

Boletín Internacional de Investigación Sindical

2012

vol. 4

núm. 1

Justicia social
y crecimiento: el papel
del salario mínimo

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, GINEBRA

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2012
Primera edición 2012

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Boletín Internacional de Investigación Sindical
Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2012

ISSN 2076-9865

salario mínimo / salario mínimo vital / política salarial / crecimiento económico /
países desarrollados / países en desarrollo

13.07

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolos a Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Índice

5

Prefacio

Dan Cunniah

7

Editorial

Pierre Laliberté

13

*Políticas y campañas sobre el salario digno:
las enseñanzas de los Estados Unidos* Stephanie Luce

33

*La revalorización del salario mínimo como instrumento de desarrollo
en el Brasil* Frederico Luiz Barbosa de Melo, Ademir Figueiredo,
Adhemar S. Mineiro y Sérgio Eduardo Arbulu Mendonça

53

*La eficacia del salario mínimo en los países en desarrollo:
el caso de la India* Uma Rani y Patrick Belser

79

*La propuesta de un salario digno en Asia y la negociación colectiva
industrial en el mundo* Anannya Bhattacharjee y Ashim Roy

99

*Política europea de salario mínimo: un concepto sobre el crecimiento
basado en los salarios y sobre los salarios justos en Europa*
Thorsten Schulten

121

¿A qué nivel los países deberían fijar los salarios mínimos?
Patrick Belser y Kristen Sobeck

Prefacio

Dan Cunniah

Director
Oficina de Actividades para los Trabajadores

Como director de la Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT, me complace presentar este número del *Boletín Internacional de Investigación Sindical* sobre el tema del salario mínimo. Esta cuestión pocas veces ha recibido la atención que se merece, pero en la actualidad se ha convertido en un campo de batalla de crucial importancia para los trabajadores.

Como si ya no fuera lo suficientemente inmoral el hecho de que los asalariados tengan que pagar por la irresponsabilidad de las instituciones financieras, la actual imposición de la Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Central Europeo de una reducción del salario mínimo de hasta un 25 por ciento para desbloquear los paquetes de ayuda a los países europeos en crisis es no sólo éticamente indecente, sino que sus derivaciones económicas serán contraproducentes.

Además, dichas imposiciones contradicen lisa y llanamente el espíritu del Convenio sobre la fijación de salarios mínimos (núm. 131) de la OIT, que exige que el salario mínimo logre un equilibrio entre «las necesidades de los trabajadores y de sus familias» y «los factores económicos», como así también que se aliente la consulta y la participación plenas de los interlocutores sociales. La reducción a 400 euros del salario mínimo en Grecia tanto en contra de la voluntad de los trabajadores como de la de los patrones es verdaderamente indignante.

En un plano más general, el hecho de no compartir ampliamente los beneficios del crecimiento ha traído de nuevo a la palestra un hecho básico: que en el mundo hay demasiados trabajadores que no perciben un salario digno. Las exigencias de los economistas de las corrientes dominantes acerca de «crecer primero y compartir después» demostraron estar erradas, ya que el momento de compartir siempre parece aplazarse para más tarde...

Es por esto que el renovado interés en el salario mínimo como una de las herramientas para asegurar la prosperidad compartida es una iniciativa muy satisfactoria. Y hay mucho por hacer en este ámbito, ya que en la mayoría de

las jurisdicciones es poco frecuente que el salario mínimo sea considerado como un salario digno.

En lo que respecta a esta cuestión, los retos dependen mayormente del contexto en el que surgen. No obstante, frente al mantra negativo (y, por cierto, ideológico) de los economistas de las corrientes dominantes cuando se refieren a las consecuencias del salario mínimo, es importante que los trabajadores tengan fundamentos sólidos para defender su postura y puedan aprender de las exitosas campañas llevadas a cabo en otros sitios. Estoy convencido de que los artículos en este número del *Boletín Internacional de Investigación Sindical* les brindarán a los sindicalistas los argumentos, casos y metodología que necesitan para cambiar las cosas.

La lucha por el salario mínimo tiene un alcance global. Aunque su significado puede variar en diferentes partes del mundo, este concepto de salario mínimo tiene, sin embargo, el potencial de unir a todos los trabajadores en un frente común por la dignidad, para asegurarse de que incluso los que están en peores condiciones puedan vivir dignamente de su trabajo.

Aunque el salario mínimo sea sólo una de las herramientas que pueden llegar a mejorar la condición del conjunto de los trabajadores, es indispensable y ocupa, con razón, un lugar prioritario en la agenda de los sindicatos. La Oficina de Actividades para los Trabajadores se propone hacer su pequeña contribución a esta iniciativa mediante la próxima apertura de una página en su sitio web, y también a través de la capacitación dirigida a los sindicatos para ayudarlos en sus campañas. Y, como siempre, continuaremos presionando a los países para que ratifiquen y pongan en marcha las normas laborales pertinentes.

Por último, me gustaría finalizar agradeciendo a los autores de los artículos de este número por sus reflexivos análisis y valiosas contribuciones.

Editorial

Pierre Laliberté

Responsable de la publicación

Este número del *Boletín Internacional de Investigación Sindical* está dedicado exclusivamente a la cuestión del salario mínimo, un tema que ha crecido en importancia y notoriedad en estos últimos años. Las principales razones de esta mayor trascendencia se relacionan, sin duda, con el estancamiento de los salarios en diferentes lugares del mundo, con el generalizado aumento en la desigualdad de ingresos y también con un creciente malestar social global.

En muchos países del Norte económico, donde los salarios mínimos, por lo general, tenían para los sindicatos menos importancia que las negociaciones colectivas, la caída en la cobertura sindical y la incapacidad para mantener el pleno empleo se tradujeron en la formación de crecientes grandes bolsas de trabajadores con bajos salarios (que reciben salarios mínimos o casi mínimos), especialmente en el sector privado de los servicios.

En los países del Sur, la permanencia de amplios sectores informales y la concentración del sector exportador en cadenas de suministro, que emplean gran cantidad de mano de obra a la que se le paga salarios bajísimos y en las que se observa una feroz competencia global, operaron como un freno efectivo al incremento de los niveles salariales y mantuvieron el tema del salario mínimo en el centro de la escena.

Para empeorar aún más la situación, en el mismo período, muchos gobiernos, cediendo ante el concepto ortodoxo de que el incremento del salario mínimo podría constituir un obstáculo al fomento del crecimiento y el empleo, también descuidaron este recurso político y, a menudo, no mantuvieron ni mejoraron su valor, lo que ha ampliado aún más el creciente número de trabajadores pobres.

A pesar de que la fijación de salarios mínimos es para todos los trabajadores una alternativa menos atrayente que la negociación colectiva fundada en la confianza mutua, no se puede minimizar su importancia dado el actual contexto económico.

Así sucede en muchos países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), donde, de ser exitosa la actual presión sobre los salarios, podrían sentarse las bases para la deflación y para un prolongado período de estancamiento. Las presiones de la Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Central Europeo (BCE) para reducir los niveles del salario mínimo en Grecia e Irlanda, entre otros países, resultan emblemáticas. Por el contrario, en el actual contexto económico, sería esencial preservar el salario mínimo como un *ancla* para no incrementar aún más la deflación destructiva ni aumentar la tensión social.

Además, al momento de combatir la desigualdad, un salario mínimo fuerte puede contribuir significativamente en los resultados. Al respecto, basta comparar el desempeño de Alemania con Francia para apreciar la diferencia. Con el salario mínimo nacional probablemente más alto de Europa, este último país se erige como uno de los pocos donde en los últimos veinte años no se ha incrementado la desigualdad. Entretanto, en Alemania, sin salario mínimo, se ha observado una explosión de trabajadores con bajos salarios y un aumento de las desigualdades, en gran parte debido al derrumbe de la línea inferior de la distribución de ingresos¹.

Desde la óptica política, la cuestión del salario mínimo sigue siendo profundamente controvertida, ya que introduce consideraciones morales acerca de lo que constituye una compensación mínima y justa en una economía determinada, y también acerca del papel que desempeña el salario mínimo en asegurar que las personas ganen por su trabajo lo suficiente como para poder sostenerse a sí mismas y a sus familias. No obstante, la referencia a la ética en una disciplina que se enorgullece de ser científica y positivista siempre está sujeta a ser polémica, especialmente si va contra la ley de gravedad de la economía neoclásica: el incremento del precio (salarios) habrá de resultar en una disminución de la demanda.

Sin embargo, existen cuestiones teóricas de peso que cuestionan esta premisa.

Desde la óptica teórica, resulta ampliamente conocida la idea expuesta por Keynes en su *Teoría general*, que postula que los salarios como tales no ejercen impacto tangible sobre el nivel general de empleo, que está determinado en cambio por el nivel de la demanda total. Según sus propias palabras, «la lucha en torno a los salarios nominales afecta primordialmente a la *distribución* del monto total de salarios reales entre los diferentes grupos de trabajadores»².

En el mundo real se confirma este concepto. Por ejemplo, los países escandinavos, que se caracterizan por una baja dispersión salarial (y un alto salario mínimo sectorial) tuvieron mejor rendimiento que otros países con

1. Véase el Informe mundial sobre salarios 2008/2009 de la OIT.

2. J.M. Keynes, 2003 [1936]: *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, Fondo de Cultura Económica, pág. 46.

diferentes conjuntos de instituciones y convenios colectivos pero con salarios mínimos más bajos y una mayor dispersión salarial³.

Por supuesto, los salarios mínimos relativamente elevados y una baja dispersión salarial influyen en el ámbito social, la economía y el empleo. Que sus efectos sean positivos o negativos depende de una cantidad de factores tales como cambios en los precios relativos, en la estructura salarial, demanda, ganancias, productividad, además de la cohesión social⁴. La conclusión es que en estos temas hay mucho más espacio para diferentes criterios que lo generalmente admitido por los economistas de la corriente dominante y por algunos sectores de la comunidad empresarial⁵.

Es muy revelador que los innumerables estudios (y metaestudios) que se han llevado a cabo sobre las consecuencias de los aumentos de los salarios mínimos sobre el empleo no sean decisivos, en el sentido de que no confirman la relación negativa prevista. Tal como habría de esperarse, las repercusiones dependen del contexto específico en el que se llevaron a cabo los estudios (y, por supuesto, de la metodología empleada)⁶. Es por esto que tales temas deberían ser, por naturaleza, objeto del debate público y de negociaciones entre los actores sociales.

El deterioro del papel del salario mínimo como custodio del poder adquisitivo de los trabajadores con los salarios más bajos fue el detonante de muchas campañas y de resistencia en todo el mundo. En los Estados Unidos inspiró, en particular, muchas campañas locales con base popular sobre el tema de salarios dignos, en las que sindicatos y grupos comunitarios trabajaron de manera mancomunada para mejorar el ingreso de los trabajadores. En lo que respecta a esta cuestión, Stephanie Luce brinda una útil y muy detallada evaluación de estas campañas y de las lecciones que han transmitido al movimiento sindical.

3. Es importante mencionar que en aquellas economías con un significativo subempleo, la rebaja de la cotización de la mano de obra podría provocar, de hecho, un aumento de la oferta ya que los trabajadores necesitan trabajar más para poder sobrevivir.

4. Para una fundada explicación de este argumento véase H. Herr, 2009: «Labour Market in a Keynesian Economic Regime: Theoretical Debate and Empirical Findings», *Cambridge Journal of Economics*, vol. 33, págs. 949-965.

5. Robert Lucas, uno de los más conocidos economistas conservadores, es un ejemplo destacado de la oposición a contaminar la economía con preocupaciones éticas. Según sus palabras: «De las tendencias que son dañinas para una economía sólida, la más atractiva y también, en mi opinión, la más tóxica, es la de concentrarse en los temas de distribución» (Robert E. Lucas, 2004: «The Industrial Revolution: Past and Future», *The Region* (mayo), Banco de la Reserva Federal de Minneapolis, págs. 5-20).

6. Véase, por ejemplo, R. Dickens, S. Machin y A. Manning, 1999: «The Effects of Minimum Wages on Employment: Theory and Evidence from Britain», *Journal of Labor Economics*, University of Chicago Press, vol. 17, núm. 1, págs. 1-22, y D. Card, A.B. Krueger, 1995: *Myth and Measurement. The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton, Princeton University Press.

En otros países los cambios se han producido por diversas vías. En el Brasil, especialmente, los sindicatos ejercieron presión sobre el Gobierno entrante de Lula, a comienzos de la primera década de este siglo, para renovar el compromiso de un salario mínimo, que se tradujo en un gradual avance y recuperación del valor de dicho salario. Estos incrementos del valor real del salario mínimo no sólo no provocaron la desaceleración económica, sino que puede decirse que la redistribución del ingreso que se produjo desde entonces contribuyó al dinamismo de la economía brasileña. El artículo de Barbosa de Melo, Figueiredo, Mineiro y Arbulu Mendonça nos ofrece una perspectiva histórica del desarrollo del salario mínimo en ese país, así como de su impacto actual. Un antídoto muy útil contra las recetas ortodoxas.

Por su parte, Bhattacharjee y Roy describen un esfuerzo sin precedentes para establecer un piso salarial a escala internacional. La campaña, denominada Alianza por un Salario Digno en Asia, intenta crear un nivel salarial común *real* para los trabajadores en similares industrias exportadoras que emplean mucha mano de obra, más específicamente en la industria textil. La idea es sencilla y revolucionaria: que el salario de los trabajadores en las mismas industrias de la región tenga más o menos el mismo poder adquisitivo como para no perjudicarse y dejar de competir entre sí a través de los salarios. Si resulta exitoso, este esfuerzo por crear vínculos estratégicos de solidaridad entre los trabajadores por un salario digno seguramente habrá de ser crucial para la comunidad obrera internacional.

Siguiendo con Asia, el artículo de Rani y Belser sobre la India destaca el papel original que desempeña el Plan Nacional de Garantía del Empleo Rural al colaborar en la fijación de un salario mínimo en un país donde la mayoría de la mano de obra se encuentra aún en el sector informal. Al garantizar cien días de trabajo por año con salario mínimo para todos los hogares rurales, este plan proporciona, en efecto, una tracción para que los trabajadores reciban un salario mínimo que, de otra manera, no tendrían; ejerce así mayor presión, especialmente sobre los ingresos de las mujeres, y, a su vez, mejora el ingreso de los hogares. Éste es un programa «empleador de última instancia» que debería concitar gran interés, de modo particular, en países con amplios sectores informales.

En su artículo, Thorsten Schulten presenta el debate en curso sobre el establecimiento de un salario mínimo europeo. Destaca que la Comisión Europea mediante su Pacto por el Euro Plus «ha declarado de manera oficial que los salarios constituyen una de las principales variables de ajuste para los desequilibrios económicos y la competitividad nacional en Europa» y que, actualmente, está comprometida en una fuerte ofensiva para hacer retroceder los salarios mínimos como parte de sus planes de respuesta a la crisis. Schulten propone, además, un salario mínimo europeo como componente de una estrategia alternativa. Como lo señala en su artículo, este concepto ya tiene una base en la Carta Social Europea del Consejo de Europa, que exige un salario mínimo de al menos el 60 por ciento del salario neto promedio

nacional. Hay que señalar que en 2010 sólo cinco Estados europeos alcanzaron ese umbral...

Por último, y de conformidad con el carácter práctico de este número del Boletín, Belser y Sobeck brindan una sucinta guía metodológica para la fijación de los salarios mínimos. Recurriendo a los conocimientos y la experiencia adquiridos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) al investigar y aconsejar a los interlocutores sociales en todo el mundo, los autores presentan algunas de las consideraciones que deberían tener en cuenta los representantes sindicales y de la comunidad cuando presionan a los gobiernos y empleadores en esta cuestión fundamental. En pleno acuerdo con la idea de que el salario mínimo nacional debería ser, en el mejor de los casos, objeto de diálogo social y no una cuestión técnica, proporcionan, no obstante, aquellas herramientas que serán de utilidad para quienes participan en un debate nacional sobre este tema.

Políticas y campañas sobre el salario digno: las enseñanzas de los Estados Unidos

Stephanie Luce

Murphy Institute, City University of New York

Introducción

Debido a la expansión de los mercados globalizados de mano de obra, crece la cantidad de países que buscan herramientas de política pública para el problema de los bajos salarios y de los trabajadores en estado de pobreza ¿Es el movimiento por un salario digno la solución para reducir la pobreza y la inequidad? Esta expresión, salario digno, se empleó por primera vez en el siglo XIX, cuando muchos académicos y activistas sostenían que la ampliación del mercado laboral también comportaba la obligación de los empleadores de pagar a los empleados un salario lo suficientemente alto como para que pudieran mantenerse (muchos presuponían un sostén de familia varón, por lo que exigían un salario digno conveniente para que un trabajador se sustentara a sí mismo y a su familia). Nunca se llegó a un acuerdo acerca de cómo definir el salario digno, aunque varios organismos gubernamentales y administrativos asumieron la tarea de desarrollar complejas fórmulas.

El término salario digno reapareció hace poco en los Estados Unidos. A comienzos de los años noventa se prestó mucha atención al crecimiento de los puestos de trabajo mal pagados. Hubo activistas en Baltimore (Maryland) que presionaron al Gobierno para que hallara alguna herramienta de política pública que abordara ese problema. La ciudad aprobó un reglamento de trabajo digno que exigía que cualquier empresa que ofreciera un contrato por servicios abonara a sus empleados un salario digno. Esta idea se difundió rápidamente por todo el país, y en la actualidad, casi diecisiete años después, ya se aprobaron normativas de salario digno en más de ciento cuarenta ciudades, condados y universidades. Las campañas y reglamentaciones varían con respecto a cómo definir el salario digno, a quién debe cubrir y al impacto que tiene, pero el concepto general de salario digno ya cuenta con un fuerte apoyo público.

Este artículo examinará el movimiento estadounidense por un salario digno, incluyendo los detalles de las normativas y la definición de salario digno. También se relevarán los estudios actuales sobre los resultados económicos y políticos del movimiento por un salario digno. Por último, se intentará extraer algunas lecciones derivadas del movimiento por el salario digno en los Estados Unidos y a escala internacional.

Cómo definir el salario digno

Para calcular un salario digno pueden emplearse diferentes mecanismos. En los Estados Unidos se utilizan algunas fórmulas para medir el costo de la canasta básica según el tamaño de las familias (por ejemplo, dos adultos y dos niños) y también según la región. Al respecto, las más conocidas son la Calculadora de la Canasta Básica, desarrollada por el Instituto de Política Económica (Economic Policy Institute), y el Estándar de Autosuficiencia, que diseñaron Diana Pierce y la organización Más Oportunidades para las

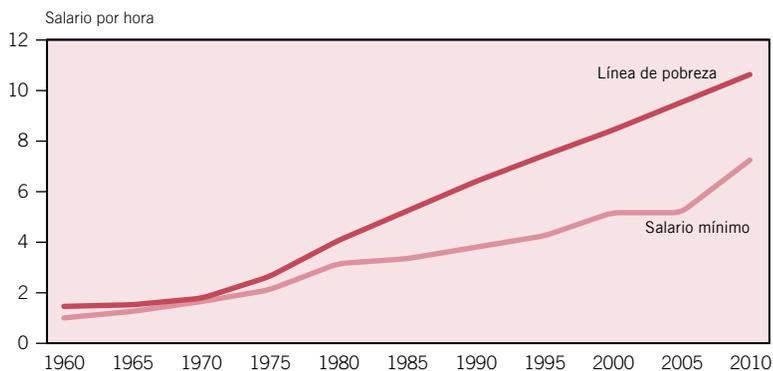
Mujeres (Wider Opportunités for Women, WWO), con sede en la ciudad de Washington Las fórmulas son semejantes y utilizan información del Gobierno para estimar los costos mínimos de vivienda, alimentación, vestimenta, salud, impuestos y atención infantil.

De ambas fórmulas se deduce el importe anual de los ingresos requeridos para cubrir los costos básicos. Estos costos pueden dividirse por el número de trabajadores y de horas trabajadas para calcular el salario promedio por hora. En la mayoría de los casos, el resultado es un salario promedio por hora significativamente más alto que el salario mínimo federal o estatal.

Los activistas por el derecho a un salario digno sabían de antemano que sería muy difícil lograr que se dictaran reglamentaciones con esos niveles salariales. En consecuencia, decidieron luchar por un salario promedio por hora que le permitiera a un trabajador a tiempo completo satisfacer las necesidades básicas establecidas por las pautas federales de pobreza para una familia de tres o cuatro integrantes. Los Estados Unidos comenzaron en la década de 1970 fijando un umbral de pobreza basado en una fórmula que tomaba en cuenta los distintos tipos de familia y sus necesidades calóricas. Dicha fórmula es demasiado simple, está desactualizada y no muestra variaciones según la región. No obstante, se ajusta anualmente según la inflación, de modo que el nivel salarial fue aumentando, de forma constante, en los decenios pasados.

Entretanto, el salario mínimo federal de los Estados Unidos no fue incrementándose con regularidad. No hay ninguna fórmula básica para fijar el salario mínimo, que sólo puede aumentarse mediante una ley del Congreso. En el pasado esto ocurría con cierta frecuencia, pero no ha sido así en los años recientes. A comienzos de la década de 1990 el valor del salario mínimo estaba muy por debajo de la línea de pobreza (véase el gráfico). Los activistas

Gráfico. El salario mínimo federal frente al umbral de pobreza de los Estados Unidos, de 1960 a 2010 (en dólares estadounidenses)



La información de la línea de pobreza se basa en el umbral anual de pobreza para una familia de cuatro integrantes (que incluye dos niños), convertido a un promedio horario que supone 2.080 horas de trabajo anual. Los umbrales de pobreza anteriores a 1980 se calculaban para un cabeza de familia varón, con trabajo no rural. Datos no ajustados por la inflación.

Fuente: Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, División de Salarios y Horarios; Oficina del Censo de Pobreza.

Cuadro. Niveles salariales, 2011, ciudades seleccionadas (en dólares)

	Boston (Massachusetts)	Portland (Oregón)	Miami (Florida)
Salario mínimo federal	7,25	7,25	7,25
Salario mínimo estatal	8,00	8,50	7,31
Línea de pobreza federal para una familia de cuatro miembros*	10,63	10,63	10,63
Salario mínimo urbano	13,02	9,50 con salud 11,26 sin salud	10,58 con salud 11,83 sin salud
Presupuesto familiar básico del EPI (Economic Policy Institute) para una familia de cuatro miembros**	33,13	22,62	23,42

* Los datos corresponden a 2010. Se presuponen 2.080 horas de trabajo para una familia integrada por dos adultos y dos niños. ** Los datos corresponden a 2008. Se presuponen 2.080 horas de trabajo para una familia integrada por dos adultos y dos niños.

Fuente: Cálculos del autor.

eran conscientes de que esa línea de pobreza no señalaba un verdadero salario digno, y de que incluso representaba una subestimación del problema de la pobreza. Sin embargo, como esa línea estaba muy por encima del salario mínimo, parecía una meta razonable a alcanzar en las campañas por un salario digno.

La mayoría de las reglamentaciones sobre salario digno lo han calculado según la línea de pobreza federal, correspondiente a un trabajador a tiempo completo con una familia de tres o cuatro integrantes, aunque algunos lo fijan en un 110 o un 120 por ciento de ese monto. A diferencia del salario mínimo federal, dichas normativas exigen que el salario digno se ajuste anualmente según alguna medición del costo de vida. Es de destacar que la mayoría de esas reglamentaciones establece dos niveles salariales. Los empleadores pueden pagar la suma correspondiente al salario digno y brindar los beneficios de un seguro de salud; si no hacen esto último, deben abonar un salario más alto, de unos 1,50 a 2,00 dólares más por hora. El cuadro muestra los distintos niveles salariales de algunas ciudades.

Hubo ocasiones en que los activistas por un salario digno lanzaron campañas para instituir una legislación sobre salario mínimo para la ciudad que incluya a todos los trabajadores dentro de los ejidos urbanos (eximiendo, por lo general, a los pequeños empleadores). El derecho a fijar salarios por ciudad varía según el Estado. En la actualidad hay leyes sobre salario mínimo urbano en cuatro ciudades, entre las que puede mencionarse San Francisco (California), donde desde el 1.º de enero de 2012 el salario mínimo debe incrementarse a 10,24 dólares. Este hecho pone de manifiesto la complejidad de la discusión, ya que el promedio del salario mínimo urbano es, en este caso, mayor que el salario digno en algunas ciudades, y sugiere que en el contexto de los Estados Unidos no es necesario concentrarse demasiado en la terminología.

Alcance

Las reglamentaciones sobre salario digno también varían con respecto a las empresas y a los trabajadores cubiertos. Las más antiguas se aplicaban a compañías del sector privado que tenían contratos de servicio con ciudades. Los contratistas realizaban, principalmente, obras que alguna vez estuvieron a cargo de empleados municipales, para las que luego fueron contratados en un esfuerzo por restringir gastos. Esto incluía puestos tales como los de guardias de seguridad, conductores y ayudantes de transportes escolares, trabajadores de la industria de la alimentación y jardineros.

Se amplió el alcance de las normativas a otras categorías, como la de empresas que reciben del municipio subsidios para obras, empresas que operan en propiedades municipales (como un aeropuerto o un campo de deportes), subcontratistas de compañías ya incluidas en la ordenanza y empleados directos de la ciudad o el condado. Algunas universidades aprobaron políticas de salario digno que se aplican a contratistas y a subcontratistas.

Muchas reglamentaciones no incluyeron a todos los trabajadores; en consecuencia, los activistas han estado buscando maneras de ampliar el tipo de empresas que se incluyen en dichas normativas. La ciudad de Los Ángeles aprobó una ordenanza de salario digno referida a los hoteles cercanos al aeropuerto, mientras que en Chicago los activistas lograron que se aprobara un reglamento para las megatiendas con el fin de exigirles a los grandes minoristas el pago de un salario digno, aunque luego fue vetado por el alcalde. Este movimiento ayudó a generar los llamados acuerdos de beneficios comunitarios, que se aplican a algunos grandes proyectos de obras financiadas con fondos públicos. Éstos abarcan una variedad de complejos, tales como un nuevo hospital, la construcción o ampliación de un aeropuerto, un estadio, un centro de convenciones o un complejo de usos múltiples que incluya comercios, restaurantes y espacio para oficinas. En algunas ciudades y estados, los sindicatos de la construcción lograron acuerdos de proyectos laborales (PLA, por sus siglas en inglés) que garantizarían que dichas estructuras las construyeran trabajadores sindicados con salarios negociados por los sindicatos. No obstante, dichos acuerdos sólo se refieren a la construcción, y no a las actividades que se desarrollan en esas estructuras una vez concluida la obra. Los acuerdos de beneficios comunitarios transforman así el concepto de los acuerdos de proyectos laborales y suman otras exigencias a los proyectos de obras financiadas con fondos públicos, como, por ejemplo, el requerimiento de que los empresarios que operen en esos proyectos adopten una posición neutral en las campañas por la sindicación, que la obra sea respetuosa del medio ambiente, que se incluya espacio para viviendas de bajo precio, y que todos los arrendatarios (como restaurantes y comercios) paguen salarios dignos. Sólo la ciudad de Nueva York gasta más de 2.000 millones de dólares anuales en programas de obra con financiamiento público, y en su mayoría no se establecen exigencias salariales a estos egresos (Fiscal Policy Institute y otros, 2011). Las reivindicaciones por salarios

dignos agregados a estos proyectos de obra financiada con fondos públicos podrían beneficiar a decenas de miles de trabajadores con bajos salarios que se desempeñan en servicios de limpieza, venta, gastronomía y administración.

Como se mencionó anteriormente, el movimiento por un salario digno no sólo respaldó los esfuerzos por elevar el salario mínimo en las ciudades, sino también a escala estatal y federal. La mayoría de los defensores del salario digno también respaldan el aumento de los salarios mínimos estatales y federales y su indexación según el costo de vida. Sin embargo, les resulta difícil influir sobre las políticas federales. Incluso con el Partido Demócrata en el gobierno hay resistencia a elevar el salario mínimo a pesar del enérgico y permanente apoyo popular. Esto podría deberse a que los demócratas, que reciben grandes contribuciones a su campaña de grupos comerciales e industriales, temen las repercusiones que tendría el aumento del salario mínimo. Además, puede atribuirse a que ellos (o sus asesores económicos) no apoyan ideológicamente la proposición. Robert Reich escribe sobre los retos de desempeñarse como Secretario de Trabajo durante la presidencia de Bill Clinton, quien se oponía al aumento del salario mínimo¹.

Debido a lo difícil de obtener un incremento en el salario mínimo federal, los defensores del salario digno se concentraron en el ámbito local, donde el poder popular tenía más posibilidades de combatir el poder del dinero. Tanto los sindicatos como los grupos religiosos y comunitarios tenían más posibilidades de movilizar a sus miembros para visitar a los integrantes de los ayuntamientos y ejercer presión de manera periódica. En los ámbitos gubernamentales más elevados el poder monetario desempeña un papel mayor por su influencia sobre los medios (la publicidad televisiva y periodística) y también en las contribuciones para las campañas.

A medida que cobraba impulso el movimiento por un salario digno, los activistas comenzaron a concentrarse en las campañas por un salario mínimo a escala estatal, ya sea mediante una legislación estatal o proponiéndola como iniciativa electoral. Las iniciativas para proyectos de ley pueden ser difíciles y costosas – ya que aquí también tiene gran influencia el poder del dinero –, pero a pesar de algunas intensas contracampañas, en los últimos años han ganado todas las iniciativas propuestas en elecciones estatales². Entre 2004 y 2006 se produjeron aumentos del salario mínimo en veinticinco estados,

1. Cuando fue candidato a la presidencia contra George Bush en 2004, John Kerry se negó a apoyar la campaña para aumentar el salario mínimo en Florida. Esa iniciativa de ley fue victoriosa en todos los condados del estado, mientras que la pérdida de John Kerry en ese ámbito era similar a la diferencia que necesitaba para ganar la presidencia.

2. Los republicanos se dan cuenta de que alguna proposición sobre el salario mínimo en la campaña electoral podría aumentar el número de votantes, y que la participación con toda probabilidad aumentaría los votos para los candidatos demócratas. Por lo tanto, en algunos estados los legisladores republicanos promovieron proyectos de ley para aumentar el salario mínimo durante su legislatura, para desviar los esfuerzos de presentar la propuesta en la campaña electoral para las elecciones presidenciales o parlamentarias.

mientras que en seis estados éste se ajustó, por primera vez, a los aumentos del costo de vida. Con este impulso el Gobierno federal también lo incrementó de 5,15 a 7,25 dólares en tres etapas, que fueron de 2007 a 2009.

No obstante, y dado que la mayoría de los estados y el Gobierno federal aún no aumentan el salario mínimo según el costo de vida, ha mermado el valor real de los salarios, y los activistas, nuevamente, buscan elevar en los próximos años el salario mínimo estatal y federal.

Investigación: ¿cuál es el impacto?

Debido a la variedad en los tipos de normativas sobre salario digno y su alcance, es difícil calcular el número de empresas o trabajadores alcanzados por el movimiento. De hecho, descubrí en el transcurso de mi investigación que las reglamentaciones no se pusieron en práctica en todas las ciudades; algunas fueron revocadas o bloqueadas, mientras que otras se cumplen de manera incompleta, y los administradores municipales hacen excepciones. En consecuencia, la información más confiable que obtenemos acerca de dichas ordenanzas proviene de estudios de caso de algunas ciudades específicas.

En casi toda campaña los opositores alegan que la determinación de un salario digno tendrá consecuencias negativas, entre las que se menciona el incremento del desempleo y el aumento de los costos para contratistas de obras financiadas con dinero estatal, lo que se traduciría en impuestos más altos y en la disminución de la cantidad de empresas licitadoras que se instalarían en la ciudad.

Este debate sobre los impactos posibles del salario digno se desarrolló en varios ámbitos. En primer lugar, los opositores confían en las predicciones y modelos neoclásicos. Sus defensores confiaban al principio en modelos keynesianos para predecir impactos positivos a partir de un piso salarial. Ambas partes también intentaron hacer estudios prospectivos para calcular el impacto potencial de la normativa.

Una vez que las reglamentaciones estuvieron vigentes por cierto tiempo, los investigadores llevaron a cabo estudios empíricos para evaluar las consecuencias de su implementación, estudios que pueden agruparse según algunas categorías metodológicas.

- Encuestas y entrevistas. En Los Ángeles, San Francisco, Nueva Inglaterra y Baltimore los especialistas encuestaron a los empleadores y trabajadores incluidos en dichas normativas para evaluar los impactos del salario digno (véase, por ejemplo, Fairris, 2005; Reich, Hall y Jacobs, 2005; Brenner y Luce, 2005). Elmore (2003) entrevistó a los funcionarios municipales para evaluar los costos e impactos en los municipios.
- Evaluación de contratos. Otros estudios analizaron patrones específicos en los contratos municipales para determinar si el número de licitadores

o el precio o contenido de los contratos variaban antes y después del salario digno (Weisbrot y Sforza-Roderick, 1996; Niedt, Ruiters, Wise y Schoenberger, 1999, y Brenner y Luce, 2005).

- **Análisis del Censo de los Estados Unidos (CPS, por sus siglas en inglés).** Neumark y sus colaboradores emplearon datos gubernamentales para determinar si las reglamentaciones por trabajo digno impactaban sobre las tasas de pobreza y desempleo en las ciudades con ordenanzas, comparadas con aquéllas que no las tenían (Neumark, 2002, y Adams y Neumark, 2005). Este estudio recibió la crítica de Brenner, Wicks-Lim y Pollin (2002) por algunas dudas metodológicas referidas a la utilización de una gran base de datos gubernamental para medir el impacto de una ley muy específica.
- **Estudios por ciudad.** Algunas ciudades llevaron a cabo su propia evaluación del impacto en cumplimiento de lo establecido por el reglamento. Dichas evaluaciones calculan el impacto del salario sobre las licitaciones y los costos de los contratos. Otras también encuestan a los empleadores.

Los resultados de esas investigaciones son diversos, pero la abrumadora conclusión de los estudios empíricos es que las reglamentaciones no tuvieron los efectos negativos que anticipaban los opositores. Ningún estudio encontró ejemplos de pérdida de puestos de trabajo.

La excepción la constituye una serie de investigaciones realizadas por David Neumark y sus colaboradores, que se basan en los datos del CPS. Neumark y Adams (2000) afirman que las ciudades que se rigen por normativas de salario digno experimentaron un leve aumento del desempleo, además de un insignificante descenso de la pobreza, comparadas con aquéllas que no se rigen por dichas reglamentaciones. Sin embargo, los autores señalan que el impacto principal de sus conclusiones se deriva de las ciudades en las que los reglamentos incluyen contratos por obras financiadas por el Estado. Brenner, Wicks-Lim y Pollin (2002) cuestionan esos resultados y señalan que el componente de obras incluye muy pocos proyectos, ya que muy pocos reglamentos sobre salario digno incluyen esta disposición, y sólo algunas ciudades les exigieron salario digno a los proyectos de obras financiadas por el Estado. Cuando intentan controlar los efectos de implementación y analizar algunas normativas en particular más detalladamente, Adams y Neumark (2005) encuentran que «los datos no señalan de manera inequívoca en una dirección determinada, y no son abrumadores desde el punto de vista estadístico».

En un intento por analizar el impacto de las exigencias de salario digno para las empresas que buscan financiación estatal, Lester y Jacobs (2011) recurren al conjunto de datos de la National Establishment Time-Series (NETS) para comparar el empleo en las ciudades que se rigen por normativas de salario digno para obras y servicios con financiación estatal con aquéllas que no poseen dichas ordenanzas. Los autores mencionados concluyen que no

se demuestra la hipótesis de que el salario digno ejerce un impacto negativo sobre el empleo.

Aunque las pruebas demuestran que los costos totales son relativamente bajos, también indican que, a pesar de que algunos trabajadores experimentan el impacto de la medida, las normativas de salario digno no logran solucionar el problema de la pobreza. El salario digno eleva el salario por hora, pero no necesariamente las horas trabajadas, aunque Brenner y Luce (2005) pudieron hallar pruebas de que algunos empresarios incluidos en la ordenanza local de Boston convertían algunos puestos a tiempo parcial en empleos de tiempo completo. No obstante, por lo general, el salario por hora sólo es suficiente para que un trabajador de tiempo completo alcance la línea de pobreza, de manera que los reglamentos todavía no captan el concepto de salario digno si éste se entiende como un ingreso anual suficiente para cubrir las necesidades básicas.

Estos estudios también señalan el alcance reducido de las normativas. Los Ángeles posee una de las más amplias, que cubre a aproximadamente a 10.000 trabajadores (Fairris, 2005). El área metropolitana de esta ciudad tiene una fuerza laboral de 6.500.000 trabajadores, aproximadamente. Alrededor del 27 por ciento de todos los trabajadores estadounidenses reciben salarios por hora que están por debajo de la línea de pobreza. Si esta proporción es similar en Los Ángeles (y hay motivos para creer que esa proporción es aún mayor debido a su tasa de pobreza promedio más elevada), se concluye que hay casi 1.800.000 trabajadores que reciben salarios de pobreza. La normativa de salario digno sólo cubre a una pequeña minoría.

La expansión del movimiento

A pesar del escaso alcance del salario digno, que no logra llegar a muchos trabajadores ni soluciona la pobreza a gran escala, el concepto sigue siendo popular y continúa difundándose. En los Estados Unidos existe una campaña para expandir las exigencias del salario digno a los grandes proyectos de desarrollo económico en Nueva York y también en una cantidad de universidades se hacen campañas similares. Nuevamente, los activistas presionan para elevar e indexar los salarios mínimos del Estado. Los trabajadores de restaurantes luchan para lograr salarios mínimos para los empleados que reciben propinas, a quienes bajo la ley federal sólo se les abona 2,13 dólares la hora.

El salario digno también se ha difundido a escala internacional. En el Canadá, Japón y Reino Unido hay distintos tipos de campañas por un salario digno. En Londres la campaña por el salario digno se dirigió a los empleadores del sector privado, y según sus portavoces, obtuvo salarios dignos de más de 100 empleadores desde 2001, lo que dio como resultado 70 millones de libras invertidos en salarios más elevados para más de 10.000 familias.

El salario digno también se discute a escala global en países como Sudáfrica, Bangladesh y China, donde un equipo de profesores y estudiantes de Derecho acaban de completar el primer estudio de salario digno a los fines de contribuir al debate acerca del nivel del salario mínimo.

Enseñanzas para los Estados Unidos

Quince años después, ¿qué balance podemos hacer del movimiento por un salario digno en los Estados Unidos? ¿Cómo se evalúan sus logros y sus limitaciones?

Los resultados obtenidos por el movimiento por un salario digno son variados. En su aspecto positivo, las campañas fueron muy exitosas. En un período de declinación del poder sindical, de estancamiento o rebaja de salarios promedio en el contexto de un clima político conservador, puede afirmarse que las campañas por un salario digno han logrado sus objetivos. Muy pocas proposiciones fracasaron, y la gran mayoría fue aprobada en diversos ayuntamientos, juntas electorales de condados y referendos, a pesar de una oposición bastante inflexible. Hay en vigencia unos ciento cuarenta reglamentos sobre salario digno en todo el país, tanto en ciudades grandes como en pequeñas, en todas las regiones. Ningún partido político apoya como tal la iniciativa del salario digno; en la mayoría de las ciudades las campañas eran iniciadas con la oposición de algún alcalde, de líderes y funcionarios municipales, de grupos empresariales y de los principales periódicos. Mediante la organización constante y el trabajo intenso, por lo general durante varios años, las campañas lograron forjar nuevas coaliciones y ejercer presión sobre los funcionarios electos para que aprobaran una legislación apoyada por la mayoría de los votantes.

El salario digno puede tener un gran impacto sobre los trabajadores que reciben el aumento. Mientras los opositores aducen que los empleados con bajos salarios son, fundamentalmente, adolescentes que buscan dinero extra para solventar sus gastos, los investigadores del salario digno concluyen que el trabajador promedio cubierto por el salario digno tiene entre 30 y 40 años de edad, trabaja a tiempo completo y tiene cierta antigüedad en el mismo puesto. Hay una proporción mucho mayor de mujeres y personas no blancas dentro de este grupo. Los trabajadores investigados en Boston eran muy pobres antes de que se aprobara la normativa. En promedio, el salario digno elevó los ingresos de los trabajadores incluidos en el reglamento que continuaron trabajando para el mismo empleador en aproximadamente 6.950 dólares al año. En promedio, el salario se elevó de 21.770 a 28.720 dólares, lo que representa un aumento del 32 por ciento (Brenner y Luce, 2005). Las ordenanzas no producen los resultados negativos que predijeran sus opositores.

Por otra parte, las reglamentaciones no siempre resultan efectivas para sacar a los trabajadores de la pobreza, ni tampoco cubren a un número

significativo de trabajadores. Resulta difícil aplicarlas y, de hecho, en algunas ciudades fueron derogadas o bloqueadas. En los casos en que su implementación es más vigorosa, se requiere el constante esfuerzo de los trabajadores o de sus organizaciones para controlar a empleadores y municipios.

¿Son efectivas las campañas? Depende del objetivo. Como solución para los mercados laborales con bajos salarios y de trabajadores en situación de pobreza pueden resultar muy provechosas, pero son insuficientes. La literatura sobre impacto económico sugiere que se logran beneficios concentrados con costos difusos.

Sin embargo, los activistas emplean la campaña por un salario digno para lograr otros objetivos, que incluyen al menos tres resultados primordiales: *a)* construir nuevas alianzas y coaliciones entre quienes intentan solucionar los problemas relacionados con el trabajo con escasa remuneración; *b)* influir sobre el diálogo y el debate nacional sobre trabajos con bajo salario, y *c)* colaborar en los esfuerzos por la sindicación.

El primer objetivo, el de la construcción de nuevas alianzas y pactos, es probablemente aquel en el que las campañas por un salario digno tuvieron un mayor impacto. Tanto sindicalistas como activistas comunitarios señalan que muchas veces han llevado a cabo campañas al único efecto de establecer alianzas entre grupos que no habían trabajado juntos en el pasado. Por ejemplo, en Boston (Massachusetts), la campaña por un salario digno contribuyó al desarrollo de fuertes lazos entre la ACORN (una organización que defiende a trabajadores con bajos ingresos y mayormente afroamericanos) y estructuras sindicales históricamente defensoras de los blancos. La campaña por un salario digno de Los Ángeles colaboró en la creación de una nueva entidad interconfesional, la Clergy and Laity United for Economic Justice (CLUE), que procura defender a los trabajadores con bajos ingresos. Esas campañas fueron, en muchas ocasiones, una iniciativa popular que pudo agrupar fácilmente a sindicatos, organizaciones comunitarias, instituciones religiosas, estudiantes, personas comprometidas en la lucha contra la pobreza y otros. En algunas ciudades fueron los sindicatos los primeros en tomar la iniciativa para lanzar la campaña y construir las coaliciones, como en el caso del sindicato de los empleados de hoteles en Los Ángeles, o el sindicato de la Asociación Nacional de Educación en Ithaca (Nueva York). En otros conglomerados urbanos los iniciadores fueron grupos comunitarios, tales como ACORN o la Fundación de Áreas Industriales (Industrial Areas Foundation). Debe señalarse que algunas de estas alianzas no perduraron en el tiempo; otras sí lo hicieron, y algunas continuaron en campaña y conquistaron algunos logros, como la licencia paga por enfermedad, o créditos sobre el impuesto a la renta del trabajo y la protección contra el robo de salarios.

Resulta difícil medir el impacto del movimiento por un salario digno en el discurso público. La búsqueda en los periódicos de mayor tirada mostró que se utiliza con cada vez mayor frecuencia la expresión salario digno en el período entre 1990 y 2002 (Luce, 2004), y que una cantidad de abiertos

opositores al movimiento por un salario digno alteraron su posición después de que dicha corriente obtuvo algunos logros. Este cambio es sorprendente, considerando que los opositores al salario digno, como la Cámara de Comercio, la Fundación Heritage y legisladores bombardearon con constantes críticas la proposición del salario mínimo y del salario digno. El alcalde de St. Paul (Minnesota) afirmó que la ley del salario digno era el «método más veloz para matar el empleo», y que la iniciativa era «tonta y peligrosa» (Ojeda-Zapata, 1995); por su parte, un vicealcalde en Los Ángeles comentó que si el reglamento se promulgaba «habría industrias completas que serían destruidas o se trasladarían al extranjero» (Pollin, 1998). El alcalde de la ciudad de Nueva York, Michael Bloomberg, comparó la proposición por un salario digno con el comunismo: «La última vez que el pueblo trató de fijar tasas fue en la Unión Soviética. Y no funcionó demasiado bien» (Blau, 2011).

A pesar de estas declaraciones, en los últimos decenios los datos provenientes de sondeos de opinión oficiales muestran un invariable apoyo tanto a los incrementos del salario mínimo como del salario digno. Estos sondeos no formulan las preguntas de manera coherente, lo cual impide demostrar si aumentó o disminuyó el respaldo. Sin embargo, un muestreo de los sondeos sobre la campaña por un salario digno revela que el apoyo sigue siendo elevado. Por ejemplo, un sondeo de mayo de 2011 muestra que el 78 por ciento de los votantes de Nueva York apoyan la iniciativa del salario digno (inclusive un 56 por ciento de republicanos), y que al menos el 72 por ciento de los residentes de Baltimore respaldaban la correspondiente iniciativa para esa ciudad.

