

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Capítulo 5 - Fijación y ajuste de los niveles de salario mínimo

Índice

	Página
Resumen.....	1
5.1 ¿Qué es un enfoque equilibrado y basado en datos fácticos?.....	2
5.2 ¿Con qué frecuencia se deberían ajustar los salarios mínimos?.....	4
5.3 Necesidades de los trabajadores y sus familias.....	5
5.4 Factores económicos.....	6
5.5 Relación entre los salarios mínimos y los salarios medios.....	8
5.6 ¿Habría que utilizar una fórmula matemática?.....	11
5.7 Combinar los ajustes a corto plazo con una perspectiva a más largo plazo.....	14
Anexo 2: Necesidades de los trabajadores y sus familias.....	16
Anexo 3 Efectos de la inflación en los salarios mínimos reales.....	24
Anexo 4 Proporción de trabajadores interesados e impacto en la masa salarial.....	29

Resumen

Establecer y ajustar los niveles salariales es tal vez la parte más difícil del proceso de fijación de los salarios mínimos. Si se establece un nivel demasiado bajo, el salario mínimo tendrá poco efecto en la protección de los trabajadores y sus familias contra el pago de salarios indebidamente bajos o la pobreza. Si se establece un nivel demasiado alto, los salarios mínimos serán poco respetados y/o tendrán efectos adversos en el empleo.

Hace falta adoptar un enfoque equilibrado y basado en datos fácticos que tenga en cuenta, por una parte, las necesidades de los trabajadores y sus familias y, por la otra, los factores económicos. Lograr un equilibrio adecuado entre estos dos tipos de consideraciones es esencial para asegurar que los salarios mínimos se adapten al contexto nacional, y que se tomen en cuenta tanto la protección efectiva de los trabajadores como el desarrollo de empresas sostenibles.

La adopción de un enfoque basado en datos fácticos también implica que se disponga de criterios claros para encauzar las discusiones sobre el nivel del salario mínimo, así como de indicadores estadísticos fiables que sustenten adecuadamente los argumentos de los gobiernos y de los interlocutores sociales

en el marco de sus deliberaciones. Entre los indicadores estadísticos comúnmente utilizados se incluyen el nivel general de los salarios y su distribución, la evolución y las diferencias entre las regiones por lo que se refiere al costo de la vida, así como los niveles nacionales o sectoriales de productividad del trabajo y las tasas de crecimiento económico.

Para mantener su pertinencia, los niveles de salario mínimo tienen que ser ajustados de vez en cuando. El no hacerlo puede dar lugar a que el poder adquisitivo de los trabajadores que ganan el mínimo se deteriore cuando se produzca un aumento de los precios de los bienes y servicios, o puede generar una mayor desigualdad salarial cuando el nivel general de los salarios aumente.

Dado que los efectos sociales y económicos de los salarios mínimos no son nunca totalmente predecibles, es esencial asegurar que el impacto de los ajustes del salario mínimo sea adecuadamente vigilado y estudiado.

Cuando se utilicen fórmulas matemáticas para ajustar periódicamente las tasas de salario mínimo, su uso debería ser objeto de consultas con los interlocutores sociales y no debería servir para sustituir el diálogo social.

5.1 ¿Qué es un enfoque equilibrado y basado en datos fácticos?

Se considera que un enfoque es equilibrado cuando tiene en cuenta, por una parte, las necesidades de los trabajadores y sus familias y, por la otra, los factores económicos. Tal enfoque combina a la vez los factores sociales y los factores económicos con el fin de encontrar un nivel salarial que beneficie a los trabajadores y a la sociedad, sin producir efectos negativos. Un enfoque equilibrado es indispensable, dado que el salario mínimo es una herramienta redistributiva que tiene a la vez beneficios y costos.

Si el nivel establecido es demasiado bajo, los salarios mínimos tendrán poco efecto en la protección de los trabajadores y sus familias contra el pago de salarios indebidamente bajos o frente a la pobreza. Si el nivel es demasiado alto, habrá un escaso cumplimiento de los salarios mínimos fijados o éstos tendrán efectos adversos en el empleo.

El enfoque equilibrado del Convenio núm. 131 de la OIT

La adopción de un enfoque equilibrado es un aspecto destacado del Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), el cual establece en su artículo 3 que:

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.

Se entiende que estos criterios no son exhaustivos.

Si bien es cierto que los factores económicos pueden limitar los aumentos del salario mínimo, en otros casos pueden proporcionar una oportunidad para aumentar el salario mínimo por encima del nivel indispensable para satisfacer las necesidades mínimas de supervivencia de los trabajadores y sus familias.

¿Cómo se puede asegurar que la fijación del salario mínimo esté basada en datos fácticos?

Aun cuando la fijación del salario mínimo es siempre el resultado de un proceso político, que incluye, en principio, la celebración de consultas exhaustivas con los interlocutores sociales, el establecimiento de un nivel salarial mínimo debería reposar en datos fácticos. A este respecto, es útil definir criterios objetivos. La importancia de la recopilación de estadísticas y otros datos para los estudios analíticos se destaca en la Recomendación núm. 135 y en el Convenio sobre estadísticas del trabajo, 1985 (núm. 160).

Cuando los gobiernos y los interlocutores sociales están de acuerdo sobre los criterios básicos que se proponen utilizar para ajustar el salario mínimo, la negociación de los aspectos detallados puede llevarse a cabo dentro de un marco común. La disponibilidad de datos también permite que los efectos de la tasa salarial mínima sean observados cuidadosamente al transcurrir el tiempo.

Estos efectos, medidos en el marco de un proceso de observación y vigilancia, pueden servir luego para fundamentar la siguiente serie de decisiones que los responsables de las políticas aplicarán para reevaluar el salario mínimo.

Los datos utilizados para este propósito deberían ser oportunos y exhaustivos y estar desglosados por sexo. Con el fin de evaluar la incidencia del salario mínimo, o de simular los efectos que un aumento podría tener en la economía, es necesario disponer de datos lo más representativos de la economía como sea posible.

- Más información sobre las encuestas

En muchos países, las encuestas de la fuerza de trabajo son suficientes para cumplir en general estos requisitos. En algunos casos, con la cooperación de las oficinas nacionales de estadística, las encuestas de la fuerza de trabajo pueden ser modificadas para incluir preguntas sobre los salarios o para llevar a cabo estudios de muestreo sobre una población específica (por ejemplo, los trabajadores domésticos migrantes), como se hizo recientemente en Namibia.

Es cierto que hay críticas con respecto a las encuestas de hogares, como las encuestas de la fuerza de trabajo, ya que son propensas a los errores de medición, en particular en lo que respecta a la información suministrada por los encuestados sobre sus ingresos, salarios y horas de trabajo. Otros estudios, como las encuestas de establecimientos, pueden complementar los análisis que se realicen utilizando las encuestas sobre la fuerza de trabajo.

Sin embargo, es importante tener en cuenta a los grupos que, con frecuencia, son excluidos de las encuestas de establecimientos, a saber, los trabajadores de la economía informal, las personas que trabajan por cuenta propia y, a menudo, las que se ocupan en pequeñas o medianas empresas. La no inclusión de estos grupos en las encuestas también los excluye de los análisis de datos que se realizarán posteriormente para establecer y ajustar el salario mínimo.

5.2 ¿Con qué frecuencia se deberían ajustar los salarios mínimos?

Qué dicen al respecto los convenios y recomendaciones de la OIT

Según el Convenio núm. 131, los salarios mínimos se deberían "ajustar de tiempo en tiempo" (artículo 4).

En la Recomendación sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 135), se aclara además que "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". En principio, el examen de las tarifas o tasas de los salarios mínimos podrá llevarse a cabo "sea a intervalos regulares o siempre que se considere apropiado en vista de las variaciones de un índice del costo de la vida".

Las ventajas de los ajustes a intervalos regulares

Los gobiernos y los interlocutores sociales pueden, en principio, ponerse de acuerdo para revisar el salario mínimo cada vez que lo consideren necesario. Sin embargo, al no haber una periodicidad preestablecida, tanto los trabajadores como los empleadores se verán afectados por una cierta incertidumbre.

Los trabajadores que perciben un salario mínimo no saben al cabo de cuánto tiempo la inflación de precios comenzará a menoscabar su poder adquisitivo, y por su parte los empleadores no saben cuándo podrían verse confrontados a un brusco aumento en sus costos de mano de obra. De hecho, se ha observado que en los países donde no hay una periodicidad fija para el ajuste, los salarios mínimos permanecen a veces sin ajustar durante períodos largos, hasta que bruscamente se determinan ajustes de cuantía considerable. Esto no sólo debilita la utilidad del salario mínimo, sino que también hace que para las empresas sea más difícil absorber los aumentos de los costos.

Una práctica más frecuente de los países es el ajuste de los salarios mínimos una vez al año. Algunos ajustan sus tasas mínimas cada seis meses, mientras que otros aplican intervalos de dos años. La periodicidad anual de los ajustes parece adecuada en los períodos de inflación baja o moderada, ya que proporciona a los trabajadores y los empleadores un margen de previsibilidad apropiado y permite una regularidad razonable, en consonancia con la evolución de las circunstancias económicas.

¿Qué se debe hacer si la inflación es elevada?

Los intervalos anuales permiten disponer de un buen grado de previsibilidad y aplicar ajustes coherentes, que pueden complementarse con ajustes más frecuentes cuando la inflación supera cierto umbral.

En algunos países, cuando la inflación se acelera por encima de determinado umbral, se aplican de forma automática ajustes más frecuentes. En Francia, por ejemplo, el salario mínimo se incrementa automáticamente en un año determinado cada vez que la inflación de precios excede de 2 por ciento.

Sin embargo, la indexación automática por encima de un cierto nivel puede ser arriesgada y desatar una espiral inflacionaria de precios y salarios en situaciones que se caracterizan por un incremento drástico de la inflación.

5.3 Necesidades de los trabajadores y sus familias

Para que sean provechosos, los salarios mínimos tienen que fijarse en un nivel que permita sufragar las necesidades de los trabajadores y sus familias, teniendo en cuenta los factores económicos.

Determinar con precisión si las tasas salariales en vigor son suficientes para satisfacer las necesidades de los trabajadores y sus familias puede ser una tarea formidable. En primer lugar, las necesidades de los trabajadores y sus familias no pueden considerarse en abstracto, sino que deben entenderse en relación con el nivel de desarrollo económico y social de un país, teniendo en cuenta las opiniones de los interlocutores sociales. En segundo lugar, que un salario mínimo sea suficiente o no para cubrir las necesidades de una familia dependerá del tamaño de ésta, por lo que la situación de cada trabajador será diferente. Y dicha situación también dependerá de cuántos miembros del grupo familiar ganan el salario mínimo, y del costo de la vida a nivel local.

Por todas estas razones, habría que asegurar niveles de vida de un mínimo suficiente aplicando de forma combinada tasas salariales mínimas y medidas de orden social. En todo caso, se pueden utilizar algunos puntos de referencia a efectos de fijar los salarios mínimos.

Estimación de las necesidades absolutas y las necesidades relativas

Es posible hacer estimaciones absolutas de las necesidades de los trabajadores y sus familias a partir de la estimación del costo medio de un estilo de vida básico pero decente, para un trabajador y su familia, lo cual se logra adicionando los gastos de alimentación, vivienda y por otros conceptos esenciales, como la salud, la educación de los niños y la participación en la vida social de la comunidad. Tal es el enfoque que suele adoptarse para estimar las líneas de pobreza nacionales¹ o los umbrales del "salario digno".

Las necesidades relativas y las líneas de pobreza relativas se definen como proporción (a veces, el 60 por ciento) de los ingresos medios de los hogares. Las líneas de pobreza relativa captan mejor el costo de la inclusión social y la igualdad de oportunidades en un período y un espacio determinados² y por lo general son las que se prefieren en las economías más desarrolladas.

- Véanse en el Anexo 2 más detalles sobre las necesidades de los trabajadores y sus familias

Ajustes con respecto al aumento de los precios

El aumento del nivel general de los precios y del costo de la vida es el criterio que se considera con más frecuencia para decidir los ajustes del salario mínimo. Esto se debe a que **la inflación reduce el valor real de los salarios mínimos a medida que transcurre el tiempo**. Un indicador que permite recoger los cambios en los precios es el índice de precios al consumidor (IPC). Este índice sigue la evolución temporal de los precios de una canasta de bienes y servicios comprados por los consumidores. El IPC

¹ Los umbrales nacionales de pobreza pueden determinarse según diversos métodos. Algunos ejemplos se describen en Houghton, J. y Khandker, S.R.: *Handbook on poverty and inequality* (Banco Mundial, Washington D.C., Estados Unidos, 2009).

