



Organización
Internacional
del Trabajo

Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Un resumen



Guía sobre políticas en materia de salario mínimo

Un resumen

La versión integral puede consultarse en
www.ilo.org/minimumwage



LA EFICACIA DEL SALARIO MÍNIMO DEPENDE DE:



de los Estados Miembros de la OIT disponen de uno o varios salarios mínimos

Los salarios mínimos deben fijarse en plena consulta y, en su caso, con la participación directa de los interlocutores sociales en igualdad de condiciones

EL ESTABLECIMIENTO Y EL AJUSTE DEL NIVEL DEL SALARIO MÍNIMO DEBERÍAN RESULTAR DE UN DIÁLOGO SOCIAL BASADO EN LAS ESTADÍSTICAS

CRITERIOS



Necesidades de los trabajadores y sus familias



Los factores económicos

ESTADÍSTICAS CLAVE



El costo de las necesidades básicas



La inflación



La productividad laboral



El empleo



El promedio de los salarios

De un vistazo

Ver en página

01

INTRODUCCIÓN

Ver en página

04

**¿CUÁL ES LA DEFINICIÓN
DE SALARIO MÍNIMO?**

Ver en página

05

**PRINCIPALES
CONVENIOS DE LA OIT**

Ver en página

07

**¿CUÁNTAS TASAS
DE SALARIO MÍNIMO
DEBERÍA HABER?**

Ver en página

09

**¿QUIÉN DEBERÍA
FIJAR LOS SALARIOS
MÍNIMOS?**

Ver en página

11

**¿A QUIÉNES SE DEBERÍA
ASEGURAR UN SALARIO
MÍNIMO?**

Ver en página

14

**FIJACIÓN Y AJUSTE
DE LOS NIVELES DE
SALARIO MÍNIMO**

Ver en página

19

**SEGUIMIENTO DE
LOS EFECTOS DE LOS
SALARIOS MÍNIMOS**

Ver en página

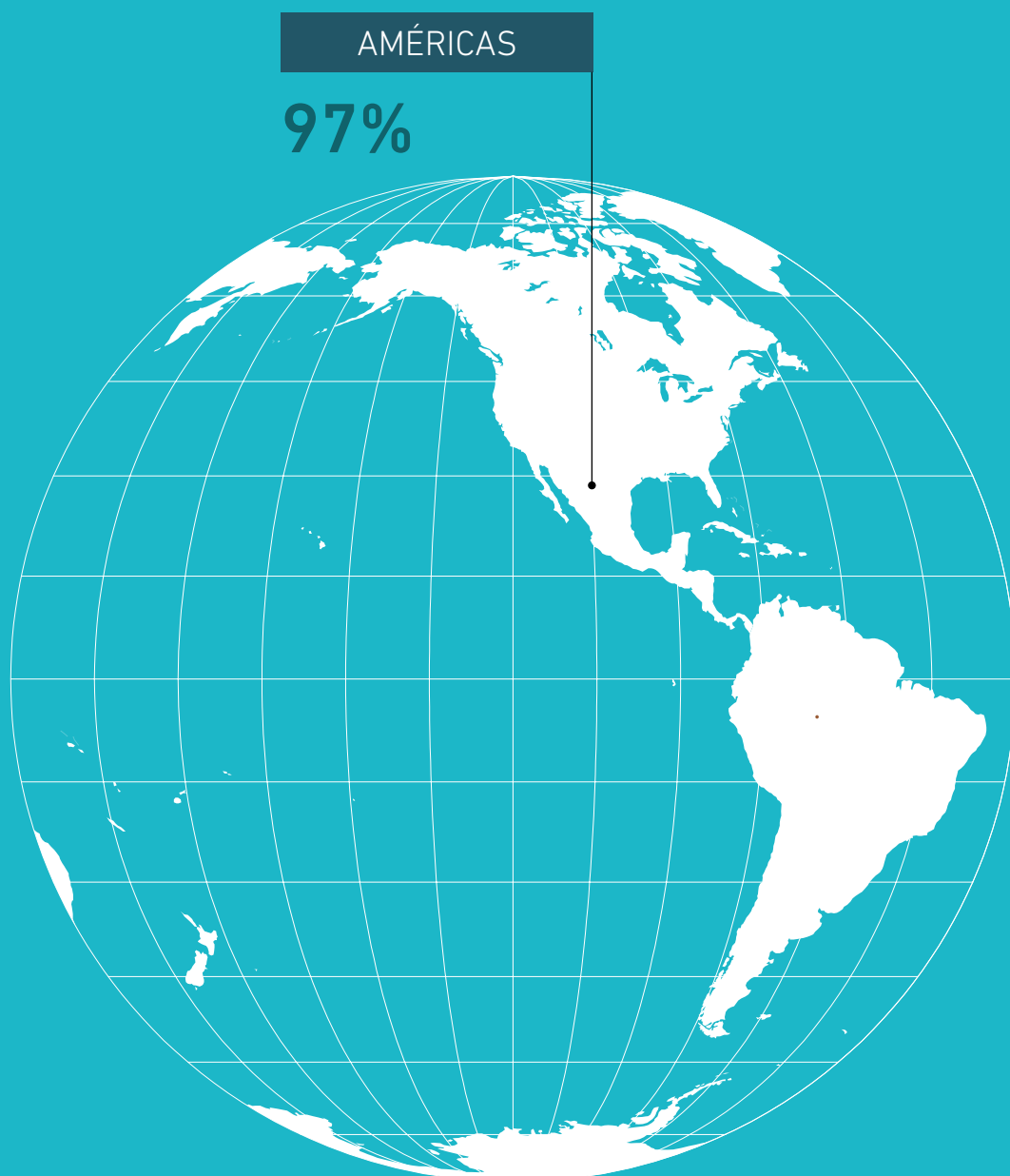
21

**¿CÓMO HACER CUMPLIR
EL SALARIO MÍNIMO?**

Introducción

En los últimos años se han establecido sistemas de salarios mínimos en muchos países (o se han fortalecido los sistemas existentes) como un medio para superar la pobreza de los trabajadores y combatir la desigualdad. En el período transcurrido desde los primeros años del decenio de 1990, ocho miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han adoptado un salario mínimo legal¹. Asimismo, muchas economías en desarrollo y economías emergentes han creado sistemas de salarios mínimos o reforzado los ya existentes, como el Brasil, China y Sudáfrica.

Según la definición de salario mínimo (véase pág. 4), se considera que existen salarios mínimos en más del 90 por ciento de los Estados Miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Todos los países europeos tienen un salario mínimo, ya sea establecido por ley o negociado colectivamente, que se aplica por lo menos a una parte del sector privado. En las Américas hay muy pocas excepciones. Hay algunas excepciones más en Asia, en África, y en particular en los Estados Árabes. A continuación se presentan las proporciones de países que tienen un salario mínimo, por región.

