

Desempolvando el salario mínimo: reflexiones a partir de la experiencia en el Cono Sur

Andrés Marinakis¹

Formatted: Bullets and Numbering

¹ Especialista en Políticas de Mercado de Trabajo e Instituciones de la Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina

Introducción

El salario mínimo (SM) es una institución del mercado de trabajo creada hace mucho tiempo. En materia normativa internacional su primera expresión fue el Convenio 26 de la OIT sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, de 1928. En este caso, la preocupación principal fue dotar de un piso efectivo a los trabajadores empleados en industrias que no disponían de un sistema eficaz de determinación de salarios (contratos colectivos u otros) y en las que éstos fuesen excepcionalmente bajos. En este mismo sentido hubo nuevos avances y adaptaciones en la OIT, posteriores a la Segunda Guerra Mundial, que se materializaron en el Convenio 99 sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos en la agricultura, de 1951 y el Convenio 131 sobre la fijación de salarios mínimos, con especial referencia a los países en vías de desarrollo, de 1970 y las respectivas Recomendaciones. El Convenio 131 desarrolla más los criterios que deben ser considerados a la hora de fijar y ajustar el salario mínimo: las necesidades de los trabajadores y de sus familias, al igual que factores como los requerimientos del desarrollo económico, niveles de productividad y alcanzar altos niveles de empleo (Marinakís y Shaheed, 1998).

La aplicación del salario mínimo está muy extendida en el mundo. El 90% de los países tiene legislación en esta materia. En muchos países fue introducido en la primera mitad del siglo XX, aunque adoptó formas diferentes. Las más usuales varían entre sistemas basados en un salario mínimo único de aplicación nacional, salarios mínimos fijados a nivel regional y sistemas que determinan salarios mínimos por categorías ocupacionales específicas a nivel nacional o incluso regional. De estas posibilidades, el mecanismo predominante en el 61% de los países es la fijación de un único nivel para cada país. En el 21% de los países se determinan salarios mínimos por sector u ocupación, mientras que en un 8% se establece a través de la negociación colectiva y en el 11% se combinan dos o más de las formas antes señaladas (OIT, 2005).

En América Latina han predominado los sistemas en que la fijación de los niveles específicos recaía en el poder ejecutivo, con escasas consultas a los actores sociales para su determinación. En cambio, en muchos países europeos el papel central ha permanecido en el ámbito de la negociación colectiva al nivel de las ramas de actividad o bien de los consejos de salarios, lo que en ambos casos implica asignar un papel protagónico a los actores sociales (Starr, 1981). Cabe señalar que el Convenio 131 de la OIT establece que la consulta a los actores sociales es necesaria, un aspecto deficitario en gran parte de los países de América Latina.

En sus orígenes, el objetivo del salario mínimo fue proteger a los trabajadores de más bajos ingresos estableciendo un piso salarial efectivo y digno. Para conseguirlo, en la medida que este instrumento es efectivo, redistribuye ingresos hacia los grupos de menor nivel salarial y, de esa forma, contribuye a reducir en parte la pobreza. Con el paso del tiempo fue incorporando otros propósitos de diversa índole, los cuales en algunos períodos predominaron poniendo en riesgo el objetivo original.

La política de salarios mínimos aplicada en algunos casos ha privilegiado un objetivo social. Durante los años sesenta y setenta esta fue una visión extendida en los países de América Latina. Por ejemplo, como el SM afectaba principalmente a los trabajadores de más bajos salarios, en algunas circunstancias se utilizó este instrumento como política contra la pobreza o bien para la reducción de las desigualdades de ingresos. Para conseguir este objetivo era necesario establecer importantes aumentos reales del salario mínimo que permitieran acelerar la reducción de la pobreza y/o desigualdad.

En otros casos, el salario mínimo fue utilizado como una herramienta más de la política macroeconómica. Este fue el sentido dominante de la aplicación del SM en los años ochenta

en Argentina y Brasil, por ejemplo, en contextos marcados por la alta inflación y fuertes desequilibrios macroeconómicos. Así, en situaciones de fuerte aumento de precios, el SM sirvió como señal al mercado de incrementos salariales moderados, de forma de ir paulatinamente desindexando las economías. En países donde el salario mínimo estaba relacionado a una serie de prestaciones sociales (jubilación mínima, pensiones y subsidio familiar), a menudo se lo empleó para contribuir al ajuste fiscal. En este caso, la caída real del SM tenía como finalidad primordial la reducción del déficit fiscal, a costa de una caída de las prestaciones sociales reales, tal como ocurrió en Uruguay.

Durante los años noventa, en un escenario en que muchos países aplicaron políticas de liberalización y apertura de los mercados de bienes y servicios y financieros, hubo voces que también propusieron eliminar el salario mínimo como una forma de dar mayor libertad a las fuerzas del mercado. Si bien muy pocos países en el mundo se han aventurado por el camino de la eliminación del SM, no han sido pocos los que deliberadamente han optado por debilitarlo como piso relevante de la escala salarial.

En su historia reciente, los países del Cono Sur practicaron algunos de estos enfoques, y en su aplicación debilitaron el instrumento al punto que en muchos casos pasó a tratarse de una política desprestigiada. En los últimos años, sin embargo, en su mayoría han dado pasos concretos con miras a recuperar el SM como una política efectiva para proteger a los trabajadores de más bajos ingresos. En este capítulo se sintetizarán dichas experiencias y se trazarán los contrapuntos que existen entre distintos enfoques con la finalidad de establecer con la mayor claridad posible cuáles son aquellos aspectos que pueden ser abordados por este instrumento en forma eficiente y cuáles son sus limitaciones.

A. Aspectos salientes del salario mínimo en los países del Cono Sur

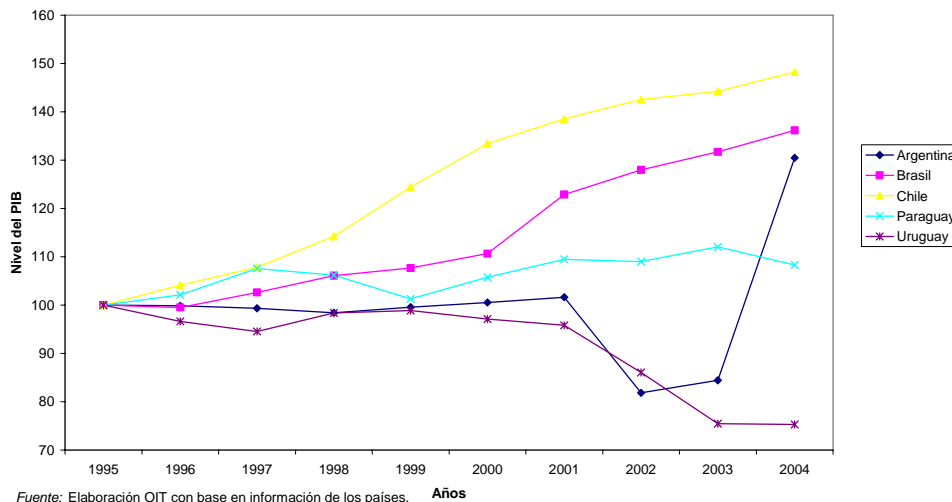
Formatted: Bullets and Numbering

En los últimos 10 años se ha observado una heterogénea evolución del salario mínimo en los países del Cono Sur de América Latina (Gráfico 1). Por un lado, Chile y Brasil ampliaron una política activa en la búsqueda de mejorar los niveles reales del salario mínimo. En el caso de Brasil esto fue más difícil debido al costo fiscal que implican los aumentos del SM, por su estrecha relación con los niveles de ciertos beneficios sociales así como por su impacto en el incremento de los salarios del sector público estatal y municipal². En el caso de Paraguay, la política de SM tendió a compensar la inflación pasada. Desde ese punto de vista puede ser considerada una política neutra, ya que sólo procuraba mantener el poder adquisitivo del salario mínimo. Por último, Argentina y Uruguay tendieron a debilitar al salario mínimo. En el primero de estos países, esto se materializó a través del congelamiento del salario mínimo nominal en 200 pesos durante 10 años (1993-2002). Aunque lo anterior no se vio reflejado en una caída importante de su poder adquisitivo real, dado el predominio de muy bajos niveles de inflación, si devino en una pérdida de relevancia. En el caso de Uruguay, el deterioro del salario mínimo real fue parte de la estrategia de ajuste fiscal. Sin embargo, a fines del período considerado, ambos países cambiaron radicalmente su enfoque. Mientras Argentina efectuó importantes reajustes entre 2003 y 2004 que llevaron al SM a niveles que lo convierten nuevamente en una política efectiva, Uruguay eliminó el vínculo entre este instrumento y las prestaciones sociales hacia fines de 2004, posibilitando así la puesta en vigor de importantes

² Por un lado, los aumentos del salario mínimo generan un incremento neto del gasto público ya que desde la promulgación de la Constitución de 1988, este instrumento constituye el piso de los beneficios sociales. Por otro, los ajustes del SM tienen un impacto directo en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) que también se rigen por el salario mínimo. El impacto es pequeño en el empleo federal, pero en los otros dos niveles es significativo puesto que un porcentaje muy importante de los trabajadores estatales y municipales tiene salarios en torno al mínimo (Foguel et al., 2000).

ajustes nominales del salario mínimo nacional. La reinstalación de los Consejos de Salarios en 2005 también muestra un cambio en este sentido.

