

EL RETO DE mejorar la política de salarios mínimos en el PERÚ¹

JOSÉ CARLOS SAAVEDRA* Y
LUCIANA DE LA FLOR**

Los autores hacen un recuento de los problemas generados por tener un salario mínimo único y elevado para los niveles de productividad de algunas empresas. A partir de ello, proponen dos medidas para mejorar la política de salarios mínimos en favor de la creación de empleo formal.



* Socio de APOYO Consultoría
jsaavedra@apoyoconsultoria.com



** Investigadora del Consejo Privado de Competitividad
ldelaflor@cpc.pe

¹ Este artículo es una actualización del estudio "Propuesta para mejorar la política de salario mínimo en el Perú", realizado por Apoyo Consultoría en el 2015. http://www.apoyoconsultoria.com/media_apoyo/uploads/aportes/pp4_ac.pdf

Una de las principales características de la economía peruana es su elevado nivel de informalidad. Esto se refleja claramente en el mercado laboral, donde el 73% de los trabajadores es informal (cifra del INEI que corresponde al año 2017); es decir, trabaja sin ningún tipo de protección social: un seguro de salud, la compensación por tiempo de servicios (CTS) o la pensión de jubilación. El porcentaje de trabajadores informales en el Perú se ha mantenido elevado - por encima de los niveles observados en otros países con PBI per cápita similares al peruano- aun cuando hemos atravesado un largo período de rápido crecimiento económico. ¿Por qué sucede esto? ¿Qué se puede hacer al respecto?

La informalidad se genera por exclusión o como resultado de una decisión económica de empresas y trabajadores, luego de tomar en cuenta todos los costos y los beneficios de ser formales². En el primer escenario (exclusión), los trabajadores valoran el empleo formal pero no existen suficientes empleos formales a su disposición. Bajo el segundo escenario (decisión), los trabajadores no valoran la seguridad de un empleo formal y prefieren la flexibilidad del sector informal (Pagés et al. 2016). En general, los empleos formales se crean siempre y cuando el valor producido por cada trabajador permite generar utilidades, luego de cubrir todos los costos asociados (salario, beneficios laborales, impuestos y costos esperados como los administrativos, de contratación y de despido).

Lamentablemente, en algunos segmentos del mercado laboral peruano la productividad de los puestos de trabajo es baja y no logra cubrir los costos de ser formal. El valor producido por el trabajador promedio en el Perú es uno de los más bajos de la región. Este produce el 75% que un trabajador colombiano y la mitad que un chileno. Además, existen enormes diferencias entre trabajadores según el tamaño de la empresa a la cual pertenecen: en una microempresa³, un trabajador promedio produce solo el 12% de lo que puede producir en una empresa mediana, lo que a su vez equivale a la mitad de lo que produce un trabajador promedio en una empresa grande⁴.

Por otro lado, con respecto a los costos asociados a crear un empleo formal, si un empleador decide contratar formalmente enfrentará un conjunto de conceptos que, muchas veces, no le es posible asumir. Los costos asociados al empleo formal suelen dividirse en dos tipos: los costos no salariales y los costos salariales, donde los últimos se refieren directamente al salario y los primeros a aquellos costos adicionales al salario en los que el emplea-

“ (...), en algunos segmentos del mercado laboral peruano la productividad de los puestos de trabajo es baja y no logra cubrir los costos de ser formal. ”

dor debe incurrir. A continuación, se mencionan algunos ejemplos de ambos.

COSTOS NO SALARIALES

1. **Los beneficios laborales** son costos adicionales al salario básico y orientados a ofrecer protección social a los trabajadores. Estos son definidos por el Estado, pero pagados por los trabajadores y los empleadores. Esta vinculación entre el acceso a los beneficios laborales y el encarecimiento del empleo formal es clave para entender la resistencia que existe para generarlos. Para el empleador, los beneficios incrementan los costos laborales de sus trabajadores; mientras que para el trabajador, estos reducen su ingreso disponible.

Los beneficios laborales en el Perú son el pago de la CTS (compensación por tiempo de servicio), las gratificaciones de fiestas patrias y navidad, la contribución a Essalud, vacaciones, distribución de utilidades, seguro de vida y de accidentes, entre otros.