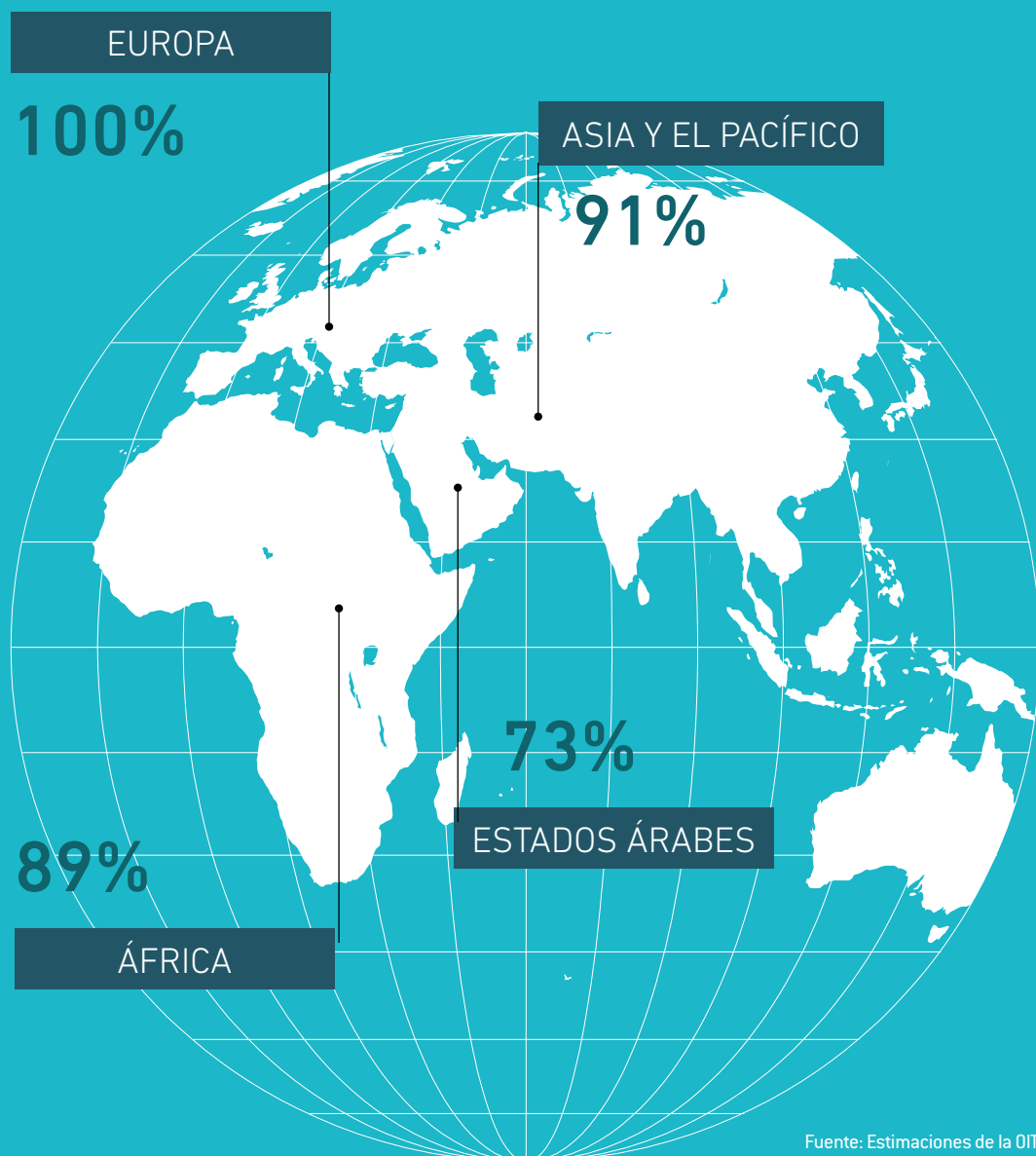


1 República Checa, Eslovaquia, Polonia, Estonia, Eslovenia, Irlanda, Reino Unido y, más recientemente, Alemania.

La eficacia de los salarios mínimos depende de muchos factores:

- del grado de protección que ofrecen a todos los trabajadores que son parte en una relación de empleo, incluidas las mujeres y los jóvenes y los trabajadores migrantes, independientemente del tipo de acuerdos contractuales que tengan, en todos los sectores y ocupaciones de la economía;
- del grado en que estos salarios se establecen y se ajustan según niveles adecuados para cubrir las necesidades de los trabajadores y sus familias, teniendo en cuenta los factores económicos; y
- de la medida en que los empleadores dan cumplimiento a las normas sobre salario mínimo.

Los sistemas de salarios mínimos deberían ser definidos y diseñados de tal forma que actúen como complemento y refuerzo de otras políticas sociales y de empleo que tienen por objeto establecer las condiciones de empleo, como las políticas en materia de negociación colectiva.



¿Cuál es la definición de salario mínimo?

El salario mínimo se ha definido como la cuantía mínima de remuneración que un empleador está obligado a pagar a sus asalariados por el trabajo que estos hayan efectuado durante un período determinado, cuantía que no puede ser rebajada ni en virtud de un convenio colectivo ni de un acuerdo individual. Esta definición se refiere al carácter vinculante (obligatorio) de los salarios mínimos, independientemente del método que se utilice para fijarlos.

Al respecto, los salarios mínimos pueden establecerse por ley, por decisión de una autoridad competente o de una junta o consejo de salarios, o por dictamen de los tribunales del trabajo o los juzgados laborales. Los salarios mínimos también se pueden fijar dando fuerza de ley a las disposiciones pertinentes contenidas en los convenios colectivos.

Cuando se define un salario mínimo, es importante indicar de manera específica qué componentes del salario podrán contabilizarse a efectos de calcular la cuantía mínima, cuáles serán las condiciones bajo las cuales se admitirá un pago en especie y el valor máximo de esta parte del pago, cuál será la forma de cálculo del salario mínimo para los trabajadores remunerados a destajo (es decir, por unidad de obra realizada), y si la tasa mínima corresponde a una tarifa horaria o a una tarifa mensual.

En varios países, la legislación estipula que las tasas de pago a destajo no pueden ser inferiores al salario mínimo aplicable.

La existencia de un salario mínimo por hora facilita el cumplimiento del principio de igualdad de trato entre los trabajadores a tiempo completo y los trabajadores a tiempo parcial, y proporciona información adicional tanto a

los trabajadores como a los empleadores. Los salarios mínimos por hora revisten especial interés para ciertas categorías de trabajadores que se encuentran en una situación de cobertura legal parcial, es decir, están amparados por la legislación sobre el salario mínimo, pero no lo están por las disposiciones relativas al tiempo de trabajo.

Tal es con frecuencia la situación de las trabajadoras y los trabajadores domésticos: el 56,6 por ciento del personal doméstico en todo el mundo está excluido de las disposiciones sobre limitación del tiempo de trabajo². Esto significa que no tienen ninguna protección frente a la imposición de horas de trabajo excesivas y tampoco ningún derecho al pago de las horas trabajadas en exceso de la semana de trabajo estándar establecida para los trabajadores que están amparados por la legislación.

2 OIT: *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection* (Ginebra, 2013). (Existe un resumen ejecutivo en español titulado «Los trabajadores domésticos en el mundo. Estadísticas mundiales y regionales, y alcance de la protección jurídica».)

Principales convenios de la OIT

Los salarios mínimos han sido un tema central del mandato de la OIT desde su creación en 1919. Basándose en el planteamiento según el cual «la paz universal y permanente solo puede basarse en la justicia social», la Constitución de la OIT de 1919 preconizó en su preámbulo una mejora urgente de las condiciones de trabajo, incluyendo «la garantía de un salario vital adecuado».

En 1944, en la Declaración de Filadelfia, la OIT se refirió a la importancia de garantizar «un salario mínimo vital para todos los que tengan empleo y necesiten esta clase de protección». Este postulado se reiteró años más tarde en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008.

El ámbito legal de aplicación de los salarios mínimos se amplió progresivamente a medida que se iba cobrando mayor conciencia de la necesidad de que todos los trabajadores disfrutaran del derecho a ser protegidos contra los salarios indebidamente bajos.

- En 1928, la OIT adoptó el Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26). En consonancia con los principios predominantes en esa época, el Convenio núm. 26 alentaba a los Estados Miembros a aplicar el salario mínimo a «los trabajadores empleados en industrias o partes de industria (especialmente en las industrias a domicilio) en las que no exista un régimen eficaz para la fijación de salarios, por medio de contratos colectivos u otro sistema,

y en las que los salarios sean excepcionalmente bajos». La agricultura quedó excluida del ámbito de aplicación del Convenio. Con 105 ratificaciones, el Convenio núm. 26 se mantiene hasta hoy entre los convenios de la OIT más ratificados. Este instrumento es complementado por la Recomendación núm. 30, que preconiza la participación de las mujeres en los organismos encargados de la fijación de salarios y la adopción de medidas eficaces para proteger a los empleadores respetuosos de la legislación frente a la posibilidad de una competencia desleal.

En la segunda mitad del siglo XX, la OIT participó en la extensión de la protección del salario mínimo a categorías de trabajadores que hasta entonces habían estado excluidas.

- En 1951, la OIT adoptó el Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura) (núm. 99). A finales de 2015, el Convenio núm. 99 había recibido 54 ratificaciones. Este instrumento está complementado por la Recomendación núm. 89.

- En 1946, en la OIT se negoció por primera vez el salario mínimo para la gente de mar, estableciéndose así una práctica que ha perdurado hasta nuestros días. El Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006, establece que los salarios de los marinos no deberían ser inferiores al importe determinado periódicamente por la Comisión Paritaria Marítima, que se reúne en la OIT.

Se considera que el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, (núm. 131), adoptado por la OIT en 1970, ofrece una protección más amplia que la protección prevista en el Convenio núm. 26 de la OIT³.

El objetivo de fijar un nivel general debajo del cual no se permite fijar los salarios refleja que todos los trabajadores – como una cuestión de derecho – deben recibir protección contra «remuneraciones indebidamente bajas».