Gráfico 1. Países del Cono Sur: evolución del salario mínimo real. 1995-2004 (1995=base 100)



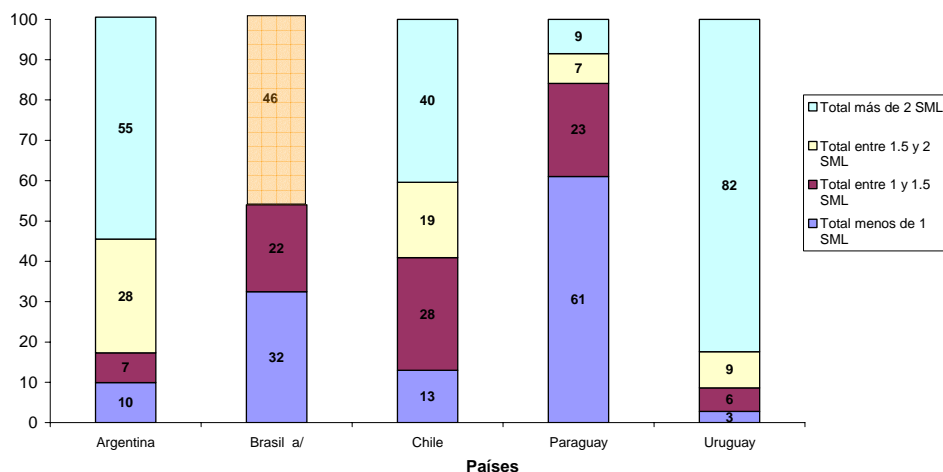
Por ende, hacia fines del período analizado 4 de los 5 países considerados están aplicando políticas de salarios mínimos activas, mientras que Paraguay todavía practica una política más bien neutra. La diferente situación de este último país se explica fundamentalmente por el bajo crecimiento de su economía en los últimos 10 años, en que el PIB per cápita se contrajo a un promedio de 0.5% anual. En ese contexto de estancamiento, una política de SM moderada, que sólo aspiraba a preservar el poder adquisitivo del mismo, en la práctica resultó ser muy exigente.

1. El salario mínimo en relación a otros salarios en el Cono Sur

En 2003, Brasil y Chile estaban aplicando incrementos reales sostenidos del salario mínimo, Uruguay había debilitado el instrumento, Argentina aplicaba los primeros reajustes después de una década y Paraguay lo ajustaba intentando mantener su poder adquisitivo real. ¿Qué distribución de los asalariados en relación al salario mínimo tuvieron como resultado estas políticas?

Como se observa en el Gráfico 2, en 2003 el 61% de los asalariados paraguayos percibía ingresos inferiores al salario mínimo líquido (SML) y un 30% adicional tenía ingresos entre 1 y 2 SML, situación que refleja un elevado incumplimiento con la norma. En el extremo opuesto se situaba Uruguay, donde el mismo año apenas un 3% de los asalariados recibía un ingreso inferior al mínimo y el 82% de los asalariados ganaba más de 2 SML. Ambos casos constituyen buenos ejemplos de lo que Saget (2005) ha llamado “common failures” en la fijación de los salarios mínimos en países en desarrollo: es decir, países donde el SM es muy elevado o sumamente bajo. Estos casos dejan de servir como un referente válido para la política salarial, aunque por diferentes razones.

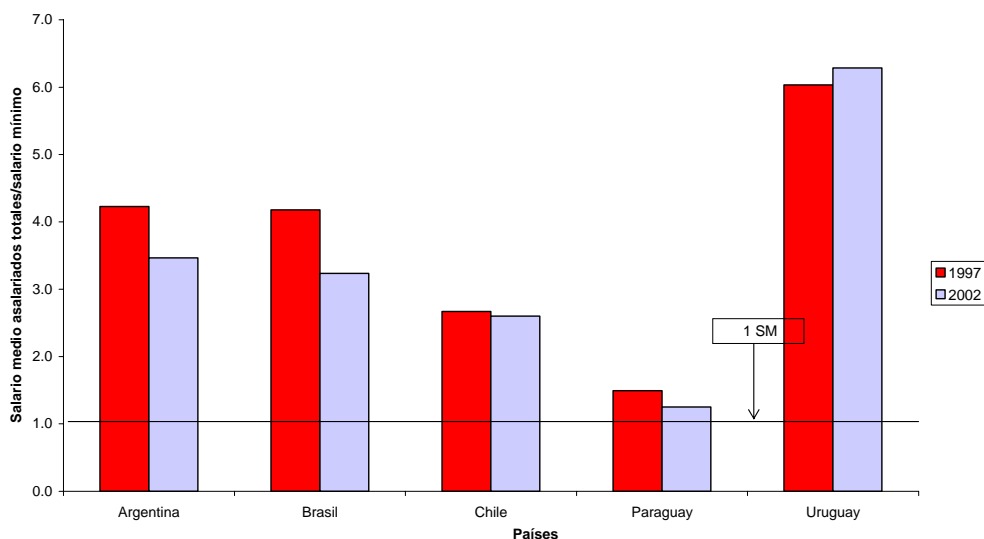
Gráfico 2. Países del Cono Sur: estructura del empleo según líneas de corte de SML. 2003 (porcentajes)



Fuente: Elaboración OIT con información de los países.
 a/ Brasil tiene información para el segmento de 1.5 SML o más.

Otra forma de examinar si el salario mínimo está muy por encima o muy por debajo del que debería ser su nivel, es compararlo con los salarios medios de los asalariados. Este indicador brinda una aproximación sobre la capacidad efectiva de pago de las empresas. Tal como se observa en el Gráfico 3, el salario medio en Paraguay está muy próximo al SM. A pesar que entre 1997 y 2003 no hubo una mejora en el salario mínimo real, el deterioro en el mercado de trabajo se refleja en una caída en la remuneración media. Dada esta relación tan cercana con el SM, no sorprende que haya un gran incumplimiento con este instrumento. Por el contrario, en Uruguay el SM estaba muy por encima del salario promedio. Más aún, el salario mínimo tuvo entre 1997 y 2002 un deterioro mayor (-1.9% anual) que el registrado por el salario medio (-1.1% anual), lo que generó un leve crecimiento de la relación.

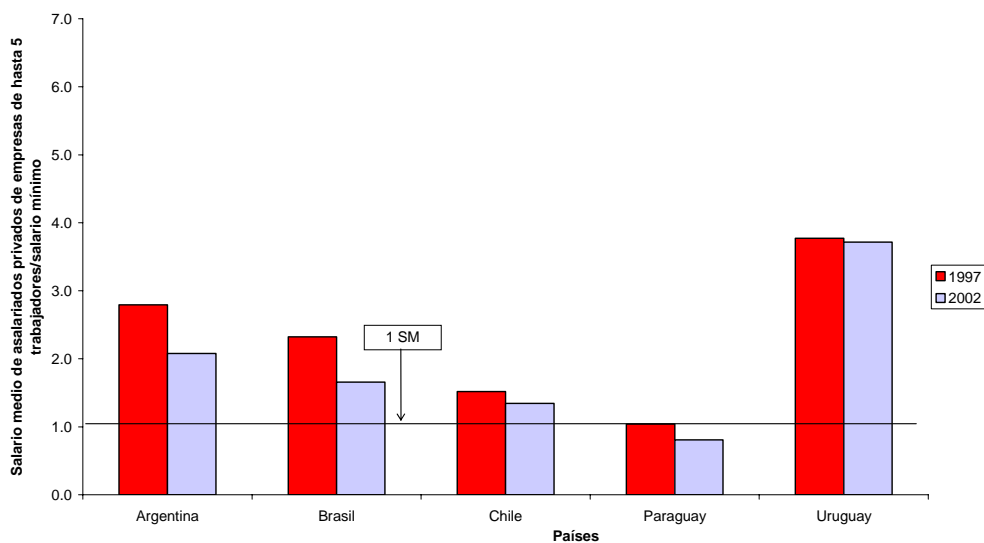
Gráfico 3. Países del Cono Sur: salarios medios de asalariados totales, en relación al salario mínimo. 1997 y 2002



Fuente: Elaboración OIT con base en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) e información de los países.

