

**LOS PAÍSES ANDINOS**  
**SEGUNDA PARTE**

*El hombre siempre ha de vivir y mantenerse con su trabajo.  
Por consiguiente, su salario ha de alcanzar por lo menos para su mantenimiento.  
(Adam Smith, 1983:116)*

# El mercado laboral andino

## 1. PANORAMA ECONÓMICO GENERAL

Si bien la Comunidad Andina cuenta con características que la unen y la hacen ser prácticamente un solo pueblo en términos de historia, lengua, religión o tradiciones comunes, los cinco países andinos no tienen características económicas o demográficas homogéneas desde el punto de vista cuantitativo, como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

**Países Andinos: Principales Datos Demográficos y Económicos, 2002**  
(Miles de Millones de US\$)

País	Población (millones de habitantes)	Producto Interno Bruto	PIB per cápita (US\$)	Exportaciones	Importaciones
Bolivia	8.27	7,790	942	224	1,770
Colombia	43.81	82,780	1,890	7,459	12,267
Ecuador	13.11	17,980	1,371	4,095	5,324
Perú	26.74	53,290	1,993	7,100	7,201
Venezuela	25.09	121,000	4,823	27,056	13,033
Total					
Países Andinos Prom.	117.02	282,840	2,417	45,934	39,595
Países Andinos	23.40	56,568	2,204	9,187	7,919

*Fuente:* CEPAL (2003); El Comercio (2003).

La población presenta valores con amplia dispersión entre los países de la Comunidad. Colombia es, de lejos, el país más poblado del Grupo. En promedio, cada país andino tiene 23.4 millones de habitantes, y Colombia casi dobla de esa cantidad. El Perú y Venezuela están muy cerca del promedio, mientras que Ecuador tiene menos de la mitad del mismo, y Bolivia solamente un tercio. En términos porcentuales, Colombia cuenta con 37.4% y Bolivia con el 7.1% de la población total del Grupo Andino.

Estas diferencias son aún mayores en términos del producto interno bruto: mientras que el país que mayor producción aporta al Grupo, Venezuela, representa 42.8% del total, el país con aporte más modesto, Bolivia, sólo lo hace con 2.8%. Por supuesto, esto también se refleja en el PIB per cápita: mientras el total es de US\$2,518, sólo el valor correspondiente a Venezuela es superior a ese monto; los otros cuatro países están por debajo. Este indicador tiene una desviación estándar de US\$1,524, casi 70% del valor correspondiente al total del Grupo.

En términos de apertura comercial (medida como la proporción entre la suma de exportaciones e importaciones sobre el producto interno bruto) las diferencias no son tan grandes. El promedio de los países andinos es de 30.6%, siendo Colombia el país menos abierto, con 23.8% y Ecuador con 52.4% el que muestra mayor apertura.

En los últimos años –principalmente desde la crisis de 1997– se observa una fuerte fluctuación en el PIB, cuyas causas son tanto externas cuanto internas.

Entre aquéllas podemos mencionar la recesión de las economías desarrolladas (principales socios comerciales de todos los países andinos), así como un deterioro en los términos de intercambio sufrido por las tres economías que no son exportadores netos de petróleo. Por último, según algunos analistas, dichas fluctuaciones también se explican por haberse iniciado procesos de mayor apertura hacia el exterior; sin un incremento significativo en la productividad y competitividad de nuestras economías.

Las causas internas son, por su propia naturaleza, más variadas. Entre ellas encontramos factores como crisis de la deuda externa, ajuste estructural, reformas y aplicación rígida de modelos macroeconómicos que han tenido efectos recesivos, búsqueda de equilibrio fiscal por medio de la reducción severa del gasto público, dependencia de capitales externos volátiles (“golondrinos”), entre otros.

### Países Andinos: PIB, 1998-2003

(Variación %)

País	1998	1999	2000	2001	2002 (p)	2003 (pro)
Bolivia	5.0	0.3	2.3	1.3	2.8	2.0
Colombia	0.8	-3.8	2.2	1.4	1.6	2.0
Ecuador	1.0	-7.9	2.3	6.0	3.4	2.0
Perú	-0.5	0.9	3.0	0.2	5.2	4.0
Venezuela	0.7	-5.8	3.8	2.9	-8.8	-10.0

Fuente: CEPAL, Proyecciones de América Latina y el Caribe, 2003.

(p): preliminar; (pro): proyectado.

## 2. PANORAMA DEL MERCADO DE TRABAJO

### 2.1. Caracterización

A diferencia de lo observado a nivel macroeconómico, las características comunes entre los países andinos son significativas a nivel del mercado de trabajo. Salvo Ecuador, todos presentan tasas de desempleo urbano cíclico creciente, el cual se suma al desempleo estructural. Colombia tiene las tasas más altas, seguido por Venezuela. Bolivia y Perú muestran un rango menor de tasas de desempleo, quizás en parte influidas por la alta participación de un sector informal probablemente subestimado en las mediciones. En todos los casos, la gran ola migratoria desde la sub región hacia países desarrollados es una forma de encubrir tasas mayores de desempleo. Volveremos sobre este punto más adelante.

#### Países Andinos: Evolución de la tasa de desempleo urbano

Países	1997	1998	1999	2000	2001	2002-I
Total países a/	9.2	9.8	13.0	11.9	13.3	13.4
Bolivia	4.3	4.1	7.5	7.4	n.d	n.d
Colombia c/	12.4	15.3	19.4	17.2	18.7	19.0
Ecuador d/	n.d.	9.9	15.1	14.1	11.0	8.7
Perú b/	8.4	8.2	8.2	7.0	9.5	10.6
Venezuela b/	11.8	11.3	14.9	13.9	13.9	15.5

*Fuente:* OIT, sobre la base de datos oficiales de los países.

a/ Promedio simple; b/ Nacional urbano; c/ A partir del 2001, Encuestas Continuas de Hogares, que incluyen 13 ciudades. Reemplazan a las Encuestas Nacionales de Hogares, que incluían 7 ciudades ; d/ Tres regiones metropolitanas.

Algunas de las causas de estas altas y crecientes tasas de desempleo urbano pueden hallarse al interior del propio mercado de trabajo, ya sea del lado de la demanda de trabajo, como del lado de la oferta. Por el lado de la demanda tenemos como posibles causas a las siguientes:

- inversión privada y pública reducida en comparación a períodos anteriores,
- tipo de inversión –como las grandes inversiones mineras, altamente intensivas en capital–,
- falta de competitividad de algunos sectores frente a la oferta externa, y
- reducción del empleo público.

Por el lado de la oferta:

- Tasas relativamente elevadas de crecimiento de la PEA,
- Baja calificación promedio de la mano de obra,
- Baja productividad en sectores agrícola y de servicios.

**Países Andinos: algunos indicadores laborales básicos, 2000**  
(Porcentajes)

Países	Crecimiento Población 1995-2000	Crec. Pob. Edad Activa 1995-2000	PEA Agrícola 1990	Asalariados Urbanos b/	PEA Informal	Seguridad Social c/
Bolivia	2.3	2.6	40.5	43.5	n.d.	n.d
Colombia	1.9	2.4	26.9	52.4	55.6	82.2
Ecuador	2.0	2.8	32.7	54.1	51.6	48.9
Perú	1.7	2.4	31.1	51.9	59.2	67.7
Venezuela	2.0	2.7	13.3	58.1	50.6	81.3
América Latina	1.6	2.2	23.6	n.d.	46.9	79.0

*Fuentes:* CEPAL Anuario Estadístico de América Latina 2000, y OIT, Panorama Laboral 2001. a/ Quinquenio 1990-1995. Defunciones de niños de 0 a 1 año de edad por cada mil niños nacidos vivos; b/ Perú. ENAHO 1996. Ministerio de Trabajo e INEI ;c/ Asalariados del Sector Formal que cotizan.

Como consecuencia, en los mercados laborales andinos se ha observado que hay un aumento en el desempleo estructural, explicado por las reformas llevadas a cabo con el fin de flexibilizar los mercados de trabajo, y un incremento en el desempleo cíclico explicado por la recesión (excepto Ecuador). Esto ha llevado a un crecimiento del sector informal y a una reducción del nivel de ingresos salariales, así como un aumento muy importante en la emigración, sobre todo en el caso de Ecuador.

## *2.2. Políticas del mercado de trabajo: teoría*

El diagnóstico predominante para en el estudio de sus problemas, así como en la implementación de políticas para la solución de los mismos, es que en mercado de trabajo existe una combinación de dos factores: primero, una inadecuada calificación de la fuerza de trabajo y, segundo, rigideces en el mercado acompañadas de altos costos.

Como consecuencia de este diagnóstico, las políticas de mercado de trabajo en la región se han orientado tanto a (1) modificar la normatividad laboral cuanto a (2)

poner en práctica programas que fomenten la formación y el empleo. Esto ha sido aplicado con mayor o menor intensidad en todos los países andinos, dependiendo sobre todo de la ausencia de condiciones democráticas en la sociedad.

Chacaltana (2002) ha demostrado que la aplicación de medidas que llevan a una flexibilización extrema del mercado de trabajo, en una situación de carencia de institucionalidad (ya sea por su inadecuado desarrollo o por su eliminación explícita) en el mismo, implican un ajuste en precios (salarios) sin contraparte en las cantidades (empleo). Al contrario, llevan a un resultado de desprotección, inequidad y asimetría extremas en el mercado de trabajo. Adicionalmente, Zegarra (2001) demuestra que –pese a que algunos puedan creer que la ausencia de debate y negociación es favorable al crecimiento económico– en condiciones democráticas normales, la existencia de agrupaciones con una base social significativa, con capacidad de rendir cuentas y de intervenir en el diálogo y discusión de políticas, crea condiciones favorables al crecimiento económico.

Sin embargo, el cambio endógeno en la forma de pensar, promovido por Stiglitz en el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, ha venido cobrando cada vez mayor fuerza, desde la implementación de las primeras medidas de compensación al ajuste estructural adoptadas a principios de los 1990.

Programas sociales de ayuda al ingreso como los que existen en los países desarrollados –tal como el seguro de desempleo–, se limitan a unos pocos países en el caso de América Latina, y en todo caso, a ninguno de los países de la Comunidad Andina. En nuestros países este tipo de ayudas se canaliza sobre todo a través de fondos de inversión social (FIS) que otorgan un subsidio no a los desempleados propiamente dichos sino más bien a las personas extremadamente pobres, desocupadas o no.

Por otra parte, en el campo de la formación se han adaptado programas mixtos educación/empleo y programas de apoyo al sector informal, que tienen una gran importancia y, en el caso de los países andinos, constituyen el núcleo de las políticas de mercado de trabajo.

### *Tipos de políticas de empleo*

Las políticas de empleo son clasificadas de acuerdo a varios criterios. Uno de ellos se refiere al tipo de desempleo que combaten:

- Desempleo cíclico. En este caso se trata de programas de empleo temporal o programas de subsidios a la contratación.
- Desempleo estructural. Se trata de políticas de promoción de la demanda de trabajo por medio de brindar capacitación a los trabajadores (reciclaje de empleos que hayan devenido obsoletos, adecuación de los jóvenes a la demanda

existente, mejoramiento de la empleabilidad en general, etc.), promoción y formalización de MiPyMEs.

- Desempleo friccional. Agencias de colocaciones públicas y privadas, políticas de información.
- Otros. Políticas para combatir desempleo a nivel regional, desempleo generado por desastres naturales, para reorientar a la fuerza de trabajo y no ocuparse en actividades ilegales (contrabando en fronteras, producción agrícola de insumos para el narcotráfico, etc.)

Otro criterio de clasificación está dado por la forma de intervenir en el mercado de trabajo, ya sea de manera activa o pasiva. Entre las políticas activas tenemos las siguientes intervenciones posibles:

- A través de la demanda: inversión pública, promoción a MyPEs, programas de empleo temporal.
- A través de la oferta: población, formación profesional.
- A través de hacer el mercado más transparente: colocaciones, información.

Y entre las llamadas políticas pasivas tenemos las siguientes:

- Salarios mínimos (como protección al ingreso)
- Protección al desempleado (compensación, seguro de cesantía, subsidios).

