

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Capítulo 6 - ¿Cómo hacer cumplir el salario mínimo?

Índice

	Página
Resumen	1
6.1 La necesidad de un enfoque integral	2
6.2 Medición del incumplimiento	3
6.3 Información y sensibilización	7
6.4 Papel de las organizaciones de empleadores y de trabajadores	9
6.5 La inspección del trabajo	10
6.6 Sistemas de sanciones disuasorias	12
6.7 Recuperación de los salarios adeudados y protección contra la persecución	13
6.8 Transición a la economía formal	14
6.9 Programas públicos de empleo	15
6.10 Cadenas mundiales de suministro	16

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.

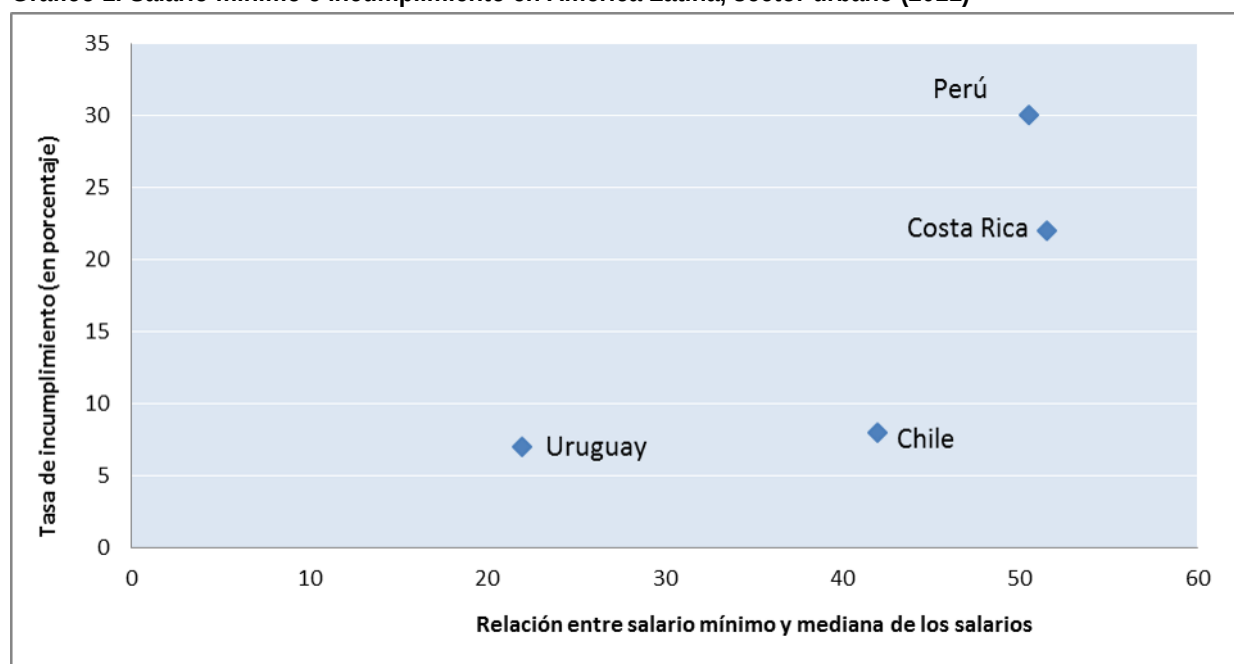
6.1 La necesidad de un enfoque integral

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. 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 Chile¹.

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)



¹ 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).

¿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;*
- 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.
- 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.

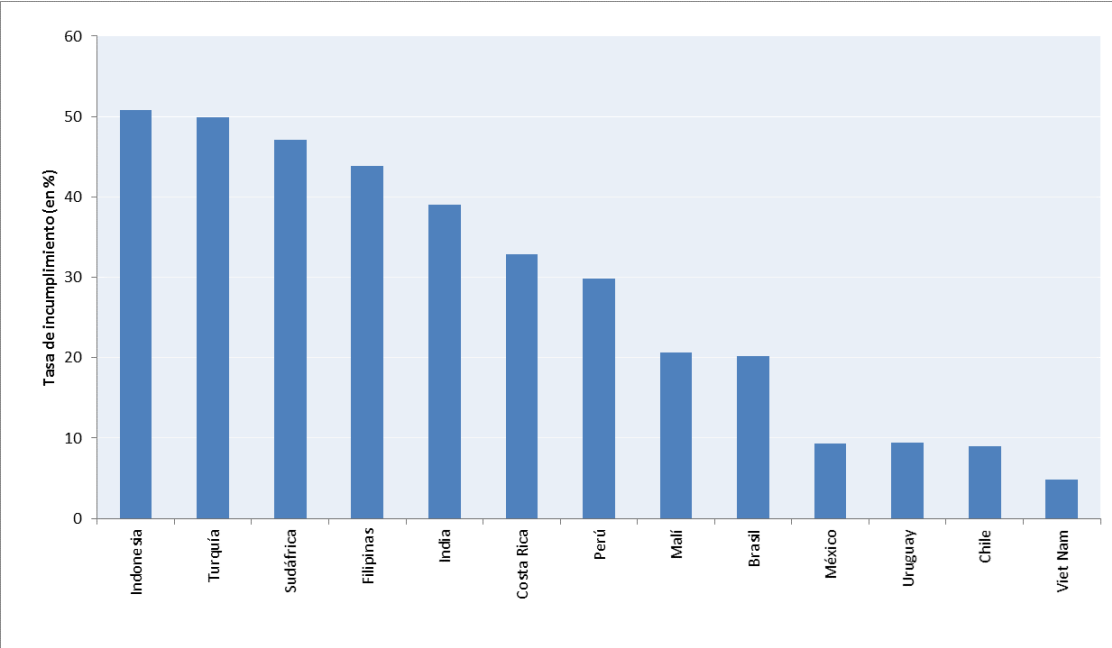
Ejemplo de aplicación de la metodología estadística²