² Bradshaw, J., Chzhen Y., Main, G., Martorano, B., Menchini, L. y de Neubourg, C.: *Relative Income Poverty among Children in Rich Countries*. Innocenti Working Paper, UNICEF, Innocenti Research Centre (Florencia, Italia, enero de 2012). ISSN 1014-7837.

está bien arraigado en la mayoría de los países. Las cifras mensuales suelen estar disponibles con considerable rapidez.

Sin embargo, puede darse que algunos países publiquen IPC diferentes. Por ejemplo, hay los que optan por calcular un IPC centrado en los hogares más pobres, ya que éstos se encuentran entre los grupos más propensos a ser afectados por el nivel del salario mínimo. En particular, este IPC reviste un interés especial en los casos en que los precios de los alimentos aumentan más rápidamente que los precios promedio, ya que los hogares pobres suelen gastar una mayor parte de sus ingresos en alimentos.

Habida cuenta de que la inflación de períodos anteriores no va necesariamente a repetirse en el futuro, una alternativa consiste en utilizar una previsión de tasa de inflación futura. Sin embargo, como ocurre con la mayoría de las previsiones, las estimaciones de la inflación futura son por lo general diferentes de las tasas de inflación efectivas. Es posible entonces introducir *a posteriori* un "ajuste correctivo" para los casos en que las estimaciones son significativamente diferentes de las tasas efectivas.

- Haga clic aquí para conocer más detalles sobre la relación entre la inflación y el valor real de los salarios mínimos (Anexo 3)

5.4 Factores económicos

Al fijar la cuantía del salario mínimo, los legisladores y otros responsables de las políticas deberían tener en cuenta los factores económicos. Si se fija un salario mínimo demasiado alto o un reajuste demasiado importante, ello puede tener repercusiones inesperadas, al aumentar considerablemente los costos de mano de obra que los empleadores deben pagar. A su vez, estos aumentos podrían provocar un brusco aumento de la inflación y los precios, lo que perjudicaría las exportaciones y reduciría el nivel de empleo. En cambio, si los salarios son demasiado bajos, se restringe el consumo interno de los hogares.

Según el Convenio núm. 131 de la OIT, entre los factores económicos que se han de tener en cuenta se incluyen "los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo". Otros factores económicos que pueden ser considerados son, por ejemplo, las cuestiones relacionadas con la competitividad, la inversión, los precios y el crecimiento económico³.

La productividad del trabajo - Compartir los frutos del progreso

Al establecer y ajustar los salarios mínimos, los responsables de las políticas se refieren con frecuencia a la productividad del trabajo, indicador que proporciona información contextual sobre el valor de mercado de lo que produce un trabajador promedio en un país dado, en un contexto determinado por los niveles de capital y tecnología disponibles en ese país⁴. Cuando los ajustes regulares se efectúan teniendo en cuenta la productividad del trabajo, se contribuye a asegurar que los trabajadores reciban una parte de los frutos del progreso.

³ OIE: *El salario mínimo* (Resumen ejecutivo). Documento de orientación de la Organización Internacional de Empleadores, 2014.

⁴ OCDE: *Measuring Productivity. OECD Manual, Measurement of aggregate and industry-level productivity growth* (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, París, 2001).

La productividad media del trabajo en un país se mide generalmente calculando el PIB por trabajador, o el PIB por hora trabajada. Los datos sobre la productividad a nivel de sector también son útiles cuando los salarios mínimos se fijan en diferentes niveles, en diferentes sectores o industrias. Dicho esto, en algunos sectores la medición de la productividad del trabajo es problemática. Por ejemplo, la cuantificación del valor añadido en el sector de la educación o en el trabajo doméstico plantea dificultades considerables⁵.

- Más información sobre salarios y productividad

En la práctica, en sus ajustes periódicos muchos países utilizan algunos indicadores indirectos, como el crecimiento del PIB o el crecimiento del PIB per cápita. En Brasil, la legislación dispone que los índices de la inflación de precios y del crecimiento del PIB deben incluirse en una fórmula matemática que permite calcular el ajuste del salario mínimo. En otros países, como Costa Rica, el salario mínimo se aumenta en función de la inflación, y se le añade un suplemento equivalente a una parte del crecimiento económico registrado en años anteriores.

Proporción de trabajadores afectados e impacto en la masa salarial

Otro indicador estadístico que debe considerarse es la proporción de trabajadores que, según toda probabilidad, serán afectados por la introducción de un salario mínimo o por el aumento (reajuste) del salario mínimo vigente. Este indicador refleja el impacto que el salario mínimo tendrá probablemente en la estructura global de los salarios y en la masa salarial.

Cabe prever que, si el aumento del salario mínimo es demasiado alto y se aplica a un gran número de trabajadores, el ajuste tenga un gran impacto en cuanto a los costos laborales medios y los empleadores se vean confrontados de pronto a la necesidad de pagar una masa salarial incrementada. A su vez, esta situación podría agravar la inflación de precios y/o reducir el nivel del empleo. Dado que el cumplimiento de las normativas salariales depende en parte del nivel del salario mínimo, es también muy probable que un nivel salarial mínimo demasiado alto podría entrañar un bajo nivel de cumplimiento.

La proporción de trabajadores así afectados se puede calcular a nivel nacional, regional o sectorial. El efecto del salario mínimo también se puede calcular para determinados grupos de trabajadores (desglosados, por ejemplo, por sexo, raza, etc.). Estos análisis desagregados permiten una comprensión más cabal de las distribuciones salariales específicas para cada segmento o categoría de trabajadores en la economía. También permiten una mejor comprensión de las características de las personas, las regiones o los sectores de la economía más propensos a ser afectados, incluso de manera desproporcionada, por la aplicación del salario mínimo.

- Véase en el Anexo 4 más información sobre el impacto en los costos de mano de obra

Gestión de la demanda agregada: hay que encontrar el equilibrio adecuado

Para algunas empresas a título individual, el aumento de los salarios puede ser muy problemático. Al mismo tiempo, incluso durante períodos de dificultad económica, existen sólidas razones económicas y sociales que explican por qué los gobiernos pueden favorecer la aplicación de aumentos salariales en consonancia con el crecimiento medio de la productividad. Una de esas razones es que el aumento de la

⁵ Atkinson: *Atkinson Review: Final Report. Measurement of Government Output and Productivity and the National Accounts* (Palgrave Macmillan, Nueva York, 2005).

remuneración para los trabajadores que ganan bajos salarios puede conllevar un aumento de sus niveles de consumo y, en algunas circunstancias, redundar en una mayor demanda agregada. En cambio, si la masa salarial se empuja a niveles demasiado altos, el mayor costo del trabajo puede entrañar una baja de las exportaciones y de la inversión, y en último término, una caída de la demanda agregada.

Desde una perspectiva macroeconómica, el aumento de los salarios en una proporción más o menos igual a la tasa de crecimiento de la productividad a medio plazo, combinado con el cumplimiento del objetivo que haya fijado el Banco Central en cuanto a la tasa de inflación tolerable (o con alguna otra tasa reducida de inflación, en los casos en que no haya un objetivo explícito de inflación) debería garantizar la estabilidad de precios, asegurando así que la evolución salarial no provoque una deflación o una inflación excesivas.

5.5 Relación entre los salarios mínimos y los salarios medios

Un indicador estadístico útil y ampliamente utilizado es el ratio o relación entre el salario mínimo y la media o la mediana del salario. Dado que los salarios medios (promedio) se ven afectados por los valores extremos, la mediana de los salarios (también llamada “mediana salarial”)⁶ constituye un mejor punto de referencia, especialmente en los países donde predomina una alta desigualdad salarial. Este indicador muestra el nivel del salario mínimo en relación con el salario del “trabajador medio”, y (en la medida en que los salarios medios reflejan, al menos en parte, los niveles medios de productividad) también proporciona información sobre los factores económicos.

El primero de los gráficos que siguen muestra que, en las economías desarrolladas, el salario mínimo oscila por lo general entre el 35 y el 60 por ciento de la mediana del salario. El segundo gráfico muestra que, en los países en desarrollo, el ratio entre los salarios mínimos y la mediana de los salarios es con frecuencia más alto. Esto podría obedecer a que en los países en desarrollo el trabajador en la mediana salarial suele percibir una remuneración relativamente baja. Por lo tanto, las consideraciones relacionadas con las necesidades de los trabajadores y sus familias conducen a veces a calcular ratios con respecto al salario mínimo más altos que en los países desarrollados.

Si bien estos indicadores pueden ser útiles para evaluar los niveles de salario mínimo, deberían complementarse con análisis más refinados a nivel de cada país. Los ratios nacionales también deberían calcularse a nivel desglosado por sector, sexo y región, con el fin de identificar a los grupos o las regiones con mayores probabilidades de ser afectados por la aplicación de un salario mínimo.

También hay que señalar que estos ratios pueden ser engañosos cuando se interpretan demasiado literalmente. El gráfico siguiente muestra, por ejemplo, que los salarios mínimos son relativamente altos en Francia, lo que puede sugerir que también tiene efectos mayores sobre los costos laborales que en otros países. La realidad es que, hasta cierto punto, el costo de los salarios mínimos en Francia es atenuado mediante la reducción de las contribuciones a la seguridad social que pagan los empleadores que contratan a trabajadores con el salario mínimo.

⁶ La mediana de los salarios se refiere al valor que se encuentra en el punto medio de la distribución. Por ejemplo, en un país donde cinco personas ganan salarios mensuales de 5, 6, 7, 9 y 15 unidades, respectivamente, la mediana es 7.

- Más precauciones y advertencias

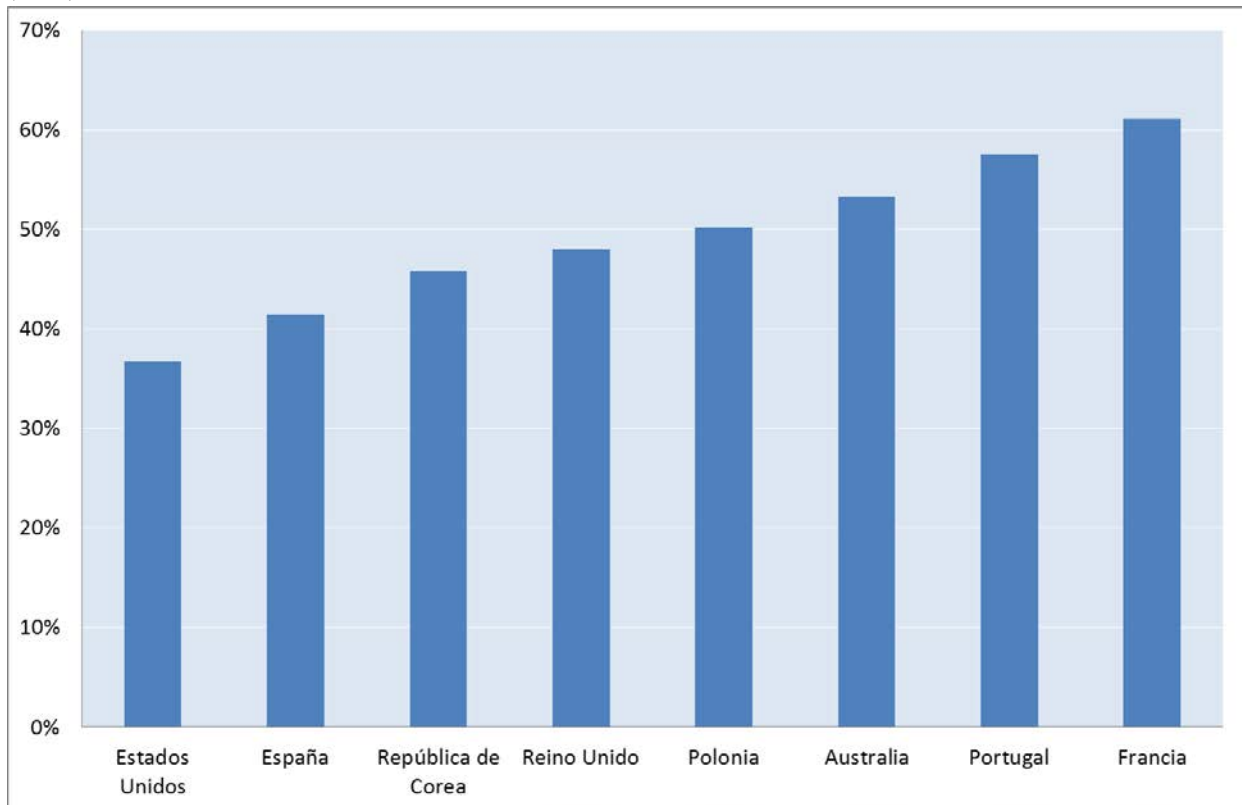
Al calcular el ratio entre el salario mínimo y el salario medio es importante comparar el salario mínimo mensual de los trabajadores empleados en horarios normales, a tiempo completo (o según modalidades equivalentes al tiempo completo).