Al analizar la relación entre el salario mínimo y el salario medio en establecimientos privados pequeños, que por lo general pagan remuneraciones más bajas, se logra una aproximación más focalizada del mismo tema. Como era esperable, en todos los casos la relación es inferior. En el caso de Paraguay, se observa que el SM es muy alto en el segmento de las empresas pequeñas debido a que su salario medio es inferior al mínimo (Gráfico 4).

Gráfico 4. Países del Cono Sur: salarios medios de asalariados en establecimientos privados de hasta 5 trabajadores, en relación al salario mínimo. 1997 y 2002

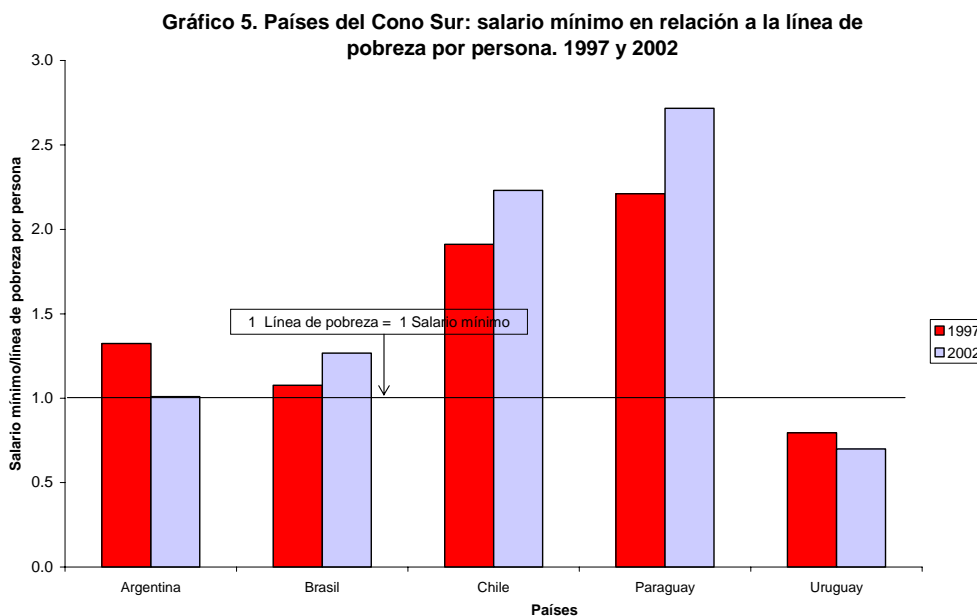


Fuente: Elaboración OIT con base en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) e información de los países.

2. Poder adquisitivo del salario mínimo

Otra dimensión del salario mínimo está relacionada con su capacidad de compra, la que está determinada por las necesidades de los trabajadores y sus familias, entre otros factores. El Gráfico 5 presenta la relación que existe entre el SM y la línea de pobreza por persona en 1997 (antes de la crisis) y 2002. Paraguay y Chile están entre los países que sobresalen. En el primer caso, un importante y creciente porcentaje de asalariados no percibe el SM, lo que debilita el mérito de tener la relación más alta con respecto a la línea de pobreza. En Chile, el crecimiento que se registra en esta relación proviene desde finales de los años ochenta en un proceso sostenido. Aún así, el SM de 2002 superaba levemente 2 líneas de pobreza por persona, es decir que era suficiente para que 2 personas adultas estuvieran apenas por encima de la línea de pobreza, pero no alcanzaba para una familia de mayor tamaño.

En el caso de Brasil, el crecimiento sostenido del salario mínimo real ha llevado a una mejora en su relación con la línea de pobreza, pero todavía está muy lejos de satisfacer las necesidades de una familia. En Argentina y Uruguay el deterioro del salario mínimo en los años analizados condujo a que apenas igualara la línea de pobreza en el primero de estos países y se alejara más en el segundo.



Fuente: Elaboración OIT con base en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) e información de los países.

Esta información refleja que los salarios mínimos vigentes en los países del Cono Sur son claramente insuficientes para cubrir las necesidades básicas de los trabajadores y de sus familias. Una familia tipo que tenga un único perceptor de ingresos al nivel de 1 SM muy probablemente bordeará la indigencia. Desde esta perspectiva, el nivel actual de los salarios mínimos es insuficiente, por lo que resulta imperativo que los países se aboquen a poner en marcha estrategias concertadas con el sector privado para que sea posible una elevación del SM real hasta rangos más dignos.

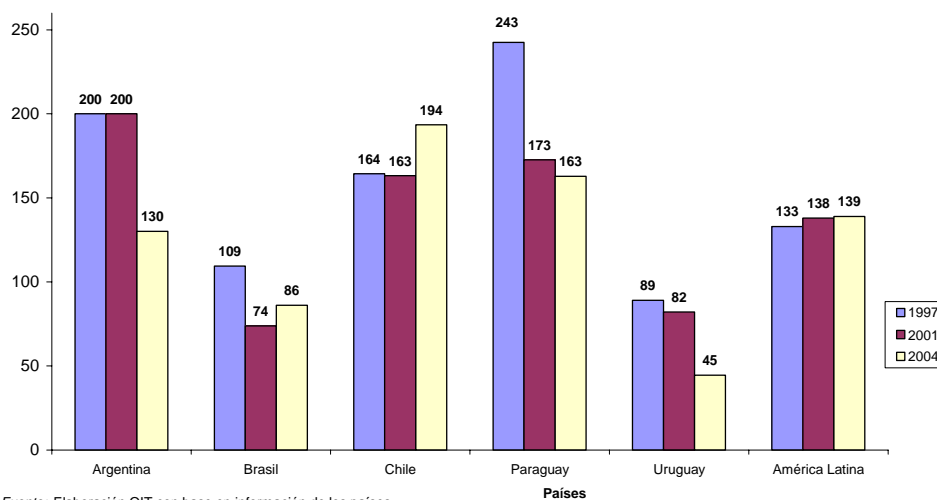
Al respecto es importante considerar el caso de Chile, donde el crecimiento económico sostenido hizo posible que esta mejora se materializara. Sin embargo, debe señalarse que la expansión del PIB es una condición necesaria pero insuficiente para elevar el SM, ya que

muchos países que también han registrado altas tasas de crecimiento no aplicaron esta misma perspectiva. Por tanto, es necesario difundir entre los actores sociales y políticos el papel que el salario mínimo debe desempeñar en un contexto de crecimiento económico para que el mismo beneficie a los trabajadores de más bajos ingresos.

3. Competitividad del salario mínimo

En términos comparativos internacionales es importante conocer el nivel del salario mínimo en dólares como punto de referencia del costo laboral. De los 5 países comprendidos por este trabajo, 4 experimentaron en los últimos años importantes devaluaciones. Este ajuste del tipo de cambio ocurrió primero en Brasil, en 1999, y después en Argentina, Paraguay y Uruguay, en 2002. Paralelamente, si bien el tipo de cambio sufrió importantes fluctuaciones en Chile, éstas se extendieron durante varios meses y no desencadenaron un shock. Sólo en este país se observa un incremento del SM entre 1997 y 2004, hasta alcanzar el nivel más alto de los 5 países con 194 dólares mensuales. El salario mínimo de Paraguay, aunque se ajustó significativamente en dólares, en 2004 continuaba situado por sobre el promedio de América Latina.