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.

² 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.

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

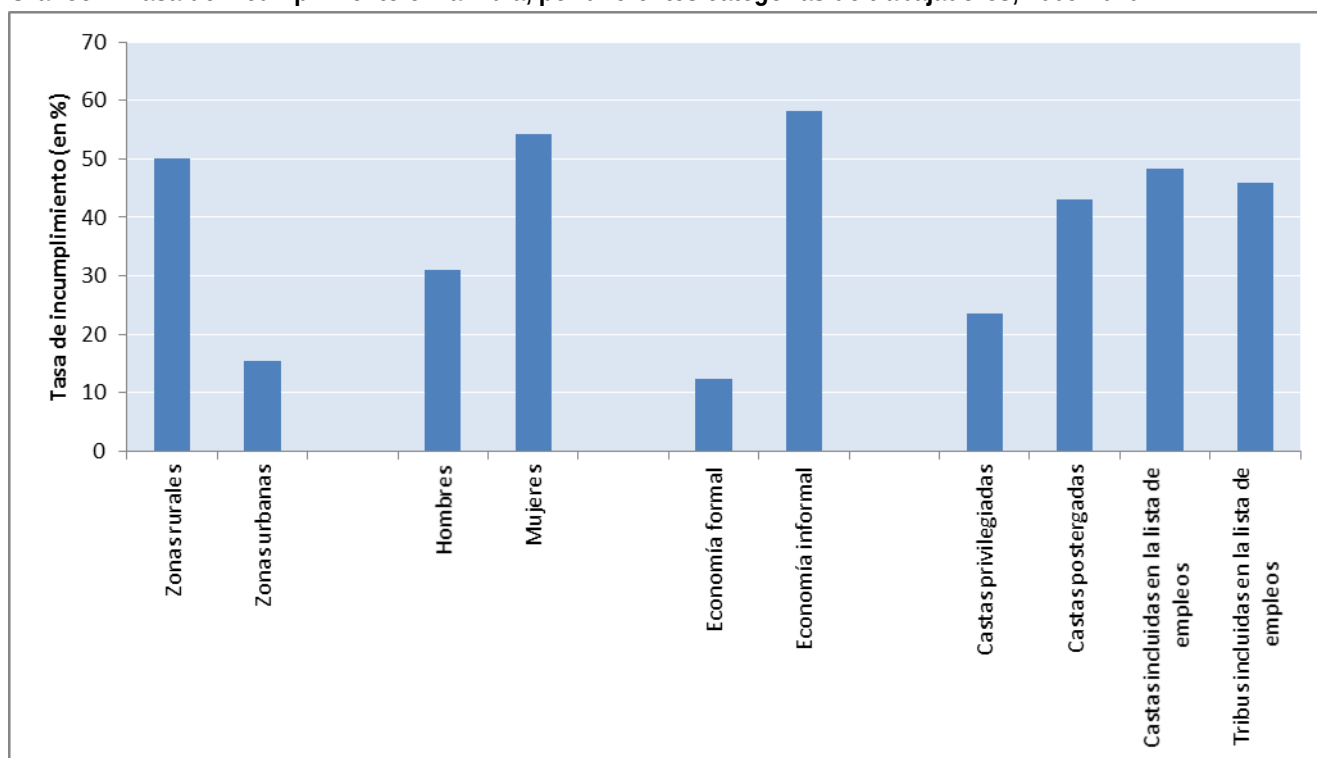
En cada país se observan diferencias significativas en las tasas de incumplimiento, entre los diferentes grupos de la población.

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).