Los datos sobre el salario medio de todos los trabajadores muestran que éste tiende a ser menor que el salario medio de los trabajadores empleados a tiempo completo o según modalidades equivalentes al tiempo completo, ya que en el grupo de todos los trabajadores hay variaciones en cuanto al número de horas trabajadas. La diferencia dependerá del porcentaje de personas que trabajan menos del tiempo completo.

Además, la relación entre el salario mínimo y el salario medio debería interpretarse con cautela. Por ejemplo, en algunos sectores el salario medio puede estar muy cerca del salario mínimo que se aplica en sectores en los que predomina la contratación según el salario mínimo. Tal es el caso de Camboya, donde el salario mínimo se establece exclusivamente para la industria textil y donde, con la excepción de unos pocos directivos, la mayoría de los trabajadores ganan el salario mínimo. En estas circunstancias, el salario mínimo establece de hecho el nivel del salario medio en el sector.

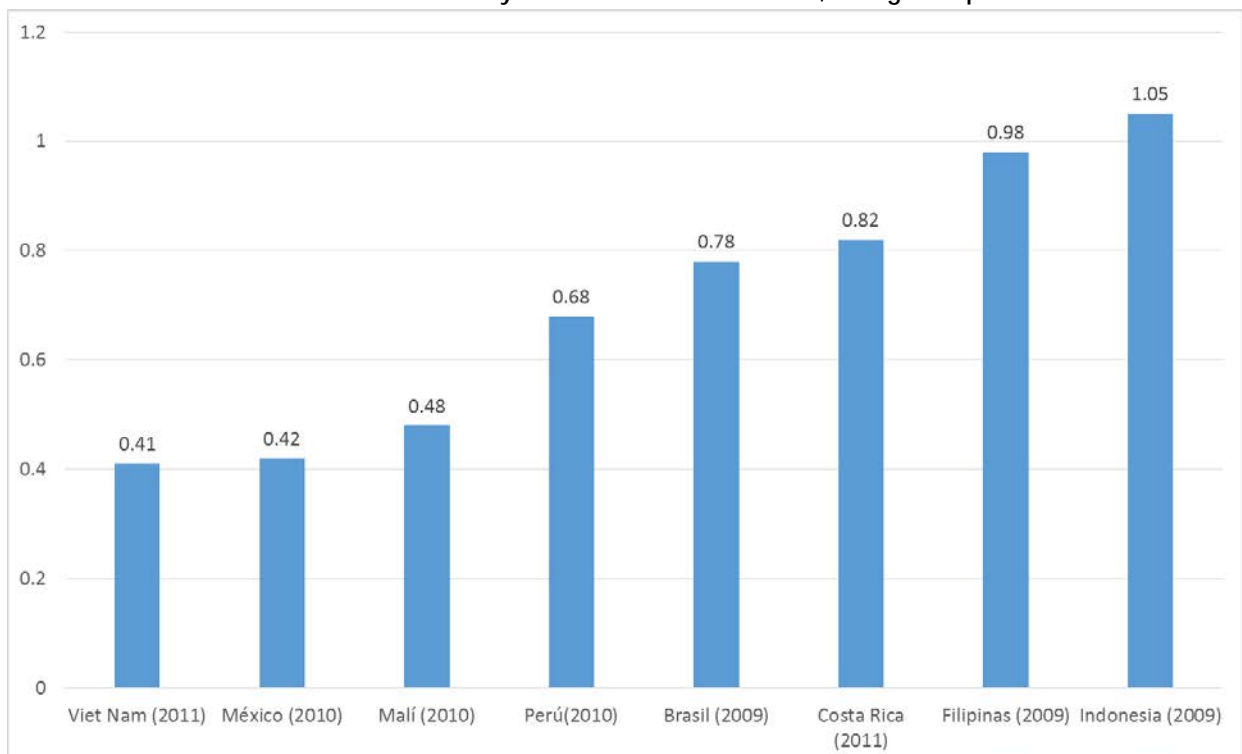
En todos los casos, la utilización del ratio entre el salario mínimo y el salario medio requiere de un análisis adicional. En las economías emergentes y en desarrollo, donde los trabajadores asalariados representan una proporción menor del empleo total, dado que la economía informal es generalmente más grande, puede haber una desconexión entre el salario medio de los trabajadores que están en principio protegidos legalmente por el salario mínimo y el salario medio de todos los trabajadores considerados conjuntamente.

Gráfico 1. Relación entre el salario mínimo y la mediana de los salarios, en algunos países desarrollados (2014)



Fuente: OCDE: "Earnings: Minimum wages relative to median wages", en Employment and Labour Market Statistics - Estadísticas sobre el Empleo y el Mercado Laboral (base de datos de la OCDE), 2015.

Gráfico 2. Relación entre el salario mínimo y la mediana de los salarios, en algunos países en desarrollo



Nota: El análisis se ha basado en datos de encuestas de hogares y de la fuerza de trabajo.

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

5.6 ¿Habría que utilizar una fórmula matemática?

Algunos países han adoptado una fórmula matemática para el ajuste periódico de los salarios mínimos. Esto puede aumentar la previsibilidad, evitar la necesidad de negociar el ajuste cada año o eliminar la posibilidad de que se decidan aumentos repentinos o extraordinariamente grandes motivados por factores políticos, más bien que técnicos.

Ahora bien, si se utilizan fórmulas matemáticas, éstas deberían adoptarse en el marco de consultas exhaustivas con los interlocutores sociales.

¿Es una buena idea la indexación?

Si los salarios mínimos son reajustados automáticamente al alza para compensar la inflación de un período transcurrido, la indexación (o también "indización") permitiría, en principio, garantizar el nivel o valor real de los salarios mínimos (poder adquisitivo).

Sin embargo, los mecanismos de indexación de este tipo han sido cuestionados en el último tiempo, ya que se considera que introducen una "inercia inflacionaria" en algunas circunstancias. Es decir, el fenómeno de reproducción de la inflación pasada de los salarios y otros precios puede convertirse en un obstáculo para la reducción de la tasa de inflación en curso.

Durante el decenio de 1980, países europeos como Dinamarca, Austria, Bélgica, Italia y Francia modificaron o incluso eliminaron este nexo formal⁷. Al mismo tiempo, un proceso similar tuvo lugar en los países de América Latina que estaban sufriendo tasas de inflación mucho más altas. Desde entonces, los países tienden a ser más cautelosos a la hora de adoptar fórmulas matemáticas para reajustar automáticamente los salarios mínimos.

Fórmulas más complejas

Valga señalar que un salario mínimo que se ajusta sólo sobre la base de un cambio en el costo de la vida se convertiría en un salario mínimo constante en términos reales, y que las personas que ganaran el salario mínimo no verían un incremento en sus salarios reales, incluso en circunstancias de crecimiento económico. De ahí que la mayoría de los países que utilizan una fórmula para el cálculo del salario mínimo también incluyen otros factores económicos, como el crecimiento de la economía o el aumento de la productividad laboral.

A continuación ofrecemos algunos ejemplos de países que han adoptado una fórmula de salario mínimo. Estos ejemplos ilustran la diversidad de criterios utilizados para determinar los ajustes del salario mínimo.

- Brasil

En Brasil, la legislación dispone que los ajustes del salario mínimo serán determinados por una fórmula que tiene en cuenta la inflación pasada y el crecimiento del PIB. Con respecto a la inflación, la fórmula

⁷ Eyraud F. y Saget, C. *The fundamentals of minimum wage fixing* (Ginebra, OIT, 2005).

toma en consideración la inflación acumulada durante el año anterior (t-1); en cuanto al PIB, habida cuenta del retraso en la recepción de los resultados finales, se aplica la tasa de aumento del año t-2 (dos años antes).

La fórmula utilizada en Brasil para determinar los ajustes salariales (en que SM es el salario mínimo e IPC el índice de precios al consumidor) es la siguiente:

$$\Delta SM t = \Delta IPC t-1 + \Delta PIB t-2$$

La ley establece que esta fórmula debe revisarse cada cuatro años. Tras su adopción en 2008, la fórmula ha sido revisada en 2012 y 2016.

- Costa Rica

En Costa Rica, el Gobierno y los interlocutores sociales acordaron en 2012 una nueva fórmula de cálculo del salario mínimo. Esta fórmula contiene un componente de inflación, así como un componente relacionado con el crecimiento. El componente de inflación considera la inflación prevista, a la que se aplica una corrección *a posteriori* del valor estimado. El componente relacionado con el crecimiento incorpora entre un 20 y un 40 por ciento de crecimiento medio del PIB per cápita durante los cinco años anteriores (con un retraso de un año). La determinación final del componente relativo a la producción es un tema para las negociaciones entre los interlocutores sociales en el marco de la comisión tripartita del salario mínimo.

Por lo tanto, la fórmula de Costa Rica es la siguiente:

$$\Delta SM = \Delta \text{previsto del IPC (+ factor de corrección)} + (20\% -40\%) * \Delta \text{PIB per cápita}$$

La aplicación de esta fórmula está supeditada a ciertas situaciones en la economía y el mercado laboral. El componente de la inflación no se introduce automáticamente cuando la inflación se acelera (es decir, cuando la inflación efectiva supera a la inflación prevista en más de un 1 por ciento). Además, el componente del crecimiento económico tampoco se aplica automáticamente cuando se produce alguna de las siguientes situaciones: la tasa de desempleo es superior al 8 por ciento; ha habido un crecimiento económico negativo durante cuatro trimestres sucesivos; o ha habido una variación de más del 15 por ciento (sea positiva o negativa) en el tipo de cambio entre los ajustes del salario mínimo.

Cuando se produce cualquiera de las situaciones específicas antes señaladas, se invita a los interlocutores sociales a recomendar el ajuste definitivo, teniendo en cuenta las circunstancias particulares del caso.

- Malasia

En el caso de Malasia, la tasa del salario mínimo se establece utilizando una combinación de varios indicadores socioeconómicos agrupados ya sea como criterios de base o como criterios de ajuste. Los criterios de base son el llamado "ingreso de umbral de la pobreza" (IUP en nuestro texto) por trabajador y la mediana de los salarios. El IUP se utiliza para tener en cuenta el costo de la vida básico por trabajador miembro de un hogar, mientras que la mediana de los salarios de la mitad inferior de los asalariados en el sector privado refleja la capacidad de las empresas para remunerar a sus trabajadores. Estos dos elementos se promedian entonces para representar el piso o nivel salarial básico. El piso salarial se pondera entonces con los criterios de ajuste. En este segundo grupo de criterios se incluyen los siguientes: aumento de la productividad laboral, variación porcentual del índice de precios al consumidor (IPC) y la tasa real de desempleo, como se ilustra a continuación:

$$MW_i = Avg \left(\frac{PLI_i}{Avg\ workers\ per\ household} + Median\ wage_i \right) \times \left[1 + \left(\frac{P_i}{100} \right) + \left(\frac{CPI_i}{100} \right) - \left(\frac{UE_i}{100} \right) \right]$$

$$SM_i = Prom. (IUP_i + Mediana\ de\ salarios_i) \times \left[1 + \left(\frac{P_i}{100} \right) + \left(\frac{IPC_i}{100} \right) - \left(\frac{TD_i}{100} \right) \right]$$

Prom. trabajadores
por hogar

En que:

SM = Salarios mínimos

IUP = Ingreso de umbral de pobreza

P = Aumento de productividad (%)

IPC = Índice de precios al consumidor (% de variación)

TD = Tasa real de desempleo (%) = (Tasa de desempleo - 4%)

i = Región (Península de Malasia, Sabah y Sarawak)

- Francia

En Francia, los ajustes anuales del salario mínimo están vinculados con la evolución del IPC, así como con el aumento del poder adquisitivo del salario básico por hora de los trabajadores manuales (obreros). El ajuste del salario mínimo se lleva a cabo cada mes de enero, e incorpora la variación del IPC durante 12 meses (entre noviembre del año t-2 y noviembre del año t-1).

La revisión anual del salario mínimo también incorpora la mitad del aumento anual de la tasa salarial básica por hora de los trabajadores manuales (entre septiembre de t-2 y septiembre de t-1), utilizando los resultados de una encuesta específica realizada trimestralmente por el Ministerio de Trabajo.

La fórmula de Francia es:

$$\Delta SM_t = \Delta IPC\ nov.\ t-2 / nov.\ t-1 + 0.50 * \Delta\ salario\ hora\ obreros\ sept.\ t-2 / sept.\ t-1$$

El salario mínimo en Francia también tiene una garantía automática en relación con la evolución de los precios: el salario mínimo se ajusta cada vez que el índice de precios aumenta en un 2 por ciento o más en el período transcurrido desde el ajuste anterior.

Además de este cálculo matemático de los ajustes del salario mínimo, Francia también tiene un componente discrecional que permite introducir un porcentaje adicional al aumento final. Desde 2009, una comisión de expertos independientes recomienda si hay margen para un aumento adicional (el "empujoncito") en función del contexto económico.

