



Resumen Ejecutivo

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.

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)

Esta 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 de venir de dentro, y los principales críticos 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.

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.

Los países andinos tienen –pese a su heterogeneidad en muchos aspectos cuantitativos– estructuras económicas muy similares en el mercado de trabajo: altas tasas de desempleo, altas tasas de migración rural-urbana, sectores informales importantes, altos niveles de empleo infantil, distribuciones salariales altamente desiguales, porcentajes altos de pobreza en la cola inferior de esas distribuciones, etc. Por tanto, es posible contar con herramientas comunes en el combate de esos problemas, aunque individualmente el diseño de política macroeconómica podría variar significativamente.

UNA PROPUESTA DE POLÍTICA DE SALARIOS MÍNIMOS PARA LOS PAÍSES ANDINOS

Hay cuatro razones para diseñar una política de salarios mínimos: crear una economía más equitativa, combatir la pobreza, evitar la explotación, aumentar la productividad y dar incentivos a los trabajadores, y mejorar la competitividad.

Elementos básicos

El diseño de una política de salarios mínimos comunes debiera contar con los siguientes elementos básicos:

1. Un estudio teórico de las bases conceptuales sobre las cuales se plantea dicha política.
2. Una metodología económica y estadística que permita tanto fijar su valor óptimo cuanto hacer las estimaciones de los efectos que dicho valor pudiera tener, es decir, *ex ante*, y los efectos efectivamente observados luego de su aplicación, *ex post*.
3. Esquemas institucionales que permitan evaluar, discutir y acordar propuestas sobre su fijación y reajuste periódico.

El establecimiento de un sistema de salarios mínimos eficiente y efectivo dependerá de los objetivos que se persigan con dicho sistema.

Metodología

La metodología a seguir debiera contar con las siguientes etapas lógicas:

1. Mecanismo de implementación del salario mínimo
 - Factores determinantes para la fijación del salario mínimo
 - Evaluación del nivel del salario mínimo
 - Mecanismo de ajuste del salario mínimo
 - Evolución de los reajustes del salario mínimo
2. Indicadores de efectividad del salario mínimo en la economía de los países andinos
 - Grado de cobertura del salario mínimo
 - Análisis comparativo entre salario mínimo y salario medio de la economía de los países andinos

3. Propuesta de reforma de la política del salario mínimo

- Revisión de la metodología de cálculo del salario mínimo
- Revisión del sistema de reajuste del salario mínimo