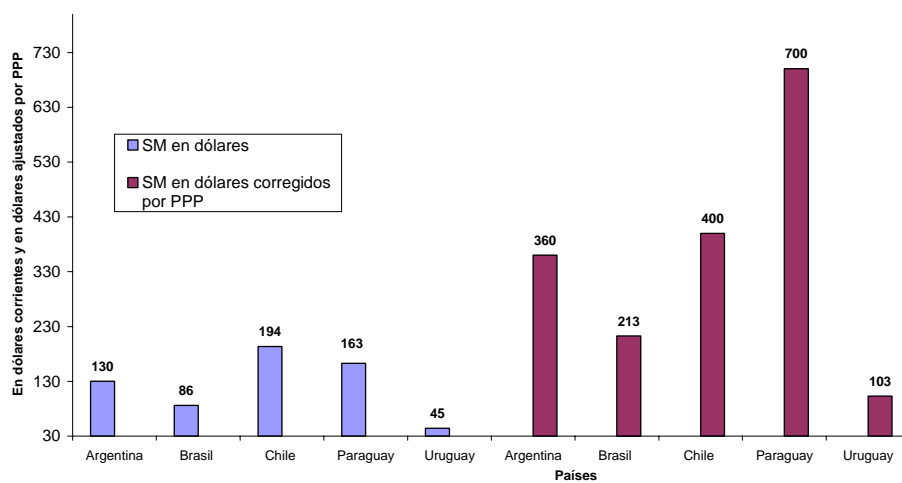
Gráfico 6. Países del Cono Sur: salarios mínimos en dólares. 1997-2004
(en dólares corrientes)



Fuente: Elaboración OIT con base en información de los países.

Si bien el salario mínimo expresado en dólares corrientes es una medida de comparación válida, éste no refleja las diferencias en el poder adquisitivo de los países. Para obtener esta información es necesario comparar el SM en dólares corregidos por la paridad del poder adquisitivo. En el Gráfico 7 se observa en el bloque de la izquierda el costo salarial mínimo vigente de cada país y en el de la derecha se presenta el poder adquisitivo de cada uno de estos. Mientras Chile tiene el SM más alto en dólares, en dólares corregidos Paraguay supera largamente al resto de los países y Argentina presenta un nivel cercano al de Chile.

Gráfico 7. Países del Cono Sur: salarios mínimos en dólares y en dólares corregidos por paridad de poder adquisitivo (PPP). 2004

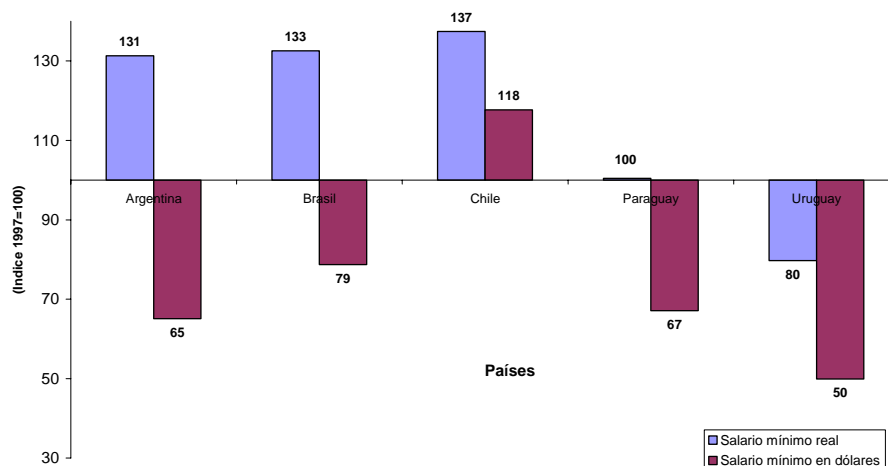


Fuente: Elaboración OIT con base en información de los países y Banco Mundial.

Como se ha señalado, 4 de los 5 países atravesaron por severas crisis, que obligaron a fuertes devaluaciones. Estos ajustes tuvieron en su origen distintas razones, entre ellas el mejoramiento de la competitividad de su producción, en especial en los casos de Argentina, Brasil y Uruguay, donde la intensa apreciación de las monedas locales creaba una distorsión competitiva. Es importante contrastar el efecto del ajuste sobre el poder de consumo del SM (expresado en el salario mínimo real) y sobre la competitividad del SM (expresado en el salario mínimo en dólares). Para esto se toma como base la situación vigente en 1997, año previo a la crisis en todos estos países y se compara con los niveles de 2004.

Tanto en Argentina como en Brasil, se observa una recuperación del SM real en 2004, mientras que se reduce en dólares. Es decir, en ambos países fue posible un ajuste que no perjudicó al salario mínimo y a la vez mejoró su competitividad internacional. En el caso de Chile, la apreciación de su moneda que se comenzó a registrar hacia fines de 2003, llevó a que el incremento real del SM ocurriera junto con un aumento del SM en dólares. En Paraguay, hubo estabilidad en el SM real, mientras que se registró una importante caída del SM en dólares. En Uruguay, como la crisis es más reciente, los datos de 2004 todavía no reflejan la recuperación del SM real que tuvo lugar desde fines de ese año. Por ende, en 2004 todavía se registraba una caída muy importante del SM real (que también se observó en los salarios promedio) y otra mayor en el SM en dólares.

**Gráfico 8. Países del Cono Sur: salarios mínimos reales y en dólares. 2004
(índice 1997 = 100)**



Fuente: Elaboración OIT con base en información de los países.

B. Uso y abuso del salario mínimo

Formatted: Bullets and Numbering

Con el propósito de proteger a los trabajadores de más bajos salarios, se ha introducido un piso salarial para eliminar la explotación y posibilitar una remuneración justa. De los 5 casos examinados en este libro, Argentina, Brasil y Chile cuentan con un salario mínimo de cobertura nacional, aunque hasta 1984 el segundo de estos países tuvo salarios mínimos diferenciados por área geográfica. Paraguay tiene un SM para actividades no especificadas, que cumpliría el rol de piso mínimo, e incorpora diferentes niveles fijados para numerosas actividades específicas. Uruguay cuenta con un salario mínimo nacional que desde 2005 es complementado por los Consejos de Salarios en 20 grupos de actividad, los cuales a su vez establecen en forma tripartita una serie de salarios mínimos por subgrupo (existen 138).³

Como el SM establece un piso para la escala salarial superior, sería la remuneración de entrada al mercado laboral para los trabajadores poco calificados, especialmente aquellos más jóvenes. En la medida que éstos adquieren más experiencia o calificaciones y se insertan en actividades de mayor responsabilidad, deberían recibir compensaciones salariales más elevadas, acordes a esa nueva situación. Sin embargo, también existe un porcentaje de trabajadores con experiencia y que no ha podido avanzar en la escala salarial, cuyo salario se sitúa en torno al mínimo.

Los criterios que deben tomarse en cuenta para la determinación de ese piso mínimo, especificados en el Convenio 131, son: (i) las necesidades de los trabajadores y sus familias y (ii) factores económicos como la capacidad de pago de las empresas (que se expresa en los salarios efectivos similares) y las necesidades del desarrollo (que se manifiesta en las exigencias de productividad y en mantener una baja tasa de desempleo abierto, por ejemplo). A menudo estos factores son contradictorios, ya que reflejan intereses diferentes y su conciliación requiere de un esfuerzo sostenido.

³ El salario mínimo se introdujo en Argentina en 1964; Brasil (1936); Chile (1937); Paraguay (1943) y Uruguay (1969). El Convenio 131 de la OIT ha sido ratificado por Brasil (1983), Chile (1999) y Uruguay (1976).

En algunos casos, la aplicación del salario mínimo privilegió un criterio u objetivo por encima de otros. Dependiendo de la magnitud de ese desequilibrio, la aplicación sostenida de tales enfoques llevó a desprestigiar el instrumento. Esas posiciones podrían ser resumidas en tres grandes grupos, que se analizarán a continuación: (i) instrumento redistributivo y de lucha contra la pobreza; (ii) elemento estabilizador de la política macroeconómica, e (iii) instrumento para la flexibilización del mercado de trabajo.

1. El salario mínimo como instrumento redistributivo

La introducción de una política salarial cuyo objetivo principal era proporcionar un piso a las remuneraciones de los trabajadores más desprotegidos, sin duda generó fuertes expectativas. En países que se caracterizan por la extensión de la pobreza y una distribución del ingreso muy inequitativa, como ocurre en América Latina, se creyó que finalmente se disponía de una política capaz de reducir la pobreza y frenar el aumento de la inequidad. En muchos casos, esto condujo a políticas muy activas en la fijación de los reajustes del SM, para lograr rápidas mejoras en términos reales y reducción en las brechas de desigualdad. En gran parte de los países de la región, este período coincidió con intervenciones del Estado en la fijación de precios básicos (no sólo de ciertos productos y servicios, sino también de la tasa de interés y el tipo de cambio), así como con el desarrollo de procesos inflacionarios.

