

CARTA ECONOMICA

*Salario mínimo por productividad:
reduciendo la economía informal*

El salario es el pago que el empresario da al empleado por su trabajo. En una economía libre, dicha retribución se origina en la productividad del trabajador. El empresario no puede ofrecer un salario mayor que la productividad del trabajador, porque si lo hiciera perdería competitividad y saldría del mercado. Pero de igual manera, el empleado no trabajaría por un salario menor a su productividad, porque habrían otros empresarios que, estarían dispuestos a pagarle más por su productividad.

Debido a su importancia y a que el salario representa un elevado porcentaje del ingreso de la población, los gobiernos han buscado garantizar a los trabajadores un ingreso mínimo que cubra sus necesidades normales de orden material, moral y cultural, mediante la imposición de un salario mínimo. Sin embargo, se suele olvidar que el salario no sólo es el pago que los trabajadores reciben por su trabajo; también es el sistema de incentivos que determina su productividad. Por ejemplo, un vendedor no obtiene los mismos resultados cuando recibe un salario fijo que cuando trabaja por comisión.

En Guatemala, debido al incorrecto manejo político que se dio al salario mínimo, éste se ha incrementado sin tomar en cuenta su efecto en la productividad de la fuerza laboral, perjudicando a la población marginada y más pobre, condenándola al mercado informal o al desempleo. De allí que se suele hablar de una política "justa" o que "cubra el costo de vida", sin que sea claro cómo es que se beneficia la sociedad en su conjunto, en especial a las mujeres, los indígenas y los jóvenes, los cuales muchas veces no reciben los supuestos beneficios del salario mínimo.

Con la presente Carta Económica, el CIEN pretende aportar elementos para analizar el tema y plantear una reforma en la fijación del salario mínimo, de manera que los guatemaltecos podamos aprovechar los beneficios de la apertura comercial, hoy en día liderada por el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos. Este esfuerzo forma parte de un documento más amplio, "Políticas laborales en Centroamérica: ¿oportunidades o barreras al desarrollo?".

Se suele hablar de una política laboral "justa" o que "cubra el costo de vida", sin que sea claro cómo se beneficia la sociedad en su conjunto, en especial las mujeres, los indígenas y los jóvenes

Con la presente Carta Económica, el CIEN pretende aportar elementos para analizar el tema y plantear una reforma en la fijación del salario mínimo.



La experiencia de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, (que agrupa a los países más desarrollados del mundo), señala que los salarios mínimos generan inconvenientes en el mercado laboral y no son eficaces para combatir la pobreza.

1. Efectos del salario mínimo

Mediante la imposición de salarios mínimos se ha intentado establecer un instrumento que asegure un ingreso mínimo a los trabajadores con la intención de ayudar a reducir la pobreza extrema. Sin embargo, la experiencia de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE (que agrupa a los países más desarrollados del mundo), señala que los salarios mínimos generan inconvenientes en el mercado laboral y no son eficaces para combatir la pobreza.

Un estudio de 1998 concluye que: a) afectan negativamente el empleo juvenil, puesto que los jóvenes en general tienen baja calificación y poca experiencia, restándoles oportunidad de empleo; y, b) no han sido eficaces para reducir la pobreza¹. Este resultado tiene una explicación lógica: en los hogares muy pobres es frecuente que los perceptores de ingreso no tengan un empleo formal regular (al cual se aplicaría el salario mínimo).

Además de los anteriores inconvenientes, debe mencionarse que los constantes incrementos del salario mínimo favorecen el incremento del sector informal, porque:

1. Algunos empleadores se ven en la necesidad de tener que pagar un salario menor al legal, para poder seguir siendo competitivos y no salirse del negocio.
2. Muchos trabajadores que fueron despedidos se ven en la necesidad de volverse empresarios (riesgo que en condiciones normales no estarían dispuestos a tomar). Sin embargo, ante la imposibilidad de pagar los costos relacionados con la inscripción legal de su negocio y lo complicado de hacerlo, se mantienen en la informalidad.
3. Los trabajadores en el sector formal incrementan sus salarios, pero los del sector informal experimentarán una reducción en su salario, lo que se conoce como efecto de difusión.

