tocante al Reino Unido, véase Hallward-Driemeier, M., Rijkers, B. y Waxman A.: "Can minimum wages close the gender wage gap? Evidence from Indonesia". Policy Research Working Paper 7364, Grupo del Banco Mundial, 2015.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

asalariados y el número de horas trabajadas. Como han señalado Belman y Wolfson, los argumentos a favor del salario mínimo se apoyan en las mejoras que éste aporta a la vida de los grupos más vulnerables en el mercado laboral. Pero cuando la aplicación de un salario mínimo conduce a la pérdida del empleo de muchas de esas mismas personas, surgen serias dudas con respecto a sus beneficios y costos relativos⁷³.

A menudo, los debates sobre los efectos del empleo son también controvertidos, y las diferentes teorías económicas esgrimidas conducen a diferentes predicciones. Según un punto de vista, los salarios mínimos aumentan el costo de la mano de obra por encima de la productividad marginal de los trabajadores que ganan salarios bajos y por lo tanto los empujan fuera del mercado. Otras teorías consideran que, hasta un cierto nivel, el costo de los salarios mínimos puede ser absorbido por una combinación de aumentos mínimos de los salarios que perciben los trabajadores mejor remunerados, de reducción de los márgenes de beneficio, de incremento de la productividad y/o de reducción de la rotación del personal. Los principios de la macroeconomía keynesiana sugieren que el volumen de empleo puede aumentar cuando los salarios mínimos conducen a un incremento del consumo interno y de la demanda agregada.

- Véase nuestro resumen sobre los efectos del empleo según distintas teorías económicas

La teoría económica neoclásica predice que el aumento de los salarios mínimos conducirá a una reducción del empleo. Esto puede suceder por dos razones: en primer lugar, porque el pago de los salarios mínimos puede obligar a las empresas a aumentar los precios de sus productos y servicios, entrañando la posible reducción de la demanda por parte de los consumidores o compradores internacionales que se ven confrontados a estos precios más altos (el llamado "efecto de escala"). En segundo lugar, cuando los trabajadores que ganan salarios bajos "se encarecen" al percibir el salario mínimo, las empresas pueden optar por sustituir a algunos de ellos con más máquinas y unos pocos trabajadores calificados que las manejen (el llamado "efecto de sustitución").

Si la magnitud de estos efectos es importante, ello puede conllevar una reducción de los niveles agregados de empleo de los trabajadores con bajos salarios. También es probable que se produzca entonces un efecto de repercusión entre las industrias, ya que se prevé que el empleo se reduzca en las industrias intensivas en mano de obra, en la que la proporción de trabajadores con salarios bajos es mayor y los costos laborales representan una alta proporción del costo total de producción para las empresas. En otras industrias, el empleo puede mantenerse sin cambios o incluso puede aumentar, ya que los consumidores gastan una mayor parte de su ingreso en la compra de bienes y servicios cuyos precios están menos afectados por los salarios mínimos.

Otras teorías, basadas en supuestos diferentes, adoptan otros puntos de vista. Algunas parten de la hipótesis de que muchos empleadores ejercen un grado de 'poder de monopsonio', es decir, que son los únicos compradores de un tipo particular de servicios laborales, a menudo en un mercado de trabajo local específico (por ejemplo, los que contratan a dependientes de comercio minorista, o a auxiliares de enfermería), y en consecuencia tienen la capacidad para mantener los salarios (es decir, el precio del trabajo) en un nivel por debajo del valor de su contribución a la productividad. Esta teoría implica que cuando los empleadores se ven confrontados al aumento de los costos laborales pueden encontrar en tal situación el incentivo para maximizar sus ganancias mediante la

⁷³ Belman D. y Wolfson, P., 2014, *op. cit.*, página 21.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

expansión de la producción y del empleo (el "efecto monopsonio"). Los llamados "modelos de búsqueda" también muestran que, en los mercados de trabajo que funcionan de manera imperfecta, el aumento de los salarios para quienes están en la parte inferior de la escala salarial puede, hasta cierto punto, ser compensado por la acción combinada de la reducción de los beneficios, de la aplicación de incrementos salariales mínimos para los administradores y de otras medidas encaminadas a reducir costos o mejorar la productividad.

Las teorías macroeconómicas destacan el hecho de que el pago de salarios más altos no sólo eleva los costos laborales para los empleadores, sino que también aumentan la demanda de consumo entre los trabajadores con salarios bajos y sus familias. Suponiendo que no se generen grandes efectos negativos sobre la competitividad externa (que podría ser el caso de las economías muy orientadas a la exportación) o sobre la inversión, esos "efectos de consumo" positivos pueden dar lugar a aumentos de la demanda agregada y el empleo. Las perspectivas macro-económicas muestran que incluso si algunas empresas de baja productividad reducen el empleo o van a la quiebra, esto no significa necesariamente que el empleo agregado se reducirá. En realidad, el empleo puede expandirse en otras empresas, y los salarios más altos pueden atraer a más personas al mercado laboral.

Datos empíricos

Los resultados empíricos son variados, específicos para cada país y cada período, y también dependen en cierta medida del tipo de datos y los métodos que se utilizan.

En lo que atañe a los países de altos ingresos, el examen detallado de unos 70 estudios ha mostrado que las previsiones sobre la repercusión del salario mínimo oscilan entre grandes efectos negativos en el empleo y pequeños efectos positivos. Por cierto, la conclusión más frecuente es que los efectos sobre el empleo son cercanos a cero y demasiado pequeños para ser observables en las estadísticas del empleo o del desempleo en un nivel agregado⁷⁴. También se han obtenido conclusiones similares en algunos meta-estudios (estudios cuantitativos de los estudios) efectuados en los Estados Unidos⁷⁵, el Reino Unido⁷⁶ y en los países desarrollados en general⁷⁷. En otros análisis se ha llegado a la conclusión de que los efectos del empleo son menos benignos y que la aplicación de salarios mínimos reduce las oportunidades de empleo para los trabajadores menos calificados⁷⁸.

⁷⁴ Belman D. y Wolfson, P., 2014, *op. cit.*, página 21.

⁷⁵ Doucouliagos, H. y Stanley, T.D.: "Publication selection bias in minimum wage research? A meta-regression analysis", en *British Journal of Industrial Relations*, vol. 47, núm. 2, 2009, páginas 406-426.

⁷⁶ Leonard, M., Stanley, T.D. y Doucouliagos, H.: "Does the UK minimum wage reduce employment? A meta-regression analysis", en *British Journal of Industrial Relations*, vol. 52, núm. 3, 2014, páginas 499-520.

⁷⁷ Belman D. y Wolfson, P., 2014, *op. cit.*

⁷⁸ Neumark D. y Wascher, W.: *Minimum Wages*, *op. cit.*

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Aunque hay menos estudios sobre los países en desarrollo, los resultados son igualmente contradictorios⁷⁹ ⁸⁰. Una publicación reciente del Banco Mundial concluyó que aun cuando el rango de las estimaciones contenidas en las obras especializadas varía considerablemente, son cada vez más numerosos los autores que consideran que los efectos de los salarios mínimos en el empleo suelen ser reducidos o incluso insignificantes (y, en algunos casos, positivos)⁸¹. El examen de los estudios realizados en diez economías importantes (Brasil, Chile, China, Colombia, India, Indonesia, México, Federación de Rusia, Sudáfrica y Turquía) detectó muy pocos efectos, o ninguno, en el empleo, salvo en los casos en que el salario mínimo se fija en niveles muy altos⁸². Un examen de las experiencias en América Latina también llegó a la conclusión de que los efectos que los aumentos del salario mínimo tienen en el empleo son variados y dependen del nivel⁸³.

7.5 Efectos en el empleo formal y el empleo informal

Los países en desarrollo se caracterizan frecuentemente porque en ellos coexisten el empleo formal y el empleo informal. De acuerdo con las definiciones adoptadas en el año 2003 por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, los empleos en las pequeñas empresas o las empresas no registradas, así como los empleos no declarados en empresas registradas se incluyen en la definición de empleo informal.

Sobre la base de la definición de la CIET, el gráfico 1 muestra que la proporción de asalariados en el empleo informal fluctúa entre cerca del 20 por ciento en las zonas urbanas de Uruguay a más del 80 por ciento en la India, donde en 2009- 2010 había un total estimado de 135 millones de trabajadores precarios (también denominados “ocasionales” o “eventuales”), número que superaba con creces el número de trabajadores asalariados⁸⁴.

⁷⁹ Belman D. y P. Wolfson, “What does the minimum wage do in developing countries? A review of studies and methodologies”, OIT, Ginebra, 2016.

⁸⁰ Betcherman, G.: “Labor market regulations: What do we know about their impacts in developing countries?”, en *The World Bank Research Observer*, vol. 30, núm. 1, 2015.

⁸¹ Kuddo, A., Robalino, D., y Weber, M. 2015, *op.cit.*

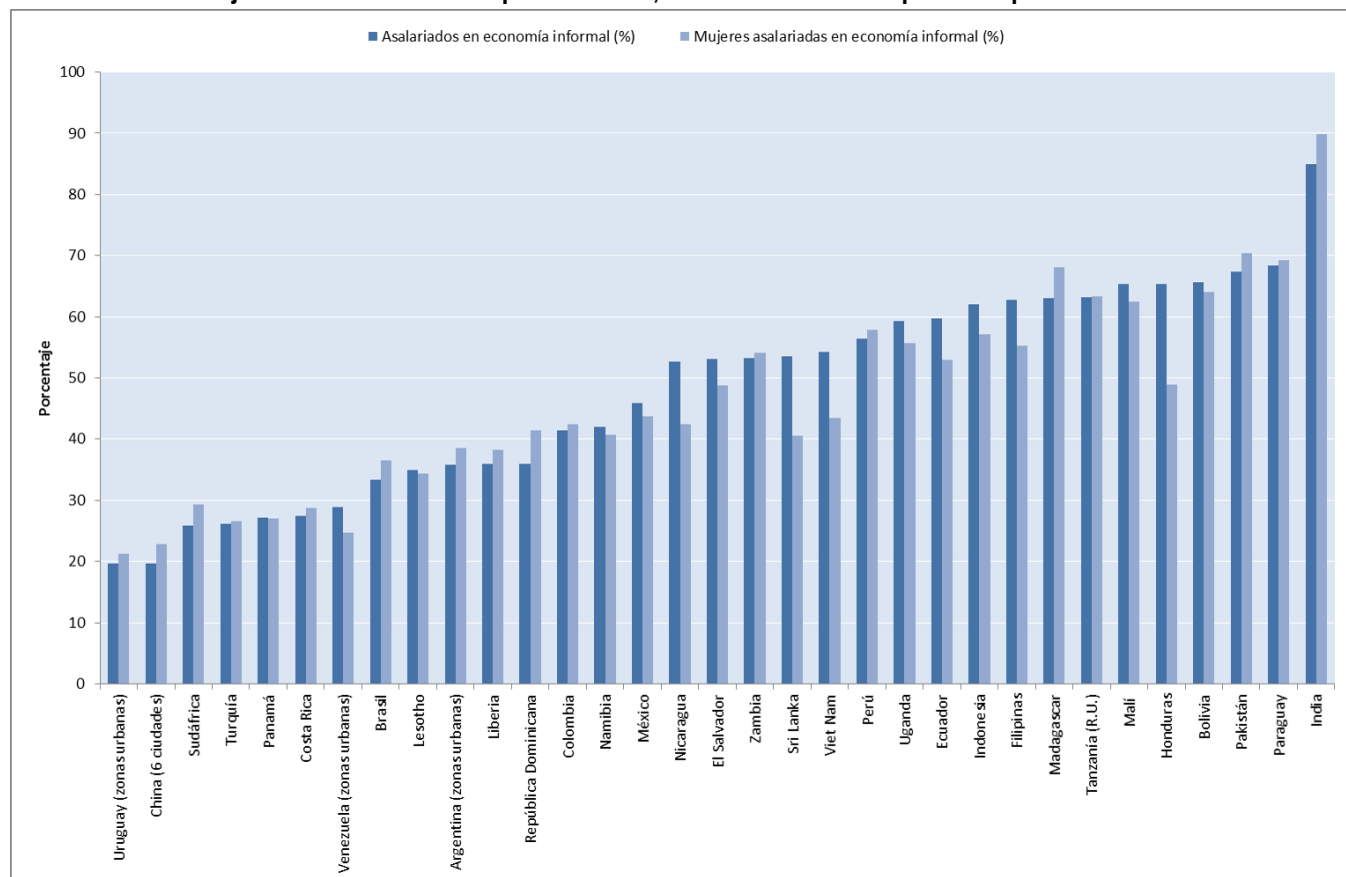
⁸² Broecke, S., Forti, A. y Vandeweyer, M.: “The effect of minimum wages on employment in emerging economies: A literature review”. Documento de trabajo de la OECD sobre cuestiones sociales, de empleo y de migración (de próxima publicación).

⁸³ Véase Mario D. Velásquez Pinto (de próxima publicación).

⁸⁴ En lo relativo a la India, véase Rani U. y P. Belser, 2012, *op. cit.*

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Gráfico 1. Porcentaje de asalariados en empleo informal, último año sobre el que se dispone de datos



Fuente: OIT: Women and men in the informal economy: A statistical picture. Segunda edición, Ginebra, 2013.

En la mayoría de los países, las leyes sobre el salario mínimo se aplican, en principio, a las pequeñas empresas, a las empresas no registradas o a los empleos no declarados (véase en el capítulo 4 a qué personas se aplica el salario mínimo). Ahora bien, casi por definición, el cumplimiento de las disposiciones contenidas en los marcos legales o reglamentarios es mucho más difícil cuando el empleo asalariado no se ha registrado o tiene lugar en empresas no registradas.

Tomando en cuenta esta realidad de los países en desarrollo, los economistas han considerado desde hace tiempo la hipótesis de que, en lugar de provocar una disminución del empleo, los salarios mínimos que son demasiado altos y se aplican de manera efectiva pueden hacer que los trabajadores sean desplazados o se trasladen de la economía formal a la economía informal, lo que resultará en tasas de incumplimiento más altas y ejercerá una presión a la baja sobre los salarios en la economía informal⁸⁵.

⁸⁵ Nataraj, S., Perez-Arce, F., Srinivasan, S. V. y Kumar, K. B.: "The impact of labor market regulation on employment in low-income countries: A meta-analysis", en *Journal of Economic Surveys*, vol. 28, núm. 3, 2014, páginas 551-572.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Resultados empíricos

Pese a que varios estudios han dado cuenta de una reducción del empleo formal, el análisis de los efectos sobre el empleo en América Latina muestra que el impacto del salario mínimo es con frecuencia más complejo. Por ejemplo, un estudio realizado en Argentina mostró que si bien los aumentos del salario mínimo habían tenido muy poco efecto en el sector formal, en cambio habían favorecido el aumento de los salarios en la economía informal⁸⁶, lo que ponía de manifiesto que el incumplimiento de determinadas disposiciones legales (como las que rigen el registro de las actividades o la seguridad social) no implicaba necesariamente que los salarios mínimos no ejercían ninguna influencia.

Una explicación del efecto que los salarios mínimos ejercen sobre los salarios en la economía informal – ámbito en el que sólo se llevan a cabo unas pocas inspecciones del trabajo – se basa en el denominado "efecto faro", es decir, la percepción que los trabajadores y los empleadores del sector informal tienen del salario mínimo, que entienden como una señal sobre lo que se considera como nivel salarial socialmente aceptable⁸⁷.

Para determinar si lo que predomina es el efecto de desplazamiento, o más bien el "efecto faro", se necesitan investigaciones específicas a nivel de comarca. Para entender los efectos generales, en las investigaciones que se lleven a cabo sobre el efecto del salario mínimo en la economía no reglamentada o informal se deberían incluir estimaciones de los salarios, así como de los efectos en el empleo.

Actualmente, la OIT está llevando a cabo diversas actividades sobre la transición de la economía informal a la economía formal.

7.6 Efectos en la productividad laboral

Diversos estudios recientes han mostrado que los salarios mínimos no sólo ayudan a reducir la dispersión salarial y a canalizar las ganancias de productividad hacia la oferta de salarios más altos, sino que también pueden contribuir a elevar la productividad del trabajo, tanto a nivel de la empresa como a nivel de la economía agregada.

En el ámbito de la empresa

A nivel de la empresa, los trabajadores pueden motivarse para trabajar con más intensidad. Varios estudios han respaldado la hipótesis planteada por primera vez por Akerlof, en 1982, según la cual los trabajadores proporcionan sistemáticamente niveles de esfuerzo más altos en respuesta al pago de salarios más elevados, teoría que se ha denominado "salario de eficiencia".

⁸⁶ Khamis, M.: "Does the minimum wage have a higher impact on the informal than on the formal labor market? Evidence from quasi-experiments". Discussion Paper Series, IZA DP No. 3911, Instituto de Estudios del Trabajo (Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit) (Bonn, Alemania, 2008).

⁸⁷ Véanse, por ejemplo, Souza, P. R. y Baltar, P. E., *op. cit.*, 1979, y Bell, L. A.: "The impact of minimum wages in Mexico and Colombia", en *Journal of Labor Economics* vol. 15, núm. S3, 1997, páginas S103–S135.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Los trabajadores también pueden permanecer más tiempo con su empleador; esto les permite ganar una valiosa experiencia, y alienta a los empleadores y los trabajadores a participar en actividades de formación orientadas a mejorar la productividad. Dube, Lester y Reich (2012) atribuyen al efecto del salario mínimo la disminución de la rotación de personal entre los trabajadores de la restauración de California, lo que reduce la competencia salarial entre las empresas que pagan bajas remuneraciones. Cuando los empleadores logran mejorar el nivel de retención de su fuerza de trabajo, los empleados pueden aprender y formarse en el trabajo para ser más productivos con el transcurso del tiempo.

En varios estudios se ha señalado que los aumentos de productividad pueden ser el resultado de una disminución del empleo como consecuencia de la aplicación de un salario mínimo, ya que en esas circunstancias las empresas tienden a sustituir la fuerza de trabajo con inversiones de capital y adoptan tecnologías de producción con un índice de capital más elevado.

Si bien esto sigue siendo una posibilidad bien precisa, sobre todo cuando el salario mínimo es demasiado alto, otras investigaciones han mostrado que los aumentos de productividad en las empresas se lograron gracias a la introducción de cambios en la organización, a las actividades de formación y al pago de retribuciones salariales por los aumentos de eficiencia con que se compensó el mayor costo laboral resultante de la aplicación de los salarios mínimos.

Productividad del trabajo en toda la economía

A nivel agregado, la aplicación de los salarios mínimos puede llevar a que las empresas más productivas replacen a las menos productivas, y a que las empresas sobrevivientes sean más eficientes. Estos mecanismos pueden aumentar la productividad general de toda la economía.

En China, por ejemplo, se ha observado que el aumento de los salarios mínimos en las ciudades se tradujo en una menor probabilidad de supervivencia de las empresas con baja productividad. Dicho esto, no hubo efectos negativos en el empleo, ya que tanto éste como la productividad aumentaron en las empresas que sobrevivieron. En otras palabras, el salario mínimo sirvió quizás para que las empresas más productivas reemplazaran a las menos productivas, y obligó a las empresas ya establecidas a potenciar su competitividad.

- Los salarios mínimos y la productividad: breve reseña de las obras citadas en el **anexo 5**

7.7 Efectos conjugados de los salarios mínimos y la negociación colectiva

Los efectos de los salarios mínimos, así como su magnitud, dependen de la forma en que interactúan con otras políticas e instituciones del mercado de trabajo. Una de tales interacciones es la que se establece entre los salarios mínimos y la negociación colectiva. De hecho, los efectos de los salarios mínimos son diferentes en los países con una fuerte tradición de negociación colectiva con respecto a los países donde los salarios son fijados unilateralmente por las empresas en el marco de una negociación con cada una de las personas que emplean.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

¿Qué es la negociación colectiva?

Se denomina negociación colectiva el mecanismo de negociación de los salarios y las condiciones de trabajo entre las organizaciones de trabajadores y los empleadores y/o sus organizaciones. Las negociaciones previstas en el contexto de la negociación colectiva se llevan a cabo de forma bilateral, y las autoridades públicas sólo intervienen para crear el marco necesario y promover su buen desarrollo.

La negociación colectiva puede tener lugar en varios niveles. En lo que atañe a la negociación a nivel de empresa, cada empleador negocia de forma independiente con su personal; en las negociaciones de ámbito sectorial, varios empleadores se constituyen en asociaciones que reciben el mandato para negociar.

Este último tipo de negociación es considerado a veces como más inclusivo, pues da a los empleadores y a los trabajadores más poder de negociación, a la vez que permite hacer ahorros en cuanto a los costos de negociación y eliminar el tema potencialmente conflictivo de que las negociaciones salariales tengan lugar en el lugar de trabajo. La negociación sectorial en que intervienen varios empleadores también establece una norma común para regular la competencia entre las empresas que sean partes en el convenio resultante. En cambio, puede restringir la independencia de cada una de las empresas, y plantea el riesgo de que no se tenga en cuenta la heterogeneidad de las empresas dentro de un sector particular. Por otra parte, es cada vez más frecuente que en muchos convenios colectivos se permita la adopción de disposiciones adaptadas a las condiciones a nivel de cada empresa (negociación en nivel doble) y se prevean excepciones condicionadas en función del tamaño de la empresa.

La extensión de los convenios colectivos a todas las empresas⁸⁸, en conformidad con la legislación y la práctica nacionales, también puede servir para garantizar una competencia leal entre ellas, al proporcionar condiciones equitativas e incluir a todos los trabajadores en el ámbito de aplicación del convenio de que se trate.

Datos empíricos

En muchos países, los salarios mínimos y la negociación colectiva coexisten y se complementan entre sí. **En principio, los sistemas de salarios mínimos deberían centrarse en los trabajadores con las remuneraciones más bajas, mientras que, por otra parte, el mecanismo de negociación colectiva puede utilizarse para fijar pisos salariales y también para promover aumentos salariales en beneficio de los trabajadores que ganan más del mínimo, en función de los incrementos de la productividad.** Sin embargo, si el salario mínimo es demasiado alto o el sistema de salarios mínimos demasiado complejo (es decir, cuando incluye un número excesivo de tasas salariales, en particular para los trabajadores con niveles de calificación u ocupaciones muy diferentes), existe el riesgo de que el tema de los salarios mínimos se desplace a la negociación colectiva, es decir, que invada el ámbito de la negociación colectiva y no deje espacio suficiente para que ésta se desarrolle plenamente.

⁸⁸ Se denomina extensión al procedimiento jurídico utilizado en muchos países por el que se permite que el gobierno amplíe el ámbito de aplicación de un convenio sectorial a todos los trabajadores de un sector dado, independientemente de que las empresas que los emplean hayan suscrito o no el convenio.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Cuando la negociación colectiva es débil, existe el riesgo de que los salarios de muchos trabajadores se agrupen en torno al salario mínimo, y arrastren hacia la baja la mediana o la media de los salarios.

