



QUINTO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Salarios mínimos: ¿agente catalizador
de diálogo social o herramienta
de política económica?**

Indice

	<i>Página</i>
Introducción	1
Salario mínimo y negociación colectiva.....	1
Salario mínimo y pobreza.....	3
Salario mínimo y desigualdad salarial.....	6
El salario mínimo, la inflación y los déficit públicos	7
El salario mínimo y el empleo.....	8
Conclusión y recomendaciones	11

Introducción

1. De entrada puede parecer tarea fácil definir el salario mínimo, como la remuneración única y mínima aplicable al conjunto de los asalariados para garantizar a estos últimos una protección mínima de sus ingresos laborales. Es lo que, además, dispone el artículo primero de los Convenios núms. 26 y 131. La realidad es sin embargo mucho más compleja, como bien lo demuestra la extraordinaria variedad de textos legislativos y prácticas aplicables en este ámbito. Conviene articular el proceso de fijación de los sueldos mínimos en dos etapas diferenciadas. La primera de ellas se refiere a los procedimientos de por sí, consistentes en determinar cuáles son los agentes implicados y su grado de participación en la decisión, cuáles son las categorías de trabajadores cubiertas, etc. La segunda etapa se refiere al contenido de la decisión, a saber, los criterios determinantes y las cuantías en que se fijan los salarios mínimos.
2. Los procedimientos abren todo un abanico de posibilidades en que se combinan hasta la saciedad el número de agentes implicados en la decisión y las características del trabajo y del asalariado (el tipo de actividad, el lugar en que ésta se realiza y la cualificación del trabajador). La cuestión fundamental y común a todos estos diversísimos procedimientos de fijación de salarios mínimos, a los que confiere coherencia, es la negociación colectiva, o para ser más exactos, la «opción» entre la intervención estatal y la negociación colectiva. Los procedimientos de fijación de salarios mínimos siempre funcionan con referencia a esta última, ya se trate de paliar su ausencia, de restringirla, de entablarla o de desarrollarla. Valga señalar además que el salario mínimo es muy a menudo el punto de arranque a partir del cual la negociación colectiva, una vez establecida, cubrirá los demás aspectos de las condiciones de empleo.
3. En lo relativo al contenido de la decisión, obedece a una serie de criterios que permite aplicar combinaciones múltiples y variables en función del país o de la época de que se trate. Ello se debe esencialmente a que cada uno de dichos criterios corresponde a objetivos distintos y variables en el tiempo y en el espacio. Así, pues, si el salario mínimo tiene por objeto garantizar un nivel de vida digno, se privilegiará el criterio del poder adquisitivo. En cambio, si la lucha contra la inflación es una prioridad en otro país o se convierte en un objetivo preferente en un mismo país pero en un período posterior, el criterio principal será la tasa de inflación. La diversidad gira pues nuevamente en torno a un polo común: el salario mínimo es un instrumento de política económica y social que puede permitir alcanzar objetivos varios, desde la redistribución de los ingresos hasta la competitividad de la economía. En cada país es objeto de una adaptación tan múltiple como las características y los modelos nacionales correspondientes, aunque a veces con alguna contradicción que otra.

Salario mínimo y negociación colectiva

4. La fijación de los salarios mínimos es fruto de un procedimiento continuo que se inicia con la correspondiente decisión gubernamental estatutaria y culmina con la negociación de los salarios mediante acuerdos paritarios. En la República Democrática Popular Lao y en Nigeria es el Gobierno quien fija el salario mínimo, mientras que en Grecia éste es consensuado por los propios interlocutores sociales. En Polonia, en cambio, lo fija una comisión tripartita. En la mayoría de los casos es sin embargo el Gobierno el que decide, en general tras celebrar consultas o negociaciones con las organizaciones sindicales y patronales.
5. Estos métodos también pueden aplicarse en combinación con múltiples fórmulas, que van desde la determinación de una tasa mínima única hasta la fijación de las retribuciones de

gran parte de la jerarquía de los salarios efectivamente abonados por las empresas. Y mientras, por ejemplo, en España se aplica una tasa única, en la India se cuentan hasta 1.230 tasas distintas. No existe pues un sistema universal.