El tercer logro del movimiento por un salario digno se relaciona con los esfuerzos de revitalización de los sindicatos. Algunos de ellos desempeñaron un papel activo en las campañas por un salario digno, en especial aquéllos que representan a trabajadores con bajos ingresos tales como Unite Here y SEIU; otros participaron en algunos lugares, tal como ocurrió con organizaciones laborales como los Consejos Laborales Centrales. La participación de los sindicatos dependió, en parte, de los objetivos particulares de cada ciudad y del tipo de trabajador al que se refería la campaña. Los trabajadores se agrupan en al menos tres categorías:

a) Trabajadores ya sindicados. En unos pocos casos, los reglamentos sobre el salario digno impactaron sobre los trabajadores ya cubiertos por un contrato sindical, pero que no habían podido negociar por cuenta propia un salario mayor. Cuando se pone en vigencia una normativa o medida a favor de un salario digno, el sindicato se beneficia al obtener la ventaja adicional de incrementar los salarios. Entre los ejemplos puede mencionarse a los empleados del cuidado de niños de Chicago, de cuidados médicos a domicilio en Nueva York, y de los servicios de alimentación en los campus universitarios.

La Asociación Nacional de Educación se valió de las campañas por un salario digno para presionar por mayores salarios para el personal de

asistentes a la docencia sindicados y otros trabajadores del sector, que, a menudo, reciben apenas algo más que un salario mínimo. En Ithaca (Nueva York) los paraprofesionales, es decir, los ayudantes que asisten a alumnos con capacidades diferentes, ganaban 6,35 dólares la hora; fue así que organizaron una campaña por un salario digno en el transcurso de las negociaciones sindicales para exigir un aumento de hasta 11,50 dólares. No tuvieron un éxito completo en sus demandas, pero, al menos, obtuvieron un contrato de tres años con un salario inicial del 50 por ciento más alto (entrevista de Debbie Minnick, educador del estado de Nueva York, con la autora, 2011).

- b) Determinados trabajadores que intentan sindicarse. Las campañas por un salario digno se han utilizado para colaborar con campañas de sindicación, como las de los trabajadores hoteleros en varias ciudades. Cuando la cadena Sheraton quiso construir un nuevo hotel en Petaluma (California) le solicitó al municipio un crédito de 2.750.000 dólares. La Coalición por un Salario Digno del condado de Sonoma lanzó una campaña para exigir que el préstamo se concediera con la condición de que el hotel permaneciera imparcial ante cualquier campaña de sindicación. Tanto el ayuntamiento como el hotel estuvieron de acuerdo, y más adelante, el sindicato Unite Here pudo ganar una elección para obtener representación, y luego un primer contrato (Morris, 2006).

Hubo ocasiones en las que las coaliciones por un salario digno también proporcionaron apoyo comunitario a campañas de sindicación de trabajadores no incluidos en la ordenanza; tal fue el caso de los trabajadores municipales de Tucson (Arizona), que se organizaron después de ver cómo se desarrollaba la campaña por un salario digno. Algunos empleados contactaron con un sindicato que participaba en dicha campaña para saber cómo obtener representación sindical (Luce, 2004).

- c) Los sindicatos que convocan a las campañas por un salario digno para cambiar los modelos por sector. La actual campaña por un salario digno de Nueva York es defendida, primordialmente, por el sindicato de trabajadores del comercio minorista y de las grandes tiendas. La reglamentación se aplicaría en la ciudad a iniciativas que reciben financiación pública para construir grandes complejos, como centros comerciales. En teoría, el salario digno sería una manera de elevar los salarios en una industria que es muy difícil de organizar y tiene una baja densidad sindical. El salario digno de Santa Mónica (California) habría sido provechoso para trabajadores que se desempeñan en grandes tiendas minoristas, hoteles y restaurantes en el centro de la ciudad; igualmente habría sido útil para el sindicato de trabajadores hoteleros en aquellos lugares donde estuvieron luchando durante años para organizarse sindicalmente. Cuando la densidad sindical es baja y los salarios están en su mínimo nivel, los patrones se esfuerzan por disuadir a los trabajadores de sindicarse. Una teoría sugiere que una vez que se les

ordena a los patrones pagar mayores salarios – ya sea ellos o sus vecinos empleadores – podrían no oponerse tanto a la sindicación.

Algunos sindicatos abogan por la existencia de cláusulas de «exclusión sindical» en la normativa de trabajo digno. Esto permitiría al empleador no pagar salarios dignos, si tanto el empleador como el sindicato estuviesen de acuerdo. Los sindicatos afirman que esta disposición podría resultar ventajosa ya que se podría usar para ejercer presión en las negociaciones: pueden ofrecerle a un empleador que acepte al sindicato y su contrato sindical, y quizás incluso que abone menor salario con la condición de que otorgue mayor carga horaria, medidas de seguridad laboral, procedimientos de conciliación y otros beneficios. Algunos escépticos temen que pueda convertirse en un incentivo para que algunos sindicatos deshonestos firmen contratos injustos con los empleadores. De hecho, es difícil encontrar casos en los que se haya producido una situación de estas características, a pesar de que esas cláusulas figuran en algunas reglamentaciones desde hace más de un decenio.

Enseñanzas en el contexto internacional

Dado el creciente interés en el salario digno en el mundo, ¿qué enseñanzas del movimiento de los Estados Unidos podrían ser valiosas en otros sitios? En este apartado se analizan algunos hallazgos que podrían ser de utilidad para quienes se esfuerzan por establecer salarios dignos en otros países.

Metodología. La metodología para calcular los salarios mínimos, salarios dignos y niveles de pobreza difiere dramáticamente de país a país. Incluso difiere la forma de pago del salario, ya que algunos países fijan los salarios mínimos basándose en la tarifa por hora, mientras que otros lo hacen por semana o por mes. El caso de los Estados Unidos sugiere que es erróneo concentrarse demasiado en un debate técnico sobre la metodología o la fórmula. Nunca habrá una fórmula perfecta para fijar un salario digno, ya que aun las metodologías más eficaces muestran importantes variaciones según la región y el tamaño de la familia, por no mencionar las características físicas del trabajador. Es muy probable que los debates que se tornan demasiado técnicos dejen a los trabajadores al margen de la toma de decisiones y de la fijación de salarios. Es importante tener en cuenta este punto para analizar la segunda lección.

Implementación. El ejemplo de los Estados Unidos demuestra que no resulta fácil implementar y hacer cumplir el salario digno, y que cuanto más intervención y poder tienen los mismos trabajadores para colaborar con su aplicación, mejores son los resultados (Luce, 2004). Si los trabajadores tienen poca o ninguna voz en la determinación de los salarios, es menos probable que comprendan sus derechos y que logren hacerlos cumplir. En el transcurso de mi investigación descubrí que las ciudades que tenían la mejor implementación compartían dos características. En primer lugar, el salario

digno era el resultado de campañas prolongadas y polémicas (en lugar de, por ejemplo, una rápida revisión del reglamento de la ciudad). Estas largas campañas lograron que tanto los trabajadores como sus organizaciones desarrollaran la capacidad de ejercer el control y de luchar por temas salariales. En la mayoría de los casos, los empleadores intentaban lograr alguna desgravación fiscal o evitaban abonar el salario digno después de que fuera aprobada la reglamentación. Los trabajadores y las organizaciones que desarrollaron la capacidad de luchar contra sus empleadores también lograron asegurar su implementación.

En segundo término, en las ciudades con una implementación más efectiva hubo, al menos, una fuerza *externa* comprometida en la supervisión y la aplicación. Ésta podía ser un grupo operativo de implementación, que incluía a representantes de la ciudad, a trabajadores y empleadores; también un sindicato que supervisaba y ejercía presión sobre las autoridades de la ciudad. Pero casi no hay instancias en las que el municipio lograra la correcta implementación por sí mismo. Muchos administradores municipales se oponen a las reglamentaciones que establecen un salario digno ya que opinan que su tarea primordial es la de crear un cordial clima de negocios. En muchas ocasiones, dichos administradores podrían apoyar el salario digno, pero no tienen el poder suficiente para hacer cumplir la normativa y enfrentar las amenazas de los empleadores. Sin embargo, hay fuerzas externas que pueden reforzar la capacidad de la ciudad para aplicar las leyes.

Esperar resistencia. Las primeras dos lecciones resaltan una tercera: al menos en los Estados Unidos, ni trabajadores ni sindicatos deberían aspirar a ganar un salario digno sin comprometerse en un serio conflicto. A pesar de que los debates técnicos y la investigación académica pueden ayudarnos a comprender mejor los niveles salariales, las campañas por un salario digno han sido muy reñidas, particularmente por razones ideológicas. En los Estados Unidos ningún partido político adhirió a la idea de aumentar el salario mínimo con cierta regularidad y, mucho menos, a la de fijar salarios dignos. Las campañas locales chocan con la sistemática oposición de la Cámara de Comercio, de la mayoría de los alcaldes, y también de los periódicos más importantes. Las organizaciones empresariales combaten las leyes salariales, y se oponen tanto más enfáticamente cuanto más amplio sea su potencial alcance. En los últimos decenios la corriente dominante en la investigación económica fue desplazándose desde una fuerte crítica a las leyes sobre salario mínimo hacia una evaluación mixta, e incluso positiva. Los economistas recurrieron a experiencias concretas para comprobar los resultados de la legislación sobre salario mínimo y llegaron a la conclusión de que, en el mejor de los casos, ayudan casi sin costos a los trabajadores con bajos salarios, y en el peor, ejercen poco o ningún efecto sobre costos e ingresos. No obstante, hace unos pocos años, la prestigiosa Fundación Heritage señaló que el aumento federal del salario mínimo de 2007 fue una de las causas del gran desempleo producido tras el derrumbe económico de 2008; por otra parte,

muchos políticos conservadores exigieron la eliminación de las disposiciones sobre salario mínimo con el argumento de que interfieren con el libre mercado, afectan a los sectores pobres y provocan enormes pérdidas de puestos laborales. El estado de Nueva Hampshire derogó su ley estatal de salario mínimo en septiembre de 2011, al tiempo que el presidente de la Cámara de Representantes definió las leyes sobre salario mínimo como «normas mata-empleos» (*International Business Times*, 2011).

A pesar del fuerte respaldo público para fijar pisos salariales y para elevarlos, la campaña para lograrlos de manera efectiva seguramente habrá de ser difícil. Los defensores del salario mínimo tuvieron éxito en sus campañas, a pesar de la oposición, mediante una combinación de factores: confiar en la investigación económica empírica que demuestra que las disposiciones con respecto al salario pueden ser útiles y no perjudiciales para la economía; apelar a argumentos de carácter moral a través de organizaciones y líderes religiosos; proponer un uso razonable de los fondos públicos (es decir, exigirle a las empresas que satisfagan ciertos requisitos para recibir contratos o subsidios); demostrar el apoyo recibido de un segmento de empresas que pagan un salario digno, y exhibir el aval sólido y estable de una amplia gama de votantes. Por lo general, las campañas se desarrollan en el transcurso de varios años y exigen muchas manifestaciones callejeras, marchas, visitas de negociación, entrevistas individuales con integrantes de los ayuntamientos y otras tácticas destinadas a ganar ese apoyo. En definitiva, no son las investigaciones económicas las que resultan más persuasivas para los políticos, sino la posibilidad de que decenas de miles de votantes no los reelijan si no apoyan el salario digno.

Organizar a los trabajadores. Algunos sindicatos apelaron al salario digno como forma de fortalecer su relación con los trabajadores con bajos salarios, para elevar el piso salarial, para hacer valer su derecho a intervenir en la regulación del mercado laboral y, en ocasiones, para organizar nuevos grupos de trabajadores. Es de destacar que, simultáneamente, algunos sindicatos en los Estados Unidos se opusieron a las reglamentaciones. Varios sindicatos del sector público adujeron que las normativas por un salario digno desvían el dinero de la administración pública de los trabajadores sindicados hacia los que no lo están. Otros afirman que la legislación por un salario digno podría constituirse en una amenaza para las organizaciones sindicales, ya que los trabajadores quizás no comprendan la necesidad de sindicarse si pueden obtener salarios más elevados y prestaciones médicas mediante dichas leyes. En algunas ciudades los sindicatos de la construcción rechazaron los reglamentos que se aplicarían a empleados de restaurantes y del sector minorista en empresas subsidiadas. Como ejemplo, un representante de la Confederación de Pintores de Nueva York se manifestó en contra de la iniciativa por un salario digno con el argumento de que esa ordenanza desalentaría la construcción y en consecuencia se edificarían menos viviendas, lo que daría como resultado menos puestos laborales.

No hay suficientes casos para arribar a una conclusión irrefutable acerca de la relación entre las campañas por un salario digno y la sindicación, pero la observación de las situaciones concretas indica que cuando los sindicatos apoyaron la campaña, salieron beneficiados en razón de que se crearon nuevas organizaciones sindicales o se obtuvieron mayores salarios para los trabajadores ya organizados. Cuando los sindicatos se opusieron, resultaron perjudicados porque esa oposición se ha traducido en una creciente opinión pública negativa contra los «sindicatos mezquinos». Ken Jacobs, uno de los representantes sindicales que trabajó en la campaña en San Francisco, afirma que ésa fue, precisamente, la consecuencia en el aeropuerto de la ciudad, donde los sindicatos que lucharon por un salario digno al final se beneficiaron, mientras que los que se opusieron resultaron perjudicados (Luce, 2004).

Problemas jurídicos. Por último, la campaña por un salario digno comprende no sólo debates de carácter técnico acerca de los aspectos económicos relacionados con ese salario, sino además discusiones políticas sobre derechos y leyes. En los comienzos de una campaña por el salario digno en Baltimore, los funcionarios municipales les aseguraron a los activistas que no era posible, desde el punto de vista legal, afectar los salarios a escala municipal. Aparentemente, estuvieron de acuerdo en que la pobreza de los trabajadores era un problema en la ciudad, pero insistieron en que tenía que ser solucionado en el ámbito estatal o federal. Mediante presiones, los activistas lograron aportar una solución que abrió las puertas para los salarios dignos al incluirlos en los contratos gubernamentales. En los siguientes diecisiete años, los activistas siguieron insistiendo en ampliar lo que era «posible» desde el punto de vista legal. Estas acciones no siempre fueron exitosas, y en ocasiones la oposición contraatacó para obtener una nueva legislación que restringiera el alcance de las leyes laborales. Por ejemplo, algunos estados promulgaron leyes de prioridad a escala federal después de que ya estaban en curso las campañas por un salario digno en las ciudades o, incluso, las ordenanzas ya promulgadas. Después de que los votantes de Nueva Orleans promulgaran en 1998 una ley de salario mínimo de aplicación municipal, los grupos de presión de las empresas hoteleras y de restaurantes lograron la promulgación de una ley a escala estatal que invalidaba el derecho de la ciudad a aplicarlo. La ley fue apelada ante los tribunales, pero al final, la Corte Suprema del Estado dictaminó que se debía aplicar la nueva legislación.

No hay duda de que el establecimiento de disposiciones salariales en un mercado laboral global también conlleva retos legales. La legislación comercial y también algunas instituciones internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC) en principio otorgan al capital mayores derechos que a los sindicatos y a los gobiernos locales. Las cadenas globales de suministros se establecen en múltiples jurisdicciones, lo que impide la aplicación de las mismas medidas. Hay estudios que demuestran que para los empleadores sería muy difícil abonar un salario digno a sus empleados directos mientras que a ellos mismos se les limite la negociación de precios más elevados para las mercancías o los servicios que les prestan a las corporaciones multinacionales.

Independientemente de lo que establezca la ley en cualquier país o municipalidad, podría ocurrir que no fuera posible aplicar el salario digno en un país.

El movimiento por un salario digno se pregunta: ¿qué derechos tienen ciudades y estados para decidir sobre medidas salariales?, ¿cuáles son las restricciones sobre estos derechos?, ¿qué papel desempeñan los trabajadores y sus organizaciones en la fijación de salarios?, ¿quién y cómo se fijan las reglas y normas para el mercado laboral?

Referencias

- Adams, Scott J., y Neumark, David. 2005. «When Do Living Wages Bite?», *Industrial Relations*, vol. 44, núm. 1, págs. 164-192.
- Blau, Reuven. 2011. «Three Unions Slam Wage Bill», *New York Daily News*, 20 de noviembre.
- Brenner, Mark D. 2005. «The economic impact of the Boston living wage ordinance», *Industrial Relations*, vol. 44, núm. 1, págs. 59-83.
- , y Luce, Stephanie. 2005. *Living Wage Laws in Practice: The Boston, New Haven and Hartford Experiences*. Amherst (Estados Unidos), Political Economy Research Institute.
- ; Wicks-Lim, Jeannette, y Pollin, Robert. 2002. *Measuring the Impact of Living Wage Laws: A Critical Appraisal of David Neumark's How Living Wage Laws Affect Low Wage Workers and Low-Income Families*. Documento de trabajo núm. 43. Amherst (Estados Unidos), Political Economy Research Institute.
- Elmore, Andrew J. 2003. *Living Wage Laws & Communities: Smarter Economic Development, Lower than Expected Costs*. Nueva York, Brennan Center for Justice.
- Employment Policies Institute. 1998. *The Baltimore Living Wage Study: Omissions, Fabrications and Flaws*. Washington, Employment Policies Institute.
- Fairris, David. 2005. «The impact of living wages on employers: A control group analysis of the Los Angeles ordinance», *Industrial Relations*, vol. 44, núm. 1, págs. 84-105.
- , y Reich, Michael. 2005. «The impacts of living wage policies: introduction to the special issue», *Industrial Relations*, vol. 44, núm. 1, págs. 1-13.
- ; Runstein, David; Briones, Carolina, y Goodheart, Jessica. 2005. *The Los Angeles Living Wage Ordinance: Effects on Workers and Employers*. Los Ángeles (Estados Unidos), Los Angeles Alliance for a New Economy.
- Fiscal Policy Institute; Good Jobs New York, y National Employment Law Project. 2011. «An Overview of Job Quality and Discretionary Economic Development Subsidies in New York City». Informe de Políticas Públicas (actualización: febrero).
- International Business Times*. 2011. «New Hampshire Dumps Minimum Wage Law; Rep Says Youth 'Not Worth Minimum'». 25 de agosto.
- Lester, T. William, y Jacobs, Ken. 2011. «Creating Good Jobs in Our Communities: How Higher Wage Standards Affect Economic Development and Employment». Washington, Center for American Progress Action Fund, noviembre.

- Luce, Stephanie. 2004. *Fighting for a Living Wage*. Ithaca y Londres, ILR Press.
- Morris, Eileen. 2006. «Petaluma Sheraton Workers Sign First Contract». Living Wage Coalition of Sonoma County Newsletter, invierno de 2006.
- Neumark, David. 2002. *How Living Wage Laws Affect Low-Wage Workers and Low-Income Families*. San Francisco (Estados Unidos), Public Policy Institute of California.
- , y Adams, Scott. 2000. *Do Living Wage Ordinances Reduce Urban Poverty?* Documento de trabajo núm. 7606. Cambridge (Estados Unidos), National Bureau of Economic Research.
- Niedt, Christopher; Ruiters, Greg; Wise, Dana, y Schoenberger, Erica. 1999. «The Effects of the Living Wage in Baltimore», Documento de trabajo núm. 199. Washington, Economic Policy Institute.
- Ojeda-Zapata, Julio. 1995. «Minimum Wage for City-Aided Firms Argued; St. Paul Mayor Calls Measure ‘Dangerous’», *St. Paul Pioneer Press*, 6 de octubre, pág. 1B.
- Pollin, Robert. 1998. «Living Wage, Live Action», *The Nation magazine*, 23 de noviembre.
- Reich, Michael, y Hall, Peter (con la colaboración de Fiona Hsu). 1999. *Living Wages at the Airport and Port of San Francisco: The Benefits and the Costs*. Berkeley (Estados Unidos), Bay Area Living Wage Research Group, Center on Pay and Inequality, Institute of Industrial Relations, Universidad de California, Berkeley.
- ; —, y Jacobs, Ken. 2005. «Living wage policies at the San Francisco airport: impacts on workers and businesses». *Industrial Relations*, vol. 44, núm. 1, págs. 106-138.
- ; —, y —. 2003. *Living Wages and Economic Performance: The San Francisco Airport Model*. Berkeley (Estados Unidos), Institute of Industrial Relations.
- Weisbrot, Mark, y Sforza-Roderick, Michelle. 1996. *Baltimore’s Living Wage Law: An Analysis of the Fiscal and Economic Costs of Baltimore City Ordinance 442*. Washington, Preamble Center for Public Policy.

La revalorización del salario mínimo como instrumento de desarrollo en el Brasil

Frederico Luiz Barbosa de Melo
Ademir Figueiredo
Adhemar S. Mineiro
Sérgio Eduardo Arbulu Mendonça

Economistas, expertos técnicos del Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socioeconómicos (DIEESE). Este departamento es una creación del movimiento sindical brasileño. Fue fundado en 1955 para desarrollar investigaciones que fundamentaran las reivindicaciones de los trabajadores. Actúa en las áreas de asesoría, investigación y educación.

Ninguna sociedad seguramente puede florecer ni ser feliz siendo la mayor parte de sus miembros pobre y miserable. Fuera de ello, es muy conforme a la equidad que aquéllos que alimentan, visten y albergan a todo el cuerpo del pueblo en común, de tal modo participen del producto del trabajo propio que también ellos estén razonablemente alimentados, vestidos y albergados.

Adam Smith, *La riqueza de las naciones*, libro I, capítulo VIII, sección II, 1776)

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define el salario mínimo como aquél que constituye el piso para la estructura salarial y tiene como objetivo proteger a los trabajadores que ocupan la base de la distribución salarial (OIT, 2008, pág. 34). Teniendo en cuenta la normativa internacional, el salario mínimo corresponde al menor valor monetario que, por fuerza de ley o de convención colectiva, puede pagarse a los trabajadores en determinada región y período. En algunos países está instituido por ley, mientras que en otros se determina por medio del diálogo tripartito (con negociación entre representantes de los trabajadores, empleadores y gobierno) o bien por convenios colectivos (con negociación entre representantes de los trabajadores y las empresas). En el Brasil, según establece la hoy vigente Constitución de 1988, la determinación del salario mínimo es una prerrogativa del Poder Legislativo Nacional (el Senado y la Cámara de Representantes). El Poder Ejecutivo suele, sin embargo, apelar a un instrumento legal – la llamada medida provisoria – para fijar este valor. Se trata de una medida legislativa de plazo determinado emanada del Ejecutivo que debe ser ratificada por el Legislativo.

La concepción usual del salario mínimo combina la referencia a cierto estándar de supervivencia, identificado como mínimo en determinada sociedad, con el propósito de resguardar el ingreso laboral de los trabajadores más vulnerables en el mercado de trabajo y, por consiguiente, sus condiciones de vida y las de sus familias. El salario mínimo significa, por lo tanto, la intervención de una dimensión ética o moral en la formación de los precios (por medio de la introducción de un límite inferior al precio de la fuerza de trabajo), en función de criterios políticos para establecer el valor del trabajo y de las condiciones razonables de vida en determinadas sociedades (Medeiros, 2005).

Con más de setenta años de vigencia en este país, el salario mínimo presenta una larga y agitada trayectoria. En el transcurso de su ya longeva historia ha pasado por diferentes etapas, como forma de alcanzar determinados objetivos políticos y económicos, siendo algunas veces valorizado y, otras, rebajado. En el período más reciente, empero, las centrales sindicales han vuelto a movilizarse a favor de un valor de salario mínimo más acorde al precepto constitucional y, como consecuencia, el Gobierno determinó establecer un proceso para su revalorización, con reglas explícitas, como instrumento de política socioeconómica.

El aumento establecido para el salario mínimo en enero de 2012 del 7,5 por ciento por encima de la tasa de inflación ha incrementado la repercusión en el debate público sobre su impacto en las finanzas públicas y, fundamentalmente, en el campo de la previsión social. Algunos sectores sociales se han opuesto al proceso de aumentos sucesivos del salario mínimo en razón de la presión que se ejerce sobre las familias que contratan personal doméstico, e incluso sobre los gastos de las empresas. Dado que el grave problema de las desigualdades en este país, en especial en lo que se refiere a la distribución de los ingresos, está lejos de ser superado, urge garantizar la continuidad del proceso de revalorización del salario mínimo y discutir la incidencia de dicho proceso en el desarrollo cultural del país.

El papel de los políticos y de las centrales sindicales en la consolidación del salario mínimo

Desde 1995 el salario mínimo es reajustado cada doce meses, aproximadamente¹. A partir de 2004 y hasta 2010, hacia el final de cada año las centrales sindicales promovían campañas nacionales unificadas en torno a temas relevantes para la población trabajadora. En el período inicial de estas campañas conjuntas anuales se obtuvieron, entre otras conquistas, reajustes negociados y mayores para el salario mínimo. En diciembre de 2007, durante la presidencia de Lula da Silva, se acordó con el Gobierno una política más explícita y constante de revalorización del salario mínimo. O sea, los reajustes y aumentos concernientes dejaron de ser objeto de negociación en función de la coyuntura de cada momento, y se estableció una regla de más largo plazo para su revalorización. Para el período entre 2008 y 2015 están previstos reajustes por la inflación registrada desde el reajuste anterior y los aumentos reales por la variación del producto interno bruto (PIB) del año pasado (tomando en consideración el último mes del año); además, a partir de 2010, el mes para la aplicación del reajuste sería enero. La política negociada entre el Gobierno y las centrales sindicales prevé la revalorización del salario mínimo hasta 2023. La ley que rige el proceso en la actualidad (ley núm. 12.382/2011), aprobada por propuesta del Ejecutivo a inicios de la presidencia de Dilma Rousseff, explicita la regla de aumento solamente hasta enero de 2015, aunque en un sentido más general cristaliza lo que se había acordado en el período anterior. Así, la ley o nuevo mecanismo de revalorización del salario mínimo deberá volver a discutirse a finales del mandato del actual Gobierno.

Con los sucesivos aumentos anuales del salario mínimo se pretende reducir la desigualdad y la pobreza, además de estimular la dinámica económica por la vía del crecimiento de los ingresos. Pero la política de

1. Véase en el gráfico 1 el detalle de las fechas en las que se relevó y reajustó el salario mínimo el primer día del mes desde 1995.

revalorización del salario mínimo, con sus reglas predefinidas y de largo plazo, combina de modo más estructural el sentido general de los aumentos del salario mínimo y prevé la evolución futura del valor. Al dar previsibilidad al proceso de crecimiento real del salario mínimo, dicha política permite que los empresarios y los varios niveles administrativos del poder público puedan planificar para la nueva situación, incluso con las inversiones necesarias, lo cual dinamiza todavía más el crecimiento. La regla de aumentos impone asimismo un referencial para la política macroeconómica.

El aumento del valor del salario mínimo, en combinación con la institución y ampliación de políticas asistenciales, ha contribuido a la reducción de la desigualdad y a reforzar el combate a la pobreza. Igualmente, la revalorización del salario mínimo, la ampliación de la cobertura y de los valores de los beneficios asistenciales, la expansión del crédito al consumo y del empleo regularizado – con la disminución del desempleo – resultaron en un ensanchamiento del mercado de consumo interno. Esto ha contribuido a la superación de los impactos de la crisis financiera de 2008, atenuando, en un primer momento, la retracción de la actividad económica y potenciando, en el momento siguiente, la reanudación del crecimiento de la economía brasileña.

Un poco de historia del salario mínimo

En este país el salario mínimo fue establecido, de derecho, en 1934 y, de hecho, en 1940, bajo la presidencia de Getúlio Vargas. La Constitución Federal de 1934, sancionada durante la fase democrática del mandato de Vargas, instituye el salario mínimo como remuneración «capaz de satisfacer, según las condiciones de cada región, las necesidades normales del trabajador» (conforme el párrafo primero del artículo 121). Sin embargo, el salario mínimo entró en vigencia recién en 1940, durante la fase autoritaria del mismo Gobierno². Antes de ello, la ley núm. 185, de 1936, y el decreto-ley núm. 399, de 1938, especificaron los detalles de los gastos del trabajador que el salario mínimo debería cubrir (alimentación, vivienda, vestuario, higiene y transporte).

Artículo 2. Se denomina salario mínimo la remuneración mínima debida a todo trabajador adulto, sin distinción de sexo, por día normal de trabajo, capaz de satisfacer, en determinada época y región del país, sus necesidades normales de alimentación, vivienda, vestuario, higiene y transporte (Brasil, 1938).

2. En el período que va de 1937 a 1945 Getúlio Vargas fue presidente de un gobierno dictatorial, a partir de la introducción de una nueva Constitución que cristalizó en un régimen de excepción.

Los mismos instrumentos legales crearon, además, las Comisiones del Salario Mínimo, encargadas de fijar el valor del salario mínimo para las distintas regiones en que se dividió el país. Las comisiones, que deberían ser paritarias según el decreto-ley núm. 399/1938, estaban compuestas por representantes de los trabajadores y de los empleadores, y por un presidente designado por decreto del Presidente de la República. El valor del salario mínimo para la región sería propuesto al Gobierno por la respectiva comisión, a partir de un análisis que tuviera en cuenta tanto el costo de hacer frente a las necesidades vitales explicitadas en la Constitución como la realidad económica y los salarios efectivamente pagados en la región. El valor final indicado por la comisión sería sometido al Presidente de la República, que lo haría publicar en el diario oficial y entraría en vigencia sesenta días después de la publicación. Se constata, de esa manera, que la introducción del salario mínimo en el país significó la participación de los actores sociales, aunque bajo el control del Estado.

El decreto-ley núm. 2162, del 1.º de mayo de 1940, instituye el salario mínimo en el Brasil, definiendo catorce valores diferentes para cincuenta regiones del país, con vigencia a partir del 1.º de julio de 1940. El salario mínimo presentaba, entonces, las siguientes características:

- regionalización del país;
- satisfacción de las necesidades del trabajador (sin mención de las de su familia);
- alimentación, vivienda, vestuario, higiene y transporte como las necesidades a ser satisfechas;
- el salario mínimo se establece por día de trabajo, y
- condición de adulto del trabajador con derecho al salario mínimo.

En 1943 fue promulgado un instrumento legal que organiza, en un único instrumento legal, toda la legislación laboral brasileña existente hasta entonces: la Codificación de las Leyes del Trabajo (CLT), con un capítulo específico sobre el salario mínimo. El artículo 76 de la CLT ratifica el concepto de salario mínimo descrito en el decreto-ley núm. 399/1938 y, como diferencia con éste, lo amplía como un derecho también del trabajador rural y resalta que la remuneración será pagada por el empleador.

Pese a que la ley explicita el salario mínimo como derecho también del asalariado rural, tan sólo a partir de 1963, con el Estatuto del Trabajador Rural (ley núm. 4214, de 2 de marzo de 1963), este derecho fue implantado progresivamente en las áreas rurales del país. Quizá no sea casual que la ampliación gradual de la incidencia del salario mínimo entre los asalariados rurales haya ocurrido concomitantemente a la pérdida de su valor real durante el período posterior al golpe militar de 1964.

El criterio de atención de las necesidades básicas está, por lo tanto, presente en la concepción del salario mínimo en este país desde sus orígenes,

en la Constitución de 1934 y sus reglamentaciones, a pesar de que en dichas normas originarias haya sido propuesto para atender apenas a algunas de las necesidades del trabajador y no se hayan considerado las de su familia. La Constitución de 1946 pasó a determinar que el salario mínimo debería hacer frente también a los gastos de la familia de la persona trabajadora, principio reafirmado en las constituciones subsiguientes. Pero sólo la Constitución de 1988, actualmente vigente, incluye de modo explícito en el texto legal una estructura más completa de gastos.

Artículo 7. Son derechos de los trabajadores urbanos y rurales, además de otros que aspiren a la mejoría de su condición social:

[...]

IV. Salario mínimo, fijado por ley, nacionalmente unificado, capaz de atender a sus necesidades vitales básicas y a las de su familia como vivienda, alimentación, educación, salud, ocio, vestuario, higiene, transporte y previsión social, con reajustes periódicos que le preserven el poder adquisitivo, quedando vedada su vinculación para cualquier fin (Brasil, 1988).

En lo que concierne a los procedimientos para la fijación del valor del salario mínimo, las Comisiones del Salario Mínimo estuvieron activas desde finales de la década de 1930 hasta el inicio del período del gobierno militar en 1964. Cabe observar que la Codificación de las Leyes del Trabajo, promulgada en 1943, sigue vigente, no obstante se hayan promulgado otras constituciones desde entonces. Se introdujeron algunos artículos y otros fueron modificados o revocados, varios de los cuales se referían a estas comisiones. La extinción de las Comisiones, ya en el primer momento del ciclo político militar, que duró hasta 1985, señala la importancia para los gobernantes de entonces de la anulación del diálogo social (usando la expresión actual) y del objetivo de control estricto del salario mínimo en su estrategia económica, política y social.

En cuanto a los diferentes valores del salario mínimo en el país, se pasó de 14 valores distintos por regiones en 1940, a 38 en 1963, y a tan sólo 5 en 1974 y 3 en 1982. Finalmente, en mayo de 1984, el salario mínimo pasó a tener un valor único en todo el país, aunque la Constitución vigente en ese momento todavía determinara su adecuación a las condiciones de cada región del país. Es decir, en 1984 el salario mínimo fue unificado en el país de hecho, pero no de derecho, lo cual recién se modificó con la actual Constitución de 1988.

Según el texto de la actual Constitución, la fijación del valor del salario mínimo es una atribución del Poder Legislativo, esto es, del Congreso Nacional, una vez que éste sea establecido por ley. Sin embargo, el Poder Ejecutivo, luego de la entrada en vigencia de la nueva Constitución, apeló al mecanismo del instrumento legal denominado medida provisoria – que debería tener un carácter urgente y excepcional – para tener el poder de legislar. Y, de esta manera, la determinación del valor del salario mínimo en el Brasil se dio por medio de sucesivas medidas provisionales. Desde el inicio de la vigencia de la actual

Constitución, hubo apenas dos leyes de iniciativa parlamentaria que fijaron el valor del salario mínimo, una en 1989³ y otra en 1992 (Silva, 2009, pág. 126).

La Constitución Federal de 1988 también definió el salario mínimo como piso de los beneficios de pensión (párrafo 2 del artículo 201) y de los beneficios asistenciales para los ancianos y las personas con discapacidades que no cuenten con medios propios o familiares para asegurar su mantenimiento (inciso quinto del artículo 203⁴). Obsérvese que la Constitución de 1988 ya había determinado, en el inciso 2 del párrafo único del artículo 194, la equivalencia de beneficios de la seguridad social entre las poblaciones urbanas y rurales. O sea, la Constitución unificó el piso previsional de trabajadores urbanos y rurales y el piso asistencial de las poblaciones urbana y rural, haciéndolos coincidir con un salario mínimo. Además, por el artículo 7, el mismo que trata del derecho de los trabajadores al salario mínimo, la Constitución garantizó el derecho al seguro de desempleo, que tiene el salario mínimo como piso (ley núm. 7998/1990).

Por lo tanto, además de establecer el salario básico en el nivel de ingresos del Brasil, el salario mínimo ejerce un papel fundamental en las políticas públicas del país. El hecho de que el salario mínimo determine el piso para los beneficios de pensión, asistenciales y del seguro de desempleo probablemente se deriva de la visión del salario mínimo como el menor valor necesario para la atención de las necesidades vitales familiares. Este poder de referencia termina haciéndolo también funcional como un semáforo, una baliza para la fijación de los valores de retribución en el sector informal de la economía brasileña, que es un sector bastante representativo en el mercado de trabajo nacional. Esta incidencia en las políticas sociales y en el mercado laboral confiere al salario mínimo un gran poder de impacto sobre la pobreza, la desigualdad y el estímulo a la actividad económica por medio del aumento del poder de compra de los segmentos de menor ingreso del país.

En septiembre de 2009 alrededor de 28 millones de personas percibían un salario mínimo en el país, considerando a trabajadores ocupados y trabajadores jubilados o desempleados e individuos muy pobres, que recibían el Beneficio de Prestación Continuada (BPC) de la asistencia social (cuadro)⁵.

3. El primer reajuste del salario mínimo a partir de la vigencia de la Constitución de 1988 se derivó de esa ley, cuyo proyecto fue presentado en febrero de 1989. O sea, que desde el inicio el Parlamento ha intentado hacer valer sus prerrogativas.

4. El Beneficio de Prestación Continuada (BPC) se destina a dos segmentos de población específicos, personas con discapacidades que impidan la vida autónoma y el trabajo, y personas de 65 años o más, siempre y cuando, como condición para ambos segmentos, comprueben no poseer medios propios o familiares capaces de proveer su sostén, lo cual se define por un ingreso mensual familiar por habitante inferior a una cuarta parte del salario mínimo (ley núm. 8742, de 1993).

5. El cuadro puede presentar un recuento doble, ya que, por ejemplo, un trabajador jubilado que percibe un salario mínimo como beneficio de pensión puede haber vuelto a trabajar y percibir también un salario mínimo como empleado (formal o informal).

Cuadro. Estimación de los beneficiarios de seguridad social y del seguro de desempleo y de los ocupados que perciben exactamente un salario mínimo (septiembre de 2009)

Tipo	En miles de personas
Beneficiarios de previsión social ¹	14.477
Beneficiarios de asistencia ²	3.411
Empleados formales	4.409
Empleados informales	2.138
Empleados públicos estatutarios y militares	739
Cuentapropistas	859
Trabajadores domésticos	1.443
Empleadores	65
Beneficiarios del seguro de desempleo	530
Total	28.071

¹ Se consideraron los beneficios del Régimen General de Previsión Social y las Cargas Previsionales de la Nación. ² Se consideraron los amparos asistenciales (LOAS) y el ingreso mensual vitalicio (beneficio en extinción).

Nota: Se consideraron los valores de septiembre de 2009 porque la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios, del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (PNAD-IBGE), base para las informaciones correspondientes a las diversas categorías de ocupados, tiene el mes de septiembre como referencia.

Fuentes: «Boletim Estatístico da Previdência Social», vol. 14, núm. 9, MPS, 2009; Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD-IBGE), Coordenação-Geral do Seguro Desemprego, do Abono Salarial e Identificação Profissional (MTE).

En aquel período existían 17,9 millones de beneficiarios de seguridad social con un valor equivalente al salario mínimo; entre ellos, aproximadamente 14,5 millones dependen de la previsión social y 3,4 millones de los servicios asistenciales (BPC/LOAS) y de otros tipos de beneficios en extinción. En septiembre de 2011 de los 25 millones de beneficiarios de pensión, el 61 por ciento percibía un salario mínimo; entre los beneficiarios del sector rural, más del 98 por ciento percibían este valor, contra el 42 por ciento de los beneficiarios urbanos (MPS, 2011). También en el caso del seguro de desempleo, era elevado el número de los que percibían un salario mínimo: 530.000, o sea el 32,2 por ciento del total de beneficiarios, en septiembre de 2009, según datos del Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE).

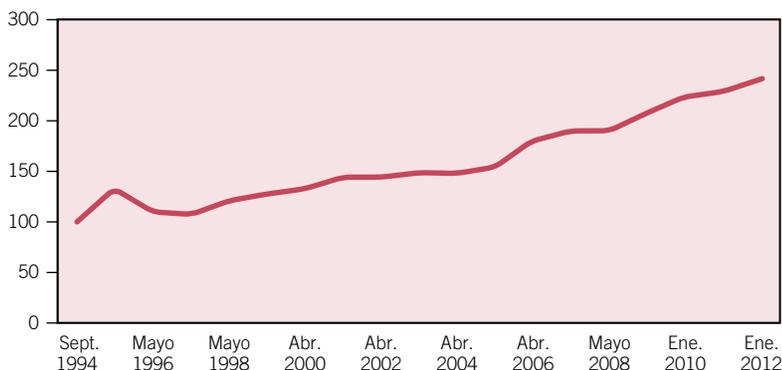
La evolución reciente del salario mínimo

Desde su implantación en el Brasil el salario mínimo pasó por diferentes etapas en términos de valor real. Los distintos períodos de pérdida del poder de compra o, al contrario, de crecimiento del poder adquisitivo reflejan prioridades de política socioeconómica y efectos del contexto económico más general. Hay autores (como Silva, 2009) que, al diferenciar los ciclos propiamente políticos de aquéllos más estrictamente económicos, entienden que la política, más que la economía, explica la fluctuación del valor del salario mínimo, ya que, incluso en varias coyunturas favorables, se ha constatado la reducción de su valor real.

Es posible afirmar que el poder adquisitivo del salario mínimo, en sus diferentes etapas, era resultado, por un lado, de cómo era considerado: o bien como mecanismo de crecimiento del poder de compra de los trabajadores y de ampliación y consolidación del mercado de consumo interno o, por el contrario, como medio de controlar el salario básico en la economía nacional. Por otro lado, su valor real depende de la evolución de la inflación combinada con la periodicidad de sus reajustes y aumentos. En algunos contextos pasados, estos factores se reforzaban, por ejemplo, en coyunturas de aceleración acentuada de la inflación, cuando, entre las medidas de política económica de estabilización del gobierno de turno, se instituía el control sobre los salarios y, particularmente, sobre el salario mínimo como forma de contener la demanda o los costos de producción y, supuestamente, combatir el alza de los precios.

En el período más reciente, es decir, desde mediados de la década de 1990, el salario mínimo ha tenido una evolución positiva (gráfico 1). Considerando el valor del salario mínimo con su primer reajuste a partir de la implantación de la nueva moneda brasileña, el real (70,00 reales en septiembre de 1994) y el valor de enero de 2012 (estimado en 622,60 reales), se verifica que el salario mínimo ha aumentado un 789,4 por ciento. Este porcentaje supera ampliamente el estimado por los indicadores de inflación al consumidor entre el 1.º de septiembre de 1994 y el 31 de diciembre de 2011, aproximadamente del 270,7 por ciento, según el índice nacional de precios al consumidor del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (INPC-IBGE), o del 275,1 por ciento según el índice del costo de vida, del DIEESE (ICV-DIEESE), para el tercio de familias de menores ingresos. Tal diferencia entre la variación nominal del salario mínimo y la inflación llevó a un aumento significativo de su poder adquisitivo. Tomando

Gráfico 1. Valor real del salario mínimo en cada fecha de reajuste, según el ICV-DIEESE (primer estrato social), del 01/09/1994 al 01/01/2012 (índice 01/09/1994 = 100)



Nota: El ICV-DIEESE (primer estrato social) corresponde al indicador de inflación del tercio de las familias de menores ingresos. El salario mínimo de enero de 2012 es estimado en 622,60 reales y la inflación mensual en noviembre y diciembre de 2011 es estimada en un 0,5 por ciento.

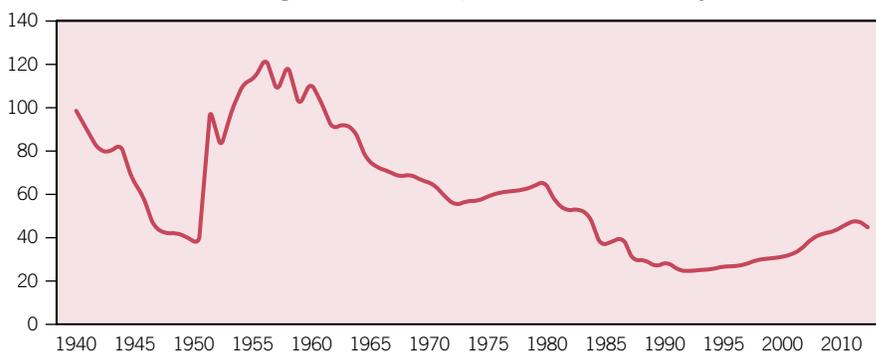
Fuente: DIEESE, IBGE. Elaboración propia.

como referencia el valor de septiembre de 1994 la evolución del salario mínimo real en cada fecha de reajuste desde entonces presenta momentos de alza acentuada pero puntual, en 1995 y en 2001, y un proceso continuo de crecimiento a partir de 2004, con una ligera caída en enero de 2011.

Sin embargo, al considerar un período más largo, se relativiza el proceso de aumento del salario mínimo desde 1994 (gráfico 2). Obsérvese que los datos muestran la evolución del salario mínimo real de la ciudad de São Paulo, que, cuando la creación del salario mínimo en 1940, detentaba el segundo mayor valor del país, inferior solamente al del entonces distrito federal, la ciudad de Río de Janeiro. El valor del salario mínimo se unificó nacionalmente recién en la década de 1980. La evolución del valor referente a otra región del país mostraría una trayectoria completamente diferente. De todos modos, se puede afirmar que la ciudad de São Paulo era una de las regiones con mayor incidencia del salario mínimo desde el inicio de su historia. Tomando como referencia el valor del salario mínimo de la ciudad de São Paulo, el promedio anual de 1995 – al igual que los de 1994 y 1996 – quedó por debajo del 25 por ciento del primer valor del salario mínimo. No está de más destacar que, al demostrar el crecimiento del poder de compra del salario mínimo desde 1995, se estará señalando su recuperación gradual a partir del fondo del pozo de su valor real en toda la larga trayectoria histórica del salario mínimo en este país. En octubre de 2011 el salario mínimo real equivalía al 44 por ciento del valor de julio de 1940.