### *2.3 Políticas del mercado de trabajo: práctica*

#### *Modificación de la Legislación Laboral*

En muchos países latinoamericanos se ha procedido en los últimos años a una modificación de la legislación laboral tendiente a crear condiciones más favorables para la generación de empleo.

Pese a este propósito, no siempre las modificaciones efectuadas se han inscrito en la corriente flexibilizadora, al punto que no puede decirse hoy que esta sea una tendencia generalizada en la región.

Se analizan a continuación las modificaciones efectuadas en relación a la fijación de salarios, a la contratación y al despido, y a la ordenación del tiempo de trabajo.

#### **Los mecanismos de fijación del salario**

En general, se mantiene la política de reservar a las instancias tripartitas del Ministerio de Trabajo la fijación del salario mínimo y de promover que sean los

empleadores y los trabajadores quienes negocien directamente los ajustes salariales, bien a nivel de la empresa bien de la rama o sector de actividad.

En el caso de la fijación de los salarios mínimos, la experiencia de la década de 1980, en la que predominaron altas tasas de inflación en la mayoría de los países, mostró que el reajuste del salario en base a la inflación pasada no surtió el efecto deseado debido a que el efecto de la inflación erosiona de inmediato buena parte del salario real recuperado. En la actualidad, la política de reajuste del salario tiende a considerar no sólo la inflación pasada sino también la inflación futura proyectada (que se supone más baja), de manera que se evite el efecto del reajuste sobre los precios con la consiguiente erosión de la capacidad adquisitiva del salario.

Por otra parte, la promoción de la negociación colectiva de los salarios y las condiciones de trabajo es hoy día una de las más fuertes y generalizadas orientaciones de la nueva legislación laboral, y se inscribe el marco del tránsito de la regulación heterónoma hacia la autorregulación. Sin embargo, aún existe un amplio debate sobre las ventajas y desventajas de la negociación centralizada (nacional o por rama) y la descentralizada.

En el primer caso se argumenta que la negociación centralizada garantiza “pisos mínimos” para el conjunto de trabajadores pero que, como desventaja, esos “pisos” son determinados por la situación de las empresas medianas y grandes, de manera tal que, aun cuando sean mínimos, superan los niveles que las pequeñas empresas pueden soportar.

En el segundo caso se argumenta que la negociación descentralizada permite adecuar el contenido de la negociación a la situación de cada empresa, pero que, como desventaja, no garantiza una adecuada negociación en aquellas empresas sin sindicato o con un sindicato muy débil. Si bien el debate no está agotado, la tendencia actual es hacia la promoción de la negociación colectiva descentralizada, lo cual no quiere decir que esto sea lo más adecuado.

Sin embargo, en materia de negociación colectiva del nivel salarial, los cambios a la normatividad no se han limitado solo a promover y fortalecer la negociación autónoma entre empresa y trabajador, sino que también, en algunos países, han posibilitado restablecer la institución de la negociación colectiva.

### **Legislación en materia de contratación y despido**

En este campo, dos son las modificaciones a la legislación laboral que predominan: las nuevas modalidades de contratos de duración determinada y las causales e indemnizaciones aplicables para el despido de trabajadores.

i) Nuevas modalidades de contratos de duración determinada

Con respecto a los contratos laborales, se observa ahora una mayor flexibilidad, lo cual es concordante con lo expuesto anteriormente, al respecto de la búsqueda de flexibilidad como forma de generar empleo. La reciente legislación laboral de Colombia y Perú –entre otros países de la región– constituye un buen ejemplo para ilustrar esta nueva tendencia imperante en la mayoría de los países de la región. Sin embargo, como sabemos, este tipo de políticas no ha tenido éxito en su objetivo de promover el empleo.

En Colombia, la ley 50 de 1990 estableció los contratos de duración menor a un año, sin necesidad de que deban estar justificados por una razón específica y objetiva. Sin embargo, estos contratos no pueden renovarse por más de tres veces, y a partir de la tercera renovación la duración del contrato no puede ser inferior a un año. El período de prueba sólo se admite en el primer contrato (no en las renovaciones) y no puede tener una duración mayor a dos meses.

En el Perú, la legislación reciente (Ley 26513) introduce la modalidad del contrato temporal y la del contrato para trabajos de naturaleza accidental, ninguno de los cuales puede exceder los cinco años de duración.

Los contratos temporales se justifican, según la nueva legislación peruana, o por inicio o incremento de la actividad de la empresa o por necesidades del mercado (incremento temporal imprevisible del nivel normal de actividad de la empresa) o por reconversión industrial.

Los contratos para trabajos de naturaleza accidental se permiten en las circunstancias siguientes:

- necesidad de atender a situaciones transitorias de la empresa (duración máxima: seis meses).
- reemplazo de un trabajador estable cuyo contrato haya sido suspendido por causa justificada (duración: tanto como dure la suspensión).
- atención a situaciones de emergencia (duración: tanto como dure la emergencia).
- obras y servicios (es decir, trabajo a destajo).
- obras y servicios específicos.
- actividades “de temporada” (por ejemplo: cosecha agrícola). El trabajador que es contratado por el mismo empleador durante dos temporadas seguidas tiene derecho a ser contratado en las temporadas siguientes.

## ii) Causales de despido e indemnizaciones

Las reformas laborales se han mantenido aquí dentro de los criterios tradicionales, pues el despido casi siempre debe ser motivado, se debe dar un preaviso, y eventualmente pagar una indemnización.

Sin embargo, la gran reforma en este campo ha sido la generalización de una nueva causa de despido: la situación económica de la empresa. Esto, lamentablemente, puede ser utilizado inadecuadamente si no es reglamentado de modo que se evite su mal uso.

Por el contrario, en el Perú (cuando el trabajador presta servicios en empresas de menos de 40 empleados) se ha disminuido el nivel de la protección en caso de despido. Esto va de la mano con la tendencia en este país de crear dos segmentos, favoreciendo la flexibilidad para las MiPyMEs en aras de promover su formalización, con la oposición de OIT y algunos especialistas en el campo laboral.

## Duración y distribución del tiempo de trabajo

La nueva legislación establece una normativa sobre la duración de la jornada laboral de 48 horas, las cuales serán distribuidas en la semana (Colombia, Perú y Venezuela). En el caso del Perú esta distribución es acordada entre el empleador y los trabajadores, si bien el primero puede cambiar el día de descanso. La nueva legislación también regula las horas extras, limitándolas en algunos países (Venezuela) a un máximo de dos horas diarias.

## Programas de generación de empleo temporal

Son tres los principales instrumentos que se utilizan en América Latina para la generación directa de nuevos empleos o para mejorar la calidad de los empleos de muy baja productividad: i) incentivos para la contratación por las empresas de determinados grupos de trabajadores (jóvenes, mujeres, etc.); ii) programas especiales de empleo y iii) fondos de inversión social.

Sólo desarrollaremos, por su relación con el tema de salarios mínimos, el punto relacionado a los incentivos para la contratación de nuevos trabajadores en las empresas del sector privado.

Estos incentivos no son ajenos, al igual que en muchos países desarrollados, al enfoque sobre el mayor costo relativo de emplear a jóvenes sin experiencia o a adultos que superan los 50-55 años de edad, lo que hace necesario otorgar subvenciones que permitan equilibrar los costos laborales relativos de estos trabajadores con los de aquellos que ya están empleados en la empresa.

El subsidio se suele expresar o bien en la absorción por parte del Estado de todo o parte del salario durante un cierto tiempo o bien en una exoneración temporal al empleador del pago de determinadas cargas sociales o de cierto tipo de impuestos a la actividad empresarial. Actualmente se aplica un política de este tipo en Colombia y Perú, entre otros países.

Otra modalidad de promoción del empleo en las empresas privadas es la que no recurre a las subvenciones sino más bien a la fijación de límites salariales (incluidas las cargas sociales) en la contratación de jóvenes aprendices. Así, la legislación de algunos países (Perú es uno de los ejemplos más recientes) establece o bien el pago del salario mínimo, o bien el no pago a la Seguridad Social (en cuyo caso el trabajador no goza de este beneficio) o bien el derecho a no reservar fondos para el pago de la indemnización por despido, ya que en este caso se trata de contratos temporales. La finalidad última de esta modalidad es, al igual que en la anterior, abaratar el costo laboral del aprendiz, relativo al costo laboral de los trabajadores con experiencia, para por esta vía incentivar un aumento de la demanda de mano de obra en las empresas.

No hay a la fecha evaluaciones rigurosas que muestren si esta política de incentivos provoca efectivamente un aumento de la demanda de mano de obra o más bien una sustitución de trabajadores de más edad por otros más jóvenes.

Tampoco se conoce qué efectos tendrá esta política en la productividad a mediano y largo plazo. Dadas las características de este tipo de contrataciones no hay mucha seguridad de que el empresario decida invertir en la capacitación y entrenamiento del joven trabajador o del adulto con más de 50 años. De ser así, se podría estar avanzando hacia una nueva segmentación en la estructura de la mano de obra en las empresas. Por una parte, una proporción de trabajadores estables, altamente calificados y con elevada productividad y por otra una proporción de trabajadores temporales, mal calificados y con baja productividad. En este caso, la estrategia de ajuste de las empresas a las condiciones cambiantes del mercado descansaría no en el “precio” de la mano de obra (es decir, el salario) sino más bien en las cantidades, aumentando o reduciendo el número de trabajadores temporales.

### **Apoyo al Sector Informal Urbano.**

Durante la década de 1960 aumentó significativamente el número de programas en apoyo al Sector Informal Urbano, la mayoría de los cuales fue evolucionando posteriormente para concentrarse en el sector de las microempresas. La cantidad de estos programas es difícil de calcular, especialmente si se incluye entre ellos a los que ejecutan las ONGs de los diferentes países.

Usualmente se define a las microempresas en función del número de trabajadores (menos de 5 ó de 10, dependiendo del país) y siempre que el patrono no sea un profesional (a los efectos de no incluir en la estadística a negocios como estudios contables, consultorios médicos, bufetes de abogados, etc.).

Las características principales de estas unidades productivas son, además de su pequeño tamaño, las siguientes:

- utilizan tecnologías simples, intensivas en mano de obra
- requieren escaso capital, en relación al requerido por las empresas modernas
- no tienen muy desarrollada la división del trabajo
- operan, total o parcialmente, fuera del marco legal vigente

La importancia económica y laboral de estas microempresas ha hecho que, a diferencia de lo que ocurría a mediados de la década pasada cuando el apoyo a las mismas era un campo de trabajo en el que actuaban casi exclusivamente las ONGs, ahora sean los Gobiernos los que más promuevan el diseño y ejecución de políticas y programas al respecto.

Las políticas y programas de apoyo a la microempresa se orientan a promover:

- la actividad productiva
- la integración de estas unidades en un adecuado marco de regulación, especialmente tributaria.
- la protección laboral de los trabajadores del sector

Justamente, una de las principales resistencias para la implementación de políticas de salarios mínimos tiene su justificación en la existencia de un amplio sector de microempresas informales, sin cobertura laboral algunas, quienes no sólo se verían aislados de una medida de reajuste de salarios mínimos. En honor a la verdad, se conoce muy poco al respecto de las reacciones que este sector tiene frente a medidas de política como ésta. Existen modelos teóricos que dan cuenta de efectos tanto favorables cuanto negativos, lo cual hace necesario contrastar empíricamente el efecto de los incrementos del salario mínimo sobre este sector.

### *El mercado laboral en cada país de la Comunidad Andina*

#### **Colombia**

Unos 14 millones de personas componen la fuerza laboral colombiana, de los que apenas el 10% se asienta en las zonas rurales. El 48,6% de la población es económicamente activa, tomando como base la población de 10 años o más de edad; por sexos, el 65% son hombres y el 35% mujeres.

Por sectores de actividad económica, la población activa ocupada se distribuye de la siguiente forma: 46% en el sector servicios, 24% en el sector industrial y 30% en el sector agropecuario.

Los indicadores de desempleo publicados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), con datos expandidos de proyecciones de población y estimados con base en los resultados del Censo de Población y Vivienda de 1993, indican que en diciembre de 1997 la tasa de desempleo alcanzaba el 12,0%.