6. En realidad, la fijación de los salarios mínimos siempre ha guardado una relación intrínseca con el grado de desarrollo de la negociación colectiva y con la función que desempeña el Estado en la política salarial. Además, el salario siempre ha sido el principal tema de preocupación de los asalariados. Cuando no ha habido una organización colectiva estructurada, las solicitudes de aumento salarial han desembocado la mayoría de las veces en conflictos y huelgas. Para paliar la ausencia de una negociación colectiva que hubiera permitido una solución pacífica de dichas desavenencias, los gobiernos se han visto a menudo obligados a intervenir directamente a fin de resolver los conflictos salariales. Con el tiempo, la negociación colectiva se ha ido estructurando de forma paulatina en algunos países, hasta poder encauzar los conflictos salariales. En otros, en cambio, el Estado ha seguido imponiéndose como figura dominante en la determinación de los salarios.
7. Nueva Zelandia fue así el primer país en instaurar, a finales del siglo XIX, un sistema moderno de reglamentación de los salarios mínimos con el objetivo primordial de evitar conflictos laborales. Mucho después, en 1957, la autoridad colonial presente en Uganda publicó un informe en el que recomendó aumentar el salario mínimo, que llevaba unos diez años congelado. Dicho incremento se debió a que la ausencia de un sistema adecuado de fijación de salarios hubiera podido entrañar trastornos y huelgas¹. También resulta harto significativo que en los países europeos la intervención estatal en materia de salarios mínimos se manifestara inicialmente, a principios del siglo pasado, para proteger a los trabajadores domésticos. Estos últimos, dada su dispersión y el tipo de relaciones laborales sumamente individualizadas a que estaban sometidos, tenían muchas dificultades en organizarse, aunque fuese mínimamente, para defender sus derechos por conducto de la negociación colectiva. Las demás categorías de trabajadores debían tener capacidad para organizarse a fin de proteger sus intereses en el marco de la negociación colectiva. Finalmente, y por idénticas razones, se constituyeron los consejos salariales británicos en los sectores donde se registraban bajas cotas de organización. En los demás sectores, en cambio, los interlocutores sociales fijaban los salarios a través de la negociación colectiva. Todo ello demuestra que los sistemas de salarios mínimos están estrechamente vinculados al potencial que encierra la negociación colectiva para asumir la determinación de los salarios. Así pues, la reglamentación y la intervención estatales, por una parte, y la negociación colectiva, por otra, son desde siempre intercambiables en la materia; todo depende del contexto.
8. Esta relación entre la fijación de los salarios mínimos, la intervención estatal y el desarrollo de la negociación colectiva persiste en los países que en fechas recientes optaron por instaurar dichos sistemas. El sistema vigente, por ejemplo, en Lesotho está controlado por el Gobierno, que determina los salarios de 21 profesiones manuales. A juzgar por el grado de detalle de las tasas fijadas ya no cabe hablar de un nuevo sistema de salarios mínimos, sino más bien de una reglamentación de las políticas de los salarios reales. Sin embargo, los sindicatos expresan hoy su descontento ante la rigidez de este mecanismo en el que se hace abstracción de la capacidad de pago de las empresas y de los sectores. Los sindicatos se sienten hoy lo bastante fuertes para sustituir este sistema por una auténtica negociación colectiva de ámbito sectorial. De confirmarse esta evolución, el salario mínimo habrá servido de catalizador para desarrollar la negociación colectiva. Ciertamente que, una vez establecidos, los procedimientos de negociación pueden permitir abordar una temática más variada que la de los salarios (el tiempo de trabajo, el entorno laboral, etc.).

¹ J. Weeks: «Wage policy and the colonial legacy: A comparative study», *The Journal of Modern African Studies* (Londres, 1971), 9, 3, págs. 361-387.

9. Del análisis que antecede puede extraerse una conclusión esencial: el salario mínimo es el tema que con mayor frecuencia en la historia ha impulsado el desarrollo de la negociación colectiva. Es un tema activador, aunque también encierra su séquito de problemas y contradicciones. A este respecto valga recordar que los sindicatos británicos se opusieron durante mucho tiempo a la instauración de un salario mínimo², tema este que suscita hoy un acalorado debate en el movimiento sindical alemán entre partidarios y detractores de la misma. Los oponentes esgrimen un argumento sumamente funcional: seguros de percibir un salario mínimo, los asalariados sentirán menos la necesidad de afiliarse a un sindicato para que éste defienda sus intereses. En realidad, el problema estriba en la definición del objetivo perseguido con el salario mínimo: ¿trátase de fijar un tope mínimo, o de reglamentar la totalidad del procedimiento de determinación de los salarios? La voluntad política y los esfuerzos de organización de los agentes interesados son unos factores que también guardan relación con este problema.
10. La experiencia demuestra que cuando el diálogo social se limita exclusivamente a la determinación del salario mínimo al nivel nacional, se ejerce en este ámbito una presión considerable que desemboca en la reivindicación de unos aumentos salariales que pueden antojarse excesivos. Ello se debe a que es éste el único ámbito en el que los sindicatos pueden ejercer ostensiblemente su actividad de defensa de los trabajadores. La determinación del salario mínimo se convierte pues en una tarea sumamente conflictiva. La adaptación de los niveles de negociación a los objetivos perseguidos permite atenuar la presión social ejercida en la fijación del salario mínimo. El hecho de sumar a la negociación de nivel nacional una negociación que tenga, por ejemplo, un ámbito sectorial o empresarial con miras a la determinación de unas cuantías salariales acordes con la coyuntura económica del sector o de la empresa considerada, así como con la situación del mercado de trabajo, permitiría ponderar con mayor acierto todas las posibilidades e inconvenientes, y conferir por tanto mayor objetividad y racionalidad al diálogo social.
11. No obstante, una vez establecido, el sistema estatutario de fijación de salarios mínimos puede desempeñar otras funciones que aquéllas propias de la negociación colectiva, principalmente en materia de política económica, ya se trate de empleo, inflación o redistribución de los ingresos. Dicho sistema cobra pues una nueva dimensión que permite explicar, que no justificar, por qué el Estado prefiere seguir controlándolo antes que dejarlo en manos de la negociación colectiva una vez entablada ésta. Esta cuestión es la que precisamente se examina a continuación.