- Países Bajos

Los Países Bajos ajustan su salario mínimo dos veces al año (el 1 de enero y el 1 de julio), en consonancia con la evolución del promedio ponderado de los salarios negociados colectivamente. Es importante observar que los salarios mínimos también determinan el nivel de las prestaciones mínimas de la

seguridad social, lo que ha obligado a considerar el riesgo de que los aumentos del salario mínimo pudieran entrañar un aumento correlativo de la carga fiscal.

Por esta razón, en 1993 se estableció una condición para los reajustes del salario mínimo, a saber, que si la relación (ratio) entre personas inactivas y personas económicamente activas excede un umbral de 82,6 por ciento, no puede haber ningún aumento. Se definen como "inactivas" aquellas personas que reciben prestaciones, con inclusión de la pensión de vejez suministrada por el Estado, mientras que se consideran "activas" las personas con empleo, incluidos los trabajadores autónomos y los trabajadores a tiempo parcial. Además, la ley estipula que cada cuatro años se debe proceder a una evaluación del mecanismo. A pesar de estos criterios muy claros, en la práctica el salario mínimo se ha congelado incluso en situaciones en las que no se ha rebasado el umbral de la relación entre inactivos y activos (entre julio de 2003 y enero de 2006).

Véase W. Salverda: "The Netherlands: Minimum wage fall shifts focus to part-time jobs", en Vaughan Whitehead (coordinador de la publicación) *The minimum wage revisited in the enlarged EU* (OIT y Edward Elgar Publishing, 2010).

Téngase en cuenta que es casi imposible incorporar en una fórmula matemática todas las consideraciones esenciales. No es raro, por tanto, que la aplicación de una fórmula esté supeditada a una serie de condiciones y situaciones, o que, además de la fórmula y de otras consideraciones, haya margen para el diálogo social o para llegar a una decisión diferente sobre la base de consideraciones políticas.

5.7 Combinar los ajustes a corto plazo con una perspectiva a más largo plazo

En los ajustes periódicos se observa una tendencia a concentrarse en los indicadores de corto y mediano plazo. Habitualmente, en los ajustes del salario mínimo se va a dar mucho peso a un conjunto limitado de factores, como la inflación de los precios o el crecimiento económico.

Si bien este enfoque es natural, las autoridades encargadas de la fijación de los salarios mínimos también deberían tener en cuenta la perspectiva a más largo plazo.

Entre los objetivos a largo plazo pueden considerarse los siguientes: llegar a determinar un nivel de salario mínimo que sea suficiente para cubrir las necesidades básicas de una trabajadora o un trabajador y su familia (nivel que será revisado periódicamente para tener en cuenta la evolución económica); asegurar que el salario mínimo se aplique efectivamente, y que el incumplimiento se reduzca al mínimo; y alcanzar una amplia cobertura entre los trabajadores asalariados. También es provechoso contextualizar la política de salario mínimo en el marco de una perspectiva económica más amplia, en la que los factores económicos son afectados por cambios estructurales.

Tener una estrategia para el mediano plazo

Muchos países han descubierto que existe una brecha entre las necesidades legítimas de los trabajadores y sus familias, por una parte, y lo que la economía es capaz de pagar en términos de salario mínimo. De hecho, no será posible colmar esta brecha en un solo ajuste del salario mínimo, al menos no sin provocar efectos económicos adversos.

Esto sugiere que debería fijarse un objetivo a mediano o largo plazo para esta política, es decir, habría que eliminar esta brecha gradualmente en cada ajuste sucesivo. Este enfoque se ha utilizado también, por ejemplo, en el sector del trabajo doméstico (véase el capítulo 8).

Asimismo, es importante vigilar la aplicación efectiva de la política. La puesta en práctica de un seguimiento eficaz es determinante para la implementación exitosa del salario mínimo.

Por lo tanto, las autoridades de fijación del salario mínimo deberían encargarse de vez en cuando la preparación de informes que describan detalladamente las inspecciones realizadas con respecto a los salarios mínimos, los casos de incumplimiento detectados y las medidas adoptadas para corregir tales situaciones. Es importante que las autoridades y/u organismos encargados de la fijación de salarios mínimos sepan si sus decisiones tienen un impacto real en el terreno.

Anexo 2: Necesidades de los trabajadores y sus familias

Desde los orígenes de la OIT, el examen de las necesidades de los trabajadores y sus familias ha formado parte de las principales preocupaciones consideradas en el proceso de fijación del salario mínimo. El Preámbulo de la Constitución de la OIT, adoptada en 1919, hace referencia a una "garantía de un salario vital adecuado". El tema del salario mínimo también se discutió durante las reuniones de 1927 y 1928 de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT). En los proyectos de informe de dichas reuniones, que produjeron el Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26), se consideraron diferentes alternativas para designar las necesidades de los trabajadores, entendidas como las cuantías necesarias para subvenir a la mera subsistencia de los trabajadores y sus familias, lograr condiciones suficientes de salud y dignidad, y asegurar un nivel adecuado de bienestar y comodidad, y se examinó también la posibilidad de que en los sistemas de salario mínimo se tuvieran únicamente en cuenta las necesidades del trabajador, o más bien las necesidades del trabajador y toda su familia⁸.

En definitiva, las consideraciones sobre la familia no se incluyeron en el texto del convenio, y tampoco se incorporó entre las alternativas la idea de garantizar "un salario vital". Los países que respondieron al cuestionario rechazaron la inclusión de criterios para la fijación de un salario mínimo, así como los métodos para hacerlo. De hecho, la mayoría de los gobiernos acordaron que en el convenio que se adoptara sólo deberían establecerse principios generales. En consecuencia, el Convenio núm. 26 constituyó un adelanto hacia la mejora de las condiciones de trabajo, al promover la adopción de un salario mínimo, pero no ofreció ninguna orientación concreta sobre los criterios que deberían aplicarse.

Por el contrario, el Convenio núm. 131 agrupa las funciones de la protección social del salario mínimo en un primer conjunto de criterios, incluyendo "las necesidades de los trabajadores y de sus familias". Las consideraciones económicas se mantuvieron por separado, formando un segundo conjunto de criterios. A pesar de que la inclusión del criterio relativo a las "necesidades de los trabajadores" se consideró como evidente en su momento, hubo acuerdo en que era difícil de poner en práctica. El informe de los expertos muestra que incluso la determinación de las necesidades de nutrición (que son básicas para la supervivencia) fue muy debatida. Otra preocupación fue la inclusión de las necesidades de la familia. La referencia a las necesidades de la familia fue incluida en el Convenio, con la salvedad de que no tenía por objeto promover tasas salariales diferenciadas para los trabajadores con personas a cargo y los trabajadores sin personas a cargo.

La legislación nacional de muchos países ha recogido referencias a las necesidades de los trabajadores o a la reducción de la pobreza. Por ejemplo, el Código de Trabajo de Costa Rica establece que "todo trabajador tiene derecho a devengar un salario mínimo que cubra las necesidades normales de su hogar en el orden material, moral y cultural" (artículo 177). Este tipo de disposición figura también en la legislación de Armenia, algunas provincias de Canadá, Croacia, República Checa, Kenya, Lituania, Sudáfrica y República Unida de Tanzania⁹.

⁸ OIT: *Minimum wage-fixing machinery, questionnaire*. Conferencia Internacional del Trabajo, décima reunión, Ginebra, 1927; y OIT: *Minimum wage-fixing machinery, questionnaire*. Conferencia Internacional del Trabajo, undécima reunión, Ginebra, 1928.

⁹ OIT: *Sistemas de salarios mínimos, Estudio General 2014, op. cit.*

Medición de las necesidades de los trabajadores y sus familias

El Convenio núm. 131 dispone que, para determinar el nivel de los salarios mínimos, se deberían tener en cuenta las necesidades de los trabajadores y de sus familias, independientemente del grado de complejidad o de sencillez del sistema de salarios mínimos en vigor. La evaluación de las necesidades de los trabajadores y sus familias con el fin de establecer el salario mínimo puede ser una tarea compleja por tres razones principales vinculadas a la medición del nivel del ingreso mínimo, el tamaño de los hogares y el número de miembros de cada hogar que trabajan. Estos tres elementos se analizan en detalle a continuación.

Parámetros de comparación del ingreso. ¿Cuáles son las necesidades de una persona?

La definición de las necesidades es un concepto relativo: puede haber necesidades básicas, necesidades secundarias, y así sucesivamente. La definición de estos diferentes tipos de necesidades también puede variar entre los países y en un mismo país. Por ejemplo, ¿debería considerarse que las asignaciones para actividades recreativas forman parte de las necesidades básicas, o más bien de las necesidades secundarias? La dificultad de determinar con precisión qué constituye tal o cual tipo de necesidad explica por qué no hay una definición universal del concepto de necesidad que sea ampliamente aceptada. Y ello no obstante, los convenios y convenciones internacionales, las leyes nacionales e incluso los reglamentos a nivel de empresa contienen múltiples referencias sobre toda suerte de necesidades. Ahora bien, ocurre generalmente que, conforme los países van desarrollándose, se elevan los niveles de vida y paralelamente crece también la dificultad de la definición de las necesidades.

Como punto de partida, las líneas o umbrales nacionales de pobreza, combinados con la información sobre el tamaño de los hogares y las tasas de actividad de la fuerza de trabajo, pueden utilizarse para estimar un salario mínimo potencial que sea lo suficientemente alto como para sacar a las familias de la pobreza. En la presente sección se analiza en detalle un procedimiento de este tipo y se proporciona un ejemplo práctico de su aplicación. El umbral de la pobreza sirve como punto de comparación para evaluar las necesidades mínimas, basándose por lo general en el costo de los artículos básicos indispensables para asegurar una nutrición adecuada y el costo de otros productos básicos no alimentarios, tales como ropa, vivienda y otros artículos.

Líneas o umbrales de pobreza reconocidos a nivel internacional

Hay líneas de pobreza nacionales y líneas de pobreza internacionales. Las líneas de pobreza internacionales se utilizan para fines de comparación internacional. Entre ellas se incluyen las líneas definidas por el Banco Mundial, a saber, la paridad de poder adquisitivo (PPA) de 1,25 dólares de Estados Unidos por día y la PPA de 2,0 dólares por día. La PPA expresada en dólares refleja la cuantía expresada en la moneda de un país dado que se requiere para comprar en el mercado nacional la misma canasta de bienes y servicios que se pueda comprar con dólares de Estados Unidos en el territorio de este país. Por otra parte, aun cuando la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) no proporciona información sobre las líneas de pobreza, sí proporciona datos sobre la seguridad alimentaria en algunos países seleccionados. Entre los indicadores sobre la seguridad alimentaria se incluyen la necesidad mínima de energía alimentaria por país y la necesidad promedio de energía alimentaria. La necesidad mínima de energía alimentaria corresponde a la "cantidad mínima de energía alimentaria por persona que se considera suficiente para satisfacer las necesidades de energía de una persona con un índice de masa corporal (IMC) mínimo aceptable y que realiza actividad física ligera"

(expresada en kilocalorías por persona y por día)¹⁰. La necesidad promedio de energía alimentaria calcula la cantidad media de energía alimentaria que se requiere por persona (expresada en kilocalorías por día). Cuando no se disponga de una línea de pobreza (o de una línea de pobreza reciente), estos datos podrían ser utilizados conjuntamente con los datos sobre los precios locales para estimar la cantidad aproximada de dinero en efectivo que se necesite para adquirir la energía alimentaria mínima requerida.

Los umbrales nacionales de pobreza

Los umbrales nacionales de pobreza proporcionan una referencia más útil para los responsables de las políticas, ya que toman en consideración el nivel de desarrollo y el contexto específico de un país determinado¹¹. Normalmente, los umbrales o las líneas de pobreza nacionales se pueden obtener de la oficina nacional de estadística u otros organismos gubernamentales que se encarguen del cálculo de dichos valores. Sin embargo, es importante tener en cuenta que la definición nacional estadística de una línea de pobreza no corresponde necesariamente a la definición jurídica de las necesidades de los trabajadores que se haya recogido en la legislación nacional y que se necesite a efectos de la fijación de los salarios mínimos. En caso de discrepancia, las líneas de pobreza pueden y deberían ser complementadas con elementos adicionales. Las líneas de pobreza o los otros índices que se utilicen para medir las necesidades de los trabajadores no son parámetros permanentes. El desarrollo sostenido de un país producirá probablemente nuevos conceptos que se aplicarán a la cesta de necesidades básicas de los trabajadores con bajos ingresos. Por esta razón, se recomienda proceder periódicamente a la revisión de estos valores.

Líneas de pobreza relativa

Las necesidades relativas y las líneas de pobreza relativa se definen como proporciones – a veces de hasta 60 por ciento – de los ingresos medios de los hogares. Las líneas de pobreza relativa reflejan de manera más precisa el costo de la inclusión social y la igualdad de oportunidades en un tiempo y espacio determinados, y por lo general son las que se utilizan de preferencia en las economías más desarrolladas¹².