Existía una legítima preocupación para conseguir que el SM alcanzara a cubrir las necesidades básicas de los trabajadores y sus familias, planteada en muchas legislaciones nacionales que introdujeron este instrumento. Para alcanzar esos niveles era necesario establecer importantes incrementos reales en los salarios mínimos. Sin embargo, en esos años, en un contexto de industrialización sustitutiva, no era tan nítido como lo es en el presente que ese objetivo dependía también de la capacidad de pago de las empresas, ni que había desigualdades en la productividad del trabajo. Asimismo, no se observaban las limitaciones que mostraba por ejemplo el aumento del SM para la reducción de la pobreza, puesto que, por lo general, los más pobres no son asalariados, así como una parte de los perceptores del SM pertenece a familias con ingresos superiores a la línea de la pobreza. Tampoco se analizaba con detenimiento el impacto sobre la distribución del ingreso derivado del aumento de los salarios mínimos frente a la posible destrucción de empleos de bajos salarios⁴.

En un modelo de economía cerrada al exterior parecía posible resolver esta ecuación sin conflicto. A los incrementos salariales decretados, seguían aumentos de precios en los productos y en los servicios, manteniendo el margen de ganancia. La expresión de este conflicto, sin embargo, fue parte del proceso de aumento de la inflación, entre otros factores, la cual se aceleró en la medida que este circuito se fue tornando más evidente. Otra manifestación de esta discordancia se expresó en la informalidad, a través de la cual se evadía parte de los costos laborales.

A menudo estos dos fenómenos, la inflación y la informalidad, debilitaron en extremo el salario mínimo. Mientras los aumentos de precios terminaban erosionando el objetivo de proteger a los grupos más vulnerables que tenía el SM, el crecimiento de la economía informal dejaba a los trabajadores más desprotegidos no sólo al margen de la aplicación del piso salarial, sino también del sistema de protección social. En definitiva, este proceso terminó transformándose en un círculo vicioso, del cual los trabajadores de más bajos ingresos salieron perdiendo más de lo que ganaron con los aumentos salariales.

2. El salario mínimo como instrumento de estabilización o ajuste

⁴ Para una discusión detallada del uso del salario mínimo como instrumento de redistribución, véase Freeman (1996).

En los años setenta se tomó conciencia en América Latina que los procesos inflacionarios desencadenados en la mayoría de los países no eran fenómenos temporales o cíclicos, sino de naturaleza más estructural y permanente. Se aplicaron diversas políticas fiscales, monetarias y de precios y salarios para reducir la inflación de forma progresiva o radical.

Una de las fórmulas puestas en vigor en materia salarial consistió en intentar cortar el círculo vicioso en el que los incrementos en los precios eran seguidos por aumentos salariales compensatorios de la inflación pasada. En este enfoque, el salario mínimo fue utilizado como una señal para el ajuste de los salarios privados con incrementos que reflejaban moderación o, directamente, pérdidas reales. De esta forma, el deterioro del poder adquisitivo del salario mínimo fue parte integral de la política antiinflacionaria puesta en vigor.

Por otra parte, después de la crisis de la deuda externa de 1982 la mayoría de los países de América Latina quedó en una situación fiscal muy comprometida. En muchas economías se utilizaba el salario mínimo como un medio indexador de una serie de prestaciones sociales (jubilaciones mínimas, pensiones y asignaciones familiares) por lo que su ajuste no sólo impactaba al mercado de trabajo, sino que también tenía incorporado un costo fiscal implícito. En algunos países el SM estaba por debajo de lo que efectivamente se pagaba en el mercado y, sin embargo, no era posible ajustarlo porque su aumento iba a desestabilizar las cuentas públicas.

El ejemplo más extremo de esta situación se observó en Uruguay desde comienzos de los años noventa. Los mayores de 60 años representan un 17.2% de la población total de este país, lo que contrasta con el promedio de la región de 7.9%, y la cobertura previsional de los adultos mayores es del 87%. Como el gasto previsional asociado a esta estructura etaria y cobertura previsional asciende al 11% del PIB, es sin lugar a dudas un factor de gran peso en las cuentas fiscales (Bertranou, 2005). Este escenario provocó que el salario mínimo perdiera relevancia para el mercado de trabajo, ya que prácticamente no había trabajadores asalariados que recibieran ese importe, y pasó a convertirse en un instrumento fundamental de la política fiscal. Hacia fines de 2004 se eliminó ese vínculo, recuperando el salario mínimo general como un referente de la política salarial, y posibilitando importantes incrementos reales. En Brasil también existe este vínculo y los ajustes al mínimo son restringidos por el impacto fiscal que ejercen a través del aumento de los salarios públicos más bajos y del aumento de los beneficios salariales mínimos, como se señaló.

3. Para la flexibilización: eliminar o debilitar el salario mínimo

Durante los años noventa han predominado en América Latina y el Cono Sur las políticas de apertura comercial y financiera al exterior, que liberalizaron las economías y redujeron el tamaño del Estado mediante privatizaciones de empresas, mientras que, paralelamente, se observaron diversas políticas de flexibilización del mercado de trabajo, que apuntaron a reducir costos. En este nuevo escenario, los partidarios de la liberalización realizaron fuertes críticas al salario mínimo, que calificaron como un instrumento obsoleto e inadecuado para economías abiertas al exterior, responsable de una parte del desempleo abierto, así como de la informalidad. En un contexto donde el Estado no interviene sobre los precios de productos y servicios e incluso en algunos tan determinantes como el tipo de cambio, ¿por qué se habría de mantener un piso salarial?, argumentaban quienes querían eliminar el salario mínimo o restringir su campo de acción al máximo.

Quienes coincidían con ese diagnóstico, sin embargo, rara vez tomaron la decisión de dismantelar el salario mínimo. Existen muy pocos casos en el mundo en que esto haya efectivamente ocurrido, siendo el más emblemático el de la Primera Ministra Margaret Thatcher, quien acabó con los Consejos de Salarios existentes en el Reino Unido. En la mayoría de los países donde los responsables de la política económica compartían ese diagnóstico se prefirió seguir un camino encubierto en el cual no fuese necesario enfrentarse a

los partidarios de defender el instrumento, pero que igualmente condujera al mismo objetivo de desactivarlo. La decisión más habitual fue dejar de actualizar periódicamente el valor del salario mínimo o bien ajustarlo sistemáticamente por debajo de la inflación, con lo que perdía toda relevancia en el mercado de trabajo. Después de varios años sin reajustes, es indudable que el nivel del salario mínimo deja de ser un referente útil y el mercado de trabajo funcionaría con máxima flexibilidad.

Esto fue lo que sucedió en Argentina durante los años noventa. A comienzos de esa década, el gobierno impulsó una serie de medidas liberalizadoras en el ámbito financiero y en menor medida en materia comercial, junto con la privatización de las principales empresas de servicios públicos. La única medida contraria a esa tendencia general de liberalización fue el establecimiento del régimen de convertibilidad fija, congelando la paridad cambiaria de un peso por dólar. El anclaje del tipo de cambio permitió frenar el proceso hiperinflacionario y con bastante celeridad pasar a niveles de inflación de un dígito. En 1993 se realizó el último ajuste del período al salario mínimo. Desde entonces, su nivel de 200 pesos se mantuvo sin variación durante 10 años, independientemente del crecimiento de la economía y de los avances en la productividad del trabajo. En este caso, dada la rigidez del modelo económico aplicado, se le asignó al mercado de trabajo (y al salario mínimo) la responsabilidad de compensar el atraso cambiario.

Sólo después del desmoronamiento de la convertibilidad y de la entrada en la mayor crisis de la historia económica reciente de Argentina, en 2001, fue posible revisar esta situación. Durante el período más intenso de la recesión se dictaron medidas paliativas decretando aumentos no remunerativos de monto fijo para todos los asalariados. Con posterioridad, esos aumentos se incorporaron progresivamente en sucesivos ajustes del salario mínimo a partir de 2003, en lo que marcó el proceso de recuperación de la utilidad de este instrumento para la determinación de los salarios en el sector privado.

