

INTRODUCCIÓN

*No oprimas a tu prójimo ni le despojes violentamente.
No quede en tu mano hasta el siguiente día el salario del jornalero.
(Levítico, 19:13)*



Introducción

El tema de los salarios mínimos, sencillo a primera vista, implica en realidad una controversia que no se limita a un solo aspecto, el de su influencia en el mercado laboral, sino que se trata de un tema multidimensional, que conlleva una discusión que incluye cuestiones teóricas, aspectos de la política económica, e incluso abarca el tema de la democracia, sus instituciones y fortalecimiento. Obviamente, el tratamiento detallado de todos los aspectos involucrados excede las pretensiones de este trabajo.

A modo de visión general de estos aspectos, haremos una rápida exposición de los mismos. Terminaremos este capítulo con un listado del plan general del documento, para delimitar los alcances del mismo.

LA TEORÍA ECONÓMICA

Desde 1776, año de la primera edición de “La Riqueza de las Naciones” de Adam Smith¹ –libro considerado como la partida de nacimiento de la economía como ciencia–, no existe consenso en muchos aspectos de la teoría económica. Existe un debate al interior de la ciencia económica, proveniente de aquellas cosas que el paradigma vigente no es capaz de explicar de manera aceptable.

Dentro este debate que lleva más de dos siglos, uno de los temas de mayor discusión ha sido el relacionado a la determinación de los salarios, debate que incluye el muy discutido y discutible asunto de los salarios mínimos.

Sin embargo, dentro de la formación común de los economistas y en la opinión mayoritaria de las personas no formadas como tales, predomina una escuela de pensamiento, y se suele hablar y discutir *como si solamente existiera dicha escuela y no hubiera otro modo de ver y explicar las cosas*. Hacer explícito este debate es parte de las tareas necesarias a emprender por parte de quienes no compartimos tal parecer.

¹ *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Glasgow, 1776.

En lo referente al salario mínimo, existen al menos dos puntos de vista, como en casi todos los temas de la economía política:

1. El salario mínimo es la típica interferencia del Estado en la economía de mercado, creando una distorsión dentro del mercado de trabajo, afectando el nivel de empleo y favoreciendo sólo a quienes tienen empleo y no permitiendo que el mercado se aclare por la libre interacción de la oferta y la demanda, y termina por afectar más a quienes se pretende proteger, a los más pobres.
2. El salario mínimo es una manera de proteger a los asalariados más pobres, pues generalmente quienes reciben este pago son los asalariados con condiciones de empleo más precarias y más discriminados: jóvenes, mujeres, grupos minoritarios, etc. Es por lo tanto una manera eficaz de crear ciertas condiciones laborales mínimamente aceptables para dichas personas, y a la vez alcanzar metas alternativas asociadas de política económica, como podría ser el impulso de un consumo del tipo que se observa entre los estratos más bajos de población.

El problema teórico no se limita, obviamente, a los mercados laborales, sino que nos lleva a la propia epistemología de la ciencia económica. Los límites de este documento nos obligan a reseñar esto de modo muy somero.

Thomas S. Kuhn caracterizó en su más conocida obra –un estudio pionero sobre historia de la ciencia, que se ha convertido en una referencia obligatoria sobre el tema–, *La Estructura de las Revoluciones Científicas* (originalmente publicado en inglés en 1962), la forma en que se dan los cambios en las explicaciones de la realidad por parte de la ciencia. En ese libro estudia como un sistema de explicaciones –un paradigma–, que es utilizado para la resolución de enigmas, se convierte en ciencia –ciencia normal– y es aceptado finalmente, aunque no sin resistencias, por los científicos –la comunidad científica–. Ante el surgimiento posterior de algunos problemas por no encajar éstos dentro del paradigma, éste tiene prioridad y se clasifica a esas anomalías como excepciones; como la acumulación de tales problemas pone en crisis al paradigma, y esto se resuelve por medio de una revolución científica, con un cambio en el concepto del mundo, un nuevo paradigma. Pese a haber surgido como un libro de historia de las ciencias físicas, es sobre las ciencias sociales que resulta teniendo un mayor impacto, debido en parte al menor desarrollo epistemológico de éstas y a sus mayores dificultades para desarrollar paradigmas ampliamente aceptados, como en el caso de aquéllas.

