

# Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

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

---

### Índice

---

|                                                                               | Página |
|-------------------------------------------------------------------------------|--------|
| Resumen .....                                                                 | 1      |
| 4.1 ¿Debería aplicarse el salario mínimo a todos los trabajadores? .....      | 2      |
| 4.2 ¿Qué es un trabajador asalariado? .....                                   | 3      |
| 4.3 Trabajadores domésticos .....                                             | 6      |
| 4.4 Trabajadores ocupados en formas atípicas de empleo .....                  | 9      |
| 4.5 Trabajadores de la economía informal .....                                | 10     |
| 4.6 ¿Cuál es la situación de los empleados del sector público? .....          | 11     |
| Anexo 1 - Los salarios mínimos para los trabajadores del sector público ..... | 13     |

### 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”.

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.

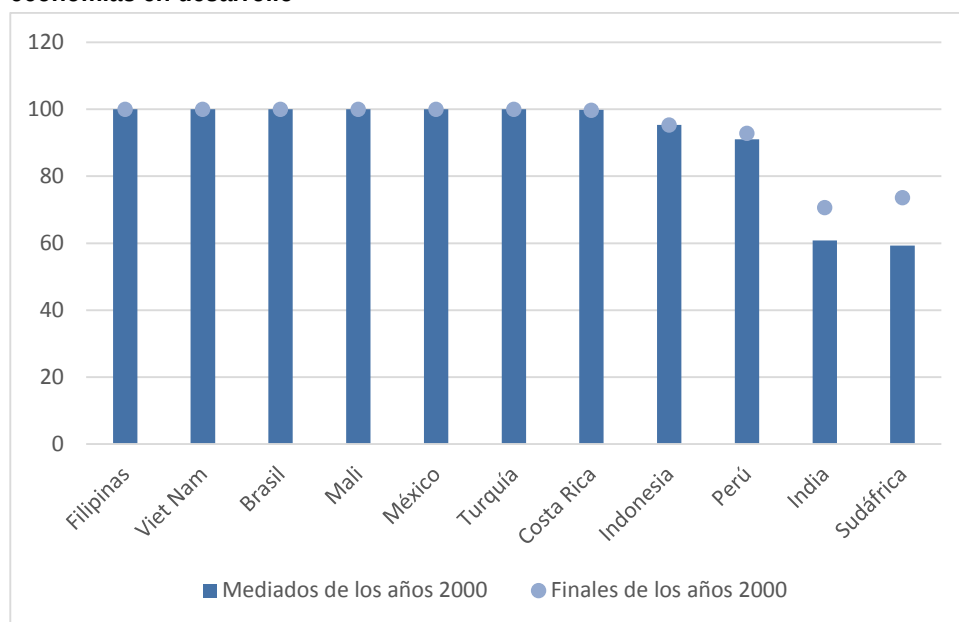
El gráfico 1 que sigue muestra el nivel estimado de cobertura de la legislación sobre el salario mínimo, en un período determinado, en varias economías en desarrollo.

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.

**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.

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 menos<sup>1</sup>.

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.