4. Un problema adicional: los sistemas de salarios mínimos múltiples determinados centralmente

Como se ha mencionado anteriormente, Paraguay tiene una estructura de salarios mínimos que contempla un valor para actividades no especificadas y una serie de salarios mínimos en actividades expresamente previstas y escalafonadas. La estructura relativa de estos salarios mínimos es producto de la sucesiva incorporación de distintas actividades específicas a este régimen. La determinación de un único SM de aplicación nacional ciertamente plantea dificultades para establecer un monto que se ajuste a diversas realidades regionales, diferentes capacidades de pago de las empresas y una heterogénea productividad del trabajo, según los sectores. En esos términos, la determinación de sistemas de múltiples salarios mínimos plantea una dificultad aún mayor: fijar montos mínimos adecuados para dichas actividades y actualizarlos oportunamente en el tiempo.

En la práctica, los sistemas de salarios mínimos múltiples que no se determinan por negociación colectiva (como es el caso de muchos países europeos o en Uruguay cuando funcionan los Consejos de Salarios), sino por decisión administrativa, son resultado de las presiones que los grupos de interés han ejercido para lograr que las diversas ocupaciones sean incorporadas. Esto refleja cierto grado de organización de los actores sociales.

Donde estos sistemas se ponen en vigor se observan dos dificultades principales. En primer lugar, la estructura de salarios relativos que se genera tiende a perpetuarse, puesto que los incrementos porcentuales al SM general se aplican a todos los restantes salarios mínimos. De esta forma, aunque inicialmente hubiese algún estudio que sustentara la fijación de un salario mínimo específico a un nivel determinado, con el transcurso del tiempo dicha referencia se perdería y no reflejaría lo que efectivamente sucede en el mercado de trabajo. El segundo problema que se aprecia es que las actividades específicas incorporadas nunca alcanzan a

cubrir la totalidad de las ocupaciones. En ciertas áreas hay mayor especificidad en la definición, mientras que en otras hay más generalizaciones y, finalmente, muchas actividades se tornan obsoletas, mientras que otras nuevas no encuentran cabida en dicha estructura.

Todas estas características se observan simultáneamente en Paraguay, donde los niveles de este complejo sistema de salarios mínimos se ajustan en forma periódica por decisión de una comisión tripartita centralizada (la Comisión Nacional del Salario Mínimo), que considera únicamente la evolución del índice de precios al consumidor. El incremento general se extiende a lo largo de toda la lista de salarios mínimos para actividades específicas, manteniendo constante la estructura de salarios relativos. A consecuencia de la debilidad del sistema de relaciones laborales, con la negociación colectiva casi ausente, el sistema de salarios mínimos múltiples pone un piso a ciertas actividades. Las decisiones relativas a los salarios mínimos parecen operar como sucedáneo de las negociaciones colectivas salariales (Damill y Frenkel, 2003). Por los niveles que se manejan, estos SM constituyen en realidad salarios muy cercanos a los efectivamente pagados en el sector formal moderno de la economía. El resultado es que, en lugar de proteger a los trabajadores de más bajos ingresos, en la práctica actúan como regulador de las franjas salariales más altas.

Aunque estos sistemas son muy complejos y difíciles de administrar, es igualmente engorroso desmantelarlos en forma abrupta, porque ciertamente conllevaría un grave riesgo de desprotección de ese segmento formal por el desequilibrio que existe en las relaciones laborales. Por lo general, los países que cuentan con este tipo de sistemas han procedido a su simplificación progresiva, disminuyendo el número de actividades consideradas y tratando que las mismas sean genéricas. Este proceso aún no ha tenido lugar en Paraguay, pero parece necesario evaluar su oportunidad.

5. Consecuencias del “abuso” del salario mínimo

Si bien las descripciones anteriores son una simplificación de hechos ocurridos en varios países, principalmente en las épocas señaladas, resulta importante destacar las consecuencias que tuvieron estos “abusos” del instrumento del salario mínimo, al asignársele funciones diferentes para las que fue concebido, desnaturalizando su objetivo primordial.

Se entiende en este capítulo como “abuso” del salario mínimo a la desviación de forma importante de su objetivo principal, que es establecer un ingreso efectivo para los trabajadores menos calificados, constituyendo la base de la escala salarial. Estos desvíos pueden conducir al SM a niveles extremadamente bajos, al punto que sea irrelevante por cuanto deja de ser un piso efectivo. También pueden llevar a que el SM quede muy elevado en relación al desarrollo económico del país, transformándose en el salario efectivo de los trabajadores más calificados del sector moderno de la economía.

Ambas situaciones extremas pueden ser detectadas comparando el SM frente a diversas variables. Saget (2005) propone contrastarlo con el PIB per cápita o el PIB por trabajador y el salario promedio. A pesar de presentar ciertos problemas, estos indicadores sirven para detectar los desvíos más exagerados. Entre los países de América Latina, Uruguay estaba con un SM extremadamente bajo (hasta 2004) y Paraguay en la situación opuesta, con un salario mínimo alto.

En estos casos extremos, el SM pierde su identidad y pasa a ser un instrumento para objetivos muy diferentes al original. Por lo general, detrás de la existencia de salarios mínimos muy bajos se observan necesidades de la política macroeconómica de estabilización y/o ajuste. Los casos de salarios mínimos altos suelen constituirse en un referente de los salarios de trabajadores semicalificados de los sectores modernos y, en cierta medida, sustituyen a la negociación colectiva.

Más allá de estas situaciones con un desalineamiento salarial bastante evidente, la mayoría de los casos se sitúa en un área intermedia. En ésta resulta mucho más difícil identificar los pequeños desvíos que pueden resultar de incrementos superiores o inferiores al adecuado. En estos casos, es necesario analizar la relación del mínimo con una serie más amplia de indicadores a fin de detectar dónde se puede estar generando un problema.

En los países desarrollados, los análisis a la política de SM giran en torno a su efecto sobre la creación de empleos y, residualmente, sobre la tasa de desempleo abierto. Al respecto, fuertes aumentos del SM generarían incentivos a los empleadores para sustituir trabajo por capital, limitando la creación de nuevos puestos de trabajo. Si bien la disyuntiva anterior también es válida en América Latina hasta cierto punto, la relación entre salario mínimo y empleo presenta una dimensión adicional en los países de la región, que es la presencia de la informalidad. Si el costo del trabajo formal se torna muy alto como resultado de fuertes incrementos del salario mínimo o de las cargas sociales obligatorias, la principal alternativa no suele ser la sustitución por capital, sino el tránsito directo a la informalidad.

A pesar de la abundante literatura sobre el impacto que tienen los incrementos del salario mínimo en el empleo, todavía no se ha encontrado una respuesta única o general.⁵ De los resultados de los estudios sobre los 5 países del Cono Sur es posible colegir la imposibilidad de efectuar generalizaciones, sino que en un examen caso a caso es necesario considerar el nivel inicial relativo del SM, la magnitud del incremento y el contexto económico en que se aplicará. Un sistema que ajuste el SM sólo según la inflación pasada puede ser ambicioso en un contexto de estancamiento (Paraguay) y tener consecuencias sobre el empleo, o resultar irrelevante en un escenario de fuerte crecimiento económico ya que resultaría cada vez más bajo en relación al resto de los salarios. Lo contrario es también válido. Aumentos reales del salario mínimo anual de un 7% pueden ser bien absorbidos por una economía en expansión (Chile en el primer lustro de los años noventa), sin afectar el empleo, mientras que si se practican en un contexto de estancamiento, muy probablemente disminuirán la oferta de puestos de trabajo. En consecuencia, más que buscar respuestas únicas simplificadas, se debe analizar en detalle el contexto específico.

Por otra parte, políticas muy activas de SM pueden generar dificultades para la empleabilidad de trabajadores no calificados y de jóvenes, así como en la pequeña empresa.

Por su naturaleza de piso de la escala salarial, el SM es considerado el salario de entrada para los trabajadores menos calificados y los jóvenes, que se presume tienen menor productividad debido a su falta de experiencia laboral. Para que el instrumento pueda realmente cumplir este papel, debe realizarse un seguimiento de su relación con el salario efectivo de trabajadores no calificados de sectores intensivos en mano de obra, como la construcción y el comercio.

