

TEORÍA Y PRÁCTICA INTERNACIONAL
PRIMERA PARTE

1. PANORAMA GENERAL

A largo de más de dos siglos de desarrollo de la economía política, ha habido diversas explicaciones sobre los hechos sociales comprendidos dentro de los fenómenos económicos. Del mismo modo, muchas teorías han sido desarrolladas para explicar la naturaleza de los salarios. Esto nos obliga a realizar una selección, necesariamente arbitraria, de lo que consideramos las teorías más relevantes.

Así, nos centraremos en lo expuesto por Adam Smith (1723–1790), David Ricardo (1772–1823), Karl Marx (1818–1883), John M. Keynes (1883–1946) y la escuela de pensamiento denominada la “Síntesis Neoclásica”, producto de la “revolución marginalista”. Esto nos llevará al actual enfoque de la teoría del mercado laboral que se plantea en los libros de texto, y al debate actual que gira alrededor de las investigaciones de Card y Krueger.

Adam Smith, primer autor que podría llamarse un “economista”, expone algunas ideas sobre el tema, planteando el llamado “fondo de salarios”: el capitalista puede contratar a los asalariados pues cuenta con un fondo que le permite sobrevivir sin contratarlos, pero que los contrata para generar más riqueza. Los trabajadores, que no cuentan con ese fondo, no les queda sino asalariarse.

La primera teoría sobre los salarios propiamente dicha fue la teoría de los salarios de subsistencia, también llamada la ley de hierro de los salarios, uno de cuyos principales exponentes fue David Ricardo.

La teoría ricardiana mantiene que los salarios se agrupan alrededor del nivel de subsistencia de los trabajadores. Una tasa por encima de ese nivel causa un incremento en el número de los trabajadores; la competencia entre ellos llevará a una depresión de los salarios nuevamente hacia el valor de subsistencia. Los salarios que están por debajo de la subsistencia reducen el tamaño de la población trabajadora; en este caso, la competencia elevará los salarios, pero solamente de vuelta al nivel de subsistencia.

En la teoría de la plusvalía propuesta por Karl Marx, el valor producido por el trabajador por encima de lo que se le paga bajo la forma del salario es llamado plusvalía. La plusvalía, exacción hecha al trabajador, constituye el beneficio del capitalista. Cualquier incremento en los salarios constituirá una reducción de los beneficios. Por tanto, no hay salida sino la eliminación del sistema de trabajo asalariado, injusto per se, a través de una nueva organización social y económica, con la clase obrera a la cabeza.

La llamada “revolución marginalista” trajo algo de tranquilidad a las aguas agitadas por el marxismo y los socialistas de fines del s. XIX. La teoría de la productividad marginal sostiene que los empleadores pagarán solamente un salario que es, a lo mucho, igual a la cantidad de valor del producto que incrementa la contratación de ese trabajador adicional. La teoría de la negociación modifica la teoría de la productividad marginal tomando en cuenta otros factores (por ejemplo, leyes y cambios sociales y políticos) que podrían afectar la determinación de los niveles salariales y reconociendo que ciertos supuestos básicos (igual capacidad de negociación entre empleador y empleado, libre competencia, libre movilidad del trabajo) que caracterizan a la teoría de la productividad marginal no se mantienen en nuestro presente sistema económico.

John Maynard Keynes critica duramente los supuestos irreales de la que él llama “escuela clásica” (la economía marginalista de Pigou), y en su Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero, publicado en 1935, resaltaré la importancia de considerar al salario no sólo como un elemento de costo sino como factor de demanda, y creó un enfoque que salvaría al capitalismo en sus más aciagos momentos. Pero luego sería rápidamente asimilado al interior del *establishment* económico, condensado y neutralizado en sus críticas al marginalismo, terminando por ser absorbido por la llamada “síntesis neoclásica”.

La síntesis neoclásica crea una división entre microeconomía y macroeconomía, en su intento de agrupar bajo un solo “paraguas” teórico la teoría marginalista de los mercados en equilibrio –microeconomía– y el enfoque global de una economía nacional en desequilibrio –macroeconomía–. Uno de los más conocidos textos de teoría de los precios admite esto, sin el menor asomo de sonrojo: “En microeconomía vemos cómo y por qué opera la mano invisible; en macroeconomía, las consecuencias de que no opere!” (Hirshleifer, 1980:19)

Ésta es, básicamente, la visión de la teoría económica moderna, que se transmite a los economistas en formación a través de los cursos universitarios. Pero la mayor parte de la crítica y cuestionamiento a este enfoque provenía de *outsiders*, que no son considerados como “iguales” o cuyas tesis ni siquiera vale la pena reseñar, casi pasa como inexistente. La crítica tenía que venir de dentro, y los principales críti-

cos actuales son David Card y Alan Krueger. El llamado “debate actual sobre el salario mínimo” es el producto del derrumbe teórico generado por los estudios empíricos de estos economistas de Princeton, en su libro publicado en 1995, *Mito y medición: La nueva economía del salario mínimo*, alrededor del cual se ha generado todo un remolino teórico y de política económica, pues la administración Clinton usó estas investigaciones como sustento teórico para justificar el alza del salario mínimo federal de los Estados Unidos en 1996.

2. ADAM SMITH

Este economista y filósofo británico, junto con David Ricardo, es considerado el fundador de la economía política. Es el fundador del liberalismo económico: en su obra capital, *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* (1776), la doctrina del *laissez faire* es considerada el motor del progreso económico.

El sistema de trabajo asalariado es analizado por Adam Smith en el Capítulo VIII del Libro I de su obra antes mencionada. Smith inicia su estudio con una descripción de lo que habría sido la sociedad antes de la introducción de la propiedad de la tierra y la acumulación de fondos, época en la que el trabajador recibía todo el producto de su trabajo.

Pero, desde que surge la propiedad de la tierra, “principia el señor también a exigir una parte de todo cuanto producto puede sacar de ella el labrador o trabajador, con lo cual su renta es la primera deducción que se hace del producto del trabajo que se emplea en la labor de la tierra” (1983:113). El propietario se encargará de adelantar al trabajador el fondo necesario para mantenerse hasta la recolección de los frutos.

Esta figura se repite en las artes y manufacturas. En el caso de los operarios o artesanos, si bien existen algunos que trabajan de manera independiente, la mayoría necesita de un empresario que les adelante los materiales de su obra, sus salarios y su sustento hasta concluirla.

La clave de su teoría de los salarios se encuentra en esto, que él llama el “fondo de salarios”: algunos tienen un fondo para contratar, mientras que otros requieren ser contratados.

El monto de los salarios se negocia entre los empresarios o dueños y los trabajadores, “cuyos intereses de ningún modo pueden considerarse los mismos”, siendo que la situación es más bien favorable a los primeros por varios motivos: al ser los empresarios menores en número, les es más fácil concertar entre sí para pagar menos; además, las leyes en general autorizan a los empresarios y se lo prohíben a

los trabajadores, porque las normas suelen prohibir el alza de los precios, pero no la baja; por último, un terrateniente, un fabricante o un comerciante rico aunque no durante un año no empleen trabajador alguno, pues cuentan con los fondos necesarios para mantenerse, mientras que los trabajadores no podrán mantenerse una semana.

En general, hay un pacto tácito entre los empresarios para no subir los salarios, pacto que de ser violado es un “baldón para un hacendado o un fabricante”. Los empresarios buscan bajar los salarios y a veces no encuentran resistencia. Pero otras encuentran un acuerdo defensivo de los trabajadores, quienes aun sin necesidad de ser provocados con la propuesta de una reducción, suelen concertar para levantar los precios de sus salarios. “Los pretextos de que regularmente se valen son el alto precio de los comestibles y las grandes ganancias que a costa de su trabajo hacen sus amos o maestros” (Smith, 1983:115)

Pero aunque siempre los empresarios ganan en estas contiendas, hay un nivel por debajo del cual “parece imposible que baje el precio de los salarios”. Este nivel está dado por lo que el trabajador necesita para vivir de su trabajo, “El hombre siempre ha de vivir y mantenerse con su trabajo. Por consiguiente, *su salario ha de alcanzar por lo menos para su mantenimiento*” (el énfasis es mío).

Y su mantenimiento implica algo más que lo necesario para su sustento, pues deben mantener una familia, de otro modo los trabajadores no pasarían de la primera generación. La familia promedio cuyas necesidades el salario debiera cubrir debe ser de seis miembros, el trabajador, su mujer y cuatro hijos, pues se sabe que la mitad de los hijos de los trabajadores mueren antes de la juventud; con ello se logra –al menos– reproducir el número de personas de esa clase.

El progreso y crecimiento de un país, no su actual riqueza, sino su camino hacia ella genera el aumento de los salarios: “...no en los países más ricos, sino en los más activos, o en aquellos que caminan sin parar a mayor riqueza, es en donde están más altos...”. Compara a Londres con Nueva York y observa que en ésta los salarios son mucho más altos que en aquél, lo cual no se debe a que América sea tan rica como Inglaterra, sino a que “es un país más activo, y adelanta a pasos más rápidos hacia mayor riqueza cada vez, pues no hay una señal más decisiva de la prosperidad de un país que el aumento de sus habitantes”.

3. DAVID RICARDO

El trabajo, como todo lo que se compra y vende en los mercados y cuyas cantidades varían, tiene precio de mercado y precio natural. El precio natural del trabajo, para Ricardo, es al igual que el precio natural de cualquier otro bien, la cantidad de

trabajo necesaria para producir el trabajo; según la concepción ricardiana, el precio natural del trabajo es igual al valor del trabajo. El precio natural del trabajo es la cantidad de valor necesaria para producir la canasta de subsistencia de los trabajadores, a través de la cuál éstos se reproducen y mantienen una familia sin aumentos ni disminuciones de la cantidad de trabajadores.