Debe resaltarse que puede ser controvertida la consideración de valores reales por un período histórico tan largo, de cerca de setenta años, con sucesivos ciclos de brotes inflacionarios, más agudos o menos. Las críticas pueden orientarse tanto a aspectos metodológicos y de mensuración fidedigna del ritmo de alza de los precios, como a la razonabilidad de la pretensión en sí de actualizar valores por tan largo período, en función de los cambios de patrones de consumo. Indicadores más directos, como, por ejemplo, la

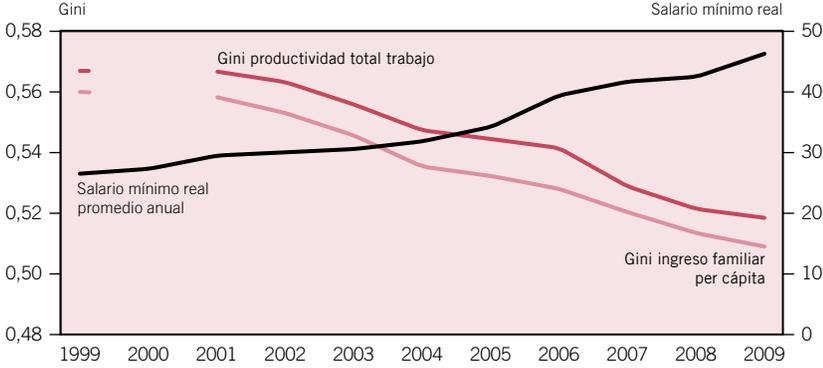
Gráfico 2. Evolución de los promedios anuales del salario mínimo real de la ciudad de São Paulo (según el ICV-DIEESE), de 1940 a 2011 (índice julio 1940 = 100)



Nota: En 2011, valores hasta octubre.

Fuente: DIEESE.

Gráfico 3. Índices de Gini de la totalidad de la productividad del trabajo y del ingreso familiar por habitante y salario mínimo real, promedio anual. Brasil, de 1999 a 2009 (julio 1940 = 100)



Nota: Excluye las informaciones de las personas sin declaración de ingresos de todos los trabajos. En un año de censo demográfico, como el 2000, la PNAD no registra las zonas rurales.
Fuente: PNAD-IBGE; DIEESE. Elaborado por el DIEESE.

relación, hoy y en el pasado, entre el valor del salario mínimo y el precio de productos alimenticios muy consumidos (como arroz, frijoles, etc.), muestran un deterioro significativo del nivel real del salario mínimo (DIEESE, 2010). De todos modos, el gráfico 2 señala los bajos niveles del valor del salario mínimo a mediados de la década de 1990, a partir del momento en que se desarrolla el proceso de crecimiento de su valor real.

El proceso reciente de crecimiento del valor real del salario mínimo se dio de forma asociada a la reducción de la desigualdad de ingresos en el país, ya sea desde la perspectiva de la distribución de los ingresos del trabajo o del ingreso familiar por habitante (gráfico 3).

El proceso de aumento del valor real del salario mínimo desde 1995, acelerado a partir de 2004, viene siendo señalado como mecanismo que reduce la amplitud del rango salarial (véase, por ejemplo, Dias, 2008, y Firpo y Reis, 2007). Además, la revalorización del salario mínimo se conjugó con las luchas sindicales por la fijación y aumento de los pisos salariales en los estados y de las categorías para aumentar los salarios básicos de la economía del país (DIEESE, 2010)⁶. Conviene recordar que, desde 2003, el aumento del poder adquisitivo del salario mínimo se viene dando simultáneamente con

6. La ley complementaria núm. 103, del 2000, creó la posibilidad de que cada unidad de la Federación (los estados y el distrito federal) determinen pisos salariales para categorías profesionales que no cuentan con pisos definidos en instrumentos de negociación colectiva. En octubre de 2011 cinco estados poseen pisos definidos en leyes estatales: Río de Janeiro, Río Grande do Sul, Paraná, São Paulo y Santa Catarina (en orden de creación de los pisos salariales de los estados). Las tres referencias sobre salarios básicos que rigen en el Brasil, es decir, el salario mínimo, los pisos estatales y los pisos de categorías (establecidos en acuerdos o convenios colectivos), se han combinado para estimular la elevación de los menores salarios vigentes en el país. Véase DIEESE (2010).

reducción de las tasas de desempleo y con la expansión del trabajo asalariado formal, lo cual también contribuye a la retracción de la desigualdad.

Al analizar un período más extenso, por medio de la comparación con procesos similares en otros países, se constata una (relativamente alta) velocidad de caída del grado de concentración de la renta en el Brasil (Soares, 2008). De forma compleja y combinada con otros factores (como la ampliación de la cobertura y de los valores de los beneficios asistenciales, incluso del Programa Bolsa Familia), el proceso de crecimiento del salario mínimo real se ha constituido en motor de la reducción de la desigualdad salarial, en particular, y de la concentración de la renta, en general (Saboia, 2007). Como el salario mínimo establece el piso de los beneficios de pensión y de los beneficios de prestación continuada (BPC) de la asistencia social, el poder del salario mínimo en la promoción de la equidad se potencia, llegando más allá del mercado de trabajo.

Funciones del salario mínimo en el Brasil

La función primordial del salario mínimo es proteger a los trabajadores que se encuentran en la base de la jerarquía salarial de determinado país o región. En esto consiste su razón de ser. Su función de protección de los trabajadores más pobres no agota, sin embargo, el cometido del salario mínimo en la economía y sociedad de un país. Sobre la base de la experiencia brasileña, se pueden identificar varias funciones del salario mínimo.

La protección a los «perdedores de la negociación salarial»

También aquí, el salario mínimo apunta, principalmente, a proteger a las categorías de trabajadores más vulnerables en el mercado de trabajo. Un estudio realizado por un técnico del Instituto de Investigación Económica Avanzada – IPEA, por sus siglas en portugués – (Soares, 2002), luego de analizar la incidencia del salario mínimo en función de las diferentes características de los trabajadores a partir del 2000, concluye que:

[...] la incidencia del salario mínimo es mayor entre las mujeres, los trabajadores no registrados formalmente, los trabajadores que viven en el nordeste, las esposas y los hijos, las personas con bajo nivel de instrucción (0-3 años de escuela), los jóvenes, los trabajadores del sector agrícola, los trabajadores domésticos, los negros y las personas cuyo ingreso familiar por habitante se encuentra entre los primeros tres décimos (especialmente el segundo y el tercer décimo). En otras palabras, el salario mínimo tiene mayor incidencia justamente entre los trabajadores cuya inserción en el mercado de trabajo se hace de modo más frágil. Los datos sugieren que son muchas las personas

que están trabajando, y que, por ende, sus empleos no se han visto perjudicados por el salario mínimo. Pero sus ingresos aumentan por la existencia del salario mínimo. En este sentido, el salario mínimo parece ser un instrumento eficaz para proteger a los trabajadores perdedores en la negociación salarial (Soares, 2002, pág. 12).

Un instrumento de combate de la pobreza

Por proteger el ingreso y las condiciones de vida de los trabajadores más vulnerables y de sus familias, el salario mínimo representa un instrumento de combate de la pobreza. El salario mínimo (como piso de remuneración del trabajo contratado), obviamente, no alcanza ni puede, por ende, proteger de la pobreza a trabajadores que estén desempleados y sin acceso al seguro de desempleo o fuera de la esfera del trabajo en moldes capitalistas (como los que trabajan para el propio consumo o sin remuneración, por ejemplo) o no cubiertos por la protección institucional del salario mínimo (como los trabajadores cuentapropistas). Para la garantía de estándares mínimos de vida decente de los trabajadores no cubiertos por el salario mínimo y sus familias son necesarios otros instrumentos y medidas, ya sean las políticas asistenciales, ya sean las políticas del mercado de trabajo (como seguro de desempleo, incentivos para el crecimiento del trabajo o becas para su cualificación).

Un instrumento para enfrentar la desigualdad salarial según las características personales

Al proteger a los trabajadores más vulnerables en el mercado de trabajo, el salario mínimo alcanza, en especial, a los trabajadores que tienen una fuerte presencia entre éstos. Por ello, el salario mínimo ejerce un papel importante en la promoción de la equiparación de las condiciones de remuneración entre mujeres y varones, ya que éstas se concentran, relativamente, en su gran mayoría, en ocupaciones poco valorizadas, dada la importancia de los servicios domésticos como sector económico empleador de trabajadoras. Este mismo efecto se produce en el caso de los trabajadores negros de ambos sexos.

Una referencia para los salarios de los trabajadores que ingresan al mercado de trabajo

El salario mínimo funciona también como referencia para el salario de quienes ingresan al mercado de trabajo, teniendo, por lo tanto, amplia incidencia entre los jóvenes. Además, los pisos de las categorías, establecidos por negociación colectiva, en muchos casos se acercan al valor del salario mínimo,

lo que representa un indicio de la influencia del salario mínimo en la fijación del piso inicial de algunas categorías.

Una referencia para los salarios inferiores y para los ingresos en general

La evolución del salario mínimo ejerce asimismo tres importantes funciones en la definición de los ingresos de los trabajadores de menor remuneración: *a)* el *efecto semáforo*, que consiste en la asociación de las remuneraciones de trabajadores menos cualificados, incluso los que están fuera del sector formal, a la evolución del salario mínimo (Souza y Baltar, 1979); *b)* el *efecto arrastre*, que corresponde al reajuste automático de los salarios situados entre el viejo y el nuevo valor del salario mínimo, y *c)* el *efecto numerario*, que se observa cuando existe una vinculación – formal o informal – de remuneraciones superiores al valor del salario mínimo. Debe señalarse que el efecto semáforo parece incidir de modo mucho más intenso y directo sobre los ingresos de los asalariados sin vínculo formal que sobre los ingresos de los trabajadores autónomos (Dias, 2008), lo cual no quiere decir que el salario mínimo no funcione como orientador para los autónomos como muestra de un ingreso mínimo que serían merecedores de obtener como eventuales asalariados.

El organizador de la escala de remuneraciones

El salario mínimo organiza la escala de remuneraciones en el mercado de trabajo, al hacer que, a funciones semejantes, ligadas a las ocupaciones de base, se paguen salarios de igual valor. Además de ese efecto de equiparación en la base, el salario mínimo orienta la formación de la jerarquía de remuneraciones según la estructura ocupacional. Como consecuencia de esta función igualadora (de la base) y jerarquizadora (de la estructura), el salario mínimo constituye un instrumento de disminución (o, alternativamente, de ensanchamiento) de la escala salarial. O sea, bajos valores reales del salario mínimo se vinculan al reforzamiento de la dispersión de la escala salarial; y valores reales más altos del salario mínimo se asocian a una reducción del rango de los salarios (Hoffmann, 1975, y Bacha, 1975⁷). De esa manera, aunque la desigualdad del ingreso no se restringe a la desigualdad de la remuneración del trabajo y está determinada, en gran medida, por la concentración, por parte

7. Estos dos artículos se insertan en el gran debate teórico (y político) de la década de 1970 en el Brasil sobre las causas del empeoramiento de la distribución de la renta en el país a partir de la década de 1960, señalando que la combinación de un salario mínimo deprimido con el fortalecimiento de capas sociales ligadas a la administración de las grandes empresas hizo ampliar el rango salarial, con el consecuente deterioro en la distribución de la renta.

del capital, de la renta generada, el aumento real del salario mínimo tiende a contribuir a la mejoría de la distribución de los ingresos en el país, en la medida en que empuja hacia arriba la estructura salarial.

Un inhibidor de la rotación del personal

Como consecuencia también de su función de equiparación sobre los salarios básicos, el salario mínimo puede funcionar como obstáculo de la rotación de los trabajadores. En función de los bajos costos de contratación y capacitación para un puesto de trabajo, los trabajadores menos cualificados están más sujetos a la rotación, entendida aquí como el despido de un trabajador por parte de la empresa y la contratación de otro para el mismo puesto. Muchas veces, las empresas pretenden, con ese trámite, cambiar a un trabajador que tiene un salario más elevado por otro con salario menor. Por eso, el aumento del salario básico, que beneficia más a los trabajadores menos cualificados, acerca el valor de los ingresos de los que ya tienen empleo al de sus eventuales sustitutos, desalentando ese movimiento de personal.

La promoción de la igualdad y el dinamismo regional

También si se toma en consideración las diferencias entre las regiones del país, el salario mínimo ejerce una función igualadora. El proceso de revalorización del salario básico estimula el circuito económico de áreas que cuentan con un gran número de trabajadores que dependen del salario mínimo (ya sea como ingresos por su trabajo, ya sea como transferencia de ingresos previsionales o de asistencia social).

La introducción de un piso para las prestaciones de la seguridad social

Si se considera que el salario mínimo – conforme a la normativa constitucional – debe corresponder al menor valor necesario para la supervivencia de una familia, se constituye como referencia importante para la fijación de los valores de los beneficios del sistema de seguridad social brasileño. La Constitución establece el salario mínimo como piso de los beneficios de pensión y asistenciales. El valor de los beneficios del Programa Bolsa Familia, empero, no guarda relación con el valor del salario mínimo⁸.

8. El Programa Bolsa Familia es un programa asistencial del Gobierno federal (o sea, no es política de los estados) de combate de la extrema pobreza vía transferencia condicionada de ingresos.

Estimular el mercado de consumo interno y el desarrollo socioeconómico

El salario mínimo puede ser visto también como instrumento de política macroeconómica, aunque en la historia brasileña desde mediados de la década de 1960 ha sido utilizado en detrimento de los trabajadores de menores recursos y de un proyecto social más avanzado. Debido a su impacto sobre la estructura y la masa de las remuneraciones en el país, el salario mínimo fue utilizado en diversos momentos históricos, particularmente en contextos de combate a la inflación por medio de una reducción de la demanda, como un instrumento para restringir el poder de compra (de los trabajadores) en el mercado de consumo interno. Además, se ha argumentado mucho sobre los efectos inflacionarios de los reajustes del salario mínimo. Para la OIT (2008, pág. 50), si bien es verdad que la variación del salario mínimo puede afectar la inflación, por otro lado este impacto tiende a ser modesto y el miedo a que reajustes del salario mínimo disparen un alza generalizada de precios suele constituir, con frecuencia, una exageración.

Como resultado de esta opinión sobre el control del salario mínimo para dominar la inflación y de las medidas políticas basadas en ella, se dio una reducción significativa del poder de compra del salario mínimo a lo largo de la historia, y se ha profundizado o se ha contribuido a la persistencia – de acuerdo a determinadas situaciones y contextos – de las desigualdades de la renta y los ingresos laborales.

Dedecca (2005, pág. 199), analizando la trayectoria histórica hasta mediados de la primera década del siglo XXI, afirma que «el mantenimiento de un salario mínimo desvalorizado ha permitido refrendar un modelo productivo fundado en los bajos salarios y en la baja productividad de la mano de obra». Sin embargo, como propone Medeiros (2005), en el sentido inverso de la usual práctica histórica brasileña y en la misma dirección ya impresa en momentos históricos puntuales (como en la segunda mitad de la década de 1950), el salario mínimo pudo ser utilizado como un instrumento para salir de la trampa de una economía basada en los bajos salarios.

En el caso brasileño la trayectoria reciente de recuperación del valor del salario mínimo no redundó en el aumento de la inflación ni tampoco en la expansión del desempleo o de los tipos informales o ilegales de contratación de la mano de obra. Al contrario, el desempleo cayó, la formalización aumentó, la inflación se mantuvo estable en los últimos años y la renta se des concentró, de modo incipiente, pero progresivo y sensible.

En 2008 el dinamismo del mercado de consumo interno desempeñó un papel relevante frente a los efectos en el Brasil de la manifestación aguda de la crisis financiera internacional. La política de salario mínimo, combinada con los programas de transferencia de ingreso, el crédito popular y la mejora del mercado laboral (con la reducción del desempleo y el aumento de la forma estándar y regular de ocupación), ya venía induciendo el crecimiento del

consumo popular. En la fase aguda de la crisis internacional y de sus coletazos, el Gobierno del Brasil encontró terreno fértil para la expansión del consumo y la viabilizó por medio de la reducción de impuestos y de la expansión del crédito. El fortalecimiento del mercado de consumo interno, para el cual contribuyó la política del salario mínimo, fue un instrumento esencial para la superación de los efectos nefastos de la crisis internacional sobre la economía brasileña.

Conclusión

Algunos de los críticos del salario mínimo y de su proceso de revalorización en el Brasil argumentan que este instrumento no es el más eficaz para combatir la pobreza, puesto que no alcanza a los más pobres (véase, por ejemplo, Giambiagi y Franco, 2007). Pese a su papel en las políticas sociales en este país, el salario mínimo debe ser visto como parte de un conjunto de medidas institucionales que regulan el mercado y las condiciones de trabajo asalariado de un determinado país o región. Se pueden entender las medidas institucionales del mercado de trabajo como los componentes del andamiaje de reglas, prácticas y políticas (escritas o no, formales o informales) que influyen las condiciones de trabajo y el funcionamiento del mercado de trabajo (Berg y Kucera, 2008, citado en OIT, 2008, pág. 33). Entre estas medidas institucionales, están aquellas normas que, entre otros aspectos, regulan la duración del trabajo, las condiciones de trabajo, los parámetros de inicio y finalización de la vida económicamente activa, las condiciones para la contratación y despido, el derecho a la organización sindical, la negociación colectiva, las huelgas, las formas de resolución de conflictos (incluida la posibilidad de intervención estatal) y la remuneración (que, además del salario mínimo, determinan el pago de primas adicionales y de beneficios indirectos).

El crecimiento gradual del nivel del salario mínimo, iniciado en 1995, perdura desde hace más de quince años, con una breve interrupción en 2011. Este proceso dio como resultado un aumento real del salario mínimo bastante significativo, de alrededor del 80 por ciento, cuando se compara el promedio de 2011 con el de 1995. Muchos analistas han advertido sobre la posibilidad de establecer límites a ese proceso. Medeiros (2005, pág. 15) sintetiza la argumentación de quienes son contrarios a la institución del salario mínimo en tres puntos: «es contraproducente, pues provoca desempleo; es ineficiente, pues desalienta la productividad; y es ineficaz como política de distribución de la renta». El mismo autor cuestiona cada uno de dichos argumentos. La afirmación de que un aumento del salario mínimo genera desempleo creciente desconoce su efecto dinámico sobre el ingreso y el consumo; la vigencia de bajos salarios puede encerrar a la sociedad y a la economía en la trampa de la baja productividad; el salario mínimo protege a los trabajadores más débiles en la negociación salarial y su crecimiento empuja hacia arriba los salarios más bajos y mejora la distribución del ingreso.

Los aumentos del salario mínimo en los últimos años y el acuerdo acerca de una política más permanente de revalorización del salario mínimo fueron, sin lugar a dudas, grandes conquistas de la acción unitaria de las centrales sindicales brasileñas. El aumento del salario mínimo tiene impactos en la reducción de la desigualdad social, en la disminución de la pobreza, en la mejora de vida de los ancianos y, también, en la dinamización del mercado de consumo interno y en la reducción de las desigualdades regionales. Por otra parte, el aumento del valor del salario mínimo exige que se realice un seguimiento de su impacto sobre el mercado de trabajo y los gastos estatales de previsión y asistencia sociales, a fin de hacer posible la continuidad del proceso de revalorización del salario mínimo, garantizando fuentes de financiación adecuada. Proponer y hacer viable otro modelo socioeconómico para el país exige

[...] plantear la política del salario mínimo como parte del proyecto de desarrollo nacional, de una economía capaz de competir internacionalmente, porque está basada en un vigoroso mercado interno de consumo, en un amplio mercado de trabajo demandante de mano de obra y con una estrategia de desarrollo capaz de poner el crecimiento al servicio del combate contra la desigualdad (Lucio, 2005, pág. 178).

El salario mínimo es, antes que nada, la introducción de una institución moral en la formación de precios. Refleja el valor que determinada sociedad atribuye al trabajo y se funda en criterios éticos de justicia y equidad. En el caso del Brasil, país extraordinariamente desigual, se deben priorizar las medidas contra todas las formas de iniquidad. A la inversa de las disposiciones concentradoras del ingreso, como han sido la política monetaria y las persistentemente altas tasas de interés, el salario mínimo y su crecimiento no se contraponen a otras iniciativas (tales como los programas asistenciales, la Bolsa Familia, en particular) como medios poderosos para la promoción de la desconcentración de la renta. Al contrario, un salario mínimo digno es un instrumento que, aliado a otros, contribuye a la consecución de la justicia en el país. La sociedad brasileña, por lo tanto, debe emprender el esfuerzo para hacer posible la continuidad de la revalorización del salario mínimo y combinar este proceso con el perfeccionamiento de las demás políticas ya existentes y con el establecimiento de nuevas medidas para combatir las desigualdades en el país.

Referencias

- Bacha, Edmar Lisboa. 1975. «Hierarquia e remuneração gerencial», en Ricardo Tolipan y Arthur Carlos Tinelli (directores): *A Controvérsia sobre a Distribuição de Renda e Desenvolvimento*. Río de Janeiro, Zahar, págs. 124-155.
- Berg, Janine, y Kucera, David (comps.). 2008. *In defense of labour market institutions: cultivating justice in the developing world*. Nueva York, Palgrave, MacMillan.

- Brasil. 1988. Constitución de la República Federativa del Brasil.
- . 1943. Decreto-ley núm. 5452, Codificación de las Leyes del Trabajo (CLT), 1.º de mayo.
- . 1940. Decreto-ley núm. 2162, 1.º de mayo.
- . 1938. Decreto-ley núm. 399, 30 de abril.
- Dedecca, Cláudio Salvadori. 2005. «Diretrizes para uma política de valorização do salário mínimo», en P. Baltar, C. Dedecca y J.D. Krein: *Salário Mínimo e Desenvolvimento*. Campinas (Brasil), Unicamp, IE, págs. 195-210.
- Dias, Júnior César. 2008. «Efeitos distributivos do salário mínimo no Brasil recente: recortes segundo a posição na ocupação». Disertación (Maestría en Economía), Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia (Brasil).
- DIEESE. 2010. *Salário mínimo: instrumento de combate à desigualdade*. São Paulo, Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socioeconómicos.
- Firpo, Sergio, y Reis, Maurício Cortez. 2007. «O salário mínimo e a queda recente da desigualdade no Brasil», en Ricardo Paes de Barros, Miguel N. Foguel y Gabriel Ulyssea (directores): *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília, IPEA, vol. 2, págs. 499-506.
- Giambiagi, Fabio, y Franco, Samuel. 2007. «O esgotamento do papel do salário mínimo como mecanismo de combate à pobreza extrema», Documento de discusión núm. 1290. Río de Janeiro, IPEA.
- Hoffmann, Rodolfo. 1975. «Tendências da distribuição da renda no Brasil e suas relações com o desenvolvimento económico», en Ricardo Tolipan y Arthur Carlos Tinelli (directores): *A Controvérsia sobre a Distribuição de Renda e Desenvolvimento*. Río de Janeiro, Zahar, págs. 105-123.
- Lúcio, Clemente Ganz. 2005. «No mínimo, o máximo para a dignidade. Diretrizes para uma política de valorização do salário mínimo», en P. Baltar, C. Dedecca y J.D. Krein: *Salário Mínimo e Desenvolvimento*. Campinas (Brasil), Unicamp, IE, págs. 177-186.
- Medeiros, Carlos Aguiar de. 2005. «Salário mínimo e desenvolvimento económico», en P. Baltar, C. Dedecca y J.D. Krein: *Salário Mínimo e Desenvolvimento*. Campinas (Brasil), Unicamp, IE, págs. 13-26.
- MPS. 2011. *Boletim Estatístico da Previdência Social*, vol. 16, núm. 9, septiembre, Ministério da Previdência Social.
- . 2009. *Boletim Estatístico da Previdência Social*, vol. 14, núm. 9, septiembre, Ministério da Previdência Social.
- OIT. 2008. *Informe mundial sobre salarios 2008/2009. Salario mínimo y negociación colectiva: hacia una política salarial coherente*. Ginebra, OIT.
- Saboia, João. 2007. «Efeitos do salário mínimo sobre a distribuição de renda no Brasil no período 1995/2005, resultados de simulações», *Econômica* (Río de Janeiro), vol. 9, núm. 2, págs. 270-295, diciembre.
- Silva, Edvaldo Fernandes da. 2009. «Salário mínimo: a desindexação entre a norma, o fato e o valor». Disertación (Maestría en Ciencia Política), Instituto de Pesquisas Universitárias do Río de Janeiro, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Río de Janeiro.

- Soares, Sergei S.D. 2008. «O ritmo de queda na desigualdade no Brasil é adequado? Evidências do contexto histórico e internacional», Documento de Discussão núm. 1339, mayo, 18 págs. Brasília, IPEA.
- . 2002. «O impacto distributivo do salário mínimo: a distribuição individual dos rendimentos do trabalho», Documento de Discussão núm. 873, abril, 52 págs. Río de Janeiro, IPEA.
- Souza, Paulo Renato, y Baltar, Paulo. 1979. «Salário mínimo e taxa de salários no Brasil». *Pesquisa e Planejamento Econômico* (Río de Janeiro), vol. 9, núm. 3, págs. 217-272.

La eficacia del salario mínimo en los países en desarrollo: el caso de la India

Uma Rani

Oficina Internacional del Trabajo

Patrick Belser

Oficina Internacional del Trabajo

Los autores agradecen a Raymond Torres y a Mito Tsukamoto sus comentarios sobre una versión anterior de este artículo. Las opiniones expresadas en este artículo pertenecen a sus autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la Organización Internacional del Trabajo.

Tras años de relativo olvido, los salarios mínimos se vuelven a considerar una gran herramienta de política económica que puede hacer una contribución importante a la justicia social mejorando las vidas de los hombres y mujeres del mundo que reciben un salario bajo. Una serie de países han experimentado cambios positivos que favorecieron este cambio de percepción. En el Reino Unido, por ejemplo, en una encuesta realizada a expertos en política¹ se identificó que el salario mínimo nacional implementado en 1999 fue la política gubernamental más exitosa de los últimos treinta años. Asimismo, en los países emergentes, los salarios mínimos vuelven a ocupar un lugar preponderante. En el Brasil la reciente reducción de la pobreza y la desigualdad se atribuye en gran medida a la reactivación del salario mínimo nacional desde 1995, junto a Bolsa Familia, un programa de transferencia de efectivo (Berg y Tobin, 2011). En 2002 se implementó en Sudáfrica un piso salarial para combatir la discriminación racial que había generado el *apartheid* y para fortalecer los salarios bajos de millones de trabajadores rurales, domésticos, hoteleros y de otros sectores donde los sindicatos son débiles. En 2004 se decretaron nuevas regulaciones en China ante una preocupación cada vez mayor por el incremento de la desigualdad salarial. Finalmente, el Gobierno de Egipto y los de algunos otros países, revitalizados por la *primavera árabe*, se han visto forzados a responder a las demandas de salarios mínimos por parte de jóvenes progresistas y sindicalistas.

Sin embargo, en los países en desarrollo a menudo surgen dos interrogantes. En primer lugar, ¿hasta qué punto se puede hacer cumplir una ley de salario mínimo en un contexto donde existe un gran número de asalariados informales y temporales que trabajan fuera del ámbito de los servicios de inspección laboral que, de por sí, tienen escaso personal? En segundo lugar, en los casos donde se implementan salarios mínimos, ¿éstos benefician a los grupos más pobres y vulnerables de la sociedad o tan sólo consolidan la segmentación y la desigualdad entre los escasos afortunados que cobran un salario y el resto de los trabajadores?

En este artículo se analizan estos interrogantes en el contexto de la India, un país en desarrollo con una tradición de salario mínimo particularmente sólida, que fue uno de los primeros países en desarrollo que introdujo una política de salario mínimo. Según J. John (1997), la promulgación de la Ley de Salario Mínimo en 1948 fue el resultado de factores tanto internos como externos. Los factores internos fueron el aumento del número de fábricas y asalariados durante la primera mitad del siglo XX, así como el incremento constante de disturbios y huelgas industriales de los trabajadores que se rebelaron contra sus salarios de hambre. Por otra parte, los factores externos incluyeron la adopción del Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en industrias en

1. Véase <www.instituteforgovernment.org.uk> y también <www.bbc.co.uk/news/uk-politics-11896971?print=true> [consultados ambos: 31/03/12].

las que no existe una negociación colectiva eficaz o donde los salarios son bajísimos. Hasta la fecha, la Ley de Salario Mínimo de 1948 se sigue considerando uno de los componentes más importantes de las leyes laborales de la India.

En la primera sección de este artículo se describe de manera sucinta el complejo sistema de salarios mínimos de la India. En la segunda sección se aborda el tema de la eficacia de los salarios mínimos en dicho país. A partir de los datos del Estudio sobre Empleo y Desempleo de 2009-2010, llevado a cabo por la Oficina del Trabajo de la India, calculamos la proporción de trabajadores temporales y asalariados de la India. A continuación, se analiza hasta qué punto se paga el salario mínimo a los asalariados del país en su conjunto y en función de qué categorías específicas de empleo. En la tercera sección se centra la atención en los beneficiarios de los diferentes salarios mínimos en la India. Finalmente, en la cuarta sección, se profundiza en el análisis del Programa Nacional de Garantía del Empleo Rural de la India (NREGS, por sus siglas en inglés)² a la hora de hacer cumplir el salario mínimo.

Salarios mínimos en la India

Si bien la India fue uno de los primeros países en desarrollo que implementó una ley de salario mínimo, su sistema sigue siendo uno de los más complejos del mundo. La legislación de 1948 determina que el «gobierno adecuado» debe fijar el nivel de los salarios mínimos pagaderos a los empleados de determinados sectores (o bien, «empleos categorizados»). En la práctica, esto significa que el Gobierno central fija los salarios mínimos en todas las empresas que operan bajo una administración ferroviaria, o bien que están vinculadas con la industria minera, petrolera, portuaria o con cualquier empresa establecida por el Gobierno central. Asimismo, quiere decir que todas las demás tasas las deben decidir los gobiernos estatales, quienes han designado comités asesores tripartitos integrados por representantes gubernamentales, empleadores y trabajadores.

La proporción de trabajadores que están protegidos por el salario mínimo depende de la cantidad de empleos categorizados y se estipula en el ámbito estatal. La Ley de Salario Mínimo de 1948 obligó a los estados a proteger a los trabajadores de trece empleos categorizados identificados como sectores excluidos de la negociación colectiva y que, por lo tanto, eran los más vulnerables a los salarios excesivamente bajos y a la explotación (Oficina del Trabajo de la India, 2005). Sin embargo, esta ley también autorizó a los gobiernos

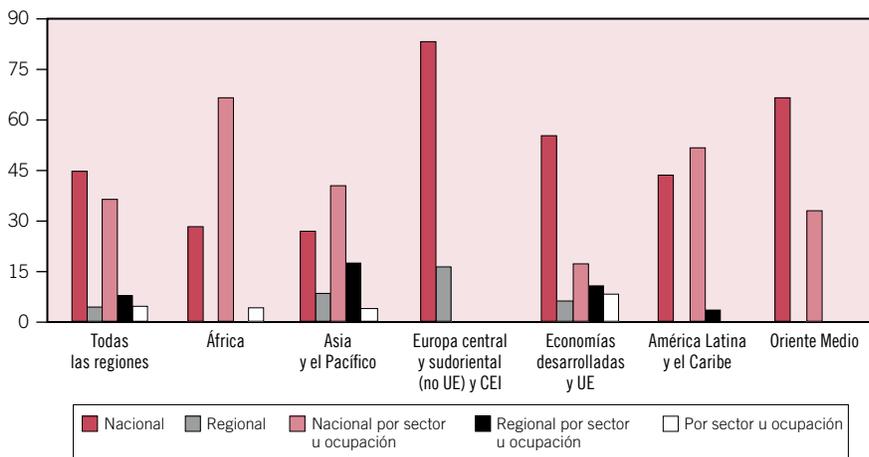
2. La Ley Nacional de Garantía de Empleo Rural (NREGA, por sus siglas en inglés) fue aprobada en 2005, y luego implementada como Programa Nacional de Garantía de Empleo Rural (NREGS) en 2006 y renombrada Ley Nacional de Garantía de Empleo Rural Mahatma Gandhi (MGNREGA) en 2009. A lo largo de este artículo usamos constantemente la abreviatura NREGS.

estatales a ampliar esta lista, por lo que, en la actualidad, existen más de trescientos sectores diferentes que están cubiertos en uno o más de los estados de la India. Si bien algunos estados, como Tamil Nadu y Orissa, han ampliado la cobertura en forma masiva, otros, como Mizoram y Manipur, casi no han hecho modificaciones (véase Oficina del Trabajo de la India, 2005).

Como resultado de este sistema, la India cuenta con diversos tipos de salario mínimo que varían de un estado a otro, así como entre los diferentes trabajos en un mismo estado. De acuerdo con las cifras del 2009 publicadas en el sitio web de la Oficina del Trabajo de la India (véase <<http://labourbureau.nic.in/wagetab.htm>>), el Gobierno central fija 48 tipos de salario mínimo para categorías de trabajo diferentes y, a su vez, varios de los gobiernos estatales determinan los salarios mínimos para las 1.123 categorías de trabajo de los sectores categorizados que figuran en la ley. Dicho de otra forma, en la India existen 1.171 tipos de salarios mínimos diferentes. En cierto modo, esto refleja la gran extensión del país. Además, la India no es la excepción en cuanto a la dependencia de salarios mínimos por ocupación o sector, en lugar de contar con un único salario mínimo nacional. En el gráfico, que se ha tomado de la Base de datos sobre las legislaciones de las condiciones de trabajo y empleo de la OIT, se observa que casi la mitad de los países implementan sistemas con diferentes tasas que varían según el sector o la ocupación. Si bien los salarios mínimos nacionales imperan en las economías en desarrollo, las diferencias en las tasas predominan en África, Asia y, en menor grado, en América Latina y el Caribe.

La diferencia entre las tasas múltiples y la tasa única tiene, en parte, su origen en el desarrollo histórico, ya que la tendencia ha sido que los países cambien los sistemas de tasas múltiples por sistemas nacionales, lo que ha

Gráfico. Una tipología de los sistemas de salario mínimo (en porcentaje)



Fuente: Base de datos sobre las legislaciones de las condiciones de trabajo y empleo de la OIT, 2010 (a partir de 108 países). Disponible en: <<http://www.ilo.org/dyn/travail/>> [consulta: 31/03/12].

aumentado la cobertura y la simplicidad de los salarios mínimos. Por ejemplo, el Reino Unido abolió su sistema de comités de fábrica por industria en los años ochenta y lo reemplazó hacia finales de 1999 por un salario mínimo nacional simple. Esta tendencia se refleja en la evolución de las propias normas de la OIT. Si bien el Convenio núm. 26 de la OIT, ya citado, alentó la adopción de un sistema de fijación de salarios mínimos para los grupos de trabajadores que se encuentren en una posición débil de negociación en el mercado laboral, el más reciente Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), de la OIT promueve un enfoque más integral con cobertura para la mayor cantidad posible de trabajadores.

Si bien ambos sistemas son legítimos, la experiencia internacional ha demostrado que los sistemas de fijación de salarios mínimos relativamente sencillos son los más eficaces (véase, por ejemplo, OIT, 2008, pág. 50), mientras que los más complejos suelen ser los que menos resultados logran. La ausencia de coordinación central puede generar resultados caóticos, es decir, una situación en la que diferentes tasas carezcan de coherencia general y parecieran establecerse de forma arbitraria. Además, comunicar y hacer cumplir las diferentes tasas puede ser una tarea difícil, en especial cuando tanto los trabajadores como los empleadores no pueden identificar la tasa, si la hubiera, que debe aplicarse en su caso. Por lo tanto, en un estudio se concluyó que «es mejor diseñar un sistema sencillo que todos comprendan con claridad, que tratar de cubrir todas las necesidades heterogéneas de la población activa» (Cunningham, 2007, pág. 4). Ghose resumió en forma clara y concisa el caso de la India de la siguiente manera: «El excedente de salarios mínimos reglamentarios que se fijaron de forma arbitraria y que varían de un trabajo a otro, dentro de un mismo estado y en los diferentes estados en relación con el mismo trabajo», es sencillamente «insostenible» (Ghose, 1997, pág. 697).

El Gobierno de la India ha tomado una serie de medidas en los últimos años para lograr mayor coherencia; para ello, fortaleció la capacidad de coordinación del Comité Asesor Central para que pueda coordinar el trabajo de todos los comités asesores estatales y exigió a los estados que definieran tasas de salarios mínimos mediante consultas dentro de cinco comités regionales más amplios (para las regiones del este, noroeste, sur, norte y oeste). Además, los encargados de formular estrategias han analizado durante años la posibilidad de simplificar y extender la cobertura de los salarios mínimos a toda la población activa. En 2003 se dio un paso adelante cuando el Comité Asesor Central conformó un grupo de trabajo con el que pudo presentar un piso salarial mínimo nacional no obligatorio y representativo que, en principio, se fijó en 66 rupias indias³ (Gobierno de la India, 2007). Posteriormente,

3. Para poder calcular el piso del salario mínimo nacional, el grupo de trabajo tuvo en cuenta los principios establecidos en la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de 1957 y en el fallo de 1992 de la Corte Suprema. Ese grupo empleó la 50.^a Encuesta de Gastos e Ingresos del Programa Nacional Social para el cálculo del salario mínimo.

se elevó a 80 rupias por día en diciembre del 2008, a 100 rupias por día en diciembre del 2009 y a 115 rupias por día en abril del 2011 (es decir, alrededor de 1,50, 2,00 y 2,30 dólares estadounidenses por día, respectivamente).

La eficacia de los salarios mínimos en la India

Por definición, los salarios mínimos sólo se pueden aplicar a los asalariados; además, vale la pena recordar que en los países en desarrollo los asalariados suelen representar a una minoría de trabajadores en comparación con los trabajadores autónomos. De hecho, la proporción de asalariados (o empleados que reciben un salario) en el volumen total de empleo varía ampliamente según la región y se relaciona en forma positiva con el desarrollo económico. Según información extraída de la base de datos de los Indicadores Clave del Mercado de Trabajo (ICMT) de la OIT, los asalariados representan el 86 por ciento de todos los trabajadores en las economías desarrolladas, pero esta proporción se reduce al 48 por ciento a escala global y al 25 por ciento, o menos, en Asia Meridional y África subsahariana. ¿Cuál es la proporción de asalariados en la India? En el cuadro 1 se muestran los datos del último Estudio sobre Empleo y Desempleo referidos a los principales estados de la India. Tal como se puede observar, en el período 2009-2010 se registraron alrededor de 400 millones de personas empleadas en la India⁴, y el 51 por ciento de ellas se ubicó dentro de la categoría de trabajadores autónomos. Este resultado arroja un total de 196 millones de asalariados (principalmente hombres), de los cuales cerca de dos tercios eran trabajadores temporales. La mayoría se desempeñaba en la economía informal rural y, para ellos, la obtención de un salario mínimo constituye un gran desafío. Los trabajadores asalariados urbanos, para quienes el salario mínimo sea, quizás, más fácil de lograr, representaban no más del 10 por ciento del volumen de empleo total en la India.

Dada la complejidad del sistema de salario mínimo, calcular la proporción de asalariados legalmente cubiertos por las categorías de empleo de la Ley de Salario Mínimo va más allá del alcance de este artículo. Sin embargo, es posible obtener un cálculo aproximado de la proporción de asalariados que reciben un salario inferior al piso salarial mínimo nacional representativo o al salario mínimo promedio a escala estatal. Estas representaciones de la eficacia del salario mínimo suelen ser mayores en los países desarrollados que en los países en desarrollo. En los Estados Unidos, por ejemplo, en un análisis estadístico se halló que el salario del 2,6 por ciento de todos los asalariados

4. En el último período se produjo una disminución en el empleo. Según el Gobierno de la India (2011), se atribuye esta tendencia descendente en la participación de la mano de obra a la reducción en el empleo subsidiario, al incremento del nivel de ingresos en áreas rurales debido al aumento de los salarios reales y a un mayor nivel de participación en la educación. La disminución se observa, principalmente, entre las trabajadoras autónomas tanto en áreas rurales como urbanas.

Cuadro 1. Empleo según estado de actividad, en el conjunto de la India (2009-2010) (porcentajes)

		Hombres	Mujeres	Total
Zona rural	Autónomos	53,5	55,7	54,2
	Asalariados	8,5	4,4	7,3
	Temporales	38,0	39,9	38,6
	Total	208.426.100	94.059.100	302.485.200
Zona urbana	Autónomos	41,1	41,1	41,1
	Asalariados	41,9	39,3	41,4
	Temporales	17,0	19,6	17,5
	Total	79.257.800	18.281.200	97.538.900
Total	Autónomos	50,0	53,3	51,0
	Asalariados	17,7	10,1	15,6
	Temporales	32,2	36,6	33,5
	Total	287.683.900	112.340.300	400.024.100

Fuente: Datos calculados a partir del Estudio sobre Empleo y Desempleo, 2009-2010, de la Oficina del Trabajo de la India.

que trabajaban por hora era inferior a la tasa mínima en 2008 (Oficina de Estadísticas Laborales, 2009). De igual modo, en el Reino Unido se halló que el salario de casi el 1,3 por ciento de todos los asalariados – en su mayoría, mujeres – era inferior al salario mínimo nacional (Metcalf, 2008). En cambio, en los países en desarrollo, la proporción de trabajadores que perciben un salario inferior al mínimo puede ascender, por ejemplo, al 45 por ciento en América Latina (Cunningham, 2007), o incluso más, en el caso de algunos grupos de Asia, como los trabajadores migrantes en China (OIT, 2010, págs. 70-71).

¿Cuál es la proporción de asalariados que ganan menos que la cobertura del salario mínimo en la India, ya sea a partir del piso salarial mínimo nacional o de los salarios mínimos en el ámbito estatal? En el cuadro 2 se muestra nuestro cálculo más reciente. Descubrimos que en el conjunto de la India alrededor del 15,4 por ciento de los trabajadores asalariados y el 40,9 por ciento de los trabajadores temporales ganaban menos que el salario mínimo nacional representativo de 80 rupias por día, y que estas cifras ascendían a 22,2 por ciento y 48,6 por ciento, respectivamente, cuando usábamos nuestra representación de salarios mínimos a escala estatal. Como cabe esperar, las mujeres y los residentes de zonas rurales tienen más probabilidades de ganar por debajo del salario mínimo. En general, estas cifras, en el período 2009-2010, indican que 61,6 millones de asalariados, equivalentes al 33 por ciento de todos los trabajadores asalariados, ganaban menos del piso salarial mínimo nacional. Estas cifras son ligeramente inferiores que las registradas en el período 2004-2005, cuando 73 millones de trabajadores (el 42 por ciento del conjunto de los asalariados) ganaban por debajo del piso salarial mínimo nacional (Belser y Rani, 2011). En comparación con el período 2004-2005, en el período 2009-2010 se observó un aumento en la cantidad de trabajadores varones que recibía un salario mínimo, aunque no sucedió lo mismo en el caso de las mujeres. Si bien el pago de un salario mínimo ha mejorado

Cuadro 2. Proporción de trabajadores por debajo del salario mínimo (80 rupias) en el conjunto de la India (2009-2010)

		Hombres	Mujeres	Total
Piso salarial mínimo nacional				
Trabajadores asalariados	Zona rural	17,0	49,7	23,0
	Zona urbana	8,1	26,4	11,3
	Total	11,2	34,9	15,4
Trabajadores temporales	Zona rural	35,0	62,4	42,9
	Zona urbana	19,9	59,1	27,4
	Total	32,7	62,1	40,9
Salarios mínimos a escala estatal				
Trabajadores asalariados	Zona rural	24,6	58,3	30,8
	Zona urbana	14,0	33,9	17,5
	Total	17,7	42,8	22,2
Trabajadores temporales	Zona rural	42,7	69,4	50,5
	Zona urbana	28,5	66,3	35,7
	Total	40,6	69,2	48,6

Fuente: Datos calculados a partir del Estudio sobre Empleo y Desempleo, 2009-2010, de la Oficina del Trabajo de la India.

un poco, al parecer el déficit sigue siendo bastante elevado. Incluso si en esta etapa no nos es posible determinar hasta qué punto estas cifras elevadas se deben a la baja cobertura de las categorías de empleo o al incumplimiento generalizado, de todas maneras los números ponen de manifiesto las dificultades que se presentan a la hora de implementar un piso salarial eficaz en la economía de la India en su conjunto.