El filósofo argentino Mario Bunge, uno de los mayores exponentes de la epistemología de la ciencia reafirma –en un libro publicado 20 años después del de Kuhn– la existencia de tal crisis: “La economía política está en crisis. Dispone de más datos que nunca, y jamás se ha usado métodos matemáticos tan poderosos en las ciencias

sociales como los que emplean los economistas. Pero apenas hay ideas nuevas en este campo, por lo cual el abismo que separa a la teoría de la realidad, que cambia día a día vertiginosamente, se ensancha progresivamente. Las teorías económicas no resuelven los problemas más urgentes del día ni predicen sino a cortísimo plazo. Por consiguiente las políticas económicas son a menudo impotentes y en ocasiones contraproducentes.” (1985: 112)

En el campo económico estamos a la espera de aquella revolución científica que permita incluir a las anomalías o excepciones (como el funcionamiento observado en el mercado laboral) dentro de la ciencia económica. Mientras tanto, nos encontramos en plena crisis del paradigma, pero ello no nos inmoviliza, sino al contrario nos impulsa a demostrar y destacar las anomalías y nos impulsa a la búsqueda de uno nuevo.

Pretendemos mostrar en este documento que, dado el estado actual del arte en la ciencia económica, no es posible aún contar con una teoría del salario mínimo que sea aceptable por quienes son conscientes de las grietas existentes en el ámbito de la “ciencia normal”, y que si bien no hay aún una teoría alternativa ampliamente aceptada, las evidencias empíricas existentes para una diversidad de países, nos muestran que lo más razonable –desde el punto de vista teórico– es optar por la segunda posición, a favor del salario mínimo, y emprender la búsqueda de la teoría que explique dicha realidad, sin que ello sea óbice para realizar un estudio similar para cada uno de nuestros países.

Como nos enseña Adolfo Figueroa², profesor de la economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, al ser la economía una ciencia social y por tanto no una ciencia teórica –es decir, validas en todo tiempo y en todo espacio–, existe la posibilidad lógica de que haya realidades sin teoría³.

LA POLÍTICA ECONÓMICA

La política económica, como su propio nombre sugiere, no puede ser aislada de su componente político. Y al tratarse de una política estatal, la implementación de una política de salarios mínimos da lugar a argumentos de ese tipo, a favor y en contra.

² *Figueroa, 1983:11.*

³ *También podríamos decir que la ciencia económica puede desarrollarse sobre la base de los postulados de la teoría crítica de Theodor Adorno, miembro de la Escuela de Frankfurt, que afirma que si bien no conocemos la verdad, sí podemos darnos cuenta qué no le es atribuible, y por una suerte de aproximaciones sucesivas podemos ir alcanzándola.*

Generalmente se piensa que la defensa de salarios mínimos lleva necesariamente implícita una idea igualitaria atribuida a un pensamiento comunista, socialista o socialdemócrata. Y por tanto, quienes hacen empresa suelen rechazar de plano propuestas de este tipo, por tratarse de ideologías en teoría o en la práctica amenazadoras para su desempeño como empresarios. Pero no son sólo los empresarios o quienes aparentemente defienden sus intereses los que se oponen a ello. La política de salarios mínimos suele encontrarse entre dos frentes y por ende es atacada desde ambos, y en ambas direcciones, aunque pueda parecer paradójico.

Desde el punto de vista de un comunismo radical, que busca la destrucción del Estado Burgués y la implantación de la Dictadura del Proletariado, y para el cual lo importante es exacerbar los conflictos de clase y las contradicciones del sistema, se pueden encontrar opiniones a favor y en contra. Se podría apoyar una propuesta de este tipo –sin importar cuan racional o no ésta fuese– con tal de agudizar el conflicto, aprovechando la oposición a veces visceral de ciertos sectores del empresariado a una medida de elevación de los salarios mínimos; también podría oponerse a ella, pues se trata de un paliativo que no cura sino “maquilla” los síntomas de la enfermedad de un sistema perverso per se. Ambos son discursos posibles, y de hecho, se han dado.