Por su parte, el precio de mercado del trabajo es lo que efectivamente se paga por el trabajo en el mercado. Depende de la oferta y de la demanda de trabajadores, Ricardo dice que el trabajo es caro cuándo abunda y barato cuándo escasea. El precio de mercado del trabajo es igual al salario (lo que efectivamente se paga).

En el mercado de trabajo se pueden presentar tres situaciones –no olvidar que la demanda de trabajo la realizan los capitalistas–:

1. El salario refleja estrictamente a la canasta de subsistencia del trabajador. Habrá equilibrio, por lo tanto habrá pleno empleo u ocupación plena (toda la oferta de trabajo es absorbida por la demanda). Ésta es una situación de equilibrio.
2. Hay escasez de trabajadores en relación a la demanda, por lo tanto el precio de mercado del trabajo va a ser mayor que el precio natural del trabajo. Cómo los trabajadores son escasos, los capitalistas se pelearán entre ellos por los trabajadores; esto implica un aumento del salario para atraer trabajadores. Ésta es una situación de pleno empleo con superávit de demanda o déficit de oferta; es una situación de desequilibrio.
3. Los trabajadores, con tal de obtener un puesto de trabajo aceptarán bajar sus salarios para ser empleados, esto implicará una baja en los salarios que no alcanzarán a cubrir la canasta y habrá desocupación o desempleo. Ésta es una situación de desequilibrio con desempleo.

Ricardo se pregunta si dados los desequilibrios, éstos tienden a mantenerse, agudizarse o desaparecer, y cómo buen liberal que confía en la fuerza del mercado operando en libre competencia, dice que los desequilibrios tienden a desaparecer.

En el mercado, lo que regulaba los desajustes, era la movilidad de capital, pero ahora ésta no sirve; analizaremos las dos situaciones de desequilibrio:

1. Los trabajadores hagan lo que hagan no aumentarán en número (suponiendo que estamos en presencia de una economía cerrada). En éste caso, Ricardo toma la ley de Malthus; las condiciones de vida de la población estarán por encima de los bienes de primera necesidad, por lo tanto el ser humano aumenta la tasa de natalidad (ya que es incontinente desde el punto de vista sexual) y

disminuye la de mortalidad. Esto implica un aumento de la tasa vegetativa, y finalmente un aumento de la oferta de trabajo.

2. Empeoran las condiciones de vida de los trabajadores, desciende la tasa vegetativa, desciende la oferta de trabajo y hay una tendencia a la baja del precio de mercado del trabajo.

Nuevamente, por una ley natural (válida para todo tiempo y lugar), la demanda de trabajo y la oferta de trabajo tienden al equilibrio por medio de un sistema de ensayo y error. El equilibrio implica que el salario sea igual a la canasta de subsistencia de los trabajadores, el mercado de trabajo debe contar con pleno empleo, y se puede dar sólo si en el mercado existe la libre competencia (no interviene el estado ni formaciones oligopólicas).

¿Cómo se reajusta el mercado de trabajo en el largo plazo? Hay que recordar, que para él, hay un mecanismo de ajuste en el mercado de trabajo que señala que el salario tiende al valor de la canasta de subsistencia de los trabajadores. Entonces, debemos determinar la evolución de la canasta de subsistencia de los trabajadores. Ricardo señala que el precio natural del trabajo tiene carácter histórico (tiene que ver con usos y costumbres), y establece que cuándo una sociedad se hace más próspera, la canasta de subsistencia va mejorando en calidad y cantidad; y dice que en un mismo período de tiempo, sociedades distintas tienen distintas canastas de subsistencia.

Ricardo se pregunta qué pasa con la evolución del precio natural del trabajo en el largo plazo, y responde suponiendo que la cantidad de bienes es fija. Por lo tanto, la evolución variará según el valor de los bienes que integran la canasta, la que está compuesta de:

- Bienes agrícolas, que aumentan en el largo plazo (ley de West: rendimientos marginales decrecientes en el agro).
- Bienes industriales, disminuyen en el largo plazo (cambio técnico).

Para Ricardo, el valor del conjunto de bienes aumenta porqué los bienes agrícolas tienen mucho mas peso en la canasta de subsistencia que los bienes industriales. Por lo tanto, en el largo plazo, el precio natural del trabajo crece en términos nominales. Pero en término de bienes que el salario puede comprar permanece constante o fijo.

Esto lo lleva a concluir que el sino (destino) de los trabajadores es más triste que de los terratenientes ya que mientras la renta aumenta nominal y realmente, el salario aumenta nominalmente pero se mantiene en términos reales. La capacidad de compra de ese salario va disminuyendo en poder adquisitivo de bienes agrícolas, y aumentando en capacidad adquisitiva de bienes industriales.

4. KARL MARX

La teoría de los salarios de Karl Marx tiene varias versiones, una inicial en sus escritos de juventud y otros textos como el *Manifiesto Comunista*, y otra expuesta en los llamados *Grundrisse*. Veamos en qué consistió esta evolución.

En 1848, año de la publicación del Manifiesto, Marx y Engels sostenían que la tendencia natural de los salarios bajo el capitalismo era de ir a la baja, y reducirse hasta alcanzar el mínimo de subsistencia fisiológica, antes expuesto.

Ellos pensaban que esta drástica reducción era el resultado de dos factores. En primer lugar, la sustitución de trabajo por capital, es decir, la introducción de maquinaria que reemplace a trabajadores. En tanto una industria se vuelve más intensiva en capital, en términos generales, elimina más empleos de los que crea. En segundo lugar, el creciente desempleo causado por el aumento en la intensidad de capital, produce una atmósfera de competencia entre los trabajadores, quienes deben –literalmente– pelear por su supervivencia.

De este modo, inicialmente la teoría de los salarios de Marx consistía en que el precio natural del trabajo es el salario mínimo. Todos los salarios deberían converger hacia este precio natural, el cual es determinado por aspectos fisiológicos, no económicos. Como sabemos hoy, basados por ejemplo en la teoría del capital humano u otras teorías modernas, no hay un precio natural hacia el cual todos los salarios convergen.

Diez años después de la publicación del *Manifiesto*, Marx publica los *Grundrisse*, trabajo en el cual es evidente que su teoría de los salarios había sufrido cambios significativos durante esa década. Sostiene ahora que el trabajador puede acceder a mejores salarios durante períodos de prosperidad económica, lo cual hará que el trabajador incremente sus necesidades, variándolas para ajustarse a necesidades creadas históricamente. Esto implica que los salarios están, en realidad, determinados por dos factores: los factores fisiológicos ya mencionados, y factores variables basados en las necesidades mayores que han surgido posteriormente.

Ocho años después, en 1865, durante su discurso al Consejo General de la Primera Internacional, Marx presentó su teoría de los salarios totalmente desarrollada. Existe todavía un límite mínimo para los salarios, que es básicamente el mínimo fisiológico, pero no hay un máximo. La determinación de dónde se fija el nivel de salarios entre los puntos mínimo y máximo (no determinado) se basa en los poderes relativos de los combatientes.

Marx entonces atribuye el desbalance de largo plazo a favor de los capitalistas, a la tendencia a cambiar hacia tecnologías intensivas en capital, lo cual genera excesos

en la oferta de trabajo, que empeoran la condición del proletariado mientras que mejora la del capitalista.

5. LA “REVOLUCIÓN MARGINALISTA” Y LOS NEOCLÁSICOS. LA SÍNTESIS NEOCLÁSICA.

Los economistas Carl Menger, Léon Walras y Stanley Jevons, son considerados los líderes de la “Revolución Marginalista”, la cual se refiere al establecimiento de lo que, desde entonces, ha sido llamada la escuela *Neoclásica* de teoría económica. Esta “revolución” está fechada entre 1871 y 1874, cuando el concepto de *utilidad marginal decreciente* fue introducido por los autores antes mencionados⁸.

El reinado de Alfred Marshall en la Universidad de Cambridge representó la consolidación de la Revolución Marginalista. Marshall y sus discípulos en Cambridge fueron quienes agregaron otros conceptos *marginalistas* al análisis e hicieron una síntesis de los trabajos de los Clásicos con el de los Neoclásicos, dando origen a la llamada Síntesis Neoclásica. Por ejemplo, el Ingreso Marginal, que está definido por el ingreso que genera una unidad adicional vendida, o el Costo Marginal es el costo adicional que agrega a los costos el producir una unidad más, etc.

(En cierto sentido, la doctrina marshalliana fue la articulación teórica de la estructura social, política y económica de la difunta era Victoriana, y por tanto, un antídoto útil, optimista, de la crítica pesimista frente al capitalismo encarnada por el pensamiento Marxista y Socialista de esa época.)

Esta síntesis permitió incorporar a la ciencia económica tres conceptos provenientes de otras disciplinas y enriquecer sus explicaciones:

1. Utilizar el cálculo diferencial en los modelos geométricos de los mercados y de la “utilidad”, base subjetiva de las explicaciones microeconómicas⁹(matemáticas)

⁸ *Carl Menger (austríaco, 1841-1921) publica en 1871 su Grundsätze der Volkswirtschaftslehre, que planteó el armazón matemático que caracterizó los trabajos de los otros dos marginalistas: William S. Jevons (inglés, 1835-1882), cuya Theory of Political Economy salió a la luz el mismo año de 1871 y Léon Walras (francés, 1834-1910) que aunque publicó sus Eléments d'économie politique pure en 1874, también es considerado fundador de esta escuela por ser el primero en introducir el esquema del equilibrio general.*

⁹ Si bien *stricto sensu* el cálculo diferencial trabaja con unidades infinitesimales y las definiciones anteriores se ajustan más al cálculo en diferencias, el cálculo diferencial permite tratamientos geométricos más “elegantes”, y muchos economistas se han visto seducidos por esa característica, que le da una mayor apariencia de ciencia. Bunge (1985) y Scitovsky (1964) han insistido en el sesgo a buscar elegancia teórica o hacer geometría usando como pretexto a la economía.