En los siguientes cuadros se ilustra el alcance del pago del salario mínimo reglamentario en el ámbito estatal de grupos específicos de asalariados. En el cuadro 3 se puede observar la situación de los trabajadores domésticos, que al momento del Estudio sobre Empleo y Desempleo de 2009-2010 tenían cobertura en sólo dos estados de la India. Además, en los casos en que los trabajadores estaban cubiertos, sólo una pequeña proporción recibía un salario mínimo, y el salario de la mayoría era, por lo general, irrisorio. Por ejemplo, en Andhra Pradesh más del 90 por ciento de las trabajadoras domésticas tanto en zonas urbanas como rurales recibían un salario inferior al mínimo. En Karnataka la situación sólo era un poco mejor, ya que el salario del 85,2 por ciento y el 64,4 por ciento de las trabajadoras domésticas de zonas rurales y urbanas, respectivamente, se ubicaba por debajo del mínimo. Se espera que el respaldo del Gobierno de la India⁵ y los interlocutores sociales a la adopción del nuevo Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), de la OIT, favorezca en el futuro la situación de este grupo

5. Para discutir el tema, el Gobierno de la India acaba de organizar un grupo de trabajo sobre una política nacional para los trabajadores domésticos. Por mayor información véase <www.indg.in/social-sector/unorganised-labour/national_policy_on_domestic_work_2011.pdf> [consulta: 03/04/12].

Cuadro 3. Trabajadores domésticos que no reciben salarios mínimos, 2009-2010 (porcentajes)

	Zona rural		Zona urbana	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Andhra Pradesh	100,0	96,9	23,3	90,2
Karnataka	0,0	85,2	1,9	64,4

Fuente: Datos calculados a partir del Estudio sobre Empleo y Desempleo, 2009-2010, de la Oficina del Trabajo de la India.

Cuadro 4. Proporción de trabajadores en categorías de empleo específicas que reciben un salario inferior al mínimo, 2009-2010

Estados	Trabajadores de la construcción				Trabajadores agrícolas				Hospitales, sanatorios y clínicas privadas			
	Zona rural		Zona urbana		Zona rural		Zona urbana		Zona rural		Zona urbana	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Himachal Pradesh	7,8	4,0	25,6	35,7	0,8	0,6	0,0	0,0				
Chandigarh	0,0	0,0	48,0	66,6	20,8		26,1				20,2	6,0
Uttaranchal	28,9	53,6	14,7	100,0	5,0	1,9	55,9	58,2	0,0		0,0	0,0
Haryana	23,7	28,0	18,9	51,9	11,6	19,3	3,8	88,3	14,7	1,9	18,6	46,6
Delhi	14,5	0,0	22,7		6,0	12,1	0,0	22,3	0,0		1,9	0,0
Rajasthan	25,0	69,1	12,0	23,6	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0	6,0
Arunachal Pradesh	4,5	0,0	3,1	8,5	0,2	0,0	0,0	0,0				
Manipur	22,0	49,1	2,2	45,6	1,3	1,2	1,8	0,6				
Mizoram	4,1	0,0	5,6	13,5	1,7	10,9	0,0	3,3				
Meghalaya	2,6	49,8	0,0	0,0	17,1	29,5	33,3					
Orissa	28,5	40,0	12,5	26,8					67,0	17,4	12,3	34,5
Gujarat	32,9	88,3	36,9	52,3	14,0	36,9	11,6	43,1	5,1	40,7	17,5	44,6
Maharashtra	77,7	70,7	60,2	83,8	39,0	55,5	22,6	60,9	48,9	22,3	21,6	23,3
Andhra Pradesh	63,0	90,9	38,0	82,4	41,1	53,7	29,2	58,7	0,0	86,8	0,0	30,8
Karnataka	33,8	90,3	27,2	82,4	0,0	0,0	6,8					
Kerala	14,0	45,3	11,6	34,6	0,6	5,3	0,0	10,4	36,9	71,7	40,6	57,5
Andaman e Islas Nicobar	18,1	17,6	32,2	4,3	1,2	0,0						

Fuente: Datos calculados a partir del Estudio sobre Empleo y Desempleo, 2009-2010, de la Oficina del Trabajo de la India.

de trabajadores que están en una condición de particular vulnerabilidad. En el cuadro 4 se analizan otros grupos de trabajadores poco cualificados que están cubiertos de manera expresa por las categorías de empleo de los estados que se están analizando. Podemos observar que el incumplimiento parece ser alto, en especial, en los estados de Andhra Pradesh, Karnataka, Gujarat y Maharashtra. Esta realidad afecta, en especial, a las mujeres. Se concluye que, incluso para ciertas categorías de empleo en las que los trabajadores reciben un salario mínimo, el incumplimiento parece ser bastante alto. Los datos de los cuadros 3 y 4 coinciden, en gran medida, con los resultados de los análisis más detallados que se presentan en la siguiente sección.

¿Quién se beneficia de los salarios mínimos?

La relativa debilidad que se percibe en la eficacia de los salarios mínimos en la India, documentado en la sección anterior, no significa que los salarios mínimos no tengan un efecto positivo. De hecho, en nuestro análisis previo de los datos correspondientes a 2004 y 2005 (Belsler y Rani, 2011), comprobamos que si el salario mínimo se paga, y se controlan todas las características personales, hay un 10 por ciento menos de probabilidades de que la persona sea pobre. En este mismo análisis se pudo desvelar que el pago de un salario mínimo es el tercer factor más importante, después de la educación y la ubicación geográfica, a la hora de reducir el riesgo de pobreza de los asalariados. Estos hallazgos nos permiten erradicar el estereotipo que a menudo sostienen los estudiosos de países desarrollados: que los salarios mínimos sólo benefician a los trabajadores de la economía formal cuyas familias no están afectadas por la pobreza. En efecto, en la India, así como en otros países en desarrollo, una proporción relativamente alta de las personas pobres tanto en las zonas rurales como urbanas son trabajadores temporales. En nuestro análisis anterior del período 2004-2005 descubrimos que cerca del 30 por ciento de los asalariados y del 40 por ciento de los trabajadores temporales que ganan salarios inferiores al mínimo viven en familias pobres y que, entre los asalariados de familias pobres, casi el 50 por ciento de ellos gana menos que el salario mínimo. Este resultado confirma el gran potencial que tienen los salarios mínimos para reducir los niveles de pobreza; además, revela que incrementar la eficacia de los salarios mínimos es un desafío digno de consideración.

Desde luego, existen otros factores que determinan el nivel salarial o quién puede ganar un salario mínimo. En el cuadro 5 se describen los efectos marginales, a partir de un modelo probit⁶, en los salarios mínimos a escala estatal y nacional para los asalariados y los trabajadores temporales. Tras analizar los datos de 2009-2010 observamos que todo lo demás se mantuvo constante. Sin embargo, existe una probabilidad ligeramente superior de que las tribus catalogadas y otras castas desfavorecidas ganen un salario por debajo del mínimo en comparación con las castas superiores (cuadro 5). Pero los asalariados de las castas catalogadas tienen más posibilidades de ganar salarios mínimos, aunque estos efectos van disminuyendo con el transcurso del tiempo. Es posible que esto ocurra a raíz de que muchos trabajan en empresas formales y ocupan los rangos más bajos (empleados de clase IV), lo que se debe en gran medida a la política de reserva que apoya a tales grupos. Esto es

6. Utilizamos un sencillo modelo probit bivariado para la población incluida entre los grupos etarios entre 15 y 64 años. La variable dependiente en ese modelo es la de salarios mínimos, que indica si un trabajador recibe salarios mínimos (ya sea el piso del salario mínimo nacional o salarios mínimos vigentes por estado). Las variables independientes incluyen una cantidad de características laborales de cada trabajador (edad, experiencia, sexo, nivel educacional, ocupación y categorías de industria, así como el tamaño de la empresa) y características del hogar del trabajador (casta, región).

evidente en el caso de los trabajadores temporales, a quienes esta política deja a un lado y que tienen mayores posibilidades de ganar un salario más bajo que el mínimo.

El riesgo de recibir un salario inferior al mínimo aumenta en el caso de los trabajadores que no tienen más que una educación de nivel medio, y en especial cuando los trabajadores son analfabetos. Ser mujer y vivir en las zonas rurales también incrementa las posibilidades de recibir un salario inferior al mínimo. Sorprendentemente, esta diferencia en cuanto a las mujeres no se debe sólo al tratamiento diferencial que se hace en el mercado entre los trabajadores temporales, sino que también es visible entre los asalariados, donde, por ser mujer, hay entre un 19 y un 23 por ciento más de posibilidades de no recibir el salario mínimo (cuadro 5). Entre los grupos del sector industrial, observamos que hay una tendencia más marcada a recibir un salario inferior al mínimo en el sector agrícola y de servicios de baja productividad en comparación con otros sectores, mientras que los trabajadores temporales parecen estar particularmente en riesgo en el sector agrícola, manufacturero y de servicios de baja productividad. En lo concerniente a la ocupación, los empleados administrativos y los trabajadores del área de los servicios y la producción perciben, con mayor frecuencia, remuneraciones inferiores a lo debido, con independencia de que sean asalariados o trabajadores temporales.

Al estar asociados a un sindicato los trabajadores tienen entre un 5 y un 13 por ciento de mayores posibilidades de percibir un salario mínimo tanto en el caso de los asalariados como de los trabajadores temporales (cuadro 5). La importancia de estar afiliado a un sindicato también se confirma en nuestro análisis de la proporción de trabajadores que reciben un salario bajo (para profundizar sobre la definición de salario bajo véase el estudio de Rani y Belser, en prensa). Descubrimos que estar afiliado a un sindicato o una asociación reduce considerablemente la posibilidad de que los asalariados y los trabajadores temporales perciban un salario bajo. En el caso de los asalariados, la probabilidad de percibir un salario bajo con relación a otros trabajadores de similares características baja en un 25 por ciento en las zonas urbanas y en un 14 por ciento en las zonas rurales. Con estos resultados, podemos afirmar que reciben enormes beneficios los trabajadores que se pueden unir a sindicatos o asociaciones que defienden los intereses o los derechos de los trabajadores.

Por desgracia, el alcance total de la negociación colectiva en la India sigue siendo bastante limitado. Se calcula que en 2002 había 24,9 millones de trabajadores sindicados, lo que representa una densidad sindical del 6,3 por ciento (Ahn, 2010)⁷. Pese a que muchos de los problemas relacionados con la

7. Obsérvese que es probable que estas cifras subestimen el verdadero impacto de la densidad sindical ya que se basan en un proceso gubernamental de verificación de sindicatos integrantes de la organización central sindical (CTUO) y excluye, en consecuencia, a los sindicatos independientes (Ahn, 2010). La información que brinda el Estudio sobre Empleo y Desempleo de 2009-2010 sugiere que en total el 10,8 por ciento de los trabajadores están afiliados a algún sindicato o asociación que defiende sus intereses comunes.

Cuadro 5. Cálculos a partir del modelo probit de trabajadores entre 15 y 64 años con salarios inferiores al mínimo, en la India, 2009-2010

	Asalariados		Modelo 2	
	Modelo 1		Efectos marginales	
	Efectos marginales		Efectos marginales	
Resultado previsto	0,071		0,116	
Edad	-0,0135***	(0,001)	-0,018***	(0,001)
Edad al cuadrado	0,0001***	(0,000)	0,0002***	(0,000)
Sexo (masculino)				
Femenino	0,185***	(0,006)	0,226***	(0,007)
Domicilio en zonas urbanas	-0,0332***	(0,003)	-0,0548***	(0,004)
Nivel educativo (grupo de referencia: formación superior a la escuela secundaria)				
Analfabeto	0,236***	(0,013)	0,249***	(0,0131)
Alfabetizado	0,176***	(0,014)	0,173***	(0,014)
Escuela primaria	0,165***	(0,011)	0,172***	(0,0109)
Escuela media	0,105***	(0,007)	0,138***	(0,008)
Escuela secundaria	0,0521***	(0,006)	0,0690***	(0,007)
Casta (grupo de referencia: castas superiores/hindúes)				
Casta catalogada	-0,0115***	(0,082)	-0,047***	(0,005)
Tribu catalogada	0,0295***	(0,005)	0,0342***	(0,006)
Otras castas desfavorecidas	0,0263***	(0,003)	0,0365***	(0,004)
Afiliación sindical	-0,0545***	(0,003)	-0,089***	(0,004)
Categorías del sector industrial (grupo de referencia: minería, electricidad, gas y agua)				
Agricultura	0,0711***	(0,016)	0,107***	(0,02)
Fabricación	-0,0135**	(0,006)	0,0005	(0,009)
Construcción	-0,0482***	(0,005)	-0,042***	(0,0101)
Servicios de baja productividad	0,0335***	(0,009)	0,101***	(0,013)
Servicios de alta productividad	-0,0277***	(0,007)	-0,027***	(0,009)
Categorías por ocupación (grupo de referencia: profesionales)				
Administración	-0,0024	(0,010)	0,0206	(0,0142)
Personal de oficina	0,0509	(0,012)	0,0850***	(0,0157)
Ventas	-0,0071	(0,010)	0,0272*	(0,014)
Servicios	0,0397***	(0,011)	0,0769***	(0,0155)
Agricultores		(0,037)	0,0207	(0,0238)
Trabajadores de producción	0,0291***	(0,0102)	0,0855***	(0,0138)
Tamaño de la empresa (grupo de referencia: grandes empresas)				
Micro				
Pequeña				
Mediana				

Notas: El texto entre paréntesis es una categoría de referencia. Las cifras entre paréntesis representan los errores comunes. * Denota relevancia al nivel del 10 por ciento. ** Denota relevancia al nivel del 5 por ciento. *** Denota relevancia al nivel del 1 por ciento. Modelo 1: piso salarial mínimo nacional. Modelo 2: salarios mínimos a nivel estatal.

Fuente: Datos calculados a partir del Estudio sobre Empleo y Desempleo, 2009-2010, de la Oficina del Trabajo de la India.

	Trabajo temporal			
	Modelo 1		Modelo 2	
	Efectos marginales		Efectos marginales	
Resultado previsto	0,303		0,393	
Edad	-0,015***	(0,001)	-0,016***	(0,001)
Edad al cuadrado	0,0002***	(0,000)	0,0002**	(0,000)
Sexo (masculino)				
Femenino	0,0252***	(0,006)	0,260***	(0,006)
Domicilio en zonas urbanas	-0,0017***	(0,006)	0,0068	(0,006)
Nivel educativo (grupo de referencia: formación superior a la escuela secundaria)				
Analfabeto	0,110***	(0,0148)	0,0368**	(0,0146)
Alfabetizado	0,109***	(0,0165)	0,0304*	(0,0156)
Escuela primaria	0,0694***	(0,0156)	0,0056	(0,0149)
Escuela media	0,0464***	(0,0153)	0,0232	(0,0149)
Escuela secundaria	0,0276*	(0,0167)	0,0076	(0,0163)
Casta (grupo de referencia: castas superiores/hindúes)				
Casta catalogada	0,0818***	(0,009)	0,0072	(0,009)
Tribu catalogada	0,0153*	(0,008)	-0,013	(0,008)
Otras castas desfavorecidas	0,0192**	(0,008)	0,0186**	(0,008)
Afiliación sindical	-0,135***	(0,010)	-0,068***	(0,0105)
Categorías del sector industrial (grupo de referencia: minería, electricidad, gas y agua)				
Agricultura	0,129***	(0,0164)	0,115***	(0,0168)
Fabricación	0,0438**	(0,0184)	0,0126	(0,185)
Construcción	-0,115***	(0,0154)	-0,150***	(0,016)
Servicios de baja productividad	0,0928***	(0,0217)	0,0822***	(0,022)
Servicios de alta productividad	-0,0178	(0,019)	-0,021	(0,022)
Categorías por ocupación (grupo de referencia: profesionales)				
Administración	-0,0507	(0,0595)	-0,018	(0,068)
Personal de oficina	0,0087	(0,0533)	0,0483	(0,0577)
Ventas	0,024	(0,067)	0,0897	(0,0706)
Servicios	0,0055	(0,029)	0,148***	(0,0336)
Agricultores	0,0581**	(0,028)	0,0564	(0,0349)
Trabajadores de producción	-0,0234	(0,0273)	0,0620**	(0,0275)
Tamaño de la empresa (grupo de referencia: grandes empresas)				
Micro				
Pequeña	-0,191*	(0,108)	-0,263**	(0,121)
Mediana	0,285**	(0,142)	0,211	(0,142)

fragmentación de los sindicatos en otros países también ocurren en la India (Shyam Sundar, 2010), el caso de Bengala Occidental, donde se calcula que hay 5 millones de trabajadores sindicados, puede resultar interesante. Una de las razones que explica el alcance bastante elevado de la cobertura de la negociación colectiva en Bengala Occidental está relacionada con la creciente inclusión de los trabajadores no sindicados en el ámbito de la negociación colectiva industrial. Por ejemplo, se le ha dado cobertura sindical a muchas unidades pequeñas en la industria del hierro esponja, de las empresas de almacenamiento en frío y a los trabajadores de la industria de la calcetería, gracias a que el Gobierno propugnó la firma de acuerdos en las mencionadas industrias, que no estaban incluidas en los contratos colectivos (Sen, 2009). A su vez, se advierte la necesidad de que ocurra un cambio de paradigmas en el movimiento de sindicatos de la India, que debería dejar de ser un «sindicalismo político» para convertirse en un «sindicalismo basado en los servicios», que resulta más adecuado a la hora de forjar relaciones industriales (Cunniah, citado en Ahn, 2010).

Ejecución y el papel de los planes de garantía de empleo

Como ya se observó, aunque muchos de los trabajadores pobres en la India son autónomos, una fracción importante de ellos son, además, trabajadores temporales. Por consiguiente, en la India existe una imperiosa necesidad de mejorar la eficacia de los salarios mínimos. Como ya lo han manifestado otras personas: «con tan sólo promulgar una ley de salario mínimo no será suficiente» (Murgai y Ravallion, 2005, pág. 2). Esto también se puede observar en los cuadros 3 y 4 del análisis sectorial que aparecen en la sección anterior, donde se muestra que, incluso para determinadas categorías de empleo donde se aplican salarios mínimos, no hay cumplimiento.

A fin de garantizar un alto grado de cumplimiento, por lo general, se hace necesaria una estrategia de ejecución coherente basada en el suministro de información, en inspecciones laborales eficaces y en sanciones en caso de infracciones⁸. Dado que los empleadores y los trabajadores no disponen de información clara sobre el nivel de los salarios mínimos y las posibles sanciones en caso de infracción, esta realidad conlleva también que haya una menor probabilidad de cumplimiento. Otro mecanismo que se podría poner

8. Es interesante destacar en este contexto que una reciente evaluación sobre la implementación de la Ley de Salario Mínimo de 1948 en las industrias trituradora y de fractura de piedra en Karnataka entre 2007 y 2008 encontró que sólo el 30 por ciento de los empresarios informó conocerla, y el 27 por ciento estaba enterado de los salarios mínimos prescritos/obligatorios para los trabajadores. Entre los asalariados sólo el 8,4 por ciento declaró conocer dicha ley y el 18,5 por ciento sabía de la existencia de alguna autoridad de inspección (Gobierno de la India, 2009).

en práctica es una mayor participación de las organizaciones de trabajadores y organizaciones no gubernamentales (ONG) para asegurar que el sistema de implementación sea efectivo (véase Oficina del Trabajo de la India, 2005).

Pero quizás el mecanismo de ejecución más efectivo en el contexto de un país en desarrollo sea la coherencia salarial determinada a través de planes de garantía de empleo. Murgai y Ravallion (2005) sugieren que las leyes de salario mínimo en los países pobres sólo pueden ser realmente efectivas si el Gobierno actúa como «empleador de última instancia» y se compromete a emplear el exceso de oferta de trabajadores no cualificados y a pagarles la tasa salarial mínima estipulada. De hecho, desde la perspectiva de los trabajadores, la oferta de mano de obra con salarios inferiores al mínimo depende de si existe una mejor alternativa. Si no se ofrecen puestos de trabajo con salarios mínimos, la mano de obra se seguirá cubriendo con salarios inferiores al mínimo. En esta sección intentamos evaluar hasta qué punto programas como los incluidos en el NREGS de 2006 desempeñan un papel importante a la hora de fomentar el cumplimiento con un salario mínimo obligatorio. Las preguntas fundamentales son si el NREGS puede aumentar la tasa de empleo, lograr que se suban los salarios y reducir los índices de pobreza en las zonas rurales. Abordaremos los temas del empleo y los salarios en esta sección.

El NREGS, que se presentó en 200 distritos en 2005-2006, se extendió a todo el país y cubrió 619 distritos en 2009-2010. El objetivo del programa es garantizar hasta cien días de empleo por familia en las zonas rurales. Todas las familias de las zonas rurales que estén dispuestas a trabajar deben registrarse en el organismo de gobierno de su aldea (*gram panchayats*), donde se les emite una tarjeta de trabajo. Después de recibir esta tarjeta, la familia puede solicitar en cualquier momento que le den trabajo. Si dentro de los quince días de realizada la petición no se concreta el ofrecimiento de empleo, recibirá un subsidio por desempleo diario. El lugar de trabajo deberá estar dentro de un radio de 5 kilómetros de la aldea donde reside el solicitante. Conforme a este programa, sólo se realizará trabajo productivo, que incluye desarrollar y mantener el patrimonio de la comunidad, como la tierra comunitaria, la infraestructura básica, la mejora del suelo, la recolección de agua, etcétera (Gobierno de la India, 2008). Este programa permite asimismo la mejora del suelo y la entrega de instalaciones de riego en tierras privadas que pertenecen a una casta inferior y a las comunidades desfavorecidas. El programa ofrece el derecho legal no sólo a trabajar a petición, sino también a recibir salarios mínimos. En un principio, los salarios conforme al NREGS estaban vinculados con los salarios mínimos reglamentarios en el ámbito estatal para los trabajadores agrícolas⁹ y, con posterioridad, se ajustaron al piso salarial mínimo nacional. Dicha ley también estipula que tanto varones como

9. Como se destacara en un apartado anterior, aunque la agricultura es parte de los convenios laborales, a un gran porcentaje de trabajadores no se les paga el salario mínimo obligatorio en cada estado.

mujeres reciban salarios similares, lo que significa un cambio importante en la política en relación con los planes de garantía de empleo anteriores. Un aspecto importante del NREGS es que el derecho a la información y las audiencias sociales son parte integrante de la ley, como veremos más adelante.

Los datos revelan que en el período 2009-2010 alrededor de 52 millones de familias de 619 distritos se beneficiaron de un empleo con un promedio de 65 días-persona por familia (véase <www.nrega.nic.in>). A partir de nuestro análisis de los datos sobre empleo y desempleo de 2009-2010, pudimos constatar que en las zonas rurales alrededor del 37 por ciento de los hombres y el 45 por ciento de las mujeres poseen una tarjeta de trabajo del NREGS. En las categorías de empleo, una proporción relativamente superior de hogares con trabajadores temporales y autónomos están en busca de un empleo en comparación con los trabajadores asalariados. Un poco más del 70 por ciento de los trabajadores que tenían tarjeta de trabajo tuvieron acceso a un empleo conforme al NREGS. Además, la proporción del empleo creado para las mujeres fue del 32 por ciento sobre el total del empleo generado por el programa. Alrededor del 50 por ciento de las familias participantes pertenecían a las comunidades de castas catalogadas (30 por ciento) y tribus catalogadas (18 por ciento) marginadas a nivel social (véase el cuadro 6). La gran participación de comunidades socialmente marginadas también se refleja en los estudios de campo (Mehrotra, 2008; Jeyaranjan, 2011, y Azam, 2011).

Para muchas comunidades rurales pobres, el NREGS es el único sustento ante la ausencia de otras oportunidades de empleo. En algunos estados, como Andhra Pradesh, el programa ha creado fuentes de trabajo en los casos donde las oportunidades de empleo eran escasas o nulas (Johnson, 2009). Existen algunas pruebas de que los participantes del NREGS pueden invertir parte de sus ganancias en las granjas, incrementar la productividad agrícola y reducir el subempleo. Al participar en el programa NREGS una familia pobre puede reducir el subempleo e incrementar los ingresos a través de las oportunidades de empleo complementarias y también mediante la inversión en la agricultura (Saraswat, 2011). El empleo complementario que se creó conforme a este programa ha reducido el subempleo y ha incrementado los ingresos totales de las familias en zonas rurales, lo que es una característica admirable del programa. Dado que el programa ofrece una fuente alternativa de empleo, también puede generar una reducción del grupo de trabajadores que migran a zonas urbanas en busca de trabajo y favorecer el aumento de los salarios en las zonas urbanas.

Si bien el NREGS claramente ha sido una herramienta eficaz a la hora de brindar seguridad en los ingresos y aumentar la productividad de las oportunidades de trabajo existentes, ¿garantiza el Gobierno, al actuar solo como empleador de última instancia, la eficacia en el suministro de salarios mínimos? Al comienzo, los trabajadores de algunos de los estados recibían un salario inferior al salario mínimo reglamentario, lo que constituía una violación de la ley (Drèze y Oldiges, 2007). Rajasthan fue uno de los estados,

Cuadro 6. Beneficiarios del Programa Nacional de Garantía del Empleo Rural de la India, 2009-2010 (porcentajes)

	Autónomos	Asalariados	Trabajadores temporales	Total
Con tarjeta de trabajo del NREGS				
Hombres	30,6	19,2	50,1	37,1
Mujeres	40,2	22,8	54,1	45,4
Beneficiarios del trabajo del NREGS				
Hombres	67,1	79,0	68,2	68,1
Mujeres	32,9	21,0	31,8	31,9
Castas catalogadas	19,1	34,8	36,1	30,4
Tribus catalogadas	22,3	13,8	18,7	18,4
Otras castas desfavorecidas	42,0	36,8	34,1	36,2
Castas superiores	16,5	14,6	11,1	14,9

Fuente: Datos calculados a partir del Estudio sobre Empleo y Desempleo, 2009-2010, de la Oficina del Trabajo de la India.

que, al principio, aplaudió la implementación del NREGS, ya que difundía, en especial, el derecho al trabajo y a la información. Sin embargo, las ONG plantearon el problema de los salarios bajos y organizaron protestas en contra de esta clara violación de la ley. La presión pública y el control regular de la sociedad civil garantizaron la simplificación del proceso de pago. Como resultado, en Rajasthan se incrementó la capacidad de negociación salarial de los trabajadores y también aumentó el poder de negociación de la clase trabajadora en el sector privado (Menon, 2008).

En 2008-2009 cerca de nueve estados ofrecían salarios a través del NREGS, que en promedio se ubicaban por debajo de 80 rupias, mientras que los demás estados pagaban salarios superiores (Johnson y Tannirkulam, 2009). Por otro lado, en todos estos estados los salarios del NREGS eran superiores a los salarios del mercado. Por ejemplo, en Chhattisgarh se halló que «antes de la implementación del NREGS, los trabajadores agrícolas o los trabajadores temporales en los hornos de ladrillos trabajaban por 25 o 30 rupias por día, pero, conforme al NREGS, recibían entre 62 y 64 rupias por día; es decir, más del doble, aunque esta cifra siga estando por debajo del salario mínimo» (Jandu, 2010, pág. 4). Incluso en Maharashtra los salarios ofrecidos según el NREGS eran superiores a los salarios agrícolas existentes, pero inferiores los salarios mínimos establecidos en un principio. Sin embargo, hay una tendencia creciente en lo que respecta a los salarios ofrecidos conforme al NREGS a lo largo de los años. Algunas personas sostienen que los salarios bajos que paga el NREGS se deben a los métodos inadecuados de medición de la productividad, a la falta de información de los trabajadores sobre las tasas salariales que corresponden a los diferentes tipos de trabajo, al poco poder de negociación de los trabajadores y a la alteración de las listas de inscritos (Shah y Mohanty, 2010, y Reddy y otros, 2010).

Los buenos resultados del NREGS se deben al hecho de que se creó un espacio que permite que los grupos locales no gubernamentales participen

en la implementación y en el trabajo de difusión y no sean meros organismos de control (Sudarshan, Bhattacharya y Fernandez, 2010). Debe señalarse que el Gobierno por sí solo no puede garantizar que todos reciban un salario mínimo. El papel de la sociedad civil es muy importante para asegurar el cumplimiento de los derechos de los trabajadores. La auditoría social¹⁰ ha desempeñado, en particular, una función muy importante a la hora de garantizar que los salarios se paguen según al trabajo realizado. En el artículo 17 (2) de la NREGA se establece lo siguiente: «El consejo de aldea (*gram sabha*) debe realizar regularmente auditorías sociales para todos los proyectos conforme al programa dentro del organismo de gobierno local *gram panchayat*». Incluso las directrices centrales de operación emitidas por el Ministerio de Desarrollo Rural aluden claramente a las auditorías sociales continuas y mensuales por medio del *gram sabha*.

El concepto de auditoría social es una herramienta poderosa para garantizar la transparencia y la responsabilidad, y los distintos grupos de la sociedad civil (activistas, académicos y dirigentes políticos) pueden usar esta herramienta de manera efectiva para fomentar la justicia social de los trabajadores (Burra, 2007, y Lakha, 2011). Por ejemplo, en Andhra Pradesh, «los voluntarios, funcionarios, activistas de la sociedad civil y periodistas de todo el país inspeccionaron las aldeas y fueron de un lugar de trabajo a otro para controlar las listas de inscritos y preguntarles a los aspirantes si les habían dado el trabajo cuando lo solicitaron, si los varones y las mujeres que realizaban un mismo trabajo recibían salarios iguales» (Burra, 2007, pág. 6). En muchas aldeas las ONG se encargaron de identificar a los auditores sociales del lugar, pertenecientes a familias que buscaban empleos, y de capacitarlos para garantizar que el trabajo se realizara de acuerdo con las reglas y que los trabajadores recibieran su salario completo. Las auditorías sociales y las audiencias públicas desempeñaron un papel importante a la hora de reducir la corrupción y asegurar el cumplimiento del salario mínimo en muchos distritos de Andhra Pradesh donde se implementaba el NREGS (Burra, 2007). Indudablemente deben existir formas de cooperación entre la sociedad civil y el Estado para que las auditorías sociales sean efectivas, tal como lo han demostrado los estados de Rajasthan, Chhattisgarh, Jharkhand y Tamil Nadu, a la hora de garantizar el pago justo de los salarios.

A partir del Estudio sobre Empleo y Desempleo de 2007-2008 de la India, Azam (2011) concluye que el NREGS ha logrado marcar una diferencia en cuanto a los salarios de los trabajadores temporales tanto varones como mujeres. Mediante el método de las estimaciones de diferencias en diferencias,

10. «Las auditorías sociales incluyen, por ejemplo, el control del número de trabajos completados; la calidad de trabajos que se realizan; el análisis de los gastos destinados a los proyectos; asegurarse de que se brinden instalaciones adecuadas en los lugares de trabajo y de que el pago de salarios se corresponda con la asistencia de los trabajadores» (Afridi, 2008, citado en Lakha, 2011).

este autor ha calculado que todos los trabajadores temporales de los distritos del NREGS experimentaron un incremento del 5 por ciento en los salarios reales en comparación con los que no vivían en un distrito del NREGS. Estos efectos son mucho más notorios en las mujeres (8,3 por ciento) que en los varones (3,8 por ciento). Las comunidades socialmente desfavorecidas (castas y tribus catalogadas) también experimentaron un mayor aumento salarial en los distritos del NREGS. Banerjee (2011) también destaca que las tasas salariales han mejorado del 17 al 30 por ciento en los últimos años en las zonas rurales.

En una variedad de evaluaciones se ha advertido que en muchos estados se registraron retrasos en el pago de los salarios (ISWSD, 2007; Drèze y Khera, 2009, y Dey y Bedi, 2010). A fin de brindar transparencia en el pago de los salarios y de separar las entidades de pago de las agencias de colocación, el Gobierno de la India determinó que los salarios se deben pagar a través de las cuentas de los trabajadores en los bancos u oficinas de correos¹¹. El sistema se introdujo en septiembre de 2008. En un análisis de los mecanismos de pago salarial conforme al NREGS, que se basó en los datos sobre empleo y desempleo de 2009-2010, se demostró que aproximadamente el 70 por ciento de los pagos salariales se realizaron de manera directa en las cuentas bancarias o en las cuentas de las oficinas de correos y que las proporciones son similares entre las castas (cuadro 7). El alcance de los pagos salariales a través de los asistentes de campo, que constituía una de las fuentes de fuga, se redujo al 12,6 por ciento. A través de este mecanismo, el programa ha tenido resultados bastante positivos en el desarrollo de un vínculo entre las entidades financieras y la población pobre que había sido excluida del ámbito financiero.

¿Qué efecto tuvo el NREGS en los salarios de las zonas rurales? El salario promedio que reciben los trabajadores conforme al NREGS ha aumentado

Cuadro 7. Mecanismos de pago salarial conforme al NREGS en el conjunto de la India, 2009-2010 (porcentajes)

	Tribu catalogada	Casta catalogada	Otras castas desfavorecidas	Castas superiores	Total
Directamente en la cuenta de la oficina de correos	34,5	30,7	38,5	37,9	35,3
Directamente en la cuenta bancaria	35,5	40,1	33,3	36,3	36,2
En una reunión de un <i>gram sabha</i>	6,6	6,3	3,9	5,3	5,3
A través del asistente de campo	11,0	12,4	13,9	12,0	12,6
A través de miembros de grupos de autoayuda	0,7	0,4	0,3	0,7	0,5
A través de una tarjeta inteligente	1,2	0,1	0,3	0,2	0,4
Todavía no recibieron el pago	4,5	3,5	4,2	3,7	4,0
Otros	6,0	6,5	5,6	3,9	5,7

Fuente: Datos calculados a partir del Estudio sobre Empleo y Desempleo, 2009-2010, de la Oficina del Trabajo de la India.

11. También existe un esfuerzo en el sentido de establecer pagos con sistemas biométricos en el futuro.

sistemáticamente a lo largo de los años de 65 rupias en 2005-2006 a 93 rupias en 2009-2010, a fin de acompañar el costo de vida. Existen pruebas suficientes para concluir que en muchas zonas rurales donde se puso en práctica el NREGS, ha servido para subir las tasas salariales del sector agrícola (Mehrotra, 2008; Dreze y Khera, 2009, y Banerjee, 2011). En Tamil Nadu los salarios del NREGS eran superiores a la tasa salarial del mercado y en muchas aldeas de este estado se observó que los trabajadores «exigieron un salario acorde al del NREGS para volver a trabajar en la agricultura», lo que dio por resultado que el salario se duplicara (Jeyaranjan, 2011, pág. 68). En muchas aldeas, tras la implementación del NREGS, se produjo un efecto cascada, ya que aumentaron los salarios en el sector agrícola y esto generó que los ingresos de las mujeres de este sector se duplicaran, sumándose a los ingresos provenientes del NREGS (Jeyaranjan, 2011, y Dasgupta y Sudarshan, 2011). En efecto, esto también pone de manifiesto el fortalecimiento de los trabajadores, ya que el NREGS ha permitido que luchan por sus derechos. La mejora en los salarios ha generado, además, un aumento en el consumo de los productos alimentarios y no alimentarios en algunos estados, como Andhra Pradesh (Ravi y Engler, 2009, y Liu y Deininger, 2010).

La intervención del NREGS en el mercado laboral rural ha provocado asimismo escasez de mano de obra y ha aumentado los salarios que los agricultores pagan a los trabajadores agrícolas (Roy, 2010). En Kerala el trabajo del NREGS intensificó la escasez de mano de obra agrícola. Esta situación trajo aparejado un efecto suplementario en el aumento de los salarios del sector agrícola, lo que permitió avanzar lentamente hacia la tasa salarial propuesta por el NREGS (Nair, Sreedharan y Anoopkumar, 2009). En Kerala la tasa salarial de las mujeres que trabajan en el sector agrícola aumentó de 80 a 110 rupias. El programa obtuvo resultados positivos, ya que aumentó los niveles de empleo e ingresos de las familias rurales; por lo tanto, mejoró su poder adquisitivo. Los ingresos propuestos por el NREGS han sido un complemento importante de otras fuentes de ganancias irregulares. Sudarshan, Bhattacharya y Fernandez (2010) también constataron que el NREGS ha generado un movimiento ascendente en los salarios de las trabajadoras sin experiencia. La escasez de mujeres para trabajos agrícolas también ha llevado a un aumento de los salarios agrícolas en las plantaciones de caucho y coco.

Una contribución importante de este programa para los sectores pobres y más débiles de la sociedad ha sido el sistema de gobernanza, es decir, la transparencia y rendición de cuentas, que permitieron que el sistema funcionara con eficacia (Menon 2008, y Sudarshan, Bhattacharya y Fernandez, 2010). Además, con el pago de un mejor salario conforme al programa, ha aumentado el poder de negociación de los sectores pobres y más débiles. Sin embargo, algunos críticos sostienen que el aumento en los salarios no sólo se debe a la «negociación colectiva de ciertos sectores específicos del país», sino al hecho de que el Gobierno central paga los gastos salariales y, por ende, «los gobiernos estatales tienen un incentivo para aumentar los salarios mínimos»

(Banerjee, 2011, pág. 18). Roy y Dey (2009) argumentan que el programa, de hecho, muestra que «la ley del derecho a la información se puede entrelazar con el sistema de entrega y con todos los paradigmas legales y de gobernanza».

Conclusión

En la India la Ley de Salario Mínimo de 1948 es de gran importancia, en particular para los trabajadores temporales no sindicados, que representan dos tercios de todos los asalariados y que suman un total de 127 millones de trabajadores, que en su mayoría son hombres. En este artículo demostramos que alrededor del 33 por ciento de los asalariados, es decir, 61,6 millones de trabajadores, tenían un salario inferior al piso salarial mínimo nacional. Nuestro análisis de determinados sectores – trabajadores domésticos, de la construcción, agrícolas y de hospitales, sanatorios y clínicas privadas – pone en clara evidencia que la eficacia de la cobertura del salario mínimo es variada. En ninguno de los estados existe un cumplimiento pleno, y el incumplimiento parece ser especialmente alto en estados muy desarrollados e industrializados como Andhra Pradesh, Karnataka, Gujarat y Maharashtra. Por lo tanto, el cumplimiento parece ser un problema importante, incluso para los sectores que están cubiertos conforme a las categorías de empleo.

Sin embargo, ha habido una leve mejoría en la situación si se compara con la registrada en el período 2004-2005, cuando 73 millones de asalariados (que equivalen al 42 por ciento de los asalariados) recibían un salario por debajo del piso salarial nacional (Belser y Rani, 2011). ¿A qué se debe esta mejora? Si bien los motivos de la mejora no son del todo claros y directos, en este artículo intentamos examinar qué papel pudo haber desempeñado el NREGS en la mejora del cumplimiento de los salarios mínimos. No cabe duda de que el efecto y los logros del NREGS han variado entre los diferentes estados, que en gran medida dependen del compromiso de las autoridades locales a través del organismo de gobierno del pueblo, del nivel de preparación institucional y de las capacidades de gobernanza (Reddy y otros, 2010). Por otro lado, parece probable que el NREGS, pese a tener algunos problemas iniciales, ha podido pagar salarios dentro de los niveles del salario mínimo o, al menos, por encima de la tasa salarial predominante en el mercado. Esto ha beneficiado a una gran proporción de trabajadores temporales de las zonas rurales. En este caso, el papel de la sociedad civil (activistas, académicos, medios de comunicación y dirigentes políticos) ha sido esencial al garantizar la implementación eficaz del programa y la justicia social de los trabajadores a través del sistema de autoridad. La función de la auditoría social ha sido importante, en particular, para asegurar que se paguen los salarios por los trabajos realizados.

En varios estados los salarios más altos establecidos por el NREGS dieron como resultado salarios del mercado más elevados, en especial para los

trabajadores agrícolas, a través de dos mecanismos que, si bien son diferentes, guardan relación entre sí. En primer lugar, el NREGS les ha dado a los trabajadores de manera indirecta la autoridad para luchar por sus derechos, a la vez que generó un espacio para la negociación colectiva, en especial entre los trabajadores no sindicados. Banerjee (2011, pág. 18) sostiene que el NREGS ha logrado mejorar los salarios agrícolas al «ofrecer a la clase obrera una base para exigir salarios más altos». En segundo lugar, dado que el programa atrajo a varios trabajadores que recibían salarios bajos, el NREGS generó escasez de mano de obra para el trabajo agrícola habitual en algunos lugares. Esto ha permitido que se exijan mejores salarios para los trabajos agrícolas, lo que, claramente, se tradujo en mayores ingresos para los trabajadores.

Sin embargo, todavía queda mucho camino por recorrer para lograr el cumplimiento pleno de un salario mínimo, y llevará tiempo ver estos cambios. Si bien hay deficiencias en algunos derechos del NREGS y es necesario realizar una variedad de mejoras institucionales, el programa significa avanzar un paso en la dirección correcta. Esto es fundamental no sólo para garantizar mejores salarios, sino también para afrontar la pobreza. Al mismo tiempo, el NREGS en sí mismo no será suficiente. No hay duda de que para garantizar un elevado porcentaje de cumplimiento del salario mínimo en todo el país es necesario implementar una estrategia de cumplimiento coherente basada en el suministro de información, en inspecciones laborales eficaces y en sanciones en caso de infracción. De la misma manera, en la medida en que el piso salarial mínimo nacional siga siendo representativo y no obligatorio en todos los estados, seguirá siendo difícil implementarlo en los casos donde no se cuenta con la cobertura de la legislación estatal. Además, es preciso tener presente que cuando los trabajadores temporales participan en distintos tipos de trabajo, es posible que perciban los salarios mínimos en determinados días, cuando trabajan para el NREGS, y no durante el resto del tiempo. Esta realidad podría hacer que en promedio sus salarios queden por debajo del umbral del salario mínimo. Sin embargo, una lección importante que se ha aprendido del NREGS es el cometido preponderante que tiene la sociedad civil para garantizar el cumplimiento de las leyes y reglamentos. Esto sugiere que una mayor participación de la sociedad civil en la tarea de asegurar el cumplimiento de la Ley de Salario Mínimo, más allá del NREGS, también podría ayudar a incrementar aún más la eficacia general de los salarios mínimos en la India.

Referencias

- Afridi, F. 2008. «Can community monitoring improve the accountability of public officials?», *Economic and Political Weekly*, 18 de octubre, págs. 15-40.
- Ahn, P.-S. 2010. *The growth and decline of political unionism in India: the need for a paradigm shift*, ILO DWT for East and South-East Asia and the Pacific. Bangkok, OIT.

- Azam, M. 2011. «The Impact of Indian Job Guarantee Scheme on Labor Market Outcomes: Evidence from a Natural Experiment». Disponible en: <<http://ssrn.com/abstract=1941959>> [consulta: 30/03/12].
- Banerjee, K. 2011. «The employment guarantee scheme in India», *Amandla!*, octubre, núm. 21.
- Belser, P., y Rani, U. 2011. «Extending the coverage of minimum wages in India: Simulations from Household data», *Economic and Political Weekly*, vol. 46, núm. 22, mayo, págs. 47-55.
- Berg, J., y Tobin, S. 2011. «Income-led growth as a crisis response: Lessons from Brazil», en *The Global Crisis: Causes, Responses and Challenges. Essays from an ILO Perspective*. Ginebra, OIT.
- Burra, N. 2007. «Transparency and accountability in employment programmes: the case of NREGS in Andhra Pradesh». Inédito. Disponible en: <www.levyinstitute.org/pubs/EFFE/Transparency_and_accountability_in_employment_programme_Final_version.pdf> [consulta: 30/03/12].
- Cunningham, W. 2007. *Minimum Wages and Social Policy: Lessons from Developing Countries*. Washington, Banco Mundial.
- Dasgupta, S., y Sudarshan, R. 2011. «Issues in labour market inequality and women's participation in India's National Rural Employment Guarantee Programme», Working Paper núm. 98, Departamento de Integración de Políticas (INTEGRATION) de la Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, OIT.
- Dey, S., y Bedi, A. S. 2010. «The national rural employment guarantee scheme in Birbhum», *Economic and Political Weekly*, núm. 45, vol. 41, págs. 19-25.
- Drèze, J., y Khera, R. 2009. «The battle for employment guarantee», *Frontline*, 3-16 de enero 26, núm. 1.
- y Oldiges, C. 2007. «Commendable Act», *Frontline*, 27 de julio.
- Ghose, A.K. 1997. «Should there be a national minimum wage in India?», *The Indian Journal of Labour Economics*, vol. 40 núm. 4, págs. 697-713.
- Gobierno de la India. 2011. «Decline in Labour Force». Press Information Bureau. Nueva Delhi, septiembre. Disponible en: <<http://labour.nic.in/pib/PressRelease/DeclineLabourForce.pdf>> [consulta: 31/03/12].
- . 2009. *Evaluation Study on the Implementation of Minimum Wages Act, 1948 in Stone Breaking and Stone Crushing Industry in Karnataka 2007-8*. Chandigarh (India), Ministerio de Trabajo y Empleo, Oficina del Trabajo de la India.
- . 2008. *The National Employment Guarantee Act 2005. Operational Guidelines*. Ministerio de Desarrollo Rural.
- . 2007. *Report on the Conditions of Work and Promotion of Livelihoods in the Unorganised Sector*. Nueva Delhi, National Commission for Enterprises in the Unorganised Sector (NCEUS).
- IIEL (Instituto Internacional de Estudios Laborales de la OIT). 2008. *Informe sobre el trabajo en el mundo 2008. Desigualdades de renta en la era de la finanza global*. Ginebra.
- ISWSD (Indian School of Women's Studies Development). 2007. «Impact of National Rural Employment Guarantee Scheme on the Living and Working Conditions of Women in Rural India». Informe de encuesta.