Recuadro 1

Efectos combinados de los salarios mínimos y la negociación colectiva

En Francia, el salario mínimo influye en el nivel de la tasa salarial de base negociada en los convenios colectivos, nivel que a su vez influye en todos los salarios que se acuerden colectivamente por encima del mínimo. Debido a que la mayoría de los convenios colectivos se extienden al sector respectivo en su totalidad, los efectos secundarios se han "institucionalizado" en toda la economía, y por lo tanto son relativamente fuertes y de mayor alcance. Por ejemplo, los estudios realizados sugieren que el efecto de derrame se repercute íntegramente en los salarios ubicados hasta un 10 por ciento por encima del salario mínimo y se extiende hasta un nivel de cuantía igual al doble del salario mínimo, equivalente a un salario situado por encima del percentil 50.

En los Estados Unidos, por el contrario, la mayor debilidad de los sindicatos y la menor cobertura de la negociación colectiva explican que el efecto de derrame sea más débil. Por otra parte, los estudios realizados en el Reino Unido pusieron de manifiesto un efecto de derrame aún más débil, prácticamente insignificante. De hecho, en lo que atañe a los trabajadores que ganan un poco más del mínimo, algunos estudios han demostrado incluso la existencia de un efecto negativo del salario, lo que sugiere que algunos empleadores han desplazado el costo del pago de salarios superiores al mínimo, haciéndolo recaer en la remuneración de otros trabajadores con ingresos bajos, reduciendo las diferencias de salario de forma proactiva.

Fuente: Adaptado de Grimshaw, Bosch y Rubery (2014), op. cit.

7.8 Efectos en los ingresos familiares y la pobreza

De los salarios a los ingresos

¿Pueden los salarios mínimos reducir la pobreza o la desigualdad del ingreso?

El ingreso, que se mide a nivel del hogar, es la suma de los recursos generados por todas las diferentes fuentes durante un período determinado. El gráfico 2 muestra un ejemplo de ingreso de una familia formada por cuatro personas (dos adultos y dos niños) que dispone de múltiples fuentes de ingreso. Los salarios son sólo una de dichas fuentes. Entre las otras fuentes se incluyen los ingresos procedentes del empleo, los ingresos de capital y las transferencias de servicios estatales, como la seguridad social.

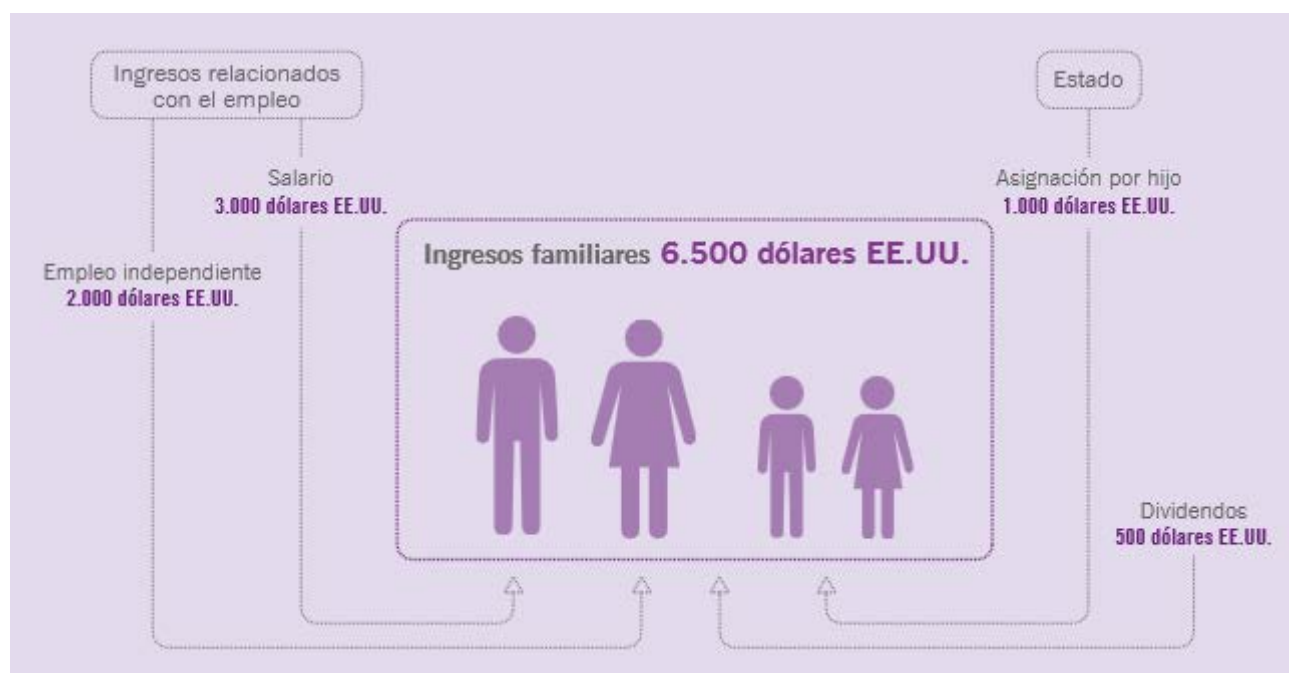
En los países desarrollados, los salarios representan la mayor fuente de ingresos (hasta el 70 o el 80 por ciento del ingreso total calculado antes de los impuestos y después de percibir las transferencias) de los hogares en que al

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

menos un miembro forma parte de la fuerza de trabajo. En las economías emergentes y en desarrollo, la contribución de los salarios al ingreso del hogar es menor, y equivale aproximadamente al 50 o 60 por ciento en Argentina o Brasil, al 40 por ciento en Perú y al 30 por ciento en Viet Nam.

De ahí que los salarios más elevados sean sólo uno de los varios componentes de toda estrategia que tenga por objeto reducir la pobreza o la desigualdad. Otros componentes importantes son la creación de empleo asalariado (distinto de otros tipos de empleo, como el trabajo independiente o por cuenta propia) y la redistribución fiscal a través del impuesto y de las transferencias sociales.

Gráfico 2. Componentes de un ingreso de hogar igual a 6.500 dólares



Fuente: OIT: Informe Mundial sobre Salarios 2014/2015 (véase el Anexo II).

Datos empíricos

Aun cuando los salarios mínimos pueden no afectar directamente a los hogares de bajos ingresos, los estudios empíricos muestran que desempeñan un papel importante, ya que una proporción significativa de los trabajadores que ganan el salario mínimo viven en hogares pobres o de bajos ingresos. Dicho esto, el efecto de los salarios mínimos en los índices de pobreza varía en función de las características del país de que se trate⁸⁹.

Por ejemplo, en los Estados Unidos, el 20 por ciento de los trabajadores de ingresos bajos pertenecen a familias cuyos ingresos se sitúan por debajo del umbral de la pobreza. Otro 16 por ciento son miembros de familias con

⁸⁹ Betcherman, 2015, *op. cit.*

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

ingresos inferiores a 1,5 veces el umbral de la pobreza⁹⁰. En los países europeos, los trabajadores que ganan el salario mínimo están mucho más expuestos al riesgo de la pobreza que otros trabajadores⁹¹. En la India, alrededor del 30 por ciento de los trabajadores asalariados y el 40 por ciento de los trabajadores asalariados temporales que ganan menos que a nivel estatal el salario mínimo viven en hogares pobres⁹².

Por lo tanto, los salarios mínimos pueden desempeñar un papel útil en el apoyo a los ingresos de quienes se encuentran en la parte inferior de la distribución salarial, incluso cuando no son suficientes para que los hogares logren situarse por encima de una línea de pobreza "arbitraria". Lo que importa más que el efecto sobre los índices de pobreza es si los salarios mínimos mejoran la vida de los hogares de bajos ingresos y si el bienestar económico de éstos mejora gracias al salario mínimo.

7.9 Efectos en las finanzas públicas

Las finanzas públicas

A veces, los salarios mínimos se han descrito como una herramienta de política conveniente para la reducción de la pobreza y la justicia social, ya que su aplicación no requiere un gasto público significativo (Cunningham, 2007)⁹³. Sin embargo, los aumentos del salario mínimo pueden tener efectos colaterales no deseados que afectan a las finanzas del gobierno.

Hay tres nexos principales con las finanzas públicas:

- Uno se refiere a que todo aumento del salario mínimo puede provocar un incremento de la masa salarial del sector público, particularmente cuando las escalas salariales públicas se calculan como un múltiplo del mínimo. En algunos casos, este nexo directo – y el temor a sus consecuencias – ha impedido que aumente el salario mínimo.
- Una segunda complicación surge cuando diferentes aspectos de la protección social, como las pensiones básicas, o los subsidios de incapacidad o de maternidad, se vinculan automáticamente al nivel de los salarios mínimos. Así, por ejemplo, la pensión básica se puede fijar en el 75 por ciento de la cuantía del salario mínimo. En la práctica, esto significa que la jubilación y otras prestaciones se ajustarán al alza cada vez que haya aumentos del salario mínimo.
- Un tercer nexo se refiere a la relación inversa, y se establece cuando los gobiernos complementan los bajos salarios con prestaciones relacionadas con el trabajo y condicionadas a la verificación de medios,

⁹⁰ CBO (Congreso de Estados Unidos): *The Effects of a Minimum-Wage Increase on Employment and Family Income*, febrero de 2014.

⁹¹ Rycx F. y Kampelmann, S.: "Who earns minimum wages in Europe? New evidence based on household surveys", European Trade Union Institute, Report 124 (Bruselas, Bélgica, 2012).

⁹² Belser, P. y Rani, U.: *Extending the coverage of minimum wages in India: Simulations from household data*. Programa Condiciones de Trabajo y Empleo, Serie Condiciones de Trabajo y Empleo núm. 26 (OIT, 2011).

⁹³ Cunningham, W. 2007, *op. cit.*

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

que se han concebido para abordar los problemas de la pobreza de los hogares entre los trabajadores con salarios bajos. Los gobiernos que los aplican se ven confrontados entonces a la gran tentación de aumentar el salario mínimo para reducir el volumen financiero de las transferencias de asistencia social que se destinan a los salarios más bajos.

Si bien es cierto que estos nexos pueden revestir un cierto interés, por diversas razones, conllevan el riesgo de que la seguridad social incurra en aumentos de costos potencialmente insostenibles cuando el salario mínimo se ajuste al alza. Si el mínimo se incrementa más rápido que los salarios medios con el fin de reducir la desigualdad salarial, el gasto del sistema de la seguridad social termina por crecer más rápido que su base de ingresos, la cual depende de la evolución de los ingresos reales.

Marinakis y Velasco (2006, página 13)⁹⁴, por ejemplo, señalan que en el decenio de 1980 la caída del valor real del salario mínimo en Argentina y Brasil estaba de hecho orientada fundamentalmente a disminuir el déficit presupuestario mediante la reducción del gasto de la seguridad social. Así, algunos países han optado por desvincular el aumento de las prestaciones sociales con respecto al incremento del salario mínimo.

- La desvinculación del salario mínimo en Portugal

En Portugal, las prestaciones de seguridad social se establecieron inicialmente como porcentaje del salario mínimo (la Retribución Mínima Mensual Garantizada - RMMG). Desde 2007, estas prestaciones, con inclusión de las pensiones, se han desvinculado de la RMMG. La ley 53-B/2006 fijó normas para la actualización de las pensiones y otras prestaciones sociales y estableció formalmente el nuevo "índice de apoyos sociales" (IAS) utilizado para el ajuste de las prestaciones de la seguridad social.

La pensión mínima se calcula ahora como porcentaje del IAS, que se actualiza anualmente sobre la base del índice de precios al consumidor (IPC) y de la tasa de crecimiento del PIB.

La desvinculación entre la seguridad social y los salarios mínimos se cristalizó en dos importantes acuerdos entre el Gobierno y los interlocutores sociales: el acuerdo sobre la reforma de la seguridad social y el acuerdo sobre la fijación y evolución de la RMMG. Este último tenía como objetivo aumentar progresivamente el salario mínimo mensual, que pasaría de 403 euros en 2007 a 450 euros en 2009 y a 500 euros en el año 2011.

Teniendo en cuenta los importantes efectos que tal incremento hubiera tenido en el gasto social, se consideró necesario desvincular la seguridad social con respecto al salario mínimo, que se mantuvo para los fines previstos originalmente, es decir, para aumentar la remuneración de los trabajadores que ganan bajos salarios. Como tal, el sistema portugués se asemeja ahora al sistema de muchos otros países europeos que, como Francia, tienen un salario mínimo independiente del índice sobre el "mínimo social".

Fuente: Luisa Guimarães, OIT.

⁹⁴ Marinakis A. y Velasco, J.J. (coordinadores de la publicación): *¿Para qué sirve el salario mínimo?* Oficina Internacional del Trabajo, Santiago, Chile, 2006.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Capítulo 8 - Salarios mínimos para los trabajadores domésticos

Índice

Resumen

- 8.1 Definición del trabajo doméstico
- 8.2 ¿Por qué los salarios del personal doméstico suelen ser tan bajos?
- 8.3 ¿Debería estar el personal doméstico amparado por el salario mínimo?
- 8.4 ¿Quién debería fijar el salario mínimo para el personal doméstico?
- 8.5 ¿Cómo se debería fijar y ajustar el nivel de salario para el personal doméstico?
- 8.6 Necesidades de los trabajadores domésticos y sus familias
- 8.7 Factores económicos en el sector del trabajo doméstico
- 8.8 Cómo utilizar las cifras
- 8.9 Personal doméstico puertas adentro y puertas afuera
- 8.10 El pago en especie
- 8.11 Tasas de salario mínimo por hora o por mes para el personal doméstico

Resumen

Las trabajadoras y los trabajadores domésticos se encuentran entre los grupos laborales peor remunerados y a menudo en el grupo más informal de los trabajadores asalariados.

Además, suelen quedar excluidos del ámbito de protección que brinda el salario mínimo. Se estima que 21,5 millones de trabajadores domésticos están marginados de un sistema de salario mínimo, pese a que tales sistemas existen para los demás trabajadores. Entre las personas protegidas, muchas tienen derecho a una tasa salarial inferior al mínimo que rige para los demás trabajadores.

Los trabajadores domésticos no deberían ser discriminados, sino que deberían disfrutar de una cobertura del salario mínimo equivalente a la que se ofrece a los demás trabajadores en general, en caso de que exista dicha cobertura. **El establecimiento de un salario mínimo es una forma de reconocimiento de la contribución económica y social del personal doméstico y un medio fundamental para garantizar el principio de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.**

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

El Convenio núm. 189 de la OIT reconoce que "todo Miembro deberá adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos se beneficien de un régimen de salario mínimo, allí donde ese régimen exista, y que la remuneración se establezca sin discriminación por motivo de sexo" (artículo 11).

Para establecer un salario mínimo para los trabajadores domésticos se sigue en gran parte el mismo procedimiento que rige para los trabajadores de otros sectores. Las organizaciones de los trabajadores domésticos y de los empleadores de los trabajadores domésticos deberían participar en dicho procedimiento, en supuesto de que tales organizaciones existan. Su interés reside en que conocen de muy cerca las dificultades relativas a los salarios en el sector del trabajo doméstico.

En algunos de los países donde el personal doméstico estaba excluido de la protección del sistema único nacional de salario mínimo se ha optado por ampararlo mediante la extensión gradual del ámbito de aplicación de dicho salario mínimo, en condiciones de igualdad de trato. Este enfoque gradual abarca los casos en que el mínimo para el trabajo doméstico se fija inicialmente por debajo del salario mínimo nacional en vigor y se incrementa paulatinamente hasta igualar el nivel del mínimo nacional.

En cuanto a otros sectores, los niveles del salario mínimo deberían fijarse teniendo en cuenta las necesidades de los trabajadores y sus familias, así como los factores económicos.

Un salario mínimo efectivo también debería tener en cuenta el tiempo de trabajo de los trabajadores domésticos y el predominio de las modalidades de trabajo puertas adentro y puertas afuera. También se deberían poner límites a los pagos en especie. Algunos países también han optado por fijar salarios mínimos por hora y también mínimos mensuales para garantizar una protección eficaz.

8.1 Definición del trabajo doméstico

Cuando definieron el término "trabajador doméstico", los delegados a la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2011 no se basaron en una lista de las tareas o servicios específicos que realiza el personal doméstico, por considerar que éstas varían de un país a otro y pueden cambiar con el tiempo. Más bien, apoyaron una formulación general basada en la característica común a todos los trabajadores domésticos, a saber, que prestan servicios para hogares privados.

El Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), refleja esta perspectiva cuando define los conceptos de "trabajo doméstico" y "trabajador doméstico" en su artículo 1:

" a) la expresión *trabajo doméstico* designa el trabajo realizado en un hogar u hogares o para los mismos;

b) la expresión *trabajador doméstico* designa a toda persona, de género femenino o género masculino, que realiza un trabajo doméstico en el marco de una relación de trabajo;

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

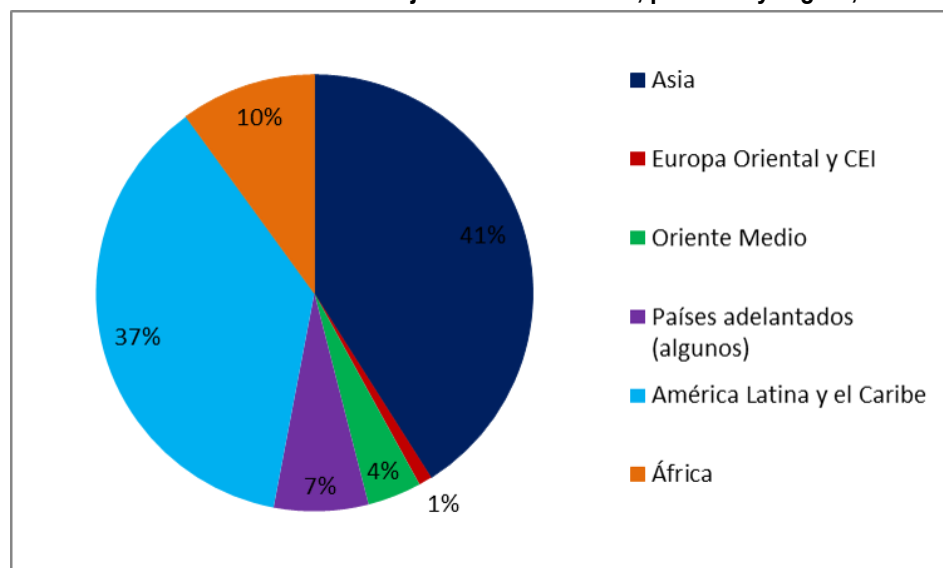
c) una persona que realice trabajo doméstico únicamente de forma ocasional o esporádica, sin que este trabajo sea una ocupación profesional, no se considera trabajador doméstico.”

Desde un punto de vista estadístico, la restricción del trabajo doméstico a los hogares privados también proporciona una manera conveniente de identificar a los trabajadores domésticos en virtud de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU). La Revisión 3.1 de la CIIU, que sigue siendo ampliamente utilizada, contiene la división sectorial "Actividades de hogares privados como empleadores de personal doméstico" (División 95), que corresponde a la definición del Convenio núm. 189. Dicha definición comprende:

... las actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico, como doncellas, cocineros, camareros, ayudantes de cámara, mayordomos, lavanderas, jardineros, porteros, mozos de cuadra, chóferes, conserjes, gobernantas, niñeras, preceptores, secretarios, etcétera. La clase permite al personal doméstico empleado declarar la actividad de su empleador en los censos o estudios, aunque el empleador sea un particular⁹⁵.

Una segunda ventaja de este enfoque sectorial se refiere a que impone requisitos relativamente poco exigentes en cuanto al nivel de detalle de los datos estadísticos. Según este enfoque sectorial, en 2010 había 52,6 millones de mujeres y hombres empleados como trabajadores domésticos en todo el mundo. El gráfico 1 que sigue muestra que la gran mayoría de los trabajadores domésticos se encuentran en América Latina y el Caribe y Asia.

Gráfico 1. Distribución de los trabajadores domésticos, por sexo y región, 2010



Fuente: Reproducido de OIT (2013), los trabajadores domésticos en todo el mundo: Estadísticas globales y regionales y el alcance de la protección legal, (Ginebra, OIT).

⁹⁵ Publicada en 2008, la Revisión 4 de la CIIU incluye la División 97 "Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico"; pese al pequeño cambio en el título, su definición es idéntica a la que figura en la División 95 de la Revisión 3.1. La Revisión 4 de la CIIU se preparó a tiempo para su utilización durante la serie de censos de población de 2010, pero todavía no ha sido adoptada por muchas de las oficinas nacionales de estadística en todo el mundo. Véase aquí más información sobre el CIIU.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

También es posible identificar a los trabajadores domésticos sobre la base de su ocupación, pero no es recomendable usar este enfoque. Aunque algunas ocupaciones se realizan casi totalmente dentro de los hogares, otras también pueden llevarse a cabo fuera del hogar (por ejemplo, un cocinero también puede trabajar en un restaurante, un jardinero, en un vivero de flores, y un portero, en un edificio de oficinas). Esto hace que en algunos casos sea difícil distinguir a los trabajadores domésticos de otros trabajadores, y que por consiguiente exista el riesgo de sobrestimar o subestimar su número⁹⁶.

8.2 ¿Por qué los salarios del personal doméstico suelen ser tan bajos?

Los trabajadores domésticos proporcionan servicios esenciales a los hogares de todo el mundo. Es gracias a la labor de los trabajadores domésticos que los hombres y mujeres de las familias para las que trabajan son capaces de ir a trabajar, ganarse la vida para su propia familia, y asegurar recursos futuros sostenibles y fructíferos para ellos y sus hijos. Sin embargo, los salarios pagados a los trabajadores domésticos son a menudo muy bajos. De hecho, los datos disponibles muestran que el personal doméstico recibe salarios considerablemente más bajos en comparación con otros trabajadores⁹⁷. Se ha estimado que, en general, su remuneración es inferior a la mitad del salario medio, y a veces no llega a superar el 20 por ciento del promedio.

Los bajos niveles de remuneración entre los trabajadores domésticos es el resultado de una serie de factores, entre los que se incluyen el gran volumen de oferta de mano de obra, la infravaloración del trabajo doméstico y de su contribución a la sociedad, el escaso poder de negociación de los trabajadores domésticos, la falta de representación de la fuerza de trabajo del sector y su frecuente exclusión del ámbito de la protección laboral (en particular, de la cobertura del salario mínimo), todos los cuales tienden a estar interrelacionados. El establecimiento de un salario mínimo para estos trabajadores es un medio esencial para garantizar su derecho a un trabajo decente y una vida digna.

La infravaloración

A pesar de las claras contribuciones del sector, el trabajo doméstico no suele ser reconocido como un verdadero trabajo, que se desarrolla en el marco de una relación de trabajo. A menudo, los empleadores y las sociedades perciben el trabajo doméstico como una parte natural del trabajo de cualquier mujer, y no como un valioso servicio proporcionado a sus hogares, que comprende la realización de tareas concretas tales como la limpieza, la cocina, las compras y el servicio de lavandería, así como el cuidado de los niños, de las personas mayores o con discapacidad y de los demás miembros de la familia que necesitan atención.

⁹⁶ OIT: *Domestic workers across the world*, op. cit.

⁹⁷ *Ibíd.*

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Como consecuencia de tales actitudes y percepciones, el trabajo doméstico está infravalorado en comparación con los trabajos que son realizados predominantemente por hombres⁹⁸.