2. El teorema de Euler¹⁰ aplicado a la distribución del ingreso (matemáticas).
3. La ley de los rendimientos decrecientes (física).

Las premisas de la función de producción productiva neoclásica se pueden reducir en los siguientes enunciados básicos:

- a. Existen dos factores productivos de carácter homogéneo, capital y trabajo, los cuales en conjunción crean un producto homogéneo.
- b. La libre competencia es el caso general, siendo que los casos de monopolio u otras imperfecciones del mercado son la excepción.

Asumamos que la producción se da con dos “factores” de producción: K, capital físico –maquinaria– y L, trabajo. Entonces, podemos establecer una función de producción como la siguiente:

$$Q = f(K, L), \text{ donde } Q \text{ representa la cantidad de producto}$$

Esta es la base para la explicación del uso de los “factores” de la producción. En una empresa, asumamos que se produce determinado bien con dos factores,. Si el primero se establece a un nivel determinado, n máquinas (factor fijo), y hacemos variar el número de personas empleadas (factor variable), tendremos una producción total como la que se muestra en la Fig. 1

Cuando incrementamos la cantidad del factor variable a partir de un nivel muy bajo, manteniendo constante al otro factor, nos acercamos rápidamente a una proporción de uso de los factores mucho más efectiva. Cuando alcanzamos esa proporción óptima (punto de inflexión) y aumentamos aún más la cantidad del factor variable, el producto total seguirá creciendo, pero a una tasa cada vez menor. Incluso, podemos llegar a un punto en que el factor variable no aporte a la producción y luego de ese nivel, más bien lo haga disminuir.

Definiendo como *productividad marginal* al producto agregado por cada unidad adicional, tendremos el gráfico que muestra la Fig. 2. Mientras el producto aumenta a ritmo creciente, la productividad marginal crece; cuando el producto sigue creciendo pero a un ritmo decreciente, la productividad marginal empieza a caer;

¹⁰ Leonhard Euler, 1707-1783, matemático suizo. Esta utilización motivó a uno de los mayores exponentes del keynesianismo, la profesora Joan Robinson, a contraatacar en su paper “Euler’s Theorem and the Problem of Distribution” (Economic Journal, 44, 1936).

por último, cuando el producto total cae, la productividad marginal se hace negativa, atravesando el eje horizontal.

¿Cómo se incorpora el teorema de Euler? Algunos lo asumieron como una teoría de la distribución marginalista. En términos sencillos, el teorema de Euler establece que, dadas ciertas condiciones, una función cumple con la condición de que sus derivadas parciales, multiplicadas por el valor de las variables correspondientes, igualan al valor de la función.

Cada factor de producción (capital, tierra, trabajo, etc.) contribuye a la producción con el valor de su productividad marginal. Si se paga a cada factor su valor aportado, el ingreso (generado por un nivel dado de producto) se agota. Se podría decir, entonces, que la distribución del ingreso es una cuestión técnica, que no depende de justicia, valores, leyes o negociaciones. Está dado por los resultados de una matemática implacable.

Pero esto no es sino interpretar inadecuadamente a la síntesis neoclásica: el salario se determina en el mercado, de la interacción de la oferta y la demanda, el salario no está determinado por su productividad marginal. No obstante, sí tiene influencia en la discusión política: sólo se puede incrementar los salarios con un correlato de aumento en la productividad.

Los hechos desmienten dos supuestos básicos de la economía neoclásica: (a) la libre competencia no existe, al menos, desde hace muchos años, y (b) el equilibrio prolongado no existe, los sistemas económicos han tendido con cierta frecuencia a sufrir serios desequilibrios.

Si es un hecho la inexistencia de la libre competencia y el estado de equilibrio prolongado, ¿por qué todavía es utilizada la teoría de la productividad marginal como teoría distributiva, más aún cuando está siendo mal empleada como tal? El economista Tibor Scitovsky plantea que ello se debe, primero, a su elegancia y poder generalizador, segundo, por su capacidad de adaptación al enfoque marginalista en la economía, tercero, la función *política* (el término es mío), pues su comodidad analítica ayuda a omitir o despreciar las objeciones que se presenten.

Efecto de los salarios mínimos

La teoría neoclásica trata a los salarios mínimos como cualquier otro precio-piso. Si el salario mínimo excede el valor del salario que “limpia” el mercado, entonces, dada una curva de demanda por trabajo con pendiente negativa, las empresas reducen la cantidad de trabajo demandado. La magnitud de la reducción depende del monto del incremento salarial y la elasticidad-salario de la demanda por trabajo, pero la dirección del cambio es indiscutible.

Los efectos sobre el bienestar también dependen de la elasticidad–salario de la demanda. Algunos trabajadores recibirán el mayor monto del salario y su situación mejora. Otros trabajadores, cuyo producto tiene un valor menor que el salario mínimo, serán despedidos o trabajarán menos horas. Si la cantidad de trabajo se refiere al empleo, entonces las ganancias salariales de aquellos que mantienen su puesto deben ser cambiadas por las pérdidas salariales de los que lo pierden.

El desempleo es un resultado lógicamente necesario si uno asume que (a) las empresas maximizan beneficios y (b) el mercado de trabajo de puestos bajamente calificados es competitivo, es decir, que las empresas no tienen poder monopsonico.

La teoría neoclásica puede aceptar un relajamiento del supuesto (b): si los mercados de trabajo son monopsonistas, las empresas ejercen su poder de mercado y pagan un salario menor al valor del producto marginal (VPMg). Las empresas monopsonistas ofrecen salarios más altos para atraer nuevas contrataciones, lo que conlleva mayores gastos laborales y a un empleo ineficientemente bajo.

En principio, un salario mínimo juiciosamente fijado (entre el salario de monopsonio y el valor del producto marginal del trabajo) puede incrementar el empleo y la eficiencia. Sin embargo, en la práctica, los economistas laborales observan al monopsonio como una curiosidad empírica (Brown, 1988:134).

La economía neoclásica es menos capaz de aceptar la relajación del supuesto de maximización de beneficios, la cual es más una base fundamental. Con raras y pocas excepciones, los economistas mantienen el supuesto de maximización de los beneficios, generalmente utilizando modelos de monopsonio que se derivan de explicaciones basadas en los llamados “salarios de eficiencia”. Si algunas empresas pagan más que el salario corriente y se asume maximización de beneficios, la única explicación que queda es que algunas empresas encuentran rentable pagar por encima de ese salario, lo que define al “salario de eficiencia” (Krueger y Summers, 1988).

Este concepto de “salario de eficiencia” propone que los salarios pueden exceder el valor de la productividad marginal del trabajo cuando (i) los mayores salarios generan mayor productividad del trabajador, (ii) hay una asimetría de información tal que las empresas no pueden monitorear el esfuerzo del trabajador, y (iii) las empresas tienen altos costos de reclutamiento y rotación laboral (esto último es enfatizado por Card y Krueger, 1995:373-79). En tanto la maximización de beneficios y la competencia perfecta implican desempleo ante un salario mínimo por encima del de equilibrio, es de esperarse que los defensores (los *insiders*) de este tipo de políticas utilicen modelos que relajan por unas u otras razones dichos supuestos.

6. JOHN M. KEYNES Y EL KEYNESIANISMO

En medio de la depresión económica de la primera mitad de la década de los años treinta, producto de la crisis de la Bolsa de Valores de Nueva York de 1929, John Maynard Keynes publica su “Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero” (1936).

La Teoría General

La llama “teoría general” pues no desacredita lo planteado por los economistas clásicos¹¹, sino que afirma que el problema de los clásicos es que estudian sólo un caso especial de todas las posiciones de equilibrio. Pero no le cabe duda de que lo supuesto por la teoría clásica son características distintas a “las de la sociedad económica en que hoy vivimos, razón por la que sus enseñanzas engañan y son desastrosas si intentamos aplicarlas a los hechos reales”¹²

Expone a continuación su teoría de la demanda efectiva, en la que critica la creencia de que la reducción de los salarios estimulará la demanda al hacer bajar el precio de los bienes, aumento de la demanda que aumentará la producción y el empleo. Su crítica se basa en que esta argumentación supone que la reducción de los salarios no afectará la demanda. Si los salarios se reducen, ello trae una redistribución de los ingresos, de los asalariados a los empresarios, y de éstos a los rentistas. Siendo que estos dos últimos grupos tienen una menor propensión al consumo (tienen una alta propensión al ahorro, mientras los trabajadores consumen casi todo su ingreso), reduciendo la demanda global y generando entonces una crisis recesiva.

La salida que propone Keynes a esta situación se da por el lado de la intervención del Estado, mediante el aumento en el gasto, que dé impulso a la demanda efectiva, generando un círculo virtuoso de aumento en la demanda, aumento en el empleo y aumento en los salarios. Pero, por otro lado, nunca dejó de advertir los peligros que implica la intervención estatal en los sutiles mecanismos del mercado; una excesiva pasión por aquella puede conducir a un desaliento empresarial que conduciría a un descenso de la inversión.

¹¹ “[Aparte de Ricardo, James Mill y sus predecesores] Me he acostumbrado quizá cometiendo un solecismo, a incluir en la ‘escuela clásica’ a los continuadores de Ricardo, es decir aquellos que adoptaron y perfeccionaron la teoría económica ricardiana” (Keynes, 1980:15)

¹² Keynes, 1980:15.