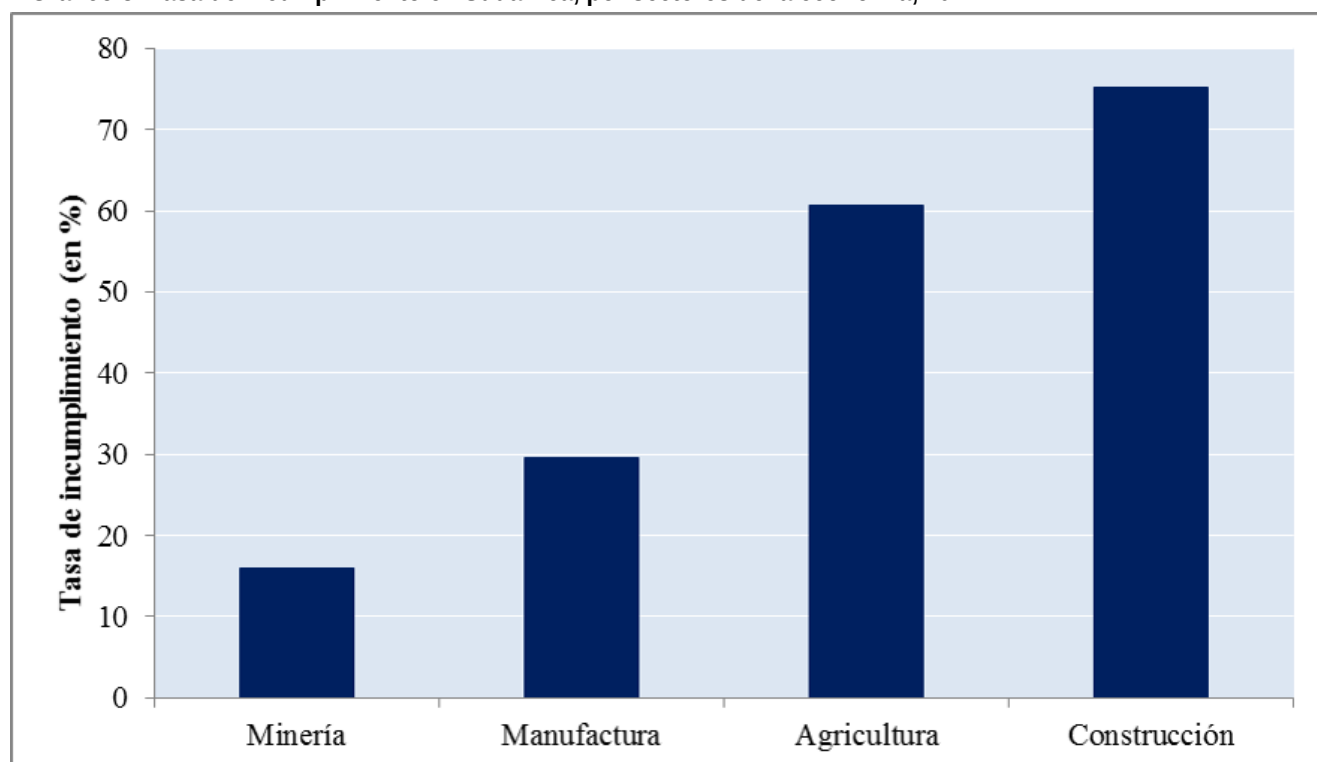
En cuanto a la tasa de incumplimiento por tamaño de la empresa, el caso de Costa Rica muestra que el incumplimiento tiende a ser mayor entre las empresas más pequeñas que entre las grandes empresas (gráfico 5).