- Jandu, N. 2010. Employment Guarantee and women's employment in rural India. Documento de trabajo. Ministerio de Desarrollo Rural. Disponible en: <<http://knowledge.NREGS.net/837/>> [consulta: 31/03/12].
- Jeyaranjan, J. 2011. «Women and pro-poor policies in rural Tamil Nadu: An examination of practices and responses», *Economic and Political Weekly*, vol. 46, núm. 43, págs. 64-74.
- John, J. 1997. «Minimum Wages: On Vicious Consumption of Labour Power and Unrealised Potentials», en *Labour File: A Monthly Journal of labour & Economic Affairs. Special Report: Minimum Wages*. Nueva Delhi.
- Johnson, D. 2009. *Does NREGS help rural poor to cope with bad weather?* Documento de trabajo núm. 32. Chennai (India), Center for Microfinance, Institute of Financial Management and Research.
- , y Tannirkulam, A. 2009. «NREGS in Andhra Pradesh: Seven lessons from the data», *CMF Focus Note*, núm. 4. Chennai (India), Institute for Financial Management and Research.
- Lakha, S. 2011. «Accountability from below: The experience of MGNREGS in Rajasthan (India)», Documento de trabajo núm. 171. Asia Research Institute, Universidad Nacional de Singapur.
- Liu, Y., y Deininger, K. 2010. «Poverty Impacts of India's National Rural Guarantee Scheme: Evidence from Andhra Pradesh». Documento presentado en la reunión anual de la Agricultural and Applied Economics Association. Denver (Estados Unidos), julio 25-27. Inédito.
- Mehrotra, S. 2008. «NREG Two Years On: Where Do We Go from Here?», *Economic & Political Weekly*, vol. 43, núm. 31, págs. 27-35.
- Menon, S. V. 2008. «Right to Information Act and NREGS: Reflections on Rajasthan», Documento núm. 7351. MPRA.
- Metcalf, D. 2008. «Why has the British National Minimum Wage had little or no impact on employment?», *Journal of Industrial Relations*, núm. 50, págs. 489-512.
- Murgai, R., y Ravallion, M. 2005. «Employment guarantee in rural India: What would it cost and how much would it reduce poverty?», *Economic and Political Weekly*, vol. 40, núm. 31, págs. 3450-3455.
- Nair, K. N.; Sreedharan, T.P., y Anoopkumar, M. 2009. *A study of National Rural Employment Guarantee Programme in three grama panchayats of Kasargod district*. Documento de Trabajo 413. Trivandrum (India), Centre for Development Studies.
- Oficina de Estadísticas Laborales. 2009. «Characteristics of Minimum Wage Workers: 2008». Washington, Departamento de Trabajo de los Estados Unidos.
- Oficina del Trabajo de la India. 2005. *Report of the Workings of the Minimum Wage Act 1948*. Nueva Delhi: Gobierno de la India. Disponible en: <<http://labourbureau.nic.in/reports.htm>> [consulta: 31/03/12].
- OIT. 2010. *Informe mundial sobre salarios 2010/2011. Políticas salariales en tiempos de crisis*. Santiago de Chile, OIT.
- . 2008. *Informe mundial sobre salarios 2008/2009. Salario mínimo y negociación colectiva: hacia una política salarial coherente*. Ginebra, OIT.
- Rani, U., y Belsler, P. En prensa. «Low pay and minimum living wages in India», *Revista Internacional del Trabajo* (número especial sobre salarios bajos). Ginebra, OIT.

- Ravi, S., y Engler, M. 2009. «Workfare as an Effective Way to Fight Poverty: The Case of India's NREGS». Inédito. Disponible en: <<http://ssrn.com/abstract=1336837>> [consulta: 31/03/12].
- Reddy, D. N.; Tankha, R.; Upendranath, C., y Sharma, A. N. 2010. «National rural employment guarantee as social protection», *IDS Bulletin*, vol. 41, núm. 4, págs. 63-76.
- Roy, A. 2010. «NREGS pushes up minimum wages in Rajasthan», *The Hindustan Times*, Jodhpur (India), 11 de abril. Disponible en: <www.hindustantimes.com/StoryPage/Print/529893.aspx> [consulta: 31/03/12].
- , y Dey, N. 2009. «NREGS: Breaking New ground». *The Hindu Magazine*, 21 de junio.
- Saraswat, D. 2011. *Effect of employment guarantee on access to credit: Evidence from rural Indi*. Documento núm. 34671. MPRA (Munich Personal RePEc Archive).
- Sen, R. 2009. «The Evolution of Industrial Relations in West Bengal». Nueva Delhi, OIT.
- Shah, D., y Mohanty, S. 2010. «Implementation of NREGS during eleventh plan in Maharashtra: Experiences, Challenges and way forward», *Indian Journal of Agricultural Economics*, vol. 65, núm. 3, págs. 540-551.
- Shyam Sundar, K. R. 2010. «The Current State and Evolution of Industrial Relations in Maharashtra». Nueva Delhi, OIT.
- Sudarshan, R. M.; Bhattacharya, R., y Fernandez, G. 2010. «Women's participation in the NREGS: Some observations from fieldwork in Himachal Pradesh, Kerala and Rajasthan», *IDS Bulletin*, vol. 41, núm. 4, págs. 77-81.

La propuesta de un salario digno en Asia y la negociación colectiva industrial en el mundo

Anannya Bhattacharjee

Garment and Allied Workers Union, India

Ashim Roy

New Trade Union Initiative, India

El salario en la economía mundial

Normas de desarrollo dominantes

Los flujos de capital más libres, el crecimiento de las empresas internacionales y las políticas comerciales expansivas han llevado a que, para el capital, el mundo sea más pequeño. A la vez, la brecha entre ricos y pobres se ha profundizado, y el empleo precario relega a un segundo plano las garantías conseguidas con gran esfuerzo y tras numerosas luchas libradas en el siglo xx. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), «desde mediados de los años noventa, el porcentaje de personas con salario bajo – definido como inferior a los dos tercios del salario mediano – ha aumentado en más de dos tercios de los países con datos disponibles» (OIT, 2010, págs. 79 y 80). En el informe de la OIT Tendencias mundiales del empleo 2011 se señala que el «número de trabajadores en situación de empleo vulnerable en el año 2009 es de 1.530 millones, cifra que corresponde a una tasa mundial de empleo vulnerable del 50,1 por ciento» (OIT, 2011, pág. x).

Según la OIT, hay 555 millones de trabajadores pobres, entre quienes se registra un alto porcentaje de mujeres. Es importante destacar que la mano de obra a escala mundial que se halla implícita en estos debates es considerada, a menudo, como un bloque homogéneo. Sin embargo, de hecho, esta mano de obra dista de ser homogénea. Está muy segmentada desde el punto de vista geográfico, y sus características dependen del umbral de pobreza de la región y del país. Asia, el mayor receptor de inversiones extranjeras, cuenta asimismo con la mayor cantidad de mano de obra y alberga el máximo número de trabajadores pobres en el ámbito mundial, entre quienes las mujeres constituyen un porcentaje cada vez más significativo. Esta situación no es una coincidencia si tenemos en cuenta que las empresas extranjeras que invierten en el continente buscan a los pobres más dóciles y a la clase trabajadora subvalorada. No obstante, es también esta realidad dual de Asia lo que la convierte en un lugar clave para implementar estrategias y lograr un cambio a gran escala: sea desde el punto de vista del capital o laboral. En el continente asiático, «Asia del Sur cuenta con un quinto de la población mundial y casi la mitad de su población está en situación de pobreza. Gran parte de la mano de obra no cualificada del mundo vive en esta subregión. Dada la escasez relativa de recursos naturales, la ventaja comparativa de Asia del Sur está, claramente, en la mano de obra intensiva» (Ramaswamy, 2003). La industria del vestido es, desde luego, una de las industrias que demanda mucha mano de obra y que absorbe a trabajadores muy cualificados y poco cualificados.

Los gobiernos sostienen que la flexibilidad de la mano de obra atrae a las inversiones extranjeras y que, sin ellas, el desarrollo se detiene por completo. Los artífices de la globalización creen que las inversiones y el comercio sin restricciones dirigidas por las corporaciones, junto con la flexibilidad laboral y la reestructuración del mercado de capitales, son las herramientas para alcanzar

la prosperidad. Las empresas multinacionales que lideran este enfoque están ubicadas, sobre todo, en los países del norte. Los gobiernos de estos países, mediante su influencia excesiva en las entidades financieras internacionales, contribuyen a trazar la ruta hacia esta prosperidad ilusoria. Los gobiernos y las empresas de los países del sur, en la mayoría de los casos, autorizaron tales políticas con diversos grados de oposición.

Esta visión de desarrollo impone una tremenda presión descendente sobre la calidad de vida de muchas sociedades en el mundo en desarrollo, pues los gobiernos han apostado por su propio sostenimiento en el poder sobre las consuetudinarias relaciones centro-periferia. Ellos enfatizan la atracción de la IED [inversión extranjera directa] ofreciendo mano de obra a precios de miseria a las corporaciones globales. La globalización neoliberal ha globalizado los mercados de consumo, los precios y el acceso a las fuentes de mano de obra, pero los salarios, deliberadamente, no han sido globalizados (La Alianza Global Jus Semper, 2010).

La presión para que se reduzcan los salarios en países y regiones donde ya se pagan salarios bajos demuestra las relaciones de poder en un mercado laboral con segmentación geográfica. Las empresas multinacionales se aprovechan de los salarios bajos en los países productores y de los mercados de precios altos en los países con salarios altos. En esencia, pagan los salarios en una moneda y venden los bienes producidos en otra, y de este modo se benefician por los tipos de cambio que surgen de las demandas del mercado de divisas y no se ajustan según los niveles de precios relativos en las monedas locales de esos países. Este fenómeno de sacar ventaja al producir en una moneda y al vender en otra se podría describir como arbitraje salarial. La división entre la producción y el consumo está delimitada por monedas diferentes, por niveles de precios distintos; de este modo, se obtienen más ganancias que no se relacionan con el proceso de producción en sí. El acceso de las empresas multinacionales a los mercados de precios altos en los países con salarios altos y su poder para negarles a las empresas provenientes de países productores el acceso directo a ese mercado permite la continuación de su poder indiscutible en la cadena de suministro mundial. Este poder para conseguir mano de obra en países con salarios cercanos al umbral de pobreza y para controlar, al mismo tiempo, los mercados de precios altos introduce un elemento estructural.

Participación salarial y poder adquisitivo

En el marco del desarrollo nacional y regional desigual, de un mercado laboral segmentado y dispar y del gran poder de las empresas multinacionales para beneficiarse de ambos factores, en la actualidad los derechos laborales se han convertido en uno de los derechos más amenazados del mundo. Según los especialistas, «no se cuenta con datos exactos sobre el porcentaje de personas

involucradas en los sistemas de producción mundial, pero en los estudios de caso se sugiere que, hasta en los sectores de productos de exportación de alto valor, los trabajadores no son inmunes a la vulnerabilidad de la pobreza» (Barrientos, 2007). Como advierte otro especialista, «en los años cincuenta y sesenta, hubo un enorme crecimiento compartido. Sin embargo, hoy en día, la desigualdad es cada vez más marcada. En la economía de los Estados Unidos, entre 1980 y 2000, el ingreso del estrato más alto (0,1 por ciento) creció diez veces, mientras que el ingreso mediano de las familias aumentó un 22 por ciento. El ingreso promedio de los trabajadores bajó o se estancó. Si consideramos que la proporción entre el ingreso del director general de General Motors y el ingreso medio de un trabajador solía ser de 1:70; en la actualidad, la diferencia entre ambos cargos en Walmart es de 1:140. Sólo se puede obligar al capital a aceptar un pacto social (entre los trabajadores, el Estado y el capital) por medio de un fuerte movimiento de la clase trabajadora»¹.

Aunque la economía mundial creció a un promedio anual del 3,3 por ciento entre 1995 y 2007, el crecimiento salarial anual fue del 1,9 por ciento. La participación salarial ha ido decayendo en todo el mundo y, dada su amplia expansión, se ha convertido en un problema estructural al que se debe prestar atención con el objetivo de evitar un mayor empobrecimiento (véase Vauhan-Whitehead, 2010). El Informe mundial sobre salarios 2010/2011 de la OIT (2010, pág. 84) ha dado la luz de alarma: «Estos impactos de la crisis a corto plazo se deberían observar en el contexto de una declinación a largo plazo en la participación de los salarios en el PIB, una desconexión creciente entre el crecimiento salarial a largo plazo y el crecimiento de la productividad, así como una desigualdad extendida y creciente». Es importante remarcar que la práctica del arbitraje salarial, como se explicó anteriormente, ha llevado a esta disparidad entre la productividad y los salarios, en especial en el caso de los bienes que se fabrican en una región más pobre y se venden en una región más rica.

El resultado neto es una reducción del poder adquisitivo de la mayoría de los habitantes de Asia, una sobreproducción de bienes para los que no hay suficientes consumidores y un mayor índice de desempleo en los países del hemisferio norte. El poder adquisitivo de las personas es cada vez menor, y los umbrales de pobreza se empujan hacia abajo, de manera que muy pocas personas se encuentran por debajo de esos umbrales (Patnaik, 2009). Esta situación ha apartado a la mayoría de los consumidores actuales del mercado de consumo. El pago de un salario digno es una medida fundamental para que pueda gozarse de un sistema capitalista estable. «Es una creencia imparcial, incluso entre aquellos que desean salvar al capitalismo. Durante la era dorada del capitalismo en los años cincuenta y sesenta, los Estados Unidos fijaron un piso salarial, y esta medida actuó como un amortiguador. Irónicamente,

1. Prakash Jha, disertación en la inauguración internacional de la Campaña del Salario Digno en Asia, Nueva Delhi, 7 de octubre de 2009.

el amortiguador del Estado de bienestar evitó la crisis del capitalismo, y condujo a la falsa creencia de que el capitalismo había superado la tendencia a las crisis»².

No basta con crear cualquier tipo de empleo; es importante crear puestos de trabajo dignos que contribuyan a formular políticas económicas y sociales acertadas. Las normas laborales son un indicador que nos permite conocer cómo son las condiciones laborales y cómo deberían ser. A partir de aspectos básicos relacionados con los salarios y la extensión de la jornada laboral, las normas de trabajo decente deberían, asimismo, revelarnos la naturaleza del trabajo en función de si los trabajadores ganan lo suficiente para mantener a sus familias y educar a los niños, no sufren de desigualdad social, obtienen una participación justa de la riqueza y tienen voz en el trabajo y en la sociedad, así como dignidad humana.

Los sindicatos y las organizaciones de trabajadores han aprendido todos estos aspectos en el mundo actual; el cumplimiento de los derechos y normas laborales ya no puede limitarse únicamente a un Estado o nación. Los flujos de capital mundiales y la estructuración global de las empresas le han quitado a cualquier unidad o empleador local el poder de poner en práctica las normas laborales. La cadena de suministro mundial que se crea es el escenario donde se deben hacer cumplir los derechos y las normas laborales.

La industria mundial del vestido

Economía política de la industria mundial del vestido

La industria del vestido es, quizás, la industria internacional más antigua e integrada que existe hoy en día. En los últimos dos decenios ha globalizado y reestructurado su producción reiteradas veces y se ha desplazado de un continente a otro en busca de mano de obra barata y de una ventaja competitiva a gran escala. La industria mundial de la indumentaria y la moda es uno de los sectores más importantes de la economía en cuanto a inversión, ingresos, comercio y generación de empleo en todo el mundo. La región de Asia y el Pacífico registra los mayores índices de producción y comercio en la industria de la indumentaria en todo el mundo. «Se deduce que, a escala mundial, el sector emplea a 40 millones de trabajadores, de los cuales las mujeres ocupan una proporción significativamente grande» (Barrientos, 2007).

Se calcula que los ingresos totales de la industria mundial del vestido alcanzaron un valor de 1,782 billones de dólares estadounidenses a finales de 2010. Rara vez las ventas de indumentaria sufren; de hecho, las investigaciones han demostrado que, incluso cuando los precios aumentan, las ventas

2. C.P. Chandrasekhar, disertación en la inauguración internacional de la Campaña del Salario Digno en Asia, Nueva Delhi, 7 de octubre de 2009.

continúan. «Las importaciones de indumentaria en los Estados Unidos presenciaron un aumento del 13,5 por ciento en el primer cuatrimestre de 2011 en relación con el mismo período del año anterior, lo que equivale a 23.200 millones de dólares. En el mismo período, las importaciones estadounidenses de indumentaria procedentes de la India aumentaron un 12,7 por ciento, lo que equivale a 1.313 millones de dólares, en comparación con los 1.165 millones de dólares contabilizados en el primer cuatrimestre de 2010. Las importaciones estadounidenses de China subieron el 8,3 por ciento en el primer cuatrimestre de 2011 en relación con el mismo período del año anterior. Además, los demás proveedores importantes, como Viet Nam, Indonesia, Bangladesh y México, también tuvieron un incremento porcentual del 16,9, 18,2, 29,7 y 8,4, respectivamente. Entre los seis proveedores más importantes, Bangladesh registró el mayor crecimiento en comparación con el mismo período del año anterior» (véase la página web del servicio de consultoría Apparelresources.com).

La producción de indumentaria está dispersa en todo el mundo, principalmente en los países del sur, en regiones como América Latina, África, Europa oriental y Asia. La OIT se ha referido a esta industria como el verdadero «empleador del mundo». Aunque esté distribuida en todos los continentes, la fabricación actual de indumentaria tiene una mayor presencia en Asia. Allí se confecciona el 60 por ciento de las prendas de todo el mundo. Ofrece la ventaja más competitiva en cuanto a la escala de producción, la magnitud de la fuerza laboral, el acceso a la materia prima, la tecnología, la diversidad de niveles de cualificación y el costo de la mano de obra. A lo largo del continente la producción de indumentaria se desarrolla en muchos países, como Bangladesh, Camboya, China, India, Indonesia, Pakistán, Sri Lanka, Tailandia y Viet Nam. En el hemisferio norte las grandes marcas y las empresas minoristas que venden diversos productos fijan las normas para la cadena de suministro internacional de la industria del vestido.

Un fenómeno sorprendente es que, incluso cuando los precios de la mayoría de los productos básicos aumentan, los precios de las prendas bajan en los países del norte. Además, las ganancias de las marcas de indumentaria han sido impresionantes. Esto se debe al hecho de que bajaron los precios que las marcas pagan a los fabricantes en Asia, y a que, en consecuencia, se reducen los márgenes de ganancia de los fabricantes asiáticos y se deprimen los salarios de pobreza que siguen recibiendo los trabajadores del sector de producción. Se confía en que si se deprimen los precios y se ejerce presión en los salarios en el extremo de la cadena de producción, los consumidores estadounidenses seguirán comprando los productos pese a la merma de sus ingresos. «Gran parte del énfasis en la competitividad se ha puesto en los costos de producción y, en especial, en los costos de la mano de obra. Los consumidores de los países ricos se benefician de las importaciones que se generan a partir de salarios bajos cuando disminuyen los precios minoristas de los productos que ellos compran» (Heintz, 2002).

Las marcas han alcanzado este objetivo gracias al uso monopolizado del mercado de precios y salarios altos, sobre la base del poder de la marca y los instrumentos legales correspondientes. Tal como describió Gary Gereffi, las marcas y los minoristas son «fabricantes sin fábricas», donde la producción física de los productos está separada de la etapa de diseño y comercialización. «A diferencia de las cadenas impulsadas por el productor, donde las ganancias se obtienen a partir de la escala, el volumen y los avances tecnológicos, en las cadenas manejadas por el comprador, las ganancias se derivan de combinaciones únicas de investigación de alto valor, diseño, ventas, comercialización y servicios financieros que permiten a los minoristas, diseñadores y comerciantes actuar como agentes estratégicos al vincular los comerciantes y las fábricas en el extranjero con los nichos de productos en sus mercados principales de consumo» (Gereffi y Memedovic, 2003). Entre las técnicas recientes que han permitido a los minoristas y a los comerciantes desplazar a los fabricantes tradicionales de su posición de líderes en muchos sectores de los bienes de consumo se cuentan los abundantes presupuestos de publicidad, las campañas de promoción para crear y sustentar las marcas globales, y las costosas y sofisticadas tecnologías de la información que los megaminoristas emplean para lanzar programas de «*respuesta rápida*» que incrementan las ganancias y disminuyen los riesgos al obtener proveedores que administren los inventarios» (*ibid.*, pág. 4).

Cualquier intervención destinada a beneficiar a los trabajadores del sector de producción de esta estructura global de producción de indumentaria debe considerar en forma simultánea los factores entrelazados de los precios minoristas bajos, las grandes ganancias de las marcas, los márgenes de ganancias recortados que obtienen los fabricantes asiáticos y los salarios estancados de los trabajadores asiáticos.

Historia del activismo por los derechos laborales en la industria del vestido

Hace decenios que las malas condiciones de los trabajadores en la cadena de suministro global de la industria del vestido constituyen un asunto delicado. Desde hace más de un decenio los activistas de los derechos de los trabajadores de la industria del vestido, tanto de los puntos de producción como de comercialización minorista, han estado a la vanguardia de las campañas internacionales de rendición de cuentas en todo el mundo. Los activistas han defendido el derecho de los trabajadores a sindicarse, han difundido las violaciones a los derechos laborales, han luchado para que los empleadores y las multinacionales acaten normas laborales justas y han organizado campañas lideradas por los consumidores contra las fábricas que explotan a los obreros. Estas iniciativas han reunido a empresas, organizaciones sociales, sindicatos, gobiernos e instituciones internacionales con el propósito de crear iniciativas

multilaterales que permitan asumir y compartir responsabilidades. Los activistas por los derechos de los trabajadores de la industria del vestido han dado a conocer en forma masiva las condiciones laborales de la industria, la cadena de suministro global, las actitudes de los consumidores, etcétera. En pocas palabras, el activismo en esta área tiene una trayectoria larga y comprometida.

Se han desarrollado diversos mecanismos sofisticados para supervisar a las empresas, así como para lograr que asuman su responsabilidad en la industria del vestido. Un ejemplo es el código de conducta que muchas empresas multinacionales redactaron de forma voluntaria a partir de la presión que ejercieron los activistas. En un sentido similar se elaboró un código de prácticas laborales a partir del diálogo que inició la comunidad de activistas. En forma paralela a los códigos, se llevaron adelante otros mecanismos de supervisión multilaterales, como la Fair Wear Foundation (FWF) y la Ethical Trading Initiative (ETI). La norma SA 8000 es otro mecanismo que permite certificar y controlar a las empresas que, supuestamente, desarrollan prácticas laborales justas. Con gran esfuerzo se han ido desarrollando mecanismos de reclamación internacionales, como los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Esta actividad cuenta con una vasta trayectoria, y sus limitaciones y logros se han documentado. Los mecanismos que se fueron desarrollando establecieron la necesidad de supervisión y desempeñaron un papel importante en el desarrollo de poderosas campañas de publicidad para influir en la opinión y la indignación públicas. Estas actividades también permiten lograr un entendimiento pleno de la magnitud de las mejoras necesarias para garantizar condiciones dignas para los trabajadores. Si bien este compromiso es digno de admiración, no se han logrado avances en la protección de los trabajadores en los dos temas que más importan: la sostenibilidad económica y la voz colectiva en el lugar de trabajo. Las ganancias económicas se deben negociar; a ningún empleador le gustaría compartir las ganancias si nadie se lo reclama. La voz colectiva se debe establecer en el ámbito legal y político; el reconocimiento verbal de este derecho por parte de los empleadores no significa que existan las condiciones para que los trabajadores puedan ejercerlo.

Los trabajadores que lograron negociar en una fábrica y exigieron salarios más altos lo han hecho bajo la amenaza de cierre y traslado de los puestos de trabajo a otro lugar donde los salarios sean más bajos. Asimismo, a los trabajadores que reclaman un aumento salarial en una planta industrial se les dice que sus empleadores no tienen otra opción debido a los precios insuficientes que establece el comprador, es decir, la empresa multinacional matriz.

También se ha intentado garantizar normas laborales justas a través de la implementación de cláusulas en acuerdos comerciales (como cláusulas sociales o acuerdos paralelos de trabajo). En una industria como la del vestido, donde la producción está distribuida en todo el planeta, dichas cláusulas o acuerdos no necesariamente proporcionarían poder de negociación a los trabajadores de un país específico; de hecho, podrían debilitar el poder colectivo de los

trabajadores al dividirlos por fronteras estatales, cuando, en realidad, éstos forman parte de la cadena de producción global de una misma industria.

Tras años de experiencia en la industria del vestido, los sindicatos y las organizaciones por los derechos laborales en Asia se congregaron para redactar una propuesta que sea negociable y aplicable, y que esté debidamente orientada en función de la estructura y la política económica de la industria en su totalidad.

La negociación industrial en el mundo

Vivimos para trabajar [...] Hasta las máquinas se detienen porque necesitan mantenimiento, nosotros no. Debemos trabajar siempre, por más que tengamos fiebre durante cuatro días. Nos obligan a trabajar las 24 horas; es difícil comer y vivir [...] No nos pagan las horas extras. Nos tienen trabajando dos o cuatro meses y nos despiden [...] Despiden a cualquier trabajador que exija sus derechos.

Trabajador de la industria del vestido en Gurgaon, India

Unidad de negociación de la industria mundial del vestido

Actualmente, los trabajadores de la industria del vestido de Asia, que en su mayoría son mujeres, ganan alrededor de la mitad de lo que precisan para satisfacer sus necesidades básicas y las de sus familias, como alimento, agua, educación y asistencia médica. Desde hace tiempo, los activistas laborales de la industria del vestido reclaman el salario vital. Durante mucho tiempo se expuso esta demanda ante las marcas, pero sólo se logró un escaso avance que no trascendió el apoyo retórico. Las marcas que se resisten, a menudo, dan tres motivos para hacerlo. El primero es que no existe una definición general de salario vital ni hay un método para calcularlo, por lo que no se puede pagar un salario que no está definido. El segundo es que cualquier intento de exigir un salario vital a escala nacional provocaría que la fábrica se reubique en otro país y, por ende, es contraproducente para las economías nacionales. El tercero es que la reivindicación de un salario vital en muchas ocasiones suele estar impulsada por los activistas del norte sin que exista una demanda colectiva de los trabajadores del sur.

La campaña por un salario digno en Asia (SDA) se empezó a gestar en 2006 a través de un proceso para lograr un consenso colectivo entre las organizaciones laborales asiáticas. En un mercado laboral mundial segmentado las organizaciones asiáticas hallaron que la escala de producción, junto con el nivel salarial de los obreros, convirtió a los trabajadores asiáticos en la fuerza de trabajo productora de indumentaria más importante. Además, el nivel salarial de los trabajadores de la industria del vestido de los principales países asiáticos productores de indumentaria no era tan dispar, si se comparaba en

función del poder adquisitivo, y estaba más cerca del salario de pobreza. La prevalencia del salario mínimo legal en estos países no repercutía en los salarios de pobreza. De hecho, en algunos países el salario mínimo estaba por debajo de lo que establecían las normas universalmente aceptadas sobre el umbral de pobreza. Esta noción sentó las bases para desarrollar y establecer la idea de un bloque homogéneo que actuaría como la *unidad de negociación* dentro del marco mundial de la industria del vestido.

Las organizaciones asiáticas del trabajo han constituido un bloque de negociación regional. Esto surge en respuesta al capital, que, en la actualidad, se vale de una estrategia regional en vez de una nacional, ya que aquélla es más eficiente desde el punto de vista gerencial. Algunos especialistas se refieren a estas regiones como estados regionales a raíz de su importancia como unidades de inversión (Ohmae, 1995). La estrategia regional del trabajo es necesaria en un ambiente donde el capital crea estrategias regionales, y divide a los países dentro de esas regiones mediante amenazas y promesas. La estrategia regional de un salario digno en Asia derriba las divisiones competitivas entre los países asiáticos, ya que presenta una fórmula que permite calcular el salario vital sin comprometer la clasificación competitiva de los países.

La Alianza por un Salario Digno en Asia agrupa a sindicatos, organizaciones de derechos humanos y laborales, ONG de desarrollo, grupos por los derechos de la mujer y especialistas de más de quince países de Asia, Europa y América del Norte. Luego de un extenso debate dentro del movimiento obrero asiático, se acordó una fórmula para calcular el salario digno en Asia, que representa los diferentes entornos políticos y económicos de cada país participante y apoyará las demandas por un salario vital de los trabajadores de la industria del vestido.

Los salarios de los trabajadores de la industria del vestido en los diferentes países asiáticos, en líneas generales, son iguales cuando se los mide en función del poder adquisitivo. Además, las empresas de externalización global pagan aproximadamente los mismos precios a las fábricas proveedoras en Asia: alrededor del 25 por ciento del precio minorista. Estas similitudes hicieron posible el desarrollo de una fórmula general para calcular el salario digno que se puede aplicar en los países asiáticos. Dado que los salarios de los trabajadores de la industria del vestido equivalen a un porcentaje muy pequeño del precio final minorista de la indumentaria (entre el 1 y el 2 por ciento), se pueden lograr aumentos considerables en los salarios sin aumentar los precios minoristas. Se propone un salario digno para los trabajadores asiáticos de la industria del vestido, además de precios justos, lo que permitiría implementar este salario.

La idea de fijar un salario digno se ha gestado dentro de un marco de negociación colectiva industrial a escala mundial en el que se exige un aumento salarial a los trabajadores del sector de producción en la cadena de suministro del vestido de todo el mundo. En este sentido, las reivindicaciones y el proceso del salario digno en Asia son históricos.

Capacidad para obtener satisfacción

El proceso de negociación del salario digno a fin de garantizar salarios decentes para los trabajadores del sector está orientado a las marcas. El poder económico de las marcas y los minoristas se construye a través de la cadena de suministro mundial de la industria del vestido. Si las marcas y los minoristas compartieran una fracción insignificante de sus ganancias, lograrían que millones de trabajadores y familias salieran de su situación de pobreza.

Los especialistas han descubierto que las marcas obligan a las empresas proveedoras a operar por debajo de los costos de producción, lo que repercute desfavorablemente en los salarios. «Las cadenas de valor impulsadas por el comprador son aquellas en las que los grandes minoristas, comerciantes y fabricantes de marca desempeñan un papel fundamental en el establecimiento de redes de producción descentralizadas en una variedad de países exportadores, por lo general ubicados en países en desarrollo. Este patrón de industrialización regido por el comercio ha cobrado popularidad en los sectores de bienes de consumo donde se precisa abundante mano de obra, como los del vestido, el calzado, los juguetes, las artesanías y los productos electrónicos de consumo» (Gereffi y Memedovic, 2003).

Asimismo, los especialistas estudiaron si el comercio se expande o se contrae en respuesta a los aumentos salariales y hallaron que el costo es mínimo. Por otra parte, constataron que la «mayoría de las empresas no deberían hacer ningún tipo de ajuste en sus operaciones comerciales debido a este pequeño aumento en los costos» y demostraron que el efecto en las ganancias sobre las ventas es inferior al 1 por ciento. No existen pruebas de que un aumento salarial haya tenido efectos negativos en el empleo (véase Pollin y otros, 2008).

En la industria mundial del vestido, los compradores globales (o las marcas y los minoristas) tienen gran influencia en la forma en que se organiza la producción, ya que son quienes establecen los precios y determinan cómo se realiza la producción. Estas prácticas afectan de manera directa a la capacidad de los proveedores de pagar un salario vital. Por lo tanto, es fundamental que las propuestas de un salario digno en Asia cuenten con el esfuerzo coordinado de las marcas y los minoristas para abordar el problema de la fijación de precios como el primer paso importante hacia la implementación de un salario vital en la industria del vestido. El salario digno se formula sobre la base de la capacidad de pago de la industria mundial, mientras que las definiciones salariales nacionales se definen a partir de un análisis de los salarios vigentes en el país.

Derecho a un salario mínimo vital

El salario digno en Asia representa la implementación práctica del concepto de salario mínimo vital, el concepto original de la OIT. Aunque el salario mínimo vital es un concepto cualitativo importante, no existe una definición

cuantitativa concreta. La propuesta de un salario digno ofrece una definición cuantitativa del salario mínimo vital para los trabajadores de la industria mundial del vestido. Asimismo, esta propuesta pretende definir y reivindicar el derecho a un salario mínimo vital para los trabajadores de la industria del vestido, así como sentar las bases para la declaración de este derecho.

Esta propuesta conlleva otras ventajas sociales. Ayudará a atenuar la diferencia salarial por razón de género al aumentar el salario mínimo. En el mundo la gran mayoría de trabajadores de la industria del vestido son mujeres. Ellas tienen una representación excesiva entre los trabajadores de salarios bajos, y sus posibilidades de acceder a puestos de salarios más altos es menor que la de los hombres. La propuesta de un SDA eleva el valor del trabajo de las mujeres a un nivel digno y, de este modo, se les demuestra a las trabajadoras que su trabajo vale. En realidad, algunas personas creen que la industria del vestido, una industria manufacturera moderna, ofrece salarios tan bajos porque los trabajadores son predominantemente mujeres (a diferencia, por ejemplo, de la industria automotriz donde los hombres tienen mayor presencia).

Los obreros trabajan horas extras para poder ganar un salario mínimo vital. Las vidas de la familia de los trabajadores, la salud y las necesidades básicas se pierden en el afán por ganar un salario mínimo vital. Una nueva generación de niños que crece sin el cuidado de los padres ni educación conducirá a que haya más trabajo infantil. Sacar a los trabajadores de la pobreza contribuye a la creación de comunidades sostenibles donde las nuevas generaciones puedan tener un futuro mejor.

La propuesta afirma el principio de que la única forma de concretar un salario digno en Asia es mediante los sindicatos. La implementación de un salario digno exige la existencia de un sindicato y no sustituye a la sindicación. En la medida en que la propuesta de un salario digno en Asia sea una estrategia de negociación colectiva, es esencial el derecho al «reconocimiento efectivo de la negociación colectiva»; además, se deben hacer los esfuerzos correspondientes para garantizar el marco legal e institucional necesario para que se ejerza este derecho. En su Informe mundial sobre salarios 2008/2009, la OIT (2008) deja explícito el vínculo entre la negociación colectiva y la fijación de salarios, ya que destaca que «la mayor cobertura de la negociación colectiva garantiza que los salarios evolucionen más en consonancia con el crecimiento económico y contribuye también a reducir la desigualdad salarial». En efecto, la negociación colectiva no es simplemente un medio para lograr varios fines relacionados con el bienestar de los trabajadores, sino un proceso que permite hacer valer y concretar sus derechos, así como ampliar el alcance de estos derechos y de la justicia social. En ese proceso se incluye la reivindicación del derecho a la igualdad de participación en la vida social y en los proyectos de desarrollo humano; la propuesta de un salario digno se puede entender como un mecanismo esencial para garantizar la mejora continua de las condiciones de vida, tal como se prevé en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Salario digno en Asia

Esta propuesta se formuló tras una combinación de procesos de arriba abajo y de abajo hacia arriba. La Alianza por un salario digno en Asia empleó datos de encuestas sobre necesidades que se llevaron a cabo en Bangladesh, China, India, Indonesia y Sri Lanka como punto de partida para la elaboración de la fórmula de un salario digno en Asia. Además, la Alianza comparó el poder adquisitivo de los trabajadores de Asia con el del trabajador más pobre de los países desarrollados, es decir, un trabajador estadounidense con salario mínimo. Se comprobó que el poder adquisitivo de un trabajador asiático de la industria del vestido equivale entre un 20 y un 25 por ciento al del trabajador estadounidense con salario mínimo.

El salario digno en Asia se apoya en normas ampliamente aceptadas, que están institucionalizadas en políticas, leyes y prácticas en vigor en los países asiáticos, así como en cifras de los gobiernos asiáticos y en investigaciones internacionales.

Componentes del salario digno en Asia

El salario se compone de dos categorías: productos alimentarios y productos no alimentarios. Ambas categorías se calculan sin las diferencias internas sutiles, dado que el objetivo es crear una fórmula regional sólida que los sindicatos puedan adaptar posteriormente en diferentes países, según sus necesidades y contextos.

El componente de los productos alimentarios del salario digno se expresa en calorías y no en artículos alimentarios, con el propósito de ofrecer una base común. La cantidad de calorías propuesta en el salario digno en Asia se determinó tras estudiar las recomendaciones sobre la ingestión de calorías en la región de Asia elaboradas por los organismos gubernamentales e intergubernamentales; al mismo tiempo, se definió el umbral de pobreza, el salario vital y el salario mínimo. Los dos problemas destacados que se consideran en el salario digno en Asia son la naturaleza física del trabajo (sedentario, moderado o pesado) y la ingestión de calorías que se considera necesaria según los debates actuales. El trabajo de la industria del vestido se puede describir como aquel que exige fuerza física de moderada a pesada.

En un informe de un seminario llevado a cabo en junio de 1999 la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (CESPAP) expresa que «la ingesta de alimentos per cápita para asegurar la supervivencia, de acuerdo con el umbral de pobreza alimentario, varió entre los países, así como dentro de ellos, de 2.100 a 2.750 calorías diarias por persona»³. Según las estadísticas oficiales de China y un estudio

3. Véase <www.unescap.org/stat/cos11/wgse11/wgse1106.asp> [consulta: 24/02/12].

elaborado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en el año 2000, las necesidades calóricas que marcaban el umbral de pobreza de China eran de 2.400 kilocalorías por día (actualmente son de 2.100 kilocalorías), mientras que la FAO las establece en 1.920 kilocalorías por día.

En la Conferencia del Trabajo de la India, en 1957, la ingesta de calorías se fijó en 2.700 para el salario mínimo de un trabajador adulto (que realizase un trabajo físico de moderado a pesado). Hace poco tiempo, el Gobierno de Indonesia determinó una ingesta de 3.000 calorías para el salario vital de un trabajador industrial (con un trabajo físico de moderado a pesado). La Alianza para un salario digno en Asia decidió que el salario digno no debería conllevar una reducción de las normas estándar de cualquier país. Como en Indonesia el patrón se sitúa en 3.000 calorías, la Alianza acordó adoptar esta cifra como promedio.

Los trabajadores de la industria del vestido de Bangladesh, India, Indonesia y cualquier otra parte del mundo gastan una gran parte de sus ingresos (a menudo, cerca de la mitad) sólo en artículos alimentarios. Por ejemplo, una cifra que, en ocasiones, se cita de modo textual en el ámbito internacional es la de los costos de los alimentos, que ascienden al 60 por ciento en el caso de las personas que viven por debajo del umbral de pobreza (por ejemplo, Estadísticas de pobreza en China, Organización de Encuestas Rurales de la Oficina Nacional de Estadística, China, septiembre de 2004). El Ministerio de Trabajo y Empleo de la India difundió datos de la clase obrera, en junio de 2008, en los que se revela que el porcentaje de los artículos alimentarios correspondió al 47,5 por ciento de los ingresos. En Tailandia se da por sentado que el consumo de alimentos constituye el 60 por ciento del consumo total en los umbrales de pobreza. En un estudio del SDA que considera varios países y se ocupa de la clase trabajadora, se observa que se gasta alrededor del 50 por ciento de los ingresos en alimentos. Por consiguiente, los costos de los productos no alimentarios constituyen la otra mitad de los ingresos; los sindicatos son los que deben evaluar qué comprenden estos costos en los contextos locales. La proporción de 1:1 de los costos de los productos alimentarios y no alimentarios se ha calculado, por lo tanto, según la proporción que existe en la actualidad para la clase obrera de los diferentes países asiáticos fabricantes de indumentaria.

Base familiar

Las definiciones de salario vital incluyen, por lo general, la noción de que el salario de un trabajador debería servir de sustento a más de una persona. En cambio, es posible que las regulaciones del salario mínimo en algunos países lo permitan (como en la India) y en otros no (como en Indonesia). Las organizaciones integrantes de la Alianza por un salario digno en Asia decidieron basar la propuesta del salario digno en una familia. La Alianza estudió

la cantidad de miembros de las familias en los principales países de Asia y sugirió una cifra promedio. La relación entre el perceptor de ingresos y los familiares a su cargo se obtuvo de acuerdo con la cantidad de miembros de las familias de diferentes países. Por ejemplo, el Ministerio de Trabajo de la India calculó, en 2008, que el tamaño promedio de una familia de clase obrera era de 4,46, y el Ministerio de Comercio de China determinó, en 2003, que el tamaño de una familia tipo de China era de 3,38.

A fin de explicar los costos del cuidado infantil, el SDA considera el único ingreso de la familia. La fórmula propuesta está basada en tres unidades de consumo adultas. Dado que un niño consume menos que un adulto, el niño se considera la mitad de una unidad de consumo. Las tres unidades de consumo se pueden configurar de diversas maneras: como una familia de dos adultos y dos niños, un adulto y cuatro niños o tres adultos.

Prestaciones

La cifra del salario digno en Asia no incluye prestaciones como la asistencia médica y la jubilación, entre otras. La cobertura de otras prestaciones por parte de los empleadores no es habitual en la industria y, por consiguiente, no se han incluido en este salario. Por lo tanto, si un empleador brinda alojamiento o almuerzo, la cifra del salario no se reduce. Esto se debe no sólo a que las prestaciones no son algo común, sino también a que los trabajadores deberían tener la opción de cubrir estas necesidades básicas con el salario. El salario digno de Asia es un salario vital mínimo que sirve de sustento tanto al trabajador como a los familiares a su cargo. La cifra del salario digno en Asia es una cifra mínima que debería cubrir los costos básicos, de modo que el trabajador no quede a merced del empleador en lo que a necesidades básicas se refiere.

Horas de trabajo

El salario digno en Asia establece que la semana de trabajo habitual debe tener 48 horas como máximo, y por encima de esa cifra pasarían a ser horas extraordinarias. Incluir en la definición del salario digno en Asia la descripción de una semana de trabajo sin las prestaciones constituye un mensaje claro de que los trabajadores necesitan ganar un salario vital mínimo sin sacrificar otras condiciones de trabajo.

La moneda del salario digno en Asia

La moneda en la que se expresa el salario digno en Asia es la moneda ficticia del Banco Mundial, la paridad de poder adquisitivo (PPA). La razón para

elegir la PPA en lugar de una moneda nacional específica es que, para realizar las comparaciones y para la conversión al salario real, el tipo de cambio no es una medida buena ni adecuada. Los tipos de cambio se determinan según la oferta y la demanda de cada moneda a escala mundial; en otras palabras, de acuerdo con el mercado de divisas. Los tipos de cambio son muy volátiles, fluctúan a diario y no reflejan las condiciones nacionales. La PPA, por otro lado, se basa en el consumo de bienes y servicios por parte de las personas de un país, indica el nivel de vida y, por lo tanto, es una herramienta más apropiada para comparar salarios. La PPA permite comparar el nivel de vida entre países al confrontar el precio de una canasta de bienes y servicios idénticos en las monedas de los dos países.

El sistema de la PPA tiene, sin embargo, algunos puntos débiles. Uno de ellos es que en la definición de la PPA tiende a dominar una canasta de bienes y servicios basada en los hábitos de consumo de los países desarrollados (países compradores). También la PPA manifiesta los hábitos de consumo generales de un país y no se ajusta a la población de la clase obrera. En conclusión, la canasta de bienes definida por la PPA presenta una inclinación hacia los países desarrollados y los hábitos de consumo de la clase media. El segundo punto débil es que la canasta utilizada en el cálculo de la PPA no es la misma que la empleada en el salario digno en Asia. La canasta del salario digno en Asia es una canasta variable que se divide en productos alimentarios y no alimentarios (como un factor del costo de los alimentos) y se basa en los promedios actuales de los gastos en los productos alimentarios y no alimentarios de la clase obrera. El tercer punto débil en la definición de la PPA es que su cálculo se realiza a intervalos prolongados, por lo que no refleja la actualidad. Pese a estos puntos débiles, la PPA es la única medida pertinente y estable que manifiesta el consumo. Si los puntos débiles y las tendencias detalladas se corrigen, se elevará el valor del salario digno en Asia. La fórmula actual del salario digno en Asia sigue siendo un cálculo conservador de un salario vital mínimo.

La fórmula del salario digno en Asia

El salario digno, basado en el costo de los alimentos para una familia donde un adulto consume 3.000 calorías diarias, se calculó en la moneda local para varios países asiáticos. Este salario en moneda local se convirtió a PPA dólares, y el resultado fue una gama comparable de valores en PPA dólares. Posteriormente, las organizaciones integrantes de la Alianza por un Salario Digno en Asia debatieron la gama de valores y acordaron la cifra del salario en PPA dólares para la región. El salario se fijó en 475 PPA dólares a partir del 1.º de enero de 2009, teniendo en cuenta los datos de 2008. En el informe de Asia Floor Wage (AWF, 2009) se explica cómo se definió y calculó el salario con el objetivo de que se convierta en el referente de un salario

vital mínimo para varios países asiáticos. Desde luego, esta cifra de referencia se debe ajustar con regularidad para que represente la subida de precios en el costo de vida (es decir, la inflación). El salario digno en Asia se revisó y actualizó a 540 PPA dólares en 2011.