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

El tamaño de los hogares varía entre un trabajador y otro, y también a lo largo de la vida de cada trabajador. En efecto, durante la vida útil de una persona, es normal que la familia de un asalariado comprenda tanto personas adultas como personas a cargo. Al respecto, ¿cuántas son las personas a cargo? ¿Cuántas necesidades de las personas deberían satisfacerse? Teniendo en cuenta la multiplicidad potencial de situaciones, ¿cuál es el mejor enfoque para estimar el tamaño de un hogar? A continuación se presentan tres opciones posibles:

- adoptar el tamaño medio nacional
- considerar que un hogar formado por dos adultos y dos menores de edad es una estructura que garantiza la reposición de la población

¹⁰ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAOSTAT.

¹¹ Los umbrales de pobreza nacionales pueden determinarse por diversos métodos. Véanse algunos ejemplos en Houghton, J. y Khandker, S.R.: *Handbook on poverty and inequality* (Banco Mundial, Washington D.C., Estados Unidos, 2009).

¹² Bradshaw y otros: *Relative Income Poverty among Children in Rich Countries*, op. cit.

- adoptar el tamaño medio de los hogares con menores ingresos, teniendo en cuenta que el salario mínimo se destina por lo general a proteger a estos grupos, y que los hogares más pobres tienden a tener más miembros.

Independientemente de la opción que se elija, el tamaño del hogar también debería ajustarse ponderándolo en función de las menores necesidades de consumo de los niños y de las economías de escala. En efecto, la línea de pobreza para una familia de cuatro personas no es equivalente a cuatro veces la línea de pobreza para una persona, ya que, por ejemplo, los niños consumen menos calorías y se necesita sólo una vivienda (y no cuatro viviendas, una por cada miembro de la familia de cuatro personas).

Hay diferentes maneras de tener cuenta las diferencias en el consumo y las economías de escala. Un ejemplo de fórmula de ajuste es: $E = (A + \alpha K)^\theta$, en que A representa el número de adultos, K es el número de hijos a cargo, α representa el gasto de un niño en relación al gasto de un adulto, y θ representa las economías de escala en un hogar determinado¹³. Otra opción consiste en utilizar la escala de equivalencia de la OCDE, que asigna un valor de 1 al primer miembro de la familia, un valor de 0,7 a cada adulto adicional y un valor de 0,5 a cada niño.

Tasas de actividad de la fuerza de trabajo: ¿Cuántos miembros del hogar trabajan?

¿Cuántos miembros de cada hogar tienen una actividad laboral? Esta pregunta es importante para determinar cuántas necesidades de los miembros del hogar deberían satisfacerse con un salario mínimo. La respuesta es por supuesto diferente si dos miembros adultos ganan el salario mínimo, en vez de un solo adulto.

Cuando se introdujeron las políticas de salario mínimo, a principios del siglo XX, la población activa o fuerza de trabajo estaba compuesta principalmente de trabajadores de sexo masculino, y había un único sostén por cada familia. Esto ha cambiado en los últimos tiempos y las tasas de actividad de las mujeres han aumentado en general. En los países desarrollados, la participación femenina en la fuerza laboral alcanzó un promedio cercano al 53 por ciento en 2013, en comparación con cerca del 67 por ciento para los hombres¹⁴. En las economías en desarrollo y las economías emergentes, las tasas de actividad varían según las regiones, y sigue habiendo desigualdades entre los hombres y las mujeres. Por ejemplo, en América Latina la tasa de actividad femenina en 2013 era de alrededor del 54 por ciento (en comparación con alrededor del 80 por ciento para los hombres), mientras que en el Oriente Medio apenas llegaba a cerca del 19 por ciento (en comparación con el 75 por ciento para los hombres).

Los cambios ocurridos en las tasas de ocupación de las mujeres a lo largo del tiempo han aumentado la probabilidad de que las familias tengan más de un ingreso. Por otra parte, también ha aumentado la probabilidad de que los jóvenes retrasen su partida del hogar familiar para emprender su vida independiente. Al mismo tiempo, en muchas partes del mundo ha aumentado el número de hogares monoparentales, que todavía dependen de un solo ingreso. El número de miembros de un hogar que perciben un ingreso está muy relacionado con la distribución del ingreso, que por definición es diversa.

¹³ Deaton, A. y Zaidi, S.: *Guidelines for constructing consumption aggregates for welfare analysis*. Living Standards Measurement Study Working Paper 135 (Banco Mundial, Washington D.C., 2002). Véase también OCDE: "What are equivalence scales".

¹⁴ OIT: *Key Indicators of the Labour Market* (KILM – Indicadores Clave del Mercado de Trabajo).

Por ejemplo, las familias con altos ingresos pueden tener uno, dos o más ingresos, mientras que, en el extremo inferior de la distribución, las familias más pobres tal vez tienen una sola fuente de ingresos.

Horas trabajadas

También es importante tener en cuenta el número de horas trabajadas, ya que el salario mínimo corresponde por lo general al ingreso obtenido por un trabajo a tiempo completo. Los trabajadores a tiempo parcial sólo tienen derecho a una proporción del salario mínimo correspondiente al número de horas trabajadas. Por lo tanto, cuando se estima el número de trabajadores por hogar es importante ajustar las cifras a fin de determinar el equivalente con respecto al trabajador a tiempo completo (por ejemplo, si el valor equivalente es de 1,5 trabajadores a tiempo completo, esto significa que una persona trabaja a tiempo completo y otra a tiempo parcial)¹⁵.

Teniendo en cuenta todas estas diferentes situaciones, así como los aspectos metodológicos ¿cuál es la forma más adecuada para estimar el número de miembros de un hogar que perciben un ingreso, a efectos del proceso de fijación de los salarios mínimos? Al respecto, en esas páginas se presentan cuatro posibles modelos:

- Sólo un trabajador a tiempo completo, con el fin de asegurar que un hogar subvenga a sus necesidades básicas con un salario mínimo.
- Todos los adultos del hogar que tienen edad para trabajar están empleados a tiempo completo. Por ejemplo, en una familia formada por dos adultos y dos niños, los dos adultos trabajan a tiempo completo.
- El número promedio nacional, teniendo en cuenta que en muchos hogares hay más de una fuente de ingresos y que no todos los trabajadores están empleados a tiempo completo.
- El número promedio habitual en las familias de menores ingresos, en caso de que el número de trabajadores sea distinto del de la familia promedio.

Estimación de las necesidades de los trabajadores y sus familias: un ejemplo práctico

Para ilustrar los posibles efectos de las distintas alternativas, se han seleccionado datos de Costa Rica. En este país, se establece un salario mínimo para cada uno de nueve niveles de competencia laboral (o “niveles de habilidad”: trabajador no calificado, trabajador semicalificado, trabajador calificado, etc.), y también para algunas ocupaciones (o “fijaciones específicas”: servicio doméstico, recolectores de café, entre otros). El salario mínimo que se aplica a los trabajadores no calificados se conoce como salario *minimum minimorum*, que cumple la función de piso salarial o mínimo absoluto para todos los trabajadores, con la excepción de las “fijaciones específicas” que se aplican, por ejemplo, a las personas empleadas en el sector del trabajo doméstico.

En 2011, Costa Rica estimó el costo de una canasta básica de alimentos, basándose en datos recopilados por la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. Este instrumento de medición, conocido como "Canasta Básica Alimentaria (CBA)", incluye los artículos alimentarios necesarios para satisfacer las necesidades calóricas de un hogar medio (según su precio de mercado mensual). A esto se añadieron algunas necesidades básicas no alimentarias, por un valor estimado de 12 por ciento con respecto a la CBA. Además, se estimó que el tamaño medio de los hogares era de 3,4 personas, mientras que el

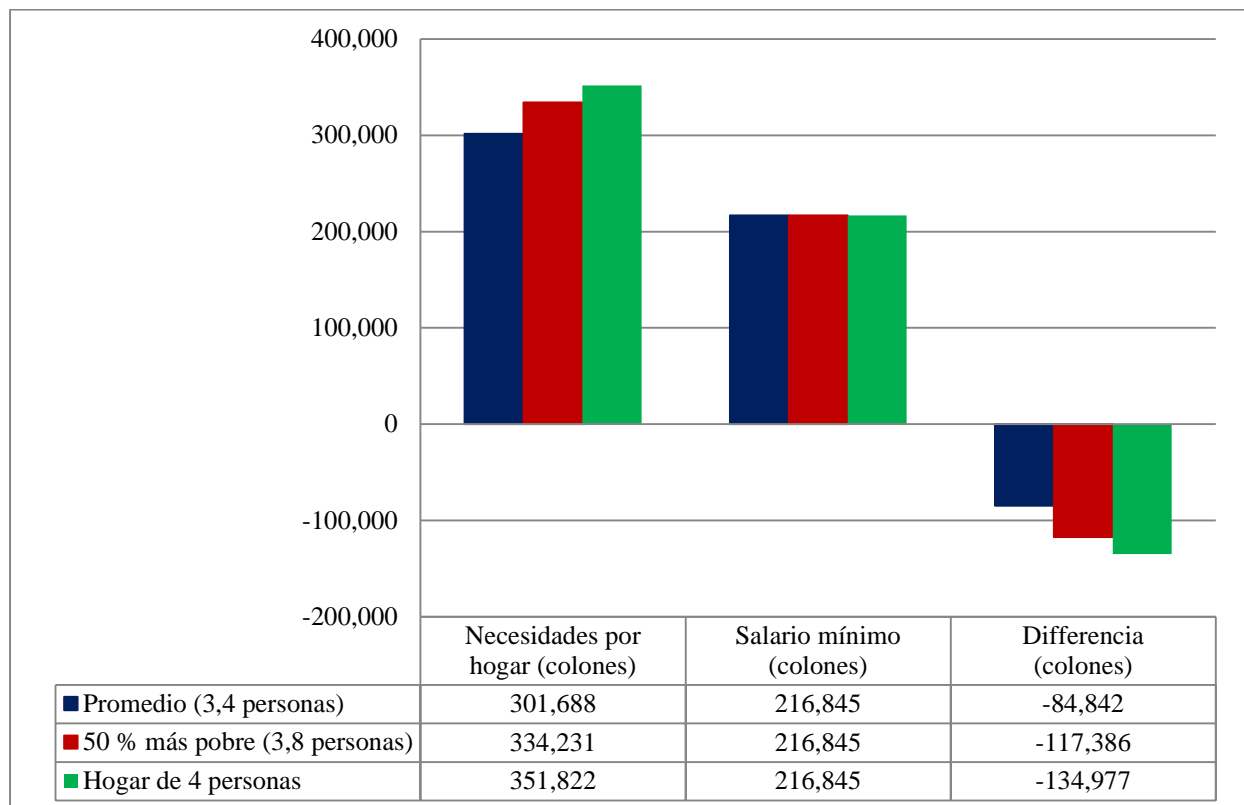
¹⁵ Fagan, C., Norman, H., Smith, M. y González Menéndez, M.: “In search of good quality part-time employment”. Serie Condiciones de Trabajo y Empleo núm. 43, Servicio de Mercados Laborales Inclusivos, Relaciones Laborales y Condiciones de Trabajo (INWORK), OIT, Ginebra, 2014.

tamaño medio del 50 por ciento más pobre de los hogares se estimó en 3,8 personas. El número medio de trabajadores equivalentes que trabajan a tiempo completo, por hogar, se estimó en 1,48, mientras que en el 50 por ciento más pobre de los hogares dicho número medio se estimó en 1,0 por hogar.

Ejemplo del salario mínimo más bajo

Con el fin de estimar un salario mínimo potencial que sea suficientemente alto como para sacar a los hogares de la pobreza, en primer lugar se tiene en cuenta la situación de una familia en que solo un miembro gana el salario mínimo (situación en la que se encuentra el 50 por ciento más pobre de los hogares). Se trata de determinar si el salario mínimo más bajo (el salario *minimum minimorum* para los trabajadores no calificados), expresado en moneda local en el ejemplo (colones de Costa Rica), es suficiente para subvenir a las necesidades básicas de una familia de tres tamaños alternativos: 3,4 personas (promedio nacional), 3,8 personas (50 por ciento más pobre) y cuatro personas (tamaño que garantiza la reproducción). Para efectuar esta comparación se consideró el salario mínimo neto, es decir, una vez deducidas las cotizaciones obligatorias a la seguridad social (9,2 por ciento menos que el salario mínimo bruto). En los tres casos se observa que hay un déficit entre las necesidades y el mínimo, como se ilustra en el gráfico, en la columna de la diferencia (que es negativa para todos los tamaños del hogar). Por lo tanto, en los tres casos el salario *minimum minimorum* (mínimo más bajo) es insuficiente para cubrir las necesidades de los trabajadores y sus familias, si se toma como base de referencia la línea de pobreza nacional.