Algunos países han establecido salarios mínimos específicos para los jóvenes, inferiores al nivel general, lo que reconocería su falta de experiencia y facilitaría su inserción laboral. La contraparte de esta política es que al establecer un salario mínimo inferior se podría estar incentivando la inserción laboral temprana de jóvenes muy poco calificados, comprometiendo en realidad su desarrollo laboral futuro. En el escenario globalizado es cada vez más importante contar con una fuerza de trabajo más calificada. En esta perspectiva resulta importante incentivar que los jóvenes alcancen mayores niveles educativos. Varios países están desarrollando políticas de retención escolar (principalmente contra el trabajo infantil), así como también aumentando los años de escolaridad obligatoria. En esta materia, por tanto, es importante que la política de SM sea congruente con la política educacional para alcanzar una inserción laboral más exitosa.

⁵ En Eyraud y Saget (2005) se presentan los resultados de los principales estudios con esta perspectiva y se discuten las limitaciones de cada uno.

Otra consecuencia indeseada de una política activa de SM está relacionada con la viabilidad económica de la pequeña empresa. En América Latina estas unidades concentran una proporción importante del empleo, en especial de bajas remuneraciones. Por ende, la política de salario mínimo es determinante para este segmento.

La mayoría de los estudios sobre el SM ha girado en torno a los efectos de su incremento, aunque como se señaló, también constituye un “abuso” ajustarlo sólo para su debilitamiento sistemático. La falta de referencia sobre un piso de aplicación efectiva indudablemente reviste consecuencias, en particular en los países donde la negociación colectiva es muy limitada. En estos casos, el salario mínimo es una información relativamente fácil de conocer por los trabajadores y un elemento de referencia para evaluar su salario relativo. Si esa referencia se pierde, quedaría espacio para que las desigualdades aumenten, al tiempo que se podría generar un factor que aliente una mayor conflictividad laboral.

C. ¿Para qué sirve el salario mínimo?

Formatted: Bullets and Numbering

Después de revisar el uso que se ha hecho del salario mínimo en diversos países y coyunturas, parecería que si bien fue originalmente diseñado como instrumento de la política salarial, también fue utilizado como elemento de la política de estabilización, de la política fiscal, de la política de flexibilidad del mercado de trabajo y de la política social. ¿Qué ocurrió para que el foco de la política de salario mínimo se desplazara desde la política salarial hacia las otras mencionadas?

El análisis de los 5 casos del Cono Sur indica que cuando el salario mínimo se alejó de su objetivo original, es decir, al dejar de ser una política salarial de protección para los trabajadores de menores ingresos, se fue desdibujando y perdiendo a la vez efectividad y credibilidad. Aunque es indudable que el SM ejerce efectos sobre cada una de las áreas de políticas mencionadas, en ningún caso es el instrumento más eficiente para lograr cada uno de esos objetivos. Esta es la principal razón por la que se debe evitar darle un uso diferente para el que fue creado.

Por ejemplo, en el trabajo que examina la política de salario mínimo en Brasil se destaca el impacto que tiene sobre la pobreza. Sin embargo, también se señala que si bien los perceptores del SM están concentrados en los estratos de menores ingresos, estos también se encuentran en segmentos más altos, así como por otra parte las familias más pobres o indigentes en gran medida no cuentan con asalariados que ganen un salario mínimo. Además, los incrementos del mínimo impactan sobre la previsión social, aumentando toda la escala de beneficios e incrementando el costo fiscal. Ambas situaciones revelan que cualquier aumento del salario mínimo no estará suficientemente focalizado en los trabajadores de menores ingresos. En consecuencia, si se evalúa al salario mínimo como política social frente a los resultados de otras más específicas, se concluirá que no resulta la herramienta más eficiente.

También es evidente que el salario mínimo, como instrumento de política en su ámbito específico, tiene limitaciones. Las dos principales están relacionadas con lo adecuado o no que sea el monto del salario mínimo, combinado con la cobertura efectiva de los trabajadores. Que un país cuente con un SM no necesariamente significa que se están satisfaciendo las necesidades básicas de los trabajadores. De hecho, en gran parte de los países este objetivo no se cumple. Además, es posible que el SM no alcance a proteger a los trabajadores que más lo necesitan (en las empresas más atrasadas, los trabajadores menos calificados y en los sectores menos organizados, como por ejemplo el servicio doméstico). Por otra parte, difícilmente este instrumento permita revertir la inequitativa distribución del ingreso que prevalece en toda la región.

Estas limitaciones pueden ser graficadas a partir de los niveles y cobertura efectiva que mostró el SM en Paraguay y Uruguay. Mientras en el primer país el salario mínimo cubre satisfactoriamente las necesidades básicas, su cobertura de los trabajadores asalariados es muy baja. En cambio, en el segundo país el nivel del salario mínimo nacional se deterioró al punto que no cubría ni siquiera las necesidades mínimas de alimentación, por lo que su alta cobertura era irrelevante. Tantas debilidades y limitaciones pueden hacer pensar a algunos que el salario mínimo tiene en realidad muy poco que ofrecer.

A pesar de estas evidencias, el salario mínimo es en realidad una política muy valiosa. El SM puede ser un instrumento de gran utilidad en un sistema de protección, siempre y cuando no se lo fuerce a lograr objetivos muy ambiciosos en un plazo muy corto, ni se desvíe su uso hacia otros objetivos como los señalados anteriormente. Más aún, de no tener un salario mínimo de aplicación efectiva extendida al grueso de la fuerza de trabajo, se está a merced de ampliar las desigualdades.

En la práctica, es común observar que existe gran distancia entre lo que son las necesidades básicas de los trabajadores y sus familias y los niveles efectivos del salario mínimo. Ante esta constatación, no es posible realizar ajustes masivos que eliminen esta brecha en un período muy breve, sino que es indispensable utilizar una estrategia de largo plazo. Sin desarrollo económico, en un país no habrá generación de empleos y aumento de salarios reales, aunque como se ha señalado, esto es insuficiente para garantizar que los beneficios del crecimiento lleguen a los más desfavorecidos. Para lograr este objetivo, la política de SM bien aplicada continúa siendo un instrumento efectivo y muy valioso.

De los países analizados, el caso de Chile es la experiencia más exitosa. En un período de 15 años, el salario mínimo real se incrementó en forma sostenida totalizando una mejora real de 93%, que ha mejorado la satisfacción de las necesidades básicas de una familia. Mientras que en 1990 se necesitaban 4.3 salarios mínimos para cubrir una canasta básica familiar, en 2003 se requerían sólo 2.1 salarios mínimos. Estos impresionantes resultados han sido posibles en un contexto de crecimiento económico sostenido en todo el período, salvo una breve interrupción ocasionada por la crisis asiática de 1998. En este mismo período, el PIB per cápita creció en un 66%.

En síntesis, el salario mínimo no es una política social óptima, ni tampoco se lo puede utilizar como un elemento de estabilización y ajuste sin reducir drásticamente su efectividad para el objetivo original que fue diseñado. Sin embargo, cuando se le usa para su propósito inicial, puede cumplir un papel ordenador muy importante sobre la repartición de los beneficios del crecimiento, o en poner límites a los efectos de las recesiones. Mientras que en el primer caso permite que los trabajadores de más bajos ingresos se beneficien al menos en la misma proporción que el resto (evitando un aumento de la desigualdad), en las recesiones contribuye a mantener un ingreso mínimo que cubra las necesidades básicas.

D. Conclusiones

Si bien se observan limitaciones y desvíos en la historia de la aplicación del salario mínimo en los países del Cono Sur de América Latina, el análisis detallado confirma que se trata de una política necesaria. Su debilitamiento por lo general coincide con un aumento de la desigualdad, lo que ratifica la necesidad de contar con un piso salarial efectivo.

La correcta aplicación del SM es compleja porque requiere de la conjugación de intereses contrapuestos. En un gran número de países los niveles vigentes del salario mínimo son insuficientes para satisfacer las necesidades básicas de un trabajador y de su familia. Al mismo tiempo, existen empresas, especialmente pequeñas, que tienen dificultad para cumplir

Formatted: Bullets and Numbering

con la legislación en esta materia. Finalmente, el SM debe posibilitar la inserción de los trabajadores no calificados y de los jóvenes en el mercado de trabajo, junto con constituir un factor de expansión de la capacidad de compra de los trabajadores y contribuir al desarrollo económico. Es muy difícil encontrar un valor que sirva de piso para la escala salarial y sea coherente con todos estos objetivos en un territorio nacional. Sin embargo, de los estudios de caso de este libro es posible extraer algunas conclusiones sobre las que serían buenas prácticas en la aplicación de este instrumento.