El Convenio núm. 131 dispone que los Estados Miembros que lo ratifiquen deben establecer un sistema de salarios mínimos⁴ que:

- 1) prevea un ámbito de aplicación amplio y mantenga en un nivel mínimo las exclusiones admisibles;**
- 2) establezca un mecanismo para fijar y ajustar periódicamente los salarios mínimos;**
- 3) se base en el principio de la celebración exhaustiva de consultas con los interlocutores sociales y, en la medida en que sea posible, la participación directa de los interlocutores sociales, en igualdad de condiciones, junto con expertos que hayan demostrado representar los intereses del país, en el diseño y funcionamiento del sistema de salarios mínimos;**
- 4) fije niveles de salario mínimo que tengan en cuenta las necesidades de los trabajadores y sus familias, así como los factores económicos; y**
- 5) incluya medidas apropiadas para asegurar la aplicación efectiva de los salarios mínimos. En 2017, el Convenio núm. 131 había sido ratificado por 53 Estados Miembros, entre ellos se incluyen 12 países que lo ratificaron después del año 2000.**

Es importante subrayar que el Convenio núm. 131 no prescribe que se deba adoptar un único salario mínimo nacional. La Recomendación núm. 135, que acompaña al Convenio núm. 131, deja claro que es posible lograr una cobertura amplia «sea fijando un solo salario mínimo de aplicación general o estableciendo una serie de salarios mínimos aplicables a grupos particulares de trabajadores». Al no tratar de imponer un modelo único de salario mínimo para todos los Estados Miembros de la OIT, el Convenio núm. 131 reconoce la existencia de diferentes circunstancias nacionales y de diferentes niveles de desarrollo económico y social⁵.

3 OIT: *Sistemas de salarios mínimos, Estudio General de las memorias relativas al Convenio (núm. 131) y a la Recomendación (núm. 135) sobre la fijación de salarios mínimos, 1970*. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, párrafo 406. Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª reunión (Ginebra, 2014).

4 OIT: «Conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre la protección social (protección de los trabajadores)», *Actas Provisionales*, núm. 12-1, Conferencia Internacional del Trabajo, 104.ª reunión (Ginebra, 2015).

5 OIT: «Informe de la Comisión de Aplicación de Normas», *Actas Provisionales*, núm. 13, Primera parte, Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª reunión (Ginebra, 2014).

¿Cuántas tasas de salario mínimo debería haber?

En circunstancias específicas y en función de los objetivos de las políticas de cada país, se recomienda mantener los salarios mínimos en el grado de complejidad que sea indispensable, pero asegurando la mayor sencillez posible, y evitar toda diferenciación salarial entre grupos de trabajadores que no se base en razones objetivamente válidas, tales como los objetivos educativos y el nivel de experiencia profesional o de competencias laborales. Los sistemas de salarios mínimos también deberían dejar margen para determinar las remuneraciones mediante la negociación colectiva.

Optar por lo simple

En todo el mundo, los sistemas de salarios mínimos son diversos, y para su establecimiento y operación pueden adoptarse muchos enfoques en función de las necesidades y opciones de cada país. Los sistemas de salarios mínimos son diversos, y van desde los sistemas muy simples, utilizados para fijar una tasa única aplicable en todo un país, hasta los sistemas de gran complejidad utilizados para fijar muchas tasas diferentes en función del sector de actividad, la ocupación y/o la región geográfica, entre otros factores.

Los sistemas de salarios mínimos simples, o los complejos, no son en sí ni buenos ni malos. Los sistemas simples son más fáciles de operar, comunicar y hacer cumplir, pero ofrecen menos margen para tener en cuenta las circunstancias particulares de las diferentes regiones o sectores económicos dentro de un país. Los sistemas más complejos se pueden adaptar mejor a las circunstancias de los distintos sectores o regiones, pero requieren más capacidad institucional.

Cualquiera que sea el sistema establecido, la atención debería

centrarse en mantener el grado de complejidad en un nivel manejable, teniendo en cuenta la capacidad institucional del país, la calidad de las estadísticas sobre salarios y la capacidad de la administración del trabajo para hacer aplicar las normativas. Los sistemas que son demasiado complejos tienden a perder eficacia, y en algunos casos pueden interferir con la negociación colectiva entre los trabajadores y los empleadores.

Salarios mínimos de nivel reducido

En algunos países se fijan salarios mínimos más bajos para algunos grupos de trabajadores, como los jóvenes o las personas con discapacidad. También puede ocurrir que la aplicación de salarios mínimos diferentes por sector u ocupación resulte, de manera indirecta, del establecimiento de salarios mínimos más bajos para grupos de trabajadores con características particulares, como, por ejemplo, cuando las tasas salariales son más bajas en las ocupaciones o sectores en que predominan las mujeres o los trabajadores migrantes.



©Stefan Boness, Panos



©GMB Akash, Panos



©Justin Jin, Panos

Tales tasas más bajas generalmente se establecen con el fin de facilitar la entrada de ciertos grupos en el mercado de trabajo. La inquietud de quienes critican la aplicación de salarios inferiores al salario mínimo se refiere principalmente a que esta práctica puede ser discriminatoria para los grupos a quienes se les impone, cuya productividad no es sistemáticamente inferior a la de otros trabajadores. Esto puede explicar por qué en los últimos tiempos un número significativo de países han retirado las disposiciones que fijan salarios mínimos más bajos para los trabajadores jóvenes, o han restringido su alcance; en lugar de ello, varios países han establecido salarios mínimos reducidos para remunerar durante el período de prueba a los trabajadores recién contratados. Esto se puede hacer en lugar de aplicar tasas de salarios mínimos diferenciados para los trabajadores jóvenes, con el fin de tener en cuenta la posibilidad de que la productividad de los nuevos trabajadores (y no necesariamente de los trabajadores «jóvenes») en un determinado empleo sea inferior a la de los trabajadores experimentados. Otros países fijan salarios mínimos para los aprendices. En este caso, las personas contratadas como aprendices o en fase de capacitación solamente deberían recibir un salario mínimo diferenciado (inferior) cuando el período de aprendizaje discorra en horario de trabajo.

En algunos países es posible establecer tasas salariales más bajas para algunos trabajadores con discapacidad. Esto se hace generalmente con el fin de promover el empleo de los trabajadores con una productividad reducida. Pero el hecho de que un trabajador tenga una discapacidad no es en sí mismo suficiente para justificar el pago de un salario inferior al mínimo si su productividad para el trabajo no se reduce como consecuencia de dicha discapacidad. En Nueva Zelanda, por ejemplo, los empleadores pueden solicitar a un inspector del trabajo un permiso de exención si el trabajador y el empleador están de acuerdo en que hay una buena razón para pagar a un trabajador una cuantía inferior al salario mínimo. Los inspectores del trabajo emitirán la exención del pago del salario mínimo solo si están convencidos de que es razonable y apropiado hacerlo y de que la discapacidad de los trabajadores les impide realmente percibir el salario mínimo. En Francia, los trabajadores con discapacidad pueden notificar al empleador el grado de disminución de su productividad, con lo cual el empleador tiene derecho a obtener un subsidio salarial por parte del Estado.

¿Quién debería fijar los salarios mínimos?

Los salarios mínimos pueden fijarse de diferentes maneras, incluida la posibilidad de conferir fuerza de ley a las disposiciones de los convenios colectivos. Sin embargo, solo hay unos pocos países que se apoyan exclusivamente en la negociación colectiva para fijar los salarios mínimos.

Se trata de países donde los convenios colectivos se aplican a una gran parte de los trabajadores (recuadro 1).

Recuadro 1. Información sobre los salarios mínimos en los países nórdicos

Dinamarca y Suecia utilizan los convenios colectivos como único mecanismo de fijación de los salarios mínimos, mientras que Finlandia, Islandia y Noruega también han comenzado a aplicar mecanismos de ampliación de las normas con el fin de incluir a todos los trabajadores a nivel de sector. En todos estos países, los acuerdos en materia de salario mínimo suelen establecerse de forma diferenciada en función de la edad, de la ocupación o de la antigüedad. Los salarios por encima del salario mínimo son objeto de negociaciones suplementarias a nivel de empresa. En Dinamarca y Suecia, los convenios colectivos son vinculantes solo para las partes que los han suscrito. Este sistema rige para alrededor del 89 y el 84 por ciento de los trabajadores en Suecia y Dinamarca, respectivamente. En Noruega, a raíz de la ampliación de la Unión Europea en 2004, estas prácticas se complementaron con la ampliación del ámbito de aplicación de las tasas salariales negociadas colectivamente a los sectores que acogieron a muchos trabajadores migrantes que procedían de los nuevos Estados miembros. Por último, tanto en Finlandia como en Islandia, el ámbito de aplicación de los convenios colectivos es muy amplio, ya que abarca a alrededor del 90 por ciento de los trabajadores. Finlandia extiende ampliamente todos los convenios colectivos sectoriales cuya cobertura es superior al 50 por ciento de la fuerza de trabajo. En Islandia, los salarios negociados se aplican a todos los trabajadores que realizan trabajos de índole similar.

