

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 familia¹.

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 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 Tanzania².

¹ 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.

² OIT: *Sistemas de salarios mínimos, Estudio General 2014, op. cit.*

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 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)³. 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 determinado⁴. 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 desarrolladas⁵.

Tamaño del hogar: ¿Cuántas necesidades de las personas pueden o deberían satisfacerse?

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

³ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAOSTAT.

⁴ Los umbrales de pobreza nacionales pueden determinarse por diversos métodos. Véanse algunos ejemplos en Houghton, J. y Khandker, S.R.: *Handbook on poverty and inequality* (Banco Mundial, Washington D.C., Estados Unidos, 2009).

⁵ Bradshaw y otros: *Relative Income Poverty among Children in Rich Countries*, op. cit.

- 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: $E = (A + \alpha \llbracket K \rrbracket)^\theta$, 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 determinado⁶. 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 hombres⁷. En las economías en desarrollo y las economías emergentes, las tasas de actividad varían según las regiones, y sigue habiendo desigualdades entre 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).

⁶ 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".

⁷ OIT: *Key Indicators of the Labour Market* (KILM – Indicadores Clave del Mercado de Trabajo).

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)⁸.

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

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

⁸ 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.

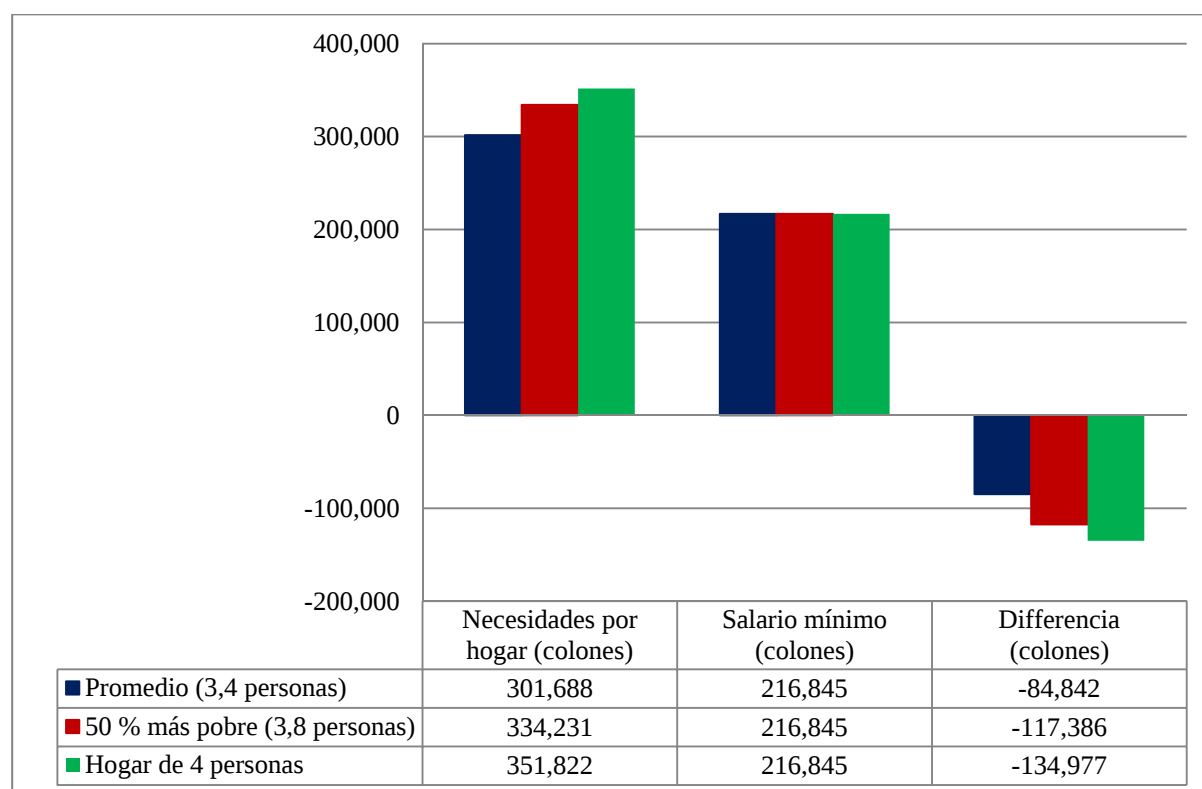
trabajadores, con la excepción de las “fijaciones específicas” que se aplican, por ejemplo, a las personas empleadas en el sector del trabajo doméstico.

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.

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).

Gráfico 2: Satisfacción de las necesidades de los trabajadores y sus familias con 1,48 salarios mínimos, por tamaño del hogar (2012)