Salario mínimo y pobreza

12. El principal objetivo del salario mínimo es proteger a los asalariados menos retribuidos a fin de garantizarles un nivel de vida digno. En esta protección anidan a la vez la virtud y la ambigüedad del salario mínimo. Este tiene, en efecto, la virtud de ser un instrumento de defensa de los asalariados más pobres, y encierra la ambigüedad de que a menudo se considera como el instrumento supremo de lucha contra la pobreza en general, función que sin embargo no puede desempeñar por sí solo.
13. Bien es verdad que, en principio, el salario mínimo se ha considerado siempre como un ingreso desvinculado del acto de producción, y como un crédito consustancial a la condición de asalariado. En este sentido, los primeros métodos de fijación del salario mínimo resultan explícitos. De lo que se trata no es de saber si una empresa tiene

² El TUC se prestó al concepto del salario mínimo en 1985, seguido por el Partido Laborista en 1986. Véase D. Metcalf: «The British National Minimum Wage» en *British Journal of Industrial Relations* (Londres, 1999), vol. 37, núm. 02, págs. 171-201.

capacidad de pago o si el asalariado tiene una productividad suficiente, sino principalmente de calcular la cuantía que para vivir necesita no sólo el trabajador, sino también toda su familia. En ningún momento se alude a la aportación productiva del trabajador a la empresa, pues lo único que cuenta es que éste debe subvenir a sus necesidades esenciales y a las de su familia. Ciertamente es que cuando el salario mínimo se introdujo en los países industrializados, ni siquiera se planteó la cuestión de la productividad del asalariado. Los salarios eran tan magros que, obviamente, no retribuían en su justa medida la aportación productiva del trabajador, fuera cual fuere ésta. Está claro que la situación ha cambiado en numerosos países. ¿Puede el salario mínimo constituir en la actualidad un instrumento de lucha contra la pobreza?

14. Este debate tuvo eco con la reciente aprobación, en el Reino Unido, de la legislación sobre el salario mínimo. Cuando se definió el mandato de la Comisión sobre los salarios bajos (Low pay Commission), encargada de elaborar el sistema, se eludió cuidadosamente toda referencia a unas condiciones de vida básicas y aceptables, es decir que se evitó convertir el salario mínimo en instrumento de lucha contra la pobreza. Sin entrar en los pormenores de los motivos presupuestarios subyacentes, se partió de la premisa de que la lucha contra la pobreza requería la utilización de otras herramientas, y de que el salario mínimo no era más que un elemento de todo el arsenal de medidas que habían de conformar toda política coherente de lucha contra la pobreza de los trabajadores³. Esta misma postura se adoptó en la Recomendación núm. 135. Es necesario, por ejemplo, evitar toda contradicción entre la cuantía del salario mínimo y el régimen de subsidios que permiten vivir a los más desprovistos, ya sean éstos asalariados o no tengan tal condición. Esta óptica es también la que también comparten muchos observadores que, antes que el salario mínimo, preconizan por ejemplo el impuesto negativo como medida básica de lucha contra la pobreza⁴.
15. También se suele reprochar al salario mínimo, en cuanto instrumento de lucha contra la pobreza, que cuando se aplica, si es que se aplica, sólo afecta a los asalariados siempre que lo sean en el sector formal. Esta exigencia supone una restricción particularmente grave en los países en desarrollo, aunque bien es verdad que demasiado a menudo se ha exagerado tal carácter. Conviene en efecto subrayar, por una parte, que la retribución percibida por un trabajador asalariado en el sector formal permite garantizar en parte la subsistencia de una familia amplia, sea cual fuere el grado de desarrollo del país de que se trate, y por otra parte que el salario mínimo tiene, en cuanto referencia, repercusiones en las retribuciones del sector informal. Se ha demostrado que un aumento del salario mínimo producía un incremento de los salarios abonados en el sector informal. Así, por ejemplo, sucedió en algunos países de América Latina con ingresos medios, como Argentina, Brasil, México, y Uruguay, donde el salario mínimo era relativamente bajo en los años noventa y representaba entre un 20 y un 25 por ciento de la media salarial. En dichos países, casi todos los trabajadores de la economía formal percibían salarios superiores al salario mínimo, mientras que muchos trabajadores del sector informal cobraban un importe *exactamente* igual a dicho salario. Muchos de ellos experimentaban un incremento salarial cada vez que se revalorizaba el salario mínimo, incluso durante las fases de inflación moderada⁵. Finalmente, el salario mínimo constituye también una poderosa palanca para aumentar el salario de las personas menos retribuidas. Por ejemplo, cuando en 1990 el salario mínimo se revalorizó en un 13 por ciento en los Estados Unidos, los trabajadores

³ W. Brown: «The operation of the Low pay Commission», *Employee relations* (Bradford, W. Yorks, 2002), 24, 6, págs. 595-605.

⁴ R. Burkhauser y A. Finegan: «The economics of minimum wage legislation revisited», *Cato Journal* (Washington D.C., 1993), vol. 13, núm. 1, págs. 123-129.

⁵ M. Neri, G. Gonzaga y J.M. Camargo: «Salário Mínimo, 'efeito-farol' e pobreza», *Revista de Economia Política* (São Paulo, 2001), vol. 21, núm. 2, págs. 78-90.

cuyo nivel salarial era inferior a la nueva tasa se beneficiaron de un aumento medio del 10 por ciento ⁶.