Fuentes: L. Eldring y K. Alsos: *European minimum wage: A Nordic outlook*, sección adaptada de las págs. 71-73 y 78 (FAFO, Noruega, 2012); OIT: *Tendencias de la cobertura de la negociación colectiva: ¿Estabilidad, erosión o declive?* Nota breve núm. 1, Serie Relaciones Laborales y Negociación Colectiva (Ginebra, 2016).

En la mayoría de los países, la cobertura de la negociación colectiva es insuficiente para asegurar a una amplia mayoría de trabajadores la protección

que aportan las normas mínimas. Por consiguiente, los gobiernos de muchos países han adoptado salarios mínimos



©Espen Rasumussen, Panos



© Robin Hammond, Panos



©Espen Rasumussen, Panos

legales⁶, además de los que se establecen por negociación en los convenios colectivos. En general, los convenios colectivos pueden servir para fijar salarios mínimos, a condición de que estos no sean inferiores a los niveles previstos en la legislación. Ello implica que cuando se fija un nuevo salario mínimo legal que supera el nivel básico negociado en algunos convenios colectivos, se tiene que aplicar el nuevo salario mínimo previsto por la ley a tales convenios.

El principio de plena consulta

Por lo que se refiere a los salarios mínimos legales, los gobiernos deberían hacer cuanto esté a su alcance para asegurar la utilización plena de las consultas y, en la medida de lo posible, la participación directa y en pie de igualdad de los interlocutores sociales en el establecimiento y funcionamiento de los sistemas de salarios mínimos.

La instauración de un proceso participativo de fijación del salario mínimo, que permite que este se fije en un nivel acordado por los representantes de los trabajadores y de los

⁶ Como suele ocurrir en la literatura económica, la expresión «salario mínimo legal» designa en esta Guía todas las remuneraciones establecidas mediante mecanismos de fijación de salarios mínimos distintos de la negociación de convenios colectivos. Pueden incluirse, por ejemplo, los salarios mínimos establecidos por decisión de una autoridad competente, de las comisiones o los consejos de salarios, o de los juzgados o tribunales de trabajo. Esto difiere de la definición jurídica más restrictiva del término «legal», que hace referencia a los resultados de un proceso legislativo.

empleadores, sirve generalmente para dar mayor legitimidad a la tasa mínima frente a los interlocutores sociales, lo que facilita también el cumplimiento.

En los sistemas legales, la forma más frecuente de asegurar el desarrollo efectivo de los procesos de consulta y participación de los interlocutores sociales consiste en encomendarlos a instituciones tales como las comisiones de salarios tripartitas, los consejos de salarios u otros organismos que tengan competencias generales en asuntos económicos y sociales. Sin embargo, también son posibles otras formas de consulta, como las comunicaciones escritas o la celebración por separado de consultas bilaterales especiales. Aunque la mayoría de las comisiones de salarios son solo consultivas, algunos países les han conferido atribuciones para adoptar decisiones en sustitución de las autoridades competentes, como se hace en la República de Corea.

Expertos independientes

Los expertos independientes, que representan el interés general de un país, y las oficinas nacionales de estadística también desempeñan una función esencial. Por regla general, habría que dedicar recursos suficientes a la recopilación de estadísticas sobre salarios y otros datos pertinentes, y las organizaciones de empleadores y de trabajadores deberían tener acceso con antelación a la información en que basarán la formulación de sus puntos de vista respectivos.

¿A quiénes se debería asegurar un salario mínimo?

En principio, los salarios mínimos deberían ofrecer una protección adecuada a todos los trabajadores que son parte en una relación de empleo, incluyendo las mujeres, los jóvenes y los trabajadores migrantes, independientemente de cuáles sean sus acuerdos contractuales. Las exclusiones deberían mantenerse en un mínimo, especialmente en relación con las categorías de trabajadores vulnerables.

Hasta ahora, los grupos más frecuentemente excluidos de los sistemas de salarios mínimos son los trabajadores agrícolas y los trabajadores domésticos. Otros grupos que suelen quedar excluidos son los trabajadores ocupados en empresas familiares o en pequeñas empresas, los aprendices y pasantes y los trabajadores con discapacidad. Las formas atípicas de empleo están recibiendo cada vez más atención, a la vez que en muchos países se están haciendo esfuerzos para extender progresivamente, en la legislación y en la práctica, la protección del salario mínimo a los trabajadores informales a través de procesos de transición a la economía formal.

Trabajadores domésticos

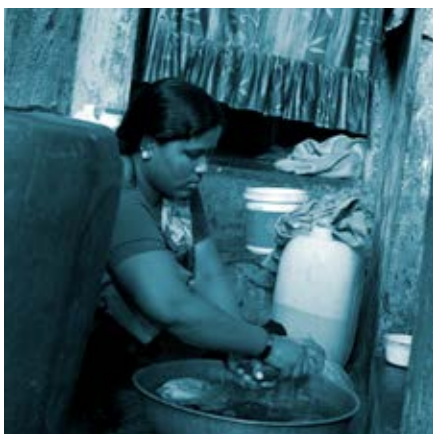
Las trabajadoras y los trabajadores domésticos se encuentran entre los grupos laborales peor remunerados y a menudo en el grupo con más informalidad dentro del conjunto de los trabajadores asalariados. Según estimaciones de la OIT, hay en el mundo 22,3 millones de trabajadores domésticos (42,5 por ciento del total) que todavía no tienen ningún tipo de protección contra los salarios indebidamente bajos y a los que

no se aplica ningún sistema de salarios mínimos⁷.

Los trabajadores domésticos deberían beneficiarse de una protección del salario mínimo equivalente a la que se ofrece a los demás trabajadores en general. El Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), establece expresamente en su artículo 11 que «todo Miembro deberá adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos se beneficien de un régimen de salario mínimo, allí donde ese régimen exista, y que la remuneración se establezca sin discriminación por motivo de sexo» Mediante el pago de un salario mínimo se reconoce la contribución fundamental de estos trabajadores, por lo que es un medio esencial para garantizar el cumplimiento del principio de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.

Varios países, entre ellos Sudáfrica, Brasil, Suiza y Estados Unidos, han adoptado medidas en circunstancias muy diferentes para ampliar la cobertura del salario mínimo a los trabajadores domésticos.

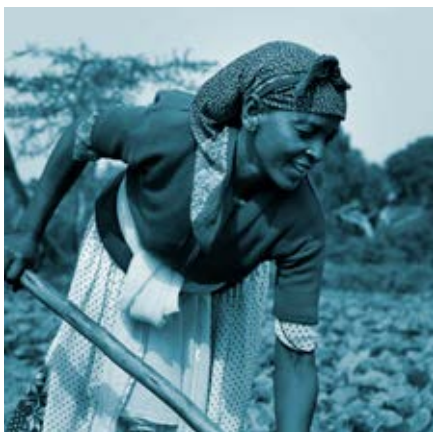
⁷ OIT: *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection*, op. cit., págs. 75-76.



©Atul Loke, Panos



© Piotr Malecki, Panos



©Abbie Trayler-Smith, Panos

En algunos de los países donde los trabajadores domésticos estaban excluidos de la protección del sistema único nacional de salario mínimo se ha optado por ampararlos mediante la extensión gradual del ámbito de aplicación de dicho salario mínimo, en condiciones de igualdad de trato. Este enfoque gradual abarca casos como el de Chile, donde el salario mínimo para los trabajadores domésticos se había fijado inicialmente por debajo del salario mínimo nacional en vigor, y su extensión ha consistido en incrementar el salario paulatinamente hasta igualar el nivel del mínimo nacional.

Siguiendo con el caso de los trabajadores domésticos, un salario mínimo efectivo para estos también debería considerar el tiempo total que dedican al trabajo, y el predominio de las modalidades de trabajo puertas adentro y puertas afuera. También se debería poner límites a los pagos en especie. Algunos países también han optado por fijar salarios mínimos por hora y también mínimos mensuales para garantizar una protección eficaz.

La versión integral de la *Guía sobre políticas en materia de salario mínimo* dedica todo un capítulo al salario mínimo para los trabajadores domésticos.

Trabajadores ocupados en formas atípicas de empleo

Las formas atípicas de empleo están recibiendo cada vez más atención. Entre ellas se incluyen «los contratos de duración determinada y otras formas de trabajo temporal, el trabajo temporal a través de agencia y otras modalidades contractuales

en las que intervienen múltiples partes, las relaciones de empleo encubiertas, el empleo autónomo dependiente y el trabajo a tiempo parcial»⁸.

Entre los trabajadores empleados con arreglo a estos diferentes tipos de acuerdos contractuales, varios grupos están clasificados como asalariados en virtud del sistema jurídico pertinente. Esto es válido especialmente para los trabajadores empleados en virtud de contratos de duración determinada, los trabajadores temporales contratados a través de agencias y los trabajadores a tiempo parcial, aunque en algunos países hay importantes excepciones que pueden aplicarse a estos trabajadores. Por tal motivo, deberían estar amparados por las leyes sobre salario mínimo, a menos que se apliquen excepciones explícitas.