La discriminación salarial por razón de género en el trabajo doméstico también puede combinarse con otras formas de discriminación. Por ejemplo, el origen étnico o social de la trabajadora o trabajador, o su nacionalidad, pueden determinar el nivel de remuneración en lugar de que ésta se base en criterios legítimos, tales como el tipo de trabajo realizado o las horas reales de trabajo cumplidas.

El bajo nivel de la remuneración en el sector del trabajo doméstico también está relacionado con la percepción del trabajo doméstico como "actividad improductiva", ya que no se considera que genere directamente beneficios económicos o utilidades para las familias que los emplean. Sin embargo, los trabajadores domésticos permiten que sus empleadores, y especialmente las mujeres, puedan emplearse y trabajar, obteniendo así ingresos para mantener a sus familias. De esta manera, el servicio prestado por los trabajadores domésticos es un pilar de la economía de los hogares y de las economías nacionales.

Escaso poder de negociación y representación reducida

El mínimo poder de negociación que los trabajadores domésticos tienen en el hogar y la baja incidencia de las organizaciones representativas de los trabajadores domésticos también los hacen vulnerables ante la práctica de los bajos salarios.

Al encontrarse su lugar de trabajo en los hogares privados, los trabajadores domésticos desempeñan sus funciones de forma relativamente aislada con respecto a los demás trabajadores. Esto es particularmente cierto para los trabajadores domésticos que residen en el hogar para el que prestan servicio ("trabajadores internos" o "puertas adentro"). Por lo general, los trabajadores domésticos no tienen compañeros de trabajo. Las largas jornadas de trabajo, de duración impredecible, explican que les sea extremadamente difícil reunirse con otros compañeros de oficio para intercambiar experiencias e información y para organizarse colectivamente. Además, las personas que les dan ocupación no suelen considerarse como empleadores, y por lo general no están organizadas como tales.

La descentralización de la actividad y el aislamiento de la fuerza de trabajo han obstaculizado la creación de organizaciones representativas de los trabajadores domésticos, o de sus empleadores. Aun cuando estas organizaciones existen en algunos países, una gran parte de la fuerza de trabajo del sector doméstico sigue desorganizada y por lo tanto es más vulnerable a las prácticas abusivas de los empleadores, tales como el pago de salarios indebidamente bajos o simplemente la falta de pago de tales salarios. En particular, es muy raro que los trabajadores domésticos puertas adentro exijan salarios más altos, ya que la eventual pérdida de su trabajo también entraña la pérdida de su alojamiento.

⁹⁸ OIT (2007): "Observación general. Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)", en *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (Parte 1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, Ginebra, 2007, páginas 291-292; y OIT (2010): *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, Ginebra, 2010.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

En algunos países, los factores socioculturales, como las barreras del idioma, pueden impedir que los trabajadores domésticos, especialmente los trabajadores domésticos migrantes, y los que pertenecen a grupos étnicos minoritarios o indígenas reclamen el derecho a negociar condiciones de trabajo con sus empleadores.

Con frecuencia, los bajos niveles de educación entre los trabajadores domésticos y su posición en la sociedad limitan su acceso a otras oportunidades de trabajo y los obligan a aceptar malas condiciones laborales. Estos factores agravan también su vulnerabilidad a los malos tratos, la discriminación y las condiciones de trabajo abusivas.

8.3 ¿Debería estar el personal doméstico amparado por el salario mínimo?

Muchos trabajadores domésticos de todo el mundo están excluidos de la cobertura del salario mínimo

El bajo nivel de la remuneración obedece también a que con frecuencia los trabajadores domésticos están excluidos de la legislación laboral en general y de la cobertura del salario mínimo en particular. De hecho, 22,4 millones de trabajadores domésticos (el 42,6 por ciento del total de trabajadores en el mundo) no tienen ningún tipo de protección contra los salarios indebidamente bajos y no están protegidos por un salario mínimo que pueda aplicarse al sector del trabajo doméstico.

En cierta medida, esto obedece al hecho de que viven en países que no tienen legislación sobre el salario mínimo (0,8 millones de trabajadores están afectados de este modo). Pero la mayoría de los trabajadores domésticos (21,5 millones) viven en países donde existen salarios mínimos regulados para otros trabajadores, pero no para el personal doméstico. Además, son numerosos también los trabajadores domésticos que no están efectivamente amparados por las disposiciones sobre salario mínimo debido a los altos niveles de informalidad que predominan en el sector.

Algo más de la mitad de los trabajadores domésticos tienen derecho al mismo salario mínimo obligatorio, o a un salario superior, que perciben los demás trabajadores en virtud de las legislaciones nacionales respectivas. Alrededor de 3,1 millones de trabajadores domésticos (5,9 por ciento del total) tienen derecho a un salario mínimo fijado por debajo del salario mínimo vigente para los demás trabajadores. Por otra parte, cuando hay varios salarios mínimos (por ejemplo, a nivel sectorial), el salario mínimo para los trabajadores domésticos tiende a ser el más bajo de todos. Incluso en los países donde se han establecido salarios mínimos, es difícil asegurar que los empleadores cumplan con las tasas salariales del sector doméstico. A menudo, los empleadores no conocen sus responsabilidades, las inspecciones de trabajo no tienen recursos suficientes y se exige la autorización de la persona cabeza de familia o del poder judicial para que los inspectores puedan visitar los hogares que emplean a personal doméstico.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Con todo, numerosos ministerios e inspecciones del trabajo han desarrollado prácticas innovadoras para sensibilizar a los empleadores tras la introducción del salario mínimo y para asegurar que estén de acuerdo en darle cumplimiento⁹⁹.

Los trabajadores domésticos merecen tener una protección del salario mínimo equivalente a la de los demás trabajadores

Las disposiciones sobre el salario mínimo son instrumentos importantes para proteger a los trabajadores más vulnerables y menos remunerados (como los trabajadores domésticos) frente al pago de salarios indebidamente bajos. El establecimiento de un salario mínimo es una forma de reconocimiento de la contribución fundamental de estos trabajadores a los hogares y las sociedades, y un medio esencial para garantizar el principio de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.

De hecho, el Convenio núm. 189 establece explícitamente que "todo Miembro deberá adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos se beneficien de un régimen de salario mínimo, allí donde ese régimen exista, y que la remuneración se establezca sin discriminación por motivo de sexo" (artículo 11). De acuerdo con esta disposición, varios países han tomado medidas para ampliar la cobertura del salario mínimo a los trabajadores domésticos (por ejemplo, Namibia, Brasil, Sudáfrica, Suiza, Estados Unidos y algunos estados de la India).

Los salarios mínimos deberían respetar el principio de igual remuneración por trabajo de igual valor

Diversos países de todo el mundo han adoptado diferentes sistemas de salario mínimo. Algunos han establecido un salario mínimo nacional, mientras que otros se han dotado de un sistema regional. Algunos establecen salarios mínimos por sector u ocupación, o usan una combinación de varios sistemas (véase el capítulo 2). Sudáfrica, por ejemplo, ha adoptado salarios mínimos por sector, región y ocupación. En el cuadro 1 que sigue se describen los aspectos generales de las prácticas adoptadas en una selección de países.

En algunos de los países que han establecido un único salario mínimo nacional, los trabajadores domésticos se benefician de la misma tasa de salario mínimo que los demás trabajadores, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 11 del Convenio 189.

En los países que adoptan un enfoque sectorial o profesional, también es posible establecer un salario mínimo específico para el sector del trabajo doméstico, por ejemplo, a través de un consejo de salarios tripartito o por medio de la negociación colectiva. Sin embargo, cuando se fijan salarios mínimos sectoriales, es importante que se respete el principio de igual remuneración por trabajo de igual valor (véase la sección 2.4). De lo contrario, el mecanismo de fijación de salarios mínimos reforzaría directamente la infravaloración tradicional de los trabajos de cuidado, y el sistema estaría en violación de ese principio.

⁹⁹ OIT: *Labour inspection and other compliance mechanisms in the domestic work sector. Introductory guide*. (OIT, Ginebra, 2015).

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Cuadro 1. Síntesis de los sistemas de salarios mínimos para los trabajadores domésticos en algunos países

Incluido en el salario mínimo nacional	Enfoque gradual	Enfoque sectorial	Combinación de modalidades
Estados Unidos	Chile	Suiza	Sudáfrica (sectorial, regional y por ocupación)
Brasil	Ecuador	Italia	Filipinas (sectorial, regional)
Argelia	Portugal	Austria	
Burkina Faso		Botswana	
Colombia		India	
México		Namibia	
República de Moldova		Uruguay	
Países Bajos		Zambia	
Rusia (Fed. de)		Tanzanía (R.U.)	
España			
Turquía			
Senegal			

8.4 ¿Quién debería fijar el salario mínimo para el personal doméstico?

En la fijación del salario mínimo deberían participar las organizaciones de los trabajadores domésticos y de los empleadores de los trabajadores domésticos

El Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), dispone claramente que en el procedimiento de fijación de los salarios mínimos deberían participar, en pie de igualdad, los representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, o, si no existiesen dichas organizaciones, los representantes de los empleadores y de los trabajadores interesados, así como otras personas de reconocida competencia para representar los intereses generales del país (véase el capítulo 3).

Las mismas disposiciones rigen para los trabajadores domésticos.

Las organizaciones de los trabajadores domésticos y de los empleadores de los trabajadores domésticos (cuando tales organizaciones existan) deberían participar en el establecimiento del salario mínimo para el sector, habida cuenta de que son las que mejor conocen las dificultades en torno a los salarios practicados en el trabajo doméstico.

Teniendo en cuenta el bajo nivel de organización en el sector, el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), pide a los Miembros que:

“ [...] en consulta con las organizaciones más representativas de los empleadores y de los trabajadores, [pongan] en práctica las disposiciones del presente Convenio por medio de la legislación y de convenios colectivos o de

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

otras medidas adicionales acordes con la práctica nacional, extendiendo o adaptando medidas existentes a fin de aplicarlas también a los trabajadores domésticos o elaborando medidas específicas para este sector, según proceda.” (Artículo 18)

Asegurar la voz y la representación de los trabajadores y sus empleadores es un derecho fundamental. Sin embargo, los trabajadores domésticos no siempre están agrupados en organizaciones representativas de los trabajadores, y sus empleadores están incluso menos organizados en instituciones representativas.

A veces, las organizaciones de los trabajadores domésticos y de sus empleadores existen, y los intereses de los trabajadores domésticos son defendidos por las organizaciones más representativas. En otros casos, o bien dichas organizaciones no existen, o los trabajadores no están afiliados a dichos órganos de representación.

En algunos países, los trabajadores domésticos no están organizados en sindicatos reconocidos oficialmente. Esto ocurre porque tal vez no tienen derecho a constituir sindicatos, o porque hay obstáculos prácticos que coartan su voluntad de formar sindicatos.

Varios países han establecido salarios mínimos para el sector del trabajo doméstico a través de la negociación colectiva, de consultas tripartitas o de la gestión de grupos tripartitos de expertos, en consulta con las organizaciones de los trabajadores domésticos y de los empleadores de los trabajadores domésticos, o con las organizaciones más representativas de los empleadores y de los trabajadores, o ambas cosas a la vez.

Situaciones específicas que se han de tener en cuenta

Cuando existen organizaciones representativas

Cuando los trabajadores domésticos y sus empleadores tienen sus propias organizaciones representativas, la fijación de los salarios debería tener lugar a través de la negociación colectiva o en consulta con dichas organizaciones representativas.

En Francia, el salario mínimo (SMIC) se aplica a todos los trabajadores, incluidos los trabajadores domésticos. Asimismo, se han negociado tres convenios colectivos en que son parte diversos sindicatos de trabajadores y las organizaciones representativas de los empleadores de personal doméstico. En cada convenio se tienen en cuenta las diversas modalidades de relación de trabajo, en función de si ha intervenido un organismo público o privado de colocación de trabajadores, o si los hogares emplean directamente a los trabajadores. Existen organizaciones de empleadores que representan a cada tipo de relación de trabajo, y cada una de ellas es signataria de la convención colectiva respectiva.

Cuando hay una organización de empleadores alternativa

A menudo, los trabajadores domésticos tienen un sindicato, pero no existe una organización de empleadores. En Uruguay, por ejemplo, el Sindicato Único de Trabajadoras Domésticas (SUTD) se movilizó por el establecimiento de un salario mínimo para el personal doméstico, pero todavía no se había determinado cuál sería el organismo empleador que actuaría como contraparte en las negociaciones.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Las autoridades solicitaron la participación de la Cámara de Comercio, pero esta resolvió que no era representativa de los empleadores del sector. A continuación, recurrieron a la Liga de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios de la República de Uruguay (LACCU). La LACCU aceptó este cometido y entonces se pudo firmar un acuerdo que incluía, entre otras condiciones de trabajo, un salario mínimo para los trabajadores domésticos.

Por otra parte, también se llegó a un acuerdo sobre el aumento del salario mínimo entre siete sindicatos y dos organizaciones de empleadores del sector doméstico en Argentina¹⁰⁰.

Cuando los trabajadores domésticos y sus empleadores no están suficientemente organizados

Las más de las veces, el salario mínimo se establece específicamente debido a la vulnerabilidad y la falta de representación dentro de un sector. Por esta razón, a veces intervienen otros representantes.

En Suiza, por ejemplo, el salario mínimo del sector doméstico se negoció mediante la concertación de un contrato de trabajo estándar. Este proceso se llevó a cabo por iniciativa de la central sindical nacional UNIA, y la negociación estuvo a cargo de las organizaciones sectoriales representativas que tenían una relación más estrecha con el sector del trabajo doméstico (es decir, el sindicato de la hotelería y los servicios, y la organización de los empleadores de la restauración y la hotelería).

En Sudáfrica, las denominadas determinaciones sectoriales relativas al salario mínimo se emiten al cabo de un proceso de celebración de consultas con un comité tripartito de expertos encargado de establecer los salarios para los sectores que no tienen representación. En 2002, el Ministerio de Trabajo de Sudáfrica estableció el primer salario mínimo para el sector del trabajo doméstico, previa consulta con los expertos tripartitos, el sindicato de los trabajadores domésticos SADSAWU, los trabajadores, los empleadores y el público en general.

8.5 ¿Cómo se debería fijar y ajustar el nivel de salario para el personal doméstico?

Los criterios deberían ser los mismos que para el resto de los trabajadores, y se debería respetar el principio de igual remuneración por trabajo de igual valor

Existe una percepción común en el sentido de que el proceso y los criterios utilizados para establecer el salario mínimo para los trabajadores domésticos deberían ser diferentes de los que rijan para los demás trabajadores. La realidad no es así.

El proceso y los criterios utilizados para establecer un salario mínimo para los trabajadores domésticos deberían ser los mismos que se apliquen para el resto de trabajadores (véase el capítulo 5). El artículo 3 del Convenio núm.

¹⁰⁰ Hobden, C.: "Improving working conditions for domestic workers: organizing, coordinated action and bargaining". Labour Relations and Collective Bargaining, Issue Brief 2 (OIT, Ginebra, 2015).

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

131 da orientaciones sobre los criterios básicos que se deberían utilizar cuando se establezca un salario mínimo para cualquier grupo de trabajadores:

Entre los elementos que deberían tenerse en cuenta para determinar el nivel de los salarios mínimos deberían incluirse, en la medida en que sea posible y apropiado, de acuerdo con la práctica y las condiciones nacionales, los siguientes:

- a) las necesidades de los trabajadores y de sus familias habida cuenta del nivel general de salarios en el país, del costo de vida, de las prestaciones de seguridad social y del nivel de vida relativo de otros grupos sociales;
- b) los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo.

En el caso de un salario mínimo nacional o regional, con arreglo al cual los trabajadores domésticos están incluidos en el ámbito legal de su aplicación, el proceso de fijación del salario mínimo es el mismo que para todos los trabajadores en toda la economía.

En los análisis realizados por los países que se proponen establecer un salario mínimo nacional se deberían tomar en consideración los efectos particulares que dicho salario mínimo tendría en el sector del trabajo doméstico, al igual que en todos los demás sectores de la economía. Sin embargo, en algunos países se excluye de las encuestas a los trabajadores domésticos. Por ende, habría que adoptar medidas para que estos trabajadores sean tomados en cuenta en la etapa de recolección de datos (véanse más ejemplos en la Nota Técnica 1).

En general, el salario mínimo para los trabajadores domésticos es y debería ser ajustado usando el sistema predominante en el país de que se trate. Cuando se ha establecido ya un salario mínimo nacional, esta protección debería extenderse a los trabajadores domésticos. Cuando se hayan establecido salarios sectoriales, se debería adoptar un enfoque sectorial que respete el principio de igual remuneración por trabajo de igual valor.

En los países que han adoptado salarios mínimos sectoriales, los salarios mínimos para el sector doméstico deberían establecerse utilizando los mismos criterios señalados en el Convenio núm. 131, es decir, teniendo en cuenta las necesidades de los trabajadores y sus familias y los factores económicos.

Es posible utilizar enfoques graduales

En algunos de los países donde los trabajadores domésticos estaban excluidos de la protección del sistema único nacional de salario mínimo se ha optado por ampararlos mediante la extensión gradual del ámbito de aplicación de dicho salario mínimo, en condiciones de igualdad de trato. Este enfoque gradual abarca los casos en que el mínimo para el trabajo doméstico se fija inicialmente por debajo del salario mínimo nacional en vigor y se incrementa paulatinamente hasta igualar el nivel del mínimo nacional.

El enfoque gradual se basa a menudo en las tasas de salario que predominan en un sector particular, y su adopción obedece a las preocupaciones que se planteen en cuanto al empleo. Si las tasas son particularmente bajas con

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

respecto a todos los demás sectores, la aplicación de un aumento significativo en el salario de un sector determinado podría entrañar efectos negativos considerables en el empleo.

Este enfoque se aplicó en el sector del trabajo doméstico de países como Portugal, Chile y Ecuador, pero también se ha utilizado en otros países para diferentes sectores. Por ejemplo, se aplica para las pequeñas y medianas empresas de Malasia, y se había aplicado en diferentes regiones de Brasil antes de 1984, cuando se estableció un salario mínimo nacional.

- Chile: Un enfoque gradual para los trabajadores domésticos

El enfoque gradual descrito anteriormente se ha utilizado en los casos en que el salario mínimo nacional es significativamente más alto que el salario medio en el sector del trabajo doméstico, lo que suscita inquietud por los posibles efectos negativos en el empleo y el riesgo de aumento de la actividad informal en la eventualidad de que el salario mínimo se incrementara de inmediato en una proporción importante. La aplicación de un enfoque gradual da tiempo para que los empleadores se adapten a los nuevos niveles salariales, asumiendo el compromiso de alcanzar la igualdad salarial con arreglo a un calendario claramente definido.

En tales casos, el diseño de un plan transparente de aumento gradual del salario es esencial para que la igualdad se alcance en un plazo razonable. De lo contrario, en los casos en que existe un salario mínimo nacional y que se ha establecido un salario mínimo sectorial distinto e inferior para los trabajadores domésticos, tal situación constituye una violación de los principios de la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor y de la igualdad de trato, con arreglo a lo dispuesto en los Convenios núms. 100 y 189, respectivamente.

Ajuste del salario mínimo

El ajuste del salario mínimo para los trabajadores domésticos debería llevarse a cabo de la misma manera que el ajuste de los salarios mínimos para todos los demás trabajadores. En general, esto supone que se tengan en cuenta los cambios en las necesidades de los trabajadores y sus familias y en los factores económicos que se hayan producido desde la última vez que se ajustó el salario mínimo.

Por ejemplo, se deben tener en cuenta los aumentos en el ingreso de los hogares que emplean a trabajadores domésticos. Se puede encontrar una información más detallada sobre el ajuste de los salarios mínimos en el capítulo 5 y la Nota Técnica 1.

Debe hacerse un inventario detallado de las particularidades del sector

Independientemente del enfoque que se adopte, se deben tener cuidadosamente en cuenta las particularidades del sector, sobre todo la práctica generalizada de los salarios pagados en especie, en una proporción elevada, así como las jornadas semanales habitualmente prolongadas y la falta de protecciones en cuanto al tiempo de trabajo (tales como límites a las jornadas de trabajo y el derecho al pago de horas extraordinarias). Estas situaciones se traducen en una reducción efectiva del salario neto de los trabajadores domésticos.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

De hecho, si un trabajador doméstico trabaja 60 horas a la semana y no está protegido por disposiciones sobre la duración de la jornada o el número de horas extraordinarias, esa persona está ganando un salario neto por hora más bajo que el que perciben otros trabajadores a los que se paga el salario mínimo mensual, que están protegidos por la legislación sobre el tiempo de trabajo y que trabajan 40 horas a la semana. Se produce así una situación de desigualdad en la aplicación de la legislación sobre el salario mínimo.

8.6 Necesidades de los trabajadores domésticos y sus familias

La evaluación de las necesidades de los trabajadores domésticos y sus familias no es diferente de la evaluación de las necesidades de los demás trabajadores. En general, esto incluye la evaluación de las necesidades de las familias de los trabajadores domésticos con respecto a los niveles del umbral de la pobreza, ya sea nacional o internacional, al tamaño de la familia y al número de personas que trabajan en el hogar.

Véase la **sección 5.3** titulada "Necesidades de los trabajadores y sus familias".

8.7 Factores económicos en el sector del trabajo doméstico

En cuanto a otros sectores, algunos de los indicadores en los que se basan los factores económicos del sector del trabajo doméstico son el porcentaje de trabajadores afectados por un aumento del salario mínimo, el impacto de este aumento en la masa salarial y la relación (ratio) entre el salario mínimo y el salario medio (véase el capítulo 5).

En el caso del trabajo doméstico, estos indicadores se definen con arreglo a la capacidad de pago del empleador. Para determinar la capacidad de pago, es indispensable identificar con precisión al empleador (el hogar) y determinar qué proporción del presupuesto familiar puede destinarse a la contratación de trabajo doméstico (véanse las Notas Técnicas 1, 2 y 3).

¿Quién es el empleador?

En este sector, los empleadores son los hogares. En lugar de evaluar sus recursos utilizando una hoja de cálculo con cuentas de pérdidas y ganancias, se basan en el presupuesto familiar. En este sentido, la capacidad de pago de los empleadores de trabajadores domésticos se basa en los ingresos del hogar (véanse las Notas Técnicas 1, 2 y 3).

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

En los gráficos 2 y 3¹⁰¹ se utilizan datos sobre el ingreso de los hogares de Namibia y Filipinas para mostrar que los trabajadores domésticos son contratados por las familias más ricas, en una medida desproporcionada (véase la Nota Técnica 1).

También es posible calcular el porcentaje del gasto de los hogares que se destina a la contratación de trabajadores domésticos. Este ejercicio es similar al cálculo de la masa salarial de una empresa (véase el capítulo 5). El gráfico 4 muestra el porcentaje del ingreso de los hogares destinado al empleo de trabajadores domésticos en Costa Rica. Si bien el porcentaje del ingreso de los hogares dedicado a la contratación de trabajo doméstico varía en función de la cuantía de dicho ingreso, se puede estimar que, en promedio, los hogares gastan alrededor del 4 por ciento de su ingreso en la contratación de trabajo doméstico.

En el cómputo de estos análisis también es importante tener en cuenta tanto los costos salariales como las cotizaciones sociales que los empleadores deben pagar.

También se utilizan los datos sobre los ingresos de los hogares, dado que la productividad del trabajo – calculada a partir de las estadísticas de las cuentas nacionales – no puede ser computada para el sector del trabajo doméstico de la misma manera que para otros sectores, como la manufactura.