Gráfico 1: Satisfacción de las necesidades de los trabajadores y sus familias con un salario mínimo, por tamaño del hogar (2012)



Ejemplos con varios salarios mínimos

Por el contrario, como se puede ver en el gráfico 2, si consideramos que el número medio de trabajadores por hogar es de 1,48 (es decir, el promedio nacional), el déficit entre el salario mínimo y las necesidades de los hogares desaparece para el tamaño promedio de 3,4 personas por hogar. Sin embargo, sigue habiendo una pequeña diferencia (déficit) para los hogares con 3,8 y 4,0 personas. Por último, el gráfico 3 ilustra el caso en que dos personas miembros del hogar trabajan a tiempo completo. En todos los tipos de familia, el ingreso mínimo obtenido por dos trabajadores a tiempo completo permite subvenir a sus necesidades y las de sus familias, como se puede ver en la columna de la diferencia (que en este caso es positiva).

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

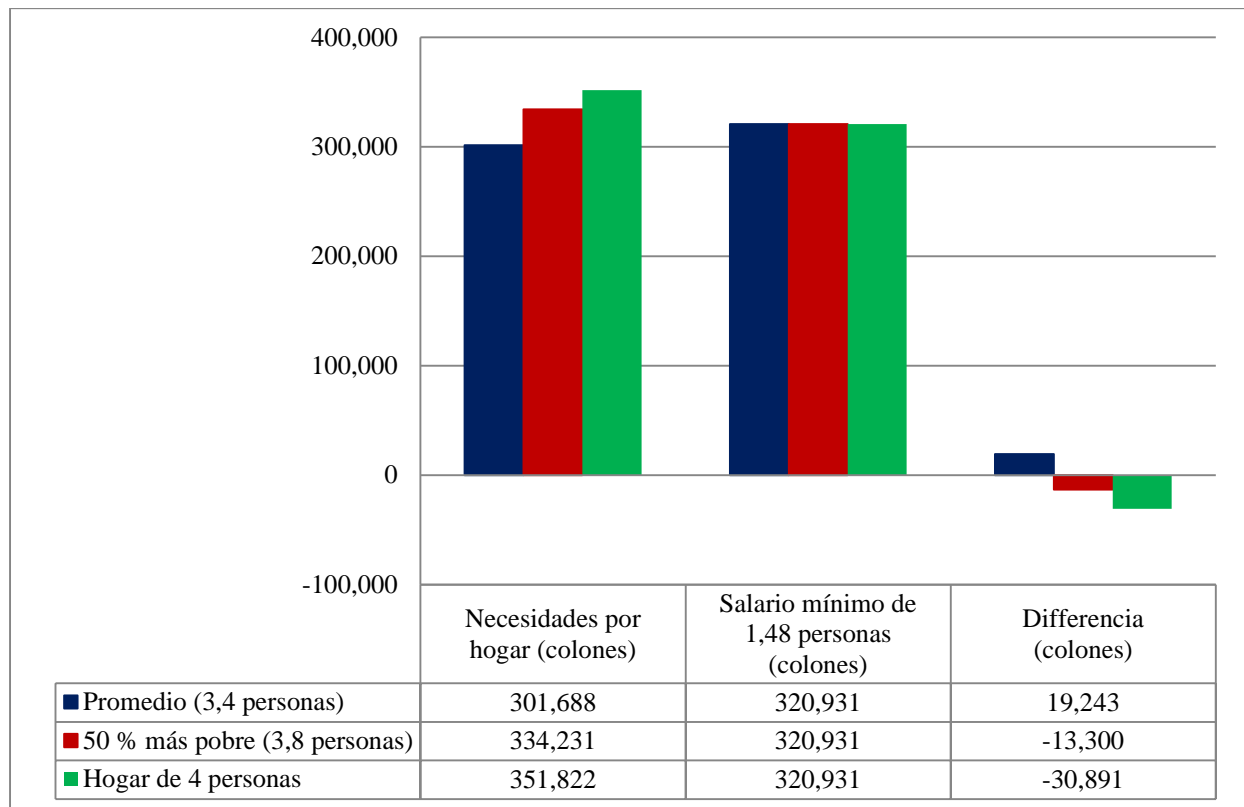
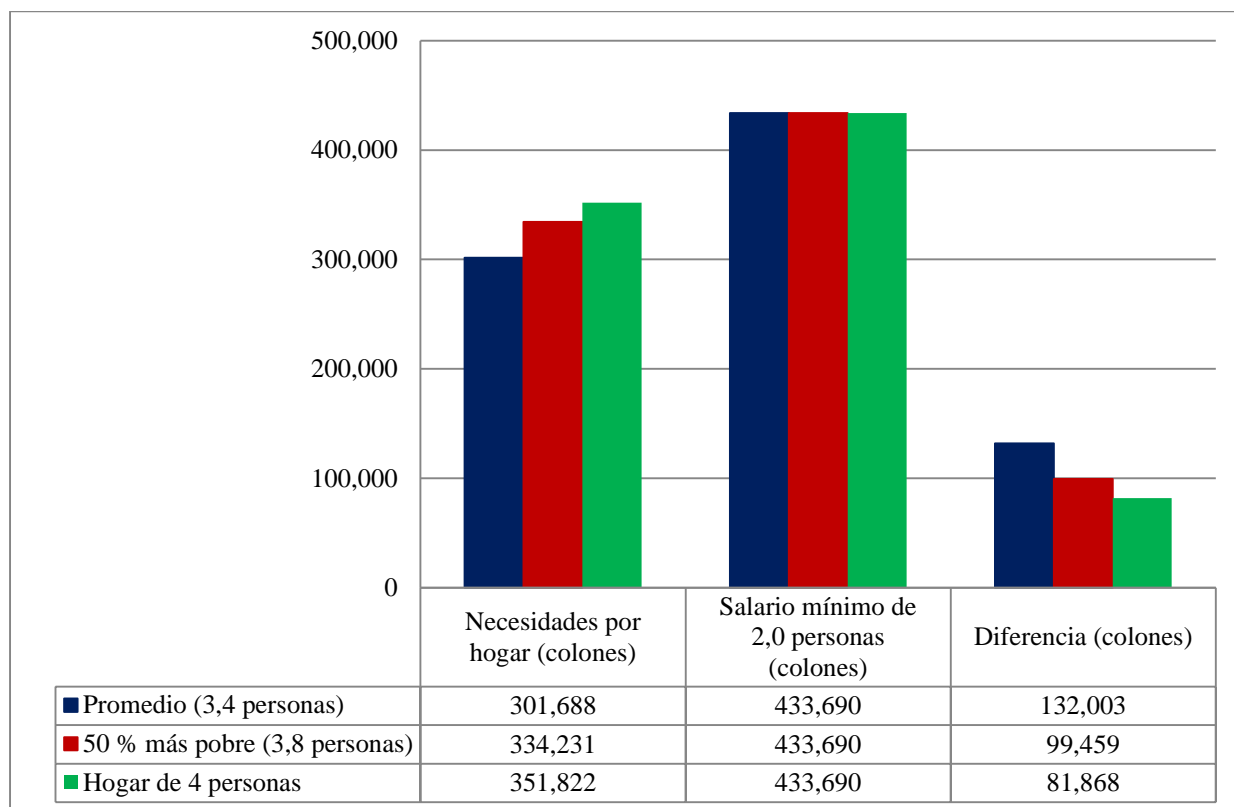


Gráfico 3: Satisfacción de las necesidades de los trabajadores y sus familias con 2,0 salarios mínimos, por tamaño del hogar (2012)



Una breve conclusión

Este análisis muestra que no hay maneras inequívocas para determinar si un salario mínimo satisface o no las necesidades de los trabajadores y sus familias. La respuesta siempre dependerá de los criterios que se utilicen para determinar dichas necesidades en un país determinado, del tamaño de los hogares de los trabajadores y del número de trabajadores por hogar. Con todo, es importante que los responsables de las políticas tengan una comprensión cabal del nivel de vida que pueden costear las personas que ganan el salario mínimo, y traten de ponerse de acuerdo sobre cuáles han de ser los ingresos mínimos de referencia que se deberían tratar de lograr mediante la aplicación de sistemas de salarios mínimos y de otras políticas, como, por ejemplo, las transferencias de ingresos.

Anexo 3 Efectos de la inflación en los salarios mínimos reales

El gráfico 1 presenta dos situaciones en que la inflación se mantiene constante y que los salarios mínimos se han indexado plenamente en función de la inflación anterior. En el país A, que tiene una tasa de inflación anual del 10 por ciento, el promedio anual del salario mínimo real es 95. Al inicio del segundo año, la aplicación plena de la indexación produce un nivel inicial de 100, y la tasa de inflación constante se repercute nuevamente en una reducción del poder adquisitivo, por lo que el valor resultante del salario mínimo real promedio es nuevamente 95.

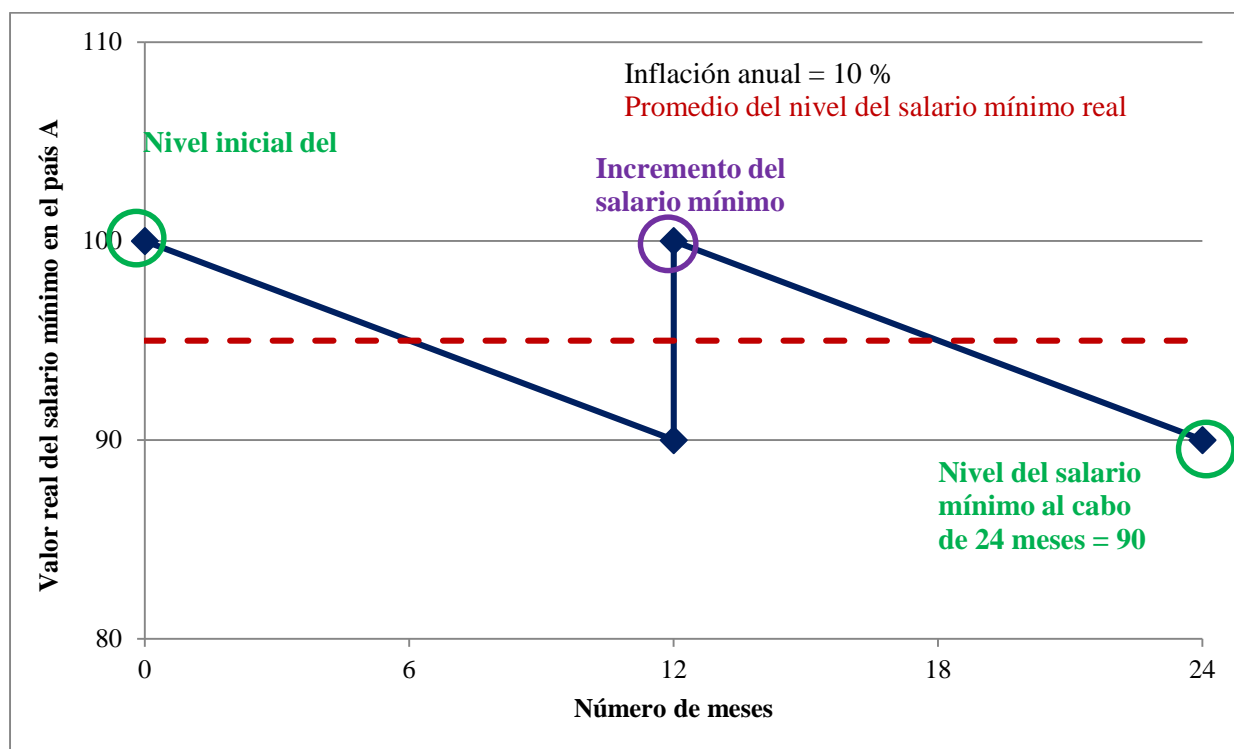
En el país B, donde la tasa de inflación es de sólo un 2 por ciento anual, el promedio anual del salario mínimo real es 99. Por lo tanto, aun cuando el tipo de indexación aplicado tiene por objeto proteger el poder adquisitivo del salario mínimo, en este caso el salario mínimo real se ve afectado por la tasa de inflación.

Cuanto más rápidamente se acelera la inflación, mayor es la pérdida del valor del salario mínimo real.

El gráfico 2 ilustra esta situación para un país hipotético en el que la tasa de inflación pasa de 5 por ciento en el año 1, a 10 por ciento en el año 2 y a 15 por ciento en el año 3 (la intensidad del proceso inflacionario se refleja en la pendiente de la curva en cada uno de los años). Aunque el nivel inicial sea el mismo para cada uno de los tres años, el salario mínimo real al final de cada período es menor cada año, y también lo es el nivel promedio resultante del salario mínimo real.