16. Tampoco se tiene bastante en cuenta que en muchos países algunas prestaciones sociales están vinculadas a la cuantía y a las variaciones del salario mínimo. Esta relación existe las más de las veces con las pensiones de jubilación y las prestaciones abonadas a los discapacitados, aunque es menos frecuente con las prestaciones de desempleo y por maternidad. En numerosos países de Africa del Norte y Occidental y de América Latina, la pensión mínima de jubilación de los derechohabientes representa una cuota fija del salario mínimo (entre un 60 y un 100 por ciento del mismo). En los Países Bajos el tope mínimo del subsidio de desempleo y de las prestaciones para discapacitados asciende a un 70 por ciento del salario mínimo.
17. Se atribuye pues al salario mínimo una función de tope mínimo social. Por ejemplo, el ajuste de las pensiones de jubilación coincidente con cada revalorización del salario mínimo debe garantizar en principio, en un sistema de esta índole, el mantenimiento del poder adquisitivo de los jubilados más pobres. Este ajuste también permite a la sociedad en su conjunto disfrutar de los progresos derivados del desarrollo económico y recoger los frutos del crecimiento cuando los ajustes del salario mínimo obedecen a ambos fenómenos.
18. Si bien el principio consistente en atribuir al salario mínimo una función clave es justo (se debe garantizar a los jubilados más frágiles el mantenimiento del poder adquisitivo de su pensión) y sencillo (un solo instrumento sostiene todo un componente del sistema de protección social), existe evidentemente el riesgo de que todo incremento del salario mínimo provoque un aumento masivo del coste de la seguridad social, lo cual restaría cierta flexibilidad a este salario. A este respecto resulta sumamente instructivo el ejemplo de Brasil, donde el salario mínimo aumentó en los años noventa en términos reales y fue revalorizado nuevamente por el Gobierno en mayo de 2004, a razón de un 8,33 por ciento, es decir, en una proporción superior a la tasa de inflación. Este cambio de política no satisfizo sin embargo a los sindicatos, pues estos aumentos recientes no bastarían para compensar el retraso que el salario mínimo había acumulado en términos de poder adquisitivo al cabo de varios años de incrementos inferiores al aumento del coste de la vida. El argumento maestro en que se escudó el Gobierno para no proceder a una revalorización masiva del salario mínimo fue el vínculo existente entre este último con numerosas prestaciones sociales. Dicha revalorización habría puesto en peligro el equilibrio del presupuesto público.
19. Cabe concluir pues que el salario mínimo coadyuva o puede coadyuvar a la lucha contra la pobreza. Desde este punto de vista, la estimación de las ganancias salariales de los trabajadores retribuidos con el salario mínimo debería ser uno de los criterios que permitan determinar si esta política ha sido un éxito o un fracaso, así como, por ejemplo, su impacto en el empleo. Para ello será sin embargo preciso insertar el salario mínimo en una política global y que los objetivos que se le atribuyan no sean demasiado numerosos y ambiciosos, ni contradictorios. Ahora bien, hoy día prevalece claramente la tendencia a atribuir al salario mínimo múltiples papeles, tanto en el ámbito económico como en el social. En este último, el salario mínimo se suele utilizar en efecto para combatir la desigualdad salarial y la discriminación.

⁶ D. Card y A. B. Krueger: *Myth and measurement. The new economics of the minimum wage* (Princeton, NJ, Princeton University Press, 1995).

Salario mínimo y desigualdad salarial

20. El salario mínimo puede utilizarse para fomentar la igualdad retributiva mediante una reducción de la jerarquía salarial. Si se apunta a este objetivo es principalmente para reducir la diferencia salarial media entre hombres y mujeres. A este respecto conviene formular dos consideraciones: el salario mínimo representa una cuantía retributiva básica idéntica para ambos sexos que tiene por efecto inmediato reducir la discriminación; por otra parte, el salario mínimo beneficia a los asalariados situados en la franja más baja de la escala salarial, en la cual figura, las más de las veces, una mayoría de mujeres.
21. Este ha sido el caso en el Reino Unido, donde un 70 por ciento de los beneficiarios de la instauración del salario mínimo, primero, y del ajuste de este último durante el período de 1999-2000, después, fueron mujeres. Al propio tiempo, la relación de la retribución por hora entre hombres y mujeres empleados durante la jornada completa aumentó de un 81 a un 82 por ciento; este aumento fue todavía más pronunciado en el caso de las mujeres empleadas a tiempo parcial, pues la relación pasó de un 81 a un 89 por ciento⁷.
22. Sin embargo, en América Latina se ha observado en general que el hecho de incrementar los salarios mínimos más elevados reduce las desigualdades salariales, pero no siempre la diferencia salarial entre hombres y mujeres. En efecto, las asalariadas no siempre están situadas en la franja más baja de la escala salarial⁸. Valga indicar a este respecto que, en unos pocos países, el gobierno procura limitar la diferencia salarial considerando el salario mínimo como un «parámetro numérico», es decir, como una unidad que permite determinar otros salarios. Así sucede en Argelia, donde la remuneración básica de algunos altos funcionarios públicos o determinadas categorías de funcionarios se fija multiplicando el salario mínimo, de manera que así se limitan en parte las diferencias salariales.
23. En cambio, el estancamiento del salario mínimo surtirá la mayoría de las veces un efecto inverso: acrecentar las desigualdades salariales. En Brasil, por ejemplo, la disminución del valor real del salario mínimo experimentada durante el período 1963-1979 vino acompañada por una disminución de la retribución de los trabajadores manuales con respecto a la de los empleados de oficina⁹. De modo análogo, en los Estados Unidos la disminución del salario mínimo experimentada entre 1970 y 1990 fue probablemente la que causó gran parte del aumento de la diferencia salarial entre los nativos y los inmigrantes¹⁰.