Los costes laborales han mantenido una línea ascendente, aunque moderada, hasta 1997. Los incrementos salariales más pronunciados se han producido en la industria y en menor medida en el comercio. El salario mínimo real, por el contrario, no intervino en las alzas registradas en las remuneraciones reales; después de caer durante tres años consecutivos hasta 1992, en 1993 tuvo una recuperación de sólo un 2%, que volvió a verse reducido en 1994 en un 1,22%. En 1995 el crecimiento fue moderado (1,2%) y levemente mejor en 1996 (1,5%), para repuntar en 1997 (2,4%).

Para 1997 el aumento del salario mínimo oficial quedó fijado en un 21,0%, aunque este porcentaje queda substancialmente absorbido por el aumento de los precios del año anterior.

El cuadro que se incluye da cuenta de la evolución de las remuneraciones medias reales, referidas a los obreros de la industria manufacturera para los años 1994-1997.

Por otra parte, los costes laborales de las empresas se elevaron como consecuencia de los aumentos que sufrieron los aportes de éstas a la Seguridad Social. Los aportes por invalidez, vejez y fallecimiento subieron del 6% en 1991 al 11,5% en 1994 y continuaron incrementándose hasta el 13,5% en 1996, de acuerdo con la Ley 100 de 1993 que reformó el sistema de la Seguridad Social. La parte de estos aportes a cargo de las empresas aumentó del 2,2% al 8,6% de la nómina y quedó fijado en un 10,1% en 1996.

Actualmente las condiciones mínimas de contratación en Colombia son: salario mínimo legal de 172.005 pesos (unos 162 dólares), prestaciones sociales equivalentes a un 25% del salario, jornada laboral máxima de 48 horas semanales y aportación a la Seguridad Social por un total de 20% del salario.

Por último, hay que señalar que los sindicatos colombianos tienen escasa representación entre los trabajadores del país, registrándose tasas mínimas de afiliación; por esta razón, la gran mayoría de las negociaciones colectivas se realizan empresa por empresa.

## Ecuador

En el año 1997 Ecuador contaba con una población económicamente activa (PEA) estimada en más de 3,3 millones de personas. Algunos estudios independientes cifran la misma en 3,9 millones de personas, mientras que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) la sitúa en 4,26 millones. Por su parte, según las estimaciones sobre el Censo de 1990 actualizadas en 1998 por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) la PEA ecuatoriana se situaría en 3.373.810 personas, entre la población de 10 años o más de edad.

Apoyados en las cifras del Inec y como se detalla en el siguiente cuadro, del total de la población económicamente activa 1,9 millones corresponden a hombres y 1,15 millones a mujeres. Desde el punto de vista geográfico, 1,3 millones se sitúan en la región de la Sierra, 2,029 millones en la región de la Costa y sólo 44.000 personas en la Amazonia.

Para ofrecer una visión de la segmentación de la PEA, el siguiente cuadro presenta las variaciones resultantes de los años 1997 y 1998, ofrecidas por el INEC. El sector moderno incluye la industria, la banca y los servicios, mientras que el informal incluye la industria urbana, las microempresas, los vendedores ambulantes, etc.

En base al Censo de 1990, la distribución de la fuerza laboral y de los recursos humanos por sectores productivos muestra una participación prioritaria del sector agrícola, seguido de los servicios y de las actividades comerciales, en este orden.

La tasa de desempleo urbano en 1995 fue del 7,7% sobre el conjunto de la población económicamente activa, siendo aún más elevada si se computa el desempleo de las zonas rurales.

Como se temía en casi todos los escenarios posibles, la reestructuración de la economía nacional, la modernización, la liberalización aduanera y las restricciones fiscales generaron en 1996 un incremento del desempleo, cuya tasa alcanzó el 10,4% de la PEA; en noviembre de 1997 se obtuvieron datos ligeramente inferiores (9,2%), pero en la Encuesta Permanente de Hogares de noviembre de 1998 los indicadores reflejaron una tasa de desempleo no conocida en los últimos veinte años (11,5%).

Las repeticiones se justifican por las dos rondas de la encuesta. Por edad y sexo, los mayores índices de desempleo se dan en las mujeres de entre 18 y 30 años de edad (25,82%) y en los hombres de entre 10 y 17 años (14,52%)<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> La fuente de estos datos es la página web del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

En cuanto a los niveles de ingresos, se estima que el 63% de la población se vio afectada en alguna medida por la pobreza durante 1995, con un fuerte incremento respecto a 1990 (54%). En la misma línea, el 40,3% de la población tiene alguna necesidad básica insatisfecha (NBI); este indicador oscila entre el 60,8% en las zonas rurales y el 27,0% en las urbanas.

En la actualidad, el 40% de la población puede considerarse como “pobre” y otro 15% como “indigente”. Las provincias más pobres y con mayor porcentaje de hogares con NBI presentan los menores índices de urbanización y, paradójicamente, las tasas de mortalidad más bajas, debido a que el registro de recién nacidos aún no se ha cuantificado en el nivel provincial. Según las últimas estimaciones, en las zonas rurales de la Sierra y de la Amazonia el 76% de los niños son pobres; asimismo, en la región de la Costa el 80% de los niños y adolescentes indígenas viven en la pobreza; de entre la población rural de origen africano, el 70% de los menores de 18 años son pobres.

En estas zonas, así como en el cordón fronterizo con Colombia y Perú, la migración de varones adultos a las ciudades o al exterior en busca de trabajo agrava todavía más la situación. Las provincias de Pichincha y Guayas concentran, cada una, cerca del 30% del total de los emigrantes a Estados Unidos.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) establece que un hogar en situación de pobreza es aquel cuyo ingreso es inferior al doble del costo de una canasta básica de alimentos; de la misma forma, un hogar en situación de indigencia es aquel en el que el ingreso es inferior al costo una canasta básica de alimentos. Las personas indigentes o extremadamente pobres son las que residen en hogares cuyos ingresos son tan bajos que, aunque los destinaran íntegramente a comprar alimentos, no lograrían satisfacer adecuadamente las necesidades nutricionales de todos sus miembros.

El salario mínimo vital (SMV) establecido por el Gobierno en agosto de 1997 es de 100.000 sucres mensuales; en marzo de 1999 sigue vigente en idénticos valores. Al cambio del dólar en marzo de 1999, establecido en 10.067 sucres por dólar, este salario representa algo menos de 10 dólares.

A partir del 1 de enero de 1999 se incrementaron un 1% los sueldos y salarios de los trabajadores sujetos al Código del Trabajo, cuyos montos no excedan de 2.600.000 sucres mensuales, sin perjuicio de los aumentos generales de sueldos y salarios. Resulta complicado establecer un valor fijo como salario, ya que éste tiene una serie de complementos que lo incrementan notablemente. Los salarios básicos para el sector privado son establecidos por más de 300 comisiones sectoriales industriales y sus incrementos salariales semestrales están determinados por consejos gubernamentales en los cuales también participa el sector privado.

Aquellos salarios que exceden el nivel mínimo son negociados entre el empleado y su empleador. Éste último debe proveer los siguientes ingresos complementarios al salario de cualquier trabajador a tiempo completo:

- decimotercer sueldo, equivalente a la doceava parte de lo ganado en todo el año;
- decimocuarto sueldo, equivalente a dos salarios mínimos vitales generales;
- decimoquinto sueldo, distribuido en cinco pagas anuales de 10.000 sucres en los meses de febrero, abril, junio, agosto y octubre;
- decimosexto sueldo, equivalente a un octavo del sueldo mensual con un mínimo de 16.667 sucres y un máximo de 75.000 sucres por mes;
- una bonificación anual de 546.400 sucres distribuida en todo el año, excepto en los meses de septiembre y diciembre;
- compensación del costo de vida por valor de 300.000 sucres mensuales, aunque varía según los salarios de cada trabajador;
- compensación por transporte igual a ochenta veces el costo anual del transporte del empleado hasta y desde su lugar de trabajo, sólo para los trabajadores que ganen menos de dos salarios mínimos vitales al mes.

## Perú

La población económicamente activa peruana ascendió a un total de 8,9 millones de personas en el año 1995, sobre una población de poco más de 23,5 millones de habitantes. De este total, el 65,3% eran hombres y el 34,7% eran mujeres; del total de participación en la actividad económica, el 72% procedía del sector urbano y el 28% restante del rural. Las previsiones señalan que más de diez millones de personas conformarán la población económicamente activa en el año 2000.

Por actividades económicas, es la agricultura la que absorbe un mayor número de ocupación (37%), aunque viene disminuyendo pese a la gran importancia del sector pesquero nacional, que se incluye en este apartado; por su parte, la industria ocupa al 22% de la población activa y el resto corresponde al sector de los servicios.

Desde comienzos de los años ochenta, la población activa ha tenido un crecimiento interanual medio del 3,7%, mientras que el empleo generado por las grandes empresas manifiesta un goteo decreciente y constante, aunque todavía no alarmante. Y aunque las tasas de desempleo no han crecido de forma importante, puede deberse a la aparición de un fenómeno que ha creado un nuevo grupo social; está formado por personas llegadas principalmente de las zonas rurales que se autoemplearon a través de la venta ambulante o de la creación de *microempresas* de carácter familiar, aliviando así un crecimiento mayor del índice global de paro.

Perú, como la mayoría de los países andinos, mantiene una tasa de desempleo urbano inferior al 10%. En 1997, el 9,1% de la población económicamente activa no tenía un puesto de trabajo en las zonas urbanas.

La insuficiente demanda de mano de obra en los sectores industrial y comercial se ha incrementado en los últimos veinte años, debido fundamentalmente a la escasa inversión registrada en el país y a un entorno macroeconómico caracterizado por la inestabilidad. Así, entre 1981 y 1991 la población económicamente activa mantuvo un crecimiento medio anual del 3,9%, mientras que el empleo en las grandes empresas del sector formal de la economía cayó en un 0,8%. Ahora bien, desde 1993 se ha registrado un cierto incremento gradual de la tasa de empleo como consecuencia de la recuperación de la actividad económica del país y de una mayor flexibilidad laboral, aunque con grandes variaciones en los distintos años; así por ejemplo, la tasa de desempleo abierto de los jóvenes urbanos de 14 a 24 años, que representan la cuarta parte, se ha elevado del 15,2% de 1996 al 16,1% de 1997. Sin embargo, durante el ciclo expansivo de 1993-1995, esa misma tasa de desempleo descendió casi cinco puntos, del 16,1% en 1993 hasta el 11,2% en 1995. Este comportamiento de la tasa de desempleo refleja, en gran medida, la dificultad del mercado para absorber la mano de obra más joven y, sobre todo, a los trabajadores más recientemente incorporados al mercado de trabajo. Por ello, cuando se observan las cifras de desempleo desagregado por grupos de edad, se constata que las tasas para los grupos de trabajadores cuya edad se sitúa entre los 25-44 y entre los 45-54 años no son alarmantemente altas (6,6% y 5,7% durante el año 1997), mientras que la tasa para el grupo de 14-24 años es del 15,2%, es decir, casi el triple que para los grupos de más experiencia.

El desempleo se ha visto frenado por la habilidad de una población con gran espíritu de superación, que ha dado lugar al nacimiento de un nuevo grupo social: el empresario popular. Estos nuevos empresarios han trabajado en mercados muy competitivos, empleando técnicas intensivas en la mano de obra y jornadas laborales muy extensas. Lamentablemente, parece que el Gobierno peruano no ha sido capaz de poner en marcha los mecanismos necesarios para incorporar a la normalidad laboral a este amplio y dinámico sector productivo que se encuadra dentro de la economía sumergida. En Lima, en octubre de 1994, se estimó que el 74,3% de la población ocupada lo estaba en términos de subempleo; por lo tanto, si la tasa de paro en esa fecha era del 8,8%, solamente el 16,9% de la población estaba empleada de forma adecuada.

Con el propósito de establecer una mayor competitividad en el sector privado, se han liberalizado substancialmente las leyes que rigen el mercado laboral. En esta línea, se han promulgado las leyes necesarias para crear un nuevo régimen de indemnización por despido, para reglamentar el empleo temporal y para flexibilizar la estabilidad laboral.