En el sector de la producción manufacturera, por ejemplo, la productividad del trabajo se calcula como el valor de producción del sector menos el valor de los insumos utilizados para alcanzar esa producción.

El trabajo doméstico no es el único sector que se ve confrontado a estas dificultades, ya que también se plantean dificultades similares en el sector público¹⁰² (véase el capítulo 5). En todo caso, es posible utilizar otros indicadores para evaluar el impacto económico potencial que tendría un aumento del salario mínimo para los trabajadores domésticos. Se trata, por ejemplo, del porcentaje de los trabajadores domésticos que se verían afectados por un nivel de salario mínimo particular (es decir, el porcentaje de trabajadores domésticos que ganarían menos que el nivel propuesto), y del impacto que este incremento podría tener en los salarios medios practicados en la economía y en el salario medio del sector del trabajo doméstico.

Garantizar la solvencia de los empleadores

A menudo se plantean preocupaciones acerca de la capacidad de los hogares para pagar salarios más altos a su personal doméstico. Con frecuencia se dice que, en la práctica, muchos empleadores son también trabajadores que ganan un salario mínimo. Por ello, la aplicación de un aumento excesivo del salario mínimo podría provocar la pérdida del empleo o de una parte del número de horas trabajadas por el personal doméstico, y/o un aumento de las horas de trabajo no declaradas. Esto se ve agravado por los altos niveles de actividad informal en el sector y por la escasa capacidad de las instituciones para garantizar el cumplimiento de las normativas. En realidad, al

¹⁰¹ Los datos recopilados mediante las encuestas de hogares no siempre dan cuenta de la magnitud de la fuerza de trabajo empleada en el trabajo doméstico y tampoco del volumen de tiempo de trabajo que estas personas dedican a su empleo, debido a los altos niveles de trabajo y de horas de trabajo que no se notifican a las autoridades.

¹⁰² Atkinson, T.: *Atkinson Review: Final report. Measurement of government output and productivity for the National Accounts* (Palgrave MacMillan, Nueva York, Estados Unidos, 2005).

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

establecer un salario mínimo, las autoridades y los interlocutores sociales deberían buscar el equilibrio entre las necesidades de los trabajadores y sus familias, por una parte, y la capacidad de los hogares para pagar el salario mínimo.

Como muestra la información proporcionada en estas páginas, los datos sobre los hogares pueden ayudar significativamente a la identificación de un nivel adecuado de salarios en los países donde se establecen salarios mínimos a nivel sectorial. Para afrontar las situaciones en que se plantean dudas acerca de la solvencia de los hogares de menores ingresos, con respecto a los sistemas de fijación de salarios mínimos sectoriales o de ámbito nacional, varios países han establecido o promovido el establecimiento de centros de cuidado infantil y de atención de personas mayores cuyo costo es por lo general más asequible para estos hogares que el costo de la contratación de personal doméstico.

En países como Francia y Bélgica, el trabajo doméstico es subvencionado por el Estado, lo que hace posible el pago de un salario mínimo que satisface las necesidades de los trabajadores y sus familias. Así, estos países han garantizado la protección de una categoría laboral que suele ser vulnerable, a saber, los trabajadores que prestan servicios esenciales a cientos de millones de hogares en todo el mundo¹⁰³.

Gráfico 2. Empleo de trabajo doméstico en Namibia, 2012, por ingreso disponible de los hogares empleadores

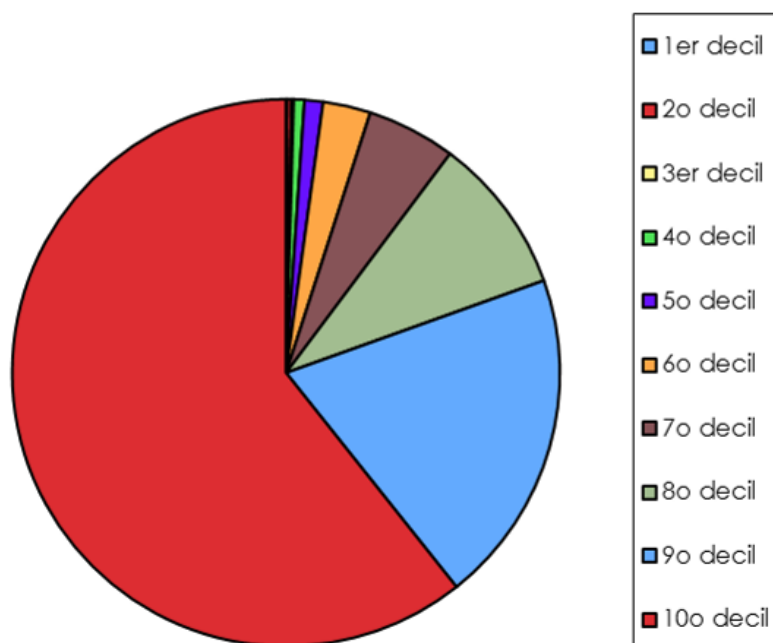


Fuente: Estudio encargado por la OIT. Budlender, D.: Wages and conditions of work of domestic workers in Namibia, 2013.

¹⁰³ OIT: *Remuneración en el trabajo doméstico*. Nota de información 1, serie Notas de Información sobre Trabajo Doméstico (Ginebra, 2010).

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

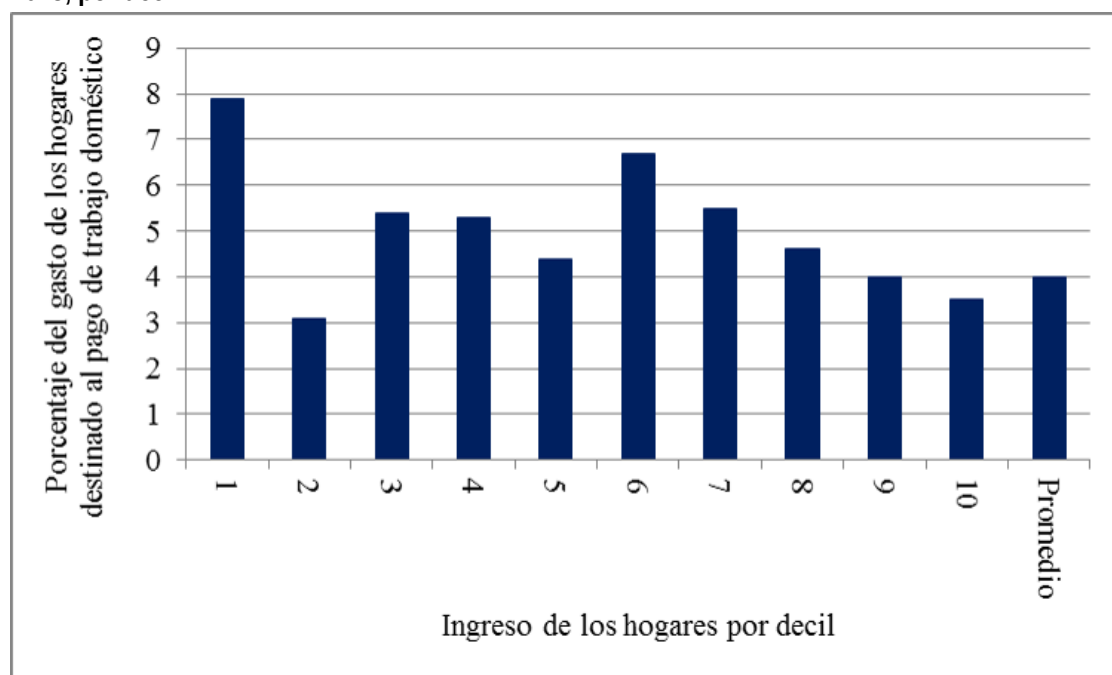
Gráfico 3. Empleo de trabajo doméstico en Filipinas, 2009, por ingreso disponible de los hogares empleadores



Fuente: OIT: Domestic Workers in the Philippines: Profile and Working Conditions (Ginebra).

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Gráfico 4. Porcentaje del gasto de los hogares destinado al pago de servicios de trabajo doméstico en Costa Rica, 2013, por decil



Nota: Los deciles dividen un grupo en diez partes. En este gráfico, por ejemplo, el primer decil se refiere al 10 por ciento más pobre de los hogares, mientras que el décimo decil se refiere al 10 por ciento más rico de los hogares.

Fuente: Estudio encargado por la OIT. Trejos, J. D.: The application of minimum wages in the domestic work sector in Costa Rica, 2015.

8.8 Cómo utilizar las cifras

Una vez que se han hecho los cálculos sobre las necesidades de los trabajadores y sus familias y sobre los factores económicos, se dispone de una serie de indicadores para el debate, entre los que figuran los siguientes:

- la cuantía que un trabajador necesita para mantener a su familia
- el número y el perfil de los hogares que emplean a trabajadores domésticos
- la capacidad de los hogares para pagar un nivel de salario dado
- el porcentaje de trabajadores afectados si el salario mínimo se incrementa en una cantidad específica
- el salario mínimo propuesto como proporción del salario medio actual.

¿Cómo se deberían utilizar estas cifras para determinar un nivel de salario mínimo final?

En primer lugar, los indicadores pueden clasificarse de menor a mayor. Por ejemplo, es probable que haya varios valores de salario mínimo establecidos sobre la base de las necesidades de los trabajadores y sus familias, que podrían clasificarse.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

También podrían clasificarse cada uno de los valores de los demás indicadores relativos a los factores económicos, con lo que se creará un rango de valores de salario mínimo para cada indicador. Una vez que se superponen los rangos para todos los indicadores (combinados), el resultado es una gama general de cifras que los interlocutores sociales pueden negociar.

Sin embargo, los indicadores también podrían ser examinados individualmente, y las partes en el proceso de negociación podrían decidir qué importancia atribuir a cada indicador. Por ejemplo, algunos países pueden dar más peso a las necesidades que se deben satisfacer para el sustento de un trabajador y su familia, mientras que otros pueden dar más peso a las tendencias de la productividad. Estos criterios se describen más detalladamente en el capítulo 5.

8.9 Personal doméstico puertas adentro y puertas afuera

Los dos criterios principales se han adaptado con el fin de establecer los parámetros generales para una negociación del salario mínimo. Además, cuando se ajusta el nivel se suelen tomar en consideración varias particularidades del sector del trabajo doméstico, como los diferentes tipos de prácticas de empleo, a fin de tener en cuenta la organización del tiempo de trabajo del personal doméstico, sea puertas adentro o puertas afuera, el promedio de las horas de trabajo por semana y las prácticas aceptadas en materia de pagos en especie.

Prácticas y modalidades de empleo en el trabajo doméstico

Entre los trabajadores domésticos existen diversos tipos de acuerdos de empleo que crean subgrupos dentro del sector. Una diferenciación importante es la que distingue a los trabajadores domésticos que viven en los hogares de sus empleadores (puertas adentro) de los que viven en sus propios hogares (puertas afuera). Entre los que viven fuera, algunos trabajan a tiempo completo para una sola familia, mientras que otros trabajan por día o por hora en varios hogares durante la semana, o por hora en varios hogares en un mismo día.

Según estimaciones recientes de la OIT, los trabajadores domésticos suelen cumplir algunas de las jornadas de trabajo más largas y más impredecibles¹⁰⁴. Los que trabajan puertas adentro son particularmente vulnerables a las jornadas excesivamente largas, ya que permanecen en la residencia de sus empleadores. De hecho, la jornada semanal media de estos trabajadores domésticos tiende a ser más larga que la de los trabajadores domésticos puertas afuera.

En Chile, los trabajadores domésticos puertas adentro cumplían en 2000 un promedio de 67,6 horas por semana, mientras que los trabajadores puertas afuera alcanzaban un promedio más razonable de 40 horas¹⁰⁵. En Filipinas, en 2010, el 51 por ciento de las mujeres y el 38 por ciento de los hombres empleados puertas adentro trabajaban

¹⁰⁴ OIT: *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection*, op. cit.

¹⁰⁵ *Ibíd.*

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

por lo menos 61 horas por semana, y la jornada diaria de aproximadamente un tercio de estas personas superaba en un promedio de dos horas la jornada de los trabajadores puertas afuera¹⁰⁶.

La duración excesiva de la jornada de trabajo obedece en parte a la situación de exclusión de los trabajadores con respecto a las disposiciones que limitan el tiempo de trabajo. La OIT estima que el 56,6 por ciento de los trabajadores domésticos no disponen de límites legales a su jornada semanal normal¹⁰⁷, y que el 44,9 por ciento no tienen derecho a un descanso semanal¹⁰⁸.

Por lo tanto, al establecer el salario mínimo, los gobiernos y los interlocutores sociales deberían tener en cuenta si los trabajadores domésticos tienen derecho a la limitación de las horas semanales normales, al descanso diario y al descanso semanal, y si están protegidos con respecto al trabajo en horas extraordinarias (muchos no lo están).

Estos tipos de protección son necesarios para garantizar el respeto de los derechos humanos y laborales de los trabajadores domésticos, y también para facilitar el proceso de establecimiento de un salario mínimo.

A las distintas modalidades de empleo pueden corresponder diferentes prácticas en cuanto a la fijación de los salarios y su pago. Por ejemplo, el pago a una trabajadora doméstica puertas afuera puede fijarse por hora, por semana o por mes, mientras que al personal doméstico puertas adentro se le suele pagar por semana o por mes. Cuando se establece un salario mensual en el que no se estipulan límites estrictos en cuanto al tiempo de trabajo o el derecho a remuneración por las horas extraordinarias expone a los trabajadores domésticos al riesgo de tener que cumplir jornadas excesivas, lo que de hecho reducirá la tasa de salario que reciba por hora a niveles injustificadamente bajos.

A los trabajadores domésticos puertas adentro se les suele pagar en especie una parte de su remuneración. Por el hecho de que viven en el hogar del empleador, éste puede considerar que puede pagarle un salario incluso más bajo a fin de cubrir algunos de los costos de la vida diaria de los trabajadores, que están incluidos en el presupuesto del hogar. Tal práctica puede poner a los trabajadores puertas adentro en una posición vulnerable.

Del mismo modo, los trabajadores domésticos que reciben parte de su pago en especie corren el riesgo de no tener un ingreso neto suficiente en efectivo que les permita sustentar a su propia familia, pagar las cotizaciones a la seguridad social o hacer ahorros para sufragar necesidades futuras. Cuando el trabajador recibe alojamiento en lugar de dinero en efectivo, se vuelve especialmente vulnerable a los abusos. En efecto, si de un momento a otro tuviera que encontrar un alojamiento propio, podría encontrarse con muy poco dinero disponible. Para evitar ese tipo de dificultades, estos trabajadores tienden a aceptar condiciones de abuso de las que, en otras circunstancias, escaparían.

¹⁰⁶ OIT: *Domestic Workers in the Philippines: Profile and Working Conditions* (Ginebra).

¹⁰⁷ OIT: *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection*, op. cit., página 61.

¹⁰⁸ *Ibíd*, página 63.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Por lo tanto, la parte en efectivo del salario que recibe el personal doméstico está estrechamente relacionada con su tiempo de trabajo y con la parte que se le paga en especie. Aun cuando un trabajador doméstico gane un salario mensual equivalente al de otros trabajadores, ese salario puede ser de todas maneras relativamente bajo si la jornada semanal de trabajo doméstico dura 60 horas. Por ello, la protección del salario mínimo debería idealmente complementarse con límites al tiempo de trabajo y con la protección del derecho a compensación por las horas extraordinarias trabajadas.

Los legisladores u otras autoridades pueden considerar también la posibilidad de establecer tasas salariales diferenciadas para los trabajadores puertas adentro y para los trabajadores puertas afuera. Cuando sea habitual el pago en especie de una proporción elevada del salario, éste debería de todas maneras establecerse según una fórmula que asegure que los trabajadores reciban en efectivo una cuantía suficiente para poder proveer para su futuro bienestar financiero, así como para sus propias familias. Los responsables de las políticas pueden también considerar la posibilidad de prohibir los pagos en especie como parte del salario mínimo, y de autorizar la remuneración parcial en especie únicamente para salarios situados por encima del mínimo (véanse las Notas Técnicas 1, 2 y 3).

8.10 El pago en especie

El Convenio núm. 95 de la OIT permite que, en determinadas circunstancias, se pague una parte del salario con prestaciones en especie, especialmente cuando esta forma de pago sea de uso corriente y resulte apropiada para el uso personal por los trabajadores y sus familias, y cuando el valor atribuido a estas prestaciones sea justo y razonable. Véase en la sección 1.6 una descripción al respecto.

En síntesis:

- Los trabajadores domésticos deberían tener derecho a condiciones que no sean menos favorables que las condiciones previstas para los trabajadores en general.
- Al establecer un salario mínimo para los trabajadores domésticos, se debería estipular que éste deberá ser pagado en efectivo.
- En el caso de que se permitan los pagos en especie, sus condiciones no podrán ser menos favorables que las condiciones previstas para los trabajadores en general. Además, el pago en especie debería limitarse al uso y beneficio personal del trabajador y de su familia; su valoración debería ser justa y objetiva; y su uso no debería conllevar una disminución indebida de la remuneración necesaria para subvenir a las necesidades de los trabajadores domésticos y de sus familias.
- Cuando se exija al trabajador doméstico que resida en el hogar del empleador, quedará prohibido aplicar a la remuneración un descuento por concepto del alojamiento del trabajador, a menos que el trabajador esté de acuerdo en que se aplique tal descuento.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Impacto de los pagos en especie en el marco del trabajo doméstico

En el marco del trabajo doméstico, es bastante común que una parte del salario se pague en especie. En particular, los trabajadores domésticos que residen en los hogares de sus empleadores reciben salarios mensuales en efectivo inferiores a la media, ya que se les descuenta una cantidad por su alojamiento. Los empleadores de trabajadores domésticos también pueden proporcionarles comidas que se descontarán del pago del salario, ya sea que trabajen puertas adentro o puertas afuera.

Si bien es cierto que el suministro de alimentos y alojamiento por el empleador puede ser un beneficio para el trabajador doméstico, y constituir un gasto para el empleador, la percepción de pagos en especie como parte del salario mínimo hace que los trabajadores sean más dependientes con respecto al empleador. Esto puede tener efectos negativos a largo plazo, por ejemplo en lo relativo a la cuantía de la pensión y a las prestaciones de otros regímenes de seguridad social contributivos, que se basan en las cotizaciones hechas en función de los ingresos durante la vida activa.

Además, el trabajador doméstico que vive en el hogar de su empleador recibe el alojamiento, pero ello significa también que, en caso de conflicto laboral irresoluble, ese trabajador puede perder su trabajo y también su alojamiento. Por otra parte, el personal doméstico debería recibir un ingreso en efectivo suficiente para costear el alojamiento y la subsistencia de sus propias familias, al tiempo que les permite hacer ahorros suficientes para su futuro y el de sus familias.

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT también ha reforzado la idea de que los pagos en especie no son necesariamente un beneficio para el trabajador. En 2003, en su *Estudio general de las memorias relativas al Convenio (núm. 95) y a la Recomendación (núm. 85) sobre la protección del salario, 1949*, la Comisión de Expertos señaló lo siguiente:

"El pago de la remuneración en especie, es decir, la entrega de bienes y servicios en lugar de moneda de curso legal libremente convertible, tiende a limitar el ingreso en efectivo de los trabajadores y constituye por lo tanto una práctica cuestionable. Incluso en aquellas industrias u ocupaciones en las que este medio de pago ha sido utilizado durante largo tiempo y ha sido aceptado por los trabajadores interesados, se requiere de garantías y protección legislativa frente al riesgo de posibles abusos."

Limitación de los pagos en especie

Reconociendo el gran predominio del pago en especie de una parte de la remuneración del personal doméstico – y las prácticas abusivas que se observan a veces – así como los riesgos que esta forma de pago supone para los trabajadores, el Convenio núm. 189 establece expresamente que los trabajadores domésticos deberían recibir un pago en efectivo, al igual que los trabajadores en general. El Convenio núm. 189 prevé límites estrictos en cuanto a la proporción del salario que puede ser pagado en especie, a cuándo se pueden hacer tales pagos y a qué bienes o servicios se pueden incluir, en condiciones no menos favorables que las de los trabajadores en general.

Se podrá permitir el pago en especie de una proporción limitada de la remuneración, con las siguientes condiciones:

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

- Los pagos en especie no pueden ser menos favorables que los que rigen generalmente para otras categorías de trabajadores.
- Los pagos en especie deberían hacerse con el acuerdo del trabajador.
- Los pagos en especie deberían destinarse al uso y beneficio personal del trabajador.
- El valor monetario que se atribuya a los pagos en especie debería ser justo y razonable. (Art. 12, párrafo 2)

El párrafo 14 de la Recomendación sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 201), ofrece más orientación sobre la forma en que los responsables de las políticas pueden garantizar que los pagos en especie no se utilicen de forma abusiva. Sus orientaciones están en consonancia con las disposiciones del artículo 4 del Convenio núm. 95, que también tiene como objetivo proteger a los trabajadores frente a la utilización abusiva o excesiva de los pagos en especie. Dicho artículo se aplica asimismo a las trabajadoras y trabajadores domésticos.

Cuando se disponga que el pago de una proporción limitada de la remuneración podrá hacerse en especie, los Miembros deberían considerar la posibilidad de:

- a) establecer un límite máximo para la proporción de la remuneración que podrá pagarse en especie, a fin de no disminuir indebidamente la remuneración necesaria para el mantenimiento de los trabajadores domésticos y de sus familias;
- b) calcular el valor monetario de los pagos en especie, tomando como referencia criterios objetivos como el valor de mercado de dichas prestaciones, su precio de costo o los precios fijados por las autoridades públicas, según proceda;
- c) limitar los pagos en especie a los bienes o servicios que son claramente apropiados para el uso y beneficio personal de los trabajadores domésticos, como la alimentación y el alojamiento;
- d) asegurar que, cuando se exija a un trabajador doméstico que resida en el hogar del empleador, a la remuneración no se aplique ningún descuento con respecto al alojamiento, a menos que el trabajador doméstico acepte ese descuento; y
- e) asegurar que los artículos directamente relacionados con la realización de las tareas de los trabajadores domésticos, como los uniformes, las herramientas o el equipo de protección, y con su limpieza y mantenimiento no se consideren para calcular el pago en especie, y que su costo no se descuenta de la remuneración de los trabajadores domésticos. (Párrafo 14)

Pese a que ni en el Convenio núm. 189 ni en la Recomendación núm. 201 se fija un límite específico para los pagos en especie, la Comisión de Expertos ha expresado dudas en cuanto a la conveniencia de los pagos en especie cuyo valor supera el 50 por ciento del salario (véase la sección 1.6)

Estas medidas aseguran la eficacia de las protecciones relativas al salario mínimo. Al asegurar que las trabajadoras y los trabajadores domésticos reciban en efectivo una parte suficiente de su remuneración, los legisladores y

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

responsables políticos están protegiendo efectivamente a estas personas frente a las formas inaceptables de trabajo y las situaciones de abuso a que pueden verse confrontados en los hogares de sus empleadores.

En la práctica

- Prohibición de descontar del salario mínimo el valor de los pagos en especie
- Medición del valor de los pagos en especie
- ¿Debería contabilizarse el valor de los pagos en especie a efectos del cálculo de las cotizaciones o contribuciones a la seguridad social?

