

¿Qué hacemos con el salario mínimo?

Juan Chacaltana – CEDEP¹

A partir del primero de enero de 2006 rige un nuevo salario mínimo en el Perú, que asciende a 500 soles². Como es usual, en las semanas previas a la aprobación de dicho incremento -de 8,7% en términos nominales esta vez-, se generó un debate intenso en donde las posiciones a favor y en contra se expusieron con bastante claridad. Representantes de los trabajadores sostuvieron que el salario mínimo (SM) había estado estancado desde fines de 2003, tanto que incluso el nuevo salario mínimo representa solo un tercio de su nivel real de 1980, por lo que incluso plantean que este debería seguir subiendo. Representantes de los empleadores sostienen que los incrementos salariales deben ser determinados por el mercado y que aumentar artificialmente el salario mínimo -por decreto- solo genera pérdida de empleos e informalidad.

La novedad es que esta vez el Ministerio de Trabajo anunció que, luego de este incremento, se propondría un procedimiento a ser utilizado en las siguientes revisiones del salario mínimo. Esta fue una buena noticia, sin duda, pues pondría fin a una tradición nociva en el país de modificar el nivel del salario mínimo de manera discrecional y sin estudios técnicos. Aun cuando este procedimiento todavía no se ha dado a conocer públicamente, consideramos que se debe insistir en esa dirección vía los instrumentos de diálogo social existentes en el país. Este documento tiene como finalidad discutir con cifras y estudios recientes, los argumentos a favor y en contra del incremento en el salario mínimo y, al mismo tiempo, contribuir a la agenda de discusión que se abre a partir de este cambio de política.

El nivel del salario mínimo

Los salarios mínimos generalmente se han establecido para dar un piso mínimo a las remuneraciones de trabajadores desfavorecidos en el mercado de trabajo (usualmente de baja calificación y experiencia). En ese sentido, la mayor parte de los países, en el mundo y en la región, considera necesaria la existencia de salarios mínimos. Según la Organización Internacional de Trabajo- OIT (2005)³, más del 90% de países del mundo tienen salarios mínimos y en América Latina, este porcentaje llega al 100%. Sin embargo, existe discusión respecto de cuál es el nivel adecuado del salario mínimo y, de hecho, las intervenciones del Estado pueden llevar a un cierto abuso en su uso. Según Marinakis (2006), “existe abuso del salario mínimo cuando este se desvía de su objetivo principal, cual es establecer un ingreso efectivo para los trabajadores menos calificados, constituyendo la base de la escala salarial”⁴. Como consecuencia de estos abusos, el salario mínimo puede ser muy bajo, al punto de llegar a ser irrelevante, o extremadamente alto en relación con la capacidad de la economía. ¿Es el salario mínimo muy alto o muy bajo en el Perú? Datos y estudios recientes permiten acercarse a esta pregunta de manera objetiva.

-
1. Deseo agradecer los valiosos comentarios de Andrés Marinakis, Jorge Bernedo, Miguel Jaramillo, Nikita Céspedes, Gustavo Yamada, Juan Manuel García y Kristian López, y la asistencia de Claudia Ruiz. Los errores u omisiones persistentes son de mi responsabilidad.
 2. Esta cifra equivale a alrededor de 147 dólares corrientes, en el mes de enero de 2006.
 3. OIT (2005). Minimum Wages Database: <http://www.ilo.org/travaildatabase/servlet/minimumwages>
 4. Marinakis, Andrés (2006). “Desempolvando el salario mínimo: reflexiones a partir de la experiencia en el cono sur”. Santiago de Chile: OIT. Este autor añade que otro desvío común es atar los salarios mínimos a las prestaciones sociales, lo cual puede ser muy dañino porque hace que los incrementos del salario mínimo dependan de la situación fiscal.

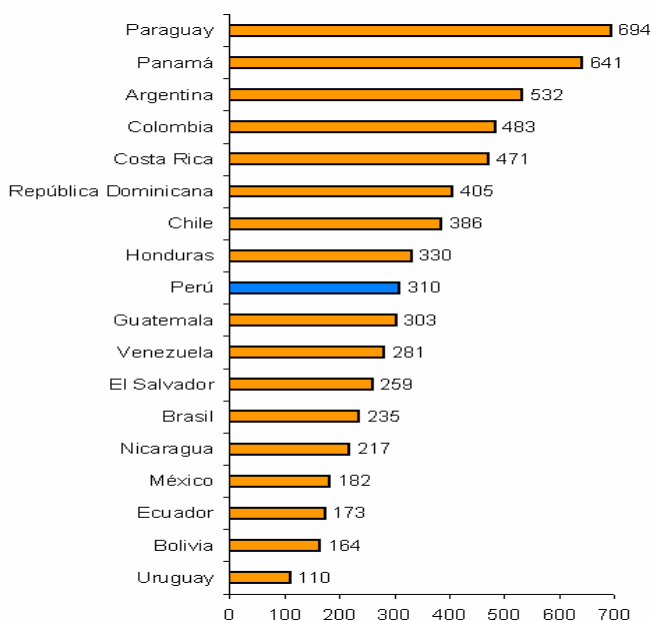
Salario mínimo en el mundo y América Latina

Una forma muy común de establecer el nivel del salario mínimo peruano consiste en compararlo con el existente en otros países. Así, en el debate previo al último incremento, se hizo bastante popular comparar el salario mínimo nominal existente en el Perú hasta diciembre de 2005 (alrededor de 134 dólares) con el de los otros países de América Latina. Según estas comparaciones, en ese entonces, el salario mínimo en el país resultaba el tercero más alto de la región (Céspedes, 2005; Jaramillo, 2005)⁵.

En realidad, este tipo de comparaciones en realidad enfrenta diversos problemas. Las comparaciones de dólares en el nivel internacional tienen que ser hechas con dólares comparables, pues el valor de esta moneda es afectado por diversas circunstancias en los diferentes países. Así, no es lo mismo un dólar en el Perú que uno en Brasil u otro en Centro América. Una forma de realizar estas comparaciones es utilizar dólares con igual poder de compra: es decir, los conocidos índices de paridad del poder de compra (PPP). La OIT cuenta con una base de datos de salarios mínimos que permite efectuar dicha comparación.

Según esta base de datos de la OIT, hacia fines de 2005, los salarios mínimos en el mundo tenían niveles sumamente dispersos: estos fluctuaban entre los 56 dólares PPP mensuales hasta los 1.185 PPP dólares mensuales. Es decir, existía una relación de 21 a 1 entre los salarios mínimos en los países ricos y en los países pobres. La media mundial era de 207 dólares mensuales (PPP) y en América Latina, de 343 dólares PPP. El Perú estaba alrededor del promedio.

Gráfico 1
Salarios mínimos en América Latina^{1/}
(Dólares PPP de 2003)



1/: En países con más de un salario mínimo, se reporta el promedio simple.