Pero no es patrimonio del comunismo radical. El Partido Socialista Laboral de los Estados Unidos, en su órgano oficial afirmaba en su editorial del 18 de agosto de 1912:

“El propósito del salario mínimo es actuar como un freno para el estándar de vida de los trabajadores. Los métodos mejorados de producción reducen el valor de los bienes. Los capitalistas, cuyo capital no les permite operar con los mejores métodos disponibles, no pueden vender (lo que producen) tan barato como el capitalista que opera con métodos mejorados, y caen en la bancarrota. La quiebra de estos pequeños capitalistas libera la mano de obra que ellos empleaban. Cuando esta mano de obra es arrojada al mercado de trabajo y engruesa el ejército de desempleados, un ejército cuyo salario está por debajo del mínimo, siendo cero.

La naturaleza de bumerán de la teoría del salario mínimo surge de lo absurdo que es como intento de salvar al capitalismo de sus consecuencias. (...)

La emancipación de la clase trabajadora, y por ende la redención de la sociedad, no conoce divisa alguna que tenga la palabra salario en ella, excepto en la combinación: ¡Abajo, para que nunca se levante jamás de nuevo, el sistema asalariado!”⁴

Para algunos sindicalistas y gremios sindicales, las políticas de salarios mínimos tampoco han sido temas de aceptación unánime. Muchos gremios han pensado que una política de salarios mínimos que asegure un nivel inferior demasiado alto, cercano al de sus agremiados, representa un peligro para la negociación colectiva. En el caso de más de un país, en la práctica, se ha impuesto políticas de salarios mínimos con la oposición o discrepancia al menos de los principales gremios de trabajadores.

Desde el punto de vista de defensa del capitalismo, también es posible hallar ambas posiciones. Tanto el discurso neoliberal, que propugna el libre mercado a ultranza y considera una medida como ésta una intervención indebida e inadecuada de parte del Estado en los mecanismos del mercado, cuanto la posición de defensa y búsqueda de un mejor funcionamiento del mercado, debido a que reconocen los llamados “fallos del mercado”, que si se dan en los países desarrollados, con mayor razón ello ocurre en los países en desarrollo, y por consiguiente requieren de cierto nivel de intervención estatal que permita el desarrollo económico capitalista equilibrado y considera necesario crear e impulsar un mercado interno para las empresas domésticas.

LA DEMOCRACIA Y SU FORTALECIMIENTO

Parte de los elementos actualmente reconocidos como fundamentales para el desarrollo económico es la necesidad de fortalecer la institucionalidad de la sociedad de nuestros países. El premio Nobel Douglass C. North (1993) ha planteado extensamente el tema de la importancia de las instituciones y de adecuados mecanismos de cambio institucional en el desarrollo y el crecimiento económicos: mientras que algunas economías crean instituciones que estimulan el crecimiento, mientras que otras construyen instituciones que generan condiciones para el estancamiento. La falta de instituciones que regulen adecuadamente el comportamiento de los agentes

⁴ *“The purpose of the minimum wage is to act as a brake on the workers standard of living. Improved methods of production lower the value of goods. The capitalists, whose capital does not allow them to operate with the most improved methods available, cannot sell as cheap as the capitalist who operates with improved methods, and they are bankrupted. The bankruptcy of these smaller capitalists lets free the labor they employed. That labor is dumped into the labor-market, and swells the army of the unemployed an army whose wage is away below the minimum, being zero.*

The boomerang nature of the minimum wage theory arises from its being an attempt to save capitalism from its own consequences an absurdity. (...)

The emancipation of the working class, thereby the redemption of society, knows no motto with the word wage in it, except it be in the combination: Down, never more to rise, with the wage system!” Daily People, Vol. XIII, No. 49. Sunday, August 18, 1912

económicos o que refuercen la democracia es una de las carencias más evidentes de nuestras sociedades.

Dentro del amplio conjunto de instituciones que ello implica, una de las más importantes es, sin duda, una instancia de debate social y económico que se debe reforzar es el diálogo social entre los trabajadores, los empresarios y el Estado. Muchos piensan que la ausencia de debate y negociación favorece el crecimiento económico. Recientes estudios, reseñados por Zegarra (2001) han demostrado éstos son factores importantes de un crecimiento sostenido.

Consideramos que uno de los efectos más importantes que tiene un tema como el de los salarios mínimos es impulsar un sano debate, en el cual se pueda plantear argumentos sólidos y que permita tomar decisiones fundamentadas.