Gráfico 1. Dos situaciones con inflación constante y salarios mínimos plenamente indexados

País A: Inflación constante e indexación plena con respecto a la inflación anterior (inflación anual = 10 %)



País B: Inflación constante e indexación plena con respecto a la inflación anterior (inflación anual = 2 %)

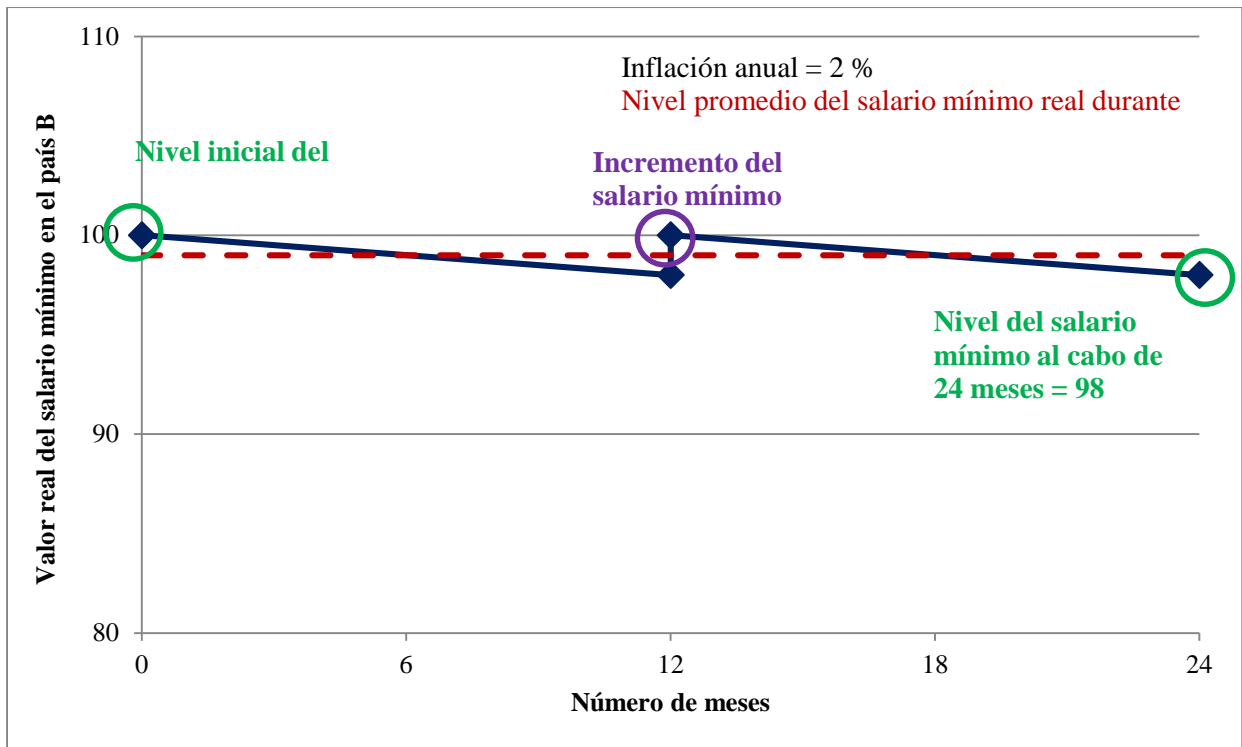
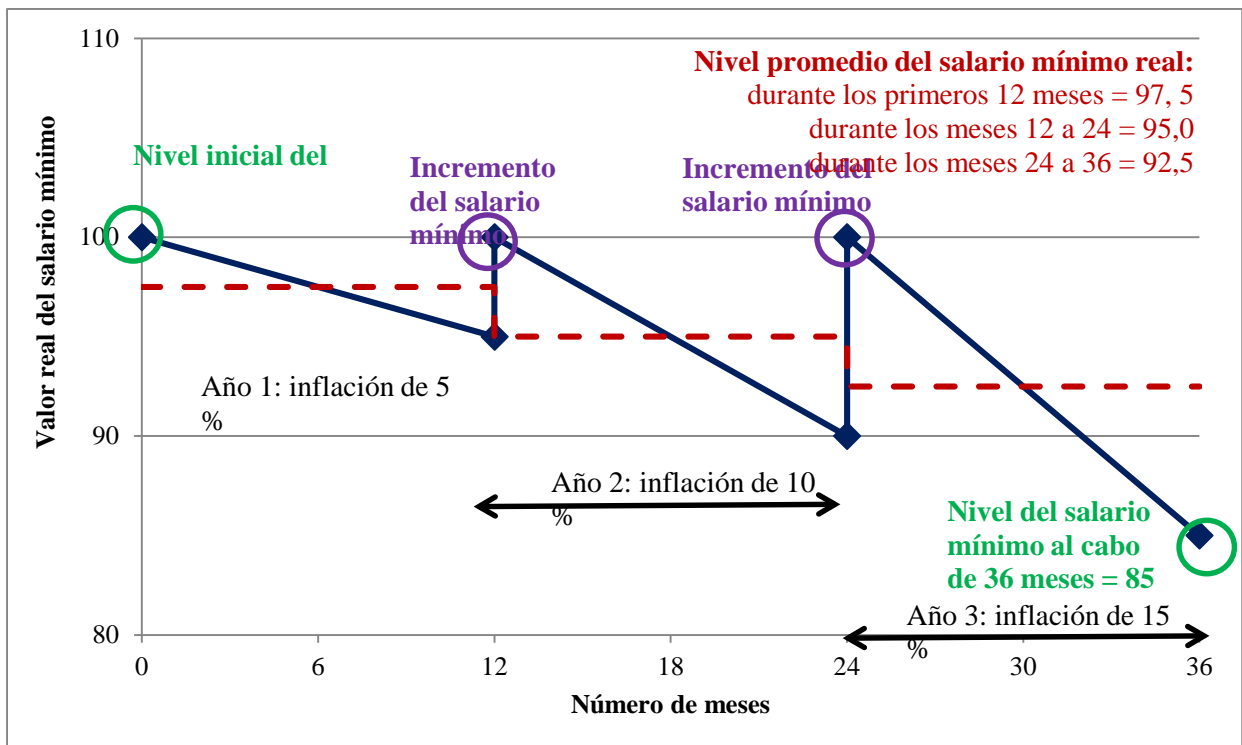


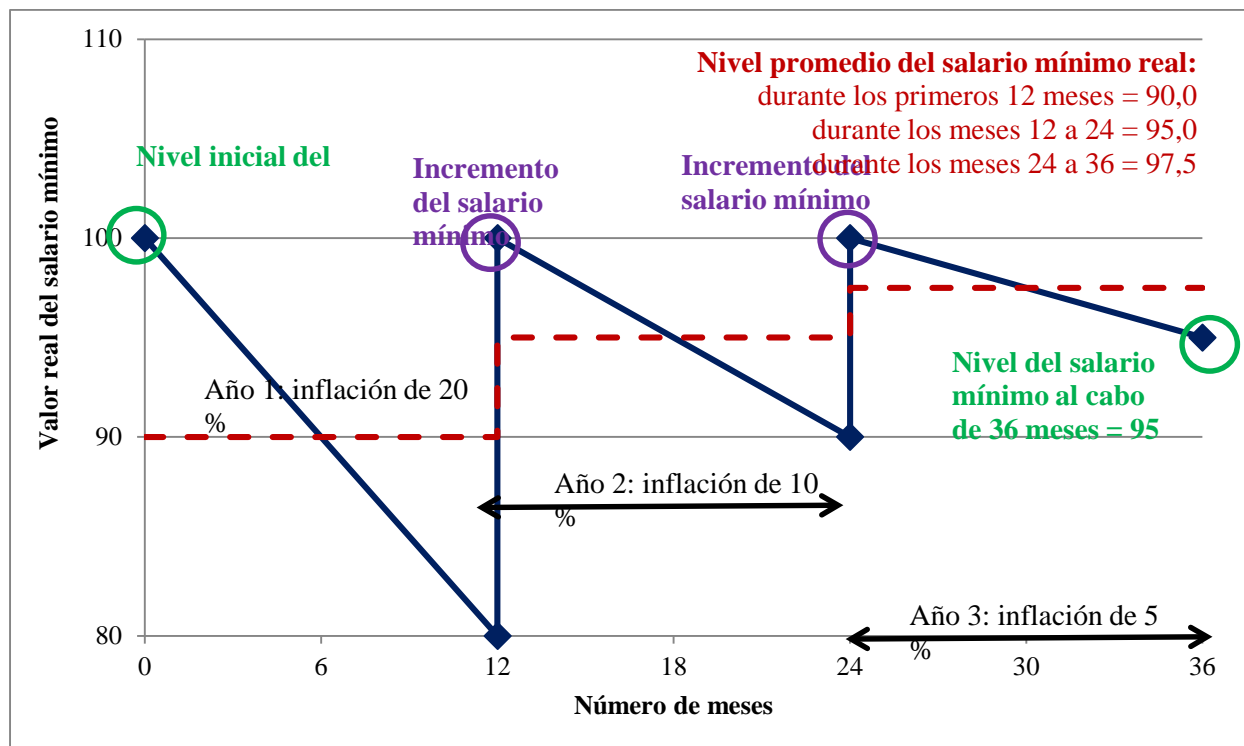
Gráfico 2. Aceleración de la inflación, salarios mínimos plenamente indexados según inflación anterior



En cambio, la aplicación de la indexación plena a la tasa de inflación anterior en una situación en que la tasa de inflación está bajando daría lugar a aumentos del salario mínimo real. El gráfico 3 presenta una situación en que la tasa de inflación pasa de 20 por ciento en el año 1 a 10 por ciento en el año 2 y a 5 por ciento en el año 3. La reducción de la tasa de inflación se traduce en una mejora del salario mínimo real promedio en los años sucesivos, incluso si la indexación sólo permite recuperar el nivel inicial.

Por lo tanto, aunque la indexación plena de la tasa de inflación anterior tiene por objeto proteger el poder adquisitivo del salario mínimo, lograr mantener la inflación en niveles bajos sigue siendo crucial para alcanzar dicho objetivo.

Gráfico 3. Inflación que disminuye, y salario mínimo plenamente indexado con respecto a la inflación anterior



Frecuencia del ajuste

En un contexto de inflación, la frecuencia del ajuste también es importante: cuanto más largo sea el período sin ajuste, mayor será la reducción del valor real del salario mínimo.

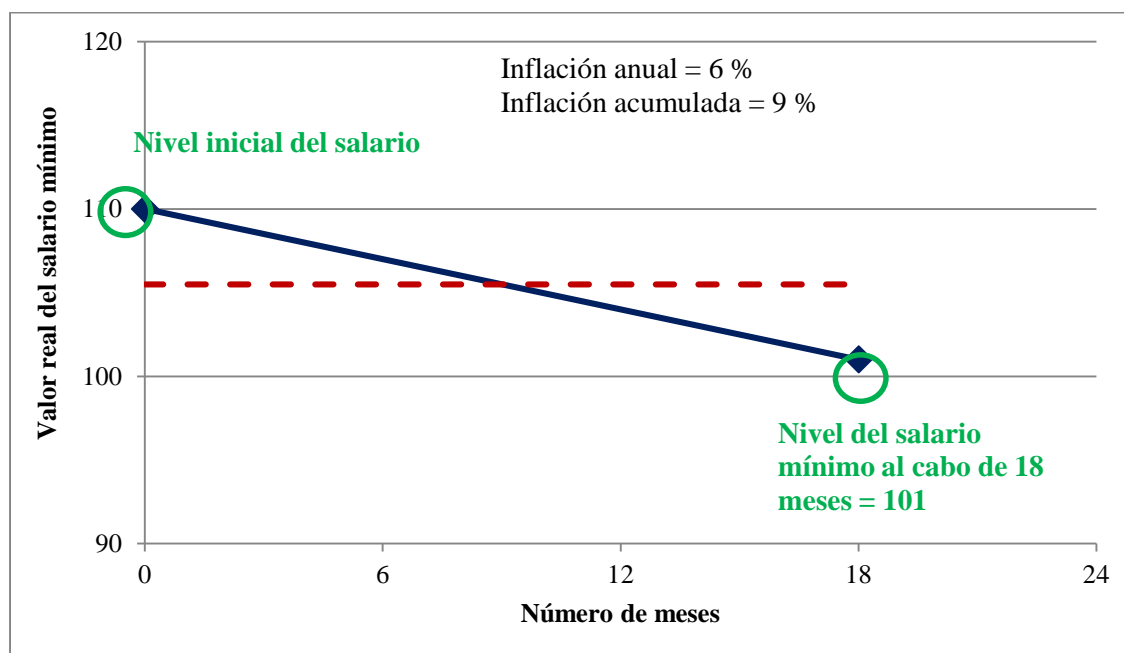
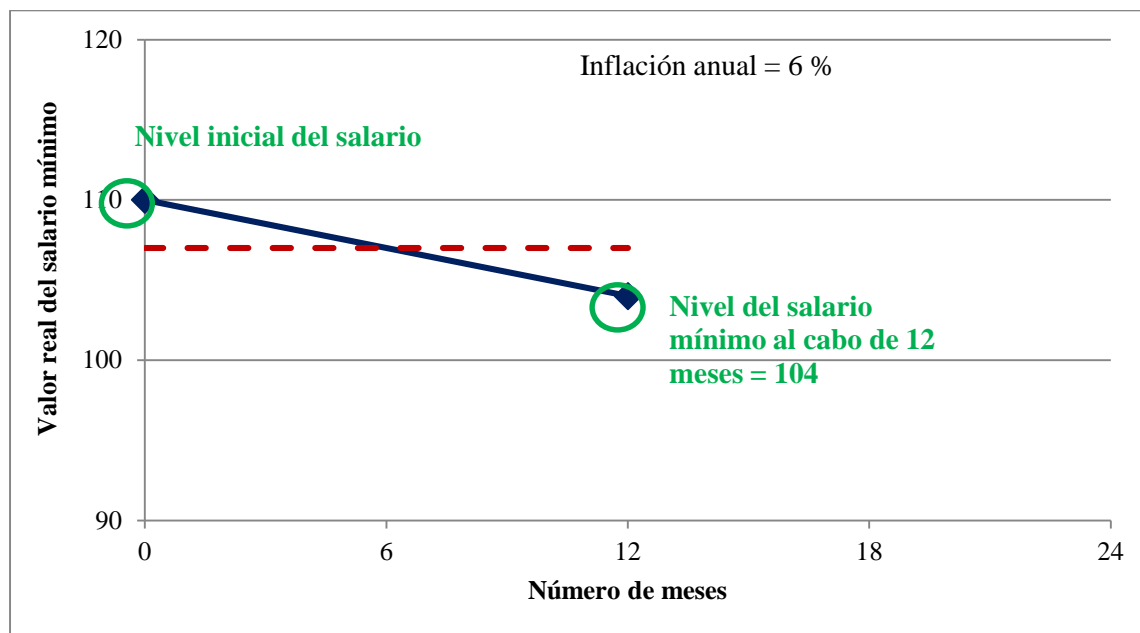
Considérese el ejemplo hipotético de un país X, donde los interlocutores sociales acaban de concertar un acuerdo en el sentido de aumentar el salario mínimo en un 10 por ciento. De ese aumento, el 9 por ciento correspondía a la inflación acumulada durante los 18 meses anteriores, y el punto adicional correspondía a los demás criterios considerados. Supongamos que la inflación anual es de alrededor de 6 por ciento.