Fuente: OIT (2005). Minimum Wage Database.

5. Céspedes, Nikita (2005). "Efectos del salario mínimo en el mercado laboral peruano". En: Chacaltana et. al. (2005) Cambios globales y el mercado laboral peruano. Lima, CIUP.; y Jaramillo, Miguel (2005). "¿Cómo se ajusta el mercado de trabajo ante cambios en el salario mínimo en el Perú? Evaluando la experiencia de la última década" Informe final ACIDI-IDRC. Lima: GRADE.

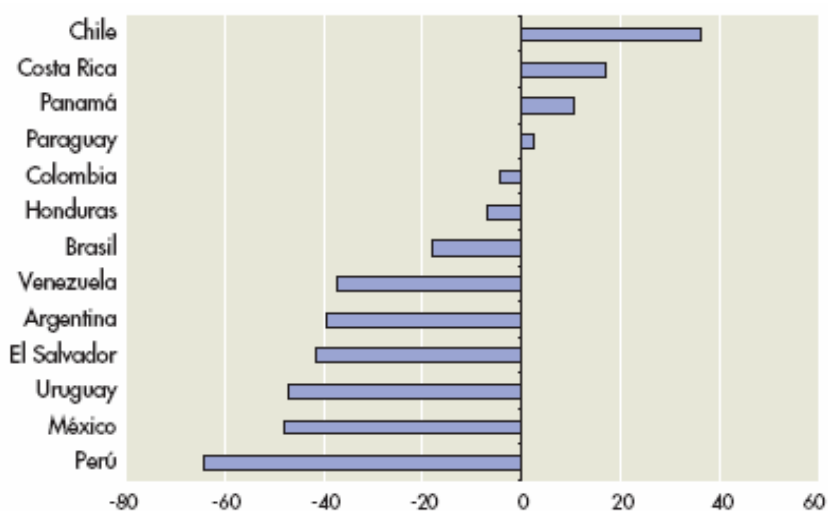
No obstante, incluso las comparaciones en valor de PPP tienen dificultades, en vista de que las legislaciones sobre salario mínimo -en términos de niveles y cobertura- suelen ser muy diferentes entre los países. Como veremos más adelante, no todos los países tienen un solo salario mínimo como en el Perú, ni la legislación tiene la misma cobertura en todos los casos. Por esta razón, resulta bastante complicado realizar comparaciones nominales en base solo a promedios simples. Por esta razón, algunos estudios suelen comparar valores relativos tomando algún tipo de índice que incorpore la heterogénea legislación a ser comparada⁶.

Tendencias del salario mínimo en el Perú

Otra forma de establecer el nivel de salario mínimo es a través de un análisis de su evolución en el tiempo. En la década de 1970, el salario mínimo en el Perú debe haber sido uno de los mayores de la región. Sin embargo, eso cambió en las décadas posteriores porque, según el Banco Interamericano de Desarrollo-BID (2004)⁷, el salario mínimo peruano experimentó la peor de las caídas de toda la región latinoamericana en la década de los años 1990 respecto de la de los años 1980, caída que superó el 60% en términos reales.

Gráfico 2.

América Latina: evolución del salario mínimo entre 1981-1990 y 1991-2000
(Variación porcentual)



Fuente: Tomado de BID (2004).

Esta caída tuvo su explicación principal en el período de alta inflación e hiperinflación que vivió el país en la década de 1980; así como en el hecho de que en la primera mitad de los años 1990, los incrementos del salario mínimo fueron siempre menores que el incremento de los precios. A partir de 1996, esta tendencia se revierte y, desde este año, cada vez que se produjo un incremento en los salarios mínimos, estos han sido más altos que la inflación. Así, entre 1996 y 2005, el salario mínimo más que

-
- Uno de los índices más utilizados es el propuesto por Kaitz, H. (1970). "Experience of the Past: The National Minimum", Youth Unemployment and Minimum Wages, Bulletin 1657, U.S. Department of Labor. Este índice promedia los salarios mínimos sectoriales (es usual que, en muchos países, los SM difieran por industrias u ocupaciones) y toma en cuenta la distancia entre el salario mínimo y el salario medio y la proporción de trabajadores cubiertos por la legislación. Dicho ejercicio excede los fines del presente artículo.
 - BID (2004). Se buscan buenos empleos: los mercados laborales en América Latina. Serie: Informe de progreso económico y social. Washington D.C.: BID.

ha duplicado su valor real (véase el cuadro 1)⁸; a pesar de ello, su valor real actual representa el 34% del salario mínimo vigente en 1980. ¿Se puede establecer una política de salarios mínimos sobre la base de la evolución de la inflación? Es decir, ¿se puede postular que es necesario que el salario mínimo recupere el valor que alcanzó en 1980? Pensar así supondría sostener que en dicha época, el salario mínimo se encontraba en una suerte de punto de equilibrio, lo cual no parece ser el caso. Además, se debe recordar que en el período de alta inflación no solo cayó el valor real del salario mínimo, sino también lo hicieron la productividad, los salarios medios, el producto per cápita y, por tanto, la posibilidad de sostener salarios mínimos más altos.