Algunos países también han ampliado parcialmente la protección laboral a trabajadores que no se califican como asalariados en virtud de las disposiciones jurídicas vigentes. Las personas incluidas en esta categoría se conocen como «empleadas por cuenta propia y económicamente dependientes», si bien la definición varía de un país a otro. Las personas con empleo por cuenta propia económicamente dependiente no están cubiertas automáticamente por las

8 OIT: *Conclusiones de la Reunión de expertos sobre las formas atípicas de empleo*, documento GB.323/POL/3, Consejo de Administración, 323.ª reunión (Ginebra, 2015); OIT: *El empleo atípico en el mundo: Retos y perspectivas* (Ginebra, 2016).

normativas en materia de salario mínimo, pero esta protección puede no obstante aplicárseles. En el Reino Unido, por ejemplo, se introdujo la categoría «trabajadores», que abarca tanto a los «asalariados» como a otras personas que realizan trabajos o prestan servicios personalmente⁹, y la protección del trabajo se amplió parcialmente para incluirlas. En consecuencia, los «trabajadores» tienen derecho al salario mínimo nacional, incluso si no están clasificados como «asalariados» con arreglo a la legislación del Reino Unido.

Transición de la economía informal a la economía formal

En los países en desarrollo es frecuente que coexistan el empleo formal y el empleo informal. En algunos de estos países, las disposiciones legales relativas a los salarios mínimos no se aplican a algunos trabajadores ocupados en el empleo informal, por ejemplo cuando las empresas que emplean a menos de diez asalariados quedan excluidas de la legislación pertinente. En otros países, la situación es más ambigua. En el Pakistán, por ejemplo, aunque los trabajadores de las empresas del sector informal o que tienen empleos informales no están expresamente excluidos del ámbito de aplicación de la legislación sobre el salario mínimo o las relaciones

laborales, las partes interesadas han considerado tradicional y casi universalmente que la protección legal es aplicable solo a los trabajadores ocupados en empresas del sector formal.

De acuerdo con la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204), adoptada recientemente, los países deberían extender progresivamente, en la legislación y en la práctica, a todos los trabajadores de la economía informal la protección del salario mínimo a través del proceso de transición a la economía formal.

La Recomendación núm. 204 también preconiza una combinación de medidas de incentivos, de cumplimiento de las normativas y de control de su aplicación, como, por ejemplo, la mejora del acceso a los servicios para las empresas o al financiamiento como resultado de la transición, reduciendo los costos de cumplimiento para las micro y pequeñas unidades económicas mediante la introducción de sistemas simplificados de cálculo y de pago de impuestos y contribuciones, así como gracias a la extensión de la cobertura de la inspección del trabajo en la economía informal.

El sector público

Los empleados del sector público son a menudo excluidos, en su totalidad o en parte, del ámbito de aplicación de las

leyes laborales, y en particular de las disposiciones relativas a la fijación de los salarios mínimos. Sin embargo, esto no significa que estén al margen de la aplicación de los salarios mínimos, ya que pueden estar comprendidos en el ámbito de las leyes o disposiciones administrativas que incluyen escalas de pago. En general, las escalas salariales más bajas deberían ajustarse en niveles no inferiores al salario mínimo.

⁹ Véase la Ley sobre derechos en el empleo del Reino Unido, 1996, artículo 230 (3).

Fijación y ajuste de los niveles de salario mínimo

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

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

Entre los elementos que deben tenerse en cuenta para determinar el nivel de los salarios mínimos deberían incluirse, en la medida en que sea posible y apropiado, de acuerdo con la práctica y las condiciones nacionales, los siguientes:

- a) las necesidades de los trabajadores y de sus familias, habida cuenta del nivel general de salarios en el país, del costo de vida, de las prestaciones de seguridad social y del nivel de vida relativo de otros grupos sociales;
- b) los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo.

Se entiende que estos criterios no son exhaustivos.

Si bien los factores económicos pueden limitar los aumentos del salario mínimo, en otros casos pueden proporcionar una

oportunidad para aumentar el salario mínimo por encima del nivel indispensable para satisfacer las necesidades mínimas de supervivencia de los trabajadores y sus familias.

Ajustes a intervalos regulares

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

Los gobiernos y los interlocutores sociales pueden, en principio, ponerse de acuerdo para revisar el salario mínimo cada vez que lo consideren necesario. Sin embargo, en ausencia de una periodicidad preestablecida, tanto los trabajadores como los empleadores se verán afectados por una cierta incertidumbre. Se ha podido observar que en países donde no hay una periodicidad preestablecida para su ajuste, el salario mínimo suele permanecer sin ajustar durante largos períodos seguido de ajustes sustanciales

y repentinos en el tiempo. Esto no solo debilita la relevancia del salario mínimo, sino que crea situaciones de dificultad para las empresas que necesariamente tienen que absorber el incremento del coste laboral.

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

Diálogo social basado en datos

La adopción de un enfoque basado en datos fácticos implica que se disponga de criterios claros para encauzar las discusiones sobre el nivel del salario mínimo, así como de indicadores estadísticos fiables que sustenten adecuadamente los argumentos de los gobiernos y de los interlocutores sociales en el marco de sus deliberaciones. Cuando los gobiernos y los interlocutores sociales están de acuerdo sobre los criterios básicos que se proponen utilizar para ajustar el salario mínimo, la negociación de los aspectos detallados puede llevarse a cabo dentro de un marco común. La disponibilidad de datos también permite que los efectos de la tasa salarial mínima sean observados cuidadosamente al transcurrir el tiempo.

Entre los indicadores estadísticos comúnmente utilizados se incluyen los siguientes:

- ***Necesidades de los trabajadores y sus familias***

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

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

Sin embargo, es posible hacer estimaciones de las necesidades de los trabajadores y sus familias a partir de la estimación del costo medio de un estilo de vida básico pero decente para un trabajador y su familia, lo cual se logra adicionando los gastos de alimentación, vivienda y por otros conceptos esenciales, como la salud, la educación de los niños y la participación en

la vida social de la comunidad. Tal es el enfoque que suele adoptarse para estimar los umbrales de un «salario vital» (*living wage*). Alternativamente, las necesidades relativas pueden definirse como proporción (a veces, el 60 por ciento) de los ingresos medios de los hogares.

- ***El aumento de los precios y del costo de la vida***

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

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

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

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

- **Factores económicos y la productividad del trabajo**

Al fijar la cuantía del salario mínimo, los legisladores y otros responsables de las políticas deberían tener en cuenta los factores económicos. Al establecer y ajustar los salarios mínimos, los responsables de las políticas se refieren con frecuencia a la productividad del trabajo, indicador que proporciona información contextual sobre el valor de mercado de lo que produce un trabajador promedio en un país dado, en un contexto determinado por los niveles de capital y tecnología disponibles en ese país¹⁰. Cuando los ajustes regulares se efectúan teniendo en cuenta la productividad del trabajo,

se contribuye a asegurar que los trabajadores reciban una parte de los frutos del progreso.

La productividad media del trabajo en un país se mide generalmente calculando el PIB por trabajador, o el PIB por hora trabajada. Los datos sobre la productividad a nivel de sector también son útiles cuando los salarios mínimos se fijan en diferentes niveles, sectores o industrias. Dicho esto, en algunos sectores la medición de la productividad del trabajo es problemática. Por ejemplo, la cuantificación del valor añadido en el sector de la educación o en el trabajo doméstico plantea dificultades considerables¹¹.

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

- **Posibles efectos sobre los costos laborales y el empleo**

Otro indicador estadístico que debe considerarse es la proporción de trabajadores a

los que, con toda probabilidad, afectará la introducción de un salario mínimo o el aumento (reajuste) del salario mínimo vigente. Este indicador refleja el impacto que el salario mínimo tendrá probablemente en la estructura global de los salarios y en la masa salarial.

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

Cabe prever que si el salario mínimo se fija a un nivel demasiado alto o se incrementa el nivel existente a un nivel también demasiado alto, el cambio pueda causar un gran impacto en los costos laborales de las empresas. Esta situación podría agravar la inflación de precios y/o reducir el nivel del empleo. Por ello resulta esencial realizar un seguimiento y evaluar los efectos de los salarios mínimos en el empleo. Durante mucho tiempo, los efectos en el empleo han estado en el centro de las investigaciones sobre el salario mínimo, suscitando intensos debates sobre si y cómo los salarios mínimos inciden en los puestos de trabajo, en el número

10 OCDE: *Measuring productivity. OECD manual: Measurement of aggregate and industry-level productivity growth* (París, 2001).