Otra reforma importante en el mercado laboral es la que se refiere a la participación de los trabajadores en las empresas; esta nueva normativa propicia la participación en las utilidades, en la propiedad y en la gestión de las empresas. Por lo que respecta a las utilidades, la ley fija en el 10% la participación líquida de los trabajadores en la renta anual de las empresas industriales.

En cuanto a la gestión, se elimina la participación de los trabajadores en el directorio o consejo de administración y se crean, como contrapartida, comités de gestión integrados por representantes de la empresa y de los trabajadores. En lo que atañe a la propiedad, se elimina el régimen de participación patrimonial.

A través de la Ley de Fomento al Empleo (Decreto Ley No. 728) se han reducido los costes de mantenimiento de los puestos de trabajo flexibilizando los regímenes de contratación para empleos fijos, se han creado los programas especiales de generación de empleo y se han modificado las normas sobre el contrato de trabajo.

El salario mínimo real decreció desde el año 1988, descenso que se acentuó en 1989 y que muestra ligeras recuperaciones sólo a partir de 1992 (2,5%). Se observó un sostenido aumento en la segunda mitad de los 1990, época en que el salario mínimo real creció anualmente 18.09 %, en promedio, entre 1995 y 1999. En 1997 fue fijado el salario mínimo en 25,46 nuevos soles como promedio mensual, y en las postrimerías del régimen de Fujimori, en el año 2000, se hizo otro reajuste del salario mínimo.

No obstante, los sueldos en Lima Metropolitana ya empezaron a elevarse en términos reales en 1991, como consecuencia del proceso de recuperación económica y de la mayor productividad alcanzada. Sólo durante 1995, por ejemplo, la capacidad adquisitiva de la población se incrementó en un 9,3% respecto al año anterior. En 1997, el sueldo promedio mensual se situó en 1.678,20 nuevos soles, mientras que en el período enero–setiembre de 1998 subió a 1.828,85 nuevos soles. Las remuneraciones del Gobierno fueron durante 1997 de 692,84 nuevos soles como promedio mensual y de 741,95 en enero–setiembre de 1998.

Es destacable anotar que en el Perú el salario mínimo no tiene mayor influencia sobre el nivel de los salarios que se encuentran en la parte inferior de la distribución, ya que muchos de éstos tuvieron una evolución negativa, y los que mostraron una evolución positiva lo hizo en proporciones inferiores a la del salario mínimo.

La remuneración mínima vital (RMV), a partir del 1 de enero de 1992, es un concepto único que absorbe en su composición el ingreso mínimo vital, junto con la bonificación suplementaria adicional y la bonificación por movilidad; en 1998, la RMV se situó en 345 nuevos soles como promedio mensual.

## Venezuela

El criterio para establecer la población activa en Venezuela toma como base la edad de 15 años, considerando a este grupo humano como personas con capacidad para desarrollar un trabajo. Con esta premisa, la población económicamente activa era de 9.024.627 personas en 1996.

Durante 1996, el mercado laboral venezolano se caracterizó por un exceso de oferta con origen en el crecimiento de la fuerza de trabajo en un 4,8%, aumento superior al experimentado por la ocupación que sólo lo hizo en 2,2%. Esta situación determinó que la tasa de desempleo pasara del 10,2% al 12,4%. Durante el primer semestre de 1997 el número de desocupados mejoró levemente al descender la tasa al 12,1%.

La expansión de la oferta de trabajo se produjo, de forma particular, en el grupo de las mujeres (8%), al igual que sucedió el año anterior cuando la incorporación de este sector de la población al mercado laboral se incrementó en un 16%. Estos comportamientos pueden responder a la necesidad de preservar el ingreso real del grupo familiar, que se ha venido deteriorando por la aceleración de la inflación. No obstante, también se constata un crecimiento en la oferta de trabajo del grupo de los hombres, que en 1996 aumentó en un 3,2% (4,5% en 1995). Más moderadas resultan estas expansiones en el primer semestre de 1997, según los primeros datos provisionales.

Por su parte, la demanda de trabajo, medida a través de la ocupación total, aumentó en un 2,2% (6,0% en 1995); en los primeros meses de 1997 esta demanda creció en un 1,5%.

Como resultado final, el número de personas paradas se incrementó en casi 200.000 durante 1996, a los que hay que añadir unos 3.000 más al finalizar el primer semestre de 1997.

En total, la desocupación abierta alcanzó la cifra de 1,1 millones de personas, dato que, en relación con 1995, representa un desempleo adicional de 242.000 personas. Este considerable aumento de la desocupación incluyó un notable porcentaje de personas que buscaban trabajo por primera vez: 21,3%.

En definitiva, la tasa de desempleo de 1996 se situó en el 12,4% de la población activa, frente al 10,2% del año anterior; además, la serie histórica indica un crecimiento sostenido desde 1991.

Por ramas de la actividad económica, el mayor porcentaje de parados se da en los sectores de la construcción (20,5%), de la industria manufacturera (11,9%) y en la

explotación de hidrocarburos, minas y canteras (10,8%). En el extremo opuesto, la tasa más baja de paro se produce en las actividades agrícolas (5,2% en 1996, 4,4% en 1997).

Del total de la población activa, el 65,5% son hombres y el 34,5% mujeres; del total de la población desempleada, el 23,6% son hombres y el 76,4% son mujeres.

El salario nominal medio de los empleados y de los obreros creció en 41,7% durante 1996; en 1995 lo hizo en un 40,5% y en el período 1991-1994 creció con una tasa interanual del 31%.

Con el fin de recuperar el poder adquisitivo de la población con menores ingresos, los salarios mínimos nominales, que permanecían fijos desde 1992, vienen siendo reajustados desde mayo de 1994, cuando el salario mínimo urbano se elevó de 9.000 a 15.000 bolívares mensuales.

Para reforzar la política de ingresos salariales se estableció un subsidio de alimentación y de transporte equivalente al 2% del salario mínimo mensual para cada jornada de trabajo; este subsidio se hizo extensivo a todos los trabajadores de los sectores público y privado que devengaran salarios mensuales iguales o inferiores a tres salarios mínimos mensuales.

Además, se aprobó una nueva escala de sueldos para los trabajadores profesionales, de apoyo técnico y administrativos de la Administración Pública Nacional; posteriormente, esta escala se aplicó a la mayoría de las instituciones financieras públicas.

La nueva normativa, reflejada en la Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Trabajo, de junio de 1997, implica la conversión en salarios de los bonos de alimentación y transporte que habían sido aplicados por el Gobierno. Al salario mínimo de 15.000 bolívares se añadió el incremento de estos bonos, elevando el ingreso a 75.000 bolívares, que pasa ahora a ser el nuevo salario mínimo. Cualquier diferencia por exceso de esta suma o de la suma del salario básico más los bonos decretados seguirá siendo un bono durante seis meses, plazo en el que todos los ingresos extras que bajo diferentes figuras perciba el trabajador pasarán a ser salario básico sobre el cual se calcularán las prestaciones y las utilidades.

En el sector público, el sueldo mínimo actual es de 50.000 bolívares, más un bono compensatorio de otros 50.000 bolívares. En este caso, se convertirán en salarios los bonos de alimentación, de transporte y otros hasta 75.000 bolívares, más un remanente de 25.000 bolívares que se convertirá en salario en 180 días.

La transferencia al nuevo régimen de salarios es obligatoria para todos los trabajadores. Por esta razón se fijó un bono compensatorio que tiene un tope general de

300.000 bolívares y un límite de diez años trabajados en el sector privado y 13 años en el público: si el empleado ha trabajado en la misma empresa más de diez años, sólo recibirá hasta ese período e, igualmente, si gana más de 300.000 bolívares sólo se le abonará lo correspondiente hasta esa fracción.

En el caso en que ambos conceptos se sumarán, la suma será la cantidad que se adeude al trabajador; no obstante, las empresas del sector privado están obligadas a cancelar sólo el 25% de ese total en un plazo de seis meses. Por su parte, el sector público sólo cancelará 150.000 bolívares de ese total, distribuidos en tres pagas: 25.000 bolívares a los 45 días de promulgada la Reforma, 25.000 bolívares en otros 45 días y otros 100.000 bolívares en títulos públicos garantizados y negociables a corto plazo.

Los trabajadores deben decidir dónde quieren que se deposite el resto de su dinero: en la misma empresa, en un fideicomiso o en una nueva figura denominada “Fondo de Prestación de Antigüedad”. Las empresas privadas deberán realizar los depósitos en un plazo que nunca excederá los cinco años. Además, las cantidades depositadas en las empresas devengarán una tasa de interés que resultará de promediar la tasa activa con la tasa pasiva vigente en el sistema financiero.

El pago de las prestaciones durante el primer año es de 60 días; después del segundo año, se añadirán dos días más de antigüedad por año, hasta completar un máximo de tres meses.

Todos los años, durante el mes de enero, la Comisión Tripartita (formada por el Gobierno, los sindicatos y la patronal) fijará el salario mínimo que servirá de base para calcular anualmente y por adelantado las diferentes prestaciones que se abonarán al trabajador en doce pagas mensuales.

#### *2.4 Evolución de los salarios mínimos en la Comunidad Andina*

Ante todo, quisiéramos hacer una acotación al respecto de la utilidad de este análisis. En tanto los salarios mínimos no han sido parte de una política salarial (implícita o explícita) por el simple y sencillo motivo que casi todos los países andinos abandonaron la herramienta de política salarial, para dejar que los salarios “se ajusten en el mercado”, estos han reducido significativamente su importancia en el diseño de la política económica, no así en su impacto en la economía.

Por otro lado, los montos absolutos fijados en cada caso no han seguido en la práctica ningún criterio, de los varios posibles, a saber: acompañar la evolución de los salarios medios para evitar el aumento en la dispersión, mejorar la distribución del ingreso, etc. Esto ha significado la fijación de los salarios mínimos en un monto

completamente arbitrario. Por consiguiente, tanto su evolución nominal cuanto real poco significado puede tener, al tener como punto de partida una cifra no discutida en términos absolutos y fijada a un valor representativo.

No obstante, la evolución de estos valores arbitrarios da alguna idea del comportamiento más o menos adverso del mercado con respecto a los ingresos provenientes del trabajo, como veremos a continuación.

En la mayoría de países andinos ha habido reajustes periódicos de las tasas nominales de salarios mínimos, como se puede apreciar en el gráfico correspondiente a la evolución de los salarios mínimos nominales.

Sin embargo, la evolución realmente importante es la de los salarios mínimos en términos reales, en la que destaca el comportamiento de esta variable en Colombia: es el único país andino que no sólo ha mantenido un nivel real de salarios mínimos prácticamente sin variaciones significativas (en la serie analizada de 22 años, tiene una desviación estándar de tan sólo 4.75), sino que ha elevado su valor real desde 1980. Comparado con el nivel de ese año, en 2001 alcanzaba un valor real 12.8% mayor.

El otro extremo está representado por el Perú. En el período mencionado ha mostrado una clara tendencia a la baja, llegando a representar menos de un tercio de su valor real de 1980: 32.5% de ese nivel. En pérdida de capacidad adquisitiva le siguen Ecuador (41.6% del valor de 1980), Venezuela (46.1%), seguido éste de cerca por Bolivia (48.4%). El Perú también es el país cuyo salario mínimo real ha mostrado una mayor variabilidad, alcanzando la cifra de 27.0 en su desviación estándar, seguido por Venezuela con 21.0 y Ecuador con 17.5.

**Países Andinos: Evolución de los salarios mínimos reales**  
(índice: 1980=100.0)

	1980	1985	1990	1995	2000	2001
Bolivia	100.0	-	16.1	31.1	43.6	48.4
Colombia	100.0	109.4	105.7	102.4	110.7	112.8
Ecuador	100.0	60.4	33.9	49.5	40.0	41.1
Perú	100.0	54.4	21.4	14.7	32.1	32.5
Venezuela	100.0	96.8	55.2	53.7	45.0	46.1

Fuente: OIT (2003); CEPAL (2003).

Este comportamiento del salario mínimo tiene una evidente mayor relación con la evolución de los precios al consumidor, que con las condiciones del mercado de trabajo, expuestas en el punto anterior.