Los salarios

En el marco de su teoría general queda claro el papel de los salarios como elemento fundamental de la demanda. Pero también es importante su crítica a la flexibilización del mercado laboral (con la generación de una tendencia a la baja de los salarios nominales) como premisa para aumentar el empleo: “No hay motivo, por lo tanto, para creer que una política de salarios flexibles sea capaz de mantener un estado de ocupación plena continua –como tampoco para pensar que una política monetaria de mercado abierto pueda lograr este resultado sin ayuda–. No puede conseguirse sobre estas bases que el sistema económico tenga ajuste automático.” (1980:235) Sostiene, pues, que una política de salarios flexibles sólo podría funcionar en una sociedad autoritaria, en la que podrían decretarse cambios sustanciales y completos.¹³

Se muestra escéptico a la fijación de salarios por medio de la legislación (“como en Australia” –país que introdujo legislación sobre salarios mínimos en 1896– sostiene, aunque en Gran Bretaña ya se habían adoptado en 1909), pues el empleo sería constante al nivel adecuado para el salario legal, pero sólo podría ser sostenible en términos reales si fuera una economía cerrada, y Australia no lo era.

Sin embargo, es creyente de que el mantenimiento de un nivel general estable de salarios es la política más aconsejable, tanto para sistemas cerrados cuanto abiertos, siempre y cuando éstos puedan lograr el equilibrio con el exterior por medio de fluctuaciones en el tipo de cambio, que permitan ajustar la balanza de pagos.

Una política rígida de salarios es su propuesta para el corto plazo, mientras que en el largo plazo existen dos posibilidades: conservar los salarios nominales y esperar que los cambios técnicos reduzcan los precios y ello traiga un aumento en los salarios reales, o dejar que los salarios suban poco a poco, manteniendo estables los precios. Keynes se manifiesta a favor de la segunda, porque ello permite mantener el empleo y el estímulo psicológico que trae la tendencia moderada de los salarios nominales al alza.

La escuela keynesiana

Keynes marcó con mucha fuerza el pensamiento económico de los años que van entre 1935 y 1970. El *New Deal* del Presidente Roosevelt surge con el respaldo

¹³ “Se la puede imaginar operando en Italia, Alemania o Rusia; pero no en Francia, Estados Unidos o Gran Bretaña” (Keynes, 1980:237). Bunge (1981) hace una afirmación similar al respecto de la teoría monetarista, pues para aplicar los dictados del monetarismo a pie juntillas, la democracia y sus instituciones imponen límites difíciles de superar.

teórico de la teoría desarrollada por Keynes. Y es el paradigma seguido por todas las economías bélicas que intervendrían en la Segunda Guerra Mundial: Hitler y el Partido Nacionalsocialista sacan a Alemania de la depresión vivida durante la República de Weimar mediante políticas expansionistas del gasto público, por ejemplo.

Se convierte en el nuevo credo económico. Y por ello mismo, habrían de surgir tanto sus profetas, sus iglesias, como sus heresiarcas y sus “verdaderos” seguidores e interpretadores. Surgen varios keynesianismos, postkeynesianismos y neokeynesianismos. En adelante, al hablar de keynesianismo, nos referiremos al grupo académico surgido en los Estados Unidos, alrededor de Paul Samuelson y Rüdiger Dornbusch.

En el enfoque keynesiano, el nivel salarial no determina la ocupación, pero es un factor de importancia para determinar el nivel de los precios. Al explicar la inflación (deflación), se distingue entre inflación (deflación) de los costos e inflación (deflación) originada por la demanda.

En el caso de la inflación de los costos, se produce un incremento de los precios. Si aumentan los costos a nivel macroeconómico, las empresas incrementarán los precios. En tanto todas las empresas son afectadas por el mismo incremento de los costos, están en capacidad de hacerlo. Ante costos en disminución, la competencia lleva a la caída de los precios. Aun en una situación de baja utilización de la capacidad, el incremento de costos lleve a precios más elevados.

Un importante factor que determina los costos es el costo unitario de la mano de obra (es decir, el índice salarial nominal dividido por la productividad). Cuando la tasa de salario nominal aumenta en el mismo porcentaje que la productividad, el costo unitario de la mano de obra no cambia y no tiene efecto inflacionario ni deflacionario. Cuando los salarios nominales aumentan más de lo que aumenta la productividad, aumentan los costos unitarios de la mano de obra y conducen a un empujón inflacionario.

Existen otros factores relacionados a los costos que están cubiertos por los precios. Si durante un período más prolongado, aumenta el nivel de las tasas de interés, los precios deben aumentar.

Si está dada la tasa de interés, la intensidad de capital determina el gasto por pago de interés. Además, es posible que se produzca inflación por incremento de los costos si se incrementan los impuestos (por ejemplo, el impuesto al valor agregado, IVA o IGV en nuestros países), si aumentan los precios de las importaciones (como consecuencia de una devaluación) o si aumentan los precios de los recursos naturales.

La inflación provocada por la demanda se produce si las capacidades están plenamente utilizadas y la demanda total excede la oferta total. En este caso, el sector empresarial alcanza una ganancia extra. La falta de demanda no sólo reduce la cantidad producida, también puede reducir el nivel de precios. En una situación semejante las empresas sufren pérdidas.

En equilibrio y a largo plazo, el nivel de precios está determinado por la productividad, la tasa salarial nominal, la tasa de interés, la intensidad de capital y algunos otros factores de costos. La productividad y la intensidad de capital difícilmente pueden ser controladas por la política económica.

En el centro de la teoría salarial keynesiana se encuentra la recomendación de aumentos salariales orientados a la productividad. La mayoría de los bancos centrales del mundo tienen un índice inflacionario positivo previsto. Por ejemplo, si el índice inflacionario previsto es de 2,0 por ciento y el aumento de la productividad 2,5 por ciento, el índice salarial nominal debe ser aumentado alrededor del 4,5 por ciento a fin de alcanzar la tasa inflacionaria prevista y, por tanto, convertirse en el tope nominal del nivel de precios.

Según la escuela keynesiana, un proceso inflacionario típico se desarrolla de la siguiente manera. Asumamos que existe un prolongado período de fuerte inversión que provoca demanda. Si las capacidades son utilizadas plenamente y una demanda mayor no puede ser satisfecha por una mayor producción, la consecuencia será una inflación inducida por la demanda.

Esto lleva a la caída del salario real. Si los trabajadores no aceptan una reducción del salario real y aumentan exitosamente el salario nominal, tanto la inflación inducida por la demanda y la inducida por los costos aumentarán el nivel de precios.

Es muy probable que la demanda inflacionaria y los costos inflacionarios se estimulen entre sí y llevarán a una acelerada espiral de precios y salarios y a un proceso inflacionario acumulativo. En una situación semejante, antes o después, un banco central incrementará toda la estructura de intereses. Esto lleva a una constricción de las inversiones y deflación de la demanda. Al mismo tiempo, la crisis de estabilización causada por la política monetaria antiinflacionaria reduce el índice de crecimiento y de empleo.

Un mayor desempleo cambia la situación del mercado laboral. Los salarios nominales no aumentan tanto como antes y la inflación inducida por los costos se desvanece. Para los países pequeños, en particular, son importantes los factores de costo externos. Si un país devalúa su moneda, los precios de las importaciones y el nivel de costo interno aumentan. Como los precios más elevados reducen los salarios reales,

es muy probable que una devaluación inicie una espiral precios-salarios. Cuanto mayor la inflación, mayor la probabilidad de continuar devaluando. En esa situación, un país se ve atrapado en una espiral de devaluación-inflación que se combina con una espiral de precios y salarios.

Importancia de los salarios mínimos

Cuando los sindicatos son débiles, los salarios mínimos se vuelven importantes. Los salarios mínimos pueden evitar una espiral deflacionaria precios-salarios. Establecen una base para la reducción de los salarios nominales y sirven de compensación a los sindicatos débiles y a un sistema subdesarrollado de negociaciones salariales.

Si el nivel de salarios mínimos es sustancialmente más bajo que el salario nominal de los trabajadores mal remunerados, no se puede evitar que el nivel salarial general disminuya.

Por otro lado, si un salario mínimo es tan alto como para aumentar los salarios del grupo de trabajadores remunerados deficientemente, pueden comprimir la estructura salarial. Como norma, los salarios mínimos no deben ser mucho más bajos que el nivel salarial de los grupos de trabajadores peor remunerados.

Como el nivel salarial es diferente en las distintas industrias, los salarios mínimos deben ser definidos para cada industria. En una situación inflacionaria, los salarios mínimos fijos, rápidamente, se vuelven inefectivos ya que el nivel salarial general crece y se abre una brecha considerable entre el nivel salarial de los trabajadores mal remunerados y el salario mínimo.

Los salarios mínimos deben ser ajustados según el nivel salarial general. Los cambios en los salarios mínimos según esta norma no dispararán una espiral de precios y salarios. A la vez, evitarán una brecha creciente entre el trabajo mal remunerado y el salario mínimo. Por otro lado, si el salario nominal promedio baja, el nivel de los salarios mínimos debe mantenerse sin cambio.

Críticas al modelo neoclásico

El modelo neoclásico generalmente aplica una función de oferta de trabajo uniforme que aumenta con salarios reales más elevados y una función de demanda laboral uniforme que disminuye con salarios reales más altos. Los salarios reales flexibles llevan a una compensación comercial —como en un mercado de bienes normal— y al pleno empleo.

Una conclusión del enfoque keynesiano es que los salarios reales no dependen de los salarios nominales. Las reducciones en los salarios no conducen a mayor empleo, llevan a la deflación y a la desestabilización de la economía.

