

SISTEMAS DE SALARIOS MÍNIMOS MÚLTIPLES O SIMPLES

Andrés Marinakis¹

INTRODUCCIÓN

Si bien la mayor parte de los países del mundo aplican una política de salarios mínimos, los sistemas implementados presentan importantes diferencias. Una de las más salientes tiene que ver con la complejidad o simplicidad del mismo. En un extremo se encuentran países que aplican salarios mínimos diferenciados por regiones geográficas, por rama de actividad y/o por ocupación, en una estructura que llega a contar con cientos de valores específicos. En el otro extremo, hay países que cuentan con un único nivel de salario mínimo de aplicación general a todos los trabajadores asalariados del territorio nacional. Entre ambos extremos, se encuentra una amplia gama de posibilidades que buscan dar una mejor respuesta a la necesidad de establecer un piso efectivo al sistema de remuneraciones.

En parte, esta diferencia tiene su origen en el contexto económico y de mercado de trabajo predominante en distintos momentos históricos. En cierta forma, los Convenios 26 (1928) y 131 (1979)² de la OIT recogen esas diferencias.

El Artículo 1 del Convenio 26 dice que los Miembros que ratifiquen el mismo se obligan a “establecer o mantener métodos que permitan la fijación de tasas mínimas de los salarios de los trabajadores empleados en industrias o partes de industria ... en las que no exista un régimen eficaz de fijación de salarios, por medio de contratos colectivos u otro sistema, y en las que los salarios sean excepcionalmente bajos”. De su lectura, se desprende la idea de un sistema restringido a ciertas industrias estableciendo niveles específicos para las mismas y que no necesariamente tiene que abarcar a todos los trabajadores. Por otro lado, el Artículo 1 del Convenio 131 dice que el Convenio obliga a “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”. Más adelante, incluso, establece que se deben enumerar los grupos de asalariados no incluidos y explicar los motivos de dicha exclusión. Por lo tanto, de esta lectura se deduce que en este último Convenio hay una intención de que el sistema de salarios mínimos sea lo más abarcativo posible.

En este artículo se analizarán las ventajas y dificultades que se presentan ante la aplicación de estos distintos modelos, así como una discusión más específica del sistema vigente en la actualidad en Paraguay.

- 1 Andrés Marinakis es Especialista Principal en Políticas de Mercados de Trabajo e Instituciones Laborales del Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para el Cono Sur de América Latina. Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente representan el pensamiento de la Institución.
- 2 Convenio 26 (1928) Convenio relativo al establecimiento de métodos para la fijación de salarios mínimos; Convenio 131 (1970), Convenio relativo a la fijación de salarios mínimos, con especial referencia a los países en vías de desarrollo.

VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LOS MODELOS COMPLEJOS Y SIMPLES DE SALARIOS MÍNIMOS

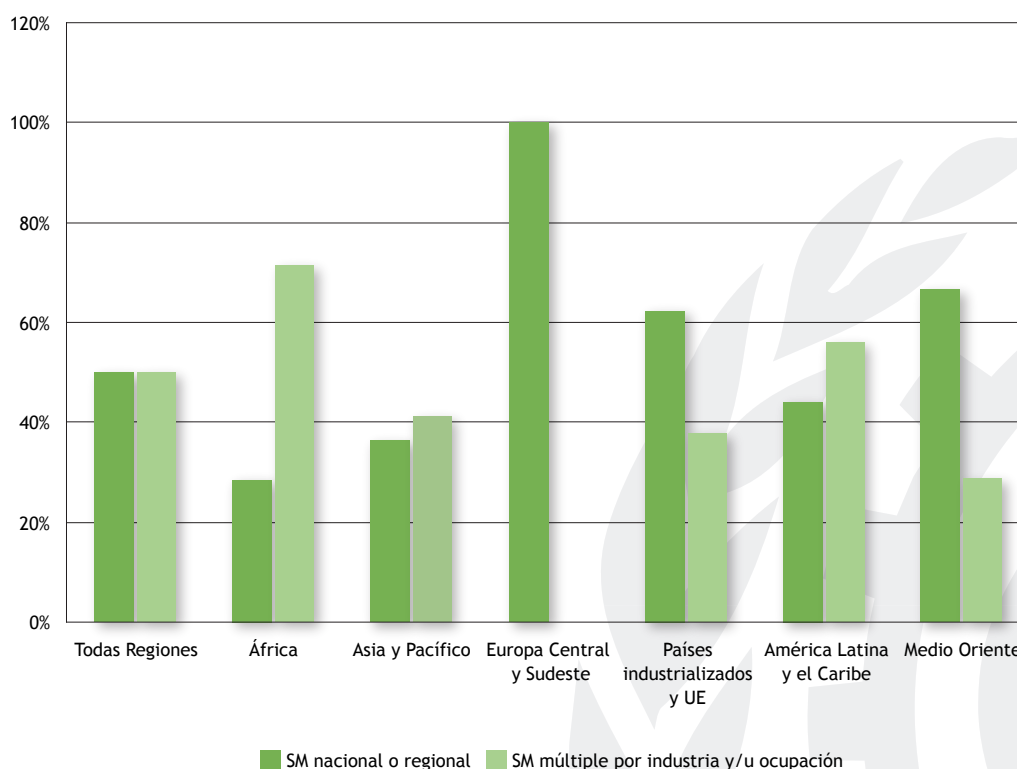
De acuerdo a una base de datos de la OIT sobre la legislación de 108 países, la mitad implementa sistemas de salarios mínimos simples de cobertura nacional, mientras que la otra mitad implementa sistemas más complejos con tasas múltiples que varían según la industria u ocupación. Los sistemas más simples predominan entre los países desarrollados y Europa Central; mientras que los más complejos predominan en África y en Asia. Si bien en abstracto no se puede decir que los modelos de salarios mínimos múltiples o simples sean mejores o peores que el otro, del análisis de su implementación a nivel internacional se pueden identificar algunas ventajas y dificultades que cada uno de ellos encierra. Ver gráfico 1.

En su origen, al introducir un sistema de salarios mínimos múltiples se buscaba limitar la intervención del Estado a un mínimo, protegiendo apenas aquellas actividades más desprotegidas por la falta de negociación colectiva. Se consideraba que esta

intervención sería temporal, mientras se fortalecía a los actores sociales para que se pudieran hacer cargo del proceso de fijación salarial más adelante. En la práctica, sin embargo, esta perspectiva no se verificó en muchos casos y la tendencia fue a ampliar el número de actividades con salarios mínimos específicos, desincentivando el desarrollo de la negociación colectiva.

Así, los sistemas de salarios mínimos múltiples procuran establecer niveles específicos para un amplio número de ocupaciones, con el objeto de dar una protección específica a cada una de ellas. Al establecer niveles múltiples, se busca reconocer las diferencias en las calificaciones requeridas, así como también su situación en el mercado de trabajo. Por lo general, el objetivo es proteger aquellas categorías ocupacionales o sectores de actividad que se caracterizan por tener salarios muy bajos, como aparece en los lineamientos del Convenio 26. Sin embargo, en muchos casos se observa que a esas categorías más vulnerables se fueron adicionando otras donde los salarios son bastante más altos, y donde el nivel de organización de los actores sociales está más desarrollado.

GRÁFICO 1. Sistemas de salarios mínimos en el mundo



Fuente: Base de datos OIT sobre Condiciones de Trabajo y Empleo.