8.11 Tasas de salario mínimo por hora o por mes para el personal doméstico

En principio, es posible establecer salarios mínimos por hora, semana o mes de trabajo (véanse más detalles en la sección 1.8).

Los trabajadores domésticos se encuentran a menudo en una situación de cobertura legal parcial, es decir, están amparados por la legislación sobre el salario mínimo, pero no por las disposiciones sobre el tiempo de trabajo. De hecho, el 56,6 por ciento de estos trabajadores están excluidos de las disposiciones que limitan el tiempo de trabajo en todo el mundo. Independientemente de la legislación, el personal doméstico puertas adentro suele trabajar un promedio de horas muy superior al de otros trabajadores, a veces sin que se les dé una clara indicación de cuándo tendrán un descanso o podrán disponer libremente de su tiempo.

En Chile, por ejemplo, el personal doméstico puertas afuera trabajó un promedio de 40 horas por semana en el año 2000, mientras que el personal puertas adentro trabajó un promedio de 67,6 horas. Del mismo modo, en el Perú el tiempo de trabajo semanal promedio fue de 49 horas para el personal doméstico puertas afuera y de 62 horas para el personal puertas adentro.

De lo anterior se desprende que un salario mínimo mensual tal vez no corresponda al número de horas efectivamente trabajadas por un trabajador doméstico, por lo que su salario mínimo por hora en valor proporcional será significativamente más bajo que el de otros trabajadores que presten servicio durante una semana de trabajo estándar.

Por consiguiente, el primer paso para establecer un salario mínimo para el personal doméstico consiste en determinar:

- 1) si los trabajadores domésticos están amparados por las disposiciones sobre el tiempo de trabajo; y
- 2) cuál es la proporción de los trabajadores domésticos que viven en el hogar de sus empleadores, y cuál la de los que viven fuera.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Una vez conocidas las respuestas, podrán ser utilizadas para establecer el salario mínimo con arreglo a las unidades apropiadas (por hora, día, semana o mes).

Salarios mínimos por hora:

Los salarios mínimos por hora ofrecen el enfoque más flexible para el establecimiento del salario mínimo, con independencia de si el personal doméstico trabaja puertas adentro o puertas afuera. En efecto, permiten:

- asegurar la igualdad de trato entre los trabajadores domésticos puertas adentro y los trabajadores domésticos puertas afuera; y
- asegurar que a los trabajadores se les paguen las horas efectivamente trabajadas, y no las horas previstas teóricamente en la semana de trabajo estándar. Esto reviste un interés especial para los grupos de trabajadores que tienen derecho a un salario mínimo, pero no están amparados por las disposiciones sobre el tiempo de trabajo (que regulan el horario normal de trabajo, el descanso diario, el descanso semanal y la duración y el pago de las horas extraordinarias);
- y requieren que se efectúe un seguimiento estricto a fin de registrar el número de horas trabajadas¹⁰⁹.

Ahora bien, mientras que el salario mínimo por hora puede ser práctico en los países donde la modalidad más corriente es el trabajo doméstico puertas afuera, en cambio, el establecimiento de un salario mínimo por hora en los países donde predomina el trabajo doméstico puertas adentro puede ser difícil en razón de la naturaleza del trabajo, durante el cual el personal debería cumplir horas "de espera" o "de guardia". Los períodos de disponibilidad laboral inmediata (en espera o "stand-by", y de guardia u "on call") son aquellos períodos "durante los cuales los trabajadores domésticos no disponen libremente de su tiempo y permanecen a disposición de los miembros del hogar para responder a posibles requerimientos de sus servicios...", de conformidad con lo dispuesto en el Convenio núm. 189¹¹⁰.

Mientras que el tiempo de espera se considera tiempo de trabajo (en contraposición a un período de descanso), a menudo es remunerado aplicando una tasa inferior a la de una hora normal de trabajo, y su seguimiento puede ser difícil tanto para los empleadores como para los trabajadores domésticos. A fin de responder a estas preocupaciones, algunos países han ideado prácticas específicas para establecer un salario mínimo que garantice la igualdad de trato. A continuación se presentan algunos ejemplos.

Salarios mínimos mensuales:

Algunos países tienen un salario mínimo mensual en el que se define también una semana de trabajo estándar, la cual da cuenta con mayor precisión de la semana laboral habitual de un trabajador doméstico puertas adentro.

¹⁰⁹ OIT: *¿Trabajar día y noche? Un manual para instructores. Cómo ayudar a las trabajadoras y los trabajadores domésticos puertas adentro a contabilizar su tiempo de trabajo.* (Ginebra, 2014).

¹¹⁰ Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), artículo 10, párrafo 3, y Recomendación sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 201), párrafo 9, subpárrafo 1.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

- Tal es el caso de Burkina Faso, donde el tiempo de trabajo del personal doméstico se rige por un régimen especial. Para los trabajadores del régimen general, la semana laboral comprende 40 horas de trabajo. En el marco del régimen especial, la semana laboral del personal doméstico comprende 60 horas de trabajo.
- Lo mismo ocurre en Senegal, donde el mes de trabajo estándar del personal doméstico comprende 260 horas (60 horas por semana), de las cuales 173,33 son horas de trabajo efectivo. Sólo se pagan como horas extraordinarias las que exceden de las 60 horas semanales. En otras palabras, al trabajador doméstico se le paga el salario mínimo mensual para trabajar entre 40 y 60 horas por semana.

Otros países han adoptado un salario mínimo que incluye tasas separadas para remunerar el tiempo de espera:

- República Checa. El trabajador tiene derecho a una remuneración de al menos el 10 por ciento de sus ingresos medios, a menos que se haya acordado algo distinto en el convenio colectivo aplicable en cuanto al tiempo de espera¹¹¹.
- Finlandia. En los casos en que los trabajadores estén obligados por contrato a permanecer en el hogar del empleador con el fin de estar disponibles si son llamados a trabajar, por ejemplo para cuidar de niños o de un familiar u otro miembro del hogar que caiga enfermo, no menos de la mitad de dicho tiempo de espera se computará como tiempo de trabajo, o el tiempo en disponibilidad laboral será remunerado en una proporción de al menos la mitad del salario básico pagadero por el mismo número de horas¹¹².
- España. En todos los casos, con excepción de las situaciones en que, según se haya acordado, el tiempo de espera en disponibilidad laboral será compensado con períodos de descanso, el tiempo de espera no podrá ser superior a un promedio de 20 horas por semana en un mes determinado y se retribuirá al menos según la misma tasa que rija para las horas normales de trabajo¹¹³.
- Francia. No hay regulación de lo que se conoce como "horas de presencia responsable", concepto diferente del de "presencia durante la noche". El primero se definen como "las horas en el personal doméstico puede disponer libremente de su tiempo, pero manteniéndose preparado para prestar servicios si ello es necesario". El segundo concepto se define como "toda presencia compatible con un trabajo diurno, que conlleva la obligación de pernoctar en la residencia del empleador, en una habitación separada, sin trabajar, pero manteniéndose preparado para prestar servicios, si ello es necesario, como parte de sus funciones. La presencia durante la noche no puede exceder de 12 horas, y no podrá solicitarse más de cinco noches consecutivas, salvo en casos excepcionales"¹¹⁴.

Mientras que una hora de "presencia responsable" es remunerada a razón de dos tercios del salario que se paga normalmente por una hora de trabajo, una hora de "presencia durante la noche" es remunerada en no menos de

¹¹¹ OIT: *Protección eficaz de los trabajadores domésticos: guía para diseñar leyes laborales*. Servicio de Mercados Laborales Inclusivos, Relaciones Laborales y Condiciones de Trabajo (INWORK), (Ginebra, 2013).

¹¹² *Ibíd.*

¹¹³ *Ibíd.*

¹¹⁴ *Ibíd.*



Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

una sexta parte de la tasa normal por hora. Si se solicitan varias intervenciones durante la noche, todas las horas nocturnas se considerarán horas de presencia responsable.

Un tercer grupo de países ha adoptado un salario mínimo mensual basado en el período de descanso mínimo.

En lugar de regular el tiempo de espera y las horas de trabajo, el salario mensual mínimo se puede establecer mediante la regulación del reposo. Una vez que se ha definido el período mínimo de descanso, se establece un salario mínimo mensual o semanal para las horas restantes. Por ejemplo, en Filipinas, los trabajadores domésticos tienen derecho a ocho horas de descanso diario, además de un descanso semanal de 24 horas. Este es también el caso de Chile, donde el trabajador doméstico debe descansar durante al menos media hora al día y la duración del descanso diario debería ser de por lo menos 12 horas consecutivas.

Combinación de salarios mínimos por hora y por mes:

Para los países donde hay personal doméstico puertas adentro y también personal puertas afuera, uno de los enfoques posibles consiste en establecer un salario mínimo por hora y un salario mínimo mensual.

Por ejemplo, aunque Suiza ha adoptado para el sector doméstico un salario mínimo por hora de ámbito federal (es decir, aplicable en toda la Confederación Helvética), en Ginebra (uno de sus cantones, o estados federales) se ha establecido un salario mínimo mensual, complementado con una fórmula que permite calcular la tasa salarial por hora para los trabajadores domésticos empleados a tiempo parcial¹¹⁵.

La tasa salarial por hora se obtiene simplemente dividiendo la tasa mensual por 195 horas (cantidad que corresponde a una semana laboral de 45 horas). Este enfoque no se limita al sector del trabajo doméstico, ya que muchos países lo están utilizando para regular los diferentes horarios de trabajo del personal empleado a tiempo completo y a tiempo parcial (véase la Nota Técnica 2).

¹¹⁵ Contrato tipo de trabajo de la economía doméstica (CTT-EDom) de Suiza.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Anexo 1

Los salarios mínimos para los trabajadores del sector público

¿Están amparados por el salario mínimo los trabajadores del sector público?

Las prácticas varían de un país a otro:

- En algunos países, las leyes sobre el salario mínimo legal establecen claramente que los trabajadores del sector público están comprendidos en el ámbito de las leyes relativas a los salarios mínimos. Por ejemplo, la legislación de las Bahamas sobre el salario mínimo se aplica a los trabajadores del sector público. La ley núm. 1 de 2002, relativa a los salarios mínimos en la Commonwealth de las Bahamas, dispone que se ha de incluir en su ámbito a toda persona ocupada en cualquier tipo de empleo, inclusive al servicio de la Corona, representada por el Gobierno de las Bahamas...¹
- Sin embargo, es más frecuente que el sector público sea excluido, total o parcialmente, de la legislación general del trabajo y en consecuencia de sus disposiciones sobre la fijación del salario mínimo. Si se excluye al sector público, la fijación de los salarios para este sector suele basarse en el derecho administrativo, que estipula la forma en que se deberían determinar los salarios para estos trabajadores. Los salarios de los trabajadores del sector público pueden establecerse con arreglo a la legislación administrativa, tanto a nivel nacional como en los niveles provincial y local. Si bien muchos países tienen leyes cuyas disposiciones establecen salarios más elevados para el sector público, hay otros países que utilizan el salario mínimo nacional establecido para el sector privado como base para la fijación de los salarios de los trabajadores públicos. Estos salarios mínimos pueden aplicarse a algunas categorías de trabajadores del sector público del país o a todos los trabajadores de dicho sector.
- En algunos países, las leyes sobre salarios mínimos pueden aplicarse a algunas categorías de trabajadores del sector público, pero no a otras. Entre los trabajadores públicos que no están amparados por estas leyes en muchos países se incluyen casi siempre los militares y el personal de los servicios de seguridad y de la policía. En Zambia, por ejemplo, la legislación sobre el empleo excluye al personal de las fuerzas armadas, de la policía y de los servicios penitenciarios.² En Uganda, sólo los militares quedan excluidos de la cobertura de las disposiciones legales sobre el salario mínimo.³ En los países que excluyen a algunas categorías de trabajadores, hay otras leyes y reglamentos que permiten establecer los niveles de remuneración de base para el grupo específico de los trabajadores del sector público que no esté amparado por otras leyes laborales.

¹ Ley núm. 1 de 2002, sobre los salarios mínimos, reglamento de aplicación, artículo 3, párrafo 1.

² Ley sobre el empleo, Parte I, artículo 2.

³ Ley sobre el empleo (2006), Parte I, artículo 3.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

¿Cómo influye el salario mínimo en las escalas salariales del sector público?

Un efecto importante en los niveles de salarios para los trabajadores del sector público es el impacto que el salario mínimo puede ejercer sobre el gasto público. Por esta razón, los cuerpos legislativos nacionales (por ejemplo, el parlamento, el congreso, etc.) tendrán un cierto nivel de influencia en las decisiones relativas a los salarios pagados a los trabajadores públicos, por lo general, encargándose de la aprobación final de todo ejercicio de fijación de salarios.

Por supuesto, no todos los trabajadores del sector público reciben el mismo nivel de remuneración, y los salarios mínimos se aplican directamente sólo a una fracción de la fuerza de trabajo total del sector público. Los salarios aplicados en el sector público difieren según el escalafón de los trabajadores, ya que, por ejemplo, los gerentes pueden situarse en grados o niveles salariales diferentes con respecto a otros trabajadores subalternos. También puede haber diferencias salariales basadas en el nivel de gobierno de que se trate (por ejemplo, local, provincial o estatal, y nacional). Sin embargo, los cambios en los salarios mínimos pueden tener grandes impactos en los salarios del sector público. De hecho, el salario mínimo puede servir como base con respecto a la cual los salarios del sector público se pueden establecer en niveles superiores. En este caso, algunas categorías de trabajadores públicos ganarán el salario mínimo, y los trabajadores de mayor rango serán remunerados, por ejemplo, en una proporción dos o tres veces superior al salario mínimo. Así, el salario mínimo cumple la función de punto de referencia para el establecimiento de los salarios de gran parte o la totalidad de los trabajadores del sector público, y los aumentos del mínimo pueden tener efectos “de derrame” o “de dominó” en la masa salarial del sector público en su conjunto. Por lo tanto, los efectos de los salarios mínimos en los salarios del sector público dependerán de la forma en que se establezcan los salarios del sector público.

¿Cómo se determinan los salarios del sector público?

(a) La negociación colectiva

Uno de los métodos de fijación de los salarios en el sector público es la negociación colectiva entre el gobierno y los sindicatos del sector. Los convenios colectivos entre los trabajadores del sector público y el gobierno se pueden negociar de forma centralizada, o bien descentralizada. La negociación colectiva es una práctica habitual en el sector público de los países del norte de Europa, como Suecia y Finlandia 4. En estos dos países, la cuestión de los salarios se somete a un sistema de negociación colectiva en dos niveles, en el que el convenio colectivo general especifica un salario promedio para todos los trabajadores públicos, pero permite que los directores de ministerios adapten este salario promedio fuera de sus organismos para establecer niveles salariales por encima del nivel mínimo negociado colectivamente.



Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

También en Alemania se utiliza la negociación colectiva, pero los trabajadores del sector público se dividen en dos grupos distintos: los funcionarios públicos (Beamte) y los empleados públicos (Tarifebeschäftigte). Los Beamte no pueden negociar de forma colectiva ni recurrir a la huelga, y sus condiciones de empleo, con inclusión de los salarios, son establecidas por las autoridades. Las condiciones de los Tarifebeschäftigte están reguladas por la ley civil y por disposiciones similares a las que rigen en el sector privado, inclusive con respecto al derecho de negociación colectiva. Las negociaciones para los Tarifebeschäftigte pueden, en principio, influir en la fijación de los salarios para los Beamte.⁵ La situación en Israel es similar, ya que la negociación colectiva organizada a nivel central sirve como base para la negociación de un segundo convenio colectivo a nivel sectorial, en la que intervienen los sindicatos de los trabajadores profesionales del sector público. También Brasil ha adoptado esta forma de negociación colectiva centralizada que sirve como marco de referencia y establecido dos formas de remuneración para diferentes grupos de trabajadores.

En Turquía, la legislación dispone que los sindicatos del sector público deben ser consultados acerca de todas las cuestiones que afectan a la remuneración. Las negociaciones sobre las condiciones de trabajo del sector público, incluida la remuneración, están muy centralizadas. Las negociaciones sobre la remuneración, incluidos los salarios, sólo pueden conducir a la adopción de un único conjunto de acuerdos que abarcan a todos los trabajadores del sector público. En México, el convenio sobre salarios y remuneraciones celebrado entre los sindicatos del sector público y el gobierno es jurídicamente vinculante (de aplicación obligatoria), y se aplica a todos los trabajadores del sector público.

Las negociaciones de facto también pueden ser descentralizadas. En Australia, por ejemplo, el salario de base para los trabajadores del sector público se determina por medio de negociaciones descentralizadas. Los distintos ministerios gubernamentales negocian un salario de base con los sindicatos respectivos del sector público. Ahora bien, aun cuando este mecanismo permite conseguir remuneraciones coherentes para los trabajadores de un mismo organismo gubernamental, también puede dar lugar a diferencias significativas en la remuneración de los trabajadores de distintas dependencias gubernamentales.

También es importante tener en cuenta que la remuneración puede variar entre distintos niveles de gobierno. Como se ha descrito anteriormente, los trabajadores del sector público que prestan servicio para el gobierno nacional (central) pueden estar amparados por un convenio colectivo que no se aplica a nivel estatal, regional o local. Además, los convenios colectivos pueden ser utilizados en algunos niveles de gobierno, pero no en otros. Del mismo modo, los gobiernos estatales, provinciales o locales también podrían determinar las tasas salariales que se aplicarán a los trabajadores del sector público en los niveles respectivos. Por ejemplo, un gobernador provincial podría establecer legalmente los niveles de remuneración de los trabajadores del sector público basándose en las recomendaciones de una comisión o en los convenios colectivos, o tener la última palabra en cuanto a determinar dichos niveles de remuneración. Los alcaldes y los ayuntamientos también pueden estar habilitados para fijar los salarios del personal público en una ciudad. A menudo, los niveles de remuneración de los trabajadores públicos



Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

a nivel regional, estatal o local son inferiores a los de los trabajadores del gobierno nacional, pero esto puede ser diferente si se trata de las grandes ciudades o las comarcas industriales de un país.

(b) El Estado decide en la materia, con o sin consulta

Los salarios de los trabajadores públicos se pueden establecer simplemente por decisión unilateral del Estado. En los países donde se procede de esta forma, el papel de los sindicatos del sector público puede limitarse a la simple participación en un proceso de consultas, y no comprende la negociación colectiva. Además, el Estado puede basarse en las recomendaciones formuladas por organismos estatales designados (como, por ejemplo, comités o comisiones especiales) que se encargan de examinar los salarios y remuneraciones de los trabajadores del sector público. Estos organismos remiten los resultados de su gestión al gobierno, que tomará la decisión definitiva sobre los niveles salariales y las remuneraciones.

El requisito legal relativo a la celebración de consultas con los interlocutores sociales puede variar según el país. En algunos, existe una obligación legal de mantener consultas sobre los salarios. Por ejemplo, la legislación del Japón dispone que los sindicatos del sector público deberían ser consultados acerca de las cuestiones relacionadas con los salarios. La remuneración de base en este país se establece de acuerdo con las recomendaciones formuladas por un comité examinador independiente. Estas recomendaciones sirven para fijar los criterios de la remuneración de base de los trabajadores del sector público japonés, que luego se negocia de forma centralizada.

En otros países no hay requisitos legales que obliguen a los gobiernos a celebrar consultas con los sindicatos del sector público. Por ejemplo, en Chile no existe ninguna obligación de consultar a los sindicatos del sector público con respecto a cualquier tema relativo al trabajo o el empleo, con inclusión de los salarios. Sin embargo, los sindicatos del sector público son consultados de forma voluntaria sobre cuestiones relacionadas con los salarios. Si bien la consulta no obedece a ninguna obligación legal y ejerce una influencia limitada en el proceso de fijación de salarios, sí puede ser importante en la medida en que ofrece a los sindicatos del sector público la oportunidad de exponer sus puntos de vista sobre diversos aspectos de los salarios y las remuneraciones de los trabajadores del sector público.

⁴ En consonancia con el artículo 7 del Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), de la OIT, que preconiza estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de los procedimientos de negociación de las condiciones de empleo de los trabajadores del sector público. Tanto Suecia como Finlandia han ratificado el Convenio núm. 151.

⁵ Keller, B.: “Germany. The public sector in financial and debt crisis”, en *European Journal of Industrial Relations*, vol. 19, núm. 4, 2013, páginas 359-374.



Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

En algunos países, el gobierno toma decisiones sin consultar a los interlocutores sociales. En la Federación de Rusia, por ejemplo, el salario de base para los trabajadores del sector público se fija sobre la base de las recomendaciones formuladas por el gobierno. Si bien es cierto que los sindicatos del sector público son consultados sobre las condiciones de trabajo, la determinación del salario de base es competencia exclusiva del gobierno.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Anexo 2: Necesidades de los trabajadores y sus familias

Desde los orígenes de la OIT, el examen de las necesidades de los trabajadores y sus familias ha formado parte de las principales preocupaciones consideradas en el proceso de fijación del salario mínimo. El Preámbulo de la Constitución de la OIT, adoptada en 1919, hace referencia a una "garantía de un salario vital adecuado". El tema del salario mínimo también se discutió durante las reuniones de 1927 y 1928 de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT). En los proyectos de informe de dichas reuniones, que produjeron el Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26), se consideraron diferentes alternativas para designar las necesidades de los trabajadores, entendidas como las cuantías necesarias para subvenir a la mera subsistencia de los trabajadores y sus familias, lograr condiciones suficientes de salud y dignidad, y asegurar un nivel adecuado de bienestar y comodidad, y se examinó también la posibilidad de que en los sistemas de salario mínimo se tuvieran únicamente en cuenta las necesidades del trabajador, o más bien las necesidades del trabajador y toda su familia¹¹⁶.

En definitiva, las consideraciones sobre la familia no se incluyeron en el texto del convenio, y tampoco se incorporó entre las alternativas la idea de garantizar "un salario vital". Los países que respondieron al cuestionario rechazaron la inclusión de criterios para la fijación de un salario mínimo, así como los métodos para hacerlo. De hecho, la mayoría de los gobiernos acordaron que en el convenio que se adoptara sólo deberían establecerse principios generales. En consecuencia, el Convenio núm. 26 constituyó un adelanto hacia la mejora de las condiciones de trabajo, al promover la adopción de un salario mínimo, pero no ofreció ninguna orientación concreta sobre los criterios que deberían aplicarse.

Por el contrario, el Convenio núm. 131 agrupa las funciones de la protección social del salario mínimo en un primer conjunto de criterios, incluyendo "las necesidades de los trabajadores y de sus familias". Las consideraciones económicas se mantuvieron por separado, formando un segundo conjunto de criterios. A pesar de que la inclusión del criterio relativo a las "necesidades de los trabajadores" se consideró como evidente en su momento, hubo acuerdo en que era difícil de poner en práctica. El informe de los expertos muestra que incluso la determinación de las necesidades de nutrición (que son básicas para la supervivencia) fue muy debatida. Otra preocupación fue la inclusión de las necesidades de la familia. La referencia a las necesidades de la familia fue incluida en el Convenio, con la salvedad de que no tenía por objeto promover tasas salariales diferenciadas para los trabajadores con personas a cargo y los trabajadores sin personas a cargo.