País	Salario mínimo en moneda local	Factor de conversión PPA para 2009	SDA en dólares PPA en 2011	SDA en moneda local en 2011
Camboya	250.899	2.086,5	540	1.126.735 KHR
China (Schenzhen)	1.500	4,2	540	2.244 CNY
India	5.034	19,2	540	10.368 INR
Indonesia	1.529.150	5.375,9	540	2.902.995 IDR
Sri Lanka	7.900	58,9	540	31.795 LKR

Nota: KHR: riel camboyano; INR: rupia india; IDR: rupia de Indonesia; LKR: rupia de Sri Lanka; CNY: yuan de China.

Implementación

Las organizaciones asiáticas del trabajo que integran la Alianza por un Salario Digno en Asia creen que las marcas deben implementar este salario dado que poseen el poder político y económico en la cadena de suministro mundial, ya que son los principales empleadores en la cadena de subcontratación mundial. De hecho, existen pruebas de que ha ocurrido un cambio estructural en el mercado mundial de la indumentaria, con la aparición de redes empresariales que desplazan los mercados transfronterizos de bienes mediante el principio de plena competencia hacia los mercados internos dentro de las redes empresariales a fin de conseguir contratos de abastecimiento a largo plazo. Es un mercado de contratos en lugar de uno de bienes. Las marcas son responsables de generar los ingresos a través de la participación de las ganancias, dado que se benefician enormemente con el arbitraje salarial y mediante su posición como los principales empleadores de la cadena de subcontratación mundial. Una solución sería que las marcas pagaran un precio justo a los fabricantes asiáticos y colaboraran estrechamente con los sindicatos para garantizar que los trabajadores de la industria del vestido de Asia reciban un salario digno. El costo de producción franco a bordo (FOB) y las ganancias generadas por los compradores se refleja en la fórmula del salario digno en Asia. Se puede desarrollar un mecanismo de precios generalizado si se tiene en cuenta el costo unitario en mano de obra de una prenda de vestir según el salario digno en Asia en función de los costos minorista y franco a bordo. El salario digno en Asia fija el costo mínimo de mano de obra, de modo que los costos FOB se pueden ajustar mediante otros factores y el precio acordado.

La implementación del salario digno en Asia exige que no sólo se respete la libertad de asociación, sino también la de sindicación, dado que el cumplimiento únicamente se puede lograr de manera efectiva si los representantes de sindicatos y trabajadores son parte del proceso. Por consiguiente, el derecho a sindicarse es fundamental para lograr máximos resultados con la Campaña

del Salario Digno en Asia. El salario digno en Asia es posible sólo con la presencia de las luchas dinámicas de los trabajadores. De hecho, el salario digno en Asia hace converger las luchas nacionales en un marco asiático y, por lo tanto, complementa o se suma al poder de negociación en ámbitos nacionales.

Impacto

Desde su presentación en Asia hace poco más de dos años, el 7 de octubre de 2009, la propuesta del salario digno ha cobrado reconocimiento como patrón de comparación creíble para un salario vital en la industria, tanto en el movimiento de trabajadores del vestido como en los debates académicos. El salario digno en Asia se ha convertido en un punto de referencia para los debates sobre salario vital entre especialistas como Richard Anker (2011) y Daniel Vaughan-Whitehead (2010). El foro multilateral Fair Wear Foundation (FWF) lo utilizó como referencia de un salario vital y es un estándar de evaluación para las asociaciones de marcas, como la Asociación para el Trabajo Justo (Fair Labor Association, FLA). El salario digno en Asia fue adoptado por unas pocas marcas como norma estándar de comparación para el análisis salarial; su credibilidad y viabilidad siguen ejerciendo presión. El Consorcio de los Derechos del Trabajador (WRC, por sus siglas en inglés) ha empleado el salario digno en Asia de diferentes maneras en sus análisis y evaluaciones comparativas.

El salario digno en Asia se ha convertido en un factor en las luchas salariales nacionales y sirve para mostrar la brecha que existe entre el salario vital y el salario mínimo nacional, como se ha podido ver en debates y luchas salariales recientes en la industria del vestido en Bangladesh e India. La propuesta del salario digno en Asia ha abierto las puertas para que se inicie un proceso de negociación colectiva a fin de obtener salarios más altos, sin limitarse a los salarios mínimos, en toda la cadena de suministro mundial. Esto se pudo observar en las luchas salariales recientes en Camboya. En China y en Viet Nam se defendió el salario digno a través de las últimas luchas que han elevado los salarios y que han demostrado que el SDA resulta viable. La propuesta del salario digno en Asia ha permitido que se abran espacios de diálogo en los países productores, que se pueden reforzar aún más para lograr la negociación colectiva regional. Sin embargo, todavía queda mucho camino por recorrer, dado que los trabajadores del vestido siguen trabajando y viviendo en la pobreza, mientras las marcas amasan fortunas.

Con miras al futuro

En un informe de Global Union Research Network (GURN) sobre empleo precario se confirma lo que los sindicatos y los obreros experimentan todos los días en la industria del vestido. El informe define el empleo precario como

«trabajo caracterizado por contratos laborales atípicos, con derechos legales y prestaciones sociales limitados o sin ellos, altos niveles de inseguridad laboral, baja estabilidad laboral, bajos salarios y altos riesgos de enfermedades y accidentes de trabajo. Desde el punto de vista de los obreros, el empleo precario está relacionado con un empleo incierto, impredecible y riesgoso». Además, se señala que «el empleo precario es un factor fundamental que contribuye a la aparición de una brecha salarial de género a escala mundial».

En el informe se plantea la siguiente pregunta: «El empleo precario traslada los riesgos sociales de los empleadores y los gobiernos a cada trabajador y su familia, es decir, a aquellos que menos pueden soportarlos: si los costos son tan altos para los empleadores y el Estado, ¿qué nos hace pensar que los trabajadores vulnerables son más capaces de aguantar estos costos? Estos riesgos no sólo afectan a los trabajadores vulnerables, sino también a sus familias y a la sociedad en su conjunto» (Evans y Gibb, 2009).

Los sindicatos integrantes de la Alianza por un Salario Digno en Asia responsabilizan a las marcas por el pago del salario propuesto a los trabajadores de la industria asiática del vestido; y los sindicatos están dispuestos a trabajar con las marcas para garantizar y supervisar el cumplimiento de este salario.

Por ahora, el salario digno en Asia ha alcanzado suficiente credibilidad y legitimidad en todo el mundo. Dicho de manera sencilla, el SDA se ha convertido en un sustituto del salario vital mínimo desde que se presentó al público el 7 de octubre de 2009, en la Jornada Mundial por el Trabajo Decente. Ha logrado que el salario sea un tema central y que la negociación salarial sea una fuente de unidad y solidaridad más allá de las fronteras.

El Dr. Chang Kai de China afirma: «El concepto de salario digno en Asia se debe aceptar y dar a conocer ampliamente»; por su parte, el Dr. Upendra Baxi, un eminente especialista en derechos humanos, manifiesta: «Aplaudo la iniciativa de la Campaña por un Salario Digno en Asia [...] Miren lo que han conseguido. Han logrado crear una fórmula de una idea comparativa entre justicia económica, derechos laborales y derechos humanos. ¿Qué más se necesita como punto de partida?»⁴.

Referencias

- Anker, R. 2011. «Estimating a living wage: A methodological review», Documento de trabajo. Ginebra, OIT.
- AFW (Asia Floor Wage). 2009. *Stitching a Decent Wage Across Borders*, octubre. Disponible en <www.asiafloorwage.org> [consulta: 24/02/12].
- Barrientos, S. 2007. «Global Production Systems and Decent Work», Documento de trabajo núm. 77. Departamento de Integración de Políticas, OIT, Ginebra.

4. Disertaciones ambas en la inauguración internacional de la Campaña del Salario Digno en Asia, Nueva Delhi, 7 de octubre de 2009.

- Evans, J., y Gibb, E. 2009. «Moving from Precarious Employment to Decent Work», Global Union Research Network, Documento de debate núm. 13. GURN, OIT, Ginebra. Disponible en <www.gurn.info/en/discussion-papers/no13-dec09-moving-from-precarious-employment-to-decent-work> [consulta: 24/02/12].
- Gerrefi, G., y Memedovic, O. 2003. «The Global Apparel Value Chain: What Prospects for Upgrading by Developing Countries», ONUDI, Strategic Research and Economics Branch, Viena.
- Heintz, J. 2002. «Low-wage manufacturing exports, job creation, and global income inequalities». Political Economy Research Institute, Documentos de trabajo, Amherst (Estados Unidos).
- La Alianza Global Jus Semper. 2010. *Salarios dignos norte y sur. Desarrollo humano sostenible. Una valoración LISDNYS de Salarios Dignos*. Breviario LISDNYS, junio. Disponible en <www.jussemper.org/Inicio/Recursos/Info.%20econ/Resources/India_Brecha_Salario_Digno.pdf> [consulta: 24/02/12].
- Ohmae, K. 1995. *End of Nation-State: The Rise of Regional Economics*. Nueva York, Harper Collins.
- OIT. 2011. *Tendencias mundiales del empleo 2011: el desafío de la recuperación del empleo*. Ginebra, OIT.
- . 2010. *Informe mundial sobre salarios 2010/2011: políticas salariales en tiempos de crisis*. Santiago de Chile, OIT.
- . 2008. *Informe mundial sobre salarios 2008/2009. Salario mínimo y negociación colectiva: hacia una política salarial coherente*. Ginebra, OIT.
- Patnaik, U. 2007. *The Republic of Hunger and Other Essays*. Nueva Delhi, Three Essays Collective.
- Pollin, R.; Brenner, M.; Luce, S., y Wicks-Lim, J. 2008. *A Measure of Fairness: The Economics of Living Wages and Minimum Wages in the United States*. Ithaca y Londres, Cornell University Press.
- Ramaswamy, K.V. 2003. «Globalization and Industrial Labor Markets in South Asia: Some Aspects of Adjustment in a Less Integrated Region», East West Center Working Papers, Economics Series, núm. 54, abril, Honolulu (Estados Unidos). Disponible en <www.eastwestcenter.org/sites/default/files/private/ECONwp054.pdf> [consulta: 24/02/12].
- Vaughan-Whitehead, D. 2010. *Fair Wages: Strengthening Corporate Social Responsibility*. Cheltenham (Reino Unido) y Northampton (Estados Unidos), Edward Elgar.

Política europea de salario mínimo: un concepto sobre el crecimiento basado en los salarios y sobre los salarios justos en Europa

Thorsten Schulten

Fundación Hans Böckler, Düsseldorf

Salarios mínimos en el proyecto europeo

En febrero de 2012 el Gobierno de Grecia resolvió una reducción radical del 22 por ciento del salario mínimo. Esta decisión se tomó a pesar de la resistencia de los sindicatos y de las asociaciones de empleadores que habían solicitado de manera conjunta mantener el nivel del salario mínimo, tal como se determinara en el acuerdo colectivo nacional (Paphitis y Corder, 2012). No obstante, el Gobierno griego se encontraba bajo la fuerte presión de la denominada *troika*, compuesta por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo (BCE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que insistieron en que era imprescindible una rebaja sustancial del salario mínimo nacional para recomponer la competitividad de la economía griega. En consecuencia, los trabajadores de este país se enfrentan a una decisión que ya fue descrita como «uno de los retrocesos más contundentes infligidos en la Europa moderna en tiempos de paz» (Taylor, 2012).

Lo que ocurrió en Grecia fue sólo la última – al día de hoy – de una serie de intervenciones europeas en los aumentos salariales a nivel nacional. A comienzos de 2011 fue Irlanda el primer país que recortó su salario mínimo por hora en 1 euro, lo que fue equivalente a una reducción del 11,5 por ciento. Fue también la *troika* CE, BCE y FMI la que presionó para el recorte salarial. En consecuencia, el Gobierno irlandés incluyó la reducción del salario mínimo como una gran reforma estructural en su Memorando de política económica y financiera a los acreedores internacionales (FMI, 2010). Cuando en febrero de 2011 un nuevo Gobierno asumió su mandato con la promesa de recomponer el antiguo nivel del salario mínimo, la *troika* aceptó su petición sólo después del anuncio de que se compensaría a los empresarios con una reducción equivalente de los aportes patronales a la seguridad social (FMI, 2011a).

En Portugal el Gobierno negoció como parte de su acuerdo con la *troika* que «habrá incrementos en el salario mínimo sólo si se justifican por las condiciones económicas y se pactan en el contexto de revisiones periódicas de los programas» (FMI, 2011b, pág. 14). Mientras el Gobierno portugués congelaba el salario mínimo por primera vez en décadas, la *troika* se aseguraba *de facto* un poder para vetar eventuales aumentos salariales. Al igual que en Portugal, el Gobierno español decidió, por primera vez desde la introducción del salario mínimo nacional en los años sesenta, suspender el ajuste anual (Carcar, 2011). Además, el BCE envió una carta al Gobierno español en la que exigía la introducción de una nueva forma de *miniempleos* con una retribución inferior al salario mínimo nacional en compensación por la compra de bonos españoles por parte del Banco Central (*El País*, 2011). También se observa desde hace varios años una influencia considerable del FMI en el desarrollo de los salarios mínimos en numerosos países de Europa oriental (Schmidt y Vaughan-Whitehead, 2011).

En el contexto de la reciente crisis económica en Europa, los salarios se han convertido en una cuestión central del proyecto político europeo. A

pesar de que el Tratado de la Unión Europea (UE) excluyó expresamente los salarios de las competencias regulatorias de las instituciones de la UE, ésta influye, cada vez más activamente, tanto en los incrementos del salario nacional como en los sistemas nacionales de fijación de salarios. Con la adopción, en marzo de 2011, del Pacto por el Euro Plus, se ha declarado de manera oficial que los salarios constituyen una de las principales variables de ajuste para los desequilibrios económicos y la competitividad nacional en Europa (Dufresne, 2012, y Janssen, 2011). Tal como lo expresa la Comisión Europea, «las reformas de los mercados laborales y en particular de los mecanismos de fijación de salarios deben asegurar un ajuste eficiente de los costos laborales para facilitar la absorción de los desequilibrios macroeconómicos y para reducir el desempleo». El FMI adoptó la misma óptica y exige darle prioridad a las reformas estructurales del mercado laboral como condición fundamental para la recuperación económica en Europa (Allard y Everaet, 2010).

La intervención europea más directa en las políticas salariales puede observarse en aquellos países que actualmente dependen de créditos internacionales de la CE y del FMI. No obstante, dentro del nuevo marco de la Gobernanza Económica Europea, la vigilancia sistemática de la evolución del salario nacional y las periódicas recomendaciones para la fijación nacional de salarios se convirtieron en un patrón común de la política europea. En consecuencia, la influencia sobre los salarios mínimos es de fundamental importancia al menos por dos motivos (véase, por ejemplo, Groupe d'experts sur le SMIC, 2011). En primer lugar, los salarios mínimos tienen una fuerte proyección sobre la estructura del salario nacional y el grado de dispersión salarial. En segundo término, en muchos países europeos – especialmente, en aquéllos con sistemas de negociación salarial relativamente débiles – los salarios mínimos marcan una tendencia en cuanto a los aumentos salariales en general. Por lo tanto, la Comisión Europea en su reciente Informe macroeconómico (2011a, pág. 23) protestó porque los Estados miembros «han registrado escasos progresos en la reforma de los sistemas de indexación de los salarios y sobre el *salario mínimo*» (destacado del autor).

La política salarial tal como rige en la actualidad a nivel europeo fue muy criticada tanto por motivos sociales como económicos. Para la Confederación Europea de Sindicatos (CES, 2010 y 2011), la actual política de la Unión Europea representa un sustancial ataque a los salarios ya que los costos de la crisis económica recaen exclusivamente sobre la masa de trabajadores europeos. Además, la CES criticó las medidas de la CE porque menoscaban cada vez más la autonomía nacional en la negociación colectiva. Los casos más obvios han sido los acuerdos de rescate entre la troika CE, BCE y FMI y los diferentes gobiernos, mediante los cuales estos últimos fueron presionados por los primeros a dar marcha atrás en acuerdos colectivos ya vigentes. Un incontestable ejemplo lo constituye el recorte legal del salario mínimo acordado de manera colectiva en Grecia.

Además, la CES manifestó que todas las iniciativas europeas concernientes a salarios representan sólo moderados aumentos salariales o congelan o incluso recortan los niveles anteriores. Las consecuencias económicas de dichas políticas salariales restrictivas son problemáticas por muchos motivos¹: en primer lugar, una congelación o un recorte de los salarios mínimos restringe la demanda agregada debido a que los asalariados con bajos sueldos en general tienen un consumo relativamente alto y gastan la mayor parte de sus ingresos. Este efecto es aún más pronunciado en los países en los que el salario mínimo influye en el aumento de los salarios en general. En segundo término, los incrementos restrictivos de salarios son aún peores en un contexto de austeridad, donde se refuerza aún más el estancamiento económico. Por último, una política salarial restrictiva sólo podría mejorar la competitividad nacional si está limitada a algunos países. No obstante, como la UE promueve básicamente los mismos conceptos salariales en toda Europa, se observa una fuerte tendencia hacia la reducción de salarios, lo cual podría conducir a una espiral deflacionaria y a agravar la depresión económica.

Las obvias deficiencias de las actuales políticas laborales europeas exigen una proposición alternativa. Ésta tendría que enfatizar el valor de los salarios para la demanda agregada y así fomentar una estrategia centrada con más énfasis en el aumento salarial, que difiera de los actuales modelos dominantes de crecimiento basado en deudas o en exportaciones. Como se ha comprobado que el feroz incremento en la desigualdad salarial es una de las causas principales de las recientes crisis económicas, la noción básica de un modelo de crecimiento basado en los salarios consiste en que el desarrollo económico sustentable exige un grado de igualdad mucho mayor (Hein, 2011, y Stockhammer, 2011b). Si consideramos este último punto, los salarios mínimos desempeñan un papel crucial ya que pueden influir en la distribución del ingreso tanto entre el capital y la mano de obra como entre diferentes categorías de trabajadores (Herr y Kazandziska, 2011).

Como una alternativa posible a la estrategia de la competencia descendente de los salarios en Europa, la idea de una política de salarios mínimos va ganando cada vez más preponderancia en los últimos años (Schulten, 2008). En esencia, dicha política intenta garantizarles a todos los trabajadores un salario justo mediante la aplicación de criterios equitativos de niveles salariales aplicables en toda Europa. En la práctica, esa política de salario mínimo conllevaría un significativo aumento de los salarios mínimos en algunos países, y por lo tanto, contribuiría a aumentos salariales más generalizados. Sin embargo, antes de analizar ese concepto con mayor detenimiento, es necesario examinar los diferentes sistemas para fijar salarios y también el nivel de los salarios mínimos en Europa.

1. Para una opinión crítica sobre recientes aumentos y políticas salariales véase, por ejemplo, Andini y Cabral, 2012; Busch, 2012; Busch y Hirschel, 2011; Collignon, 2009; Janssen, 2011, y Stockhammer, 2011a.

Diferentes sistemas para fijar salarios mínimos

Todos los países europeos tienen alguna forma de salario mínimo. No obstante, los sistemas nacionales difieren ampliamente con respecto a los niveles, alcance y contexto político e institucional de los salarios mínimos². Hay básicamente dos características principales que pueden ayudar a estructurar los diferentes sistemas de salarios mínimos (cuadro 1). Primero, se debe mencionar el alcance y la aplicación de los salarios mínimos. Mientras algunos países poseen un único salario mínimo, otros lo fijan por sectores u ocupaciones. Luego, ha de señalarse que existen diferencias fundamentales en la forma en que se determinan dichos salarios, que puede ser mediante regulación legal o por medio de convenios colectivos.

Hay una mayoría de países europeos con salarios mínimos nacionales, entre los que se incluyen 20 de los 27 Estados integrantes de la UE y dos países candidatos (Croacia y Turquía). Sólo en unos pocos países el salario mínimo nacional se fija mediante convenios colectivos bipartitos o tripartitos. En la mayoría, es el Estado el que fija por ley el salario mínimo.

En la práctica, sin embargo, los sindicatos por lo general se comprometen intensamente en el proceso de fijación del salario mínimo. La mayoría de los países incluso prevén una participación institucionalizada de sindicatos y empleadores mediante organizaciones nacionales tales como la Comisión sobre los Salarios Bajos (Low Pay Commission) en el Reino Unido o la Comisión Nacional de la Negociación Colectiva en Francia. Por otra parte, la determinación de un salario mínimo legal se constituye, a menudo, en tema de debates públicos y políticos, lo que les otorga a los sindicatos la oportunidad de influir en los aumentos salariales más allá de los canales tradicionales

Cuadro 1. Diferentes sistemas para fijar salarios mínimos en Europa

	Regulación legal	Convenios colectivos
Un único salario mínimo nacional como piso salarial universal	<p><i>Países occidentales:</i> Francia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido</p> <p><i>Países meridionales:</i> España, Malta, Portugal</p> <p><i>Países del Este:</i> Croacia, República Checa, Eslovenia, Hungría, Letonia, Lituania, Rumania, Turquía</p>	<p><i>Acuerdos bipartitos:</i> Bélgica, Estonia, Grecia</p> <p><i>Acuerdos tripartitos:</i> Bulgaria, Eslovaquia, Polonia</p>
Sin piso salarial universal; con salarios mínimos por sector u ocupación	Chipre	<p><i>Países nórdicos:</i> Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia</p> <p><i>Países continentales:</i> Austria, Alemania, Italia, Suiza</p>

Fuente: Elaboración propia.

2. Para estudios más detallados de los diferentes sistemas para fijar salario mínimo en Europa, véanse los aportes de Schulten, Bispinck y Schäfer, 2006, y Vaughan-Whitehead, 2010.

de las negociaciones colectivas. En consecuencia, desde el punto de vista sindical, no se trata de dejarle al Estado la iniciativa de fijar los salarios mínimos legales, sino de ampliar la lucha salarial hacia un ámbito más social.

Además de Bélgica y Grecia (y más recientemente también Estonia), donde los salarios mínimos se establecen mediante un acuerdo colectivo nacional bipartito, en las dos décadas anteriores numerosos países de Europa oriental han desarrollado una tradición de negociar los salarios en el seno de comisiones nacionales tripartitas. No obstante, en estos últimos años tanto a los sindicatos como a las asociaciones empresariales les resulta cada vez más difícil alcanzar acuerdos, de manera tal que es, a menudo, el Estado el que tiene que superar estas trabas mediante la fijación unilateral de un nivel específico de salario mínimo (Schulten, 2009, 2010a, y 2011a). En Hungría el Gobierno populista de derecha incluso decidió que no habrá más consultas a los sindicatos respecto de los ajustes periódicos del salario mínimo (Komiljovics, 2011).

También hay en Europa un significativo grupo de países sin salario mínimo nacional, pero con salarios mínimos por sector u ocupación. En este grupo se encuentran, principalmente, países de la Europa nórdica y continental, a los que se suma Chipre. Este último país constituye casi una excepción ya que es el único que tiene un salario mínimo legal que, sin embargo, se aplica sólo a un grupo de nueve ocupaciones diferentes, entre las que se incluyen guardias de seguridad, porteros, empleados de limpieza y otros (Soumeli, 2011). En el resto de los países de este grupo los salarios mínimos se determinan, exclusivamente, a escala sectorial y por empresa.

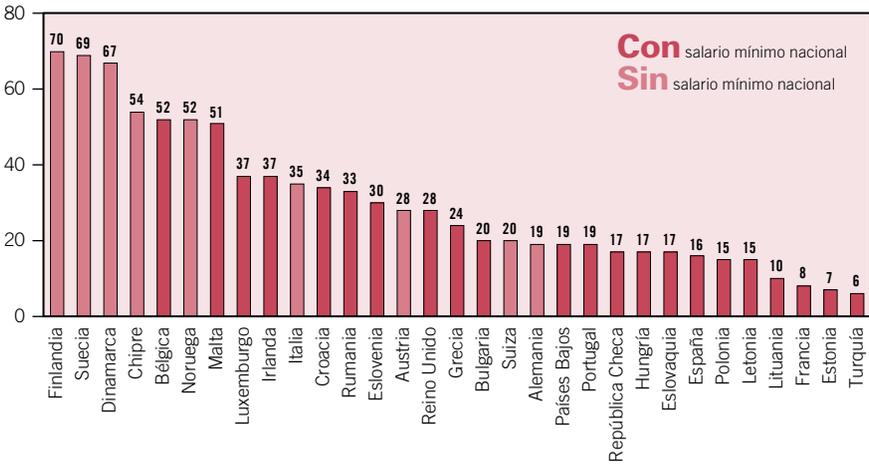
Entre los países que no tienen un salario mínimo legal se encuentran, en particular, aquéllos que todavía tienen una densidad de sindicación bastante alta (gráfico 1). Aquí ha de considerarse su poder organizativo relativamente fuerte, especialmente en el caso de los Estados nórdicos pero también en Austria e Italia, donde los sindicatos se resisten a otorgarle al Estado influencia alguna en el establecimiento de salarios y por lo tanto rechazan la idea de proposiciones de salarios mínimos legales (Eldring y Alsos, en prensa). Se diferencian de los sindicatos de Alemania y Suiza, donde la densidad de sindicación es relativamente baja; la posición de estos sindicatos se ha modificado después de prolongados y controvertidos debates y en la actualidad desarrollan una campaña para la introducción de un salario mínimo legal nacional (USS/SGB, 2011, y Bispinck y Schulten, 2011).

La ventaja de un salario mínimo nacional consiste en que proporciona un piso salarial universal que alcanza a casi todos los trabajadores. En aquellos países que sólo tienen salarios mínimos sectoriales basados en convenios colectivos, su aplicabilidad depende, fundamentalmente, del alcance del convenio colectivo (gráfico 2). En consecuencia, la mayoría de los países sin salario mínimo nacional, como en el caso de los países nórdicos o Austria e Italia, tiene una cobertura relativamente alta del 80 por ciento o más debido a los convenios colectivos, por lo que gran parte de los trabajadores están protegidos por salarios mínimos acordados de manera colectiva. A diferencia de lo

expuesto, en Alemania, Chipre y Suiza la negociación colectiva sólo alcanza al 50 o al 60 por ciento, por lo que una proporción significativa de trabajadores no está protegida por salario mínimo alguno. Esto explica las motivaciones por las que los sindicatos alemanes, chipriotas y suizos se manifiestan a favor de la implementación de un salario mínimo legal nacional.

En muchos países la regulación de un salario mínimo legal y las negociaciones colectivas conforman un sistema complementario. El Estado fija un piso

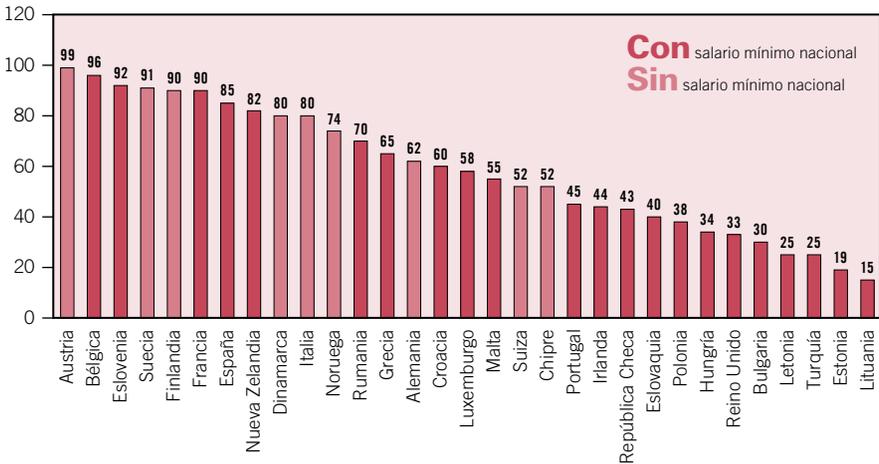
Gráfico 1. Densidad de sindicación y salarios mínimos nacionales en Europa a finales de la primera década de 2000



Nota: Densidad neta de sindicación: trabajadores organizados en porcentaje sobre el total de trabajadores (según las más recientes cifras disponibles).

Fuente: Base de datos del ICTWSS (versión 3.0); para Croacia, Nestić y Rasic Bākarić (2010).

Gráfico 2. Cobertura de los convenios colectivos y salarios mínimos nacionales en Europa a finales de la primera década de 2000



Nota: Asalariados cubiertos por los convenios colectivos en porcentaje sobre el total de trabajadores (según las más recientes cifras disponibles).

Fuente: Base de datos del ICTWSS (versión 3.0); para Croacia, Nestić y Rasic Bākarić (2010).

salarial general por encima del cual los sindicatos obtienen mayores salarios mínimos mediante convenios colectivos a escala sectorial. No existen pruebas que demuestren que la existencia de un salario mínimo nacional debilite la negociación colectiva o ejerza una presión a la baja en el nivel salarial acordado colectivamente. En muchos países, como Francia y Reino Unido, sucede lo contrario: los incrementos de las remuneraciones mínimas nacionales generan un factor de presión para las negociaciones colectivas (Groupe d'experts sur le SMIC, 2011); además, en países con negociaciones colectivas débiles, como, por ejemplo, en los Estados bálticos, para muchísimos trabajadores la remuneración mínima nacional constituye la única forma de regulación colectiva de salarios.

Por último, también hay países sin salarios mínimos legales que precisan en cierta medida de una regulación estatal. Como el grado de protección del salario mínimo depende del alcance de las negociaciones colectivas, el Estado las generaliza mediante la extensión de la cobertura de las negociaciones colectivas (por ejemplo, en Alemania, Finlandia, Noruega o Suiza) o de formas más indirectas de apoyo legal como en Austria e Italia (Schulten, 2010b).

Niveles de los salarios mínimos en Europa

Hay al menos tres métodos para comparar los niveles de salarios mínimos en Europa. El primero consiste en contrastar el valor actual del salario mínimo según una moneda común, por ejemplo, el euro. El problema con esta forma de comparación reside en que siempre se incluyen efectos estadísticos distorsionadores como resultado de evoluciones en el tipo de cambio. Además, el valor actual de un salario mínimo contiene poca información sobre su valor real para los trabajadores en un determinado contexto socioeconómico. Una segunda forma de comparar los salarios mínimos en Europa es, por lo tanto, calcularlos según los niveles de poder de compra (NPC), que reflejan los diferentes niveles de precios y costo de vida en diferentes países. Por último, un tercer método consiste en comparar los valores relativos de los salarios mínimos con respecto al promedio nacional o salarios medios. Este último método brinda información acerca del nivel real de protección del salario mínimo y la ubicación de quienes perciben el salario mínimo dentro del rango nacional de salarios mínimos.

La comparación de los niveles de salario mínimo puede hacerse por hora o por mes. Las Bases de datos de salario mínimo de EUROSTAT y la OCDE sólo brindan información sobre salarios mínimos mensuales. A diferencia de estos dos organismos, la Base de datos de salario mínimo del Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) también contiene información sobre los salarios mínimos por hora³. Como muchos países (por ejemplo,

3. Para una comparación de las diferentes bases de datos de salarios mínimos véase Schulten, 2009.

Bélgica y Países Bajos) sólo fijaron una tasa de salario mínimo mensual, la tasa horaria se volvió a calcular sobre pautas de tiempo trabajado acordadas de manera colectiva.

Salarios mínimos en euros

Con respecto al nivel actual de los salarios mínimos nacionales calculados en euros, se observan tres grupos de países (gráficos 3 y 4). El primer grupo con los mayores salarios mínimos está conformado sólo por países de Europa occidental como los países del Benelux, Francia, Irlanda y Reino Unido. El mayor salario mínimo nacional, a un promedio de 10,41 euros por hora, es, de modo evidente, el que se paga en Luxemburgo. En los otros países el salario mínimo por hora varía entre 9,33 euros en Francia y 8,65 en Irlanda. Algo más abajo figura el Reino Unido, con un promedio mínimo por hora de 7,01 euros. Este último valor se debe, principalmente, a los efectos de la tasa cambiaria, ya que en los últimos años la libra esterlina tuvo una devaluación significativa respecto del euro. Sin esa devaluación el salario mínimo nacional del Reino Unido habría mantenido un nivel similar al de los otros países de Europa occidental.

En el segundo grupo, donde el salario mínimo por hora oscila entre los 2 y los 4,50 euros, encontramos fundamentalmente países de Europa meridional como España, Grecia, Malta y Portugal, junto a Croacia, Eslovenia y Polonia. El tercer grupo, con salarios mínimos inferiores a 2 euros, incluye exclusivamente a países de Europa central y oriental como Rumania y Bulgaria, los más rezagados (en ambos el salario mínimo es todavía inferior a 1 euro).

Como, en principio, los salarios mínimos nacionales deberían alcanzar a todos los trabajadores, muchos países han establecido algunas excepciones. Éstas son válidas, especialmente, para los trabajadores más jóvenes, quienes acceden a su primer empleo, y los aprendices, para quienes se ha establecido una especie de tasa de salario mínimo joven por debajo del salario mínimo adulto. Algunos pocos países como Luxemburgo también tienen un segundo salario mínimo para trabajadores cualificados con un nivel algo superior al salario mínimo general.

Para aquellos países que no poseen salarios mínimos nacionales, sino sólo sectoriales, no hay datos disponibles para establecer comparaciones. No obstante, se han realizado estudios que muestran que en los países nórdicos los salarios más bajos logrados mediante negociaciones colectivas son, por lo general, más elevados que los salarios mínimos nacionales del resto de los países europeos (Eldring y Alsos, en prensa). Mediante amplios convenios colectivos, en Alemania se lograron salarios mínimos sectoriales para once ramas de trabajadores que fluctúan entre 7 y 13 euros por hora. Aproximadamente, el 13 por ciento de todas las categorías salariales en los convenios colectivos

alemanes aún se encuentran por debajo del umbral de 8,50 euros por hora que exigen actualmente los sindicatos de ese país como salario mínimo legal nacional (Bispinck y Schulten, 2011). En algunos casos, el salario por hora en Alemania está incluso por debajo de 6 o 5 euros (Schulten, 2011b).

También en Austria se presenta el problema de salarios mínimos relativamente bajos, producto de negociaciones colectivas. En 2007 la organización de empleadores junto con el sindicato más importante lograron un acuerdo por el que ninguna categoría salarial en los convenios colectivos debería estar por debajo de los 1.000 euros mensuales, que corresponde a un salario por hora de, aproximadamente, 6 euros (Hermann y Schulten, 2007). No obstante, hasta ahora, este convenio nunca se puso en práctica. En Suiza los sindicatos se enfrentan al problema de la escasa cobertura de los convenios colectivos, que llevó a que alrededor del 10 por ciento de los trabajadores ganen menos de 22 francos suizos por hora, que es el monto que exigen los sindicatos suizos para el nuevo salario mínimo nacional legal (USS/SGB, 2011). Por último, en Chipre el salario mínimo legal para algunas pocas ocupaciones está estancado ahora en 855 euros mensuales, que equivalen a una remuneración por hora trabajada de aproximadamente 5 euros.

Salarios mínimos en niveles de poder adquisitivo

Para determinar el valor real de los salarios mínimos se debe hacer una comparación internacional sobre la base de las pautas de poder adquisitivo que reflejan los diferentes niveles de precios en diferentes países. El gráfico 4 muestra datos para el mismo grupo de países que se basan en los niveles de poder adquisitivo de la UE (EPA-UE): a primera vista es evidente que las diferencias entre países son mucho menos pronunciadas. Si se mide según el EPA-UE, la relación entre el salario mínimo menor y el mayor desciende de 1:13 a cerca de 1:6.

Niveles relativos de salarios mínimos

Además de compararse según el diferente nivel adquisitivo de los salarios mínimos, la importancia real de la protección que brinda el salario mínimo puede medirse por su valor relativo, es decir, el salario mínimo nacional en relación a la estructura nacional de salarios. Ésta puede determinarse mediante el llamado índice de Kaitz, o sea, el nivel relativo de salario mínimo medido como proporción ya sea del salario nacional medio o del promedio nacional. Si se consideran los salarios medios, expresión estadística para un salario medio donde el 50 por ciento de la fuerza laboral gana más y el otro 50 por ciento gana menos, la diferencia en los niveles relativos de salario mínimo contiene más de 30 puntos porcentuales (véase el cuadro 2). El nivel

Gráfico 3. Salarios nacionales mínimos en Europa, enero de 2012 (por hora, en euros)

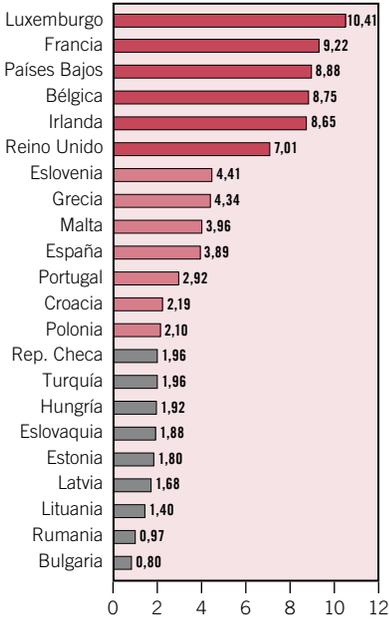
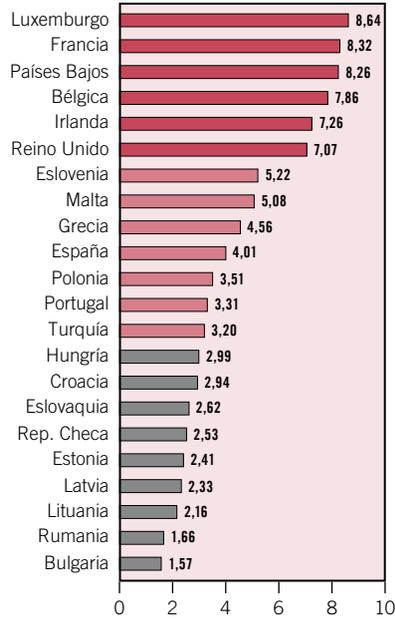


Gráfico 4. Salarios mínimos nacionales en Europa, enero de 2012 (por hora, en EPA)



Fuente: Base de datos del salario mínimo del WSI (2012).

mayor, con cerca del 66 por ciento, se puede hallar en Turquía, seguido por Francia con el 60 por ciento y un pequeño grupo de países con un nivel relativo de salario mínimo de más del 50 por ciento, entre los que se encuentran Bélgica, Eslovenia, Irlanda, Letonia y Portugal. En la mayoría de los países los niveles relativos de salarios mínimos varían entre el 40 y el 50 por ciento de los salarios medios. En el límite inferior está la República Checa con un nivel relativo muy bajo de sólo el 35 por ciento del salario medio.

Si se analizan los salarios promedio, el mayor nivel relativo de salario mínimo puede observarse en Francia (48 por ciento) y Eslovenia (47 por ciento), seguido de unos pocos países con más del 40 por ciento. En la mayoría de los países el valor relativo de las remuneraciones mínimas varía entre el 30 y el 40 por ciento del salario promedio, y nuevamente encontramos que la República Checa se encuentra en el límite inferior de la tabla con sólo el 29 por ciento. Para los países que no tienen una remuneración mínima nacional no hay datos para poder establecer comparaciones. Sin embargo, en algunos estudios se indica que los salarios más bajos acordados colectivamente en los países nórdicos están, por lo general, muy por encima del 70 por ciento del salario medio o del 60 por ciento de la remuneración promedio (Hansen y Andersen, 2007, y Eldring y Alsos, en prensa). En cambio, algunos de los salarios pactados colectivamente en Alemania están aún muy por debajo del 30 por ciento del salario medio y promedio (Schulten, 2011b).

Cuadro 2. Salarios mínimos en porcentaje de salarios medios y promedios

	Medio		Promedio
Turquía	66	Francia	48
Francia	60	Eslovenia	47
Eslovenia	58	Bélgica	45
Portugal	56	Irlanda	44
Letonia	54	Países Bajos	42
Bélgica	52	Letonia	40
Irlanda	52	Portugal	39
Grecia	49	Reino Unido	38
Hungría	47	Lituania	37
Países Bajos	47	Polonia	37
Reino Unido	46	Eslovaquia	36
Lituania	45	Hungría	35
Polonia	45	Luxemburgo	35
Eslovaquia	45	España	35
España	44	Turquía	35
Rumania	44	Estonia	34
Luxemburgo	43	Grecia	33
Estonia	41	Rumania	30
Rep. Checa	35	Rep. Checa	29

Fuente: OCDE. Disponible en <<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIN2AVE>> [consulta: 23/03/12].

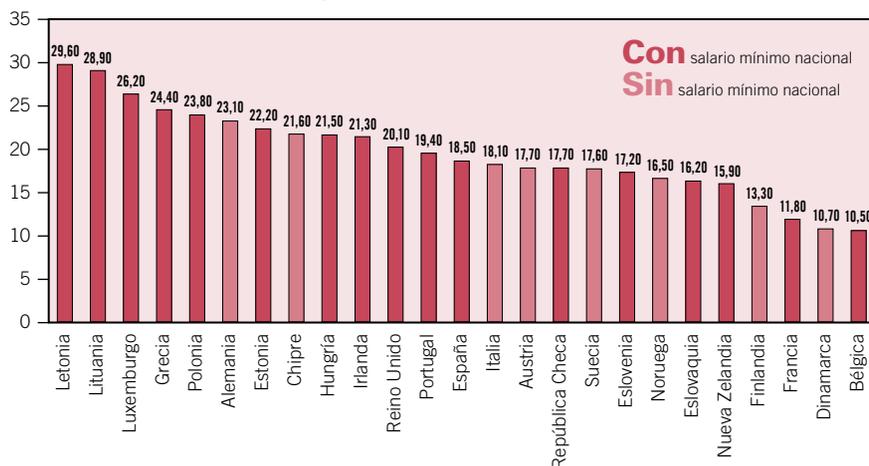
En general, los valores relativos de salarios mínimos muestran claramente que en la mayoría de los países estos salarios se fijan a un nivel bajo. En todos los países se encuentran por debajo del umbral salarial más bajo que estipulan la OCDE y otras organizaciones internacionales, o sea, dos tercios de la remuneración media. Si se utilizan los difundidos límites de pobreza, que alcanzan el 60 por ciento del ingreso medio o el 50 por ciento del promedio, debe señalarse que en algunos países los salarios mínimos incluso determinan «salarios de pobreza» (Comisión Europea, 2011b).

Sector de bajos salarios en Europa

A pesar de la existencia de diferentes sistemas para fijar la remuneración mínima, en todos los países europeos se observa un importante sector de bajos salarios (George, 2011). Según la definición internacional tipo de salario mínimo – un salario dos tercios por debajo del salario nacional medio –, en Europa dicho sector varía del 10,5 por ciento del total de asalariados en Bélgica al 29,6 por ciento en Letonia (gráfico 5). No parece haber una relación manifiesta entre la dimensión del sector de bajos salarios y cada particular sistema nacional para fijar las remuneraciones. Entre los países con un sector de bajos salarios relativamente pequeño se observan tanto aquéllos con un salario mínimo nacional (por ejemplo, Bélgica y Francia) como otros

con salarios mínimos únicamente por sector (por ejemplo, Dinamarca y Finlandia). Entre los que tienen un considerable sector de bajos salarios de más del 20 por ciento de los trabajadores aparecen, fundamentalmente, los que tienen un salario mínimo nacional, pero también países como Alemania y Chipre.

Gráfico 5. Proporción de trabajadores con bajos salarios y salarios mínimos nacionales en Europa, 2007



Nota: Trabajadores con una remuneración de 2/3 por debajo del salario nacional medio en porcentaje del total de trabajadores.

Fuente: Estadística sobre ingreso y condiciones de vida (UE SILC, por sus siglas en inglés), Base de datos universal (UDB, por sus siglas en inglés), 2007 (versión de 4 de agosto de 2010), citado en George (2011).

El concepto de una política europea de salarios mínimos

Aunque todos los países europeos tienen alguna forma de salario mínimo, en muchos casos éstos se fijan a un nivel bastante bajo y no evitan la existencia de un significativo sector de bajos salarios. En consecuencia, el concepto de una política europea de salarios mínimos se funda en la noción básica de desarrollar un enfoque coordinado de políticas europeas para asegurarse de que en todo el continente los trabajadores perciban salarios equitativos. La discusión acerca de salarios equitativos tiene una larga tradición, y muchos países reconocen el derecho a percibir un salario justo tal como lo fijan diversos convenios en el ámbito internacional, regional o nacional (Ofek-Ghendler, 2009). En Europa el «derecho a una remuneración suficiente», que debería otorgarles a todos los trabajadores un «un nivel de vida decoroso», fue reconocido por primera vez en la Carta Social Europea del Consejo de Europa de 1961 (Lörcher, 2006). Para poder poner en práctica la idea de un salario justo, durante los años setenta el Consejo de Europa acordó una definición según la cual todo trabajador debería percibir un salario bruto que no esté por

debajo del 68 por ciento del salario bruto promedio en los respectivos países. Durante la década de 1990 el Consejo de Europa cambió su punto de vista, pasando del salario bruto al salario neto, y ha elaborado un nuevo umbral que determina que un salario neto justo debe alcanzar al menos el 60 por ciento del salario neto nacional promedio.