Cuadro 1
Perú: evolución del salario mínimo, 1992-2006

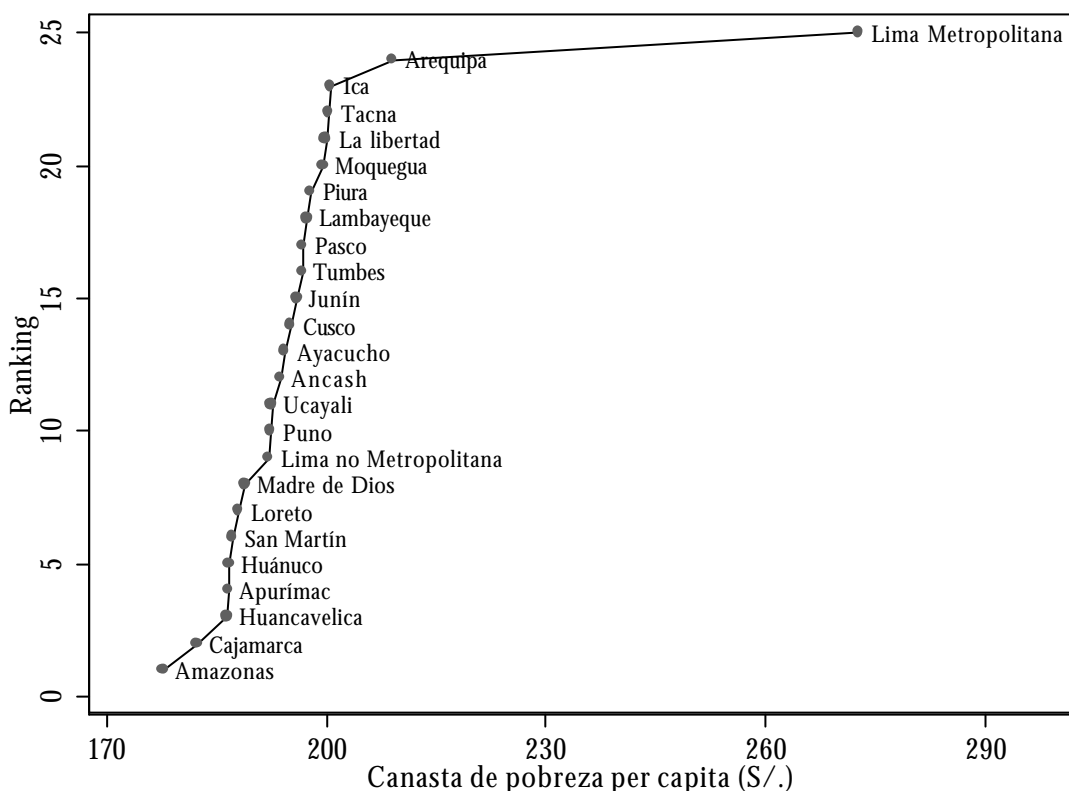
Nivel (soles corrientes)	Incremento nominal	Inflación previa acumulada	Incremento real	Duración		
				Meses	Del	Al
38						
72	89%	110%	-21%	26	Feb. 1992	Mar. 1994
132	83%	117%	-34%	30	Abr. 1994	Set. 1996
215	63%	30%	33%	7	Oct. 1996	Mar. 1997
265	23%	4%	19%	1	Abr. 1997	Abr. 1997
300	13%	1%	12%	4	May. 1997	Ago. 1997
345	15%	2%	13%	30	Set. 1997	Feb. 2000
410	19%	12%	7%	43	Mar. 2000	Ago. 2003
460	12%	6%	6%	28	Set. 2003	Dic. 2005
500	9%	6%	3%	?	Ene. 2006	?

Fuente: INEI (2005). Perú: Compendio estadístico 2005. Lima: INEI.
Elaboración propia.

Esto quiere decir que, para determinar si el salario mínimo es alto o bajo, no basta mirar la inflación, sino que además se debe tomar en cuenta otros factores con los cuales compararlo. En ese sentido, tres indicadores se han hecho muy conocidos para realizar estas comparaciones. En primer lugar, se suele utilizar el criterio de “necesidad”: se compara el salario mínimo con el consumo mínimo necesario para la subsistencia de las personas y sus familias. Una forma genérica de aproximarnos a este concepto sería comparar los niveles de salario mínimo con las canastas de pobreza, que se estiman precisamente para determinar un umbral mínimo de consumo. En el Perú, las canastas de pobreza estimadas por el INEI actualmente se calculan en términos per cápita y los valores difieren por ámbito geográfico e incluso al interior de un mismo departamento o región. En el gráfico 3 se muestran los valores de las canastas reportadas en la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares de 2004. Se observa que las diferencias más marcadas ocurren entre Lima-Callao y el resto de departamentos.

8. Los incrementos más importantes ocurrieron entre 1996 y 1997. Hasta setiembre de 1996, el salario mínimo fue de 132 soles corrientes y en un año se produjeron tres incrementos consecutivos, llevando al salario mínimo hasta 345 soles (un incremento nominal de 161%).

Gráfico 3
Perú: canastas de pobreza per cápita por departamentos, 2004



Fuente: INEI: Enaho 2004 Anual

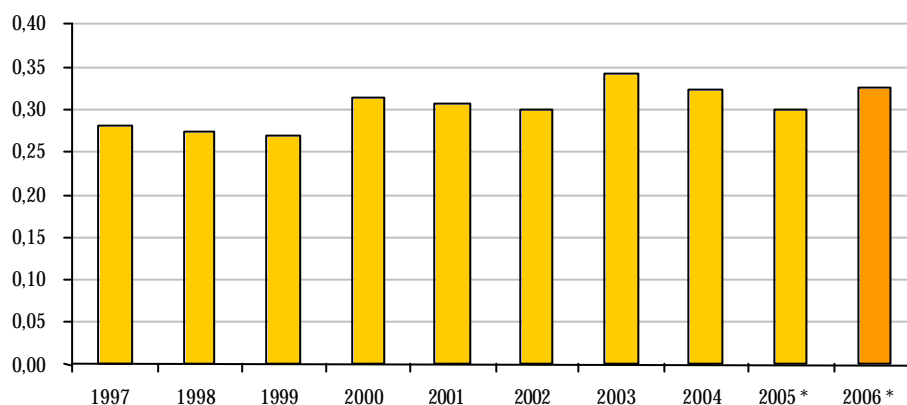
La canasta de consumo per cápita, sin embargo, no es una medida con la cual podría ser contrastado el salario mínimo, pues en un hogar típico no todos los miembros trabajan o perciben ingresos. Por eso, una mejor medida sería la canasta de consumo por perceptor, para lo cual tendríamos que dividir la canasta per cápita publicada por el INEI, por la ratio empleo/población al interior de los hogares. A manera de ejemplo, en Lima Metropolitana, la canasta per cápita asciende a 270 soles aproximadamente y la ratio empleo/población al interior de los hogares supera el 40%, con lo cual la canasta mínima por perceptor sería de 612 soles⁹. Sin embargo, este cálculo se reduce drásticamente, sustancialmente en regiones fuera de Lima, ya que las canastas per cápita de estas otras regiones son en promedio hasta 30% inferiores a la de Lima Metropolitana. Incluso, la canasta de Lima no Metropolitana (el resto del departamento de Lima) es sustancialmente menor. Esto, por cierto, sería un argumento a favor de la idea de establecer salarios mínimos diferenciados por regiones.

En todo caso, este análisis permite plantear algunas preguntas operativas muy claras. Si los salarios mínimos deben garantizar algún umbral de subsistencia, ¿cómo se define este umbral?, ¿es la canasta de pobreza del INEI y su comparación con el número de perceptores un criterio suficiente? Una vez establecido ese umbral, ¿cómo se llega a él en el marco de un proceso de diálogo social? Este es un tema que podría ser materia de un diálogo técnico y social al momento de establecer criterios para la fijación de los salarios mínimos.