Por tanto, la fijación y ajuste periódico de los salarios mínimos puede y debe ser una política laboral a ser defendida no sólo por los gremios sindicales y el Estado, sino también por los propios gremios empresariales. Sin embargo, desde un punto de vista de construcción de un capitalismo menos raquítico –más robusto podría sonar excesivo en algunos de nuestros países– también se convierte en una herramienta eficiente.

PLAN DEL DOCUMENTO

El documento se ha estructurado en dos partes: La primera, presenta los aspectos teóricos del debate sobre los salarios mínimos y su aplicación para el combate contra la pobreza y las experiencias internacionales de implementación de políticas de salarios mínimos. La segunda parte hace un breve análisis del mercado laboral y la evolución de los salarios mínimos en los países andinos y plantea una propuesta de política para estos países.

La primera parte cuenta con tres secciones. La primera sección hace un bosquejo de la teoría de los salarios; inicia con un recuento del estado actual de la cuestión, con las herramientas teóricas utilizadas hoy en día por los estudiosos del mercado de trabajo; como complemento, presenta un estudio sucinto sobre la evolución del pensamiento económico sobre el tema de los salarios, desde los clásicos, neoclásicos y keynesianos, hasta el debate actual, que data de los últimos diez años. Sobre todo se centra en los hallazgos de David Card y Alan Krueger, en lo que ellos han llamado “la nueva economía del salario mínimo”. La segunda sección estudia la relación entre las políticas de salarios mínimos (o la falta de ellas) y los niveles de pobreza, y desarrolla las bondades de una política sostenida de salarios mínimos como estrategia para la lucha contra la pobreza. La siguiente sección estudia las experiencias internacionales de aplicación de políticas de salarios mínimos en países tan diversos como Indonesia, Estados Unidos, Reino Unido o Uganda.

En la segunda parte, se estudian las políticas de salarios mínimos en los países de la Comunidad Andina en el período 1980-2002, en el apogeo y ocaso del Consenso de Washington y su propuesta de desregulación y flexibilización de los mercados laborales.

La cuarta sección esboza los elementos básicos de una política de salarios mínimos a ser propuesta por el Consejo Consultivo Laboral Andino a los gremios laborales y empresariales de los países de la subregión.

Por último, la quinta sección hace un recuento bibliográfico comentado de la literatura sobre salarios mínimos.

DIGRESIÓN: ¿POR QUÉ INTERVENIR EN EL MERCADO LABORAL?

Establecer y mantener una política de salarios mínimos es, en principio y de modo evidente, una intervención en el mercado de trabajo con una política pública, expresada mediante la fijación de un precio mínimo. ¿Por qué defender una intervención? ¿No es malo para la economía?

La intervención en el mercado de trabajo por medio de políticas públicas tiene tanto un fundamento ideológico (lo cual no es incorrecto, como expondremos a continuación), cuanto de eficiencia económica. Este punto de partida será la base de la exposición en el tema de las propuestas de política, y estará presente transversalmente en todo el documento.

1. Exhibiendo los referentes

El punto de partida de una discusión sobre la pertinencia o no de una política de salarios mínimos está en la creencia de la necesidad de una intervención estatal en algunos aspectos de la sociedad, en general, y en la economía, en particular.

Si bien es cierto que no se puede hacer que la economía funcione como debiera por medio de leyes o decretos, debemos reconocer que existe la necesidad de intervenir en el mercado por razones de protección social. Si no fuera así, nos veríamos obligados a aceptar el funcionamiento libre de mercados como el de la prostitución (en el Perú la Ley no prohíbe prostituirse sino el proxenetismo, es decir, no persigue a la “mercancía” sino al “empresario”), el empleo de menores de edad (si están dispuestos a trabajar, ¿por qué tendríamos que impedir su participación? ¿por qué vamos a impedir su libre incorporación al mercado de trabajo?), o la explotación indebida de los recursos naturales (¿por qué impedir el libre funcionamiento del mercado de la madera, poniendo prohibiciones a la explotación de algunas especies madereras, o por qué poner veda a la pesca de la anchoveta o los camarones, o por qué prohibir la pesca de especies en peligro de

extinción como los delfines y las ballenas? ¿no vamos en contra de la libre empresa?).