El Consejo de Europa evalúa periódicamente la adhesión a la Carta Social Europea, evaluación que incluye un análisis de la adhesión al derecho a una remuneración justa empleando el umbral del 60 por ciento. Según la última evaluación realizada en 2010, había sólo cinco países europeos que cumplían con los criterios de un salario justo (cuadro 3). Entre ellos sólo dos presentaban un salario mínimo nacional (Francia y Malta), más tres países escandinavos: Dinamarca, Noruega y Suecia. En cuanto a los Países Bajos, el Consejo de Europa consideró que el salario mínimo nacional cumplía con los criterios de una remuneración justa, pero criticó los salarios incluso mucho más bajos al salario mínimo que son abonados a los trabajadores más jóvenes. Con respecto a otros países, como, por ejemplo España, Portugal, Reino Unido y algunos países de Europa oriental, el Consejo de Europa estimó que el salario mínimo nacional está muy por debajo del umbral de la remuneración justa. La no adhesión al derecho a un salario justo también se observó en Alemania e Italia, que no tienen salario mínimo nacional.

Dado el nivel generalmente bajo de los salarios mínimos nacionales, en muchos países europeos los sindicatos exigieron aumentos más sustanciales para que el salario mínimo constituyera, efectivamente, un salario digno, o sea, un salario que permita un nivel socioeconómico básico (Schulten, 2009, 2010b, y 2011a). En la segunda mitad de la pasada década los sindicatos de algunos países como España, Polonia, Portugal o Rumania alcanzaron incluso acuerdos con sus respectivos gobiernos para lograr aumentos sustanciales durante un determinado número de años. Usualmente, estos acuerdos incluían alguna cifra meta para una remuneración mínima, que debía ser del 50 por ciento del salario nacional promedio. En el caso de España incluso se hacía referencia explícita al umbral del salario justo estipulado por la Carta Social Europea (Banyuls, Cano y Aguado, 2010). Sin embargo, durante la reciente crisis la mayoría de los países interrumpieron sus políticas de incrementos de los niveles de salarios mínimos existentes (Schulten, 2012). La única excepción fue Eslovenia, donde en 2010 el mínimo nacional se elevó en más del 30 por ciento para así ubicarse muy por encima del nivel de subsistencia esloveno (Lukić, 2011).

En el marco de estas batallas nacionales a favor de salarios mínimos, en estos últimos años la idea de una política coordinada de salarios mínimos europeos recibió cada vez mayor atención (Schulten, 2008; Vaughan-Whitehead, 2010, y Eldring y Alsos, en prensa). Algunos destacados dirigentes de la UE, como el Primer Ministro de Luxemburgo Jean-Claude Juncker y el ex presidente de la Comisión Europea Jacques Delors, reclamaron una política europea de salarios mínimos por la que todo trabajador

Cuadro 3. Conclusión del Consejo de Europa sobre la adhesión por país al «derecho a una remuneración justa» (artículo 4) de la Carta Social Europea, 2010

En conformidad	Sin completa conformidad	Sin conclusiones por información insuficiente
Dinamarca, Francia, Malta, Noruega, Suecia	Alemania, Eslovaquia, Eslovenia, España, Italia, Lituania, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Rumania	Austria, Bélgica, Finlandia, Grecia, Irlanda

Fuente: Consejo de Europa, 2010.

debería percibir un salario digno. No obstante, el debate a escala de la UE ya se remonta a los años noventa con la adopción en 1989 de la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores. En este documento se estipula que se les abonará a «los trabajadores una remuneración equitativa, es decir, que sea suficiente para proporcionarles un nivel de vida digno». En 1993 la Comisión Europea publicó su punto de vista sobre un salario equitativo donde se exigía que «los Estados miembros deberían adoptar medidas apropiadas para garantizar la protección del derecho a una retribución equitativa». También destacaba que «el problema de los bajos salarios se plantea en todos los Estados miembros» y que «la persistencia de niveles salariales muy bajos plantea problemas de equidad y de cohesión social, que podrían ser perjudiciales para la eficacia económica a largo plazo» (Comisión Europea, 1993). Como respuesta a las actividades de la Comisión, el Parlamento Europeo exigió directivas europeas más vinculantes con respecto a las remuneraciones mínimas nacionales y alentó a los Estados miembros a «establecer un salario mínimo que equivalga a una determinada proporción del salario promedio nacional» (Parlamento Europeo, 1993).

Más recientemente, el Parlamento Europeo retomó la discusión en 2007 cuando subrayó que en muchos países de la UE «el salario mínimo se fija a un nivel muy bajo o inferior al nivel de subsistencia» (ídem, 2007, pág. 469). En 2008 el Parlamento Europeo pidió al Consejo «que acuerde *un objetivo europeo de regímenes de ingreso mínimo* [...] por lo menos igual al 60 por ciento del ingreso nacional equivalente mediano» (ídem, 2008, destacado del autor). Por otra parte, en 2010 añadió que «cualquier trabajador debe poder subsistir con dignidad [y] que el salario de subsistencia [debe ser] siempre superior al umbral de pobreza». Además, afirmó que «la Comisión debería estudiar el impacto que tendría en cada Estado miembro una iniciativa legislativa suya sobre el establecimiento de un salario mínimo a escala europea; propone, en particular, que este estudio abarque los aspectos de la diferencia entre la renta mínima adecuada y el salario mínimo en cada Estado miembro» (ídem, 2010). Por último, en 2011 el Parlamento Europeo confirmó que la existencia de trabajadores pobres en Europa debería ser resuelta «mediante niveles salariales en general y niveles de salario mínimo en particular, ya sea regulados por la legislación o por convenios colectivos, para que se asegure un patrón de vida digno» (ídem, 2011).

Aunque la idea de una política europea de salario mínimo ya había recibido gran apoyo en las esferas políticas, el tema causó una fuerte controversia en el movimiento sindical europeo (Schulten, 2008, y Furåker y Bengtsson, 2011). Aunque en muchos países europeos los sindicatos son, en gran parte, favorables a esta política (por ejemplo, Vande Keybus, 2012), los sindicatos de los países escandinavos e italianos, con una fuerte tradición de autonomía en las negociaciones colectivas casi sin interferencia del Estado, tienen un punto de vista más escéptico. Debido a que el alcance de los convenios colectivos en esos países es aún muy alto, los sindicatos se oponen a cualquier forma de intervención legal sobre los salarios mínimos. Además, los sindicatos de los países nórdicos temen que cualquier disposición europea sobre las remuneraciones mínimas ejerza una presión hacia la baja sobre sus niveles salariales relativamente altos.

No obstante, una política europea de salario mínimo no se refiere ni a un sueldo mínimo único ni a una armonización de políticas de fijación de salarios mínimos nacionales. Tampoco significa que todos los países deban introducir un salario mínimo legal nacional. Según la proposición del Partido de los Socialistas Europeos (PSE), tiene que ver más con un Pacto Europeo sobre Salarios, que debería estipular «que los Estados miembros de la UE aseguren que todos los trabajadores y asalariados perciban un sueldo superior al umbral de pobreza, ya sea mediante negociaciones colectivas o por ley, y que a la vez se garantice que las prácticas y tradiciones nacionales y la autonomía de los interlocutores sociales se respeten y compatibilicen» (PSE, 2010). En la práctica, conllevaría a que la UE defina una meta o norma europea para los salarios mínimos nacionales que represente un determinado porcentaje del promedio nacional o de los salarios medios. La puesta en práctica de una política de salarios mínimos europeos podría convertirse en un caso clásico del método abierto de coordinación (MAC), según el cual se definen objetivos y plazos específicos en el ámbito europeo que luego tienen que implementarse en los ámbitos nacionales a través de las instituciones y procedimientos habituales (Schulten, 2008). Independientemente del hecho de que los salarios mínimos se fijen por ley o por convenios colectivos, una política europea de salarios mínimos proveería una manera de garantizar que todos los trabajadores europeos reciban un salario digno.

Después de largos y acalorados debates, la Confederación Europea de Sindicatos (CES, 2012) hizo finalmente una proposición razonable por la que en todos los países europeos con salarios mínimos nacionales los niveles deberían ser al menos del 50 por ciento del promedio nacional y del 60 por ciento del salario nacional medio. Para muchos de estos países la puesta en práctica de esa meta comportaría aumentos sustanciales de sus niveles salariales mínimos nacionales. De esta manera, una política europea de salarios mínimos podría ser una alternativa válida a la actual política de la UE de nivelación descendente de salarios, y tendría, a su vez, efectos positivos en el campo social y económico.

- Mediante el estrechamiento del rango nacional de los salarios desde abajo se lograría una distribución más igualitaria del ingreso entre los diferentes grupos de trabajadores (incluso reduciendo la brecha salarial entre varones y mujeres).
- También contribuiría a fortalecer la evolución global de los salarios para estabilizar e incluso incrementar el componente salarial.
- Ayudaría a combatir la pobreza y relevaría al Estado del pago de prestaciones sociales.
- Colaboraría en estabilizar o aumentar la demanda privada, ya que los trabajadores con bajos salarios invierten la mayor parte de sus ingresos extras en el consumo.
- Reforzaría la función de los salarios como ancla nominal del nivel de precios para así evitar la deflación.

En resumen, una política europea de salarios mínimos contribuiría de manera fundamental al desarrollo de un modelo más sustentable de crecimiento basado en salarios en Europa. También sería una expresión concreta de la idea de una Europa social y legitimaría el proceso de integración europeo. Sin embargo, la aplicación de esa política de salarios mínimos exige un movimiento social europeo que presione para que esta cuestión integre la agenda política en ese continente. Parece que, en este sentido, los sindicatos y las otras fuerzas sociales aún tienen un largo camino por recorrer.

Referencias

- Allard, C., y Everaet, L. 2010. *Lifting Euro Area Growth: Priorities for Structural Reforms and Governance*, Fondo Monetario Internacional, IMF Staff Position Note SPN/10/19, noviembre.
- Andini, C., y Cabral, R. 2012. «Further Austerity and Wage Cuts Will Worsen the Euro Crisis», en *IZA Documento de orientación*, núm. 37.
- Banyuls, J.; Cano, E., y Aguado, E. 2010. *Minimum wage systems and changing industrial relations in Europe: National Report Spain*. Universidad de Valencia, Valencia, septiembre. Disponible en: <<http://research.mbs.ac.uk/european-employment/Portals/0/docs/spanishreport.pdf>> [consulta: 20/03/12].
- Bispinck, R., y Schulten, T. 2011. «Trade Union Responses to Precarious Employment in Germany», WSI Documento de debate, núm. 178, diciembre. Düsseldorf. Disponible en: <www.boeckler.de/pdf/p_wsi_disp_178.pdf> [consulta: 20/03/12].
- Busch, K. 2012. *Scheitert der Euro? Strukturprobleme und Politikversagen bringen Europa an den Abgrund*, Friedrich Ebert Stiftung (FES), febrero. Berlín, FES. Disponible en: <<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/08871.pdf>> [consulta: 21/03/12].

- , y Hirschel, D. 2011. *Europe at the Crossroads. Ways Out of the Crisis*. Friedrich Ebert Stiftung (FES), International Policy Analysis. Berlín, FES.
- Carcar, S. 2011. «El gobierno congela el salario mínimo, por primera vez desde que se creó», *El País*, 12 de diciembre.
- CES (Confederación Europea de Sindicatos). 2012. *Solidarity in the crisis and beyond: Towards a coordinated European trade union approach to tackling social dumping*, Discussion Note to the ETUC Winter School, Copenhagen, 7 y 8 de febrero de 2012. Disponible en: <www.etuc.org/IMG/pdf/ETUC_Winter_School_-_Discussion_note_FINAL.pdf> [consulta: 21/03/12].
- . 2011. *Resolution on European Economic Governance*, adoptada por el Comité Ejecutivo, Bruselas, 8 de marzo. Disponible en: <www.etuc.org/IMG/pdf/Resolution-on-European-Economic-Governance-EN.pdf> [consulta: 21/03/12].
- . 2010. *Defending the autonomy of collective bargaining in Europe*, resolución adoptada en el Comité Ejecutivo el 1 y 2 de diciembre. Disponible en: <www.etuc.org/IMG/pdf/Resolution-EN-Defending-autonomy-collective-bargaining.pdf> [consulta: 21/03/12].
- Collignon, S. 2009. «Wage developments in Euroland or: the Failure of the Macroeconomic Dialogue», Sant'Anna School of Advanced Studies, Pisa (Italia), y Centro Europa Ricerche, Roma, marzo. Disponible en: <www.stefancollignon.de/PDF/WagedevelopmentsinEuroland34.pdf> [consulta: 21/03/12].
- Comisión Europea. 2011a. *Informe macroeconómico a la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento 2012*, Bruselas, 23 de noviembre, COM (2011) 815 final, vol. 3/5, anexo II. Disponible en: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/11/st17/st17229-ad02.es11.pdf>> [consulta: 21/03/12].
- . 2011b. *Employment and Social Developments in Europe 2011*. Bruselas. UE.
- . 1993. *Dictamen de la Comisión sobre una retribución equitativa*, COM (93) 388 final, Bruselas, 1 de septiembre. Disponible en: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1993:0388:FIN:ES:PDF>> [consulta: 25/03/12].
- Consejo de Europa. 2010. Carta Social Europea, Conclusión 2010 del Comité Europeo de Derechos Sociales (Estrasburgo, Consejo de Europa). Disponible en: <www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/conclusions/conclusionsyear_FR.asp?> [consulta: 21/03/12].
- Dufresne, A. 2012. Le consensus de Berlin, *Le Monde diplomatique* (París), núm. 2, febrero, págs. 9-10.
- El País*. 2011. «ECB asked Spain for wages cuts in return for bond purchases», *El País.com*, Madrid, 7 de diciembre. Disponible en: <http://elpais.com/elpais/2011/12/07/inenglish/1323238849_850210.html> [consulta: 20/03/12].
- Eldring, L., y Alsos, K. En prensa. «Lovfestet minstelønn: Norden og Europa», *FAFO-Rapport*.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) 2011a. *Irlanda*. Informe sobre el país, FMI núm. 11/109, mayo. Disponible en: <www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11109.pdf> [consulta: 21/03/12].

- . 2011b. *Portugal: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding*, 17 de mayo. Disponible en: <www.imf.org/external/np/loi/2011/prt/051711.pdf> [consulta: 21/03/12].
- . 2010. *Irlanda: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding*, 3 de diciembre. Disponible en: <www.imf.org/external/np/loi/2010/irl/120310.pdf> [consulta: 21/03/12].
- Furåker, B., y Bengtsson, M. 2011. *On the road to transnational cooperation? Results from a survey among European trade unions*. Ponencia presentada ante el Congreso Europeo de Relaciones Industriales (IREC), 1 y 2 de septiembre, Barcelona.
- George, R. 2011. «Niedriglohn und Geschlecht im europäischen Vergleich», *WSI-Mitteilungen*, vol. 64, núm. 19, págs. 548-556.
- Groupe d'experts sur le SMIC. 2011. *Salair Minimum Interprofessionnel de Croissance*, Informe del grupo de expertos ante la Comisión Nacional sobre Convenios Colectivos, diciembre. Disponible en: <<http://www.tresor.economie.gouv.fr/File/332756>> [consulta: 25/03/12].
- Hansen, B., y Andersen, S. K. 2007. «Mindsteløn i Europa», *FAOS Forskningsnotater*, núm. 88, octubre. Disponible en: <http://faos.ku.dk/pdf/forskningsnotater/forskningsnotater_2007/fnotat88.pdf> [consulta: 21/03/12].
- Hein, E. 2011. «Redistribution, global imbalances and the financial and economic crisis – the case for a Keynesian New Deal», *International Journal of Labour Research*, vol. 3, núm. 1, págs. 51-73.
- Hermann, C., y Schulten, T. 2007. «Mindestlohn statt Kombilohn», *WISO – Wirtschafts- und Sozialpolitische Zeitschrift*, núm. 30, págs. 133-151.
- Herr, H., y Kazandziska, M. 2011. «Principles of Minimum Wage Policy – Economics, Institutions and Recommendations», Documento de trabajo, núm. 11, Global Labour University.
- Janssen, R. 2011. «European Economic Governance: The Next Big Hold Up On Wages», *Global Labour Column*, núm. 45, enero. Disponible en: <www.global-labour-university.org/fileadmin/GLU_Column/papers/no_45_Janssen.pdf> [consulta: 21/03/12].
- Komiljovics, M. 2011. «Hungary: Government to stop consulting unions on minimum wage», en *EIROonline*. Disponible en: <www.eurofound.europa.eu/eiro/2011/07/articles/hu1107021i.htm> [consulta: 21/03/12].
- Lörcher, K. 2006. «Das Recht auf angemessenes Arbeitsentgelt nach der Europäischen Sozialcharta», en G. Sterkel, T. Schulten y J. Wiedemuth (directores): *Mindestlöhne gegen Lohndumping. Rahmenbedingungen – Erfahrungen – Strategien*. Hamburgo, VSA, págs. 216-226.
- Lukić, G. 2011. *Annual Review 2010 on Labour Relations and Social Dialogue in South East Europe: Slovenia*. Belgrado, Friedrich Ebert Stiftung (FES). Disponible en: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/07876.pdf>> [consulta: 21/03/12].
- Nestić, D., y Rasic Bākarić, I. 2010. *Minimum wage systems and changing industrial relations: National Report Croatia*. Zagreb, septiembre. Disponible en: <<http://research.mbs.ac.uk/european-employment/Portals/0/docs/CroatianReport.pdf>> [consulta: 21/03/12].

- Ofek-Ghendler, H. 2009. «Globalization and Social Justice: The Right to Minimum Wage», *Law & Ethics of Human Rights*, vol. 3, núm. 2, págs. 266-300.
- Paphitis, N., y Corder, M. 2012. «Greek Unions, Employers' Associations Reject Demands For Private-Sector Wage Cuts», en *Huffingtonpost.com*, 3 de febrero.
- Parlamento Europeo. 2011. *European Platform against poverty and social exclusion*. Resolución adoptada el 15 de noviembre (2011/2052(INI)).
- . 2010. *Sobre el papel de la renta mínima en la lucha contra la pobreza y la promoción de una sociedad integradora en Europa*. Resolución adoptada el 20 de octubre (2010/2039(INI)).
- . 2008. *Promoción de la inclusión social y la lucha contra la pobreza, incluida la pobreza infantil, en la Unión Europea*. Resolución adoptada el 9 de octubre (2008/2034(INI)).
- . 2007. *Social reality stocktaking*. Resolución adoptada el 15 de noviembre (2007/2104(INI)).
- . 1993. *Informe de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales sobre la propuesta de Directiva de la Comisión sobre una remuneración equitativa*, (SEC) (91) 211, 18 de febrero, Documento de sesión del Parlamento Europeo DOC-DE\RR\2222423, PE 202.744/final.
- PSE (Partido de los Socialistas Europeos) 2010. *A European Employment and Social Progress Pact for fair growth*. Documento de orientación adoptado por el Congreso del PSE, Varsovia, 2 de diciembre.
- Schmidt, V., y Vaughan-Whitehead, D. (directores). 2011. *The Impact of the Crisis on Wages in South-East Europe*. Budapest, OIT.
- Schulzen, T. 2012. «WSI-Mindestlohnbericht 2012 Schwache Mindestlohnentwicklung unter staatlicher Austeritätspolitik», *WSI-Mitteilungen*, vol. 65, núm. 2.
- . 2011a. «WSI-Mindestlohnbericht 2011 – Mindestlöhne unter Krisendruck», *WSI-Mitteilungen*, vol. 62, núm. 3, págs. 131-137.
- . 2011b. «Niedriglöhne in Deutschland. Ursachen, soziale Folgen und Alternativen», en G. Wallraff, F. Bsirske y F.-J. Möllenberg (directores): *Leben ohne Mindestlohn - Arm wegen Arbeit*. Hamburgo, VSA, págs. 68-81.
- . 2010a. «WSI-Mindestlohnbericht 2010 – Unterschiedliche Strategien in der Krise», en *WSI-Mitteilungen*, vol. 62, núm. 3, págs. 152-160.
- . 2010b. «Perspektiven des gewerkschaftlichen Kerngeschäfts: Zur Reichweite der Tarifpolitik in Europa», *Aus Politik und Zeitgeschichte*, núm. 13, págs. 36-40.
- . 2009. «WSI-Mindestlohnbericht 2009», *WSI-Mitteilungen*, vol. 62, núm. 3, págs. 150-157.
- . 2008. «Towards a European Minimum Wage Policy? Fair Wages and Social Europe», *European Journal of Industrial Relations*, vol. 14, núm. 4, págs. 421-439.
- ; Bispinck, R., y Schäfer, C. (directores). 2006. *Minimum wages in Europe*. Bruselas, ETUI, Departamento Educación del Instituto Sindical Europeo para la Investigación, Educación, Salud y Seguridad.
- Soumeli, E. 2011. «Cyprus: Ministry announces further minimum wages increases», *EIROOnline*, julio. Disponible en: <www.eurofound.europa.eu/ciro/2011/05/articles/cy1105029i.htm> [consulta: 21/03/12].

- Stockhammer, E. 2011a. «Peripheral Europe's Debt and German Wages. The Role of Wage Policy in the Euro Area», en *Research on Money and Finance*. Documento de debate núm. 29.
- . 2011b. «Crecimiento basado en los salarios: introducción», *Boletín Internacional de Investigación Sindical*, vol. 3, núm. 2, págs. 183-207.
- Taylor, P. 2012. «Europe left torn between outrage and anxiety on Greece», en *Reuters.com*, 13 de febrero.
- USS/SGB (Unión Sindical Suiza). 2011. *Mindestlöhne. Situation und Handlungsbedarf*. Informe del grupo de expertos del SGB sobre salarios mínimos. Berna, USS/SGB.
- Vande Keybus, L. 2012. «Minimum Wages in Europe: a Strategy against Wage-Dumping Policies?», *Global Labour Column*, núm. 86. Disponible en: <www.global-labour-university.org/fileadmin/GLU_Column/papers/no_86_Keybus.pdf> [consulta: 21/03/12].
- Vaughan-Whitehead, D. (director). 2010. *The Minimum wage Revisited in the Enlarged EU*. Edward Elgar, Cheltenham.

¿A qué nivel los países deberían fijar los salarios mínimos?

Patrick Belser

Oficina Internacional del Trabajo (OIT)

Kristen Sobeck

Oficina Internacional del Trabajo (OIT)

Los autores desean expresar su agradecimiento a Frank Hoffer y a Pierre Laliberté por sus comentarios de gran ayuda. Las opiniones expresadas en este artículo pertenecen a sus autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la Organización Internacional del Trabajo.

Introducción

¿A qué nivel deberían los países fijar los salarios mínimos reglamentarios? Sorprendentemente, los textos académicos ofrecen escasa información sobre este interrogante que si bien es simple, no deja de ser fundamental. En un análisis integral de la documentación existente, se pone al descubierto que la mayoría de las investigaciones abordan en forma exclusiva el impacto de los cambios marginales en los niveles de salario mínimo (véase, por ejemplo, Neumark y Wascher, 2008). Por un lado, en una gran variedad de estudios se analizaron los posibles efectos adversos de los cambios marginales en la cantidad de empleo asalariado en la economía formal e informal. Por otro lado, en un número creciente de artículos se registró el alcance de los beneficios de los cambios marginales en cuanto a la reducción del salario bajo y la desigualdad. Todos estos estudios siguen alimentando un interminable debate entre los economistas acerca de si los salarios mínimos son convenientes.

Sin embargo, al parecer, los encargados de formular políticas han tomado una decisión hace mucho tiempo. De acuerdo con el Informe mundial sobre salarios 2008/2009 de la OIT, los salarios mínimos se aplican, de una forma u otra, de manera casi universal en más del 90 por ciento de los países del mundo (OIT, 2008, pág. 36). En todos estos países, la primera pregunta que los encargados de formular políticas deben hacerse no es si se debería adoptar un salario mínimo, sino cómo se debería aplicar y en qué nivel se debería fijar. En el presente artículo se analizan algunos indicadores a los que se puede acceder de forma relativamente fácil y que se pueden utilizar para fijar salarios mínimos a un nivel adecuado, teniendo en cuenta las características específicas del país. La metodología no contiene demasiada econometría sofisticada ni amplía la frontera de la modelación matemática, sino que intenta ser un aporte a una pregunta práctica sobre la base del trabajo previo realizado en la OIT (incluidos OIT, 1992; Starr, 1993; Eyraud y Saget, 2005; Marinakis y Velasco, 2006; Belser y Rani, 2010; Vaughan-Whitehead, 2010, y Lee y McCann, 2011a).

En el artículo se reconoce que la determinación del nivel de salario mínimo es un asunto delicado que deben resolver los gobiernos después de haber consultado con los interlocutores sociales y, en el mejor de los casos, mediante la negociación con ellos. De este modo, los indicadores estadísticos sólo representan puntos de partida o de referencia que se pueden usar en las consultas. En última instancia, depende de los accionistas nacionales que acepten una o más tasas según la carga que atribuyan a los diferentes objetivos sociales y económicos. De hecho, no existe un nivel de salario mínimo ideal. El objetivo de los indicadores estadísticos no es reemplazar el tripartismo ni la negociación colectiva, sino informar a los gobiernos y a los interlocutores sociales sobre los diferentes aspectos que demuestran que es probable que los beneficios de un salario mínimo superen a los costos.

En la primera parte de este artículo se proponen algunas consideraciones preliminares que se desarrollan en torno a la pregunta de cómo se deberían

aplicar las políticas de salario mínimo. Se analiza, en especial, el papel de los interlocutores sociales, la estructura de los salarios mínimos, su cobertura y las consecuencias de la diferencia salarial por razón de género, la definición de lo que se considera un salario y las estrategias de ejecución. En la segunda parte del artículo se ahonda en el interrogante del nivel de salarios mínimos comenzando con un análisis de los criterios mencionados en el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), de la OIT, y así también se realiza una crítica de las ventajas y desventajas de la fijación de un salario mínimo. En la tercera parte se proponen algunos indicadores operativos, que incluyen el cálculo de un salario vital mínimo, la proporción del mínimo con respecto a la media o la mediana de los salarios y los cálculos del impacto en los gastos salariales y el nivel de precios.

Algunas consideraciones preliminares

¿Qué significa exactamente un salario mínimo? Desde el punto de vista legal, el salario mínimo «representa el nivel de remuneración por debajo del cual no se puede descender ni de hecho ni de derecho, cualesquiera que sean la modalidad de remuneración o la calificación del trabajador; [...] es el salario que en cada país tiene fuerza de ley y es aplicable bajo pena de sanciones penales u otras apropiadas»¹. De acuerdo con el Convenio núm. 131, el objetivo principal de este salario mínimo es brindar «protección a los trabajadores contra remuneraciones indebidamente bajas». En otras palabras, a través del salario mínimo se pretende fijar un piso para la distribución de salarios a fin de que ningún trabajador reciba un salario inferior a éste conforme con la ley.

El papel de los interlocutores sociales

¿Quién debe fijar el salario mínimo? En el Convenio núm. 131 se sugiere que la fijación de salarios mínimos debe realizarse con la participación de los gobiernos, los interlocutores sociales y los expertos independientes. Cuando se crea el sistema de salarios mínimos, «se dispondrá también que participen directamente» los siguientes actores a la hora de aplicar este sistema:

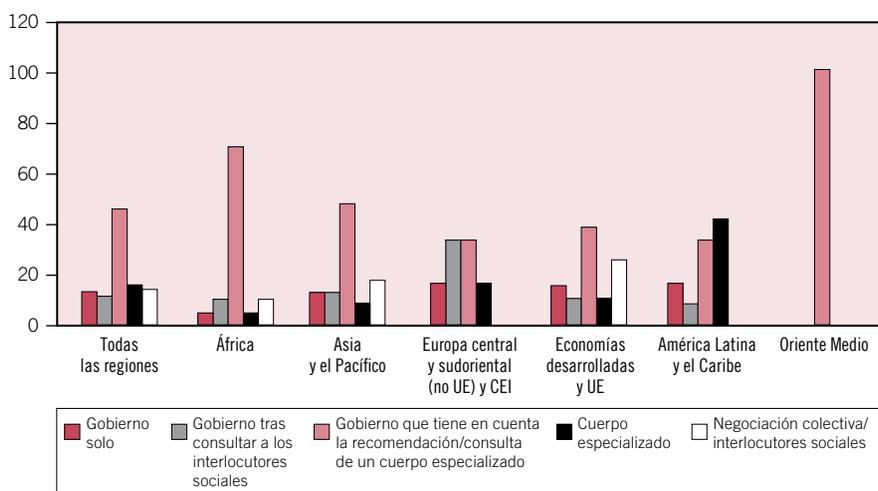
- a) en pie de igualdad, los representantes de las organizaciones interesadas de empleadores y de trabajadores, o, si no existiesen dichas organizaciones, los representantes de los empleadores y de los trabajadores interesados;

1. OIT, 1992, pág. 12; citado en las conclusiones de la Reunión de expertos del Consejo de Administración en su 168.ª reunión, Ginebra, febrero-marzo de 1967. Los salarios mínimos fijados por los convenios colectivos establecidos por las autoridades públicas se incluyen en esta definición.

- b) las personas de reconocida competencia para representar los intereses generales del país y que hayan sido nombradas previa consulta exhaustiva con las organizaciones representativas de trabajadores y de empleadores interesadas, cuando tales organizaciones existan y cuando tales consultas estén de acuerdo con la legislación o la práctica nacionales.

Si bien muchos países parecen haber conformado comisiones de salarios mínimos nacionales, el mecanismo real para la fijación de salarios mínimos, por lo general, varía de un país a otro. En el Convenio núm. 131 se establece que la fijación de salarios mínimos se debe lograr mediante legislación, decisiones de una autoridad competente, decisiones de consejos o juntas de salarios, decisiones de tribunales de trabajo u otros análogos o, simplemente, a través de medidas que confieran fuerza de ley a las disposiciones de los contratos colectivos². Sin embargo, independientemente del sistema que se elija, los gobiernos no deben tomar las decisiones por separado, sino junto con los representantes de las organizaciones de empleadores y trabajadores. El diálogo social sobre salarios mínimos favorece el consenso y la participación democrática entre los principales intervinientes y alienta la buena gobernanza. De la misma manera, evita que se realicen ajustes caprichosos o cambios inesperados en el sistema, lo que puede perturbar la actividad económica. A fin de que el diálogo social tenga buenos resultados, es preciso que los interlocutores sociales y los encargados de formular políticas dispongan de manera oportuna de los análisis y los datos relevantes de la oficina

Gráfico 1. Salarios mínimos y diálogo social (porcentuales)



Fuente: Base de datos sobre las legislaciones de las condiciones de trabajo y empleo de la OIT (2010b).

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

nacional de estadística u otras fuentes académicas. Por lo tanto, se deben destinar recursos suficientes a la recopilación de datos estadísticos y de otra información importante.

En la información proveniente de la base de datos sobre las legislaciones de las condiciones de trabajo y empleo de la OIT (véase <www.ilo.org/dyn/travail>), que se analiza en el Informe sobre legislaciones de las condiciones de trabajo de 2010 (OIT, 2010b), se puede observar que en el 13 por ciento de los países los gobiernos fijan los salarios mínimos de manera independiente, sin realizar consultas previas. En la mayoría de los países los gobiernos toman decisiones, ya sea después de consultar con un cuerpo tripartito especializado o de seguir sus recomendaciones, como la Comisión sobre los Salarios Bajos (Low Pay Commission) en el Reino Unido o el Consejo de Salarios Mínimos en la República de Corea (45 por ciento), o bien tras una consulta directa con los interlocutores sociales, como sucede en el Brasil (11 por ciento). Sólo en algunos casos (16 por ciento) se transfiere de manera exclusiva el poder de la toma de decisiones a algún cuerpo especializado. La OIT también considera salario mínimo al piso salarial que se acuerda mediante negociación colectiva sin la intervención del Estado, pero cuyo cumplimiento obligatorio queda en manos de las autoridades públicas (como sucede en el 14 por ciento de los países). Es de lamentar que con estos salarios por lo general no se logra cubrir a los trabajadores vulnerables de los sectores donde la figura del interlocutor social no existe o es débil.

La importancia de la sencillez

En el mundo, aproximadamente el 90 por ciento de todos los países cuentan con algún procedimiento para la fijación de salarios mínimos (OIT, 2008). Sin embargo, una característica sobresaliente es la impresionante diversidad. Algunos países implementan salarios mínimos nacionales relativamente sencillos. Se trata de pisos salariales que engloban a toda la economía y que se aplican a todos los trabajadores, con algunas posibles variaciones por región o categorías amplias de trabajadores (en particular, los trabajadores jóvenes u otros grupos, como los trabajadores domésticos). Un ejemplo de ello es el salario mínimo nacional del Reino Unido o el salario mínimo interprofesional de crecimiento (SMIC) en Francia. Otro ejemplo es el salario mínimo federal de los Estados Unidos, que en 2007 cumplió 75 años de vigencia. Del mismo modo, existe una variedad de países en desarrollo que dependen de este sistema bastante sencillo, como el Brasil (un nivel nacional), China (un nivel por provincia) y la mayor parte de África occidental francófona.

Por otra parte, existen unos pocos países que implementaron sistemas más complejos de salarios mínimos por sector u ocupación. Los sistemas en los que las autoridades públicas determinan varias tasas de salario mínimo para las distintas actividades económicas u ocupaciones suelen ser más

frecuentes en los países en desarrollo. Estas políticas de salario mínimo a menudo se implementaron a fin de compensar por la falta negociaciones colectivas en algunos sectores. Por ejemplo, en Sudáfrica el Gobierno fija salarios mínimos a través de las llamadas determinaciones sectoriales en áreas con una población activa caracterizada por la vulnerabilidad y la imposibilidad de afiliarse a un sindicato. Desde 2002 se incluyen a los trabajadores domésticos y los trabajadores rurales; estas categorías comprenden a algunos de los trabajadores más pobres y con los salarios más bajos en la economía. En un número bastante importante de países de África, Asia y América Latina existen sistemas similares de salarios mínimos obligatorios que se determinan por sector u ocupación.

Si bien ambos sistemas son legales y dependen en gran medida de las elecciones históricas en cada país, en el Informe mundial sobre salarios 2008/2009 de la OIT (2008) se considera que es preferible conservar el mecanismo institucional de fijación de salarios mínimos lo más simple posible (se realiza una recomendación similar en Cunningham, 2007). De hecho, los mecanismos sencillos son más fáciles de comunicar y de difundir entre el público en general. Por lo tanto, incluso si se fijan tasas específicas para cada sector, es conveniente mantener un rango controlable de tasas. Además, cabe recordar que las tasas específicas por sector se pensaron en principio como la segunda mejor opción temporaria que se debía suprimir una vez que se implementara la negociación colectiva (véase Starr, 1993). Por lo tanto, es aconsejable crear un sistema descentralizado de juntas o comisiones de salarios con la participación de los representantes de trabajadores y los empleadores de cada sector. Sin embargo, cuando estas juntas o comisiones fijan demasiadas tasas, lograr la coordinación y la coherencia dentro de esos sistemas puede llegar a ser un verdadero desafío, y el sistema termina por desalentar más que fomentar la negociación colectiva. De este modo, se convierte en una situación permanente en lugar de una segunda mejor opción temporaria.

También surgen retos en la coordinación cuando los países tienen salarios mínimos por región, sector u ocupación. Si las distintas juntas regionales de salarios no están de acuerdo con los criterios para la fijación del salario mínimo, existe el riesgo de que trabajadores de categorías similares de otras provincias del mismo país reciban un salario real muy diferente. Esto puede generar tensión entre las diferentes regiones, ya que puede afectar la competitividad relativa entre las regiones y hasta desencadenar grandes flujos de migración internos. Por ejemplo, en la India el Congreso Nacional de Sindicatos (INTUC, por sus siglas en inglés) consideró en 2007 que una mejor coordinación evitaría el desplazamiento de las industrias de un estado a otro, lo que generaría una carrera a la baja al momento de atraer la inversión nacional y extranjera.

Otra complicación aparece cuando los diferentes aspectos de protección social, como pensiones, pagos por discapacidad o prestaciones por maternidad, están vinculados con el nivel de salarios mínimos. En la práctica, esto

significa que la jubilación y otros beneficios se ajustarán al alza cuando el salario mínimo aumente. Si bien esta medida puede ser útil para mantener el poder adquisitivo de los jubilados más pobres, en la práctica algunas veces ha impedido que los gobiernos aumenten los salarios mínimos por temor a generar efectos adversos en el presupuesto de la seguridad social y, por lo tanto, haga perder la eficacia de la política de salario mínimo. Marinakis y Velasco (2006, pág. 13), por ejemplo, señalan que en la década de 1980 la caída real del salario mínimo en la Argentina y el Brasil tenía como finalidad primordial la reducción del déficit fiscal a costa de una caída de las prestaciones sociales.

La cobertura y la diferencia salarial por razón de género

La representación excesiva de las mujeres en los trabajos con salarios bajos parece ser una característica universal de los mercados laborales. Además, el hecho de que las mujeres sean mayoría en los empleos de salario bajo incide de manera negativa en la brecha que existe entre los hombres y las mujeres en cuanto al salario promedio (OIT, 2010). En algunos países este hecho se debe, en parte, a la situación desfavorable de las mujeres en lo que respecta a las oportunidades educativas, lo que se traduce en un nivel inferior de cualificación y productividad. Se trata de una realidad que exige medidas políticas que permitan mejorar la educación y la cualificación (o empleabilidad) de la mujer. Al mismo tiempo, en muchos lugares la diferencia salarial por razón de género se ha atenuado con lentitud, a pesar de la creciente alineación en los logros educativos y la experiencia laboral entre los hombres y las mujeres, lo que señala el hecho de que siguen existiendo prácticas discriminatorias salariales hacia las mujeres.

A fin de potenciar el efecto de los salarios mínimos en la igualdad de género la cobertura adquiere una importancia trascendental, ya que los trabajos y los sectores donde las mujeres son mayoría no suelen contar con el amparo de las leyes de salario mínimo. Cuando los salarios mínimos se fijan por sector u ocupación, los trabajos o sectores donde predominan las mujeres son, a menudo, los que menos probabilidades tienen de contar con cobertura. Sin embargo, incluso en los casos en que se aplican salarios mínimos nacionales, se suelen promulgar leyes a favor de tasas salariales más bajas en actividades en las que prevalecen las mujeres. El prototipo es el caso de los trabajadores domésticos, que suelen recibir salarios inferiores al mínimo o que quedan fuera del amparo de las leyes laborales existentes porque trabajan en hogares privados en vez de en lugares de trabajo más convencionales, como fábricas u oficinas. El nuevo Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), pretende garantizar la igualdad de trato en el futuro. Desde marzo de 2011 en Chile los trabajadores domésticos

tienen derecho a percibir el mismo salario mínimo nacional que los demás trabajadores; este logro se alcanzó a través del aumento progresivo de la tasa salarial del trabajador doméstico, que en un principio se había fijado en el 75 por ciento de la tasa general.

En otros casos, aun ante la presencia de la negociación colectiva, puede ocurrir que las mujeres se beneficien a partir de la imposición de un salario mínimo reglamentario. Por ejemplo, en Finlandia se demostró que la representación excesiva de mujeres en los contratos colectivos con salarios inferiores contribuía significativamente a la diferencia salarial por razón de género (Laine, 2008). Además, en 2005, si bien el alcance de la negociación colectiva en Austria fue de casi el 99 por ciento, la diferencia salarial por razón de género alcanzó el 31 por ciento en el decil más bajo de las ganancias. Esto se atribuyó en parte a las tasas mínimas diferenciales en los contratos de negociación colectiva sectorial; las tasas de salario mínimo en los sectores donde predominaban las mujeres eran sistemáticamente más bajas que aquéllas de los sectores donde los hombres eran mayoría (Rubery y Grimshaw, 2011). En 2009 los interlocutores sociales en Austria negociaron un salario mínimo intersectorial que, de por sí, apuntaba a los sectores con salarios más bajos donde sobresalían las mujeres. Aunque el salario mínimo intersectorial no era reglamentario, se esperaba que el acuerdo redujera la brecha entre las ganancias de los varones y las mujeres en el futuro.

¿Qué aspectos constituyen el salario?

El término salario se refiere a «la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que este último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar» (Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95), artículo 1). En principio, el salario se refiere al salario bruto antes de la deducción de impuestos, los aportes a la seguridad social y otras deducciones reglamentarias y, por lo tanto, difiere del concepto de salario neto. El salario también difiere de los costos totales de mano de obra del empleador, que, además de los salarios, incluyen los aportes a la seguridad social, los planes de pensión o los costos de formación profesional.

¿Qué componentes del paquete salarial se tienen en cuenta para calcular el salario mínimo? En general, los pagos de incentivos (comisiones, propinas con método centralizado o pago a destajo) se tienen en cuenta para calcular el cumplimiento del salario mínimo. Esto significa que el cumplimiento del salario mínimo se determina a partir del sueldo básico y, por ejemplo, las propinas con método centralizado. Sin embargo, las prestaciones y las primas por las horas de trabajo extras o no estándar no están incluidas, dado que

no se debería obligar a los trabajadores a trabajar horas extras para percibir el salario mínimo. Las propinas que el cliente paga directamente al trabajador, por lo general, se excluyen. En principio, un trabajador debe tener derecho a percibir un salario mínimo por cada hora de trabajo real, promediada por el período de referencia de pago normal de los trabajadores hasta un máximo de un mes. Por ejemplo, a fin de mes todos los trabajadores, incluidos los trabajadores domésticos y los que trabajan a destajo, deben recibir el salario mínimo sin importar la tarifa a destajo ni la cantidad producida (véase el informe de la Low Pay Commission, 1998).

Una pregunta que surge con frecuencia tiene que ver con la posibilidad del pago de los salarios en especie. En el Convenio núm. 95 se reconoce que diversas prestaciones en especie pueden ser usuales o convenientes en determinados sectores u ocupaciones y se considera que este método de pago está permitido cuando está autorizado a escala nacional. Sin embargo, el pago de salarios en especie sólo puede ser un complemento del pago en efectivo y, por lo tanto, debe ser parcial. Asimismo, en el Convenio se establece que queda prohibido el pago del salario en forma de bebidas alcohólicas o drogas. Otras de las condiciones establecen que las prestaciones en especie son para el beneficio personal del trabajador y que el valor atribuido a estas prestaciones sea justo y razonable. Asimismo el dinero en efectivo y los beneficios en especie son ligeramente diferentes, como se observa en el Sistema de Cuentas Nacionales (OCDE y otros, 1993): los ingresos en especie pueden llegar a generar menos satisfacción que los ingresos en efectivo, porque los empleados no pueden elegir cómo gastarlos. Algunos de los bienes o servicios que reciben los empleados pueden ser del tipo o la calidad que éste, normalmente, no compraría (*ibid.*, párrafo 7.38).

Ejecución

Al igual que los criterios para la fijación del salario mínimo, las medidas para garantizar su cumplimiento son también esenciales. Tal como sucede con otros aspectos de la legislación laboral, rara vez se cumple con los salarios mínimos de manera natural. Incluso en la situación más optimista, sería poco realista suponer que el cumplimiento completo se puede lograr rápidamente en cualquier país. Sin embargo, se pueden tomar medidas que incrementen de manera considerable el índice de cumplimiento. En primer lugar, será más fácil hacer cumplir los sistemas sencillos que se pueden dar a conocer de forma simple a los trabajadores, los empleadores y la sociedad civil. Las investigaciones de la OIT han demostrado que los trabajadores que conocen sus derechos tienen más posibilidades de recibir el salario que les corresponde (Lee y McCann, 2011b). Incluso en la economía informal, un estándar salarial muy conocido puede tener un efecto positivo, ya que cambia las expectativas de los empleadores y trabajadores: el denominado efecto faro

(para conocer un análisis reciente sobre este efecto en el Brasil, véase Boeri, Garibaldi y Ribeiro, 2010).

En segundo lugar, el cumplimiento depende de las probabilidades de que los servicios de inspección laboral visiten las empresas y del grado de las sanciones en caso de incumplimiento (Squire y Suthiwart-Narueput, 1997). Por lo tanto, las estrategias de inspección laboral y el marco legal desempeñan un papel fundamental. De esta manera, es importante el papel de los interlocutores sociales a la hora de garantizar el cumplimiento de las leyes laborales. Las organizaciones de empleadores y los sindicatos pueden presionar a los empleadores que pagan un salario por debajo del mínimo y, a su vez, la presión social de los compañeros también puede desalentar las prácticas abusivas por parte de los empleadores. En tercer lugar, también es esencial la coherencia de las políticas. Si los programas tales como los planes nacionales de garantía de empleo pagan el salario mínimo, se puede reducir efectivamente la oferta de mano de obra a las empresas que pagan un salario por debajo del mínimo, lo que generaría más posibilidades de que la normativa sobre el salario mínimo se cumpla (véase el artículo de Rani y Belser en el presente número). Si se desea considerar un análisis más completo de retos y soluciones creativas que incluyen el uso de la contratación pública o el etiquetado social y hasta los problemas de implementación véase Benassi (2011).

Un enfoque equilibrado para la fijación de salarios mínimos

Criterios para la fijación de salarios mínimos

Aquí nos concentraremos en el principal interrogante planteado en este artículo: ¿a qué nivel se deberían fijar los salarios mínimos? Ninguna de las normas laborales internacionales de la OIT brinda una fórmula matemática. En el artículo 3 del Convenio núm. 131 se afirma:

Entre los elementos que deben tenerse en cuenta para determinar el nivel de los salarios mínimos deberían incluirse, en la medida en que sea posible y apropiado, de acuerdo con la práctica y las condiciones nacionales, los siguientes: *a)* las necesidades de los trabajadores y de sus familias habida cuenta del nivel general de salarios en el país, del costo de vida, de las prestaciones de seguridad social y del nivel de vida relativo de otros grupos sociales; *b)* los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo.