Existen más problemas con el análisis neoclásico del mercado laboral. Las funciones uniformes no están basadas en una microeconomía neoclásica, son adoptadas. En completa armonía con el modelo neoclásico, es posible una función de oferta más diferenciada para el trabajo. Cuando los salarios reales bajan mucho, cualquier otra reducción de los salarios reales puede aumentar la oferta de trabajo. En este caso, las personas deben trabajar más para sobrevivir. Históricamente, este fenómeno podía observarse durante la revolución industrial.

En muchos países en vías de desarrollo o en transición podemos ver una revolución similar. El fenómeno también es conocido en los países desarrollados en el grupo de los trabajadores mal remunerados. Por otro lado, las crecientes tasas de salario real en ningún caso aumentan la oferta de mano de obra, ya que el tiempo libre se vuelve más y más precioso para las unidades familiares. La función uniforme de demanda para la mano de obra está basada en dudosos fundamentos sistemáticos. Depende de una función productiva macroeconómica.

Esa función sugiere que el sector empresarial de un país puede ser reducido a una única gran compañía utilizando mano de obra y un único bien de capital para producción. El hecho llamativo de esta función es que implícitamente asume que no existe interacción entre las compañías ni entre los distintos mercados. Una prolongada discusión desde la Segunda Guerra Mundial ha demostrado que la relación inversa entre salarios reales y demanda laboral en el modelo neoclásico depende de la existencia de un único medio de producción. Dos o tres bienes de capital destruyen la relación entre salarios reales más bajos y una mayor demanda laboral. Es una situación absolutamente inconcebible que muchos, aunque no todos, escritores neoclásicos pasen este debate por alto.

7. LA TEORÍA MICROECONÓMICA ACTUAL

Las bases teóricas han sido explicadas en el acápite correspondiente al marginalismo y la síntesis neoclásica. Sin embargo, consideramos pertinente hacer una exposición en los términos usuales de dicha teoría. Esto servirá para ilustrar el punto acerca de que los “hechos estilizados” que fundamentan el modelo, van a un extremo excesivo en el caso del mercado laboral.

Esta teoría puede resumirse en una idea: asumir la existencia de equilibrio en los mercados como consecuencia del funcionamiento de la “mano invisible”, es decir, el *ajuste automático* de los mercados por medio de la interacción entre la oferta y la

demanda. El mercado de trabajo, por tanto, está definido por la oferta de trabajo (los trabajadores ofrecen su fuerza de trabajo a cambio de un salario) y la demanda de trabajo (las empresas demandan fuerza de trabajo a cambio del pago de salarios).

De acuerdo a esta teoría, existen dos modelos para la explicación del funcionamiento del mercado de trabajo: el *modelo del mercado competitivo* y el *modelo de mercado monopsonístico*.¹⁴

El *modelo del mercado competitivo* es mostrado en la Figura No.1. En este diagrama, el eje horizontal mide el empleo y el eje vertical los salarios. La oferta de trabajo está representada por la curva S_L ; ésta tiene pendiente positiva pues a mayores salarios, mayores cantidades de trabajo son ofrecidas en el mercado. La demanda, D_L , tiene una relación inversamente proporcional entre empleo y salarios: a mayores niveles de salarios, menores cantidades de fuerza de trabajo empleadas y viceversa. El equilibrio del mercado se da en la intersección de las curvas de oferta y demanda, al nivel de empleo L_* y al nivel de salarios W^* ; en este mercado no existe desempleo ni subempleo: sólo buscan empleo los trabajadores dispuestos a trabajar por el salario determinado por el mercado.

La introducción de un salario mínimo¹⁵ $W_{MÍN}$ (Figura No.2) genera un desequilibrio en el mercado: si bien L_T trabajadores estarán dispuestos a trabajar por ese salario, las empresas sólo demandan L_E . En consecuencia, el empleo se reduce en L^*-L_E y se percibe una brecha de desempleo de L_E-L_T . Un análisis del mercado de trabajo luego de una medida como la introducción de $W_{MÍN}$ —la imposición de un salario mínimo por encima del salario de equilibrio— que utilice el modelo competitivo pronosticará que hay cierto grado de disminución del empleo y un mayor grado de desempleo.

El *modelo del mercado monopsonístico* tiene un pronóstico distinto. Este modelo es ilustrado en la Figura No.3. Son tres las posibilidades que este modelo pronostica, dependiendo del nivel del salario mínimo impuesto con relación al equilibrio preexistente.

¹⁴ De manera análoga a un monopolista (único vendedor en el mercado), el monopsonista tiene la ventaja de ser el único comprador en el mercado. Las características del mercado monopsonístico son detalladas en el Anexo No.2.

¹⁵ Siempre y cuando el nivel de salario mínimo resultante luego del incremento sea mayor que el de equilibrio; si fuera menor, simplemente sería innecesario pues el mercado paga salarios más altos.

Decisión de empleo del factor a nivel de la empresa

Para una empresa competidora en el mercado de factores, también llamada *precio-aceptante* (es decir, que no influye en dicho precio, sino que lo toma como dado del mercado), sea monopolista o competidora en el mercado de productos, el costo de emplear el factor está representado por una línea horizontal: no importa cuánto del factor emplee, el precio es el mismo. Esa es la *curva de oferta* del factor.

La curva de demanda del factor está dada por la productividad del factor; mientras su productividad compense su costo, vale la pena emplear. Pero no es la curva de productividad física (Fig.2-b), que está dada en unidades físicas de producto, sino la curva del *valor* del producto marginal. El valor del producto marginal es igual al ingreso marginal multiplicado por el producto marginal físico. Esta curva variará según el caso de ser la empresa competidora o monopolista en el mercado de productos.

La Fig.3 muestra el punto L^* , que determina el uso óptimo del factor trabajo, –en caso de competencia– dado el precio de mercado del mismo, el salario.

8. EL DEBATE ACTUAL

La controversia sobre el salario mínimo (que tiene larga data) enfrenta a sus promotores, quienes sostienen la existencia de algunas o muchas bondades a favor de establecerlo en donde no existe o reajustarlo con cierta periodicidad donde exista, versus sus detractores, quienes lo consideran funesto, contraproducente o inútil, en el mejor de los casos. Los argumentos, tanto a favor como en contra, pueden resumirse de la siguiente manera:

En contra:

- El salario mínimo fuerza a los empleadores a pagar un salario más alto que el de equilibrio, de modo que ellos emplearán menos trabajadores en tanto el precio mínimo fijado por la fuerza de trabajo los lleva a un punto más alto de su curva de productividad de marginal.
- Los trabajadores que reciben salario mínimo no son necesariamente los más pobres, en tanto hay otros aportantes de ingreso familiar.

A favor:

- Las leyes de salarios mínimos se dan en mercados que no son competitivos ni estáticos. En un mercado monopolista, los aumentos en el salario mínimo incrementan los salarios con efectos mínimos en el empleo.

- Los bienes-salario (los bienes que consumen los trabajadores más pobres) son principalmente bienes producidos por otros sectores de la economía también en situación de pobreza. El incremento del salario mínimo tiene un efecto “arrastre” sobre estos últimos sectores, generando un interesante multiplicador de sus efectos.
- Los incrementos del salario mínimo aumentan la productividad.
- Los gerentes usarán la fuerza de trabajo más eficientemente cuando hayan salarios más altos. Esto es llamado el “efecto de choque”.
- Los trabajadores serán más productivos si tienen mayor motivación, y los salarios reales más altos podrían mejorar su salud y su vigor.

Este tipo de argumentaciones rara vez salía de los ámbitos de discusión académicos o de diseño de política económica. Pero con motivo de la implementación de un salario mínimo efectivo en el Reino Unido en 1992, y la propuesta de reajustarlo de parte del Presidente Clinton, en 1995, la discusión desbordó cualquier foro académico. La magnitud y efectos del debate generado fue una excepción significativa.

A primera vista, el despliegue de argumentos a favor y en contra es excesivo¹⁶, pues para los países desarrollados sobre todo, el impacto del salario mínimo es considerado por muchos *peccata minuta*. Otras cuestiones tienen un impacto mucho mayor entre el público en general o para el diseño de políticas económicas, pero ninguna ha generado insultos y peleas como las que han caracterizado a la controversia del salario mínimo.

En países como los nuestros, el debate sí podría justificarse, dado el gran número de pequeñas y medianas empresas formales que pagan a sus trabajadores salarios que están en función del mínimo, o les pagan el propio salario mínimo, además del amplio sector informal que sirve como “amortiguador” de los desajustes estructurales y que podría verse afectado por ajustes severos en el empleo formal.

Pero el debate –en ambos casos, para los países desarrollados o los que no lo son– resulta ser particularmente importante para la ciencia económica y para el *status* de la economía como disciplina de legítimo uso político. La razón es que este debate pone en la palestra el núcleo de la economía moderna, la teoría neoclásica de los precios. La investigación sobre los salarios mínimos ha sido utilizada como una prueba de la aplicabilidad de la teoría neoclásica para la determinación en el mercado laboral de ambas variables en juego, salarios y empleo. Como dice Leonard (1999):

¹⁶ El profesor Thomas C. Leonard, de la Universidad de Princeton, ha desarrollado extensamente este tema (1999).

“La moderna controversia del salario mínimo no es solamente una pelea técnica acerca del signo y la magnitud de los coeficientes de la elasticidad de los salarios; es el más reciente capítulo de una disputa de larga data acerca de si y en qué dominios puede decirse que la teoría neoclásica de los precios es aplicable apropiadamente. Uno no convierte la oposición a los salarios mínimos en una prueba de tornasol para la disciplina, a menos que haya algo tan importante en juego. La moderna controversia del salario mínimo compromete a los economistas porque trae a la luz aspectos metodológicos ordinariamente sumergidos en el curso de la ciencia normal.”¹⁷

El debate actual es pues, como hemos tratado de demostrar en las páginas precedentes, simplemente una versión moderna de una antigua discusión en la ciencia económica. Y los detalles del debate actual confirman el punto de Leonard al respecto de los aspectos metodológicos en juego, también un asunto recurrente en la discusión mencionada.