⁷ Low pay Commission: *The national minimum wage: Making and difference*, Third report of the Low pay Commission, vol. 1, CM 5075 (Londres, 2001); J. Rubery: *Pay equity, minimum wage and equality at work*, informe elaborado para la OIT (Ginebra, 2002).

⁸ D. Grimshaw y M. Miozzo: *Minimum wages and pay equity in Latin America: Identifying the employment and pay equity effects*, documento de trabajo 12/2003 de DECLARATION (Ginebra, OIT, 2003).

⁹ J. M. Camargo: *Minimum wages in Brazil: Theory, policy and empirical evidence*, Serie Relaciones de Trabajo (Ginebra, OIT, 1988), núm. 67, págs. 55-80.

¹⁰ K. Butcher y J. DiNardo: «The immigrant and native-born wage distributions: Evidence from United States Censuses», *Industrial and Labor Relations Review* (Nueva York, 2002), núm. 56, 1), págs. 97-121.

24. Las mismas conclusiones se deducen de un examen de los documentos relativos al efecto que surte el salario mínimo en las desigualdades salariales en los países de la OCDE ¹¹. En primer lugar, el aumento del salario mínimo entraña una disminución del abanico salarial, y cuanto más alto es el salario mínimo, más se reduce el abanico. En segundo lugar, el incremento del salario mínimo reduce la diferencia salarial entre hombres y mujeres, por una parte, y entre los trabajadores adultos y los más jóvenes, por otra. Este último efecto se debe a la concentración de jóvenes y mujeres en la franja más baja de la escala salarial.
25. Ahora bien, el hecho de que los gobiernos utilicen los salarios mínimos en las políticas de ajuste estructural puede provocar involuntariamente unos efectos indeseables en la discriminación salarial o en la pobreza, sobre todo cuando se aplican políticas de lucha contra la inflación.

El salario mínimo, la inflación y los déficit públicos

26. La evolución del coste de la vida es el criterio más utilizado en las legislaciones sobre el salario mínimo y el que más a menudo tiene carácter preceptivo. Si el legislador introdujo el coste de la vida como factor, fue generalmente con el objetivo inicial de preservar el poder adquisitivo del salario mínimo; pero esta relación funciona en ambos sentidos. En efecto, el aumento de los salarios mínimos precave de la inflación a los asalariados menos retribuidos, aunque también presenta el riesgo de acelerar la espiral inflacionista por el efecto de contagio que puede tener en los costes salariales y por la presión que ejerce en la demanda global mediante su incidencia en los salarios y los déficit públicos. Este criterio debe manejarse por tanto con suma cautela. En teoría, el vínculo que une el salario mínimo al conjunto de la jerarquía salarial no debería existir, ya que el salario mínimo sólo afecta a los asalariados más desfavorecidos. En la práctica, sin embargo, el aumento del salario mínimo incidirá en todos los salarios reales al tener la consideración, ya sea voluntaria o involuntariamente, de salario de referencia. Este último aspecto del salario mínimo es a la vez esencial y universal.
27. Hay tantos ejemplos que ilustran esta función de salario de referencia como países dotados de un salario mínimo. Hasta 1994 la República de Corea ajustaba su salario mínimo en enero, coincidiendo las negociaciones salariales del sector privado celebradas a principios de año. Los interlocutores sociales consideraban esta revalorización como medida de referencia a la que debía obedecer el aumento salarial. Para evitar esta vinculación, las autoridades modificaron la fecha de aumento del salario mínimo y la fijaron en el mes de septiembre. Se inspiraron para ello en un país vecino, Japón, cuyo mecanismo de ajuste permite invertir la relación: el salario mínimo no se fija mientras no ha culminado la «ofensiva de primavera». Dicho de otro modo, los salarios mínimos se elevan sobre la base del aumento de los salarios reales negociados durante la primavera en el sector privado, de manera que la relación queda invertida.
28. El ritmo que el salario mínimo puede imprimir de esta suerte en los movimientos salariales explica la función que desempeña dicho salario en la lucha contra la inflación. El efecto del salario mínimo puede ser directo cuando existe una cláusula de ajuste al índice del coste de la vida. En muchos países se cuestionó este vínculo formal durante los períodos de fuerte inflación. Así ocurrió en los años ochenta en Europa, donde países como Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia e Italia modificaron el ajuste de los salarios mínimos, cuando no lo suprimieron lisa y llanamente. Si bien en Francia las alzas del salario mínimo siguen ajustándose en parte en función de la tasa de inflación, la ley prohíbe terminantemente que

¹¹ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): *Perspectives de l'emploi 1998* (París, 1998).

en las negociaciones salariales se haga referencia al índice de los precios o a los ajustes del salario mínimo. Pese a tan tajante prohibición resulta evidente que los interlocutores sociales siguen tomando en consideración dichos indicadores. Un incremento del salario mínimo puede redundar en un aumento de la masa salarial si se suma a un incremento de los salarios bajos y a la difusión de dicho incremento en el conjunto de la jerarquía salarial.