La forma de determinar los múltiples niveles de salarios mínimos varía entre países, pudiendo ser fijados a partir de sistemas de negociación entre las partes, o bien en forma centralizada a través de una comisión encargada. El resultado de la aplicación de una u otra forma de fijación no es menor. En los casos en que la fijación se hace con la activa participación de los actores sociales, la misma introduce un profundo conocimiento de la situación general, así como de la situación específica de las distintas ocupaciones en el mercado de trabajo. Por el contrario, en los casos en que la fijación de los múltiples niveles de salario mínimo se hace a través de una comisión centralizada, para tener un conocimiento análogo, la misma debería contar con información específica resultante de detalladas encuestas.

En la práctica, se observa que en muchos países las comisiones encargadas de fijar los salarios mínimos aplican ajustes generales a toda la estructura de salarios mínimos múltiples, sin revisar si éstos se ajustan a su situación específica en el mercado de trabajo. Con el paso del tiempo, en algunos casos las diferencias entre los niveles de salario mínimo fijado en forma administrativa y los salarios de mercado se pueden ir ampliando, dejando de ser una referencia efectiva. En otros casos, puede ser que el salario mínimo fijado por este procedimiento administrativo no registre la mayor demanda por cierta ocupación, y que los salarios efectivos tampoco lo hagan en forma significativa ya que siguen la pauta fijada por el salario mínimo. Ambas situaciones son reflejo de las dificultades que existen para que la fijación de salarios mínimos múltiples resulte en una intervención adecuada.

El paso del tiempo también puede llevar a la desactualización en las categorías ocupacionales a proteger. Cuando se revisan algunos sistemas de salarios mínimos múltiples de larga implementación, se pueden encontrar algunas ocupaciones que prácticamente se han extinguido en el mercado de trabajo. Por lo tanto, este tipo de sistemas requieren de revisiones periódicas profundas, basadas en información estadística detallada.

En los casos donde los sistemas de salarios mínimos múltiples no sólo protegen a trabajadores en ocupaciones con muy bajas remuneraciones, sino también a otros de niveles salariales más altos por tratarse de sectores más modernos, cuando la fijación se hace a través de una comisión centralizada esto puede resultar en un desincentivo para el desarrollo de la negociación colectiva.

Los sistemas de salarios mínimos simples, por su parte, no buscan determinar una estructura de salarios relativos completa, sino que sólo intervienen en la base fijando un piso efectivo. De tal forma, estos sistemas requieren de información más específica relativa a las necesidades básicas de los trabajadores y sus familias, a la evolución general de los precios, a los salarios de mercado de las categorías ocupacionales de trabajadores menos calificados, por ejemplo. En la medida que tengan una aplicación efectiva, su impacto directo estará limitado a los segmentos salariales más bajos y sólo tendrá un impacto indirecto sobre los salarios más altos, en la medida que éstos consideren los ajustes en el salario mínimo para sus propios reajustes.

Una ventaja de los sistemas de salarios mínimos simples es la facilidad de su difusión. Cuando un país cuenta con un único salario mínimo, resulta más fácil que todos los trabajadores conozcan e nivel del mismo. Esto se facilita aún más cuando los reajustes se realizan en forma periódica en el mismo mes, de forma que se sabe no sólo su valor, sino también cuándo corresponde su reajuste.

EL SISTEMA VIGENTE EN PARAGUAY

El sistema de salarios mínimos vigente en Paraguay es de carácter múltiple, ya que se especifica el nivel de salarios mínimos para una serie de actividades, así como también fija sueldos y jornales de empleados y obreros escalafonados. Además de estos niveles específicos, en Paraguay también se fija un salario mínimo para aquellas actividades no especificadas, con lo cual se procura tener una cobertura total.

Para entender mejor el sistema vigente se realizó un análisis de los decretos relativos a los reajustes en el salario mínimo en los años 2002, 2007 y 2011. Dicho análisis permite hacer una serie de observaciones que pueden ser de interés para entender el funcionamiento del sistema.