Bolivia y Perú sufrieron de hiperinflación durante la década de los 1980, lo cual licuó los ingresos provenientes del trabajo al no existir mecanismos adecuados de indexación. En el gráfico correspondiente a la evolución de los índices reales de salarios mínimos, esto queda claro: ambos países muestran una caída constante y marcada hasta inicios de los 1990, en que mediante políticas de choque contuvieron la espiral hiperinflacionaria que sufrían. A partir de ahí, si bien han mostrado cierta recuperación, ésta no ha logrado llevar a los salarios mínimos a sus niveles reales de hace 20 años.

Ecuador y Venezuela vienen sufriendo tasas altas de inflación toda la década de 1990. El Índice de Precios al Consumidor (IPC) acelera su crecimiento desde el segundo trimestre de 1999 y el cuarto trimestre de 1996 en esos países, respectivamente, deteriorándose rápidamente el salario mínimo real por ese crecimiento en el nivel general de precios.

El grave deterioro sufrido por los salarios mínimos reales en cuatro de los cinco países andinos sólo podría ser revertido con una política agresiva de reajuste de los mismos. Asumiendo que el nivel de partida (1980) fuera lo ideal, se necesitarían *ajustes anuales por tres años consecutivos*, de 27.4% en Bolivia, 34.5% en Ecuador, 45.5% en el Perú y 29.5% en Venezuela. Por tanto, cualquier ajuste propuesto o llevado a cabo en estos países durante el período 2002-2003 muestra ser, a todas luces, insuficiente.

## Una propuesta de política de salarios mínimos para el Grupo Andino

Como hemos visto, 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, 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.

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

4. Un estudio teórico de las bases conceptuales sobre las cuales se plantea dicha política.
5. 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*.
6. 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. Hagamos un rápido recuento de los posibles objetivos, complementarios entre sí.

Veamos cada uno de estos elementos de una manera más detallada.

### *La utilización de salarios mínimos*

Si bien muchos cuestionan seriamente su utilización, los salarios mínimos son actualmente empleados en todos los países desarrollados y en la mayor parte de países en desarrollo, y han sido utilizados de manera continua durante la mayor parte del siglo pasado. Una excepción notable fue el Reino Unido durante las últimas déca-

das, país en el cual, luego de un largo período de erosión, el sistema de salarios mínimos fue abolido en 1992. El gobierno laborista lo reinstaló poco tiempo luego de asumir el poder, y lo hizo sobre una base más integral a la preexistente.

La política de salarios mínimos es parte de una agenda de política laboral más amplia, que tiene como objetivo la reducción de la desigualdad y la mejora de los incentivos laborales. A pesar de su uso universal, los pisos salariales están lejos de ser una medida consensual. Son más bien vistos como una interferencia que tiene un impacto distorsionador en la fijación de los salarios y para muchos economistas, pero no para todos, que implican reducción en los niveles de empleo.

Pretendemos mostrar por qué los pisos salariales son usados en general y cuáles son sus implicancias en el mercado laboral, tanto desde el punto de vista de la oferta cuanto de la demanda. También pretende discutir acerca de su interacción con otras políticas sociales diseñadas para tratar asuntos similares.

Los pisos salariales, bajo diversas formas, son utilizados en muchos países, desarrollados y en desarrollo. Normalmente toman la forma de un simple Salario Mínimo Nacional o como un sistema de mínimos establecidos por ley en una industria o región, fijados por el Estado solo o en acuerdo con los empresarios y los sindicatos. En este último caso, la cobertura de la fuerza de trabajo no es siempre completa.

La cobertura efectiva de los pisos salariales reflejará también los demás niveles de salarios. Los porcentajes de la población económicamente activa cubierta por los pisos salariales son variables, normalmente entre 5 y 15 por ciento. Éste es un modo como se mide su impacto. Otra forma de hacerlo es expresar el mínimo en función del promedio o la mediana de los sueldos.

Cualquiera de estas medidas son aproximaciones pobres del verdadero impacto de los pisos salariales. Estas medidas de aproximación fallan en capturar el efecto sobre el empleo, los efectos posteriores sobre los salarios que se encuentran apenas por encima de los mínimos, en tanto las empresas tienden a restaurar los diferenciales y forma de la distribución salarial preexistente. Para medir el impacto de estas medidas de pisos salariales, la mejor representación son los incrementos observados luego del reajuste como un porcentaje de la planilla total. Para esto, se necesita observar la forma de la distribución sin pisos salariales y luego con ellos. Esto es, sin embargo, normalmente imposible (aunque un reajuste en el futuro próximo nos podría permitir hacerlo). Así que uno de los problemas de inicio en la observación del impacto de los salarios mínimos es la medición.

La primera pregunta acerca de pisos salariales debería ser por qué es que son usados. Hay cuatro principales respuestas que los diseñadores de política pueden dar

al público en general: crear una economía más equitativa, combatir la pobreza, evitar la explotación, aumentar la productividad y dar incentivos a los trabajadores, y mejorar la competitividad.

- *Mejorar la distribución del ingreso*

Otro objetivo de establecer un sistema de salarios mínimos puede ser la búsqueda de una distribución del ingreso que sea más equitativa. Esto puede darse sobre todo en economías que tienen una alta dispersión en la cola inferior de la distribución del ingreso asalariado, o que tienen un sector informal amplio y heterogéneo. En este caso, el salario mínimo debe fijarse en relación al ingreso promedio de los asalariados. El reajuste del salario mínimo en función al promedio reducirá la dispersión salarial. Por otro lado, se sabe que en muchos casos, aunque no haya control o punición al incumplimiento de las normas de salarios mínimos, en el sector informal se utiliza ampliamente el monto del salario como medida de referencia.

Se plantea como objetivo deseable la búsqueda de equidad en los salarios, con el fin de restringir el grado de desigualdad entre los extremos superior e inferior de la distribución. Esto es defendido como un objetivo en términos de equidad, asumiendo que es implícita a la función de bienestar de una sociedad. Algunos le dan el status de un derecho humano básico, pese a que este lenguaje no es útil en la formación de una opinión acerca de cuál es el nivel al cual debe ser fijado el mínimo. Mientras que en teoría, la economía puede incorporar a la equidad en una función de bienestar de la sociedad que los gobiernos buscar maximizar, esta forma de ver las cosas les da a los diseñadores de política poco sobre lo cual puedan basar sus decisiones. En tanto es difícil medir la extensión del deseo por equidad y tenemos muy poca idea de la naturaleza de los trade-offs entre la desigualdad en los salarios y otros factores en cualquier función de bienestar.

- *Combatir la pobreza*

El objetivo más frecuente que motiva a quienes plantean este tipo de legislación es mantener los niveles de vida de los trabajadores con baja remuneración y combatir la pobreza. El salario mínimo puede actuar como una red de seguridad social en países donde ésta aún está poco desarrollada. En este caso, el salario mínimo debería ser establecido y reajustado periódicamente en función a una canasta que satisfaga necesidades básicas de consumo. Esto puede hacerse tanto con una canasta obtenida totalmente de los resultados de una encuesta de hogares, cuanto con la combinación de dicha canasta con una propuesta de cuál debiera ser el consumo de la familia promedio del trabajador que percibe dicho ingreso, que le permita mejorar sus niveles de nutrición, educación, vivienda, salud, etc.

El salario mínimo puede (debe) ser una medida complementaria dentro de un conjunto de medidas que tengan como fin la lucha contra la pobreza, si bien es evidente que no puede ni debe ser la única. “Si el objetivo estatal es aliviar la pobreza, las preguntas a responder son: ¿Dónde trabajan los pobres? ¿Están ellos bajo un sistema de empleo asalariado? ¿Qué clase de trabajo realizan? ¿Necesitan capacitación o no? Podría significar que el salario mínimo no es la herramienta apropiada para aliviar la pobreza.” (Saget, 2001)

Reducir la desigualdad en los salarios es frecuentemente confundido con el combate a la pobreza, siendo que estos dos conceptos están relacionados sólo de una forma muy débil. Incluso entre los hogares más pobres, es usual que no se encuentre –al menos en los países desarrollados– ninguno de este tipo de trabajadores que perciben sólo la remuneración mínima. Y esto se explica porque, dados los bajos niveles de salarios mínimos en muchos países, la única forma de sobrevivir con dichos ingresos, es permaneciendo en el hogar paterno, que puede contar con ingresos familiares acumulados que salen del umbral de la pobreza. Se puede fijar, sin embargo, un salario mínimo diseñado para eliminar la pobreza si éste satisface las necesidades mínimas de una familia nuclear.

- *Evitar la explotación*

Un objetivo frecuentemente mencionado es el de reducir el desbalance en las relaciones laborales entre las empresas y los grupos vulnerables de la fuerza de trabajo. Es en este contexto que el término “explotación” es usado<sup>20</sup>. La analogía más cercana en el lenguaje de la teoría económica es el caso del monopsonio, en el cual los empleadores tienen un poder de mercado similar al del monopolio en el mercado de productos. El estudio de los salarios mínimos en este modelo de mercado se encuentra todavía haciendo sus pinitos, pero es posible que lleve a una base de conocimientos que permita comprender por qué los efectos observados de los salarios mínimos en el empleo son pequeños (véase Manning, 1999 para un estudio más amplio del tema)

Quizás en el futuro esto pueda llevar a sentirnos seguros al respecto de los niveles en los cuales los salarios mínimos podrían ser fijados con un cabal conocimiento de los efectos que ello pueda tener en el empleo, y por supuesto a un mejor conocimiento teórico del trade-off entre empleo y salarios mínimos cuando éstos son fijados por encima de determinado nivel. En un modelo monopsonístico, sin embargo, los salarios más bajos ofrecidos no son necesariamente los más monopsonísticos.

---

<sup>20</sup> Sir Winston Churchill usó este término cuando estableció los Consejos de Salarios del Reino Unido, a principios del siglo pasado.

En realidad, en muchos casos el sector público puede ser el más monopsónico de los agentes en algunas industrias, en tanto dicho sector es el empleador predominante. Esto es evidente en el caso de los maestros –de hecho el Sindicato Unitario existente en el Perú surge como respuesta a dicho poder–, la mayoría de profesionales de la salud (como los médicos, las obstetrices o las enfermeras) y muchos otros profesionales del campo (como los ingenieros agrónomos o los ingenieros agrícolas).

En tanto el modelo de monopsonio puede ofrecer una explicación teórica de por qué los efectos de los salarios mínimos sobre el empleo son pequeños, no es una justificación aceptable para tenerlos. Debemos esgrimir motivos más contundentes.

- *Aumentar la productividad y dar incentivos a la fuerza laboral*

El papel de los salarios mínimos en proveer incentivos adecuados depende crucialmente de la naturaleza y la extensión del sistema de beneficios que esté disponible para cubrir el desempleo (prácticamente ninguno en los países en desarrollo) y el sistema de beneficios laborales e impositivo que se aplique a los trabajadores de bajos ingresos. Estos temas referentes a incentivos pueden ser vistos desde la perspectiva de aquellos que estén o no empleados. Para los que se encuentren empleados, esto normalmente toma la forma de reemplazar ganancias reales con las tasas de beneficio disponibles para los desempleados, para calcular una tasa de reemplazo. Esta discusión es más bien aplicable a aquellos países con seguros de desempleo, pues el tener salarios mínimos altos se constituye en un incentivo para no acogerse al seguro de desempleo. No es el caso de los países andinos, en los cuales no existe seguro de desempleo alguno.

Más bien pueden ser un incentivo para capacitarse y mejorar el desempeño; en ese sentido pueden ser un incentivo laboral, si el salario mínimo es lo suficientemente alto como para representar una pérdida real en caso de pasar a las filas del desempleo, que significa ningún ingreso en absoluto.