29. En estas condiciones, la utilización del salario mínimo como herramienta de lucha contra la inflación y los déficit públicos puede revestir dos formas: la primera, que es radical, consiste en no retocar el salario mínimo hasta que alcance un nivel tan bajo que deje prácticamente de desempeñar el menor papel de referencia. La segunda forma de intervención descansa en el elemento de referencia que constituye el aumento del salario mínimo. Procede entonces ya sea congelarlo, como se hizo en los Países Bajos en los años ochenta, o bien subordinar su aumento al de la tasa de inflación prevista, y no a la precedente, para evitar que el ritmo de la inflación del año anterior se reproduzca el año siguiente. También se puede fijar la revalorización del salario mínimo sistemáticamente por debajo de la tasa de inflación, y manifestar así la voluntad de moderar el incremento de los salarios, tal como se hizo en México.
30. Son éstas dos técnicas muy utilizadas en la mayoría de los países de América Latina, donde en los años ochenta se registraron unas tasas de inflación de dos, tres e incluso a veces cuatro dígitos. ¿Qué resultados arrojó esta política? El salario mínimo descendió desde luego en términos reales y durante un período largo en muchos países latinoamericanos. En México, por ejemplo, mientras los precios se multiplicaron por 260 entre 1981 y 1995, el poder adquisitivo del salario mínimo se dividió entre 2,9. En Brasil, entre 1985 y 1994, los precios se multiplicaron por más de 600 millones, mientras el poder adquisitivo del salario mínimo quedó reducido a menos de un tercio.
31. El efecto registrado en la inflación resulta mucho menos claro. De hecho, todos los agentes económicos, incluidos los hogares, las empresas y las instituciones, interpretaron cada uno de los sucesivos aumentos del salario mínimo como indicadores de una futura revalorización de los salarios, que las empresas repercutieron de inmediato en sus precios, de forma que alimentaron la espiral inflacionista.
32. Aunque los objetivos de la política de empleo sean diversos, todos ellos plantean una problemática similar: la de su utilización como instrumento de lucha contra el desempleo pese tener unos efectos ambiguos en el empleo duradero.

El salario mínimo y el empleo

33. La relación que existe entre los salarios mínimos y el empleo es la más estudiada de todas y la que mayores controversias suscita. Cierto es que si bien los empleadores respetan el salario mínimo, y si se hace abstracción de los casos en que éste es tan bajo que no desempeña papel alguno en la jerarquía salarial, su aumento no deja de representar un coste de producción adicional para las empresas. Estas pueden verse así obligadas a sustituir capital por trabajo, o a trabajadores cualificados por trabajadores no cualificados, con más probabilidades de percibir el salario mínimo, todo lo cual contribuye a un aumento del desempleo.
34. Sin embargo, los sindicatos consideran cuando menos ambiguo el razonamiento según el cual todo incremento del salario mínimo debe ser yugulado para evitar que siga aumentando el desempleo. Puede parecer ante todo un pretexto para fijar el salario mínimo en una cuantía tal que le reste todo significado. Por ejemplo, los sindicatos eslovenos refutan el argumento según el cual un salario mínimo, por muy bajo que sea, podría afectar gravemente al sector textil del país. Observan que, de todas formas, buen número de

empresas de dicho sector están condenadas por la competencia de los países en desarrollo y no pueden quedar continuamente bloqueados en su empeño por fijar un salario mínimo decoroso con referencia a dicho sector. En el Reino Unido, la Comisión sobre los salarios bajos encargada de fijar el salario mínimo formuló una idea similar al apuntar que la utilización de los bajos salarios como instrumento de competitividad es obra de las empresas, sobre todo de las más pequeñas, caracterizadas por una gestión muy mediocre de su personal. De lo que se trata pues no es de la supervivencia de las empresas marginales, sino de saber si las empresas más eficaces podrán hacerse con las partes de mercado de aquellas que se hayan visto obligadas a cerrar a causa del aumento del salario mínimo y el consiguiente despido de mano de obra ¹².