11 A. Atkinson: *The Atkinson Review: Final report. Measurement of government output and productivity and the national accounts* (Palgrave Macmillan, Nueva York, 2005).

de trabajadores asalariados y en el número de horas trabajadas. Como han señalado Belman y Wolfson, los argumentos a favor del salario mínimo se apoyan en las mejoras que este aporta a la vida de los grupos más vulnerables en el mercado laboral. Pero cuando la aplicación de un salario mínimo conduce a la pérdida del empleo de muchas de esas mismas personas, surgen serias dudas con respecto a sus beneficios y costos relativos¹².

- **El ratio entre el salario mínimo y la mediana del salario**

Un indicador estadístico útil y ampliamente utilizado es el ratio entre el salario mínimo y la media o la mediana del salario.

12 D. Belman y P. Wolfson: *What does the minimum wage do?*, pág. 21. W.E. Upjohn Institute for Employment Research (Kalamazoo, Michigan, 2014).

Dado que los salarios medios (promedio) se ven afectados por los valores extremos, la mediana de los salarios (también llamada «mediana salarial»)¹³ constituye un mejor punto de referencia, especialmente en los países con una alta desigualdad salarial.

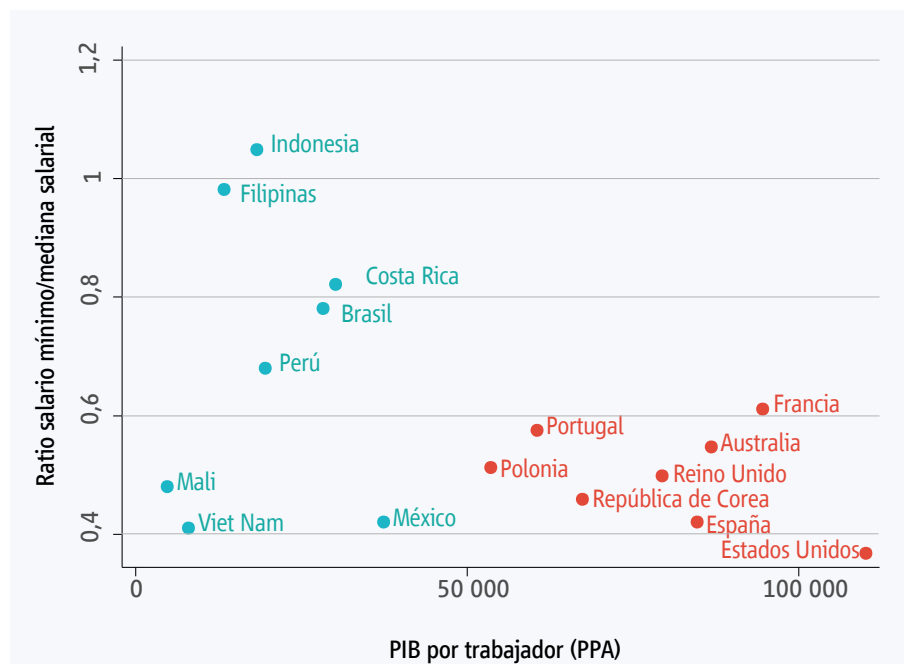
El gráfico 1 muestra que, en las economías desarrolladas, el salario mínimo oscila por lo general entre el 40 y el 60 por ciento de la mediana del salario. En los países en desarrollo, el ratio entre los salarios mínimos y la mediana de los salarios es con frecuencia más alto. Esto podría obedecer a

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

que en los países en desarrollo el trabajador en la mediana salarial suele percibir una remuneración relativamente baja. Por lo tanto, las consideraciones relacionadas con las necesidades de los trabajadores y sus familias conducen a veces a calcular ratios con respecto al salario mínimo más altos que en los países desarrollados. También hay que señalar que estos ratios pueden ser engañosos cuando se interpretan demasiado literalmente. En las economías en desarrollo, donde los trabajadores asalariados representan una proporción menor del empleo total, dado que la economía informal es generalmente más grande, puede haber una desconexión entre el salario medio (más alto) de los trabajadores que están en principio protegidos legalmente por el salario mínimo y el salario medio (más bajo) de todos los trabajadores considerados conjuntamente. Por lo tanto, una interpretación demasiado literal de este estadístico puede llevar a conclusiones engañosas.

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

Gráfico 1. Relación entre el salario mínimo y la mediana de los salarios, y productividad del trabajo (países seleccionados)



Fuentes: OCDE: «Earnings: Minimum wages relative to median wages», OECD Employment and Labour Market Statistics (base de datos de la OCDE, 2015); U. Rani, P. Belser, M. Oelz, y S. Ranjbar: «Cumplimiento y cobertura del salario mínimo en países en desarrollo», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 132, núm. 3-4, págs. 425-457 (Ginebra, 2013).

Cómo utilizar las cifras

El objetivo de los indicadores estadísticos no es, por supuesto, sustituir el diálogo social o la negociación, sino más bien facilitar un diálogo social bien fundamentado. ¿Cómo se deberían utilizar estas cifras para determinar un nivel de salario mínimo final?

En primer lugar, los indicadores pueden clasificarse de menor a mayor. Por ejemplo, es probable que haya varios valores de salario mínimo establecidos sobre la base de las necesidades de los trabajadores y sus familias, que se podrían poner en un ranquin.

También se podrían ordenar cada uno de los valores de los demás indicadores relativos a los factores económicos y crear un rango de valores de salario mínimo para cada indicador. Una vez que se superponen los rangos para todos los indicadores (combinados), el resultado es una gama general de cifras con las cuales los interlocutores sociales pueden negociar.

Sin embargo, los indicadores también podrían ser examinados individualmente, y las partes en el proceso de negociación podrían decidir qué importancia atribuir a cada indicador. Por ejemplo, algunos países pueden dar más peso a las necesidades que se deben satisfacer para el sustento de un trabajador y su familia, mientras que otros pueden dar más peso a las tendencias de la productividad.

Cuando se utilicen fórmulas matemáticas para ajustar periódicamente las tasas de

salario mínimo, su uso debería ser objeto de consultas con los interlocutores sociales y no debería servir para sustituir el diálogo social.

Tener una estrategia para el mediano plazo

En los ajustes periódicos se observa una tendencia a concentrarse en los indicadores de corto y mediano plazo. Habitualmente, en los ajustes del salario mínimo se va a dar mucho peso a un conjunto limitado de factores, como la inflación de los precios o el crecimiento económico. Si bien este enfoque es natural, las autoridades encargadas de la fijación de los salarios mínimos también deberían tener en cuenta la perspectiva a más largo plazo. Por lo tanto, las autoridades de fijación del salario mínimo deberían encargar de vez en cuando la preparación de informes que describan detalladamente el impacto del salario mínimo.

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

económica más amplia, en la que los cambios estructurales tengan una influencia en los factores económicos y los salarios.

Muchos países constatan la brecha existente entre las necesidades legítimas de los trabajadores y sus familias, por una parte, y lo que la economía es capaz de financiar en términos de salario mínimo¹⁴. De hecho, no será posible colmar esta brecha mediante un solo ajuste del salario mínimo, al menos no sin provocar efectos adversos para la economía y el empleo. Ello sugiere que debería fijarse un objetivo a mediano y largo plazo para esta política, es decir, habría que eliminar esta brecha gradualmente en cada ajuste sucesivo.

14 Al respecto, véase el enfoque de la OIT sobre el desarrollo de empresas sostenibles en http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_185282/lang--es/index.htm.

Seguimiento de los efectos de los salarios mínimos

El seguimiento de los efectos del salario mínimo es un elemento clave de todo sistema basado en datos fácticos. Los resultados de estudios de evaluación de impacto ejecutados con el suficiente rigor deberían comunicarse a los gobiernos y a los interlocutores sociales, y servir como información de referencia para las operaciones de ajuste futuras o los cambios que se introduzcan en el sistema.

Los gobiernos y los interlocutores sociales deberían tener acceso a los estudios sobre los efectos de los salarios mínimos en variables tales como los salarios en general, el empleo, la actividad económica informal, las horas de trabajo, las diferencias salariales en función del género, la desigualdad del ingreso o la pobreza. En los estudios también se deberían observar los efectos sobre los precios y sobre los diferentes elementos de la demanda agregada, con inclusión del consumo de los hogares, la inversión o la competitividad de las exportaciones. Se deberían aplicar metodologías distintas y fiables que permitan asegurar que las conclusiones no estén distorsionadas por sesgos en su selección¹⁵.