¿Por qué es que dichos efectos no fueron evidentes inmediatamente en 1999, sino que han tardado en mostrarse? Existe evidencia sectorial que parece apuntar a que el salario mínimo de 1999 se encontraba por debajo del salario de equilibrio para trabajadores con un nivel de capacitación promedio. De esa manera, los empresarios aún podían realizar una mezcla de salario mínimo y pagos por productividad, lo cual les resultaba rentable y no generaba presiones por un mayor desempleo o mercado informal. Sin embargo, con el constante incremento en los salarios mínimos que se ha realizado a partir de entonces (ver Tabla 2) ya no es posible que los empresarios puedan realizar una mezcla adecuada de salario mínimo e incentivos. Simplemente el salario mínimo ha alcanzado el nivel de productividad de los trabajadores con un nivel de capacitación promedio, generando un incentivo perverso: como reciben una misma paga siendo productivos o no, prefieren ser menos productivos. De esa manera, las empresas se vuelven menos rentables y se ven en la necesidad de despedir empleados para sobrevivir.

¹ OECD (1998).

² McConnell (1997).

2. Reformas al salario mínimo

La mejor práctica que podría recomendarse sería la eliminación del salario mínimo. Esta situación no sería única en el mundo. Países como Singapur, Malasia y Hong Kong no cuentan con un salario mínimo, lo cual no es un obstáculo para que ocupen lugares muy por encima del promedio centroamericano dentro del índice de Desarrollo Humano del 2003.

Tabla N° 1
Índice de Desarrollo Humano (2004)

País	Índice de Desarrollo Humano	Cuentan con salario mínimo
Hong Kong	23	No
Singapur	25	No
Costa Rica	45	Sí
Malasia	59	No
El Salvador	103	Sí
Honduras	115	Sí
Nicaragua	118	Sí
Guatemala	121	Sí

Fuente: www.undp.org

La mejor práctica que podría recomendarse sería la eliminación del salario mínimo.

En el corto plazo las acciones podrían orientarse a reformar los mecanismos de su determinación.

Sin embargo, la existencia del salario mínimo como un derecho reconocido a nivel constitucional y en los convenios internacionales ratificados por Guatemala, podría dificultar la implementación de la anterior recomendación. Por lo tanto, en el corto plazo las acciones podrían orientarse a reformar los mecanismos de su determinación.

Determinación del salario mínimo

Si se insiste en mantener un salario mínimo por unidad de tiempo, la mejor opción sería un salario mínimo por hora.

La legislación guatemalteca no establece un mecanismo explícito para determinar los salarios mínimos, lo cual facilita que la decisión, al carecer de criterios técnicos, termine perjudicando a los trabajadores guatemaltecos.

En el corto plazo, mientras no se aprueben las modificaciones legales requeridas, si se insiste en mantener un salario mínimo por unidad de tiempo, la mejor opción sería un salario mínimo por hora³. En todo caso, su fijación debe responder a estudios técnicos que concluyan montos convenientes. Para lograrlo, es necesario tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- Para generar una mayor confianza en las personas, y así crear expectativas positivas respecto del desempeño de la economía, es necesario reducir la frecuencia de los incrementos salariales, aclarando que una revisión periódica no significa un aumento anual.

³ Esta opción afronta un nuevo problema: cuando el trabajo se realiza a destajo. La solución sería que el salario mínimo no aplicase a este tipo de tareas.

Para que la implementación del nuevo mecanismo de fijación del salario mínimo no cause problemas de desempleo o favorezca el crecimiento del sector informal, es necesario recalcar que el salario inicial debe ser competitivo a nivel internacional.

Se considera que la representatividad de los miembros de la comisión tripartita debe fortalecerse, para que la misma sea legítima.

- Para evitar que el salario mínimo se convierta en un instrumento político, el incremento debe provenir de un análisis profundo de productividad de los trabajadores y la situación económica del país. Una forma para determinar el incremento por productividad sería:⁴
 - Para determinar el nivel inicial, se recomienda establecer un salario mínimo que, mediante una comparación a nivel internacional, sea bajo, para que el mismo no sea, de entrada, un impedimento a la inversión. De esta manera, junto con otras reformas para incrementar la competitividad del país se favorecería la entrada de capital y tecnología, necesarios para mejorar el ingreso de los trabajadores centroamericanos.
 - Realizar encuestas salariales para los trabajadores menos productivos (buscando una muestra representativa de los empleados poco productivos, tanto por rangos de edad, sexo, etnia, nivel educativo, como por sector de la economía, incluyendo además una producción relevante de empleados que laboran en el sector informal).
 - Para que la encuesta sea representativa, el proceso de elaboración y tabulación debe ser transparente y sujeto de retroalimentación por parte de los distintos miembros de la sociedad.
 - Para determinar el incremento en productividad promedio del período, se deberá calcular el incremento salarial promedio del período.
- Implementar mecanismos alternos para validar el incremento en la productividad. En ese sentido se podrían implementar distintas metodologías entre distintos sectores.