En primer lugar, se trata de un sistema muy estable en cuanto a las actividades especificadas, así como en los niveles relativos de los salarios mínimos para las distintas actividades. En lo que hace al primer punto, entre los años 2002 y 2001 apenas se verifica la eliminación del salario mínimo fijado para trabajadores de Tranvías y de las Industrias Yerbateras. Por otra parte, la estructura relativa de los salarios mínimos de todo el sistema se ha mantenido constante en todo el período. Esto último significa que a lo largo de la última década se ha

aplicado el mismo porcentaje de reajuste a toda la escala de salarios mínimos.

En segundo lugar, llama la atención la cantidad de actividades especificadas que tienen exactamente el mismo valor del salario mínimo que rige para las actividades no especificadas. No queda en claro cuál es el sentido de especificar actividades que tienen el mismo nivel general, o si eso ha sido resultado de una progresiva unificación de niveles producida en un período anterior. En todo caso, valdría la pena evaluar si resulta necesario continuar detallando esa serie de actividades, o bien se las podría eliminar ya que estarían cubiertas por el salario mínimo para actividades no especificadas.

En tercer lugar, hay una serie de ámbitos que cuentan con sueldos y jornales escalafonados de distinta complejidad, presentando en muchos casos niveles superiores al salario mínimo para actividades no especificadas. Entre las 15 actividades que aparecen bajo este concepto llaman la atención:

- la estructura de los bancarios, que se basa fundamentalmente en la antigüedad de los trabajadores y presenta los niveles más altos de salario mínimo;
- la complejidad de la estructura del sistema de salarios mínimos para los trabajadores fluviales y de mar;
- la detallada estructura que existe para los trabajadores de panaderías y fideerías que se basa en el tamaño de las cuadrillas, sin que ello implique diferencias del salario mínimo de las distintas ocupaciones detalladas;
- la inclusión de trabajadores de establecimientos agrícolas con un único nivel idéntico al salario mínimo para actividades no especificadas;
- el bajo nivel del salario mínimo para trabajadores de establecimientos ganaderos (que varía entre 36 y 49% del salario mínimo para actividades no especificadas, dependiendo de la cantidad de cabezas de ganado del establecimiento).

Al repasar las 15 actividades detalladas, no queda en claro por qué razón éstas cuentan con una estructura más compleja y el resto no. De hecho,

aquí aparecen actividades de salarios relativos altos, como periodistas, bancarios y trabajadores fluviales y de mar, así como actividades típicamente de bajos salarios, como albañiles y carpinteros, zapateros o trabajadores agrícolas, por ejemplo. Seguramente estas actividades también presentan diferencias en cuanto al nivel de organización y representatividad de los sindicatos y las asociaciones empresariales, así como también en cuanto a la magnitud del empleo que concentran.

En algunos casos, la complejidad de la estructura de salarios mínimos se asemeja a lo que podría ser el componente salarial de una negociación colectiva, mientras que en otros la estructura es muy simple. Sería interesante indagar en qué medida la estructura actual podría servir de base para el desarrollo de una negociación colectiva que permita a los actores específicos darle una dinámica más ajustada a su propia realidad.

CONCLUSIONES

El sistema de salarios mínimos en Paraguay combina un sistema de salarios mínimos múltiples específicos a distintas actividades, con un nivel de aplicación general para actividades no especificadas, con lo que se procura completar su cobertura. En la última década no ha habido cambios significativos en las actividades que cuentan con un salario mínimo específico, y los reajustes son aplicados de forma uniforme a toda la estructura de salarios mínimos. Las consideraciones hechas al momento de los reajustes tienen que ver con aspectos generales de tipo macro más que con aspectos propios de las distintas actividades. Por otra parte, un gran número de actividades presenta el mismo nivel que el salario mínimo para actividades no especificadas, no quedando en claro por qué continúan destacándose. Sería posible revisar si el sistema vigente resulta el más apropiado para que el salario mínimo cumpla con su rol de protección a los trabajadores, al tiempo que haga llegar los beneficios del desarrollo económico del país también a los trabajadores de más bajos ingresos.