Los datos utilizados para este propósito deberían ser oportunos y exhaustivos y estar desglosados por sexo. Con el fin de evaluar la incidencia del salario mínimo, o de simular los efectos que un aumento

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

Es cierto que hay críticas con respecto a las encuestas de hogares, como también las hay con respecto a las encuestas de la fuerza de trabajo, ya que en ambos casos son propensas a errores de medición que influyen en particular en las respuestas dadas por los encuestados en relación a ingresos, salarios y horas de trabajo. Otros estudios, como las encuestas de establecimientos, pueden complementar los análisis que se realicen utilizando las encuestas sobre la fuerza de trabajo. Sin embargo, es importante tener en cuenta a los grupos que, con frecuencia, son excluidos de las

15 D. Belman y P. Wolfson: *What does the minimum wage do in developing countries? A review of studies and methodologies*, Conditions of Work and Employment Series No. 62 (OIT, Ginebra, 2016). Disponible en http://www.ilo.org/travail/whatwedo/publications/WCMS_463192/lang--en/index.htm.



© Chris Stowers, Panos



©Mikkel Ostergaard, Panos



©Christian Als, Panos

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

Efectos en los salarios y en el empleo

El seguimiento de los efectos del salario mínimo tendría que tener como objetivo detectar posibles efectos positivos y negativos de tal política salarial.

Si son eficaces, los salarios mínimos deberían impulsar el aumento de los salarios de algunos grupos de trabajadores. En los casos en que las mujeres están sobrerrepresentadas en los segmentos de trabajadores que ganan salarios bajos, el salario mínimo también debería contribuir a reducir la brecha salarial de género. Con todo, el efecto general de los salarios depende del nivel y el ámbito de la cobertura legal del salario mínimo, del grado de cumplimiento y de los «efectos derrame» sobre los salarios de los trabajadores que son pagados por encima del mínimo. Los efectos derrame ocurren cuando, como consecuencia de la aplicación de un salario mínimo más alto, los trabajadores con más antigüedad o profesionalmente más capacitados también exigen salarios más altos, ya sea en el marco de la negociación colectiva o individual. También pueden producirse debido a

que los cambios en el salario mínimo tienen a veces efectos de gran alcance sobre la remuneración en el sector público.

Más controvertido es el debate sobre los efectos en el empleo, que varían entre los distintos países y según los diversos estudios. Un análisis reciente del Banco Mundial llega a la conclusión de que, aun cuando el rango de las estimaciones en las obras especializadas varía considerablemente, son cada vez más numerosos los autores que consideran que los efectos de los salarios mínimos en el empleo suelen ser reducidos o incluso insignificantes (y, en algunos casos, positivos)¹⁶. En cualquier caso, las diferencias entre los resultados según los países y los estudios destacan la importancia que tienen los programas específicos de monitorización por país para el seguimiento de los efectos de los salarios mínimos en el empleo, y particularmente en los trabajadores vulnerables.

En los últimos años, la OIT ha trabajado con varios Estados Miembros para evaluar el impacto de los salarios mínimos, como México y Cabo Verde, que introdujo un salario mínimo nacional por primera vez en enero de 2014.

16 A. Kuddo, D. Robalino y M. Weber: *Balancing regulations to promote jobs: From employment contracts to unemployment benefits* (Grupo del Banco Mundial, Washington, DC, 2015).

¿Cómo hacer cumplir el salario mínimo?

El nivel elevado de la tasa de incumplimiento tiene consecuencias negativas no solo para los trabajadores y sus familias, cuyos derechos no son respetados, sino también para los empleadores que acatan las normativas, ya que las empresas que no las cumplen consiguen una ventaja de costos indebida.

En cada país se observan diferencias significativas en las tasas de incumplimiento entre los diferentes grupos de la población. El incumplimiento está más extendido en las zonas rurales que en las urbanas, y en la economía informal más que en la economía formal. Además, las mujeres suelen tener más probabilidades de ser mal pagadas que los hombres, situación en la que también se encuentran los grupos étnicos o sociales desfavorecidos. Del mismo modo, observamos diferencias en el incumplimiento en los diferentes sectores e industrias; el incumplimiento tiende a ser mayor entre las empresas más pequeñas que entre las grandes empresas.

Con el fin de diseñar, poner en funcionamiento y aplicar estrategias y medidas eficaces para el cumplimiento y la ejecución de las normativas, es importante analizar el alcance y las modalidades del problema del incumplimiento con el máximo nivel de detalle que permitan los datos disponibles.

Medidas prácticas

Se puede fomentar el cumplimiento mediante la aplicación de una serie de medidas:

Campañas de información y sensibilización. En la República Unida de Tanzania se mostró que los trabajadores que conocían sus derechos y atribuciones legales también tenían más probabilidades de recibir un salario acorde con tales derechos¹⁷. En Costa Rica se llevó a cabo en 2010 la Campaña Nacional de Salarios Mínimos, centrada en la sensibilización, el empoderamiento y la promoción de la presentación de quejas. Un aspecto central de la campaña fue la información acerca del nuevo servicio de asistencia telefónica que permite que los trabajadores presenten quejas sobre el incumplimiento de los salarios de manera simplificada y anónima. Las actividades de sensibilización y las estrategias de difusión de información emprendidas y aplicadas por los gobiernos y los interlocutores sociales pueden apoyarse en una variedad de medios, como la divulgación a través de Internet, de la televisión y de la radio.

17 S. Lee y D. McCann: «The impact of labour regulations: Measuring the effectiveness of legal norms in a developing country», en S. Lee y D. McCann (coordinadores de la publicación): *Regulating for decent work. New directions in labour market regulation*, págs. 291-312 (OIT, Ginebra, 2011).



© Eduardo Martino, Panos



©Kris Pannecoucke, Panos



©Justin Jin, Panos

Actividades de formación para los representantes de los empleadores y de los trabajadores.

La instauración de un proceso participativo de fijación del salario mínimo, que permite que este se fije en un nivel acordado por los representantes de los trabajadores y de los empleadores, sirve generalmente para dar mayor legitimidad a la tasa mínima frente a los interlocutores sociales, lo que facilita también el cumplimiento. Además de participar en el diseño de las tasas salariales, las organizaciones de trabajadores y de empleadores pueden difundir información sobre el salario mínimo a sus miembros y proporcionar asesoramiento y apoyo al respecto. Las actividades de formación para los representantes de los empleadores y de los trabajadores pueden contribuir a asegurar que los casos de incumplimiento no se produzcan por desconocimiento o incompreensión.

Medidas de empoderamiento que capaciten a los trabajadores para reclamar sus derechos a través de quejas individuales y diversas acciones colectivas.

En Filipinas, la legislación establece que los representantes de los sindicatos u otros actores que representen los intereses de los trabajadores deberían acompañar sistemáticamente a los inspectores del trabajo durante todas sus visitas de control. En otros países, las organizaciones de trabajadores, actuando en nombre de los trabajadores afectados, pueden interponer ante los tribunales las demandas por salarios impagos.

Medidas para impulsar la transición de la economía informal a la economía formal.

De acuerdo con la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204), adoptada recientemente, los países también deberían extender progresivamente las protecciones del salario mínimo, en la legislación y en la práctica, a todos los trabajadores de la economía informal mediante un proceso de transición a la economía formal. La difusión de la información puede mejorar el cumplimiento, incluso en la economía informal, donde una norma ampliamente conocida (como un salario mínimo) puede servir de guía para la fijación del nivel de los salarios y modificar las expectativas y el comportamiento de los trabajadores y los empleadores en lo que se ha denominado «efecto faro».

Realización de inspecciones del trabajo focalizadas.

El control del cumplimiento de las disposiciones sobre salarios mínimos queda comprendido en el ámbito de acción y las responsabilidades de las inspecciones de trabajo. Por regla general, los inspectores del trabajo intervienen cuando se reciben quejas en lugar de hacerlo en la fecha de las inspecciones programadas. Para evitar el predominio de las estrategias totalmente reactivas y basadas en las quejas, en las estrategias proactivas se podrían incluir campañas de sensibilización y se podrían analizar los niveles de cumplimiento tomando como referencia las estadísticas del trabajo.

Aplicación de sanciones disuasorias para evitar el incumplimiento.

Se estimula el cumplimiento cuando los empleadores consideran que tienen probabilidades de ser objeto de inspecciones y de verse expuestos a sanciones. Para ser eficaz, un sistema de sanciones debería incluir penalizaciones que sean lo suficientemente elevadas como para tener un efecto disuasorio. La duración de los procedimientos requeridos para imponer sanciones también influye en el grado en que las sanciones actúan como elemento disuasorio. Las sanciones inmediatas tienen un mayor efecto disuasorio que los procedimientos más largos, sobre todo si sus resultados son inciertos. En algunos países, los organismos de la administración del trabajo están habilitados para imponer multas a los empleadores en caso de infracción de las disposiciones sobre salarios mínimos aplicando un procedimiento administrativo de vía rápida.