La “nueva economía del salario mínimo”

La controversia moderna tiene su origen en trabajos realizados a inicios de los años 1990, diversos estudios empíricos sobre economía laboral, según los cuales la aplicación de incrementos moderados en los salarios mínimos no lleva a resultados adversos sobre el nivel de empleo de los trabajadores que perciben salarios bajos.

Muchos de estos hallazgos empíricos están recogidos o resumidos en el libro de David Card y Alan Krueger, *Mito y medición: La nueva economía del salario mínimo*, editado por la Universidad de Princeton en 1995, libro que ha marcado un hito en el tema.

El debate actual surge porque la “nueva economía del salario mínimo” está en contradicción con la teoría neoclásica, que predice una reducción en el empleo ante la aplicación de un incremento en el salario mínimo; también va en contra de muchos trabajos de investigación sobre series temporales en el mercado de trabajo, las cuales de modo consistente habrían encontrado evidencia de dichos efectos sobre el empleo.

¹⁷ “The modern minimum-wage controversy is not just a technical quarrel over the sign and magnitude of wage-elasticity coefficients; it is the latest chapter in a longstanding methodological dispute over whether and in what domains neoclassical price theory can be said to properly apply. One does not make opposition to minimum wages a disciplinary litmus test, unless there is something this important at stake. The modern minimum-wage controversy engages economists because it brings to light methodological issues ordinarily submerged in the course of normal science” (pagina).

La tesis de *Mito y medición* también está en contradicción con lo que piensan la mayor parte de los economistas laborales en los Estados Unidos, Europa y los países en desarrollo. Hay quien ha realizado un estudio cuantitativo: mientras 125 economistas están en contra de lo argumentado por *Mito y medición*, 18 están a favor (¿?). Y obviamente, Card y Krueger lo sabían antes de publicar su libro; de ahí el título: ellos conciben su trabajo como una refutación de las predicciones de la teoría neoclásica y de la evidencia econométrica utilizada para defenderla.

La cantidad de tinta derramada es proporcional a los adjetivos desplegados. Ante los hallazgos de Card y Krueger, un premio Nobel de economía habría de decir: “Tiemblo por mi profesión”; otro reconocido economista hablaría, refiriéndose a ellos, de las “rameras de campo” y un tercero llamaría a los principales interlocutores de Card y Krueger, desde el punto de vista de la teoría convencional, David Neumark y William Wascher, “héroes”¹⁸.

Card y Krueger hacen una revisión de la literatura económica precedente y la juzgan inadecuada. Concluyen que los hallazgos previos no son confiables, polutos por sesgo de publicación y especificación, y ofrecen su propio enfoque empírico (al que llaman “experimento natural” y “empirismo libre de modelos”) como algo evidentemente superior a los anteriores estudios econométricos.

La “nueva economía de los salarios mínimos” y sus críticos

Mito y medición es notable por su énfasis en “experimentos naturales” y más generalmente, la idea de un trabajo empírico “libre de modelos”. Asumen que los “experimentos naturales”, aun cuando son un sustituto imperfecto para un experimento al azar bajo control, es evidentemente superior a las técnicas econométricas tradicionales.

Las réplicas a *Mito y medición* son demasiado numerosas para ser documentadas de modo completo en este trabajo, lo que da una idea de su influencia. Los críticos profesionales se han concentrado menos en la naturaleza que en la ejecución de los métodos empíricos de Card y Krueger, especialmente en el famoso estudio sobre New Jersey (1992).

Las réplicas más serias son las siguientes:

1. La encuesta está pobremente diseñada, como se refleja en los datos “ruidosos” que resultan de ella (Kennan, 1995; Welch, 1995),

¹⁸ Miller (1996), Buchanan (1996) y Barro (1996), respectivamente.

2. El estudio no es propiamente un “experimento natural”, particularmente al respecto del grupo de control (Hamermesh, 1995; Kennan, 1995; Welch 1995),
 3. Los resultados son sólo de corto plazo (Hamermesh, 1995),
 4. Los incrementos en el empleo deberían significar mayor producto y menores precios por el mismo, pero Card y Krueger encuentran evidencia de mayores precios por el producto (Brown, 1995),
- y, mucho más relevantemente,
5. Los resultados no pueden ser replicados y son contradichos cuando se emplea datos de superior calidad (Neumark y Wascher, 1995).

Experiencias internacionales con el salario mínimo:

algunas mediciones empíricas y
políticas aplicadas

1. HISTORIA Y PRÁCTICA DEL SALARIO MÍNIMO

La idea de contar con salarios administrados es de antigua data. La intención de utilizarlos como un medio legal de mejorar la situación de los trabajadores urbanos pobres tiene sus orígenes en los movimientos reformistas del siglo XIX, especialmente en el Reino Unido. Los salarios mínimos estaban relacionados a los movimientos sindicales de mediados de la era Victoriana, y fueron un tema importante en la agenda de los socialistas Fabianos a fin de “democratizar” las industrias no reguladas y mejorar las condiciones laborales de los trabajadores (Webb y Webb, 1920).

La primera ley sobre salarios mínimos fue aprobada por el gobierno de Nueva Zelanda en 1894: los consejos de conciliación distrital, establecidos ese año tenían autoridad estatutaria para normar salarios mínimos. En 1896, de modo similar, el estado australiano de Victoria estableció consejos salariales con el poder para fijar salarios mínimos, que fueron las primeras agencias legales independientes diseñadas específicamente para determinar salarios mínimos (Martin, 2002).

Sobre estas bases, el Reino Unido aprobó el Acta de Directorios Comerciales en 1909 con fines análogos. Los Estados Unidos aprobaron su ley, el Acta de Estándares Justos Laborales, en 1938, con efecto a nivel nacional; algunos intentos a nivel estatal habían fracasado previamente.

En 1912, el estado de Massachusetts aprobó la primera ley de salarios mínimos. La ley se aplicaba solamente a las mujeres, porque en ese entonces éstas no disfrutaban de libertad de contratación. Hasta 1923, se aprobaron leyes de salarios mínimos en otros catorce estados, el Distrito de Columbia (la capital federal, con *status* de estado) y Puerto Rico.

Pero, la Corte Suprema de los Estados Unidos, en una opinión dividida (5 contra 4) en la revisión del caso *Adkins v. Children's Hospital*, declaró inconstitucionales a las leyes sobre salarios mínimos. Las mujeres y los hombres debían disfrutar de igualdad y libertad de contratación. Catorce años más tarde, en el caso *West Coast Hotel*

v. *Parrish*, en otra opinión 5-4, la Corte Suprema falló en contra de su opinión anterior: “¿De qué se trata esta libertad? La Constitución no habla de libertad de contratación” El Estado Federal tiene la obligación de velar por la justicia y la equidad, y por tanto, las leyes de salarios mínimos son constitucionales.

En tanto el objetivo principal de la regulación de salarios mínimos era la eliminación de pagos excepcionalmente bajos, su aplicación estaba restringida a un número limitado de sectores o a categorías específicas de trabajadores, como trabajadores domésticos, mujeres, niños o indígenas, considerados particularmente vulnerables.

Algunos países en desarrollo también llevaron a cabo experiencias de regulación de salarios mínimos, para proteger a categorías de trabajadores juzgados particularmente vulnerables. En Latinoamérica, el Perú fue el primer país en establecer el salario mínimo, en 1913 (Samamé, 1989), y en 1916, el salario mínimo para los trabajadores indígenas. El gobierno de Ceilán (hoy Sri Lanka) promulgó la Ordenanza de Salarios Mínimos en 1927; Argentina introdujo la Ley de Trabajo Doméstico en 1918, para proteger a los trabajadores domésticos.

Sin embargo, hasta la década de 1930 —con la excepción de algunos pocos países— la fijación de salarios mínimos continuó siendo un instrumento de política gubernamental rara vez utilizado y muy limitado, tanto entre los países industrializados cuanto aquellos en desarrollo. Luego de la Segunda Guerra Mundial, el número de países que adoptaron alguna regulación de salarios mínimos creció rápidamente.

El desarrollo de regulaciones de salarios mínimos y su expansión se ven reflejados en los convenios que al respecto promueve la Organización Internacional del Trabajo (OIT): las convenciones No. 26, de 1928, No. 99 de 1951, y sobre todo, la Convención de Salarios Mínimos No. 131, aprobada en 1970.

A pesar del impresionante desarrollo de sistemas de salarios mínimos en muchos países, debe subrayarse que el alcance de la protección refleja el desarrollo histórico e institucional particulares del país en cuestión. Algunos países de Asia, como Tailandia, Indonesia, China y Japón, tienen sistemas de salarios mínimos descentralizados, mientras que otros como Corea del Sur y Vietnam tienen un salario mínimo único para todo el país, y Camboya tiene un salario mínimo aplicable solamente a un sector, el textil y de confecciones.

2. AMÉRICA LATINA

El trabajo empírico realizado por Lustig y McLeod (1996) examina la relación entre los salarios mínimos y la pobreza en los países en desarrollo. Hacen una regresión entre los cambios en los indicadores de pobreza para un grupo de veintidós

países en desarrollo frente a cambios en los salarios mínimos, cambios en el ingreso per cápita, cambios los salarios reales promedios, inversión en capital humano y otras variables asociadas con cambios en los niveles de pobreza.