9. En este ejemplo se han hecho varios supuestos. Un análisis más preciso tendría que tomar en cuenta, por ejemplo, que las líneas de pobreza son construidas usualmente considerando un estrato social (de ingresos) de referencia. Por esta razón, la relación empleo/población también tendría que ser calculada para cada canasta específica con su respectivo estrato de referencia. Asimismo, tendría que considerar las escalas de equivalencia utilizadas en la construcción de estas canastas para determinar a cuánto asciende el aporte atribuible a una persona en edad de trabajar

En segundo lugar, el criterio de “necesidad” visto anteriormente es usualmente contrastado con el criterio de “capacidad” de la economía para poder pagar los salarios mínimos. Así, se suele comparar el nivel del salario mínimo respecto de la productividad del trabajo (véase el gráfico 4)¹⁰. Esta relación se puede seguir anualmente con relativa precisión desde mediados de los años 1990, pues existen datos de PEA ocupada comparables en el nivel nacional (urbano y rural)¹¹. Así, desde el año 1997, el salario mínimo ha representado alrededor del 30% del producto por trabajador mensual promedio del país. En los dos últimos años, la productividad se ha incrementado de manera significativa, gracias al crecimiento económico alcanzado, y en consecuencia la relación salario mínimo/productividad había caído antes del incremento. Por esta razón, y teniendo en cuenta este criterio, se podría decir que el último incremento del salario mínimo ocurrió en un momento en que la capacidad de la economía se había ampliado. No obstante, no hay que olvidar que en el caso de la productividad también existe heterogeneidad al interior del país. Así, el producto por trabajador en Lima es más del doble que el observado fuera de Lima.

Gráfico 4
Perú: evolución de la ratio salario mínimo/producto por trabajador mensual



* : Preliminar

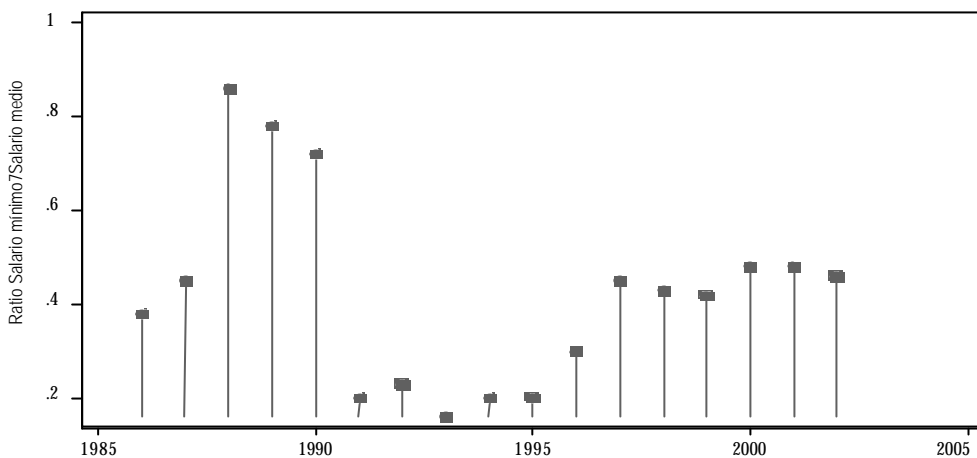
Fuente: INEI (2005). Perú: Compendio estadístico 2005. Lima: INEI.
Elaboración propia.

Finalmente, también se suele tomar en cuenta la relación entre salario mínimo y salario medio, con el fin de verificar las condiciones existentes en el mercado laboral en un punto del tiempo. Las productividades sectoriales, por ejemplo, pueden variar enormemente entre sectores económicos, pero los salarios no tienen la misma variabilidad cuando existe abundancia de mano de obra, ya que la fuerza laboral se desplaza entre sectores y tiende a igualar remuneraciones más que productividades. La relación entre salario mínimo y salario medio (de los obreros), se muestra en el gráfico 5, en donde se observa que el salario mínimo actual como proporción del salario medio es similar al existente antes del período de alta inflación de fines de los años 1980. El período de fines de los años 1980 era insostenible y, al mismo tiempo, el nivel de la primera mitad de los años 1990 era muy bajo.

10. A veces se suele pensar que la productividad del trabajo depende solo del trabajador, pero en realidad, un trabajador es más o menos productivo dependiendo de su capacidad y esfuerzo; pero también de los instrumentos, medios y hasta prácticas organizativas con las que desarrolla su trabajo. Es decir, su productividad también depende de la capacidad y esfuerzo de la empresa. Es más, dado que lo importante es el valor de la productividad, también influyen factores externos a la empresa como el contexto económico en que estas desarrollan su actividad.

11. Anteriormente, la referencia de la PEA total eran los censos de población (que usualmente la subestimaban) o encuestas puntuales que no tenían periodicidad anual.

Gráfico 5
Perú: ratio Salario mínimo / Salarios medios



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo-MTPE (2003). Compendio estadístico electrónico de empleo e ingresos 2002. Lima: MTPE, Programa de Estadísticas y Estudios Laborales-PEEL.
Elaboración propia.

Los efectos de incrementos en el salario mínimo

Es claro que cualquier intervención del Estado en el mercado de trabajo produce efectos. La discusión económica en relación con los incrementos del salario mínimo, usualmente, se centra en los costos y beneficios de estas medidas, ya que ambos efectos potencialmente ocurren siempre y es necesario hacer un balance.

En primer lugar, un incremento en el salario mínimo puede potencialmente tener efectos negativos, en especial, si genera un incremento en el costo de la mano de obra suficientemente alto como para determinar una contracción de la demanda de mano de obra al interior de las firmas. Este resultado se deriva de la generalmente aceptada relación negativa existente entre salarios y empleo, que además determina la curva de demanda laboral de las empresas¹². Sabiendo entonces que esta relación negativa existe, la pregunta se sitúa en el terreno de las magnitudes. ¿Qué tan negativa es? Es decir, ¿cuánto cae la demanda de empleo de las firmas ante un incremento en el salario mínimo?

En segundo lugar, incrementos en el salario mínimo pueden tener efectos positivos en el mercado de trabajo, especialmente si son capaces de dinamizar la distribución general de los salarios. Esto ocurriría si el salario mínimo se cumple no solo entre aquellos trabajadores que son asalariados sino si, además, funciona como un “faro” o “señal” que sirve para la determinación de los salarios en otros segmentos del mercado laboral. Si esto es cierto, incrementos en los salarios pueden efectivamente funcionar como un mecanismo para la movilización de toda la distribución de ingresos laborales. De esta manera, tendría un efecto en la demanda agregada porque sería una suerte de *shock* por el lado de la demanda, que podría dar lugar a una expansión de la producción y, por tanto, del empleo.

La pregunta entonces es: ¿cuál efecto domina? Es decir, si sube el salario mínimo, ¿cuánto se reduce el empleo y cuánto se incrementan los salarios generales? Este ha sido un tema de gran discusión académica en el Perú, especialmente en los dos últimos años. En efecto, después de más de una década sin estudios cuantitativos sobre los efectos de los salarios mínimos en el Perú, desde el 2004 se

12. Véase Hamermesh, Daniel S. (1993). Labor Demand. Princeton, New Jersey: Princeton University Press..

produjeron diversos estudios al respecto, entre los cuales destacan tres que analizan empíricamente el incremento ocurrido en septiembre del año 2003¹³. ¿Qué nos dicen estos estudios sobre las preguntas de interés? Un balance de estos estudios se presenta en el cuadro 2.