La legislación nacional de muchos países ha recogido referencias a las necesidades de los trabajadores o a la reducción de la pobreza. Por ejemplo, el Código de Trabajo de Costa Rica establece que "todo trabajador tiene derecho a devengar un salario mínimo que cubra las necesidades normales de su hogar en el orden material, moral

¹¹⁶ OIT: *Minimum wage-fixing machinery, questionnaire*. Conferencia Internacional del Trabajo, décima reunión, Ginebra, 1927; y OIT: *Minimum wage-fixing machinery, questionnaire*. Conferencia Internacional del Trabajo, undécima reunión, Ginebra, 1928.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

y cultural” (artículo 177). Este tipo de disposición figura también en la legislación de Armenia, algunas provincias de Canadá, Croacia, República Checa, Kenya, Lituania, Sudáfrica y República Unida de Tanzania¹¹⁷.

Medición de las necesidades de los trabajadores y sus familias

El Convenio núm. 131 dispone que, para determinar el nivel de los salarios mínimos, se deberían tener en cuenta las necesidades de los trabajadores y de sus familias, independientemente del grado de complejidad o de sencillez del sistema de salarios mínimos en vigor. La evaluación de las necesidades de los trabajadores y sus familias con el fin de establecer el salario mínimo puede ser una tarea compleja por tres razones principales vinculadas a la medición del nivel del ingreso mínimo, el tamaño de los hogares y el número de miembros de cada hogar que trabajan. Estos tres elementos se analizan en detalle a continuación.

Parámetros de comparación del ingreso. ¿Cuáles son las necesidades de una persona?

La definición de las necesidades es un concepto relativo: puede haber necesidades básicas, necesidades secundarias, y así sucesivamente. La definición de estos diferentes tipos de necesidades también puede variar entre los países y en un mismo país. Por ejemplo, ¿debería considerarse que las asignaciones para actividades recreativas forman parte de las necesidades básicas, o más bien de las necesidades secundarias? La dificultad de determinar con precisión qué constituye tal o cual tipo de necesidad explica por qué no hay una definición universal del concepto de necesidad que sea ampliamente aceptada. Y ello no obstante, los convenios y convenciones internacionales, las leyes nacionales e incluso los reglamentos a nivel de empresa contienen múltiples referencias sobre toda suerte de necesidades. Ahora bien, ocurre generalmente que, conforme los países van desarrollándose, se elevan los niveles de vida y paralelamente crece también la dificultad de la definición de las necesidades.

Como punto de partida, las líneas o umbrales nacionales de pobreza, combinados con la información sobre el tamaño de los hogares y las tasas de actividad de la fuerza de trabajo, pueden utilizarse para estimar un salario mínimo potencial que sea lo suficientemente alto como para sacar a las familias de la pobreza. En la presente sección se analiza en detalle un procedimiento de este tipo y se proporciona un ejemplo práctico de su aplicación. El umbral de la pobreza sirve como punto de comparación para evaluar las necesidades mínimas, basándose por lo general en el costo de los artículos básicos indispensables para asegurar una nutrición adecuada y el costo de otros productos básicos no alimentarios, tales como ropa, vivienda y otros artículos.

Líneas o umbrales de pobreza reconocidos a nivel internacional

Hay líneas de pobreza nacionales y líneas de pobreza internacionales. Las líneas de pobreza internacionales se utilizan para fines de comparación internacional. Entre ellas se incluyen las líneas definidas por el Banco Mundial, a saber, la paridad de poder adquisitivo (PPA) de 1,25 dólares de Estados Unidos por día y la PPA de 2,0 dólares por día. La PPA expresada en dólares refleja la cuantía expresada en la moneda de un país dado que se requiere para comprar en el mercado nacional la misma canasta de bienes y servicios que se pueda comprar con dólares

¹¹⁷ OIT: *Sistemas de salarios mínimos, Estudio General 2014, op. cit.*

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

de Estados Unidos en el territorio de este país. Por otra parte, aun cuando la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) no proporciona información sobre las líneas de pobreza, sí proporciona datos sobre la seguridad alimentaria en algunos países seleccionados. Entre los indicadores sobre la seguridad alimentaria se incluyen la necesidad mínima de energía alimentaria por país y la necesidad promedio de energía alimentaria. La necesidad mínima de energía alimentaria corresponde a la "cantidad mínima de energía alimentaria por persona que se considera suficiente para satisfacer las necesidades de energía de una persona con un índice de masa corporal (IMC) mínimo aceptable y que realiza actividad física ligera" (expresada en kilocalorías por persona y por día)¹¹⁸. La necesidad promedio de energía alimentaria calcula la cantidad media de energía alimentaria que se requiere por persona (expresada en kilocalorías por día). Cuando no se disponga de una línea de pobreza (o de una línea de pobreza reciente), estos datos podrían ser utilizados conjuntamente con los datos sobre los precios locales para estimar la cantidad aproximada de dinero en efectivo que se necesite para adquirir la energía alimentaria mínima requerida.

Los umbrales nacionales de pobreza

Los umbrales nacionales de pobreza proporcionan una referencia más útil para los responsables de las políticas, ya que toman en consideración el nivel de desarrollo y el contexto específico de un país determinado¹¹⁹. Normalmente, los umbrales o las líneas de pobreza nacionales se pueden obtener de la oficina nacional de estadística u otros organismos gubernamentales que se encarguen del cálculo de dichos valores. Sin embargo, es importante tener en cuenta que la definición nacional estadística de una línea de pobreza no corresponde necesariamente a la definición jurídica de las necesidades de los trabajadores que se haya recogido en la legislación nacional y que se necesite a efectos de la fijación de los salarios mínimos. En caso de discrepancia, las líneas de pobreza pueden y deberían ser complementadas con elementos adicionales. Las líneas de pobreza o los otros índices que se utilicen para medir las necesidades de los trabajadores no son parámetros permanentes. El desarrollo sostenido de un país producirá probablemente nuevos conceptos que se aplicarán a la cesta de necesidades básicas de los trabajadores con bajos ingresos. Por esta razón, se recomienda proceder periódicamente a la revisión de estos valores.

Líneas de pobreza relativa

Las necesidades relativas y las líneas de pobreza relativa se definen como proporciones – a veces de hasta 60 por ciento – de los ingresos medios de los hogares. Las líneas de pobreza relativa reflejan de manera más precisa el costo de la inclusión social y la igualdad de oportunidades en un tiempo y espacio determinados, y por lo general son las que se utilizan de preferencia en las economías más desarrolladas¹²⁰.

Tamaño del hogar: ¿Cuántas necesidades de las personas pueden o deberían satisfacerse?

¹¹⁸ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAOSTAT.

¹¹⁹ Los umbrales de pobreza nacionales pueden determinarse por diversos métodos. Véanse algunos ejemplos en Haughton, J. y Khandker, S.R.: *Handbook on poverty and inequality* (Banco Mundial, Washington D.C., Estados Unidos, 2009).

¹²⁰ Bradshaw y otros: *Relative Income Poverty among Children in Rich Countries*, op. cit.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

El tamaño de los hogares varía entre un trabajador y otro, y también a lo largo de la vida de cada trabajador. En efecto, durante la vida útil de una persona, es normal que la familia de un asalariado comprenda tanto personas adultas como personas a cargo. Al respecto, ¿cuántas son las personas a cargo? ¿Cuántas necesidades de las personas deberían satisfacerse? Teniendo en cuenta la multiplicidad potencial de situaciones, ¿cuál es el mejor enfoque para estimar el tamaño de un hogar? A continuación se presentan tres opciones posibles:

- adoptar el tamaño medio nacional
- considerar que un hogar formado por dos adultos y dos menores de edad es una estructura que garantiza la reposición de la población
- adoptar el tamaño medio de los hogares con menores ingresos, teniendo en cuenta que el salario mínimo se destina por lo general a proteger a estos grupos, y que los hogares más pobres tienden a tener más miembros.

Independientemente de la opción que se elija, el tamaño del hogar también debería ajustarse ponderándolo en función de las menores necesidades de consumo de los niños y de las economías de escala. En efecto, la línea de pobreza para una familia de cuatro personas no es equivalente a cuatro veces la línea de pobreza para una persona, ya que, por ejemplo, los niños consumen menos calorías y se necesita sólo una vivienda (y no cuatro viviendas, una por cada miembro de la familia de cuatro personas).

Hay diferentes maneras de tener cuenta las diferencias en el consumo y las economías de escala. Un ejemplo de fórmula de ajuste es: $E = (A + \alpha K)^\theta$, en que A representa el número de adultos, K es el número de hijos a cargo, α representa el gasto de un niño en relación al gasto de un adulto, y θ representa las economías de escala en un hogar determinado¹²¹. Otra opción consiste en utilizar la escala de equivalencia de la OCDE, que asigna un valor de 1 al primer miembro de la familia, un valor de 0,7 a cada adulto adicional y un valor de 0,5 a cada niño.

Tasas de actividad de la fuerza de trabajo: ¿Cuántos miembros del hogar trabajan?

¿Cuántos miembros de cada hogar tienen una actividad laboral? Esta pregunta es importante para determinar cuántas necesidades de los miembros del hogar deberían satisfacerse con un salario mínimo. La respuesta es por supuesto diferente si dos miembros adultos ganan el salario mínimo, en vez de un solo adulto.

Cuando se introdujeron las políticas de salario mínimo, a principios del siglo XX, la población activa o fuerza de trabajo estaba compuesta principalmente de trabajadores de sexo masculino, y había un único sostén por cada familia. Esto ha cambiado en los últimos tiempos y las tasas de actividad de las mujeres han aumentado en general. En los países desarrollados, la participación femenina en la fuerza laboral alcanzó un promedio cercano al 53 por ciento en 2013, en comparación con cerca del 67 por ciento para los hombres¹²². En las economías en desarrollo y las economías emergentes, las tasas de actividad varían según las regiones, y sigue habiendo desigualdades entre

¹²¹ Deaton, A. y Zaidi, S.: *Guidelines for constructing consumption aggregates for welfare analysis*. Living Standards Measurement Study Working Paper 135 (Banco Mundial, Washington D.C., 2002). Véase también OCDE: "What are equivalence scales".

¹²² OIT: *Key Indicators of the Labour Market* (KILM – Indicadores Clave del Mercado de Trabajo).

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

los hombres y las mujeres. Por ejemplo, en América Latina la tasa de actividad femenina en 2013 era de alrededor del 54 por ciento (en comparación con alrededor del 80 por ciento para los hombres), mientras que en el Oriente Medio apenas llegaba a cerca del 19 por ciento (en comparación con el 75 por ciento para los hombres).

Los cambios ocurridos en las tasas de ocupación de las mujeres a lo largo del tiempo han aumentado la probabilidad de que las familias tengan más de un ingreso. Por otra parte, también ha aumentado la probabilidad de que los jóvenes retrasen su partida del hogar familiar para emprender su vida independiente. Al mismo tiempo, en muchas partes del mundo ha aumentado el número de hogares monoparentales, que todavía dependen de un solo ingreso. El número de miembros de un hogar que perciben un ingreso está muy relacionado con la distribución del ingreso, que por definición es diversa. Por ejemplo, las familias con altos ingresos pueden tener uno, dos o más ingresos, mientras que, en el extremo inferior de la distribución, las familias más pobres tal vez tienen una sola fuente de ingresos.

Horas trabajadas

También es importante tener en cuenta el número de horas trabajadas, ya que el salario mínimo corresponde por lo general al ingreso obtenido por un trabajo a tiempo completo. Los trabajadores a tiempo parcial sólo tienen derecho a una proporción del salario mínimo correspondiente al número de horas trabajadas. Por lo tanto, cuando se estima el número de trabajadores por hogar es importante ajustar las cifras a fin de determinar el equivalente con respecto al trabajador a tiempo completo (por ejemplo, si el valor equivalente es de 1,5 trabajadores a tiempo completo, esto significa que una persona trabaja a tiempo completo y otra a tiempo parcial)¹²³.

Teniendo en cuenta todas estas diferentes situaciones, así como los aspectos metodológicos ¿cuál es la forma más adecuada para estimar el número de miembros de un hogar que perciben un ingreso, a efectos del proceso de fijación de los salarios mínimos? Al respecto, en esas páginas se presentan cuatro posibles modelos:

- Sólo un trabajador a tiempo completo, con el fin de asegurar que un hogar subvenga a sus necesidades básicas con un salario mínimo.
- Todos los adultos del hogar que tienen edad para trabajar están empleados a tiempo completo. Por ejemplo, en una familia formada por dos adultos y dos niños, los dos adultos trabajan a tiempo completo.
- El número promedio nacional, teniendo en cuenta que en muchos hogares hay más de una fuente de ingresos y que no todos los trabajadores están empleados a tiempo completo.
- El número promedio habitual en las familias de menores ingresos, en caso de que el número de trabajadores sea distinto del de la familia promedio.

Estimación de las necesidades de los trabajadores y sus familias: un ejemplo práctico

¹²³ Fagan, C., Norman, H., Smith, M. y González Menéndez, M.: "In search of good quality part-time employment". Serie Condiciones de Trabajo y Empleo núm. 43, Servicio de Mercados Laborales Inclusivos, Relaciones Laborales y Condiciones de Trabajo (INWORK), OIT, Ginebra, 2014.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Para ilustrar los posibles efectos de las distintas alternativas, se han seleccionado datos de Costa Rica. En este país, se establece un salario mínimo para cada uno de nueve niveles de competencia laboral (o “niveles de habilidad”: trabajador no calificado, trabajador semicalificado, trabajador calificado, etc.), y también para algunas ocupaciones (o “fijaciones específicas”: servicio doméstico, recolectores de café, entre otros). El salario mínimo que se aplica a los trabajadores no calificados se conoce como salario *minimum minimorum*, que cumple la función de piso salarial o mínimo absoluto para todos los trabajadores, con la excepción de las “fijaciones específicas” que se aplican, por ejemplo, a las personas empleadas en el sector del trabajo doméstico.

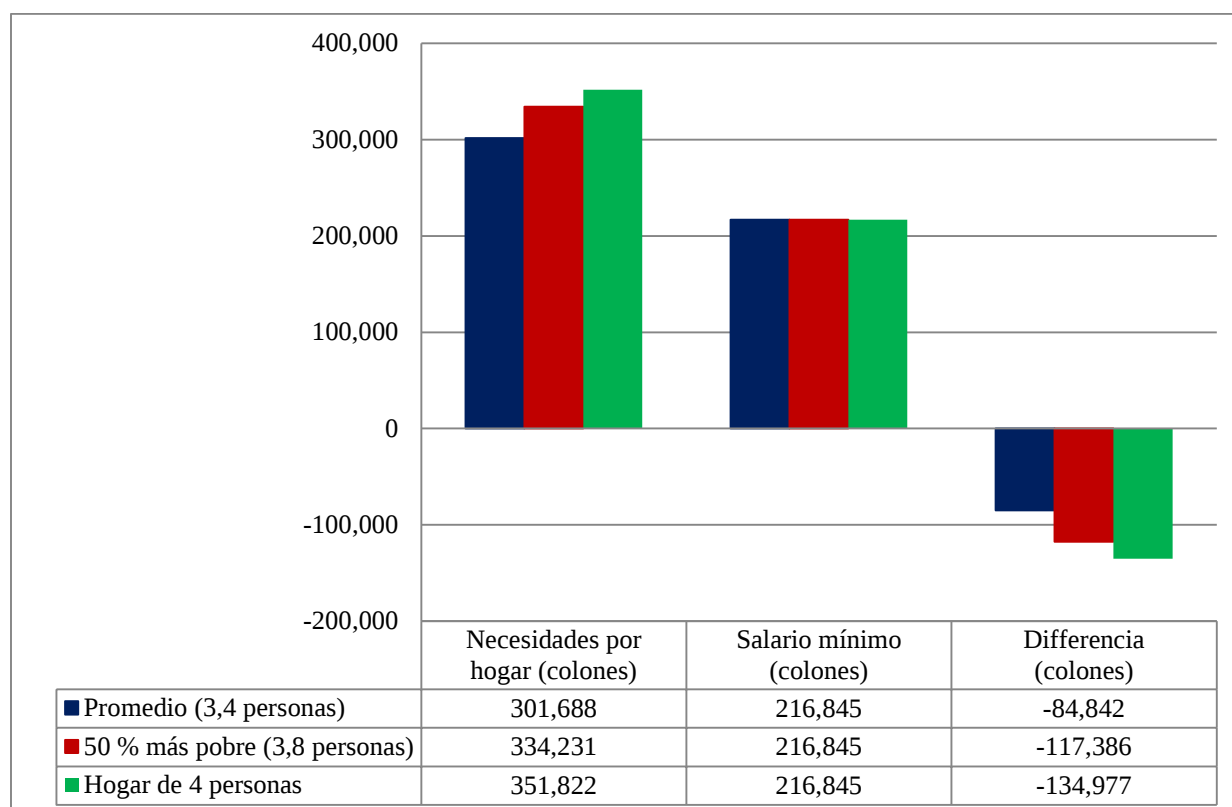
En 2011, Costa Rica estimó el costo de una canasta básica de alimentos, basándose en datos recopilados por la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. Este instrumento de medición, conocido como “Canasta Básica Alimentaria (CBA)”, incluye los artículos alimentarios necesarios para satisfacer las necesidades calóricas de un hogar medio (según su precio de mercado mensual). A esto se añadieron algunas necesidades básicas no alimentarias, por un valor estimado de 12 por ciento con respecto a la CBA. Además, se estimó que el tamaño medio de los hogares era de 3,4 personas, mientras que el tamaño medio del 50 por ciento más pobre de los hogares se estimó en 3,8 personas. El número medio de trabajadores equivalentes que trabajan a tiempo completo, por hogar, se estimó en 1,48, mientras que en el 50 por ciento más pobre de los hogares dicho número medio se estimó en 1,0 por hogar.

Ejemplo del salario mínimo más bajo

Con el fin de estimar un salario mínimo potencial que sea suficientemente alto como para sacar a los hogares de la pobreza, en primer lugar se tiene en cuenta la situación de una familia en que solo un miembro gana el salario mínimo (situación en la que se encuentra el 50 por ciento más pobre de los hogares). Se trata de determinar si el salario mínimo más bajo (el salario *minimum minimorum* para los trabajadores no calificados), expresado en moneda local en el ejemplo (colones de Costa Rica), es suficiente para subvenir a las necesidades básicas de una familia de tres tamaños alternativos: 3,4 personas (promedio nacional), 3,8 personas (50 por ciento más pobre) y cuatro personas (tamaño que garantiza la reproducción). Para efectuar esta comparación se consideró el salario mínimo neto, es decir, una vez deducidas las cotizaciones obligatorias a la seguridad social (9,2 por ciento menos que el salario mínimo bruto). En los tres casos se observa que hay un déficit entre las necesidades y el mínimo, como se ilustra en el gráfico, en la columna de la diferencia (que es negativa para todos los tamaños del hogar). Por lo tanto, en los tres casos el salario *minimum minimorum* (mínimo más bajo) es insuficiente para cubrir las necesidades de los trabajadores y sus familias, si se toma como base de referencia la línea de pobreza nacional.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Gráfico 1: Satisfacción de las necesidades de los trabajadores y sus familias con un salario mínimo, por tamaño del hogar (2012)

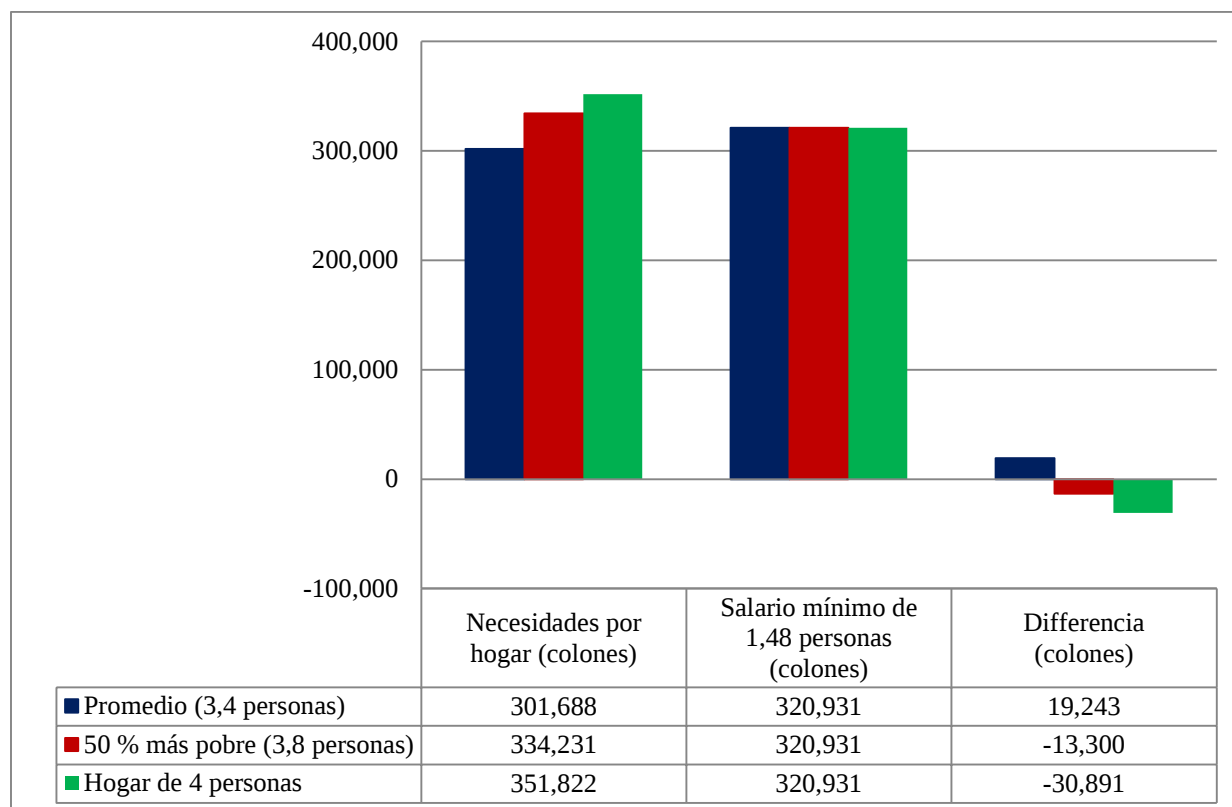


Ejemplos con varios salarios mínimos

Por el contrario, como se puede ver en el gráfico 2, si consideramos que el número medio de trabajadores por hogar es de 1,48 (es decir, el promedio nacional), el déficit entre el salario mínimo y las necesidades de los hogares desaparece para el tamaño promedio de 3,4 personas por hogar. Sin embargo, sigue habiendo una pequeña diferencia (déficit) para los hogares con 3,8 y 4,0 personas. Por último, el gráfico 3 ilustra el caso en que dos personas miembros del hogar trabajan a tiempo completo. En todos los tipos de familia, el ingreso mínimo obtenido por dos trabajadores a tiempo completo permite subvenir a sus necesidades y las de sus familias, como se puede ver en la columna de la diferencia (que en este caso es positiva).