Para que la implementación del nuevo mecanismo de fijación del salario mínimo no cause problemas de desempleo o favorezca el crecimiento del sector informal, es necesario recalcar que el salario inicial debe ser competitivo a nivel internacional. ¿Por qué? Porque si se fija muy alto se disminuye el estímulo generado al pagar por comisión o con base en la productividad, lo cual incluso puede llevar a que muchos trabajadores ganen un menor salario al que podría ganar.

El problema de decisión del salario mínimo

Independientemente de los problemas propios de cómo se debe determinar el salario mínimo debe afrontarse el problema de cómo se toma la decisión del salario mínimo. En Guatemala la decisión surge de una comisión tripartita conformada por miembros del gobierno, empleadores y trabajadores. Sin embargo se considera que la representatividad de los miembros de la comisión tripartita debe fortalecerse, para que la misma sea legítima.

Respecto de los empleadores. En economías con altos niveles de subempleo⁵ y que se encuentran atravesando cambios en su estructura productiva⁶ es difícil encontrar una organización que represente legítimamente a los empresarios. Por un lado, es difícil encontrar una asociación empresarial que aglutine de manera representativa a los empresarios informales; por otro, también es difícil que en dichas asociaciones sean los sectores con más potencial, los más dinámicos y en crecimiento, los que tengan un mayor poder de decisión *vis a vis* los sectores tradicionales de la economía. Por ello, la comisión debe incluirse a líderes de diversos sectores y organizaciones empresariales.

⁴ Si bien esta metodología posee ciertas limitaciones, es una mejor norma que las existentes, principalmente porque la arbitrariedad del proceso se disminuye notablemente.

⁵ Para una estimación del tamaño de la economía informal en Centroamérica, el PNUD calcula que el promedio era de 39% en el año 2000.

⁶ En el caso de Centroamérica, los cambios en la estructura productiva se han dado por las reformas estructurales y la apertura comercial que se iniciaron a mediados de los ochenta. En ese sentido, un catalizador importante ha sido la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, la cual ha logrado que al día de hoy la exportación de vestuario y textiles se haya vuelto más importante que la exportación de varios productos tradicionales.

Se recomienda que la participación en la Comisión Tripartita se abra al solidarismo y a las cooperativas, las cuales también son organizaciones que representan legítimamente a los trabajadores.

Respecto a los empleados. En Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá expresamente se indica que los representantes laborales deben provenir de organizaciones sindicales, lo cual no sólo es una representación ilegítima, sino también atenta contra la libertad de asociación. Por ejemplo, en el caso de Guatemala, el movimiento sindical tan sólo abarca el 1.7% de la Población Económicamente Activa⁷. Si a eso se agrega que se excluye la participación de otras organizaciones laborales, como el solidarismo y las cooperativas, se deduce que existen incentivos perversos para que se favorezca a la población actualmente empleada por el sector formal, por encima de los trabajadores informales, los jóvenes, las mujeres y los indígenas. En este caso, se recomienda que la participación en la Comisión Tripartitaria se abra al solidarismo y a las cooperativas, las cuales también son organizaciones que representan legítimamente a los trabajadores.

Respecto a la representación gubernamental. En relación a la politización que puede generarse para fijar el salario mínimo, vale la pena señalar que la decisión final no depende únicamente de la Comisión, sino recae al final en el Presidente de la República. Esto ha permitido a los presidentes fijar el salario mínimo al margen de lo decidido (si es que llegaron a un acuerdo) por la Comisión, lo cual dificulta aún más que la decisión se tome bajo criterios técnicos. Por ello, la representación gubernamental debería recaer en técnicos que conozcan el ambiente macroeconómico y laboral del país.

Es innecesaria la presencia de un representante del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social IGSS, ya que se desconoce la funcionalidad de su participación, a no ser porque se establece así un mayor peso para el Poder Ejecutivo en la toma de decisiones dentro de la Comisión.