Cuadro 2

Perú: estudios sobre los efectos del incremento del salario mínimo en septiembre del 2003

Estudio	Efectos negativos	Efectos positivos
Jaramillo (2005)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Efecto negativo significativo en ciertos segmentos: <ul style="list-style-type: none"> ○ Asalariados privados totales ○ Asalariados formales que ganaban entre quienes perciben desde 0,6 hasta 2 veces el salario mínimo previo. ✓ El efecto negativo es un tanto menor entre los trabajadores independientes. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ No existe efecto “faro” del salario mínimo sobre otros salarios de la economía. ✓ Efectos positivos en trabajadores formales que ganaban entre 0,9 y 1,2 del salario mínimo previo.
Céspedes (2005)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ La elasticidad empleo-remuneración mínima vital (RMV) es de -0,13. Esto significa que un aumento en la RMV de S/. 460 a S/. 506 implicaría una reducción en el nivel de empleo en 9.2 mil puestos formales de trabajo, <i>asumiendo que no se registran ganancias de empleos formales por incremento de la producción.</i> ✓ Efectos negativos mayores entre los jóvenes. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se encuentra causalidad (a lo Granger) entre el nivel de la RMV y el nivel de remuneraciones en general de la economía. ✓ Los cambios son mayores en los niveles inferiores de la distribución y menores para los jóvenes.
Saavedra (2004)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ El aumento de la RMV no ha tenido impacto significativo en la probabilidad de perder el empleo (vulnerabilidad laboral). Este efecto sí es significativo entre quienes están alrededor del salario mínimo previo al incremento. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se encontró un efecto positivo en algunos grupos, como los trabajadores que ganaban entre S/. 410 y S/. 460 (el nivel inicial y final del salario mínimo evaluado), los jóvenes, aquellos con educación secundaria completa, entre otros. ✓ También en los trabajadores informales, lo cual podría reflejar que el salario mínimo sería un referente para el mercado informal.

Fuente: Jaramillo (2005), Céspedes (2005) y Saavedra (2004).
Elaboración propia.

En primer lugar, el efecto negativo de un incremento en los salarios se verifica en el estudio de Jaramillo (2005), mas no en el de Céspedes (2005) ni en el de Saavedra (2004), quienes encuentran efectos negativos pero “no significativos” lo cual, en términos simples, significa que en los dos últimos estudios, el efecto es nulo o que no hay un efecto negativo en el empleo. Más aun, el efecto negativo y significativo encontrado en el estudio de Jaramillo (2005) no es muy grande.

En segundo lugar, en torno al efecto en las remuneraciones totales del incremento del salario mínimo, Jaramillo (2005) no encuentra evidencia del efecto “faro”, aunque encuentra efectos positivos del salario mínimo en torno a las remuneraciones en la vecindad cercana al salario mínimo inicial. En cambio, Céspedes (2005) sí encuentra que el incremento del salario mínimo **causa** en el sentido econométrico de Granger, a la distribución de las remuneraciones. Citando un estudio de Yamada y Bazán (1994)¹⁴, añade que esta causalidad existió antes del período de alta inflación (1970-1985) pero

13. Estos estudios son: Jaramillo (2005), Céspedes (2005) y Saavedra, José (2004). “Efectos del incremento de la remuneración mínima en el 2003 sobre los trabajadores dependientes de Lima Metropolitana”. Lima: APOYO. Se debe señalar que los tres estudios utilizan metodologías y bases de datos diferentes, lo cual también explica sus diferentes resultados. Por ejemplo, Saavedra (2004) básicamente analiza distribuciones Kernel de remuneraciones, mientras que Céspedes y Jaramillo utilizan estimaciones econométricas con datos diferentes. En particular, para estimar los efectos en el empleo, Céspedes utiliza encuestas de establecimientos combinadas con cuentas nacionales, en tanto que Jaramillo utiliza datos de hogares. Así, el diálogo social sobre salarios mínimos debería incluir una discusión de la metodología más adecuada para medir estos efectos.

14. Yamada, Gustavo y Ernesto Bazán (1994). “Salario mínimo en el Perú. ¿Cuándo dejaron de ser importantes?”, en *Apuntes*, N° 35. Lima: CIUP, segundo semestre, pp. 77-88.

desapareció entre 1985 y 1993, justo en el período de alta inflación. Luego, a partir del año 1993 hasta la actualidad, esta relación ha vuelto a reaparecer.

El balance general de estos dos efectos, según estos estudios recientes, sería que el incremento del salario mínimo de setiembre de 2003, redujo el empleo -pero no mucho- y elevó el salario medio -tampoco en gran magnitud-. Los efectos mas importantes, tanto positivos como negativos, habrían estado localizados en ciertos segmentos de la distribución de los salarios. Ninguno de estos estudios estima el efecto que este pequeño incremento en los salarios tendría en la demanda agregada y en la expansión del producto y empleo consecuente, aunque se intuye que este sería también poco significativo. Por estas razones, la idea de que el efecto neto del incremento del año 2003 en el empleo haya sido poco significativo, parece tener asidero¹⁵.

En este punto, conviene enfatizar que estos resultados se refieren exclusivamente al incremento del año 2003 y no es posible trasladar estos resultados al análisis de otros incrementos (como el de enero de 2006), pues los efectos son influenciados también por el nivel del salario mínimo previo al incremento y del incremento mismo.