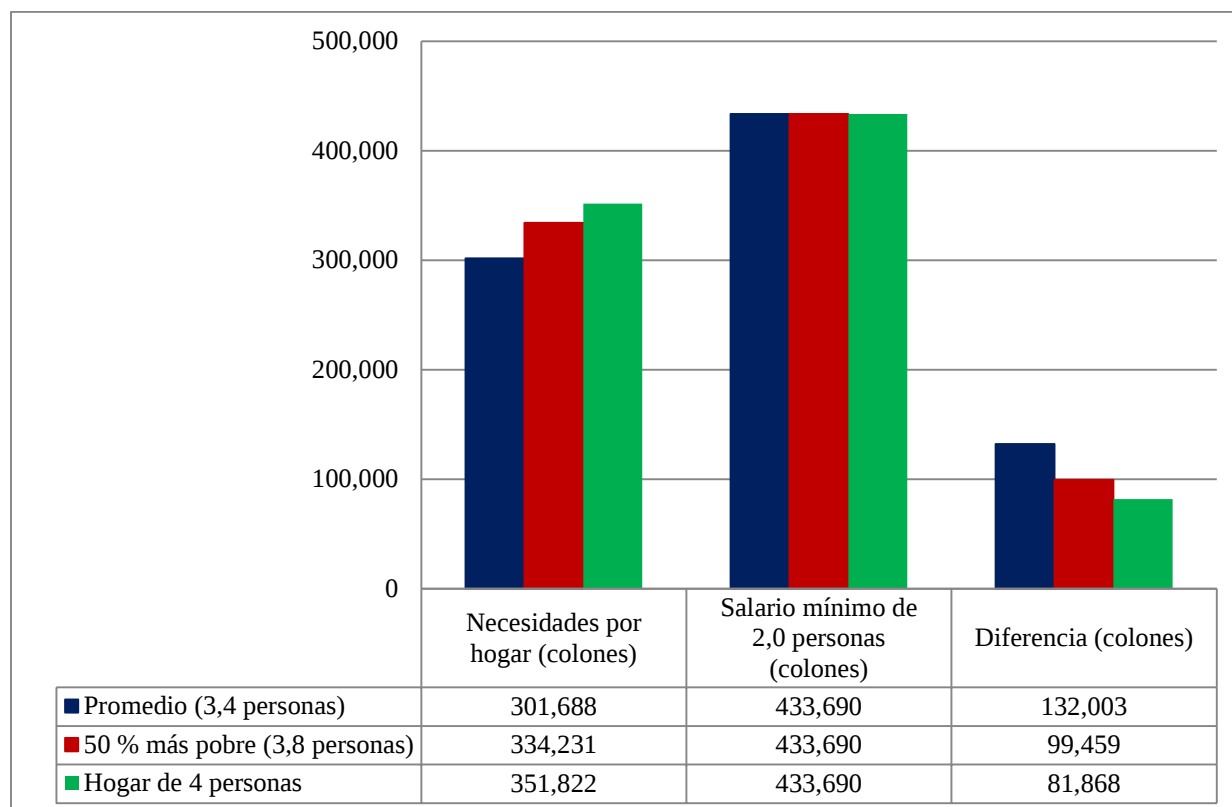
Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Gráfico 2: Satisfacción de las necesidades de los trabajadores y sus familias con 1,48 salarios mínimos, por tamaño del hogar (2012)



Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Gráfico 3: Satisfacción de las necesidades de los trabajadores y sus familias con 2,0 salarios mínimos, por tamaño del hogar (2012)



Una breve conclusión

Este análisis muestra que no hay maneras inequívocas para determinar si un salario mínimo satisface o no las necesidades de los trabajadores y sus familias. La respuesta siempre dependerá de los criterios que se utilicen para determinar dichas necesidades en un país determinado, del tamaño de los hogares de los trabajadores y del número de trabajadores por hogar. Con todo, es importante que los responsables de las políticas tengan una comprensión cabal del nivel de vida que pueden costear las personas que ganan el salario mínimo, y traten de ponerse de acuerdo sobre cuáles han de ser los ingresos mínimos de referencia que se deberían tratar de lograr mediante la aplicación de sistemas de salarios mínimos y de otras políticas, como, por ejemplo, las transferencias de ingresos.



Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Anexo 3 Efectos de la inflación en los salarios mínimos reales

El gráfico 1 presenta dos situaciones en que la inflación se mantiene constante y que los salarios mínimos se han indexado plenamente en función de la inflación anterior. En el país A, que tiene una tasa de inflación anual del 10 por ciento, el promedio anual del salario mínimo real es 95. Al inicio del segundo año, la aplicación plena de la indexación produce un nivel inicial de 100, y la tasa de inflación constante se repercute nuevamente en una reducción del poder adquisitivo, por lo que el valor resultante del salario mínimo real promedio es nuevamente 95.

En el país B, donde la tasa de inflación es de sólo un 2 por ciento anual, el promedio anual del salario mínimo real es 99. Por lo tanto, aun cuando el tipo de indexación aplicado tiene por objeto proteger el poder adquisitivo del salario mínimo, en este caso el salario mínimo real se ve afectado por la tasa de inflación.

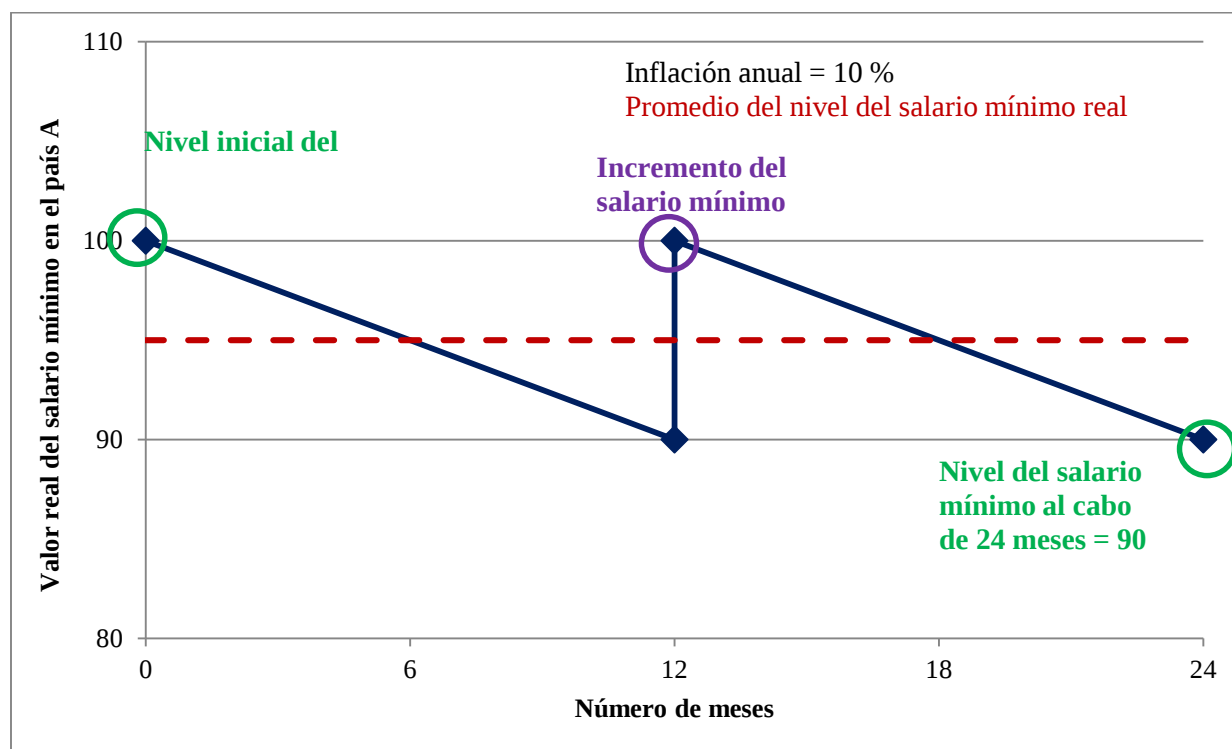
Cuanto más rápidamente se acelera la inflación, mayor es la pérdida del valor del salario mínimo real.

El gráfico 2 ilustra esta situación para un país hipotético en el que la tasa de inflación pasa de 5 por ciento en el año 1, a 10 por ciento en el año 2 y a 15 por ciento en el año 3 (la intensidad del proceso inflacionario se refleja en la pendiente de la curva en cada uno de los años). Aunque el nivel inicial sea el mismo para cada uno de los tres años, el salario mínimo real al final de cada período es menor cada año, y también lo es el nivel promedio resultante del salario mínimo real.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

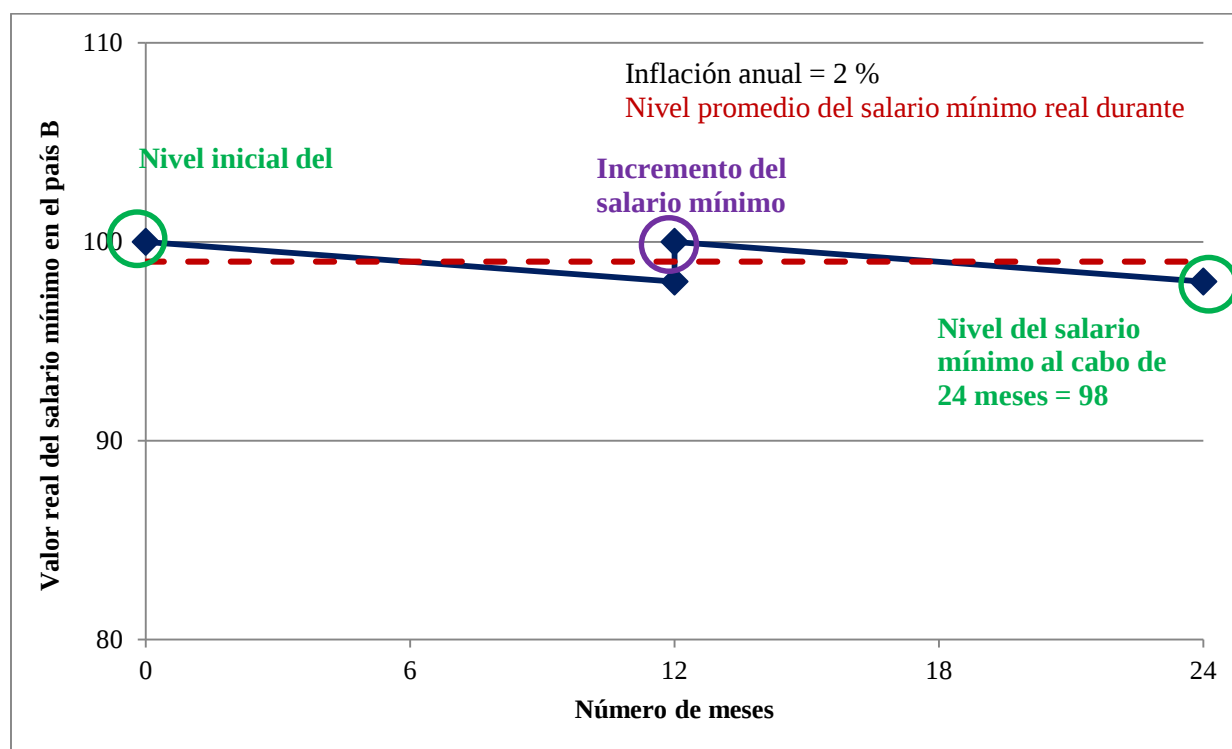
Gráfico 1. Dos situaciones con inflación constante y salarios mínimos plenamente indexados

País A: Inflación constante e indexación plena con respecto a la inflación anterior (inflación anual = 10 %)



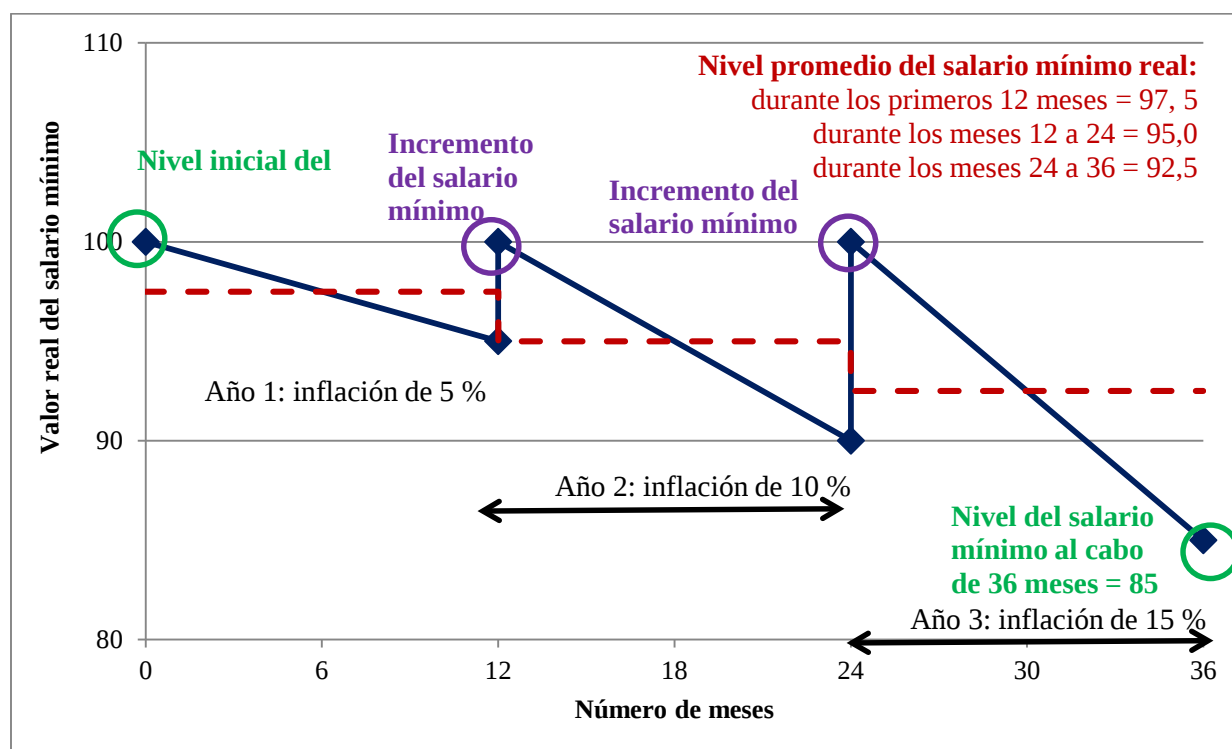
Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

País B: Inflación constante e indexación plena con respecto a la inflación anterior (inflación anual = 2 %)



Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Gráfico 2. Aceleración de la inflación, salarios mínimos plenamente indexados según inflación anterior

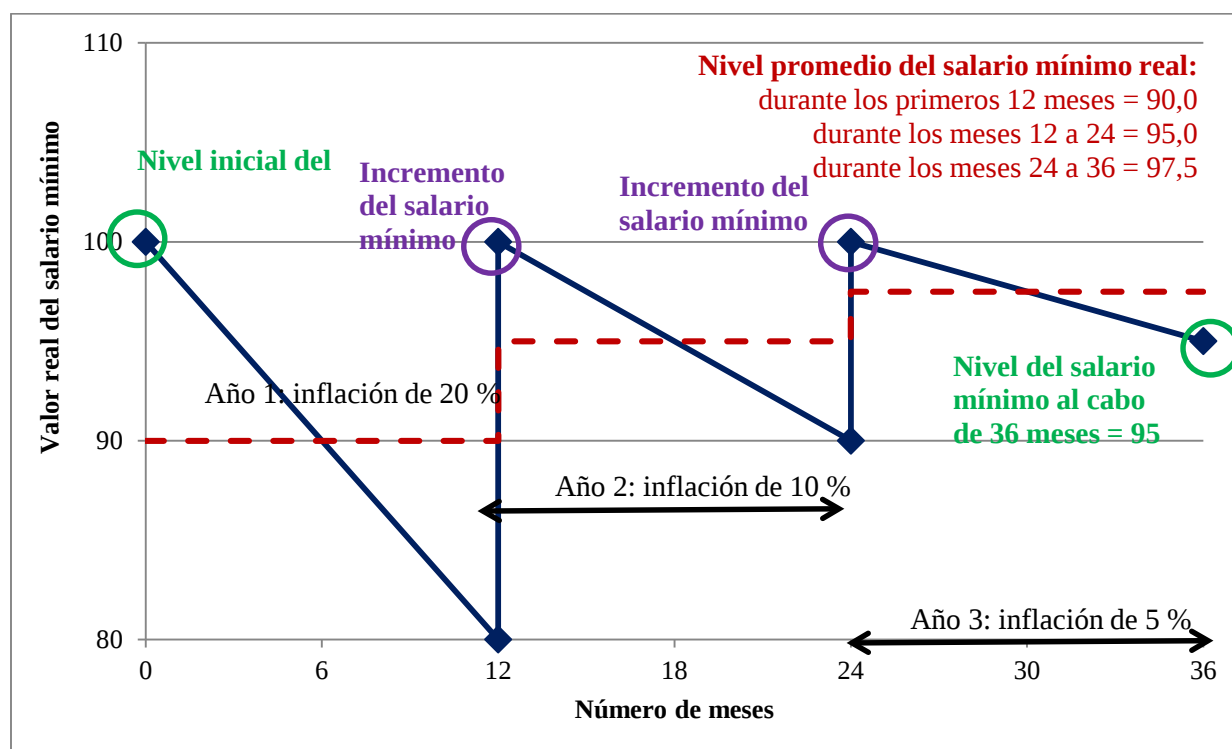


En cambio, la aplicación de la indexación plena a la tasa de inflación anterior en una situación en que la tasa de inflación está bajando daría lugar a aumentos del salario mínimo real. El gráfico 3 presenta una situación en que la tasa de inflación pasa de 20 por ciento en el año 1 a 10 por ciento en el año 2 y a 5 por ciento en el año 3. La reducción de la tasa de inflación se traduce en una mejora del salario mínimo real promedio en los años sucesivos, incluso si la indexación sólo permite recuperar el nivel inicial.

Por lo tanto, aunque la indexación plena de la tasa de inflación anterior tiene por objeto proteger el poder adquisitivo del salario mínimo, lograr mantener la inflación en niveles bajos sigue siendo crucial para alcanzar dicho objetivo.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Gráfico 3. Inflación que disminuye, y salario mínimo plenamente indexado con respecto a la inflación anterior



Frecuencia del ajuste

En un contexto de inflación, la frecuencia del ajuste también es importante: cuanto más largo sea el período sin ajuste, mayor será la reducción del valor real del salario mínimo.

Considérese el ejemplo hipotético de un país X, donde los interlocutores sociales acaban de concertar un acuerdo en el sentido de aumentar el salario mínimo en un 10 por ciento. De ese aumento, el 9 por ciento correspondía a la inflación acumulada durante los 18 meses anteriores, y el punto adicional correspondía a los demás criterios considerados. Supongamos que la inflación anual es de alrededor de 6 por ciento.

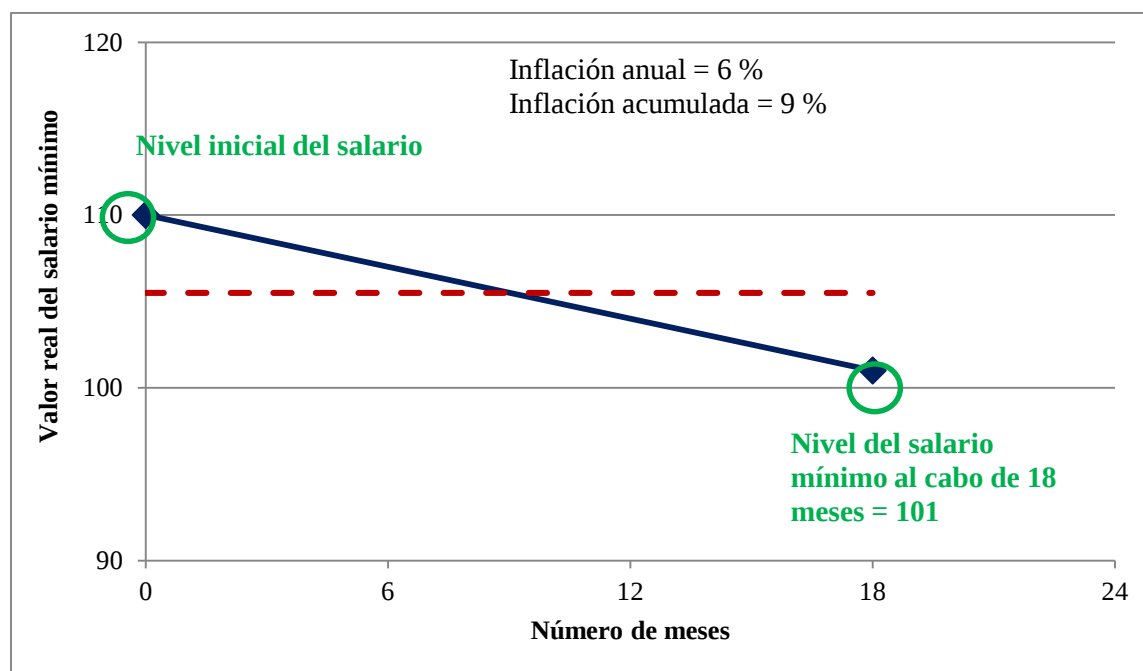
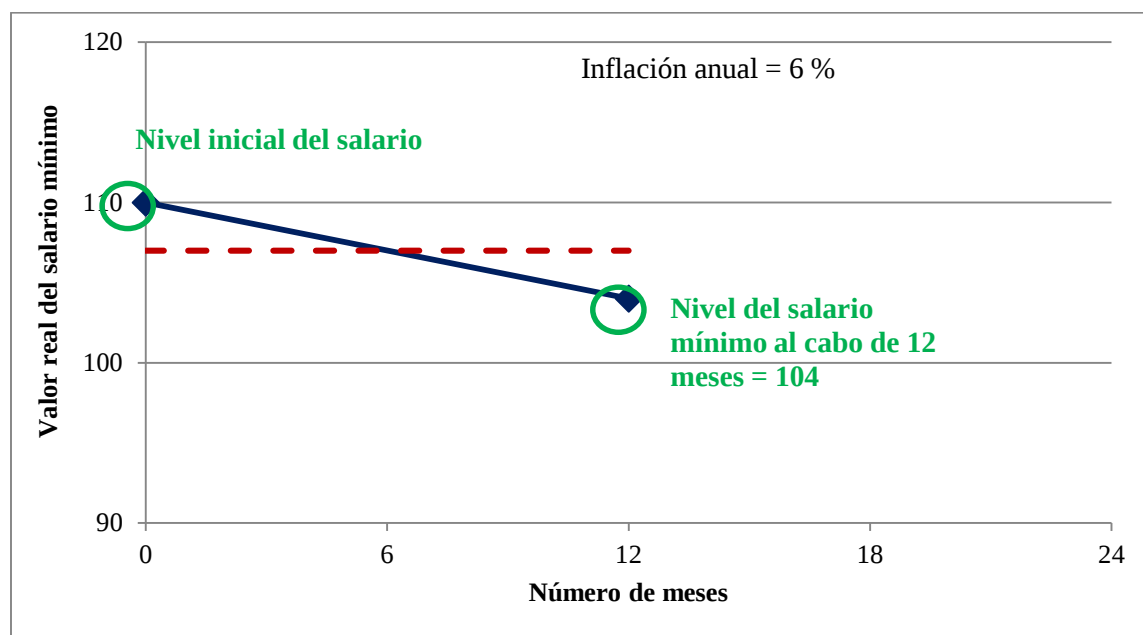
Para simplificar las cosas, vamos a considerar que la tasa de inflación del país X se mantiene estable, en el mismo nivel durante los próximos meses, y que el rendimiento económico es constante en el mismo período.