3. Conclusiones

El salario mínimo no ha logrado su propósito de reducir la pobreza, logrando en cambio, generar más problemas, como incrementar el tamaño de la economía informal, generar desempleo y reducir la competitividad de las empresas ubicadas en Guatemala. Sin embargo, debido a las implicaciones políticas que conlleva, se considera necesario emprender reformas en el corto plazo, como reformar el proceso de establecimientos del salario mínimo y cambiar la composición de la Comisión Nacional Tripartita.

Para lograr una verdadera flexibilidad laboral, también debe tomarse en cuenta los distintos tipos de intervención en el mercado laboral, que van desde el encarecimiento de la mano de obra hasta la imposibilidad de ajustar los requerimientos laborales a las necesidades de los negocios y de las de recomposición productiva de la economía, realmente laboral guatemalteco. Respecto al costo de la mano de obra, hay que incluir los pagos por tiempo no trabajado (aguinaldo, bono 14 y bono incentivo, entre otros) y los impuestos laborales (IRTRA, INTECAP, entre otros), los cuales incrementan el costo de la mano de obra por encima del salario mínimo (ver la Tabla 3). Además, existen otros aspectos como la flexibilidad para contratar, las condiciones de trabajo y el despido, los cuales la mayoría de las veces sólo evitan generar más empleos.

Hugo Maul R., María Isabel Bonilla, Sigfrido Lée,
Verónica Spross y Lisardo Bolaños

Para quien desee profundizar más en el tema, puede contactarnos para conseguir una copia del estudio u obtenerlo a través de nuestra página web www.cien.org.gt.

⁷ CIEN (2002b)

Termómetro Económico

Tabla 2
Incrementos del Salario Mínimo Diario en Guatemala

Año de Vigencia	Acuerdo Gubernativo	Actividades No Agrícolas	Actividades Agrícolas
1999	Acuerdo número 23-99	Q. 21.68	Q. 19.65
2000	Acuerdo número 20-2000	Q. 23.85	Q. 21.62
2001	Acuerdo número 838-2000	Q 25.08	Q 27.67
2002	Acuerdo número 494-2001	Q 30.00	Q 27.50
2003	Acuerdo número 459-2002	Q. 34.20	Q. 31.90
2004	Acuerdo número 765-2003*	Q. 39.67	Q. 38.60
Crecimiento acumulado del salario mínimo (99-04)		82.97%	96.43%
Inflación acumulada (99-04)**		39.11%	
Devaluación Acumulada (99-04)		10.91%	
Crecimiento real acumulado de la economía (99-04)*		13.25%	

Fuente: Diario de Centroamérica, varios números. Banco de Guatemala.

* Dicho aumento no entró en vigencia hasta el 29 de junio de 2004.

** 2003 de acuerdo a estimaciones propias. CIEN Perspectivas Económicas 2004 (2004)

Tabla N° 3
Salario mínimo mensual vs. costos laborales totales

País	Salario mínimo mensual (US\$)	Prestaciones Laborales	Costos Laborales Totales (US\$)
Nicaragua	70.76	71.54%	121.38
Honduras	131.88	78.64%	235.59
El Salvador	151.20	61.80%	244.64
Guatemala	147.64	88.80%	278.75
Costa Rica	215.59	63.26%	351.98
Panamá	302.40	90.16%	572.05

Fuente: Legislación nacional de cada país y www.laboral.sieca.org

*Para hacerlo comparable se asumió que el trabajador es hombre, trabaja en el sector de manufactura ligera para la exportación. Se asume que lleva trabajando un año en la empresa. Tipo de cambio, a junio 2004: GUA: Q.7.94; ESA: Cls.8.75; HON: Lps.18.17; NIC: C\$ 15.95; CRI: Cls.435.21; PAM: Po.1.0 x 1US\$



CENTRO DE
INVESTIGACIONES
ECONOMICAS
NACIONALES

Carta económica es una publicación mensual del CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS NACIONALES –CIEN–. El CIEN es una entidad privada, apolítica y no lucrativa con personalidad jurídica reconocida el 12 de octubre de 1984.

Carta Económica está registrada como correspondencia de 2a. clase en la Dirección General de Correos, bajo el número 2728, folio 79 con fecha 14 de junio de 1989.

Tiraje: 2,500 Ejemplares • Suscripción: 12 meses Q. 125.00 • Suscripción 12 meses fuera de Centroamérica Q.150.00

12 Calle 1-25, Zona 10 Edificio Géminis 10
Torre Norte, Nivel 17, oficina 1702
Tel./Fax: (502) 2335-3415, 2335-3416
cienc@cienc.org.gt • <http://www.cien.org.gt>