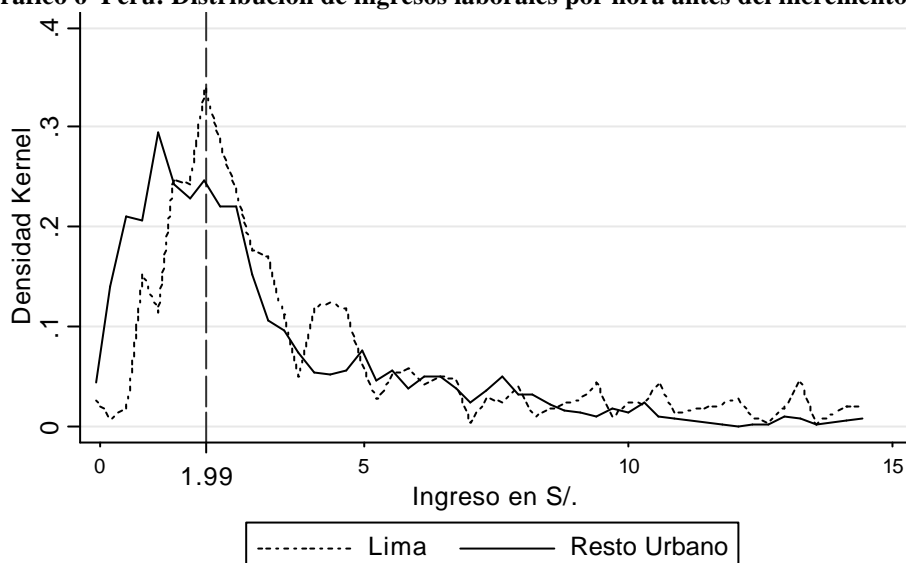
Cumplimiento

Otra forma en que el mercado se ajusta es vía el incumplimiento. En rigor, dado que el salario mínimo se aplica a la población asalariada, el incumplimiento ocurre cuando existen asalariados privados que perciben ingresos por debajo del salario mínimo¹⁶. Sin embargo, también es útil comparar las remuneraciones de otros tipos de trabajadores con el salario mínimo. En el Gráfico 5, se presenta la distribución de ingresos laborales existente en agosto del 2003, y se le compara con el salario mínimo horario en este periodo, es decir, justo antes del incremento ocurrido en setiembre de ese año. Aquellos ingresos menores al salario mínimo horario representan el incumplimiento, el cual involucra a una proporción considerable de la fuerza laboral y es mayor en el Perú Urbano (mercados de trabajo intermedios) que en Lima.

15. Es necesario tomar en cuenta que estos estudios estiman efectos de corto plazo aunque, es esperable que los efectos de mediano plazo sean mayores en ambas direcciones; sin embargo, aún no hay estudios al respecto en el país. Asimismo, se debe considerar que estos estudios se realizaron analizando solo el mercado de trabajo de Lima, por lo que es probable que las conclusiones difieran si se analizan los mercados laborales de fuera de Lima, que parecen tener más dificultades para absorber incrementos adicionales de salario mínimo.

¹⁶ Estrictamente hablando, otro tipo de trabajadores (como los independientes por ejemplo) no forman parte de la fuerza laboral asalariada, y por tanto en su caso no habría incumplimiento. Sin embargo, no es menos cierto que su remuneración horaria sigue siendo menor a la mínima fijada por ley y por tanto constituye también un fenómeno a analizar

Grafico 6 Perú: Distribución de ingresos laborales por hora antes del incremento del 2003¹⁷



Fuente: Enaho 2003 Anual

¿A qué se debe este fenómeno? Por un lado, el incumplimiento se puede originar porque justamente el salario mínimo alcanza un valor tan elevado que ya no es posible para ciertas empresas cumplir con su pago. Por otro lado, el incumplimiento también se puede deber a que la probabilidad de detectar los incumplimientos es baja como producto de una autoridad de trabajo poco efectiva¹⁸. En la práctica, ambas explicaciones se deben combinar para explicar las tasas de incumplimiento observadas en el país.

Aquí queremos hacer notar que también se debe tomar en cuenta la heterogeneidad existente en el mercado de trabajo peruano. En efecto, las altas tasas de incumplimiento observadas son bastante heterogéneas y tienen diversos patrones que se pueden apreciar con claridad en el Cuadro 3. En primer lugar, se observa con mucha claridad que las tasas de incumplimiento en el interior del país son largamente superiores a las existentes en Lima. En segundo lugar, se observa que en cualquier ámbito (Lima o Resto Urbano), las mayores tasas de incumplimiento ocurren entre los trabajadores independientes y los trabajadores del hogar. Entre los trabajadores asalariados privados – en los que en teoría se aplica este concepto de incumplimiento – las tasas de este indicador fluctúan en 22% en Lima y en el resto del país casi llegan al 50%.

El sector público incumple la ley de salario mínimo pero fundamentalmente fuera de Lima, en tanto que, entre los asalariados del sector privado, los mayores índices de incumplimiento se observan en la pequeña y microempresa, especialmente aquellas fuera de Lima. Entre la gran empresa, los índices de incumplimiento son moderados en Lima, aunque en provincias subieron de manera considerable luego del incremento de septiembre del 2003.

Esto quiere decir que el problema del incumplimiento es bastante serio en las empresas fuera de Lima y además tiene una alta incidencia entre los trabajadores que no trabajan para empresas. Por tanto, es necesario reflexionar sobre la conveniencia de fijar salarios mínimos que tienen cobertura nacional, cuando por diversos medios sabemos que la realidad de los mercados de trabajo regionales es drásticamente diferente cuando se sale de Lima.

¹⁷ Para tomar en cuenta el hecho de que algunos trabajadores laboran menos de 8 horas diarias, este gráfico compara el ingreso laboral horario con el salario mínimo por hora. Se considera que el salario mínimo de 410 soles se divide entre 206 horas de trabajo al mes (8 horas diarias x 6 días a la semana x 4.3 semanas al mes). Eso da un salario mínimo de 1.99 soles la hora antes del incremento. Con el incremento se pasó a 2,23 la hora.

¹⁸ Una discusión sobre los determinantes del cumplimiento (o incumplimiento) de las leyes de salario mínimo, se puede encontrar en Ashenfelter y Smith (1979), Grenier (1982) y Chang y Ehlich (1985)

Cuadro 3. Perú: ¿Cómo evoluciona el incumplimiento del salario mínimo? (%)

	<i>Mes previo Agosto 03</i>	<i>Mes posterior Octubre 03</i>	<i>3 meses después Diciembre 03</i>	<i>6 meses después Marzo 04</i>	<i>12 meses después Septiembre 04</i>
Lima Metropolitana					
Ocupados	26	28	25	31	30
Asalariados	19	19	21	26	17
Públicos	7	3	4	10	3
Privados	23	22	23	29	22
Pyme	33	35	39	40	36
M y G	11	11	12	13	13
Independientes	36	40	33	43	49
Trabajador del Hogar	36	42	25	32	35
Resto Urbano					
Ocupados	42	51	52	52	51
Asalariados	31	44	36	42	38
Públicos	13	13	7	12	13
Privados	37	53	45	52	49
Pyme	48	61	56	62	59
M y G	18	36	26	34	34
Independientes	50	56	64	58	60
Trabajador del Hogar	89	87	75	78	83

Fuente: Encuestas nacionales de hogares.
Elaboración propia

¿Cómo se fijan los salarios mínimos en otros países?

Una revisión de la realidad latinoamericana puede ayudar a perfilar mejor los temas de debate. En el cuadro 4 – y el anexo- se presenta un resumen de las prácticas de un conjunto de países de la región para los cuales se pudo conseguir información. Existen cuatro aspectos principales que definen las políticas de salario mínimo en los diferentes países. En primer lugar: ¿quién toma la iniciativa para fijar el salario mínimo? Las opciones son básicamente dos: el Gobierno solo o previa propuesta de algún tipo de mecanismo o entidad tripartita conformada sobre la base de los actores sociales. En algunos países existen comisiones específicas de salario mínimo u órganos de consulta, similares al Consejo Nacional del Trabajo peruano, que proponen los cambios que luego son oficializados por el Gobierno¹⁹. En varios países también es posible que los salarios mínimos también sean fijados por la negociación colectiva aunque usualmente, se explicita que estos deben ser superiores a los establecidos en la legislación general.