- *Mejorar la competitividad de la economía local*

Dentro de la búsqueda de competitividad en una economía global, también existe la posibilidad de utilizar un sistema de salarios mínimos con el objetivo de modernizar la economía y mejorar la oferta de trabajo. Según Jiménez, “el salario mínimo... debe ser incrementado por lo menos hasta el nivel del salario promedio con el objeto de fomentar la concentración y la modernización de las empresas” (1986:93). Las actividades menos intensivas en capital se mantienen en los países más pobres gracias al bajo nivel de salarios, y éstos son aceptados debido a la baja calificación de la mano de obra. La política económica implementada en Singapur desde 1979 se basó en incrementos sustanciales de los salarios mínimos, para desalentar activida-

des intensivas en trabajo con baja calificación. El imponer salarios mínimos relativamente elevados contribuye a que las empresas inviertan más en capacitación y a que la tasa de rotación del personal se reduzca, reduciendo el desempleo friccional. En el marco de la globalización, previene el *dumping* basado en las exportaciones intensivas en mano de obra que aprovechan los bajos niveles de salarios locales. El salario mínimo a fijarse en este caso deberá tener como referencia los salarios en otros países.

Alguna forma de pisos salariales es utilizada en la mayor parte de países, desarrollados o en desarrollo. En los círculos académicos económicos su uso es muy controvertido, mientras que en los círculos políticos el debate está centrado en el nivel al cual fijarlos, más que su uso o no. Las motivaciones para usar mínimos son probablemente diversas y nunca muy explícitas. Cubren desde la búsqueda de equidad, el combate a la pobreza, la reducción de la explotación o la promoción de incentivos laborales. En los objetivos más tangibles acerca de pobreza e incentivos laborales, los salarios mínimos son instrumentos más bien toscos. Esto es sobre todo porque no permiten diferenciar entre estructuras de ingresos familiares variables. También crean preocupación acerca de que reduzcan las pocas oportunidades abiertas a trabajadores de baja calificación, especialmente los recién entrantes o quienes regresan al mercado de trabajo.

Pareciera ser que tanto los efectos negativos o positivos de los pisos salariales son exagerados. Ni en Gran Bretaña, Venezuela o Perú, los gremios empresariales hacen cuestión de estado al respecto, pues son conscientes del poco impacto que los salarios mínimos tienen sobre sus afiliados. Los argumentos que suelen utilizar están más bien orientados por aspectos teóricos o en defensa de otros sectores menos desarrollados que el propio (el sector agrícola, o el informal, por ejemplo). En general, es más un temor a la vuelta –en los casos que los hubo previamente– a la fijación de salarios por parte del Estado, y sienten que de permitir alzas en el mínimo sin expresar su protesta, es dejar pasar una cuestión de principio.

Los salarios mínimos son un miembro legítimo de la panoplia de las herramientas de política económica que están a la disposición de los gobiernos, si bien no ha sido elevada a la categoría de instrumento consagrado dentro del panteón económico. Su uso en forma moderada parece –de acuerdo a la evidencia empírica disponible– no ser dañino al desempeño de la economía en su conjunto, sino más bien parece tener algunos efectos favorables sobre todo en economías como las de los países del Grupo Andino, que se encuentran con graves problemas de pobreza acompañados por un alto índice de capacidad productiva ociosa disponible.

Si embargo, sí parece que tienen algún efecto negativo en algunos subsectores de la economía informal, impulsando a algunas empresas que se encontraban en un fran-

co proceso de formalización hacia la mantención de su informalidad, o la vuelta a la informalidad a algunas microempresas. Del mismo modo como se plantea un estatuto distinto para las microempresas, a través de una ley como la promovida por el Ministerio de Trabajo en el Perú, podría crearse un sub-mínimo. No obstante esto está sujeto al mismo tipo de críticas que se han hecho a dicha norma.

### **Problemas en la determinación del salario mínimo**

En la práctica los problemas surgen en la determinación del correspondiente nivel y cobertura del sistema de salario mínimo que pueda cumplir con las funciones subrayadas en la sección anterior.

Existen diversos criterios a considerar en la determinación o el ajuste del nivel del salario mínimo. El Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131) identifica cuatro de ellos:

- a. Las necesidades de los trabajadores y sus familias,
- b. La capacidad de pagar de las empresas,
- c. El nivel de los ingresos y demás salarios en la economía, y
- d. Los requisitos del desarrollo económico del país.

Podría ser útil definir lo que significan las necesidades básicas de los trabajadores y también qué implica el término “familia” y establecer un objetivo a largo plazo o a mediano plazo de la política de salario mínimo en términos de necesidades fundamentales. Una vez que se definen las necesidades fundamentales, el ajuste automático del salario mínimo en función del incremento en el índice de precios al consumidor, que parece fácil, podría no resultar tan buena idea en países donde el empleo asalariado se desarrolla debido a la presión inflacionaria. En esos países, los acuerdos de salario se refieren ahora a cambios en el salario mínimo en términos reales, de acuerdo con la situación macroeconómica, en lugar de ser en términos nominales.

En cuanto al segundo criterio, la capacidad de pago de las empresas puede calcularse a partir del crecimiento promedio de la economía o del sector y de datos, cuando se dispone de ellos, sobre productividad laboral. Otros indicadores tales como el tamaño de las empresas o la estructura de los costos de producción (por ejemplo, si las empresas utilizan mucho capital o no) en el sector pueden ser de utilidad. Definir el salario mínimo en términos de otros ingresos y salarios en la economía, que es el tercer criterio del Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, podría plantear otro problema de disponibilidad de datos. Pone de relieve la desigualdad de ingresos en la sociedad y los ingresos generados por alternativas a empleos de salario mínimo como la agricultura de subsistencia, empleo informal, beneficio de desempleo, etc. El criterio final para determinar el nivel de salario mínimo, «la necesidad de desarrollo econó-

mico», se refiere entre otras cosas a la limitación de mantenerse como destino atractivo para la inversión extranjera, que es un importante canal de desarrollo.

El principal dilema en la elección del nivel de salario mínimo puede resumirse de la siguiente manera. Por un lado un nivel elevado del salario mínimo es una manera efectiva de proteger de la pobreza a los trabajadores mal remunerados, pero podría abarcar a pocos de esos trabajadores debido a la pérdida de puestos de trabajo o al incumplimiento luego de la introducción del salario mínimo elevado. Por otro lado, un bajo salario mínimo podría abarcar a más trabajadores pero ofrecería una débil protección contra la pobreza.

Para ayudarnos a juzgar qué es un salario mínimo alto o bajo, podemos compararlo con otro salario. Comparar el salario mínimo con el salario promedio ofrece tres ventajas: el promedio es rápidamente comprensible, fácilmente obtenible y representa en mayor o menor grado el salario de trabajo especializado, en tanto el salario mínimo muchas veces se asimila al salario del trabajo no especializado. Existe una amplia variación entre países con un nivel de desarrollo muy similar. Por ejemplo, el salario mínimo representaba más del 70 por ciento del salario promedio en Italia, Venezuela y El Salvador en el decenio de 1990, en tanto que se encontraba cercano a la mitad del salario promedio en Tailandia, Suiza, Suecia, Francia y Polonia en la segunda mitad del decenio de 1990. La relación era relativamente estable en torno al 40 por ciento en Botswana en el decenio de 1990. Finalmente, ahora es menor al 35 por ciento en Brasil, Chile y España y superior al 30 por ciento en Hungría y Bulgaria.

Estas cifras corresponden a un determinado momento en el tiempo. El salario mínimo, que en teoría debería preservar el nivel de vida de los trabajadores peor remunerados, en la práctica, a menudo varía más que la actividad económica y más que el salario promedio. Existe un gran problema en comparar el salario mínimo con el salario promedio: el promedio es extremadamente sensible a valores salariales muy altos o muy bajos. Por lo tanto, se ha sugerido comparar el salario mínimo con el promedio, definido de la siguiente manera: 50 por ciento de los trabajadores reciben menos que el promedio salarial y, por supuesto, 50 por ciento percibe más. En este caso, un salario mínimo relativamente bajo correspondería a algo así como del 30 al 40 por ciento del promedio y un salario mínimo relativamente alto correspondería a más del 70 por ciento del promedio. Más allá de un cierto umbral que es difícil calcular porque depende de la estructura de las capacidades en la industria, el salario mínimo ya no actúa como umbral para los trabajadores no especializados e inexperimentados, sino que se convierte en el salario máximo que aún los trabajadores experimentados y parcialmente capacitados pueden esperar en su vida profesional. Un salario máximo puede disminuir el incentivo a especializarse y desalentar el empleo de nuevos funcionarios en el mercado laboral, vale decir, causar desempleo.

La evidencia internacional sobre el efecto del salario mínimo en el empleo, la paz laboral y la pobreza puede resumirse de la siguiente manera: Muchos estudios recientes concluyeron que, para un valor relativamente bajo del salario mínimo, los incrementos pequeños y regulares en el mismo no poseen efecto negativo sobre el nivel de empleo (formal). Esto se debe a que hay diversas maneras en que un empleador y la economía en su totalidad puedan reaccionar ante un incremento de los costos laborales sin que se produzcan despidos en absoluto. Un modesto incremento del salario mínimo puede ser compensado por una disminución en las ganancias lo cual significa una redistribución del ingreso nacional que pasa de las ganancias hacia los salarios. Podría también haber un incremento en el precio de las mercaderías. En este caso el costo del salario mínimo para el empleador es transferido al consumidor.

Otra posibilidad para el empleador, especialmente en el caso de un aumento más importante en el salario mínimo, es incrementar la productividad, por ejemplo volviendo más eficiente el trabajo y evitando despilfarros, sustituyendo capital por trabajo y sustituyendo trabajo especializado por no especializado. En el caso en que los incrementos en el salario mínimo provoquen el despido de algunos trabajadores, al menos algunos de los empleados desplazados podrán encontrar otro empleo si la demanda interna o externa está aumentando o podrían no poder hacerlo y quedar desempleados. Este hecho destaca nuevamente el papel del estado en el establecimiento de una política favorable al crecimiento y en procurarles a los interlocutores sociales buenos pronósticos sobre el estado de la economía. Si los aumentos en el salario mínimo son compensados con incrementos en la productividad laboral, la demanda probablemente aumentará<sup>6</sup>. Finalmente, el aumento del salario mínimo puede incrementar el nivel de empleo si el salario abonado estaba por debajo del salario competitivo<sup>7</sup>. El cierre de algunas empresas puede ser la consecuencia de un aumento más sustancial del salario mínimo.

En algunos casos más raros, aun aumentos considerables (15 al 20 por ciento) del salario mínimo real no tuvieron como consecuencia la creación de más desempleo, dependiendo del valor inicial y de la capacidad de la economía de absorber aquellos trabajadores desplazados. Una economía en crecimiento, que crea puestos de trabajo, es capaz de absorber las pequeñas pérdidas en el empleo debidas potencialmente al ajuste del salario mínimo.

### **Empleo informal**

Existen indicaciones de que el crecimiento de la economía informal en la primera mitad de la década de los 90 en los países latinoamericanos no se debía principalmente al nivel de salario mínimo sino que estaba vinculada a la disminución del PBI per cápita. La economía informal, por tanto, parece ser el resultado de un problema

macro económico más que de la rigidez del mercado laboral. Sin embargo, en algunos países coexisten crecimiento económico y desarrollo del sector informal, de manera que no pueden descartarse completamente los factores institucionales.

En países donde el salario mínimo era tan bajo como en México en el decenio de los 90, virtualmente ningún trabajador del sector formal percibía el salario mínimo; sin embargo éste desempeñaba un importante papel en la determinación de los salarios mínimos en la economía informal, con un beneficio potencial para los pobres.

Algunos estudios también concluyen que entre países similares, aquellos que tienen un mayor salario mínimo tienen un índice de pobreza más bajo. Existe evidencia, al menos para dos países industrializados, sobre el papel del salario mínimo como explicación al nivel de desigualdad salarial.

El estudio de Lee (1999) concluye que la mayor parte del aumento de la desigualdad entre las categorías inferiores y medias de la distribución salarial en Estados Unidos, es atribuible a la erosión del valor real del salario mínimo durante el decenio del 80. El impacto del salario mínimo sobre la desigualdad también fue confirmado con datos sobre los Países Bajos.