Estos mismos criterios se mencionan en la Recomendación sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 135), sin proporcionar mayores detalles.

Cabe destacar que estos criterios son bastante abstractos, pero transmiten el mensaje de que las autoridades nacionales encargadas de la fijación de salarios mínimos deberían lograr un equilibrio entre las preocupaciones sociales y económicas (Starr, 1993). No se especifica la interpretación exacta ni la importancia relativa de cada uno de estos criterios. En realidad, los criterios anteriores no pretenden brindar respuestas definitivas y contundentes al interrogante sobre cómo se debe calcular un nivel adecuado de salario mínimo. El peso relativo conferido a los diferentes elementos es subjetivo (OIT, 1992).

Momento oportuno y criterios para el ajuste de los salarios mínimos

Los salarios mínimos se diferencian de otras leyes laborales por la rapidez con la que se desactualizan. De hecho, es preciso ajustarlos con regularidad para que sigan siendo pertinentes. Con respecto a los salarios mínimos determinados por sector, si bien en la Recomendación sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 30), sólo se sugiere que «deberían tomarse medidas que prevean la revisión de las tasas mínimas de salarios [...] cuando los trabajadores o los patronos [...] así lo deseen», en el posterior Convenio núm. 131, artículo 4, se consideró que los salarios mínimos deberían «ajustarse de tiempo en tiempo». En la Recomendación núm. 135 se ofrece una descripción más explícita y, además, se afirma lo siguiente:

11. Las tarifas de los salarios mínimos deberían ajustarse de tiempo en tiempo para tomar en cuenta los cambios en el costo de la vida y otras condiciones económicas.
12. Con este objeto se podría efectuar un examen de las tarifas de salarios mínimos en relación con el costo de la vida y otras condiciones económicas, ya sea a intervalos regulares o siempre que se considere apropiado en vista de las variaciones de un índice del costo de la vida.

Por lo tanto, a partir del análisis de estos instrumentos sobre la materia, es posible inferir que hubo una evolución en la comprensión de la necesidad de reajustar cada cierto tiempo los niveles de los salarios mínimos, ya sea que esto se realice a intervalos regulares o no. Es interesante destacar que en el Convenio núm. 131 no se hace ninguna diferenciación entre los criterios utilizados para fijar el salario mínimo y el criterio aplicado para ajustarlos. En principio, el criterio que se emplea para la fijación de salarios mínimos debe ser el mismo que se usa para ajustarlos. Sin embargo, dado que por lo general no es factible tener en cuenta todos los criterios cada vez que se realiza un ajuste, para este fin se emplea en gran medida un conjunto de criterios simplificados y dinámicos (OIT, 1992).

Equilibrio en la fijación y el ajuste del nivel de salarios mínimos

El método equilibrado que se recomienda en las normas de la OIT refleja el hecho de que el salario mínimo es una herramienta redistributiva que tiene costos y beneficios (véase, por ejemplo, Freeman, 1996). En lo que respecta a los beneficios, en la bibliografía tanto de países desarrollados como en desarrollo se revela que los salarios mínimos pueden reducir la desigualdad salarial o, como ocurre con más frecuencia, limitar su aumento gracias a la creación de un piso salarial eficaz en la distribución de salarios. En investigaciones académicas recientes se puede observar que la desigualdad ha aumentado en los últimos años, tanto en países desarrollados como en desarrollo, «por lo que cada vez son más las personas que quedan rezagadas» (OCDE, 2008; véase también Goldberg y Pavcnik, 2007). En el Informe mundial sobre salarios de la OIT se calcula, por ejemplo, que más de dos tercios de los países de los que se dispone de información han experimentado una profundización de la brecha entre el 10 por ciento de los asalariados con sueldos más altos y el 10 por ciento con sueldos más bajos. La proporción de empleados con salarios bajos respecto a la mediana del salario nacional también se ha incrementado en más de dos tercios de los países sobre los que se tiene información³. En dicho contexto, el salario mínimo puede ser un instrumento útil para limitar el nivel de desigualdad y el número de trabajadores pobres (trabajadores que pertenecen a familias pobres) y para garantizar que los trabajadores con salarios bajos también se beneficien del crecimiento económico general. Las mujeres incluso se pueden ver muy favorecidas con esta política, dada su presencia significativa en la base de la distribución salarial.

Si bien estos efectos benefician a algunos trabajadores en particular, también pueden beneficiar a la sociedad en su conjunto. En efecto, los salarios bajos y estancados en la base pueden menoscabar la percepción pública de que las políticas son justas o conducen a un futuro mejor. Esto puede generar conflictos sociales e inestabilidad política (véase, por ejemplo, el capítulo 2 de IIEL, 2010). Tal vez valga la pena recordar que el Preámbulo de la Constitución de la OIT considera que «la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social». En una investigación más reciente se demostró que las percepciones sobre la desigualdad son uno de los factores determinantes del desasosiego social (IIEL, 2010). Los cambios políticos que acaecieron en el contexto de la *primavera árabe* de 2010-2011 estuvieron en parte impulsados por las percepciones de que el crecimiento económico no se había distribuido de manera equitativa en la población. Tal como lo señaló Rodrik, los mercados son instituciones sociales, y su incesante existencia se basa en la percepción de que sus procesos y resultados son legítimos: «La desintegración social no es un

3. Los salarios bajos se definen aquí como las remuneraciones que perciben los trabajadores que sean inferiores a los dos tercios del salario medio nacional.

deporte para el entretenimiento del espectador: los que observan a los costados también se salpican con el barro del campo de juego» (Rodrick, 1997).

No obstante, si los salarios mínimos se fijan demasiado alto, también serán contraproducentes. Pueden generar inflación de precios, perjudicar el empleo y carecer de fuerza ejecutoria en el caso de las empresas pequeñas y medianas. Existe un análisis particularmente controvertido que gira en torno a las metodologías para medir el impacto de los salarios mínimos en el empleo. Como es natural que ocurra, cuando el piso salarial se fija demasiado alto las empresas que están obligadas a implementar estos pisos irán a la quiebra⁴. Por el contrario, en la mayoría de las investigaciones ahora se considera que las empresas pueden contrarrestar sólo de forma moderada el efecto de los salarios mínimos que incrementan los costos de la mano de obra mediante la combinación de la redistribución interna, menores ganancias, precios más altos, menor renovación de personal y medidas que incrementen la productividad laboral. Por ejemplo, en un análisis de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2010, pág. 197) se llegó a la conclusión de que en los países avanzados «los salarios mínimos legales tienen, en el mejor de los casos, efectos de segundo orden en la redistribución de la mano de obra». La entidad tripartita Low Pay Commission en el Reino Unido alcanzó una conclusión similar (véase el recuadro 1).

Quizás un motivo de la aparente ausencia de efectos adversos en el empleo que prevén los economistas ortodoxos se debe al hecho de que el nivel general de empleo en cualquier economía depende, en última instancia, del nivel de demanda agregada de sus bienes y servicios, así como de la oferta global de mano de obra. Además, en tanto que los salarios más altos pueden generar una menor inversión por parte de las empresas, este efecto negativo en la demanda agregada se puede resarcir en gran medida con la mayor capacidad que tendrán los trabajadores con salarios bajos para gastar sus ingresos en el consumo. De todas maneras, los efectos de los salarios mínimos (tanto positivos como negativos) en los indicadores macroeconómicos tienden a diluirse con los diferentes métodos y mecanismos que las empresas y los países adoptan para contrarrestar el impacto relativamente pequeño en los costos de la mano de obra agregada.

En vista de las ventajas y desventajas del salario mínimo y del hecho que, por definición, sólo los asalariados pueden beneficiarse con su implementación, los salarios mínimos por sí solos no bastan para superar la pobreza y satisfacer las necesidades mínimas de todos los trabajadores (OIT, 1992, pág. 11). De hecho, no debe confundirse el salario mínimo con la política de

4. Debe observarse que aun cuando los salarios mínimos sean establecidos a un nivel adecuado, algunas empresas basadas en prácticas salariales de explotación podrían ir a la quiebra. Sin embargo, cuando esto sólo concierne a una pequeña proporción de empresas el resultado puede ser, simplemente, una redistribución de recursos hacia empresas más productivas. De ahí que los ejemplos aislados de quiebra de algunas empresas ineficientes no significan que el salario mínimo tenga necesariamente un impacto negativo general sobre el empleo.

Recuadro 1. Efectos del salario mínimo nacional sobre el empleo en el Reino Unido tras diez años

En una encuesta realizada a expertos británicos en política en 2010 el salario mínimo se identificó como la política gubernamental más exitosa de los últimos treinta años¹. En este estudio, las políticas se consideraron exitosas si se implementan de manera eficaz, si tienen efectos positivos en los planos económico y social, y si pueden mantenerse a lo largo del tiempo. El salario mínimo del Reino Unido se puso en práctica en abril de 1999, después de que las reformas en la década de 1980 pusieron fin a la negociación colectiva en varios sectores y abolieron el antiguo sistema de consejos de salarios.

Y lo que es más importante, el muy temible efecto negativo en el empleo nunca llegó a producirse en el Reino Unido. En 2009 el presidente independiente de la Comisión sobre Salarios Bajos (Low Pay Commission), el organismo que supervisa la política, recordó que «en sus comienzos, la iniciativa del salario mínimo nacional tuvo sus detractores. Muchos creían que generaría desempleo e inflación salarial. Sin embargo, en una gran cantidad de investigaciones se ha demostrado que el salario mínimo no ha tenido un impacto importante en ninguno de estos factores durante los primeros diez años de vigencia»².

El anterior presidente de la Comisión compartió esta opinión. Y expresó lo siguiente: «Hace diez años, cuando el salario mínimo estaba a punto de implementarse, sólo se hablaba del miedo a perder los puestos de trabajo. [...] En efecto, desde la adopción del salario mínimo nacional, la Comisión ha sido la primera en buscar pruebas que demuestren los daños que el salario mínimo podría provocar en la economía o el empleo. Hasta el momento no hemos hallado ningún efecto negativo considerable, ya sea en las investigaciones que realizamos nosotros o en las que encomendamos a terceros. Además, durante mucho tiempo nos concentramos tenazmente en todos los ámbitos donde había mayor probabilidad de que este efecto fuera visible»³. En efecto, todos los años la Comisión destina abundantes recursos a la investigación independiente que publica en su sitio web⁴.

¹ Véase <www.instituteforgovernment.org.uk> y también <www.bbc.co.uk/news/uk-politics-11896971?print=true>; ² Low Pay Commission Report 2009, pág. ix; ³ Low Pay Commission Report 2008, págs. vi-vii; ⁴ Véase <www.lowpay.gov.uk>.

ingresos mínimos, que brinda las condiciones vitales mínimas sin importar si la persona es asalariada o no. En términos generales, los niveles de ingresos de las familias de los trabajadores también dependen en gran medida de la existencia de transferencias de ingresos focalizados y de planes de seguridad social, así como de sus niveles de tributación. En el caso de los trabajadores con salarios bajos, las denominadas prestaciones vinculadas al trabajo en forma de desgravación fiscal pueden hacer un gran aporte al bienestar de los pobres sin comprometer el volumen de empleo.

En efecto, los salarios mínimos y las prestaciones vinculadas al trabajo se suelen considerar políticas complementarias, ya que ante la ausencia de los primeros, puede darse el caso que los empleadores consideren la posibilidad de transferir los costos de mano de obra a los créditos fiscales. Cuando las prestaciones vinculadas al trabajo siguen siendo una difícil opción política,

se pueden emplear medidas más amplias de transferencias de ingresos que no están relacionadas con la situación laboral. Un ejemplo de ello son Bolsa Familia en el Brasil o Child Support Grant en Sudáfrica. El salario mínimo es sólo un componente de un conjunto de políticas que pueden incrementar los niveles de vida de los trabajadores con salarios bajos y, por lo tanto, reducir el índice de pobreza y el nivel de desigualdad (OIT, 1992). Asimismo, se debe tener en cuenta que si bien los salarios mínimos se pagan a individuos, la condición de pobreza se mide a nivel de las familias, cuyos ingresos totales dependen no sólo de los salarios de sus integrantes, sino también de otras fuentes, como la renta de la propiedad o las transferencias sociales.

Indicadores para la fijación de salarios mínimos

¿Cómo se pueden poner en práctica los criterios para la fijación de salarios mínimos que se mencionan en el Convenio núm. 131 de la OIT? Sobre la base de la práctica internacional, en el presente artículo se sugiere que a los interlocutores sociales, los gobiernos y los expertos les puede resultar útil basar sus análisis en algunos indicadores bien definidos, como por ejemplo: *a)* un umbral de salario vital mínimo; *b)* la proporción del salario mínimo con respecto al salario promedio (media y mediana), y *c)* el número de empleados directamente afectados por el salario mínimo y el impacto en los gastos salariales totales del país.

El cálculo del salario vital mínimo

En muchos países el concepto de salario mínimo ha estado estrechamente ligado al concepto de salario vital. El Preámbulo de la Constitución de la OIT exige la «garantía de un salario vital adecuado». Posteriormente, esta noción de un salario vital adecuado se transformó en el concepto de un salario vital mínimo. Tanto en la Declaración de Filadelfia de 1944 como en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008 se exigió «un salario mínimo vital para todos los que tengan empleo y necesiten esa clase de protección». Por lo tanto, según el Estudio General de la OIT de 1992, «la noción de nivel mínimo de salario que no puede ser objeto de reducción implica la noción de *salario mínimo vital*» (pág. 12).

La dificultad reside en la definición y la medición del salario vital mínimo. Aunque no se discute que el salario vital mínimo debe brindar a los trabajadores y a las familias un nivel de vida decente (tal como se declara en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas), existen diversos puntos de vista sobre las cantidades de bienes y servicios específicos que son necesarios para lograr este objetivo. Los umbrales de pobreza ofrecen un punto de referencia más bajo para los niveles de vida.

Existen umbrales de pobreza nacionales (que se definen a escala nacional) e internacionales (que calcula el Banco Mundial) que, por lo general, se basan en el costo de los artículos de primera necesidad para una alimentación adecuada (a menudo, 2.100 calorías por persona, por día) y otros elementos esenciales no alimenticios, como vestimenta y vivienda, entre otros artículos⁵.

El umbral de pobreza internacional más bajo a partir del cual el Banco Mundial calcula los índices de pobreza mundial se establece en 1,25 dólares estadounidenses por día en paridad del poder adquisitivo (PPA), mientras otro punto de referencia internacional se determina en 2 dólares PPA por día. Además, las instituciones nacionales o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) suelen publicar los umbrales de pobreza específicos de cada país en sus informes nacionales sobre desarrollo humano. En general, se debe tener en cuenta que existen muchos análisis sobre la adecuación de los umbrales de pobreza internacional. Varios autores han cuestionado la relevancia de umbrales tan bajos como 1,25 y 2 dólares PPA por día. Por ejemplo, de acuerdo con Reddy (2008), estos umbrales de pobreza son demasiado bajos para cubrir los costos de los artículos de primera necesidad. Ravallion (2008) del Banco Mundial reconoce que la pobreza es un concepto específico de cada sociedad y que los umbrales de pobreza internacional se basan en los niveles de los países pobres y son más útiles a efectos de comparación internacional. Dado que los distintos países pueden tener percepciones diferentes sobre la pobreza, es más útil basar las decisiones de política en umbrales de pobreza nacional en vez de hacerlo en el plano internacional.

¿De qué manera se podrían usar los umbrales de pobreza para calcular el salario mínimo? Como se analizó en Anker (2006), el salario mínimo debe permitir que una familia típica no se considere pobre si se multiplica el umbral de pobreza por el tamaño de la familia y se divide por la cantidad de integrantes que trabajan a tiempo completo. En este caso, puede ser útil definir la familia típica mediante el empleo de las características particulares de las familias con ingresos bajos (es decir, familias que tienen mayor probabilidad de beneficiarse con el salario mínimo). El tamaño de la familia se puede definir en cuanto al equivalente adulto, que tiene en cuenta las economías de escala (el hecho de que cuesta menos alimentar y proveer de vivienda a una pareja que a dos personas solteras), así como las diferentes necesidades de los diversos individuos (en especial, la menor necesidad de consumo de los niños). A partir de la escala de la OCDE estándar, el primer adulto se cuenta como un adulto, el segundo como 0,7 adultos y a los niños se les asigna una carga de 0,5. De este modo, la fórmula es la siguiente:

$$\text{Salario mínimo vital} = \frac{\text{línea de pobreza} \times \text{equivalentes adultos en la familia}}{\text{Miembros de la familia que trabajan tiempo completo}}$$

5. Véase el *World Bank Poverty Manual*, disponible en: <<http://siteresources.worldbank.org/PGLP/Resources/PovertyManual.pdf>> [consulta: 28/03/12].

Recuadro 2. Una ilustración para Egipto en el período entre 2008 y 2009

A fin de calcular el salario mínimo vital es preciso, al menos, contar con información confiable sobre los umbrales de pobreza nacional, el tamaño de las familias y las horas de trabajo. A modo de ilustración, tomamos el caso de Egipto, donde los datos sobre el tamaño de las familias y las horas de trabajo se consiguieron a través de la Organismo Central de Movilización Pública y Estadísticas (CAPMAS, por sus siglas en inglés), que es la oficina nacional de estadística del país. Los umbrales de pobreza están publicados en el Informe de desarrollo humano en Egipto del PNUD. De acuerdo con la fuente anterior, en los umbrales de pobreza nacional, se definió como pobre a la persona que vivía con menos de 2.223 libras egipcias entre 2008 y 2009, y como extremadamente pobre a la persona que vivía con menos de 1.648 libras por año. Si se dividen estos valores por 12 meses, obtenemos los umbrales mensuales de pobreza de 185 y 137 libras, respectivamente. En el caso de la ilustración, utilizamos el valor más alto para realizar nuestro cálculo de salario vital mínimo.

Según datos oficiales, se calcula que el tamaño promedio de las familias en Egipto es de apenas 2 adultos y 2,5 niños. A fin de calcular la cantidad de equivalentes adultos, utilizamos la siguiente fórmula de la OCDE:

$$\text{Equivalentes adultos} = 1 \text{ adulto} + 0,7 \times 1 \text{ adulto} + 0,5 \times 2,5 \text{ niños} = 2,9$$

En cuanto al mercado laboral, Egipto se caracteriza por una escasa participación de las mujeres en la población activa, así como por el alto índice de desempleo femenino. Como resultado, la relación empleo-población real entre la población en edad de trabajar es de aproximadamente el 50 por ciento, lo que significa que en la mayoría de los casos sólo un adulto (el varón) puede obtener un salario en el mercado laboral. Tal como sucede en muchos países en desarrollo, el límite normal de horas de trabajo se establece en 48 horas por semana, que, por lo general, se distribuyen en seis días por semana. De esta manera, para obtener la cantidad de horas trabajadas por mes, multiplicamos 48 por 52 semanas y lo dividimos por 12 meses para obtener 208 horas mensuales. Con esta información, podemos calcular el salario mínimo vital basado en los umbrales de pobreza para Egipto con la siguiente fórmula:

$$\begin{aligned} \text{Salario mínimo vital (mensual)} &= \frac{(185 \text{ libras egipcias mensuales} \times 2,9 \text{ «equivalentes adultos»})}{1 \text{ trabajador equivalente de tiempo completo}} \\ &= 537 \text{ libras egipcias/mes} \end{aligned}$$

o

$$\begin{aligned} \text{Salario mínimo vital (mensual)} &= \frac{(185 \text{ libras egipcias mensuales} \times 2,9 \text{ «equivalentes adultos»})}{208 \text{ horas trabajadas por familia}} \\ &= 2,6 \text{ libras egipcias/hora} \end{aligned}$$

En el período entre 2008 y 2009 hallamos que, para poder sacar de la pobreza a una familia egipcia típica, el salario mínimo se debería establecer en 537 libras por mes (es decir, 2,6 libras por hora), un valor que supera con creces el nivel prevaleciente de 35 libras por mes que se había establecido en 1984.

Es posible que quienes se interesen en el bienestar a escala nacional consideren que el salario mínimo no sólo debe servir para mitigar la pobreza, sino también para cubrir otros gastos de salud y educación. Desde luego, les corresponde a ellos definir el salario vital mínimo según las circunstancias de su país. El presente apartado simplemente ofrece una fórmula que también se puede usar con un umbral de pobreza de nivel superior. De la misma forma, si bien el cálculo del salario mínimo vital no está afectado por el sector donde se desempeñan los trabajadores ni por la ocupación del trabajador (los artículos que se pueden comprar con un salario no dependen de la profesión de la persona), las diferencias regionales en los niveles de precios pueden tener un gran efecto en los costos de los artículos de primera necesidad. Estas diferencias regionales se podrán apreciar en los umbrales de pobreza regional. En el caso de los países que tienen salarios mínimos regionales, el salario mínimo vital se debe calcular a escala regional y no a escala nacional.

Proporción del mínimo con respecto al promedio y la mediana de los salarios

Si bien en el cálculo del salario mínimo vital se tienen en cuenta las necesidades de los trabajadores y sus familias, se ignoran los factores económicos. Otra deficiencia es que, al evaluar las necesidades de los trabajadores y sus familias, no se considera el nivel general de salarios en el país ni el nivel de prestaciones de seguridad social, como se especifica en el Convenio núm. 131. Por consiguiente, el cálculo del salario vital mínimo plantea diversos interrogantes. En primer lugar, ¿estará dispuesta una considerable proporción de empleadores a pagar el salario vital mínimo que se desea? En segundo lugar, ¿se podría elevar el salario mínimo aún más, a fin de ofrecer no sólo un salario mínimo vital, sino también un salario que sirva como herramienta para reducir más la desigualdad salarial general? Algunas de estas preguntas obtienen respuestas si se observa la proporción del salario mínimo con respecto a la media o la mediana de los salarios.

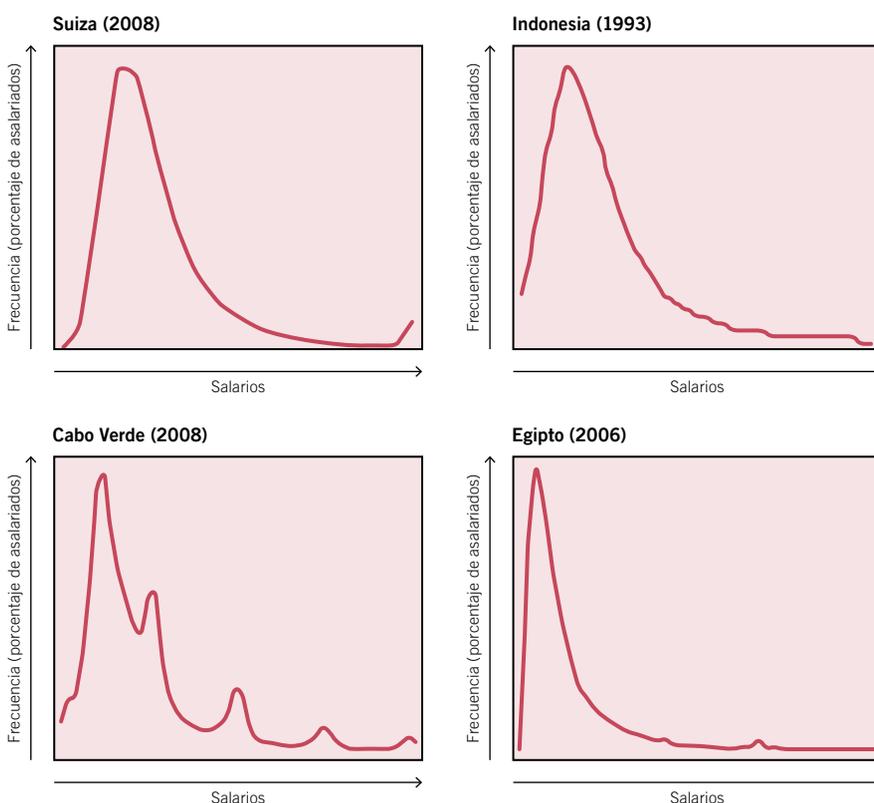
Sin embargo, antes vale la pena recordar algunos aspectos esenciales de la distribución de los salarios. En su capítulo del *Handbook of Income Distribution*, Neal y Rosen (2000) nos recuerdan que se encuentra una notable continuidad en todas las distribuciones de ganancias observadas en poblaciones amplias: la distribución de las ganancias es asimétrica y muestra una línea larga hacia la derecha (es decir, que está inclinada hacia la derecha). Estas características se pueden observar en el gráfico 2. Una característica clave de tal distribución es que la media de las ganancias supera a la mediana⁶, y que el escenario más frecuente (es decir, el pico o modo de la distribución) se

6. La mediana se refiere al salario que se encuentra en el medio de la distribución salarial, mientras la media es la suma de todos los salarios dividida por el número de empleados.

aproxima más a la mediana que a la media. La consecuencia es que los percentiles más altos de asalariados siempre representan una proporción muy desigual de las ganancias totales, y los trabajadores con salarios bajos constituyen una fracción desproporcionadamente pequeña.

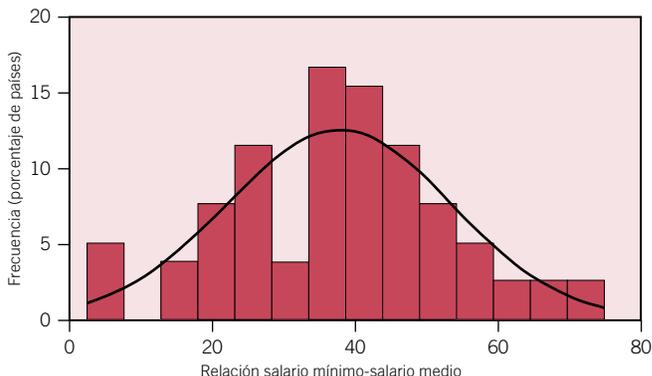
Entonces ¿qué sucede con la relación entre salarios mínimos y la media o la mediana de los salarios? En el Informe mundial sobre salarios 2008/2009 de la OIT (2008) se demostró que los países de los que se dispone de información establecieron con más frecuencia los salarios mínimos entre el 35 y el 45 por ciento de la media de los salarios. En el gráfico 3, se reproducen los datos de 75 países con valores actualizados. Sobre esta base, en el Informe mundial de la OIT (2008, pág. 47), citado en último término, se consideró que el 40 por ciento representaba un punto de referencia útil cuando se tenía en cuenta el nivel del salario mínimo, pero también se enfatizó la necesidad de extender el análisis más allá de esta cifra de referencia aproximada. En especial, es importante descomponer el análisis y estudiar por separado la distribución de los salarios de los hombres y las mujeres, así como de los

Gráfico 2. Distribución asimétrica de los salarios



Fuentes: Suiza: Enquête suisse sur la structure des salaires 2008, Oficina Federal de Estadística; Indonesia: Indonesia 1993 labour force survey, distribución para Jawa Barat; Cabo Verde: Enquête Emploi, 2009, Instituto Nacional de Estadística; Egipto: Egypt Labor Market Survey 2006, Economic Research Forum.

Gráfico 3. Relación salario mínimo-salario medio en 75 países



Fuente: Global Wage Database, OIT.

diferentes sectores, a fin de observar si el salario mínimo se encuentra en estas distribuciones respectivas.

Los datos sobre la mediana de los salarios suelen ser más difíciles de conseguir. En el conjunto más pequeño de países de los que se tiene información, el salario mínimo se suele fijar entre el 50 y el 60 por ciento de la mediana de salarios. De acuerdo con la Low Pay Commission (2010) del Reino Unido, el salario mínimo de dicho país, que se caracteriza por ser relativamente bajo, corresponde al 52 por ciento de la mediana de salarios, mientras que el salario mínimo francés (SMIC) se fijó en el 61 por ciento de la mediana de salarios. Estas cifras vuelven a representar un punto de referencia útil para la fijación de salarios mínimos, aunque también en este caso un análisis específico de cualquier país debería concentrarse en los detalles más profundos y observar las distribuciones específicas por sector y género.

Si bien estos indicadores pueden parecer bastante sencillos, existen algunas complicaciones prácticas que no se pueden evitar. En primer lugar, se recomienda repetir el cálculo con la encuesta sobre mano de obra más reciente y también con la última encuesta de establecimientos. Los análisis que utilicen ambas fuentes serán más contundentes, ya que arrojarán cálculos diferentes debido a la diferencia en el alcance y la precisión entre ambas. Por ejemplo, se reconoce que las encuestas de establecimientos tienen, por lo general, un margen de error más pequeño en cuanto a la medición de las ganancias porque los datos se obtienen del establecimiento de manera directa. Por el contrario, si bien la variable de ganancias en una encuesta sobre mano de obra presenta más errores de medición (a las personas no les gusta divulgar sus ganancias o dan cifras incorrectas), el alcance de empleados es, por lo general, mayor. Éste es el caso particular de los países con un gran sector informal, que las encuestas de establecimientos no logran capturar o que limitan estas encuestas a determinados tamaños de empresas (por ejemplo, empresas con diez o más empleados).

Otra complicación en el cálculo de las distribuciones salariales emerge del hecho de que las horas trabajadas pueden variar de forma considerable. Una solución a este problema es calcular un *salario derivado* por hora y por mes sobre la base de los datos de todos los empleados, ya sea que trabajen medio tiempo o tiempo completo. Al comienzo, se puede calcular el *salario derivado por hora* de cada empleado en los microdatos dividiendo las ganancias por el número de horas trabajadas. Por lo tanto, se puede calcular el salario mensual derivado equivalente al de tiempo completo si se multiplica el salario derivado por hora por el límite normal de horas de trabajo mensuales que se fijan en las leyes del país (por lo general, entre 40 y 48 horas por semana, que se multiplican por 52 semanas y se dividen por 12 meses).

La mediana y la media de los salarios se deben calcular a partir de estas distribuciones de salario mensual derivado (que se podrían denominar *media derivada* y *mediana derivada* de salarios). De lo contrario, la media y la mediana mensual se sesgará a la baja en los casos de los trabajadores que trabajen menos que el tiempo completo. Esto significa que en la práctica algunas personas ganarán de hecho más que el salario mensual derivado porque trabajan más horas que las normales, mientras que otros ganarán menos porque trabajan medio tiempo. Por lo tanto, la media y la mediana de los salarios pueden ser más altas o más bajas que las cifras derivadas. Sin embargo, cualquier salario mínimo mensual debe pagarse en función de las horas normales de trabajo. Las horas extras se deben pagar aparte del salario mínimo, mientras que los trabajadores de medio tiempo sólo tienen derecho a recibir una fracción del salario mínimo nacional.

Impacto en los gastos salariales totales y en los precios

En principio, un salario mínimo bien considerado, que protege a los trabajadores de los salarios excesivamente bajos sin perturbar la economía, se ubicaría en alguna parte del lado izquierdo del pico de la distribución, tal como se ilustra en el panel sobre Indonesia en el gráfico 2. Es posible que cualquier salario mínimo en el lado derecho del pico de la distribución (por ejemplo, el salario más frecuente) afecte a un gran número de trabajadores y podría tener importantes efectos inesperados en los costos promedio de la mano de obra y el gasto salarial total que deben afrontar los empleadores. A su vez, esto podría disparar la inflación de precios o reducir el nivel de empleo. Dado que el cumplimiento es, en gran medida, una función del nivel del salario mínimo, existen muchas probabilidades de que los empleadores y los trabajadores se pongan de acuerdo para evadir las leyes de salario mínimo. En la práctica, la proporción de trabajadores que ganan salarios mínimos varía de un país a otro. Cuando el Reino Unido implementó el nuevo salario mínimo nacional de 3,60 libras esterlinas en 1999, este piso superó los salarios

del 9 por ciento de todos los asalariados del país. En Francia se calcula que alrededor del 17 por ciento de los empleados recibe el salario mínimo. En Indonesia se calculó que la proporción de trabajadores que recibe el salario mínimo o un salario inferior a éste es de casi un cuarto de los asalariados.

¿De qué manera afectará al salario mínimo el gasto salarial total y el nivel de precios? El impacto en el gasto salarial total depende de dos factores: la cantidad de trabajadores afectados y el incremento salarial promedio producido por el nuevo salario mínimo. Por ejemplo, en el caso de Cabo Verde se calculó que implementar un nuevo salario mínimo para el beneficio del 15 al 20 por ciento de los empleados incrementaría el costo salarial total en cerca del 2 por ciento. Por lo tanto, siempre y cuando el salario mínimo se fije por debajo del pico de la distribución salarial, el impacto general del salario mínimo en el costo salarial total sigue siendo limitado. Esto se debe al hecho de que dicho piso afecta a una proporción limitada de empleados, pero también a que los percentiles más bajos de los asalariados representan, por lo general, una proporción sorprendentemente pequeña de las ganancias totales (la imagen invertida del hecho de que los trabajadores con salarios más elevados perciben a una proporción de ganancias muy elevada y desigual).

¿Qué presión inflacionaria ejerce un aumento del 2 por ciento en los salarios? La respuesta depende de la evolución de la productividad laboral, así como de la proporción de mano de obra en los costos de producción totales en los sectores o las actividades donde más se concentran los trabajadores con salarios mínimos. La información más actualizada se puede obtener a partir de los denominados cuadros insumo-producto o, en caso de no ser posible, a partir de la información de las encuestas de establecimientos. A modo de ilustración, ofrecemos el siguiente ejemplo: si los costos de mano de obra en los restaurantes representan la mitad del costo total de producción, sucederá que, incluso en casos poco reales en los que se cumpla a la perfección con los salarios mínimos, un aumento del 2 por ciento en los costos de la mano de obra incrementará los costos totales de producción en no más del 1 por ciento. Si, al mismo tiempo, la productividad laboral también aumenta el 1 por ciento, no hay motivos para que se produzca una subida de los precios. Incluso si no se modificara la productividad laboral, la presión en el aumento de precios no superaría el 1 por ciento. Esto puede ser un indicador útil para aquéllos que temen que los salarios mínimos desencadenen la hiperinflación.

En la práctica, es probable que los efectos totales de un aumento del 2 por ciento en el costo salarial, por ejemplo en Cabo Verde, sean menores al 1 por ciento. Un motivo de ello es el cumplimiento imperfecto. Aun con la mejor de las intenciones, los salarios mínimos nunca se cumplen en su totalidad. Por lo tanto, cuando se simulan los posibles efectos de un aumento en los salarios mínimos, es conveniente suponer no sólo el cumplimiento pleno, sino también que la denominada fracción de trabajadores afectados incluye a todos los asalariados cuyos salarios por hora abarcan entre el 95 por ciento del salario mínimo previo y el 105 por ciento del salario mínimo nuevo. Estas

personas son las que tienen más probabilidades de beneficiarse de los ajustes legislados. Es posible que tras el ajuste no se cumpla con el salario mínimo de otros trabajadores, en especial de aquéllos que antes habían recibido un pago sustancialmente inferior al salario mínimo legal, a menos que se fortalezcan las medidas de inspección o se implementen otros mecanismos para reforzar el cumplimiento.

Conclusión

En este artículo se han analizado algunos elementos fundamentales para la fijación del salario mínimo; además, se ha ofrecido un análisis sobre algunos de los indicadores que se pueden utilizar a la hora de fijar un salario mínimo por primera vez o de evaluar si el piso salarial existente se ha establecido en el nivel correcto. El uso de estos indicadores es una manera práctica de elegir una tasa de salario mínimo que aporte beneficios reales a los trabajadores con salarios bajos sin perder la coherencia con los objetivos de una economía competitiva.

Desde luego que, una vez que estos indicadores se calculan, depende de los gobiernos y de los interlocutores sociales definir sus posiciones con el propósito de persuadir a la mayoría de las personas que tienen la última palabra en las decisiones. Sin embargo, si se emplean estos indicadores, los responsables políticos contarán, al menos, con la información básica para sostener sus posiciones de negociación. Sabrán cuál es el salario mínimo que se debe fijar para que una familia promedio se mantenga por fuera del umbral de pobreza; podrán realizar un cálculo que les permitirá saber hasta qué punto las empresas pueden afrontar el salario mínimo, y tendrán una idea de su posible impacto en el nivel de precios. Lo que decidan el gobierno y sus interlocutores sociales será responsabilidad de ellos, por supuesto, y dependerá de los objetivos sociales generales que tenga el gobierno dentro del marco político general previsto. No obstante, se espera que el análisis empírico sirva para evitar el consenso sobre un salario mínimo que sea muy bajo o muy alto.

Antes de terminar, vale la pena enfatizar, a modo de advertencia, que los indicadores analizados en el presente artículo pueden ser una guía de baja tecnología para los gobiernos y los interlocutores sociales. En particular, estos indicadores no tienen en cuenta todos los posibles efectos generales de equilibrio. Asimismo, ignoran las posibles consecuencias positivas de salarios más altos en la productividad, así como la posible restauración de los diferenciales salariales de los trabajadores que ganan un salario por encima del mínimo (es decir, los denominados efectos residuales). Por último, no logran ofrecer un panorama detallado de las consecuencias que los salarios mínimos tienen sobre los costos de mano de obra y sobre los precios en los diferentes sectores o empresas o en las distintas actividades. Por este y otros motivos se recomienda complementar este análisis básico con análisis más detallados en función de

cada país. Por otra parte, el uso de estos indicadores sería un punto de partida útil y, en muchos países, podría representar un avance con respecto a los métodos existentes de fijación de salarios mínimos.

El afianzamiento de la toma de decisiones en el análisis empírico es de gran importancia porque existen muchas posibilidades de que las políticas de salario mínimo no se administren de modo correcto. Los salarios mínimos que se fijan en niveles altos y poco realistas pueden desatar la inflación, el desempleo o el incumplimiento generalizado. Por otro lado, los pisos salariales que son demasiado bajos no son eficaces y conducen a muchos trabajadores y a sus familias al sufrimiento y la pobreza. Del mismo modo, las decisiones sobre los niveles de salario mínimo afectan a una gran cantidad de personas. En todo el mundo, millones de asalariados son sus beneficiarios directos. Los salarios mínimos que se fijan en un nivel prudente pueden ayudar a muchos de estos trabajadores y sus familias a aumentar el nivel de consumo, a lograr un nivel de vida decente y, en el caso de los hogares con bajos ingresos, a escapar de la pobreza.

Referencias

- Anker, R. 2006. «Umbrales de pobreza en el mundo. Nueva metodología de cálculo y comparación», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 125, núm. 4, págs. 313-344.
- Belser, P., y Rani, U. 2010. «Extending the coverage of minimum wages in India: Simulations from household data», ILO Conditions of Work and Employment Series núm. 26. Ginebra, OIT.
- Benassi, C. 2011. «The Implementation of Minimum Wage: Challenges and Creative Solutions», Documento de trabajo núm. 12. Global Labour University (GLU).
- Boeri, T.; Garibaldi, P., y Ribeiro, M. 2010. «Behind the Lighthouse Effect», Documento de trabajo del IZA, núm. 4890.
- Cunningham, W. 2007. *Minimum wages and social policy: Lessons from developing countries*. Washington, Banco Mundial.
- Eyraud, F., y Saget, C. 2005. *The Fundamentals of minimum wage fixing*. Ginebra, OIT.
- Freeman, R. 1996. «The minimum wage as a redistributive tool», *The Economic Journal*, vol. 106, págs. 639-649, mayo.
- Goldberg P., y Pavcnik, N. 2007. «Distributional Effects of Globalization in Developing Countries», *Journal of Economic Literature*, vol. XLV, marzo.
- Hayter, S., y Weinberg, B. 2011. «Mind the gap: Collective bargaining and wage inequality», en S. Hayter (director): *The role of collective bargaining in the global economy*. Cheltenham (Reino Unido), Edward Elgar, y Ginebra, OIT, págs. 136-186.
- IIEL (Instituto Internacional de Estudios Laborales de la OIT). 2010. *World of Work Report 2010: From one crisis to the next?* Ginebra.
- . 2008. *Informe sobre el trabajo en el mundo 2008: Desigualdades de renta en la era de la finanza global*. Ginebra.

- Laine, P. 2008. «Segregation, gender pay gap and cross-sectional heterogeneity across collective agreements», Documento de reflexión núm. 241. Helsinki Center of Economic Research.
- Lee, S., y McCann, D. (directores) 2011a. *Regulating for Decent Work: New Directions in Labour Market Regulation*. Ginebra, OIT, y Palgrave McMillan.
- ;—. 2011b. «The Impact of Labour Regulations: Measuring the Effectiveness of Legal Norms in a Developing Country», en S. Lee y D. McCann (directores): *Regulating for Decent Work: New Directions in Labour Market Regulation*. Ginebra, OIT, y Palgrave McMillan.
- Lemos, S. 2009. «Minimum wage effects in a developing country», *Labour Economics*, vol. 16, núm. 2, págs. 224-237.
- Low Pay Commission. 2010. *Low Pay Commission Report: National Minimum Wage*. Norwich (Reino Unido), The Stationery Office. Disponible en: <http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/report/pdf/LPC_Report_2010.pdf> [consulta: 28/03/12].
- . 2008. *Low Pay Commission Report: National Minimum Wage*. Norwich (Reino Unido), The Stationery Office. Disponible en: <www.lowpay.gov.uk/lowpay/report/pdf/2008_min_wage.pdf> [consulta: 08/09/10].
- . Varios años. *Low Pay Commission Report: National Minimum Wage*. Norwich (Reino Unido), The Stationery Office. Disponible en: <www.lowpay.gov.uk/lowpay/rep_a_p_index.shtml> [consulta: 14/03/12].
- Marinakis, A., y Velasco, J.J. 2006. *¿Para qué sirve el salario mínimo? Elementos para su determinación en los países del Cono Sur*. Santiago de Chile, OIT.
- Neal, D., y Rosen, S. 2000. «Theories of the distribution of earnings», en A.B. Atkinson y F. Bourguignon (comps.): *Handbook of Income Distribution*, vol. 1, capítulo VII, págs. 379-427, Elsevier.
- Neumark, D., y Wascher, W.L. 2008. *Minimum wages*. Cambridge (Estados Unidos), MIT Press.
- OCDE. 2010. *OECD Employment Outlook: Moving Beyond the Crisis*. París, OCDE.
- . 2008. *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD Publishing.
- . Varios años. *OECD System of National Account (SNA)*. Disponible en <www.oecd.org/std/ana> [consulta: 13/03/12].
- ; División de Estadística de las Naciones Unidas; Fondo Monetario Internacional; Banco Mundial; Comisión de las Comunidades Europeas. 1993. *OECD System of National Accounts (SNA93)*. Disponible en: <<http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/1993sna.pdf>> [consulta: 22/05/12].
- OIT. 2010. *Informe mundial sobre salarios 2010/2011. Políticas salariales en tiempos de crisis*. Santiago de Chile y Ginebra, OIT.
- . 2010b. *Working Conditions Laws Report 2010: a Global Review*. Ginebra, OIT.
- . 2008. *Informe mundial sobre salarios 2008/2009. Salario mínimo y negociación colectiva: hacia una política salarial coherente*. Ginebra, OIT.
- . 1992. *Salarios mínimos: mecanismos de fijación, aplicación y control*. Estudio General. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución), Conferencia Internacional del Trabajo, 79.ª reunión, Ginebra, OIT. Disponible en: <[www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663\(1992-79-4B\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663(1992-79-4B).pdf)> [consulta: 28/03/12].

- Ravallion, M. 2008. «Which poverty line? A response to Reddy?», *One pager*. Brasilia, IPC, mayo, núm. 53. Disponible en: <www.ipc-undp.org/pub/IPCOnePager53.pdf> [consulta: 14/03/12].
- Reddy S. 2008. «Are estimates of poverty in Latin America Reliable?», *One pager*, Brasilia, IPC, mayo, núm. 52. Disponible en: <www.ipc-undp.org/pub/IPCOnePager52.pdf> [consulta: 14/03/12].
- Rodrik, D. 1997. «Has Globalization Gone Too Far», *California management Review*, vol. 39, núm. 3 (segundo trimestre).
- Rubery, J., y Grimshaw, D. 2011. «Gender and the Minimum Wage», en S. Lee, y D. McCann (directores): *Regulating for Decent Work: New Directions in Labour Market Regulation*. Ginebra, OIT y Palgrave MacMillan.
- Saget, C. 2006. «Wage fixing in the informal economy: Evidence from Brazil, India, Indonesia and South Africa», en *ILO Conditions of Work and Employment Series No. 16*. Ginebra, OIT. Disponible en: <www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_protect/-protrav/-travail/documents/publication/wcms_travail_pub_16.pdf> [consulta: 14/03/12].
- Squire, L., y Suthiwart-Narueput, S. 1997. «The Impact of Labor Market Regulations», *World Bank Economic Review*, vol. 1, núm. 11, enero, págs. 119-143.
- Starr, G. 1993. *Minimum Wage Fixing*. Ginebra, OIT.
- Vaughan-Whitehead D. 2010. *The minimum wage revisited in the enlarged EU*. Cheltenham (Reino Unido), Edward Elgar, y Ginebra, OIT.