Recuperación de los salarios adeudados y protección contra la victimización.

Permitir que los trabajadores puedan ejercer su derecho a recibir sus salarios retrasados y reclamar las cuantías impagadas forma parte integrante del cumplimiento obligatorio del salario mínimo. En un gran número de países, los trabajadores pueden recurrir a los tribunales o a las autoridades administrativas para ejercer este derecho. Sin embargo, la obligación impuesta a los trabajadores de interponer recursos ante los tribunales judiciales para poder obtener las remuneraciones que se les

adeudan suele conllevar muchas complicaciones y puede implicar procesos largos y costosos. Por esta razón, varios países han simplificado sus procedimientos administrativos. Algunos han dado poder a los inspectores del trabajo para ordenar directamente el pago de los salarios atrasados.

Aplicación de prácticas de monitoreo y compra responsable por las cadenas mundiales de suministro.

Si bien es cierto que los salarios y las condiciones de trabajo de numerosos trabajadores ocupados en las cadenas mundiales de suministro son a veces mejores que los ofrecidos en las empresas que abastecen el mercado interno (sobre todo en la economía informal), la persistencia de los bajos salarios y las jornadas laborales excesivas siguen siendo motivo de preocupación¹⁸. La disminución de los precios pagados a los proveedores ha contribuido a frenar o incluso, en algunos casos, a provocar la caída de los salarios, de tal manera que los proveedores han tenido dificultades para pagar salarios más altos y, a veces, a cumplir con los salarios mínimos¹⁹. Por lo tanto, el cumplimiento de los salarios mínimos también requiere que

se apliquen prácticas de compra responsable.

Programas públicos de empleo que apliquen salarios mínimos.

Un efecto positivo de los programas públicos de empleo que cumplen el salario mínimo legal consiste en que fomentan el cumplimiento también en el sector privado. Esto sucede porque los empleadores privados que pagan menos del salario mínimo corren el riesgo de perder empleados, ya que estos prefieren trabajar en los programas de obras públicas o de garantía del empleo. Se mejora así la capacidad de los trabajadores para negociar los salarios. Además, los programas públicos de empleo pueden crear conciencia entre los trabajadores sobre sus derechos básicos. Al actuar como el «empleador de última instancia», el gobierno puede fomentar así el cumplimiento en el sector privado.

Por último, el grado de incumplimiento también puede variar en función del diseño de las políticas de salario mínimo y del número de tasas salariales en vigor, y también en función de la eficacia de todo el proceso de diseño e implementación de dichas políticas, comenzando incluso desde la etapa inicial de fijación de una estructura y un nivel adecuados, en plena consulta con las organizaciones de los empleadores y de los trabajadores.

18 D. Miller y K. Hohenegger: *Redistributing value added towards labour in apparel supply chains: Tackling low wages through purchasing practices*, Conditions of Work and Employment Series No. 83 (OIT, Ginebra, 2016).

19 M. Starmann: *Purchasing practices and low wages in global supply chains: Empirical cases from the garment industry*, Conditions of Work and Employment Series No. 86 (OIT, Ginebra, de próxima publicación).

Los salarios mínimos en un grupo de países seleccionados

ESTADOS UNIDOS

El salario mínimo federal (7,25 dólares por hora en 2017) se completa con un salario mínimo a nivel estatal establecido en niveles superiores al federal. Los trabajadores domésticos fueron excluidos inicialmente, pero ahora están incluidos en el salario mínimo federal.

REINO UNIDO

El salario mínimo se introdujo por ley en todo el país en 1999 (7,50 libras por hora en 2017), con tasas más bajas para los trabajadores menores de 25 años y los aprendices. La tasa que se aplica (y que suele cambiar anualmente) es una recomendación de la Comisión de Salarios Bajos (Low Pay Commission) en base a un estudio minucioso que se realiza anualmente y que permite un seguimiento del impacto del salario mínimo en varios ámbitos.

MÉXICO

El salario mínimo nacional (80,04 pesos por día trabajado en 2017) se estableció como salario único para todos los Estados Federales a partir de enero de 2016. Anterior a esta fecha, el país contaba con tres zonas de salarios mínimos que diferenciaban zonas geográficas del país según el desarrollo económico de las municipalidades.

FRANCIA

El salario mínimo nacional llamado SMIC (fijado en 9,76 euros por hora en 2017) se ajusta cada año, teniendo en cuenta la inflación considerando el precio de los bienes que más afectan al 20 por ciento de los hogares más pobres y considerando la evolución general de los salarios de los trabajadores manuales y empleados en ocupaciones administrativas básicas.

COSTA RICA

En 1987, el decreto sobre los salarios incluyó 520 salarios mínimos específicos. Poco a poco el sistema se ha ido simplificando, y hoy en día el número de tasas se ha reducido a 23, incluyendo una tasa aplicable a los trabajadores no cualificados que no estén cubiertos por otra tasa específica.

CABO VERDE

Introdujo un salario mínimo nacional por primera vez en su historia en enero del 2014, fijando la tasa en 11 000 escudos al mes.

BRASIL

El salario mínimo nacional (937 reales al mes en 2017) se completa con un salario mínimo a nivel estatal establecido en los niveles superiores. En los últimos años, los ajustes del salario mínimo se determinaron mediante una fórmula que incluye el crecimiento de la inflación pasada y el PIB.

FINLANDIA

Los salarios mínimos están fijados por los convenios colectivos. La cobertura está muy extendida, con alrededor del 90 por ciento de los asalariados; en Finlandia se extiende a todos los asalariados de un mismo sector los convenios colectivos que tienen una cobertura sectorial superior al 50 por ciento.

ALEMANIA

Un salario mínimo nacional se adoptó por primera vez en 2015 (cuando se fijó en 8,50 euros por hora, elevándose a 8,84 euros en 2017) y complementa los salarios acordados colectivamente: estos últimos cubren aproximadamente al 60 por ciento de los trabajadores.

FEDERACIÓN DE RUSIA

El salario mínimo nacional (fijado en 7 800 rublos en 2017) es objeto de negociación entre el Gobierno y los interlocutores sociales en el comité tripartito de Rusia. Desde el año 2007 la tasa nacional se puede complementar con salarios mínimos regionales superiores al nacional.

REPÚBLICA DE COREA

El Consejo Tripartito sobre el salario mínimo tiene autoridad para tomar decisiones y determinar el nivel de salario mínimo nacional, siempre y cuando haya un acuerdo entre sus 27 miembros. A falta de acuerdo, el Gobierno toma la decisión.

CHINA

El país adoptó una política de salario mínimo descentralizado en 1994, la cual se reforzó en 2004. No existe un salario mínimo nacional. Es responsabilidad de los gobiernos provinciales establecer y ajustar el salario mínimo con base a los criterios establecidos por el Gobierno central.

INDIA

Hay más de 1 500 salarios mínimos establecidos en la India, principalmente a nivel estatal para ciertas profesiones e industrias (llamados «listas»). El Gobierno central fija un nivel nacional a modo indicativo pero no vinculante; en 2017 este era de 160 rupias por día.

MALASIA

El país adoptó un salario mínimo nacional en 2013 como parte de su nuevo modelo económico (New Economic Model). Este modelo tiene como objetivo convertir a Malasia en un país de altos ingresos en 2020. En 2016 el país ratificó el Convenio núm. 131 de la OIT.

SUDÁFRICA

Un sistema de salario mínimo sectorial se estableció después del fin del *apartheid* en 1997. Un salario mínimo nacional fijado en 20 rand por hora trabajada será introducido en 2018.

La reducción de la desigualdad y la promoción del trabajo decente para todas las mujeres y todos los hombres son objetivos fundamentales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada por las Naciones Unidas en 2015.

La puesta en práctica de sistemas de salarios mínimos bien diseñados y eficaces puede contribuir a la realización de estos objetivos. Por el contrario, si los salarios mínimos están mal diseñados, pueden poner en peligro el bienestar de los trabajadores, entorpecer la aplicación efectiva de estos sistemas salariales y fomentar las prácticas informales.

Basándose en las normas existentes de la OIT y en la diversidad de las prácticas internacionales, esta guía proporciona información sobre cuestiones clave de buenas prácticas y pone de relieve diferentes opciones que pueden adoptarse en función de las preferencias nacionales y las circunstancias de cada país.

La versión integral puede consultarse en www.ilo.org/minimumwage.

Oficina Internacional del Trabajo

Route des Morillons 4
CH – 1211 Ginebra 22
Suiza

Servicio de Mercados Laborales Inclusivos, Relaciones Laborales y Condiciones de Trabajo (INWORK)

Tel. +41 22 799 67 54
Fax +41 22 799 84 51

inwork@ilo.org
www.ilo.org/wages