En segundo lugar, ¿cuáles son los criterios más utilizados para incrementar el salario mínimo? En la mayor parte de los países se toma en cuenta la situación socioeconómica de los trabajadores y sus familias, el costo de vida, la inflación y también el nivel de desarrollo económico del país (especialmente la productividad), los niveles de empleo y los efectos de los incrementos en el empleo. En este punto, la forma específica en que interactúan estos elementos es un tema sobre el cual no existe información comparable.

En tercer lugar, ¿con qué frecuencia se incrementan los salarios mínimos? En la mayor parte de los países existe algún tipo de período preestablecido para la revisión del salario mínimo. Esto ocurre, especialmente, en los países analizados que tienen un mecanismo institucionalizado (consulta tripartita) para la determinación del salario mínimo. En otros países, entre los cuales se encuentra el Perú, no

¹⁹ Al respecto, la Recomendación 131 de la OIT sugiere una consulta a las partes para determinar los incrementos en el salario mínimo.

existe un período preestablecido para la revisión del salario mínimo. En estos casos, la decisión es más bien discrecional. El problema con un esquema de este tipo es que, según la literatura especializada, los cambios inesperados o sorpresivos en el nivel del salario mínimo tienen efectos incluso más negativos que los cambios que son anticipados, ya que las empresas pueden ir estableciendo mecanismos o ajustes que le permitan acomodar los cambios en su estructura de costos. Por esta razón, los esquemas discrecionales son menos deseables, desde el punto de vista social, que los esquemas donde el período de revisión está preestablecido.

Cuadro 4
¿Cómo se fija el salario mínimo en América Latina? 2/

		Número de países
¿Quién lo fija?	Comisión tripartita	9
	Estado	3
Criterio	Necesidad de los trabajadores	9
	Costo de vida	7
	Inflación	7
	Desarrollo económico	6
	Otros	12
Frecuencia	No preestablecida	4
	1 año	7
	Más de 1 año	1
Régimen	Único	5
	Múltiple	7

2/: Información para 12 países.

Fuente: OIT (2005). Minimum Wage Database.

En cuarto lugar, ¿cuántos salarios mínimos existen? En muchos países, la norma es que existe un solo salario mínimo nacional, aunque con excepciones -como los mencionados salarios mínimos derivados de negociación colectiva- o casos especiales -como la construcción civil-. En otros países, existe más de un salario mínimo. Estos pueden ser dos -como en Chile- o hasta 88 -como en México- y se pueden establecer a partir de la geografía, ramas de actividad, ocupaciones o hasta edad del trabajador. ¿Cuál esquema es el mejor? Es difícil de saber a priori. Argumentos a favor de salarios mínimos múltiples, apuntan a la idea de que los mercados laborales no son únicos y que un solo salario mínimo podría ser demasiado rígido para una parte o segmento del mercado de trabajo. Argumentos a favor de un salario mínimo único, sugieren la necesidad de esquemas simples de ser cumplidos.

Implicancias y agenda de discusión

Desde el punto de vista de la economía, los incrementos del salario mínimo no son negativos ni positivos *per se*. Es decir, no es posible predecir sus consecuencias sobre el mercado de trabajo -si predominan los efectos negativos o positivos- solo sobre la base de la teoría. Para hacer un análisis objetivo se necesitan datos, pues los efectos dependen del nivel en que se encuentre el salario mínimo, del monto del incremento específico del que se esté hablando, de la capacidad de la economía para hacerlo posible y de las condiciones del mercado de trabajo.

El problema central de la política de salario mínimo en el Perú es que, en las últimas décadas, no se ha contado con tal política. Por esta razón, los incrementos son erráticos y se establecen en momentos y magnitudes generalmente arbitrarios. Así, el anuncio reciente de establecer un procedimiento regular para las revisiones del salario mínimo es una buena noticia, que debe seguir siendo impulsada desde el Estado y los actores sociales.

La agenda a discutir podría incluir cuatro aspectos centrales. En primer lugar, quién fija el salario mínimo. Aquí la idea central debería ser fortalecer la capacidad del Consejo Nacional del Trabajo para

que, de manera informada y en base a estudios técnicos, genere un mecanismo de negociación al respecto tomando en cuenta al mismo tiempo los criterios de necesidad de los trabajadores y capacidad de las empresas. En segundo lugar, el establecimiento de un periodo de revisión podría ser uno de los primeros acuerdos al que lleguen las partes de la relación laboral representadas en el Consejo Nacional del Trabajo. Hasta la fecha, la periodicidad ha sido altamente arbitraria.

Una tercera decisión a tomar es si es conveniente mantener un salario mínimo único en el país, considerando la gran diversidad de situaciones en los mercados de trabajo, especialmente los regionales en el país. Como se ha observado, la realidad de los mercados laborales regionales es altamente diferente a la de Lima, tanto en términos de necesidades de consumo como de capacidad de la economía y también de cumplimiento. Por esta razón, no debería descartarse y más bien se podría incluir en el dialogo social la conveniencia o no de tener dos niveles diferentes, uno para Lima y otro para el resto del país, siempre teniendo en cuenta que esquemas más simples son siempre más sencillos de cumplir.

Finalmente, el otro tema a discutir es el de los criterios a tomar en cuenta en el momento de revisar o reajustar los salarios mínimos. Al igual que las reglas existentes para la política macroeconómica, podría existir una regla aceptada por todos para la determinación de los salarios mínimos. En varios países las hay. En Costa Rica por ejemplo, hasta un cierto nivel de inflación (digamos x%), la regla es indexar completamente, pero si la inflación supera ese nivel, se indexa x% y el exceso sobre ese nivel se negocia y dialoga en base a estudios técnicos al respecto. Consideramos que el establecimiento de una regla – no necesariamente igual - en el caso peruano sería bastante útil y, como menciona Céspedes (2005), hasta podría ayudar a reducir el efecto inflacionario de incrementos no anticipados de la RMV

Es necesario que todos estos aspectos sean discutidos con objetividad y base empírica, en el Consejo Nacional del Trabajo. En este proceso es importante recordar que el salario mínimo no puede ser el único instrumento de política salarial en el país. Pensar así podría conducir a posibles “abusos” en el uso de este instrumento. Así, otros componentes de la política salarial, como el desarrollo de una negociación colectiva moderna (que sea atractiva para los jóvenes por ejemplo) y un mayor vínculo de los salarios en general con la productividad, también deben ser parte de la agenda de discusión de políticas a futuro.