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



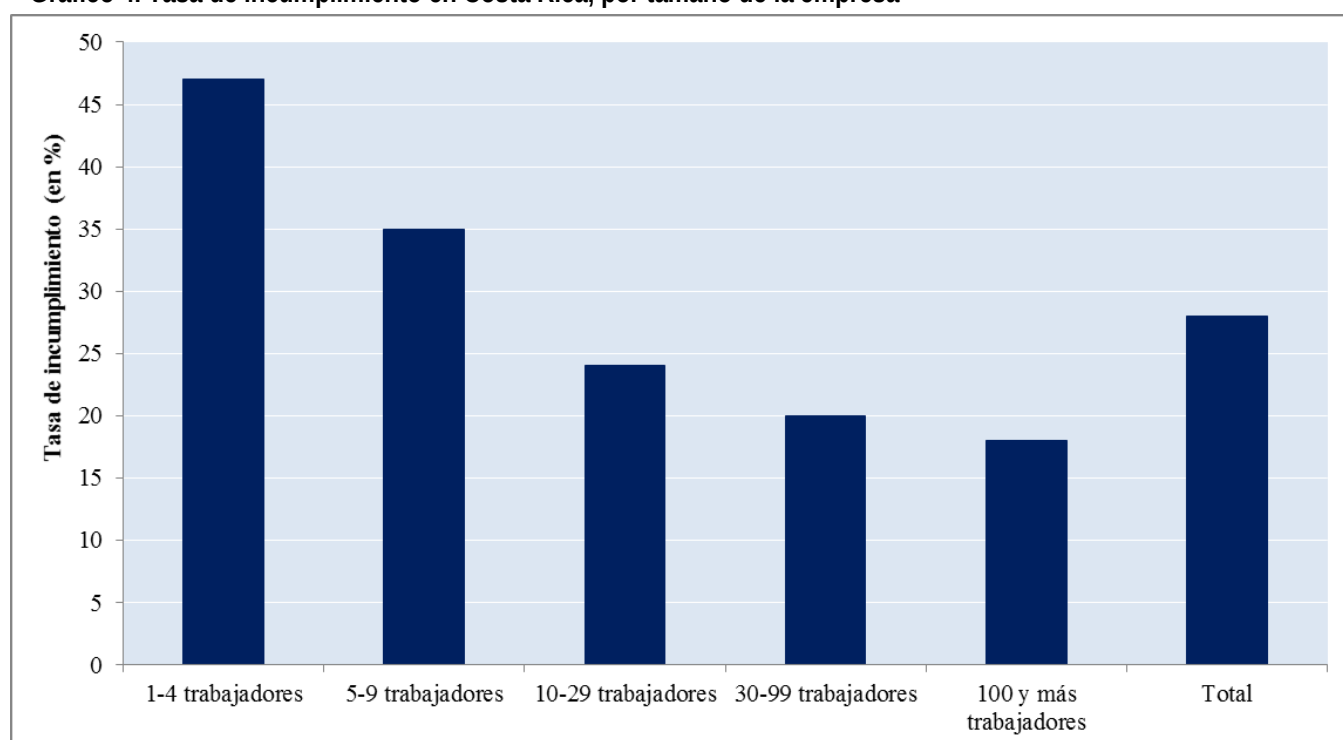
Fuente: Rani, U., Belser, P., Oelz, M. y Ranjbar, S., op. cit.

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.

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"³.

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 derechos⁴. 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 control⁵.

¿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.

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.

³ Benassi, C.: "The Implementation of Minimum Wage: Challenges and Creative Solutions", Working Paper No.12 (OIT y Global Labour University, Ginebra, marzo de 2011).

⁴ 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.

⁵ 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).

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 mínimos⁶.

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 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

⁶ 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.

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 los empleadores y de los trabajadores, y continúa en la etapa en que se examinan las medidas que se necesitan 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. 135⁷.

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 empleadores⁸.

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

⁷ OIT: *Sistemas de salarios mínimos*, Estudio General 2014, *op. cit.*, p.101.

⁸ Benassi, C., *op. cit.*, marzo de 2011.

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 subcontratistas⁹.

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 trabajo¹⁰. 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 cumplir¹¹.

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

⁹ Eldring, L. y Alsos, K.: *European Minimum Wage: A Nordic Outlook*. Fafo Report, página 73 (Noruega, 2012).

¹⁰ 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.

¹¹ OIT: *Estudio general relativo a la inspección del trabajo*. Conferencia Internacional del Trabajo, 95.a reunión (2006), Informe III (Parte 1B).

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 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.

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 ejemplo¹².

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.

¹² 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.

¿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 sanciones¹³.

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 indocumentados¹⁴.

6.7 Recuperación de los salarios adeudados y protección contra la persecución

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

¹³ 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).

¹⁴ 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.

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..."

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 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 hogar¹⁵.

¹⁵ Véase el sitio web en la dirección www.nrega.nic.in.

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 2009-2010¹⁶. La diferencia de salarios entre los trabajadores 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 real¹⁷. 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 ley¹⁸. Desde entonces, varios otros estudios han confirmado estas tendencias¹⁹.

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 preocupación²⁰. Además, en muchas empresas la remuneración de las mujeres se encuentra en el extremo inferior de la escala salarial²¹.

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 semana²². 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 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

¹⁶ 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.*

¹⁷ 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).

¹⁸ 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).

¹⁹ 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).

²⁰ 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).

²¹ Joint Ethical Trading Initiatives (JETIs): "Living wages in global supply chains: A new agenda for business" (Dinamarca, Noruega y Reino Unido, 2015).

²² 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.

en práctica determinadas condiciones mínimas. Sin embargo, diversos estudios sugieren que los resultados de tales iniciativas han sido modestos²³.

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 mínimos²⁴. 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*.

²³ Locke, R.: *The Promise and Limits of Private Power: Promoting labour standards in a global economy*, Cambridge University Press (Nueva York, Estados Unidos, 2013).

²⁴ 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).