35. El Gobierno del Reino Unido se preocupó sin embargo de evitar que la fijación de un salario mínimo afectase a su política destinada a la disminución del desempleo juvenil, por lo que estableció una tasa reducida para los jóvenes de 18 a 22 años. Conviene recalcar que en tan sólo una minoría de países se instauraron tasas reducidas para los jóvenes, probablemente por alguna razón técnica vinculada a la experiencia profesional, aunque el motivo real descansase en la constancia de una tasa de desempleo juvenil elevada y en la hipótesis de que los empresarios tendrían menos reparos en contratar a jóvenes cuyo coste de incorporación a la empresa se hubiera reducido. En los párrafos siguientes se intentará comprobar el acierto de esta suposición.
36. También existe entre los salarios mínimos y el empleo un nexo de unión en lo referente a la cuantía de los subsidios de desempleo y de los ingresos mínimos. En China se ha fijado el salario mínimo en una cuantía superior a la de las prestaciones de desempleo a fin de incitar a los desempleados a buscar trabajo.
37. La idea según la cual la existencia de un salario mínimo genera desempleo se daba casi por sentada en la mayoría de los países industrializados hasta principios de los años noventa. Ulteriormente fue perdiendo credibilidad tras la publicación de varios estudios donde se demostró que la incidencia del salario mínimo en el empleo era, a lo sumo, apenas negativa, y que incluso podía ser positiva. En los países en desarrollo con ingresos medios la creencia de que el salario mínimo genera desempleo está todavía sumamente difundida, aunque los estudios disponibles apuntan a la necesidad de matizar sus efectos.
38. Uno de los motivos que impulsaron este vuelco en el pensamiento económico es de índole estadística: en los análisis clásicos basados en series temporales no se respetaron determinadas hipótesis, por lo que se incurrió en una exageración del impacto negativo del salario mínimo en el empleo. Así quedó demostrado en la comparación que se presenta a continuación:

Cuadro 1. Incidencia porcentual de un aumento del 10 por ciento del salario mínimo en el empleo de los adolescentes en los Estados Unidos, 1954-1979 ¹³

Método	Resultados
Análisis clásico de series temporales	-0,95
Análisis de series temporales en que se toma en consideración la volatilidad del empleo estacional y se atiende a las condiciones estadísticas de estacionalidad	-0,5 (no significativo)

¹² Brown, *op. cit.*

¹³ J. Bernstein y J. Schmitt: *Making work pay: The impact of the 1996-1997 minimum wage increase* (Washington, D.C., 1998) Economic Policy Institute.

39. Con idénticos datos correspondientes a un mismo período, en el estudio de Bernstein et Schmitt se aplicaron dos métodos distintos para estimar el impacto del aumento del salario mínimo en el empleo en los Estados Unidos. En el primer análisis, basado en series temporales clásicas, se demostró que entre 1954 y 1979 un incremento del 10 por ciento en el salario mínimo había entrañado un descenso del empleo de los adolescentes equivalente a casi un 1 por ciento (coeficiente estadísticamente significativo). En cambio, en el segundo análisis, donde se tuvieron en cuenta el carácter volátil del empleo estacional y las condiciones de estacionalidad, se demostró que dicho efecto del salario mínimo en el empleo de los adolescentes de los Estados Unidos había sido ciertamente negativo, pero mucho menos obvio. En efecto, un aumento del salario mínimo en un 10 por ciento disminuyó el empleo en un 0,5 por ciento, coeficiente éste carente de significado estadístico.
40. En los países en desarrollo con ingresos medios, como Brasil o Indonesia, los estudios disponibles demuestran que el efecto negativo que surte el salario mínimo en el empleo es igual de modesto, cuando no incluso positivo (véase cuadro siguiente).

Cuadro 2. Efectos del salario mínimo en el empleo de algunos países en desarrollo

Rama ¹	Indonesia, 1990-1995	La duplicación del salario mínimo en términos reales surte en el empleo unos efectos negativos, pero moderados (-2 por ciento). El empleo parece haber disminuido en las pequeñas empresas pero parece haber aumentado en las grandes.
Lemos ²	Brasil, 1982-2000	El aumento del salario mínimo en un 10 por ciento coincide con una variación del empleo comprendida entre un -0,9 y un +1,4 por ciento.

¹ M. Rama: *The consequences of doubling the minimum wage: The case of Infonesia*, Policy Research Working Paper No. 1643 (Washington, DC, Banco Mundial, 1996). ² S. Lemos: *A menu of minimum wage variables for evaluating employment effects: Evidence from Brazil*, University College London Working Paper 03-02 (Londres, 2003).

41. Así pues, la revalorización del salario mínimo no siempre afecta de manera significativa a la tasa de empleo, aunque puede provocar simultáneamente una disminución del empleo en ciertas categorías de la población y un alza en otras. Este fenómeno se debe a la pronunciada heterogeneidad del colectivo de trabajadores con salarios bajos afectados por la revalorización del salario mínimo (estudiantes, personas muy poco cualificadas, personas en espera de mejor suerte en algunos países, obreros cualificados en otros países).
42. En el estudio de Yuen ¹⁴ se demuestra que en Canadá la revalorización del salario mínimo redundaba en una disminución del empleo de los trabajadores situados en la franja más baja de la escala salarial, con escaso nivel de productividad y cualificación y con pocas perspectivas de encontrar un empleo mejor retribuido. En cambio, la revalorización del salario mínimo tiene por efecto incrementar el empleo de otras categorías con un salario equivalente, como son los estudiantes o los trabajadores temporalmente «atrapados» en un empleo con un salario bajo, pero cuyas cualificaciones les reservan todas las oportunidades de encontrar algún día un empleo mejor.
43. Ello no obstante, durante los períodos en que las tasas de desempleo son elevadas, sobre todo entre los trabajadores pocos cualificados y los jóvenes, categorías ambas que suelen estar demasiado presentes entre los asalariados que perciben el salario mínimo, existe una

¹⁴ T. Yuen: *The effect of minimum wages on youth employment in Canada. A panel study*, *The Journal of Human Resources* (Madison, University of Wisconsin, 2003), vol. 38, núm. 3, págs. 647-672.

tentación considerable de jugar con la cuantía del salario mínimo con la esperanza de incrementar el empleo. Esta opción entrañaría sin embargo el riesgo de debilitar en la misma medida la función que podría desempeñar el salario mínimo en la lucha contra la pobreza. Se incurriría pues en una contradicción similar a aquella mencionada en relación con la utilización del salario mínimo en la lucha contra la inflación.