Esto nos lleva al llamado “fracaso del mercado” (que no es una crítica marxista al capitalismo, sino una visión crítica de las limitaciones que tiene la economía de mercado que surge del interior de la misma teoría económica que la explica y defiende; tal es el nombre, por ejemplo, de un capítulo de la teoría microeconómica) que implica la intervención del Estado en el caso de su inadecuado funcionamiento. Y los mercados laborales son, evidentemente, un buen ejemplo de ello, como ya se ha mencionado, sobre todo en los países en desarrollo como los nuestros.

No existe lo que podríamos llamar un economista neutral. Todas y cada una de las escuelas de pensamiento existentes a lo largo de la historia del pensamiento económico tiene una forma parcial de ver las cosas. Como dice Kit Taylor en su libro de texto, el economista neoclásico tiende a ver a la economía como si todos los mercados funcionaran como la bolsa de valores (aunque quienes hemos visto *Wall Street*, de Oliver Stone, sabemos que no es precisamente el mejor ejemplo), mientras que el institucionalista la ve como una orquesta sinfónica o una universidad. Cada una tiene sus formas particulares de formular y evaluar hipótesis y cada una tiene su propia metodología⁵.

Joseph Schumpeter planteó que el trabajo analítico empieza con el material provisto por nuestra visión de las cosas, “y esta visión es ideológica casi por definición...el modo en que vemos las cosas puede difícilmente distinguirse del modo como deseamos verlas...”⁶ La ideología no es –aunque algunos se santi-güen al escucharla– una mala palabra, o un término de uso exclusivo de los teóricos marxistas.

Es, pues, fundamental el exhibir los referentes ideológicos⁷ como piedra de toque de la transparencia necesaria al discutir aspectos de economía política (normativa). Sobre todo, tratándose de un tema que genera polémica, como es el de

⁵ “Each school of thought has a somewhat different ideal-but-attainable world in mind. The neoclassical economist’s ideal world looks much like a stock market while the institutionalist’s ideal looks more like a symphony orchestra or a university. Each prescribes a different set of behaviors as the best way of attaining that goal. And each has different ways of developing and testing hypotheses; each has a different scientific methodology.” (Taylor, 2001:7)

⁶ Howell (2002:41), quien cita a su vez a partir de Heilbroner y Milberg (1995:16).

⁷ Bunge (1985) plantea 8 consejos para sacar a la economía de la crisis en que se encuentra; uno de ellos es declarar sinceramente las preferencias en temas de economía normativa.

la política salarial, política que ha sido abandonada a la muerte por olvido o inanición durante la última década, y sin embargo es fundamental para la política económica.

2. *El concepto de protección social*

Durante muchos años el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tuvieron una posición adversa a la participación del Estado en la economía, como no fuera en aspectos de provisión de bienes públicos y normatividad. Esta posición, pese a contar con múltiples reparos teóricos y prácticos desde otras instituciones o analistas independientes, no fue permeable a la crítica. Sin embargo, producto de la crítica endógena surgida en los últimos años, encabezada por el doctor Joseph Stiglitz, esa posición ha venido variando. Ahora se habla de la necesidad de intervenir, de encontrar la forma en que se pueda mejorar la política pública con el fin de reducir la vulnerabilidad económica de los pobres frente a los *shocks* adversos, tales como las crisis macroeconómicas, los desastres naturales y la pérdida del empleo.

El BID define a la protección social como “las intervenciones públicas que pueden atenuar el impacto de estos sucesos repentinos en los ingresos y en las condiciones de vida de los pobres, así como en las tendencias del desarrollo a largo plazo” (2000:1). Las intervenciones planteadas no sólo incluyen medidas a tomar en las llamadas “redes de protección social”, sistemas de pensiones, fondos para desastres e intervenciones a nivel macroeconómico como políticas fiscales sanas y regulaciones en el mercado financiero que prevengan crisis en la economía como un todo, *sino que se plantean intervenciones en el mercado laboral*.

La justificación de tales intervenciones no se encuentra solamente en razones de equidad social, sino que también se esgrimen razones de “eficiencia económica”: la ausencia de mecanismos de protección social puede llevar a decisiones familiares que disminuyan su acumulación de capital humano (como sacar a los niños de la escuela) o a escoger actividades de bajo rendimiento y bajo riesgo, decisiones que reducen el potencial de crecimiento de la economía en su totalidad.