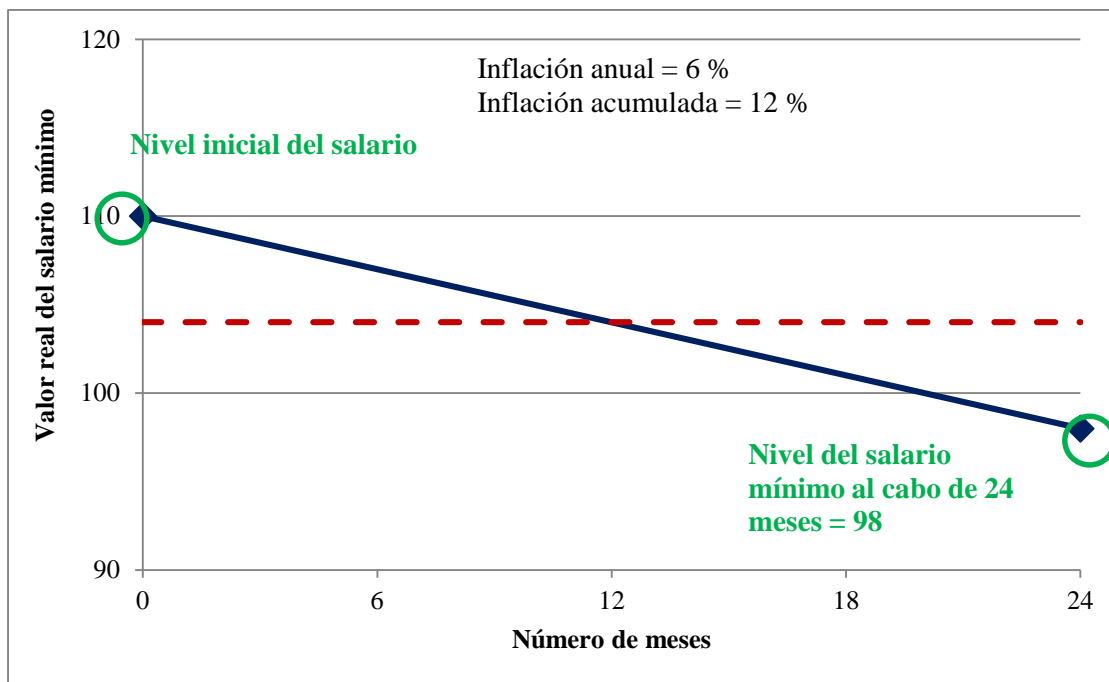
Para simplificar las cosas, vamos a considerar que la tasa de inflación del país X se mantiene estable, en el mismo nivel durante los próximos meses, y que el rendimiento económico es constante en el mismo período.

El país X ajusta el salario mínimo a intervalos irregulares, que no están determinados por ninguna variable cuantitativa. Esto significa que cuando se determina un nuevo nivel del salario mínimo, las partes no saben cuál será la duración del período de vigencia de dicho nivel.

¿Cuál sería el resultado de un ajuste de 10 por ciento del salario mínimo si el período de aplicación fuera de 12 meses, 18 meses o 24 meses? Estos resultados se ilustran en el gráfico 4.

Gráfico 4. Resultados de un aumento de 10 % del salario mínimo en el país X, al cabo de 12 meses, 18 meses y 24 meses





Si el nuevo nivel del salario mínimo se hubiera aplicado durante 12 meses, la inflación acumulada en ese período habría sido de un 6 por ciento. En comparación con el nivel real en vigor en el momento en que se aplicó el último ajuste, el valor real al final del período en curso sería de 104, es decir, cuatro puntos porcentuales por encima del nivel inicial.

Ahora bien, si el salario mínimo se aplicara durante 18 meses, la inflación acumulada sería del 9 por ciento y la ganancia real al final de ese período sería sólo de un punto porcentual (101).

En el último caso, el nuevo salario mínimo se hubiera aplicado durante 24 meses, durante los cuales la inflación acumulada hubiera sido del 12 por ciento, y el salario mínimo real hubiera sido de 98. En este caso, al final del período, el salario mínimo reflejaría una pérdida efectiva de 2 puntos porcentuales.

El ejemplo del país X muestra que un mismo ajuste del salario mínimo podría redundar en una ganancia real, podría arrojar un resultado neutral o incluso podría dar lugar a una pérdida efectiva, en función de la duración de la aplicación del nuevo nivel del salario mínimo. Dado que las partes que intervienen en la determinación del nuevo nivel salarial no saben de antemano cuál será su duración efectiva, sólo pueden ocuparse de una parte de la decisión, mientras que la otra parte es de competencia del organismo encargado de determinar el momento en que se aplicará el siguiente ajuste del salario mínimo.

Anexo 4 Proporción de trabajadores interesados e impacto en la masa salarial

La proporción de trabajadores a los que concierne el salario mínimo se puede calcular a nivel nacional, regional o sectorial. También se puede calcular esa proporción con respecto a determinados grupos de trabajadores (por ejemplo, desglosados según el sexo, la raza, etc.). Estos análisis específicos facilitan una comprensión más profunda de las distribuciones salariales específicas para cada segmento o grupo de trabajadores en una economía dada. También hacen posible una mejor comprensión de las características de las personas, las regiones o los sectores de la economía que serán probablemente más afectados, o serán afectados de forma desproporcionada, por la aplicación de un salario mínimo.

La proporción de trabajadores afectados es diversa

Considérense, por ejemplo, las situaciones en que uno de los objetivos del salario mínimo es corregir la desigualdad salarial entre hombres y mujeres en la parte inferior de la distribución salarial. Gracias a este tipo de análisis se puede hacer una evaluación del porcentaje de mujeres que serán probablemente afectadas por el salario mínimo, del impacto de este mínimo en la brecha salarial de género en la parte inferior de la distribución y de su posterior repercusión en el valor promedio de la brecha salarial de género en toda la distribución.

En la práctica, la proporción de trabajadores que ganan el salario mínimo varía de país en país. En 1999, cuando el Reino Unido introdujo un nuevo nivel del salario mínimo nacional, de 3,60 libras esterlinas, este piso salarial se situaba por encima del nivel salarial de un 9 por ciento de los asalariados del país. En Francia, se ha estimado que alrededor del 10 al 12 por ciento de los trabajadores perciben remuneraciones situadas en torno al salario mínimo (SMIC). En Indonesia, la proporción de trabajadores cuya remuneración se sitúa por debajo del salario mínimo se ha estimado en aproximadamente el 50 % de los trabajadores asalariados¹⁶.

¿A qué porcentaje de trabajadores debería afectar el salario mínimo? Como es lógico, no hay una única proporción óptima de trabajadores a los que debería aplicarse el salario mínimo. Por el contrario, el porcentaje óptimo será determinado por el diálogo social sobre la base del impacto general del salario mínimo en la masa salarial y de los otros indicadores estadísticos descritos en el presente documento.

¿Qué impacto tiene este porcentaje en la masa salarial?

¿Qué incidencia tiene la proporción de trabajadores afectados en la masa salarial de un país? El impacto sobre la masa salarial depende de dos factores: el número de trabajadores a los que afecta el salario mínimo y el aumento promedio de los salarios que resulta de la aplicación del nuevo salario mínimo.

En el caso de Cabo Verde, por ejemplo, se ha estimado que la introducción de un nuevo salario mínimo en beneficio del 15 al 20 por ciento de los trabajadores redundaría en un aumento de la masa salarial en alrededor del 2 por ciento. En esta estimación no se han tomado en consideración los posibles efectos "dominó" o de derrame que se producirían en los salarios situados por encima del mínimo.

¹⁶ OIT: *Indonesia: Wages and productivity for sustainable development*. Nota de información, serie Asia-Pacific Decent Work Decade, 2006-2015 (Ginebra, 2015).

Por lo tanto, en la medida en que el salario mínimo se fije por debajo de la cima de la distribución de salarios, el impacto general sobre la masa salarial seguirá siendo limitado. Esto obedece a que el establecimiento de un piso salarial afecta a un número limitado de trabajadores, y también a que los percentiles inferiores de la percepción de ingresos suele representar una proporción sorprendentemente pequeña del ingreso total (situación inversa con respecto a la de las personas que perciben los ingresos más elevados, que representan una parte desproporcionadamente grande del ingreso total).

¿Cuál sería la presión inflacionaria resultante de un aumento del 2 por ciento de los salarios? La respuesta dependerá de la evolución de la productividad laboral, así como de la parte del costo total de producción que corresponde a la fuerza de trabajo en los sectores y ocupaciones donde hay una mayor concentración de trabajadores remunerados con el salario mínimo. Estos últimos datos se pueden obtener de los cuadros insumo producto (o "tablas input-output") o, en su defecto, a partir de datos recopilados en las encuestas de establecimientos.

Cumplimiento imperfecto

Si los costos de mano de obra en un sector determinado representan, por ejemplo, la mitad del costo total de producción, un aumento del 2 por ciento en los costos de mano de obra redundará en consecuencia en un aumento correlativo del costo total de producción de alrededor de un 1 por ciento, incluso en el caso poco realista de que la aplicación de los salarios mínimos sea perfecta. Si, al mismo tiempo, la productividad del trabajo aumenta también en un 1 por ciento, no hay razones para temer un aumento de los precios. Pero incluso en el supuesto de que no se produzcan cambios en la productividad del trabajo, la presión sobre el aumento de los precios no excederá del 1 por ciento.

En la práctica, el efecto general de un aumento del 2 por ciento de la masa salarial en Cabo Verde, por ejemplo, será probablemente inferior al 1 por ciento. Una posible explicación es el cumplimiento imperfecto. Incluso cuando se establecen con la mejor de las intenciones, los salarios mínimos nunca se cumplen de manera perfecta. En consecuencia, al simular el posible efecto de un aumento de los salarios mínimos es esclarecedor tener como hipótesis no sólo que el cumplimiento será completo, sino también que la llamada "fracción de trabajadores afectados" por el aumento incluye a todos los trabajadores cuyo salario por hora se sitúa entre el 95 por ciento del salario mínimo anterior y el 105 por ciento del nuevo salario mínimo. Lo más probable es que estas personas se beneficien de un ajuste de los niveles salariales establecido por ley. Otras personas, como en particular las que recibieron una remuneración sustancialmente inferior, en violación del mínimo legal anterior, seguirán recibiendo probablemente una remuneración no reglamentaria, incluso después del ajuste, a menos que se fortalezcan las medidas de inspección o se pongan en práctica otros mecanismos para reforzar el cumplimiento.