44. Dicho esto, conviene evitar que los aumentos del salario mínimo propuestos sean excesivos respecto a las condiciones económicas y sociales, pues podrían perjudicar la competitividad o, más sencillamente, entrañar un incumplimiento de los ajustes. Así pues, en Chile, el ajuste del salario mínimo en un 17,1 por ciento por encima de la productividad entre 1998 y 2000 incrementó el porcentaje de trabajadores que percibían una cuantía inferior al salario mínimo y el de los trabajadores empleados sin contrato formalizado, aunque no influyó en el desempleo a corto plazo ¹⁵.

Conclusión y recomendaciones

45. De cuanto se ha podido observar hasta hoy cabe extraer algunas conclusiones con un grado de certeza razonable. La primera de ellas es que el salario mínimo es un instrumento idóneo para proteger no sólo a los trabajadores pobres sino también a otras categorías frágiles de la población, dada la vinculación de dicho salario con determinadas prestaciones sociales básicas. En segundo término, como el salario mínimo incide en la jerarquía salarial, puede utilizarse para combatir la discriminación y promover el nivel de vida de los trabajadores situados en la franja más baja de la escala salarial. Finalmente, durante los períodos de crecimiento la revalorización adecuada del salario mínimo no repercute de manera realmente significativa en el desempleo y dista de ser convincente como herramienta de lucha contra la inflación.
46. Parece pues oportuno reconducir el salario mínimo, considerado como instrumento, a su función primigenia, a saber: la defensa de los asalariados más débiles y la lucha contra las desigualdades salariales.
47. Ahora bien, en el caso de que los gobiernos optasen por utilizar la revalorización del salario mínimo para combatir el desempleo, controlar mejor la inflación o con cualquier otra finalidad, como la consecución de unos costes salariales competitivos, podrían perder, a la larga, una herramienta eficaz en materia de política social. Otro tanto cabría decir si se vinculasen automáticamente demasiadas prestaciones sociales a los ajustes del salario mínimo. Así sucedió, por ejemplo en Uruguay a partir de 1976, y en Rusia en 1992, cuando el salario mínimo sólo representaba un 5,6 por ciento del salario medio (frente a un 14 por ciento en 1991 y a un 23,6 por ciento en 1989), es decir, una cuantía insignificante en la jerarquía salarial ¹⁶. Convendría mencionar asimismo algunos países donde la cuantía del salario mínimo permaneció invariable durante varios años: Côte d'Ivoire, entre 1982 y 1993 (el poder adquisitivo del salario mínimo quedó dividido entre cuatro); El Salvador, 1980 y 1985 (el poder adquisitivo del salario mínimo quedó reducido a la mitad); Estados Unidos en múltiples ocasiones, por ejemplo entre 1950 y 1955 (-10,1 por ciento), y entre 1981 y 1989 (-26,7 por ciento). También existe el riesgo de que los gobiernos que dejen

¹⁵ R. Infante, A. Marinakis y J. Velasco: *Minimum wage in Chile: An example of the potential and limitations of this policy instrument*, documento de trabajo 2003/52, Sector de Empleo (Ginebra, OIT, 2003).

¹⁶ G. Standing y D. Vaughan-Whitehead (directores de publicación): *Minimum wages in Central and Eastern Europe: From protection to destitution* (Budapest, Central European University Press, 1995).

desvalorizarse el salario mínimo deban afrontar tarde o temprano unas reivindicaciones que con dificultad podrán atender.

48. Finalmente, la negociación colectiva y la utilización del salario mínimo por los gobiernos como herramienta de política económica son dos dimensiones interdependientes. En efecto, ante una negociación colectiva poco desarrollada, la influencia de un salario mínimo estatutario se extenderá de tal forma que se multiplicarán las tasas y las categorías cubiertas. De manera simétrica, cuando un gobierno instrumentalice fuertemente el salario mínimo para alcanzar diversos objetivos de política económica se verá abocado, aunque no sea esa su intención, a reducir la función de la negociación colectiva en el ámbito salarial para dominar mejor la evolución del salario mínimo. A la inversa, una negociación colectiva bien asentada redundará más bien en una exclusión de la intervención del gobierno o en una limitación del papel de este último a la mera protección de los salarios más bajos.
49. A la hora de instaurar un sistema de salarios mínimos o de ajustarlos, es importante tomar en consideración todas estas relaciones. Finalmente, es necesario determinar con precisión los objetivos deseados, sin perder de vista que la meta principal es la protección de los asalariados menos retribuidos.
50. Se invita a la Comisión a discutir el análisis presentado en este documento para que sus puntos de vista sean tomados en consideración en los programas de cooperación técnica, en las labores de promoción en relación con el Convenio núm. 131, así como en las discusiones con los demás organismos internacionales sobre la cuestión de la pobreza y en futuras investigaciones.

Ginebra, 27 de septiembre de 2004.

Documento sometido para información.