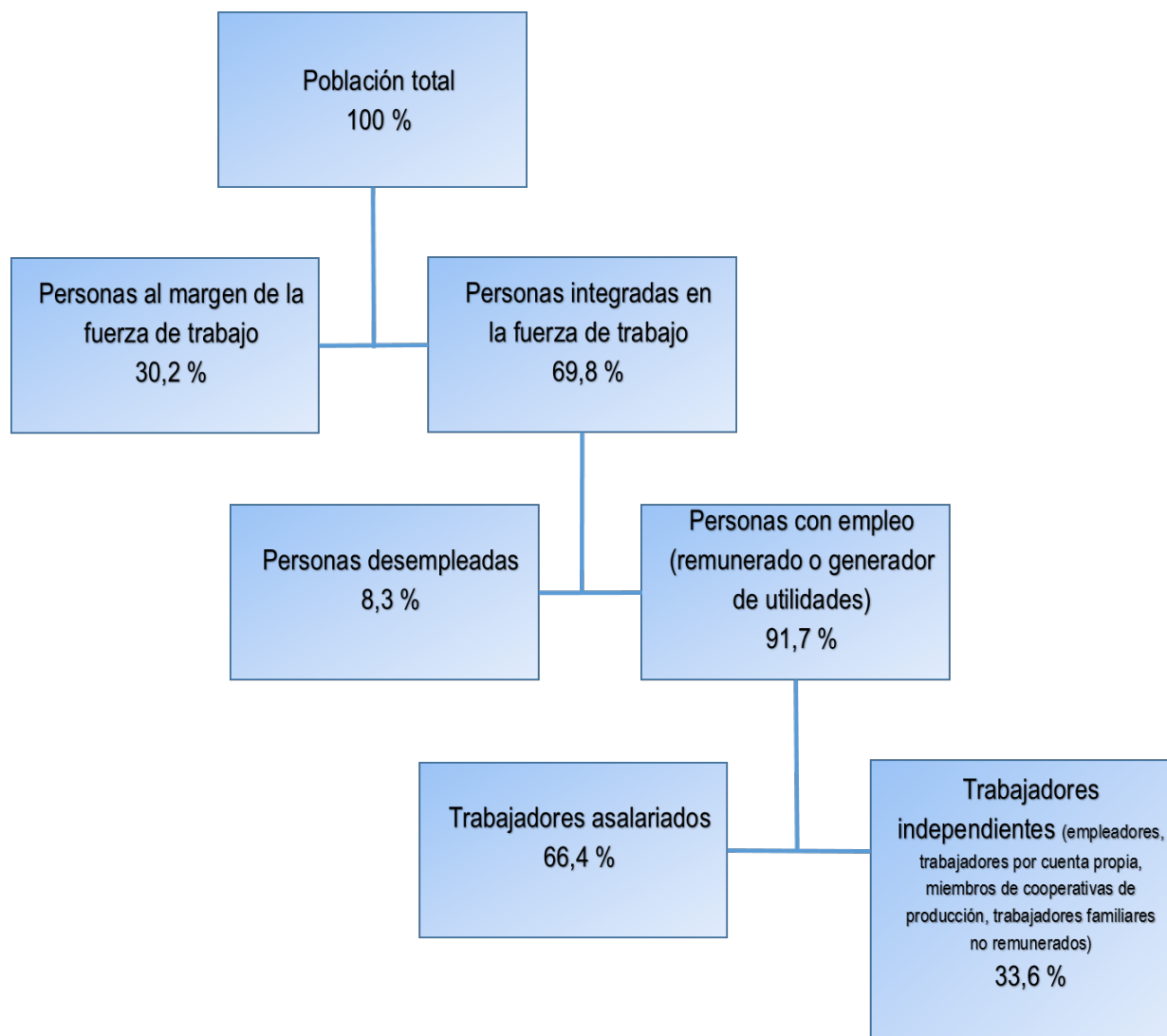
En nuestro ejemplo, por cada 100 personas, cerca de 70 (69,8 para ser exactos) forman parte de la fuerza de trabajo. De esas 70 personas, alrededor de seis están desempleadas (8,3 por ciento) y 64 (91,7 por ciento) tienen un empleo u ocupación. De estas 64 personas con empleo u ocupación,

---

<sup>1</sup> OIT: *Informe Mundial sobre Salarios 2014/2015. Salarios y desigualdad de ingresos*. Ginebra, 2015.

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).

## 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 mínimos<sup>2</sup>.

### **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 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.

---

<sup>2</sup> OIT: *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection*, op. cit., páginas 75–76.

- 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.

- 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).

Las iniciativas impulsadas por las autoridades desde 2010, como la adopción de una Carta de Derechos del personal doméstico en Nueva York, California y Hawai, 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"<sup>3</sup>.

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 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 personalmente<sup>4</sup>, 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

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Véase la ley sobre derechos en el empleo del Reino Unido, 1996, artículo 230 (3).

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 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 trabajadores<sup>5</sup>.

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

---

<sup>5</sup> Tesouro de la OIT.

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)

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 Bahamas<sup>6</sup>.

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

---

<sup>6</sup> Ley núm. 1 de 2002, sobre salarios mínimos (*Minimum Wages Act*). Sección sobre aplicación de la ley, artículo 3, párrafo 1.

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.

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.

## 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...<sup>1</sup>
- 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.<sup>2</sup> En Uganda, sólo los militares quedan excluidos de la cobertura de las disposiciones legales sobre el salario mínimo.<sup>3</sup> 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.

#### ***¿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.

<sup>1</sup> Ley núm. 1 de 2002, sobre los salarios mínimos, reglamento de aplicación, artículo 3, párrafo 1.

<sup>2</sup> Ley sobre el empleo, Parte I, artículo 2.

<sup>3</sup> Ley sobre el empleo (2006), Parte I, artículo 3.

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 <sup>4</sup>. 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.

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.<sup>5</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

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 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.

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.