El país X ajusta el salario mínimo a intervalos irregulares, que no están determinados por ninguna variable cuantitativa. Esto significa que cuando se determina un nuevo nivel del salario mínimo, las partes no saben cuál será la duración del período de vigencia de dicho nivel.

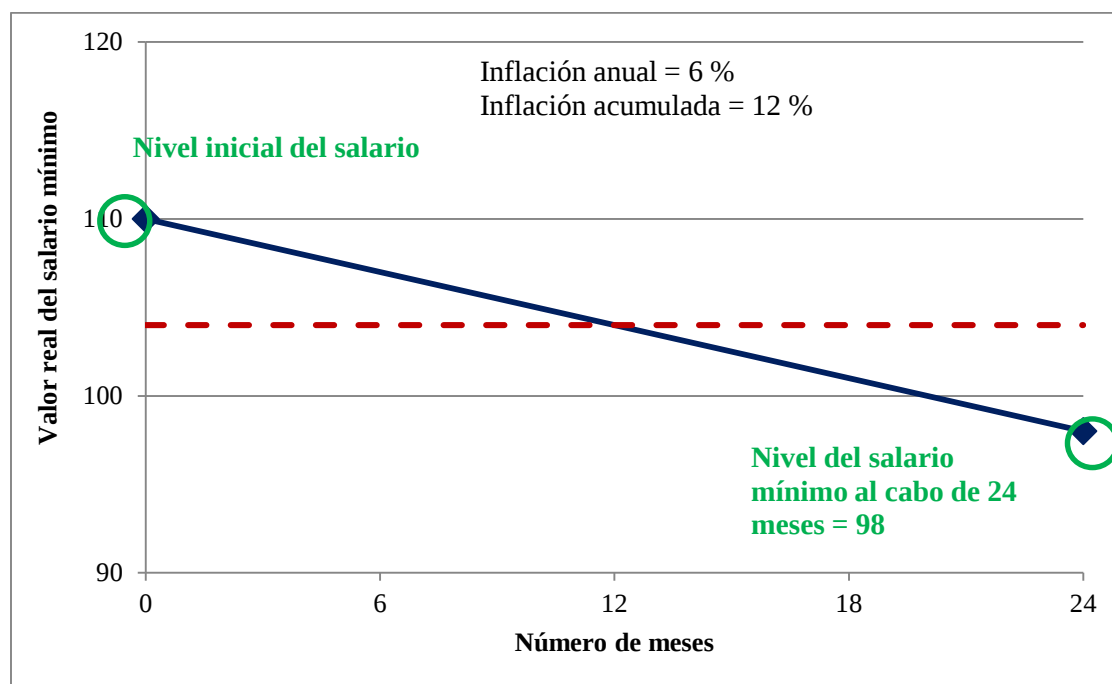
¿Cuál sería el resultado de un ajuste de 10 por ciento del salario mínimo si el período de aplicación fuera de 12 meses, 18 meses o 24 meses? Estos resultados se ilustran en el gráfico 4.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Gráfico 4. Resultados de un aumento de 10 % del salario mínimo en el país X, al cabo de 12 meses, 18 meses y 24 meses



Guía sobre políticas en materia de salario mínimo



Si el nuevo nivel del salario mínimo se hubiera aplicado durante 12 meses, la inflación acumulada en ese período habría sido de un 6 por ciento. En comparación con el nivel real en vigor en el momento en que se aplicó el último ajuste, el valor real al final del período en curso sería de 104, es decir, cuatro puntos porcentuales por encima del nivel inicial.

Ahora bien, si el salario mínimo se aplicara durante 18 meses, la inflación acumulada sería del 9 por ciento y la ganancia real al final de ese período sería sólo de un punto porcentual (101).

En el último caso, el nuevo salario mínimo se hubiera aplicado durante 24 meses, durante los cuales la inflación acumulada hubiera sido del 12 por ciento, y el salario mínimo real hubiera sido de 98. En este caso, al final del período, el salario mínimo reflejaría una pérdida efectiva de 2 puntos porcentuales.

El ejemplo del país X muestra que un mismo ajuste del salario mínimo podría redundar en una ganancia real, podría arrojar un resultado neutral o incluso podría dar lugar a una pérdida efectiva, en función de la duración de la aplicación del nuevo nivel del salario mínimo. Dado que las partes que intervienen en la determinación del nuevo nivel salarial no saben de antemano cuál será su duración efectiva, sólo pueden ocuparse de una parte de la decisión, mientras que la otra parte es de competencia del organismo encargado de determinar el momento en que se aplicará el siguiente ajuste del salario mínimo.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Anexo 4 Proporción de trabajadores interesados e impacto en la masa salarial

La proporción de trabajadores a los que concierne el salario mínimo se puede calcular a nivel nacional, regional o sectorial. También se puede calcular esa proporción con respecto a determinados grupos de trabajadores (por ejemplo, desglosados según el sexo, la raza, etc.). Estos análisis específicos facilitan una comprensión más profunda de las distribuciones salariales específicas para cada segmento o grupo de trabajadores en una economía dada. También hacen posible una mejor comprensión de las características de las personas, las regiones o los sectores de la economía que serán probablemente más afectados, o serán afectados de forma desproporcionada, por la aplicación de un salario mínimo.

La proporción de trabajadores afectados es diversa

Considérense, por ejemplo, las situaciones en que uno de los objetivos del salario mínimo es corregir la desigualdad salarial entre hombres y mujeres en la parte inferior de la distribución salarial. Gracias a este tipo de análisis se puede hacer una evaluación del porcentaje de mujeres que serán probablemente afectadas por el salario mínimo, del impacto de este mínimo en la brecha salarial de género en la parte inferior de la distribución y de su posterior repercusión en el valor promedio de la brecha salarial de género en toda la distribución.

En la práctica, la proporción de trabajadores que ganan el salario mínimo varía de país en país. En 1999, cuando el Reino Unido introdujo un nuevo nivel del salario mínimo nacional, de 3,60 libras esterlinas, este piso salarial se situaba por encima del nivel salarial de un 9 por ciento de los asalariados del país. En Francia, se ha estimado que alrededor del 10 al 12 por ciento de los trabajadores perciben remuneraciones situadas en torno al salario mínimo (SMIC). En Indonesia, la proporción de trabajadores cuya remuneración se sitúa por debajo del salario mínimo se ha estimado en aproximadamente el 50 % de los trabajadores asalariados¹²⁴.

¿A qué porcentaje de trabajadores debería afectar el salario mínimo? Como es lógico, no hay una única proporción óptima de trabajadores a los que debería aplicarse el salario mínimo. Por el contrario, el porcentaje óptimo será determinado por el diálogo social sobre la base del impacto general del salario mínimo en la masa salarial y de los otros indicadores estadísticos descritos en el presente documento.

¿Qué impacto tiene este porcentaje en la masa salarial?

¿Qué incidencia tiene la proporción de trabajadores afectados en la masa salarial de un país? El impacto sobre la masa salarial depende de dos factores: el número de trabajadores a los que afecta el salario mínimo y el aumento promedio de los salarios que resulta de la aplicación del nuevo salario mínimo.

En el caso de Cabo Verde, por ejemplo, se ha estimado que la introducción de un nuevo salario mínimo en beneficio del 15 al 20 por ciento de los trabajadores redundaría en un aumento de la masa salarial en alrededor

¹²⁴ OIT: *Indonesia: Wages and productivity for sustainable development*. Nota de información, serie Asia-Pacific Decent Work Decade, 2006-2015 (Ginebra, 2015).

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

del 2 por ciento. En esta estimación no se han tomado en consideración los posibles efectos "dominó" o de derrame que se producirían en los salarios situados por encima del mínimo.

Por lo tanto, en la medida en que el salario mínimo se fije por debajo de la cima de la distribución de salarios, el impacto general sobre la masa salarial seguirá siendo limitado. Esto obedece a que el establecimiento de un piso salarial afecta a un número limitado de trabajadores, y también a que los percentiles inferiores de la percepción de ingresos suele representar una proporción sorprendentemente pequeña del ingreso total (situación inversa con respecto a la de las personas que perciben los ingresos más elevados, que representan una parte desproporcionadamente grande del ingreso total).

¿Cuál sería la presión inflacionaria resultante de un aumento del 2 por ciento de los salarios? La respuesta dependerá de la evolución de la productividad laboral, así como de la parte del costo total de producción que corresponde a la fuerza de trabajo en los sectores y ocupaciones donde hay una mayor concentración de trabajadores remunerados con el salario mínimo. Estos últimos datos se pueden obtener de los cuadros insumo producto (o "tablas input-output") o, en su defecto, a partir de datos recopilados en las encuestas de establecimientos.

Cumplimiento imperfecto

Si los costos de mano de obra en un sector determinado representan, por ejemplo, la mitad del costo total de producción, un aumento del 2 por ciento en los costos de mano de obra redundará en consecuencia en un aumento correlativo del costo total de producción de alrededor de un 1 por ciento, incluso en el caso poco realista de que la aplicación de los salarios mínimos sea perfecta. Si, al mismo tiempo, la productividad del trabajo aumenta también en un 1 por ciento, no hay razones para temer un aumento de los precios. Pero incluso en el supuesto de que no se produzcan cambios en la productividad del trabajo, la presión sobre el aumento de los precios no excederá del 1 por ciento.

En la práctica, el efecto general de un aumento del 2 por ciento de la masa salarial en Cabo Verde, por ejemplo, será probablemente inferior al 1 por ciento. Una posible explicación es el cumplimiento imperfecto. Incluso cuando se establecen con la mejor de las intenciones, los salarios mínimos nunca se cumplen de manera perfecta. En consecuencia, al simular el posible efecto de un aumento de los salarios mínimos es esclarecedor tener como hipótesis no sólo que el cumplimiento será completo, sino también que la llamada "fracción de trabajadores afectados" por el aumento incluye a todos los trabajadores cuyo salario por hora se sitúa entre el 95 por ciento del salario mínimo anterior y el 105 por ciento del nuevo salario mínimo. Lo más probable es que estas personas se beneficien de un ajuste de los niveles salariales establecido por ley. Otras personas, como en particular las que recibieron una remuneración sustancialmente inferior, en violación del mínimo legal anterior, seguirán recibiendo probablemente una remuneración no reglamentaria, incluso después del ajuste, a menos que se fortalezcan las medidas de inspección o se pongan en práctica otros mecanismos para reforzar el cumplimiento.

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Anexo 5: Los salarios mínimos y la productividad laboral

Estudios recientes han demostrado que los salarios mínimos no sólo ayudan a reducir la dispersión salarial y a canalizar las ganancias de productividad hacia la fijación de salarios más altos, sino que también pueden contribuir a lograr una mayor productividad del trabajo, tanto a nivel de la empresa como a nivel del conjunto de la economía. A nivel de la empresa, un salario más alto puede motivar a su personal a trabajar con más empeño. También puede favorecer su permanencia al servicio de un solo empleador, lo que les permitirá ganar una valiosa experiencia y también alentará a los empleadores y los trabajadores a participar en actividades de formación destinadas a mejorar la productividad. A nivel agregado, los salarios mínimos pueden dar lugar a que las empresas más productivas reemplacen a las menos productivas, y a que las empresas que sobrevivan sean más eficientes. Estos mecanismos pueden aumentar la productividad general de toda la economía.

a) Los trabajadores pueden estar más motivados

Un gran número de estudios experimentales han venido a respaldar la hipótesis formulada por Akerlof en 1982, en el sentido de que los trabajadores elevan sistemáticamente sus niveles de esfuerzo cuando perciben salarios más altos (teoría que se ha denominado "salario de eficiencia"). La mayoría de estos estudios se han centrado en los niveles de remuneración en las empresas a título individual, lo que demuestra que el pago de remuneraciones más altas con respecto a otros lugares puede atraer a los candidatos más experimentados y motivados. La percepción de un salario más elevado también puede suscitar un mayor compromiso y un aumento de la productividad por parte de los trabajadores ya empleados por las empresas (Ehrenberg y Smith, 2009). En lo que atañe a la motivación de los trabajadores, también se ha puesto de relieve que la aplicación de un salario mínimo tiene un efecto positivo en comparación con la aplicación de salarios más altos por las empresas a título individual. Utilizando en forma experimental un diseño natural normalizado, Georgiadis (2013), por ejemplo, reveló que el salario mínimo nacional del Reino Unido ha funcionado como una especie de "salario de eficiencia" en el sector de las residencias geriátricas, incrementando la motivación de su personal y reduciendo las necesidades de supervisión de dicho personal. Los datos fácticos recopilados en los Estados Unidos por Owens y Kagel (2010) también ponen de relieve la existencia de una correlación positiva entre el salario mínimo y el nivel de esfuerzo de los trabajadores, lo que permite concluir que, cuando están bien diseñados, los salarios mínimos pueden generar mejoras de rendimiento del personal en las empresas y sectores en que se practican salarios más altos y los costos laborales se mantienen en un mismo nivel o se incrementan moderadamente.

b) La menor rotación permite aumentar las actividades de capacitación para mejorar la productividad

Otra área que ha sido objeto de un número creciente de investigaciones en los últimos años es la relación entre el salario mínimo y la reducción de la rotación del personal, es decir, la medida del tiempo que los trabajadores permanecen en una empresa y la frecuencia con que deben ser reemplazados (también es entendida como el total de trabajadores que se retiran e incorporan, en relación al total de empleados de una empresa). Dube, Lester y Reich (2012) revelaron que en los Estados Unidos un aumento del 10 por ciento del salario mínimo redundaba en una reducción del 2,1 por ciento de la rotación de los trabajadores del sector de la restauración y una reducción del 2,0 por ciento de la rotación de los trabajadores adolescentes. A su juicio, ello obedece a la reducción de la

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

competencia salarial entre las empresas que pagan las remuneraciones más bajas. En Canadá, Brochu y Green (2011) mostraron que la contratación, las partidas y los despidos de los trabajadores jóvenes con un bajo nivel de educación habían disminuido en el año posterior al aumento del salario mínimo. En Portugal, un estudio ha documentado la forma en que el número de partidas de trabajadores jóvenes disminuyó considerablemente después de la aplicación de un aumento del salario mínimo destinada específicamente a los jóvenes (Portugal y Cardoso, 2006).

Toda esta información sugiere que, cuando reciben un salario mínimo más elevado, los empleadores conservan más fácilmente a su fuerza de trabajo, gracias a lo cual los trabajadores pueden aprender en el trabajo y seguir la formación laboral que les permitirá ser más productivos con el tiempo. Los salarios de eficiencia y las actividades de formación en respuesta al aumento de los gastos de personal han sido estudiados por Arulampalam y otros (2004), que encontraron indicios de que la introducción del salario mínimo nacional en Gran Bretaña había entrañado un aumento de la formación para los empleadores.

c) Algunas empresas pueden llegar a ser más eficientes

Diversos investigadores han señalado que los aumentos de productividad pueden ser el resultado de una reducción del volumen de empleo tras la aplicación de un salario mínimo, ya que las empresas sustituyen la fuerza de trabajo con capital y adoptan tecnologías de producción con un mayor índice de capital. Si bien esto sigue siendo una clara posibilidad cuando el salario mínimo se fija en un nivel demasiado alto, la nueva tendencia observada es que los efectos de los salarios mínimos en el empleo son a menudo pequeños o insignificantes, y en algunos casos, positivos (Kuddo y otros, *op. cit.*, 2015). Aunque el rango de las estimaciones difiere considerablemente entre los numerosos estudios existentes, los meta-estudios (estudios cuantitativos de los estudios) realizados en los Estados Unidos y el Reino Unido han mostrado que las estimaciones más precisas se sitúan en torno a efectos cero en el empleo, cerca de ellos (Doucouliagos y Stanley, 2009; Leonard y otros, 2013; y Belman y Wolfson, 2014). Entre las economías emergentes, no se identificaron efectos evidentes sobre el empleo como resultado de la aplicación de salarios mínimos en China, por ejemplo (Wang, de próxima publicación).

Riley y Bondibene (2015) estudiaron la introducción del salario mínimo nacional en Gran Bretaña y los aumentos posteriores con el fin de identificar los efectos de los salarios mínimos en la productividad. Al respecto, llegaron a la conclusión de que las empresas reaccionaban a dichos aumentos del costo de la mano de obra aumentando la productividad laboral. Estos cambios en la productividad del trabajo no se realizaron a través de una reducción de la fuerza de trabajo de las empresas o mediante la sustitución de fuerza de trabajo por capital. Más bien, los cambios estaban relacionados con aumentos en la productividad total de los factores, en consonancia con la transformación de la organización, con la capacitación y con adopción de medidas sobre eficiencia salarial para afrontar el aumento de los costos laborales como consecuencia de los salarios mínimos. Estas conclusiones son coherentes con los resultados de algunos estudios previos, tales como los realizados por Croucher y Rizov (2012), que comprobaron que la productividad del trabajo había mejorado en todos los sectores de baja remuneración del Reino Unido y particularmente en las grandes empresas, como consecuencia de la introducción del salario mínimo nacional.

d) Es posible aumentar la eficiencia en el nivel macro

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

A nivel macroeconómico, se ha observado que la introducción de los salarios mínimos puede llevar a las empresas de baja productividad a retirarse del mercado, y a las empresas de mayor productividad, a ampliar sus actividades, lo que termina por aumentar la eficiencia global de la economía. Mayneris, Poncet y Zhang (2014), utilizando datos de más de 160.000 firmas manufactureras de China, encontraron que el aumento de los salarios mínimos en las ciudades había reducido las probabilidades de supervivencia de las empresas de baja productividad. Para las empresas sobrevivientes, los costos salariales habían aumentado sin entrañar repercusiones negativas en el empleo. Los autores explicaron estas conclusiones basándose en el hecho de que la productividad de las empresas sobrevivientes había mejorado significativamente, lo que les permitió absorber los mayores costos laborales sin menoscabar ni su volumen de empleo ni su rentabilidad. Así, llegaron a la conclusión de que el aumento del salario mínimo capacitaba a las empresas más productivas para sustituir a las empresas menos productivas y obligaba a las primeras a potenciar su competitividad.

Aun cuando las encuestas entre los empleadores son menos científicas, también han mostrado que las empresas se esfuerzan, ante todo, por hacer frente al costo del aumento de los salarios mínimos recurriendo a la inversión en formación y equipo a fin de incrementar la productividad de sus trabajadores (*Financial Times*, 18 de noviembre de 2015). Esto sugiere que los salarios mínimos también puede fomentar una mayor innovación a largo plazo (Noah Smith: “Want Innovation? Try Raising Minimum Wages”, en *BloombergView*, <https://www.bloomberg.com/view/articles/2015-11-23/want-to-boost-productivity-raise-minimum-wages>).

Usando la técnica de la entrevista semiestructurada con 80 representantes de alto nivel de las organizaciones de empleadores y los sindicatos, altos funcionarios públicos y expertos en relaciones laborales de Dinamarca, Irlanda y Nueva Zelanda, McLaughlin (2007) examinó la forma en que la regulación del salario mínimo puede aumentar la productividad. Al respecto, determinó que si bien el aumento de los salarios mínimos es importante para incrementar la productividad, a largo plazo hay otras instituciones, como los convenios colectivos que incluyen disposiciones sobre formación profesional, pueden contribuir también a alentar a las empresas a adoptar estrategias que den prioridad a la inversión en formación y la elevación de la calidad de los productos y servicios que colocan en los mercados.

Referencias

Akerlof G.: “Labor contracts as partial gift exchange”, en *Quarterly Journal of Economics*, vol. 97, núm. 4, 1982, páginas 543-569.

Arulampalam, W., Booth, A. y Bryan, M.: “Training and the new minimum wage”, en *The Economic Journal*, vol. 114, núm. 494, 2004, páginas C87-C94.

Belman y Wolfson: *What does the minimum wage do?* W.E. Upjohn Institute for Employment research (Kalamazoo, Michigan, Estados Unidos, 2014).

Brochu, P. y Green, D. A.: *The impact of minimum wages on quit, layoff and hiring rates*, Institute for Fiscal Studies Working Paper 06/11, Economic and Social Research Council (British Columbia, Canadá, 2011).

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

- Croucher, R. y Rizov, M.: “The impact of the national wage on labour productivity in Britain”, en *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, vol. 1, No. 3-4, octubre-diciembre de 2012.
- Doucouliafos, H. y Stanley, T. D.: “Publication selection bias in minimum wage research? A meta-regression analysis”, en *British Journal of Industrial Relations*, vol. 47, núm. 2, 2009, páginas 406-428.
- Dube, A., Lester, T. W. y Reich, M.: “Minimum wage shocks, employment flows and labour market frictions”, en *Journal of Labour Economics*, vol. 34, núm. 3, 2016.
- Ehrenberg R. G. y Smith, R. S.: *Modern labor economics: Theory and public policy*. Pearson Education, 10.ª edición (Reading, Massachussets, Estados Unidos, 2008).
- Georgiadis, A.: “Efficiency wages and the economic effects of the minimum wage: Evidence from a low-wage labour market”, en *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 75, núm. 6, 2013.
- Kuddo, A., Robalino, D. y Weber, M.: *Balancing regulations to promote jobs: From employment contracts to unemployment benefits*. Grupo del Banco Mundial (Washington, D.C., Estados Unidos, 2015).
- Leonard, M.; Stanley, T.D. y Doucouliagos, H.: “Does the UK minimum wage reduce employment? A meta-regression analysis”, en *British Journal of Industrial Relations*, vol.52, núm. 3, 2014, páginas 499-520.
- Mayneris, F., Poncet, S. y Zhang, T.: *The cleansing effect of minimum wage: Minimum wage rules, firm dynamics and aggregate productivity in China*. Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), documento de trabajo núm. 16, Francia, 2014.
- McLaughlin, C.: *The productivity-enhancing impacts of the minimum wage: Lessons from Denmark, New Zealand and Ireland*, Centre for Business Research, University of Cambridge, Working Paper No. 342 (Reino Unido, 2009).
- Meer, J. y West, J.: “Effects of the minimum wage on employment dynamics”, en *Journal of Human Resources*, University of Wisconsin Press, vol. 51(2), páginas 500-522 (Wisconsin, Estados Unidos).
- Owens, M. y Kagel, J.: “Minimum wage restrictions and employee effort in incomplete labor markets: An experimental investigation”, en *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 73, núm. 3, 2010, páginas 317-326.
- Portugal P. y A. R. Cardoso: “Disentangling the minimum wage puzzle: An analysis of worker accessions and separations”, en *Journal of the European Economic Association*, vol. 4, núm. 5, 2006, páginas 988-1013.
- Riley, R. y Bondibene, C. R.: *The impact of the national minimum wage on UK businesses*. Report to the Low Pay Commission, National Institute of Economic and Social Research and Centre for Macroeconomics (Londres, Reino Unido, 2015).



Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Riley, R. y Bondibene, C. R.: *Raising the standard: Minimum wages and firm productivity*. National Institute of Economic and social Research and Centre for Macroeconomics (Londres, Reino Unido, 2015).

Wang X. (de próxima publicación): “China’s minimum wage policy” (OIT, Ginebra, Suiza).