ANEXO

¿Como se fijan los salarios mínimos en algunos países de América Latina?

	¿QUIÉN LO FIJA?	CRITERIOS	FRECUENCIA	RÉGIMEN
ARGENTINA	El Consejo Nacional de Empleo, Productividad y Salario Mínimo Vital y Móvil, institución tripartita.	El cálculo se hace en base al costo de una canasta básica, la situación socioeconómica de las familias y a como las metas del Gobierno van de acuerdo a la situación económica del momento.	No hay una frecuencia preestablecida.	SM Único por ley. Sin embargo, aprendices, menores de edad, discapacitados reciben SM menores al legal. Los trabajadores agrícolas reciben un SM mayor. El SM de los trabajadores domésticos es fijado aparte por el Gobierno, sin que se especifique si puede ser mayor o menor.
BOLIVIA	Legalmente el Ministerio de Trabajo de Bolivia, en la práctica, el Gobierno y el Consejo de Ministros.	El gobierno establece los principios y toma en cuenta las regiones económicas, la ubicación geográfica y la categoría de los trabajadores.	No hay una frecuencia preestablecida	SM único. No incluye trabajadores agrícolas.
BRASIL	El Gobierno Federal, luego discutido en cada Estado.	Necesidades de los trabajadores y sus familias, costo de vida y beneficios de seguridad social.	Teóricamente debería ser cada 3 años, pero en la práctica es una vez al año (en Mayo)	SM único.
CHILE	El Gobierno (por ley). Se consulta a representantes de empleados y obreros.	Inflación; necesidades de los trabajadores y sus familias; los niveles de empleo, la productividad y de poder compra.	Frecuencia anual.	Dos RM: una para trabajadores entre 18 y 65 años; y otra para quienes están fuera de ese grupo de edades. Para aprendices y discapacitados mentales no se establecen SM. Para trabajadores domésticos, el salario no puede ser menos del 75% del SM legal.
COLOMBIA	Comisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, institución tripartita.	Inflación; necesidades de trabajadores y sus familias; niveles de empleo y de poder compra; condiciones de cada región y rama de actividad, y la capacidad de pago de los empleadores.	Una vez al año, el 30 de diciembre o antes. (Se privilegia el acuerdo entre las partes: si ellas no alcanzan consenso para el 30 de diciembre, el gobierno lo fija.)	SM único. En caso de trabajadores a tiempo parcial, se les paga un monto proporcional a las horas trabajadas.
COSTA RICA	El Consejo Nacional de Salarios, institución tripartita, para el sector privado. Para el sector publico, la Comisión Nacional Negociadora de Salarios del Sector Público, conformada por representantes del Gobierno y sindicatos del sector publico.	El costo de vida, el desarrollo económico, el empleo y el desempleo, las políticas gubernamentales y la inflación.	Una vez al año, el 1ero de enero según el "Decreto de Salarios Mínimos". También el Consejo puede hacer una revisión en cualquier momento del año a solicitud de 5 trabajadores y 15 empleadores.	Tres regímenes a) Remuneración sectorial: en ciertas ramas hay 3 RM distintas: de trabajadores no calificados, parcialmente calificados y especializados. b) RM Ocupacionales. c) RM General: Para quienes no están en RM sectoriales y ocupacionales. Los jóvenes tienen menor RM hasta el tercer año de trabajo. Los trabajos riesgosos remunerados por hora tienen

				1/6 de RM diaria.
ECUADOR	El Consejo Nacional de Salarios (CONADES), institución tripartita (3 miembros). Si no se llega a un consenso es fijada por el Ministerio de Trabajo.	Las necesidades de los trabajadores y sus familias, el costo de vida, la productividad, la eficiencia y la inflación acumulada en los 12 últimos meses.	Las RM son ajustadas cada año.	RM general y otras específicas por sectores y ocupaciones La RM para la pequeña industria y agricultura es la misma que para los trabajadores en general. La RM de los practicantes no puede ser menor al 80% de la RM de un trabajador adulto.
MÉXICO	Comisión Nacional de Salarios Mínimos, institución tripartita, con un sistema de fijación de los salarios mínimos.	Necesidades de los trabajadores y sus familias; costo de vida; nivel de salarios y de ingresos; desarrollo económico; nivel de empleo; capacidad de los empleadores para pagar e inflación.	Cada año. Si es que hay alguna situación que lo merezca, puede ser cambiada en cualquier momento.	3 RM generales según región del país (A, B o C). Existen RM por ocupaciones, que son mayores que las anteriores. Son en total 88.
PERÚ	El Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, institución tripartita, si no se llega a consenso el Presidente lo fija mediante decreto de urgencia.	Las necesidades de los trabajadores y sus familias y el desarrollo económico.	No hay periodo preestablecido	SM único para todos los trabajadores del sector privado.
PARAGUAY	El Gobierno según el Consejo Nacional de Salario Mínimo, institución tripartita (9 miembros).	Necesidades de trabajadores y sus familias; desarrollo económico; productividad; nivel de salarios e ingresos; edad del trabajador y el tipo de trabajo, impacto en la productividad, inflación esperada.	Cada dos años. También cuando hay un cambio en el nivel de vida de al menos un 10% o alteración fuerte en la industria por causas económico - financieras.	Las RM varían por sector y ocupación. Los practicantes y los jóvenes deben tener una RM no menor del 60% de la RM general. Las trabajadoras del hogar deben tener una RM no menor del 40% de la RM general. Los discapacitados pueden tener RM menor a la legal.
URUGUAY	El gobierno mediante el Consejo de Salarios Rural y el Consejo Superior de Salarios (privados y públicos), ambas instituciones tripartitas (la que fija los salarios públicas es bipartita).	Necesidades de los trabajadores y sus familias; el desarrollo económico; poder de compra; calificación del trabajador; posible daño a empresas y los ingresos de empresas.	No hay frecuencia preestablecida	Varía según ocupación y región: una para trabajadores domésticas, otra para el sector rural y otra RM nacional. Existe una RM especial para Montevideo.
VENEZUELA	La Comisión Tripartita para la Revisión del Salario Mínimo. De no llegar a un acuerdo, el Ejecutivo lo fija con recomendaciones del Banco Central y el Consejo Nacional de Economía.	El costo de vida (canasta de alimentos), el desarrollo económico y el tamaño de la empresa. (si es de más de 20 trabajadores).	Como mínimo, una vez al año, en enero.	Varía según ocupación y región: - Para trabajadores urbanos privados y público - Para empresas con menos de 20 trabajadores, trabajadores rurales y domésticos (menor) - Para jóvenes y practicantes.

Fuente: Elaboración propia en base a base de datos de salarios mínimos de OIT (v. 2005)