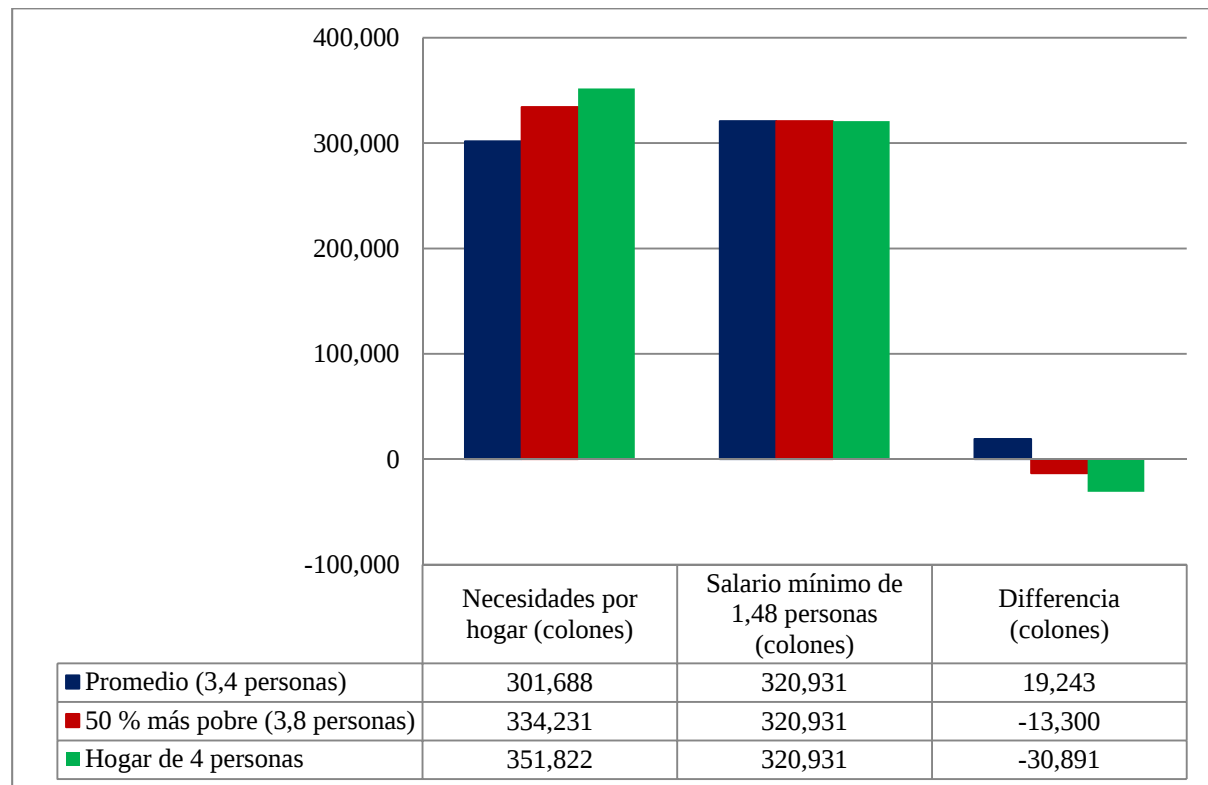
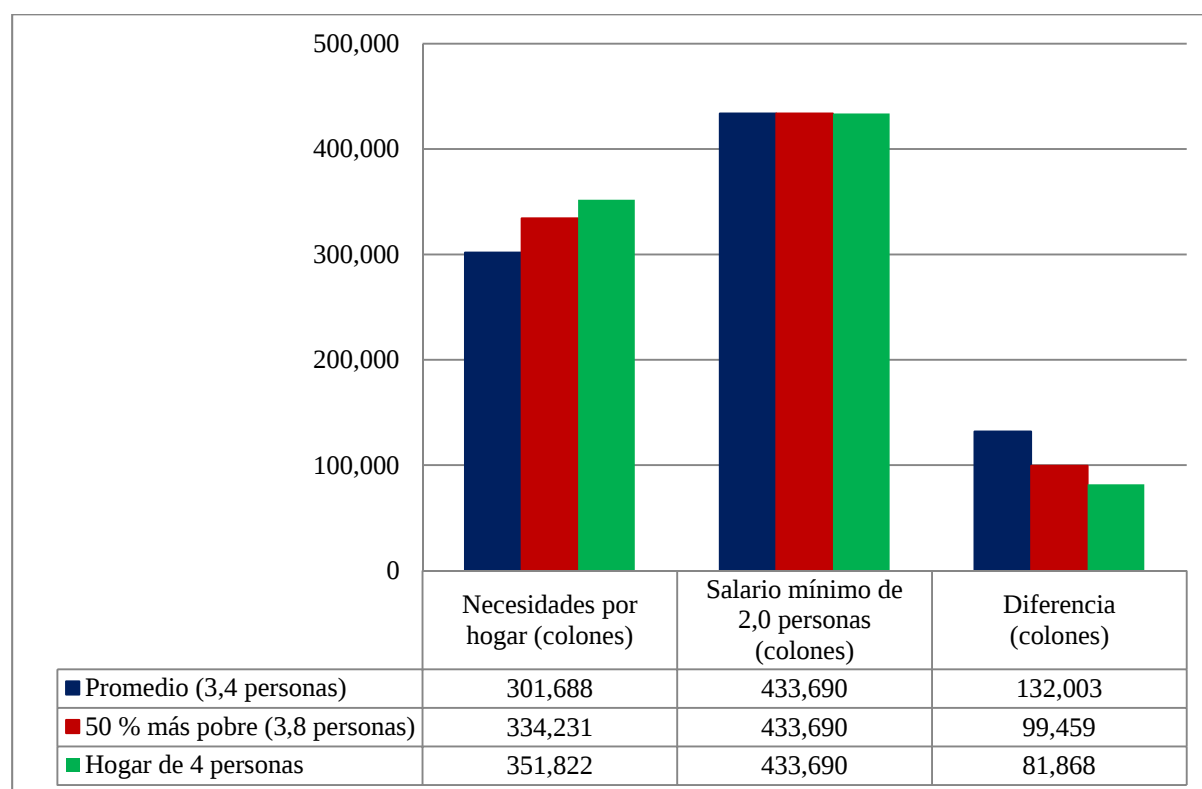


Gráfico 3: Satisfacción de las necesidades de los trabajadores y sus familias con 2,0 salarios mínimos, por tamaño del hogar (2012)



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.