Los resultados de su regresión muestran que los salarios mínimos y la pobreza están inversamente relacionados, es decir, que un incremento en los salarios mínimos es acompañado por una reducción en la pobreza, y viceversa. Estos resultados son replicados para diferentes medidas de pobreza (tanto en lo referente a la cantidad de población en situación de pobreza, cuanto a las dimensiones de la llamada brecha de pobreza), líneas de pobreza (pobreza extrema y pobreza moderada). La relación inversa también es hallada cuando las observaciones son clasificadas en casos de crecimiento positivo y negativo, o si la muestra distingue entre observaciones para América Latina.

No obstante, salarios mínimos más altos están también asociados a un mayor desempleo, por lo que la reducción potencial en la pobreza no está exenta de costos desde un punto de vista de eficiencia social, en conjunto.

3. OTRAS REGIONES

Reino Unido

En el Reino Unido, como parte de la plataforma electoral del Partido Laborista, sus representantes ofrecieron la introducción de un salario mínimo nacional si ganaban las elecciones de 1995. El objetivo planteado con dicha reforma era reducir la pobreza y la desigualdad de los ingresos.

Esto condujo a un extenso debate político y económico sobre el probable impacto de un salario mínimo. Gran parte de éste se enfocó hacia su impacto sobre el empleo. En 1995 un ex ministro del Gobierno Conservador, Ian Lang, afirmó que un salario mínimo fijado en 4,15 libras esterlinas por hora representaría una pérdida de por lo menos 950.000 puestos de trabajo.

En marzo de 2001, casi dos años después de la introducción del salario mínimo (en abril de 1999), pese a todos los temores expresados por los teóricos y los políticas, la Comisión de Bajas Remuneraciones (LPC, por sus siglas en inglés) tuvo que llegar a la conclusión de que:

“Estábamos especialmente preocupados sobre los posibles efectos negativos del salario mínimo sobre el empleo. El empleo ha continuado creciendo vigorosamente desde la introducción del salario mínimo, no habiendo efecto adverso perceptible a nivel agregado”. (LPC, 2001)

En efecto, el empleo total se expandió significativamente durante los primeros dos años siguientes a la introducción del salario mínimo.

Los Consejos de Salarios fueron establecidos inicialmente por Winston Churchill en 1909 a fin de proteger la remuneración de los trabajadores en las denominadas «industrias de explotación». En su punto máximo, en la década del 60, los Consejos de Salarios fijaban los salarios mínimos para unos 60 sectores. A continuación de esto, descendió el número de sectores comprendidos y a principios de los años 90, quedaban 26 Consejos de Salarios. Pero en 1993, la Ley de Reforma Sindical y Derechos de Empleo abolió los 26 consejos de salarios restantes. De manera que, a partir de 1993, no se aplicaron los salarios mínimos en Gran Bretaña, excepto en la agricultura.

En 1997, se estableció la LPC para recomendar al Gobierno un nivel de tasa inicial del salario mínimo. La LPC condujo una extensa investigación y dedicó mucho tiempo para hablar con los sindicatos y los empleadores antes de elevar recomendaciones al Gobierno.

Al comienzo, hubo grandes diferencias de opinión respecto a la introducción del salario mínimo y acerca del nivel que debería tener. En efecto, hasta mediados de los 80, el *Trade Union Congress* (TUC) se había opuesto al salario mínimo debido a que podría perjudicar las negociaciones colectivas. Pero cambiaron de opinión y, a mediados de la década del 90, argumentaban en favor de un salario mínimo que superara las 5 libras esterlinas.

El director de la LPC, George Bain, señala que los empleadores también cambiaron de punto de vista acerca del salario mínimo. En 1995, la Confederación de Industrias Británicas (CBI) sostenía que “aun un salario mínimo bajo reduciría las oportunidades de empleo y crearía grandes problemas para las estructuras salariales en una amplia gama de compañías”. Pero, en 1997, Bain afirma que la CBI aceptó la idea de un salario mínimo y su preocupación sólo se centraba en el nivel de la base salarial.

Parecería que la LPC tuvo considerable éxito para acercar más a los empleadores y las organizaciones sindicales, demostrando que el diálogo social funciona. En su decisión inicial, la LPC recomendó un salario mínimo bastante modesto. Se sugirió una tasa de 3,60 libras esterlinas, con una tasa de menor desarrollo para los trabajadores de 18 a 20 años de edad y para aquellos de más de 21 años pero que comenzaran un nuevo puesto de trabajo o emprendieran capacitación. También sugirieron que los trabajadores menores de 18 años y los aprendices no deberían estar cubiertos por el salario mínimo.

En abril de 1999, el Gobierno Laborista Británico, presidido por Tony Blair, puso en ejecución la mayor parte de las sugerencias de la LPC, pero decidió introducir

una tasa aún inferior para los jóvenes. Aprobaron un salario mínimo de 3,60 libras esterlinas por hora para los trabajadores de más de 22 años, con una tasa más baja de 3,00 libras esterlinas para los de 18 a 21 años. Desde ese momento, ha habido algunos incrementos leves del salario mínimo y, en octubre de 2001, el salario nacional real para adultos de más de 21 años fue ajustado a 4,10 libras esterlinas por hora.

La LPC y el Gobierno adoptaron deliberadamente un enfoque cauteloso. Tal como lo expresara Bain:

“Creemos que adoptando un enfoque cauteloso, se puede introducir el salario mínimo sin un costo extra significativo para la actividad empresarial. A nuestro juicio, su impacto sobre los costos salariales tampoco debería afectar negativamente el empleo o conducir a cualquier aumento sustancial en la inflación”
(LPC, 2001:14)

Estados Unidos

Como se ha mencionado anteriormente, entre los principales detractores de Card y Krueger (1995), se encuentra el trabajo de Neuman y Wascher *Los salarios mínimos ¿combaten la pobreza?* (1997). Parten del supuesto de que el objetivo primario de un piso salarial es elevar los ingresos de las familias pobres o casi pobres, que cuentan con miembros en la población activa empleada. Sus estimados de los efectos de los salarios mínimos sobre el empleo nos dicen muy poco acerca de si tal objetivo de política puede ser alcanzado con esta herramienta; incluso cuando los efectos de desempleo son modestos, los incrementos en el salario mínimo podrían resultar en pérdidas del ingreso neto de las familias.

Sus resultados empíricos muestran que, mediante el uso de datos-panel en un período de uno a dos años, el incremento en los salarios mínimos aumenta dos probabilidades: el probabilidad de que las familias pobres escapen de la pobreza y la probabilidad de que familias previamente no pobres caigan en la pobreza. Pero, el incremento estimado en el número de familias no pobres que caen en la pobreza es mayor que el incremento estimado en el número de familias pobres que escapan a la pobreza, aunque la diferencia no es estadísticamente significativa.

Neuman y Wascher encuentran también que los salarios mínimos tienden a elevar los ingresos de familias pobres que permanecen por debajo de la línea de pobreza. Según ellos, estas evidencias indican que ante incrementos en los salarios mínimos, algunas familias ganan y otras pierden. El efecto neto sería, entonces, que los salarios mínimos tienden a redistribuir el ingreso, efectivamente, pero lo hace entre las propias familias de bajos ingresos, en lugar de hacerlo entre familias de altos

ingresos y familias de bajos ingresos. Esto revocaría cualquier intento de utilizar esta herramienta con fines de mejorar la distribución del ingreso, o de aumentar la equidad, pues sólo redistribuye entre los más bajos deciles de ingreso.

Uganda

Uganda adhirió a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1963, año de su independencia y, en dicho proceso, accedió a los 17 Convenios Laborales Internacionales ratificados por la anterior administración colonial. Entre ellos, se encontraba el Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (Convenio 26). Las disposiciones de este Convenio fueron incorporadas a la legislación nacional, mediante la ley sobre la Junta Asesora de Salarios Mínimos y los Consejos de Salarios, adoptada en 1964. En efecto, desde entonces Uganda ha tenido un salario mínimo estatutario, cuyo último ajuste tuvo lugar en 1984.

En 1995, se estableció una Junta Asesora de Salarios Mínimos, en consulta con la Federación de Empleadores de Uganda (FUE) y la Organización Nacional de Sindicatos (NOTU). La Junta se compuso con representantes del gobierno, de los empleadores y los trabajadores. Sus términos de referencia fueron los siguientes:

1. investigar los salarios de la mano de obra no calificada en Uganda y elevar recomendaciones, teniendo en cuenta las condiciones sociales y económicas existentes en el país;
2. recomendar diferenciales que, eventualmente, serían aplicables entre diferentes áreas;
3. considerar, conforme a las facultades bajo la sección 5 de la ley sobre la Junta Asesora de Salarios Mínimos y Consejos Salariales, la necesidad de una tasa especial de salarios mínimos y otras condiciones atractivas de trabajo para los grandes estados agrícolas, como un estímulo para la fuerza laboral;
4. considerar la necesidad de pago de una tasa mínima separada para los asalariados, con excepción de los aprendices, y proponer recomendaciones, y
5. formular recomendaciones relativas a los trabajadores a tiempo parcial, con la finalidad de asegurar que se le pague un salario por hora a un empleado que es contratado por cuatro horas consecutivas o menos por día.

La Junta realizó extensas e intensas consultas con un número representativo de abogados y trabajadores, incluyendo autoridades locales de gobierno. Las recomendaciones de la Junta fueron discutidas ampliamente y pasaron por todos los proce-

dimientos sistemáticos requeridos por ley. Su informe fue estudiado por el entonces ministro responsable en materia de Trabajo, quien lo elevó al Gobierno, el cual lo autorizó a publicar el informe, conforme a la Sección 64 de la legislación de referencia. El informe fue publicado en abril de 1997.