Entre los factores que han posibilitado el debilitamiento del salario mínimo en varios casos se encuentra la falta de una periodicidad establecida para su revisión. Por este motivo es recomendable adoptar una frecuencia clara para evaluar la necesidad de efectuar el ajuste. En situaciones de inflación baja, como la que predomina actualmente en los países de la región, la revisión anual resulta suficiente.

También es necesario definir los indicadores que se analizarán al momento de revisar el nivel del salario mínimo. Por lo general, los países no establecen fórmulas de aplicación automática, sino que prefieren conservar un margen de maniobra más amplio para poder reaccionar ante determinadas coyunturas. Si bien esto es legítimo, pareciera necesario establecer previamente qué indicadores guiarán ese proceso.

Por ejemplo, en los países donde el SM está por debajo de la línea de pobreza, podría ser incluido el objetivo de alcanzar ese nivel en un número determinado de años, teniendo como requisito que la economía crezca y que esto se logre sin un aumento del desempleo o un deterioro de las cuentas fiscales, por ejemplo. Otro propósito podría ser que el SM siguiera la evolución de los salarios promedio, lo que en un contexto de crecimiento evitaría que aumente la dispersión salarial. Una meta diferente podría ser que el SM siguiera la evolución de la productividad media de la economía, permitiendo así incrementos sostenibles. Cada una de estas posibilidades, así como otras que se pueden diseñar, precisa en primer lugar de una definición nítida, la cual lograría mayor sustento si fuese el resultado de un consenso entre los actores sociales acerca de la estrategia a seguir.

Para tomar esta decisión, así como para determinar cada uno de los ajustes periódicos, es necesario contar con un documento que presente la información estadística relativa a los distintos indicadores. El Convenio 131 de la OIT establece que el gobierno debe consultar a los actores sociales para la fijación y ajuste del salario mínimo. El cumplimiento de este requisito en los países del Cono Sur de América Latina ha sido bastante precario y en los casos donde se ha respetado, rara vez se ha contado con información técnica debidamente procesada para este objetivo y puesta de forma previa a disposición de todas las partes, de manera de posibilitar que la discusión tenga una base común y objetiva. Respecto del evidente componente político en la fijación del salario mínimo, es recomendable que esa discusión se encuentre enmarcada por información técnica sólida. Este es uno de los desafíos que se les presenta a los países de la región: establecer comisiones tripartitas consultivas, que cuenten con un informe preparado por un comité técnico para así poder tener una discusión fundamentada. Los capítulos siguientes de este libro, que analizan experiencias nacionales, pueden servir de orientación acerca de cuál debería ser la información básica disponible.

Es importante destacar el valor que tiene contar con una instancia donde sea posible discutir abiertamente esta política, ya que lo que funcionó en cierto período puede dejar de hacerlo ante un cambio de escenario. Por ejemplo, en términos generales se puede afirmar que una política de ajuste del salario mínimo basada sólo en la inflación pasada es neutra ya que no procura mejoras reales. Sin embargo, en un contexto recesivo o de estancamiento (como ocurrió en Paraguay, por ejemplo), incluso una política tan moderada como esta puede resultar muy ambiciosa. Otro ejemplo puede ser el de Chile, cuando fijó los incrementos al salario mínimo en forma trianual con anterioridad a la crisis asiática, mientras el país crecía al 7% anual. Al desencadenarse esta crisis, que duplicó la tasa de desempleo, no se revisaron a

la luz de esas nuevas circunstancias económicas y sociales los ajustes determinados con anterioridad. En ambos casos hubo un déficit de diálogo que permitiera a las partes debatir lo que efectivamente sucedía en el mercado de trabajo. Algo parecido ocurrió, por ejemplo, en Argentina y en Uruguay durante los años de crecimiento de la década de los noventa, cuando el salario mínimo se mantuvo constante o se desvalorizó.

Por otra parte, el salario mínimo no debería ser la única instancia donde se aborden las cuestiones salariales. Cuando esto sucede, las presiones son de tal envergadura que originan una distorsión del objetivo inicial. Es importante considerar que el salario mínimo debe ser el piso de una estructura que debe contar con otras instancias de negociación. Mientras que en el SM se pueden expresar las centrales sindicales y empresariales respecto a la base de la escala salarial, es necesario que los representantes sindicales y empresariales de niveles inferiores también tengan sus espacios de negociación salarial. En el caso de Uruguay, en 2005 se han reinstalado los Consejos de Salarios que buscan determinar nuevos pisos para sectores específicos. En el resto de los países, el SM debería articularse con el sistema de negociación colectiva, que requiere ser fortalecido.

La reflexión anterior también es válida para los países con salarios mínimos múltiples, como Paraguay. Mientras que el SM para actividades específicas refleja en cierta medida los salarios que se pagan en el sector formal y moderno de la economía, el salario mínimo para actividades no especificadas parece ser superior a lo que se paga a los trabajadores menos calificados. En lo relativo a las actividades específicas, no parece viable deshacer dicha estructura ya que seguramente resultaría en una desprotección mayor de los trabajadores hasta el presente amparados por el SM, con dudosos beneficios para el resto. Por ende, al igual como ha sucedido en otros países con sistemas de salarios mínimos múltiples, sería conveniente una simplificación del sistema que permitiera efectivamente establecer pisos por actividad que no reproduzcan automáticamente una estructura relativa rígida. La contrapartida de tal modificación podría ser el desarrollo de la negociación colectiva.

El papel fundamental del salario mínimo es constituir un piso efectivo para la escala salarial, que proteja especialmente a los trabajadores menos calificados y organizados. Su uso con otros objetivos puede llegar a comprometer el objetivo central del instrumento, algo eventualmente muy dañino. Cuando el SM se ata a las prestaciones sociales, necesariamente se lo está vinculando a la situación fiscal. De esta forma, un instrumento que debe servir para regular en parte al mercado de trabajo, termina ligado al ámbito fiscal. El objetivo de esta relación ha sido el de proteger a los perceptores de esos beneficios sociales. Sin embargo, en casos como el de Uruguay no sólo no fue así, sino que se terminó utilizando el deterioro del SM para disminuir la presión del gasto social. Por tanto, esta relación termina aislando al salario mínimo de su misión. Cuando esto ocurre, parece necesario estudiar las fórmulas para sustituir ese vínculo por otro elemento, liberando al SM para que cumpla su función específica.

Los países del Cono Sur muestran en los últimos años que existe interés en lograr una recuperación del salario mínimo para que cumpla su tarea de proteger a los trabajadores menos calificados de salarios más bajos. Esta tendencia es congruente con el objetivo de establecer un marco de acción para el mercado de trabajo que haga posible progresar en la promoción del trabajo decente. Bien aplicado, el salario mínimo puede ser un valioso elemento para estructurar una política salarial que combine niveles de ingresos dignos por encima de la línea de pobreza, con sistemas de negociación que reconozcan mejoras en la productividad y en los resultados de las empresas.

Bibliografía

- Bertranou, F. 2005 “Protección social, mercado laboral e institucionalidad de la seguridad social”, en *Uruguay. Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento* (Santiago, OIT).
- Eyraud, F. y Saget, C. 2005 *L'essentiel sur les salaires minimums dans le monde*, La Documentation Française (París, OIT).
- Freeman, R. 1996 “The minimum wage as a redistributive tool” en *The Economic Journal*, 106, may (Reino Unido, Oxford).
- Damill, M. y Frenkel, R. 2003 “El régimen de salarios mínimos”, capítulo III de OIT, *Paraguay: Empleo y protección social. Desafíos institucionales para reducir la pobreza* (Santiago, OIT).
- Foguel M., Ramos, L. y Carneiro, F. 2000 “The impacts of the minimum wage on the labor market, poverty and fiscal budget in Brazil” (en http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/td_0839.pdf).
- Marinakís, A. y Shaheed, Z. 1998 *Minimum wage fixing: a summary of selected issues*. Briefing Note N° 14, Labour Law and Labour Relations (Ginebra, OIT).
- OIT 2005 *Política de salario mínimo*, Hoja de Información N° W-1, Programa sobre las Condiciones de trabajo y empleo, Sector de Protección Social (Ginebra, OIT).
- Saget, C. 2005 “Fixing minimum wage levels in developing countries. Two common failures”, *Conditions of Work and Employment Programme* (mimeo, OIT).
- Starr, G. 1981 *La fijación de los salarios mínimos* (Ginebra, OIT).