Aparte de la inquietud tradicional por el efecto del salario mínimo sobre el nivel de empleo, pobreza, productividad, y dialogo social, el salario mínimo tiene muchos otros efectos sociales y económicos que se tiende a ignorar: En algunos países en vías de desarrollo, particularmente en Africa, una elevada proporción de empleados del sector público percibe salario mínimo. Un salario mínimo bajo (y los salarios bajos en general) pueden desplazar a los profesionales y trabajadores especializados del sector público con efectos negativos sobre la calidad del trabajo realizado y los servicios prestados. Si bien mantiene el total del empleo constante, el salario mínimo puede tener un efecto diferente sobre el empleo relativo de diversos grupos de trabajadores (hombres y mujeres, jóvenes y adultos).

### **Prácticas óptimas**

Los argumentos anteriores destacaban el papel potencialmente beneficioso del salario mínimo sobre la economía y la sociedad en su totalidad, así como los problemas para determinar el nivel y alcance del sistema. Deben cumplirse ciertas condiciones para que un país pueda aprovechar los beneficios de un sistema de salario mínimo y evite consecuencias tales como desempleo, incremento de las disparidades del ingreso e inflación.

El diálogo social es un requisito previo. Mencionamos que la coordinación de la negociación salarial podría ser utilizada para reducir la inflación provocada por las expectativas de inflación salarial. La calidad del diálogo social a nivel de empresa es

también crucial para asegurar que los aumentos salariales se conviertan en incrementos de productividad mediante cambios en la organización laboral. Estos cambios en la organización laboral, que son los principales factores responsables del incremento de la productividad en Francia, luego de la introducción de la ley de 35 horas semanales, son un proceso complejo y costoso que requiere el apoyo de trabajadores y empresas.

Las consultas con los sindicatos y organizaciones comerciales de Indonesia contribuyeron a que los incrementos del salario mínimo fueran inofensivos para el empleo entre 1990 y 1998. Los autores compararon el nivel del empleo asalariado en diversas áreas de ese país cuando la relación entre el salario mínimo y medio era baja y cuando era elevada, y el crecimiento fue constante. No encontraron evidencia de que el aumento en la relación entre salario mínimo y el salario promedio dañara el empleo asalariado.

Finalmente la participación de interlocutores sociales en el establecimiento del sistema de salarios mínimos es una buena manera de garantizar el cumplimiento con las reglamentaciones salariales en aquellos países en vías de desarrollo donde sólo pueden emplearse recursos limitados para la inspección laboral. La necesidad de alcanzar un compromiso entre los intereses de los trabajadores, empleadores y el estado podría garantizar que el salario mínimo sea el «buen salario mínimo».

Son mejores los aumentos pequeños y regulares del salario mínimo que los ajustes brutales luego de años de estabilidad en términos nominales. Sin embargo, en algunos casos, aún aumentos considerables del salario mínimo no tuvieron efectos negativos sobre el nivel de empleo.

Vincular los aumentos salariales, incluido el salario mínimo, con la productividad, en momentos de crecimiento sostenido es en principio una buena idea. En la práctica plantea numerosos problemas debido a la dificultad de medir la productividad laboral a nivel individual, de empresa, nacional y sectorial.

Los salarios mínimos y los costos laborales en general no son las principales variables que comparan los inversores. Al menos, no las que deberían comparar. Los inversores extranjeros deben comparar muchos factores antes de invertir en un determinado país, incluyendo la estabilidad política, tasa de cambio y costos de la unidad laboral, que es el costo del trabajo por unidad de producción, en lugar de únicamente los costos laborales. Las tendencias de la productividad laboral y la transparencia del sistema de salario mínimo parecen cruciales, particularmente en un momento de renovado énfasis sobre prácticas gerenciales sólidas.

El Convenio núm. 131 de la OIT, que puede incluir sistemas muy diferentes de salarios mínimos, proporciona una buena estructura para prácticas óptimas. Ratificar el

convenio implica tres obligaciones: la obligación de consultar a los interlocutores sociales, los cuatro criterios a considerar en la fijación del salario mínimo discutidos anteriormente y la naturaleza obligatoria del salario mínimo.

El Convenio, aunque antiguo (1970), contiene todos los elementos para hacer de la política de salario mínimo una útil herramienta de las políticas del mercado laboral. El Convenio hace referencia a la participación de los interlocutores sociales al estado de la economía, la actividad económica de los pobres, etc. También contiene referencias implícitas a todos los elementos constitutivos del trabajo decente.

Mencionamos el diálogo social. La seguridad social es otro determinante de la fijación del salario mínimo. Como el Convenio nació antes de los años de hiperinflación del decenio del 80, es mucho menos explícito respecto al papel potencial de la negociación salarial para combatir la inflación salarial. El Convenio también fue formulado en un tiempo cuando existía menos énfasis sobre el desarrollo de los recursos humanos y de cambios en la organización del trabajo como una manera de que los empleadores se adapten al aumento del salario mínimo.

## CONCLUSIÓN

Los beneficios potenciales del salario mínimo sobre la economía y la sociedad no pueden negarse, si se cumplen algunas condiciones. El Estado tiene un importante papel y tres niveles a desempeñar para asegurar que sea exitosa la negociación de los salarios mínimos. Primero, proporcionar una estructura institucional para el establecimiento del salario mínimo y la negociación colectiva. Segundo, brindar a los interlocutores sociales información actualizada y de buena calidad, de manera que ambas partes puedan decidir sobre su posición y negociar en base a información exacta. Tercero, el Estado debe decidir si los acuerdos alcanzados mediante negociación colectiva deben extenderse o no a otros sectores o grupos de trabajadores. Volviendo al primer y segundo punto, no existe fórmula mágica alguna que permita calcular el valor del salario mínimo basado en datos sociales y económicos. La ausencia de información sofisticada, aunque siempre lamentable, no es el principal obstáculo al éxito del sistema de salario mínimo. En cambio, extensas discusiones y debates dentro de la sociedad sobre un tema tan complejo y potencialmente conflictivo, puede brindar la solución.

### **Una propuesta para reajustar el valor del salario mínimo**

Con el fin de elaborar una propuesta articulada y válida para la población objetivo, es menester partir por el diseño de una muestra de familias que viven con el salario mínimo y determinar la estructura de su consumo. Sobre tal conocimiento, se podría construir la elaboración de una canasta normativa, como la que propone OIT, sobre la base del

consumo nutricional mínimo, y combinar ambos como medida de una banda dentro de la cual debe oscilar el salario mínimo, con reajustes automáticos cada año, a fin de evitar la pérdida de capacidad adquisitiva del mismo.

### Aspectos estadísticos de la determinación de salarios mínimos

Todo sistema de salarios mínimos, sea cual sea la forma en que se aplique, debe basarse necesariamente en estadísticas periódicas, fiables y oportunas de una serie de cuestiones entre las que se incluyen: los ingresos, los salarios, los precios y las características de los asalariados. En este artículo se examinan los aspectos estadísticos inherentes a la fijación de los salarios. Así, se reseñan los objetivos y criterios para determinar los salarios mínimos, se describen los tipos y fuentes de datos utilizados para fijar y ajustar los salarios mínimos y se indican las estadísticas que pueden necesitarse como base para la determinación de los salarios.

El concepto de salarios mínimo está relacionado con el trabajo. El objetivo primordial de la fijación de salarios mínimos, tal como está estipulado en el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131) y la Recomendación correspondiente núm. 135, es proporcionar a los asalariados la necesaria protección social respecto de los niveles mínimos permisibles de salarios. De modo más general, la finalidad con que se aplican los salarios mínimos y otras medidas de política económica y social es reducir la pobreza y asegurar la satisfacción de las necesidades básicas. Ahora bien, la fijación de salarios mínimos no basta de por sí para eliminar la pobreza y asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de todos los trabajadores, pero permite establecer un nivel que no puede rebajarse, cuya aplicación está garantizada por la ley.

Los seis criterios que deben tenerse en cuenta para la determinación del nivel de los salarios mínimos, según lo previsto en la Recomendación núm. 135, son los siguientes:

1. *Las necesidades básicas de los trabajadores y de sus familias:* Este criterio requiere contar con datos estadísticos sobre el nivel de pobreza en general, y sobre los hogares de asalariados no calificados y de bajos ingresos en particular. Los niveles de pobreza pueden medirse utilizando una serie de indicadores tales como datos sobre los gastos medios de los hogares en concepto de bienes y servicios, otros datos conexos tales como el tamaño y la composición de los hogares, los salarios que se pagan corrientemente a los trabajadores no calificados, la distribución de los ingresos, etc. Estos datos pueden extraerse fácilmente de las encuestas sobre ingresos y gastos de los hogares.
2. *El nivel general de salarios en el país:* La etapa inicial de la labor de las autoridades encargadas de fijar los salarios mínimos consiste habitualmente en un aná-

lisis pormenorizado de los indicadores de que disponen acerca de los salarios y otros ingresos correspondientes a la categoría de trabajadores para los cuales la aplicación de salarios mínimos tendrá probablemente repercusiones inmediatas, así como de otros grupos de trabajadores cuya situación se considere comparable. El instrumento más adecuado para medir el nivel de salarios de un país son las estadísticas sobre los salarios medios desglosadas por sexo, rama de actividad económica (tipo de industria), grupo de ocupación y lugar de trabajo. Estos datos pueden extraerse de tres fuentes diferentes: las encuestas de establecimientos relativas a los salarios, las encuestas sobre ingresos y gastos de los hogares y los informes de los inspectores del trabajo.

3. *El costo de vida y sus variaciones:* Diversos indicadores que miden las variaciones del “costo de vida” pueden ser útiles para determinar el nivel de los salarios mínimos, a saber: los informes periódicos de los precios medios de una determinada gama de artículos y servicios para el hogar, los datos sobre los gastos medios por tipo de hogar, las variaciones en el nivel de los precios (tal como pueden medirse mediante el índice de precios de consumo), y las variaciones de la “cesta familiar de artículos y servicios” en sí. La mayoría de estos datos pueden extraerse de las encuestas sobre ingresos y gastos de los hogares, y las variaciones de los niveles de precios se miden mediante el índice de precios del consumo.
4. *Las prestaciones de seguridad social:* El derecho a percibir prestaciones de seguridad social y otras medidas destinadas a aliviar la pobreza es también un criterio importante. A estos efectos, habrá que contar con estadísticas de las prestaciones medias que se pagan y de su distribución; estos datos deben clasificarse de acuerdo con las características de los beneficiarios. Los datos procedentes de los registros de los organismos del sistema de seguridad social son la fuente más apropiada para obtener esa información.
5. *El nivel de vida relativo de otros grupos sociales:* Este criterio puede medirse mediante las estadísticas sobre los ingresos medios y las distribuciones de ingresos de diferentes grupos sociales, los gastos medios y otros indicadores del nivel de vida, los cuales pueden extraerse de varios tipos de encuestas de hogares y de otras fuentes administrativas complementarias.
6. *Los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, la productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo:* Hay diversos indicadores del desarrollo económico, entre los que se incluyen los datos relativos a la productividad del trabajo, el valor añadido y la producción por trabajador en términos reales y en diversas industrias y regiones, que pueden utilizarse para la medición del nivel de pagos en relación con el rendimiento.

Los factores económicos afectan también la capacidad de los empleadores para pagar un determinado salario mínimo. Una evaluación cuantitativa de esta capacidad incluye la medición del nivel de los pagos en concepto de salarios en relación con otros costos laborales y el rendimiento de otros factores de producción en diferentes industrias y regiones. Esos datos pueden sacarse de las encuestas de establecimientos relativas a la producción industrial, las encuestas sobre el costo de la mano de obra, y las cuentas nacionales basadas en fuentes fiables.

En resumen, para establecer un sistema de salarios mínimos se requiere contar con un sistema de estadísticas laborales basadas en un programa de encuestas periódicas de establecimientos, encuestas frecuentes de hogares y de la fuerza de trabajo, y encuestas menos frecuentes sobre los ingresos y los gastos de los hogares, así como una compilación continua de datos estadísticos procedentes de los sistemas administrativos. Los diversos tipos de estadísticas a los que se hace referencia se resumen en el anexo. Se han incluido además algunos comentarios generales sobre las probabilidades de que los países en desarrollo cuenten con esas estadísticas y se indican, en consecuencia, las zonas donde posiblemente será necesario desarrollar más la labor estadística.

- ¿Por qué es importante para una central sindical impulsar un sistema de salarios mínimos?