La Junta fue convocada nuevamente en mayo de 1997, con el propósito de reconsiderar su informe a la luz de los comentarios públicos. El informe fue entonces elevado nuevamente al Gabinete. El Gabinete formuló sus recomendaciones al Presidente Yoweri Museveni en 1998. La ley de 1964 otorga al Presidente la prerrogativa de anunciar el salario mínimo estatutario. El puede aceptar las propuestas de la Junta tal como se presentan o mantener consultas que considere oportunas y enmendar las propuestas como corresponde, previamente a su puesta en ejecución. En esta etapa, se ha informado que el Presidente aún prosigue las consultas con los interlocutores sociales. Y, a la fecha, no se vislumbra una terminación del proceso, para gran disgusto de los trabajadores de Uganda.

Ciertamente, a pesar de que la Junta Asesora de Salarios Mínimos ha tomado en consideración todos los factores y emprendido amplias consultas con todos los interlocutores sociales, el Gobierno, hasta ahora, ha estado indeciso para aplicar las propuestas. Los trabajadores, a través de sus representantes en el Parlamento, han tratado de abogar para reinstalar los métodos para la fijación de los salarios, pero todo ha sido en vano.

El salario mínimo en Uganda fue fijado por última vez en 1984 y no ha sido revisado. En la revisión de 1984, se fijó el salario mínimo en 6.000 chelines viejos y, debido a la subsiguiente devaluación y conversión del chelín, el salario mínimo quedó en 60 chelines (nuevos) al mes en abril de 1999. El 14 de abril de 1999, el Parlamento expresó su preocupación acerca de los repetidos aplazamientos. Recordó que había transcurrido casi un año desde que las propuestas de la Junta fueran transmitidas al Presidente y, sin embargo, nada ocurrió. El salario mínimo para los trabajadores se cotizaba a un equivalente de 0,03 dólares estadounidenses por mes. Por esta razón, el Parlamento resolvió que se solicitara al Presidente acelerar el proceso de consultas, con el propósito de poner en vigencia las propuestas recomendadas por la Junta Asesora de Salarios Mínimos para el salario mínimo de la mano de obra no calificada.

Inicialmente, la Junta recomendó un salario mínimo de 75.000 chelines viejos. Esto fue aceptado con renuencia por los trabajadores, dadas las circunstancias, como un compromiso justo. La Federación de Empleadores de Uganda expresó su oposición. Señaló que el salario mínimo propuesto haría perder inversiones, entre otros elementos. El motivo al que aludieron estuvo particularmente relacionado con las escalas comparables de sueldos en los países vecinos.

Subsiguientemente, la Junta reconsideró la cuestión y redujo su recomendación al Presidente a 65.000 chelines viejos, con el respaldo del Ministerio de Trabajo. Los empleadores todavía consideraron que la propuesta era muy elevada. En consecuencia, el Presidente ha solicitado nuevas consultas. Se programan varias reuniones y es probable que las discusiones sean prolongadas.

Indonesia

Islam y Nazara (2000) hacen un estudio del impacto de los salarios mínimos sobre el bienestar de los trabajadores indonesios, obteniendo las siguientes conclusiones:

Cuando los ingresos generados por el salario mínimo a nivel del hogar típico (1.4 asalariados) es comparado con el nivel de la línea de pobreza promedio del mismo hogar (promedio de 4 miembros), dichos ingresos cubren sólo dos tercios de las necesidades básicas del hogar.

Cerca de un tercio de los asalariados en Indonesia (según estimaciones de 1998) reciben ingresos menores que el salario mínimo.

No una evidencia general convincente de una relación negativa entre el nivel del salario mínimo y el nivel de empleo.

A pesar de un pronunciado incremento en el nivel del salario mínimo durante el período que va desde 1985 hasta 1997, la rentabilidad de los negocios ha sido mantenida.

Algunos arguyen que ello se debe a que el empleo, por diversos motivos (como un rápido crecimiento de la inversión extranjera en el país) creció a una tasa tan rápida que los efectos de los incrementos en los salarios mínimos se hicieron imperceptibles, y que por tanto, en ausencia de dicha política de pisos salariales, el crecimiento del empleo habría sido más rápido. Pero, como se sabe, argumentos contrafactuales son difíciles de probar. Más aún, existen los resultados de un proyecto de investigación patrocinado por UNIDO al respecto de que, en las circunstancias en que creció la economía indonesia, han sido las presiones competitivas externas, y no los costos laborales domésticos, las que han representado el principal reto para las empresas grandes y medianas, en sus esfuerzos para la creación de empleos.

Los resultados obtenidos por este estudio exoneran a la política indonesia de fijación de salarios mínimos regionales de haber impedido la creación de empleos. No se encuentra evidencia que sugiera que los incrementos en los salarios mínimos hayan erosionado la rentabilidad de los negocios para empresas manufactureras grandes o medianas. También es difícil argumentar que los salarios mínimos están

diseñados a la medida de las necesidades de una “aristocracia laboral”. Más las evidencias hacen plausible el interpretar que la remuneración estipulada se ha convertido en puntos de referencia (“benchmarks”) para los salarios de los más pobres.

Sin embargo, todo esto no significa que las conclusiones anteriores signifiquen que mayores esfuerzos deban invertirse en una aplicación estricta de la política de salarios mínimos regionales. Después de todo, a pesar de toda una década de intentar –con mucha publicidad y de manera muy controvertida– su aplicación universal, aún existe un 30 por ciento de trabajadores que tratan de sobrevivir con ingresos que están por debajo de tales mínimos.

Uno debe hacer una clara distinción entre metas e instrumentos. Una política de salarios mínimos es un instrumento posible, pero no el único, para tratar de lidiar con la meta primaria de asistir a los trabajadores más pobres, es decir, a aquellos que están empleados pero no ganan lo suficiente para cubrir sus necesidades básicas. Una vez que esta distinción entre metas e instrumentos es apreciada y aceptada, el debate de política en Indonesia en el tema de los salarios mínimos podrá pasar a una fase más constructiva.

Reflejando este debate en evolución sobre políticas laborales, vale la pena llamar la atención que un estudio realizado por la OIT ha afirmado que la cobertura y la protección ofrecida por los salarios mínimos ha declinado, incluso en los países desarrollados. Esto es un reflejo de la tendencia hacia una mayor flexibilidad en el mercado de trabajo en la era de la globalización. Así, estamos siendo testigos de la creciente informalización y “casualización” de la fuerza de trabajo, del progresivo reemplazo de los instrumentos de la negociación colectiva con contratos individuales a nivel de las empresas y las tendencias decrecientes en la sindicalización. En tales circunstancias cambiantes, la utilización de salarios mínimos para ofrecer protección en los ingresos de los trabajadores más pobres se vuelve más bien difícil. Es necesario tomar en cuenta otras políticas alternativas.

De muchas maneras, las circunstancias vividas por Indonesia también representan desafíos (retos) para el uso efectivo de los salarios mínimos con el fin de proteger a los trabajadores más pobres. Más del 50 por ciento de la fuerza de trabajo en Indonesia está constituida por trabajadores auto-empleados. La pobreza es aún, de lejos y principalmente, un fenómeno rural. El movimiento sindical y el desarrollo correspondiente de la maquinaria de la negociación colectiva se encuentran aún en un estado embrionario (e incluso caótico). Este es el reflejo de tres décadas de régimen autoritario que impuso fuertes controles políticos al movimiento laboral.

El reciente impulso hacia la descentralización en Indonesia también ha complicado la determinación –y la imposición– de salarios mínimos. Un vocero del Ministerio

de Trabajo ha confirmado que ahora la implementación de los salarios mínimos será dejada a la discreción de las administraciones regionales. El gobierno central jugará aún un papel, pero solamente en el establecimiento de los criterios de fijación de los salarios mínimos.

Queda todavía por verse cómo tal sistema evolucionará, porque mucho dependerá de la interacción entre los políticos, la capacidad de la burocracia y del sistema de relaciones industriales en los niveles locales.

Dadas las particulares circunstancias de Indonesia, y los cambios que han tomado lugar, ¿cuál será el papel apropiado de los salarios mínimos en la Indonesia post-crisis? Vale la pena recordar que cuando la OIT adoptó la Convención de Salarios Mínimos (No.131) en 1970, haciendo especial referencia a los países en desarrollo, el supuesto subyacente era que la negociación colectiva y otros medios no impuestos legalmente (*non-statutory*) de determinación de los salarios no habrían de diseminarse con la rapidez necesaria en tales países. Esto implica que debía invertirse en esfuerzos que mejoren los factores institucionales subyacentes cuya ausencia hacía necesaria la fijación estatal de salarios mínimos.

Parece que la recientemente encontrada libertad política de Indonesia y la ratificación por parte del gobierno de los principales acuerdos suscritos con la OIT, proveen una oportunidad única para hacer esfuerzos que permitan desarrollar un sistema efectivo de relaciones industriales que se convierta en la base para la negociación colectiva y el proceso de determinación salarial no impuesto legalmente (*non-statutory*). Estos desarrollos a su vez probarán, probablemente, que es un asunto crítico el empoderar al gobierno para tratar con el problema de los bajos niveles salariales en Indonesia.

Iniciativas que no se basen en los salarios mínimos para ayudar a los trabajadores más pobres incluyen un conjunto de programas para el mercado laboral, tanto “activos” como “pasivos” (entrenamiento a nivel industrial y específicamente a nivel de empresa, asistencia para el auto-empleo, transferencias directas para el combate a la pobreza a nivel de los hogares, etc.)

Dentro de este esquema, los salarios mínimos pueden aún actuar como un punto focal para llamar la atención de la comunidad, del gobierno, del sector empresarial y de los trabajadores, acerca de la incidencia de las bajas remuneraciones en Indonesia. Sin embargo, para que esto ocurra, el gobierno debe trasladar su preocupación desde la política de salarios mínimos, que ha rendido ya sus frutos, hacia concentrarse en encontrar formas para mejorar los niveles de vida de los trabajadores que han quedado detrás de la línea que establece el salario mínimo.