Junto con la jornada máxima, el salario mínimo representa una demanda fundamental para los sindicatos y sus centrales, además de ser un buen modo de mejorar o mantener los niveles de vida de aquellos que perciben una remuneración y de sus familias.

El salario mínimo es un modo de proteger a los trabajadores vulnerables que no pueden organizarse y evita, por lo tanto, la explotación.

Es también un medio de redistribuir los ingresos del capital al trabajo.

Finalmente, las negociaciones en torno al salario mínimo promueven el diálogo social y la representatividad de los gremios ante sus trabajadores afiliados y ante aquellos asalariados que no forman parte de sus organizaciones.

- ¿Por qué es importante para los empresarios impulsar un sistema de salarios mínimos?

Puede parecer paradójico decir que los empleadores, que perciben generalmente a los salarios desde su perspectiva de costo de producción, tengan algún interés en la introducción o aumento del salario mínimo. Pero hay motivos para ello.

Ante todo, pagar un mejor salario mínimo podría aumentar la productividad de los trabajadores mediante una mayor motivación a trabajar, con la consecuente mejora en la rentabilidad de la empresa y en la calidad de los bienes y servicios que ofrece a sus clientes. Otro motivo que es de interés de los empresarios es la reducción en la rotación de la mano de obra, que disminuye los costos laborales. Por último, el salario mínimo consolida la cohesión social y es una manera de que los empleadores garanticen la paz social evitando conflictos y quizás el surgimiento de sindicatos.

- ¿Por qué es importante para el gobierno impulsar un sistema de salarios mínimos?

Uno de los principales propósitos del salario mínimo es ciertamente contribuir al alivio de la pobreza. Los gobiernos también han utilizado el salario mínimo para redistribuir el ingreso de la sociedad, promover el empleo productivo y mejorar el crecimiento causado por la demanda. En estos países, la negociación salarial coordinada también actúa como una importante herramienta para lograr una baja inflación, combinada con un bajo nivel de desempleo, cuando el crecimiento de la economía hace presión para que aumenten los salarios (OIT, 2000). En los países en desarrollo, el salario mínimo a menudo está en el centro del diálogo social. Quitarlo puede significar dañar gravemente la calidad del diálogo social.

Los objetivos de los interlocutores sociales se superponen, pero no completamente. Los objetivos precisos son imperativos para determinar el sistema de salario mínimo., aunque aún se podrían alcanzar otros objetivos.

UNA PROPUESTA DE POLÍTICA  
DE SALARIOS MÍNIMOS  
PARA LOS PAÍSES ANDINOS

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
  1. Revisión de la metodología de cálculo del salario mínimo
  2. Revisión del sistema de reajuste del salario mínimo



## Conclusiones y recomendaciones

De acuerdo a lo expuesto en el capítulo correspondiente al diseño de una política para la Comunidad Andina, hay varios requisitos *sine qua non* para la correcta aplicación del salario mínimo como herramienta redistributiva y de lucha contra la pobreza. En general, consideramos que este documento ha sido útil para cumplir con el primero de los tres puntos requeridos: el desarrollo de la discusión teórica y algunas consideraciones estadísticas para la fijación y reajuste periódico del salario mínimo.

Como queda claro en la exposición teórica, no existe una opinión única, como en la mayor parte de asuntos referentes a economía política, al respecto de los efectos de un incremento en el salario mínimo. Estas diferencias de opiniones se ven agravadas por la falta de mediciones en los países andinos al respecto de los efectos que los incrementos en el nivel de salario mínimo tienen sobre el empleo. Esto nos lleva a una primera recomendación evidente: es imperativo contar con estudios empíricos que aclaren el panorama ideológico –en el mal sentido– de esta discusión. En Colombia, Perú y Venezuela ha habido incrementos recientes de los salarios mínimos, y por tanto, las condiciones son favorables para la realización de estos estudios a la brevedad.

Con una base más clara en la discusión teórica, se plantearían ajustes sostenidos en los salarios mínimos, pues como hemos visto, la década de 1990 ha sido funesta para su valor real en las economías andinas, con la excepción de Colombia.

Se trata, evidentemente, de plantear aumentos incrementos porcentuales graduales, en una perspectiva de planeamiento de mediano plazo, en vistas a reajustar su monto de modo que (a) alcance un monto nominal que permita cubrir los gastos mínimos que una familia promedio debe afrontar, y (b) no sufra de reducciones en su valor real producto del aumento en el nivel de precios.

Esto nos lleva a un tema fundamental: la importancia y el impacto que el salario mínimo tiene en la distribución funcional del ingreso. Lamentablemente, un estudio de la evolución de esta distribución ha escapado al alcance de este documento, pero parece evidente que las reformas neoliberales han tenido un impacto regresivo sobre distribuciones ya harto desiguales de partida.

Podemos vernos en el espejo de Chile: la política neoliberal, en buen grado “exitosa” (en tanto su objetivo fue lograr un crecimiento económico sostenido), ha llevado a este país de tener una de las distribuciones más equitativas del subcontinente, a ser hoy en día uno de los que tienen una distribución tan o más desigual que sus vecinos más pobres.

La recomendación, que cae por su propio peso, es evaluar el impacto de los ajustes en el salario mínimo sobre la distribución funcional del ingreso, previa reconstrucción de las estadísticas que al respecto han dejado de construirse en algunos países, como el Perú, cuyo Banco Central dejó hace unos años de presentarla en su Memoria Anual. Chile, por el contrario, consciente de los efectos al respecto, ha incrementado la cantidad de estudios sobre la distribución y el diseño de políticas que reviertan los efectos regresivos mencionados.

Una política seria de salarios mínimos no puede sino ser el resultado de diálogos informados sobre el tema, en foros que lo permitan. En algunos países existen instituciones que parecen ser adecuadas para ese fin, como es el caso de la Consejo Nacional del Trabajo en el Perú. Es necesario contar con una evaluación de los objetivos y resultados de este tipo de instituciones, que permitan el diálogo social y la discusión de estas políticas.

También debemos agregar que el hecho de que a nivel de la Comunidad Andina se plantee una política de salarios mínimos, por ser de suma importancia debido a las razones expuestas en los capítulos anteriores, no quiere decir que el planteamiento implica un nivel único de salarios mínimos. Se requiere contar con estudios nacionales acerca de los niveles y características del consumo de la clase trabajadora, para poder diseñar y fijar montos absolutos acordes con cada realidad. Esto significa realizar estudios en los centros urbanos más importantes de los países andinos, para hallar el nivel correcto de salario mínimo al que se aspira.

A modo de conclusión final, diremos que el plantear un política de salarios mínimos andinos significa reivindicar a este instrumento de política económica, venido a menos al grado de ser casi totalmente abandonado por algunos países. No hay país desarrollado que no lo cuente entre su menú de políticas, pese a la oposición teórica de neoliberales u otros teóricos variopintos. Dejemos de lado la estigmatización sin argumentos empíricos por un lado, o la defensa cerrada del salario mínimo como herramienta *fundamental* de lucha contra la pobreza. Posiciones extremas como éstas no hacen sino dañar el diálogo y discusión sanas que deben darse en el diseño de toda política económica.



## Referencias

BARRO, Robert

1996 “Higher Minimum Wage, Higher Dropout Rate”, *Wall Street Journal*, 11 enero, A14.

BROWN, Charles

1988 “Minimum Wage Laws: Are They Overrated?” *Journal of Economic Perspectives* 2.3:133–45.

1995 Comment for review symposium on *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*, by David Card and Alan Krueger. *Industrial and Labor Relations Review* 48.4:828–30.

BUCHANAN, James

1996 “Commentary on the Minimum Wage”, *Wall Street Journal*, 25 abril, A20.

BUNGE, Mario

1985 *Economía y filosofía*. Madrid, Editorial Tecnos S.A., segunda edición, 132 p.

CARD, David y Alan B. KRUEGER

1994 “Minimum wages and employment: a case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania”. En: *American Economic Review* 84(4), pp. 772–93.

1995a “Time-series Minimum-Wage Studies: A Meta-Analysis”, *American Economic Review*, 85 (2), pp. 238-243.

1995b *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton, Princeton University Press.

1998 “A re-analysis of the effect of the New Jersey minimum wage increase on the fast-food Industry with representative payroll data.” Cambridge, Mass.: NBER.

2000 “Minimum wages and employment: a case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania: Reply”. En: *American Economic Review* 90(5), pp. 1397–1420.

CEPAL

2003 *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2002*  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, Santiago.

FIGUEROA, Adolfo

1983 *La economía campesina de la sierra del Perú*.  
Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 146 p.

2001 *Reformas en sociedades desiguales. La experiencia peruana*.  
Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 278 p.

HAMERMESH, Daniel

1995 “Comment for review symposium on *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*, by David Card and Alan Krueger”. En: *Industrial and Labor Relations Review*, 48 (4), pp. 835–38.

HIRSHLEIFER, Jack

1980 *Teoría de los precios y sus aplicaciones*. Madrid, Editorial Dossat S.A., 558 p.

ISLAM, Iyanatur y Suahasil NAZARA

2000 *Minimum Wage and the Welfare of Indonesian Workers*. Yakarta, OIT, junio, 35 p.

JIMÉNEZ, Félix

1986 *Perú. Economía no-neoclásica. Modelo de acumulación, crisis y alternativa de desarrollo no-monetarista*. Lima, CEDEP, 107 p.

KENNAN, John

1995 “The Elusive Effects of Minimum Wages”. En: *Journal of Economic Literature*, 33 (4), pp. 1950–65.

KEYNES, John M.

1980 *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*.  
México, Fondo de Cultura Económica, 10ª reimpresión.

KRUEGER, Alan y Lawrence SUMMERS

1988 “Efficiency Wages and the Interindustry Wage Structure”. En: *Econometrica* 56 (2), pp.259–93.

KUHN, Thomas S.

1998 *La estructura de las revoluciones científicas*. Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 4ª. reimpresión de la 1ª edición en español (FCE, México, 1971), 320 p.

LEE, D.S.

1999 “Wage inequality in the United States during the 1980s: Rising dispersion or falling minimum wage?”, en: *The Quarterly Journal of Economics*, 548 (3): 977-1023, Cambridge.

Low Pay Comisión (2001)

LUSTIG, Nora C. y Darryl McLEOD

1997 “Minimum Wages and Poverty in Developing Countries: Some Empirical Evidence”, *Labour Markets in Latin America*, S. Edwards y N. C. Lustig (eds.), Washington D.C., The Brookings Institution Press, pp. 62-103.

MANNING, Alan

2001 *A Generalised Model of Monopsony*. Londres, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, julio, 28 p. (draft published: 1999)

MILLER, Merton

1996 “Commentary on the Minimum Wage”, *Wall Street Journal*, 25 abril, A20.

NEUMARK, David y William WASCHER

1995 “The Effects of Minimum Wages on Teenage Employment and Enrollment: Evidence from Matched CPS Surveys,” National Bureau of Economic Research Working Paper No. 5092, abril.  
Available at <http://www.nber.org/papers/w5092>

NORTH, Douglass C.

1993 *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, Fondo de Cultura Económica.

SAGET, Catherine

2001 “Empleo y reducción de la pobreza en los países en desarrollo. ¿Es provechoso el salario mínimo?”, en: *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, 120(3), pp. 281-317.

SAMAMÉ, Benjamín (comp.)

1989 Antecedentes de la legislación peruana sobre salario mínimo (1911-1962).  
Lima, Centro Interamericano de Administración del Trabajo, CIAT-OIT,  
Serie Fichas para la Investigación, 9.

SMITH, Adam

1983 *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*.  
Barcelona, Ediciones Orbis S.A., Biblioteca de Economía, volúmenes 8 y 9.

LEONARD, Thomas C.

1999 *The Very Idea of Applying Economics: The Modern Minimum Wage  
Controversy and Its Antecedents*. Princeton, Princeton University, 28 p.

WELSH, Finis

1993 “The Cruelty of the Minimum Wage”, en: *Job & Capital*, verano, p.12.

ZEGARRA, Felipe

2000 *Acción Colectiva, Regímenes Políticos y Crecimiento Económico: Hacia una  
Discusión Teórica*. Universidad del Pacífico, Departamento de Economía.