El costo de estos beneficios es diferenciado por tamaño de las empresas, ya que estas están adscritas a regímenes diferenciados. Para las microempresas este costo adicional es bajo, equivalente a solo el 7% del salario básico, pero para las empresas medianas es equivalente al 27% y para las grandes alcanza el 54%. A esto se suma la distribución obligatoria de utilidades y el costo esperado de despido (indemnizaciones por despido arbitrario).

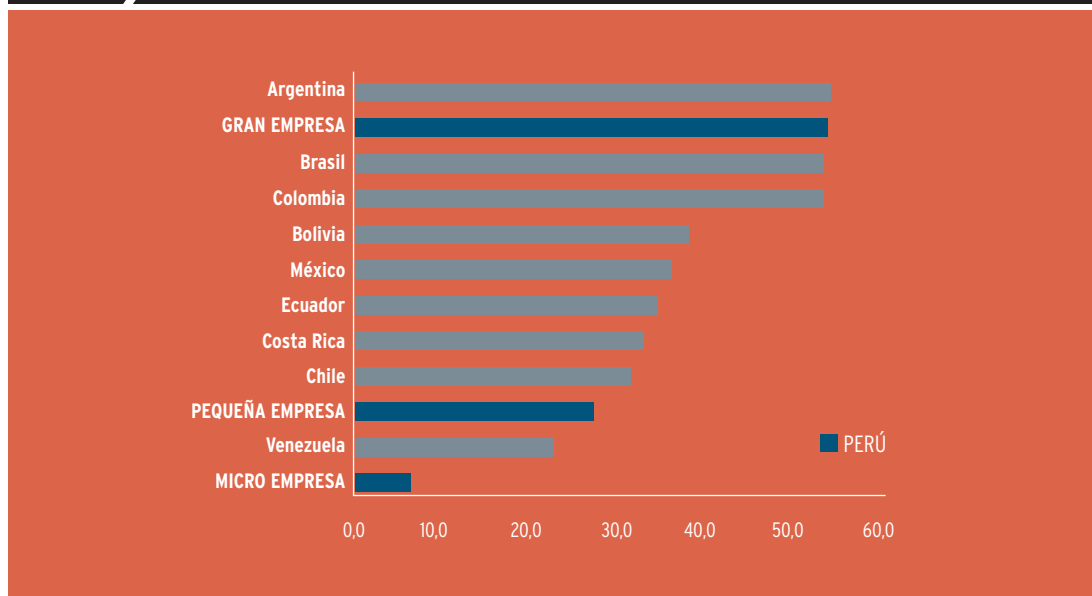
La literatura internacional (Feldmann et al, 2009; Heckmann y Pages, 2000; Kugler,

² El origen de la informalidad como resultado de exclusión o decisión ha sido ampliamente discutido en la literatura. Ver Maloney (2004) y Perry et al. (2007) para mayor detalle de esta discusión.

³ Se considera como microempresa a las empresas que cuentan con menos de 10 trabajadores, pequeña empresa a aquellas que cuentan con más de 10 pero menos de 100 trabajadores, y gran empresa si cuenta con más de 100 trabajadores.

⁴ Chacaltana, 2007.

GRÁFICO 1 ■ Costos laborales no salariales 1/
(% del salario)



1/ LOS CÁLCULOS INTERNACIONALES ELABORADOS POR PAGÉS PARA EL BID CON BASE EN DATOS DE UNITED STATES SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION, HECKMAN Y PAGÉS, KUGLER Y KUGLER, JARAMILLO, LEVY Y OIT. LOS CÁLCULOS DE PERÚ ELABORADOS POR JARAMILLO Y ADAPTADOS AL PROYECTO DE LEY N° 3942/2014-PE.

FUENTE: BID, JARAMILLO, PROYECTO DE LEY N° 3942/2014-PE.

1999) y nacional (Saavedra y Maruyama, 2000; Saavedra y Torero, 2004) encuentra que elevados costos no salariales fomentan la informalidad. Sin embargo, reducir el costo de estos beneficios para crear empleo formal parece ser una política poco viable e inefectiva. En primer lugar, hay una alta oposición en la población y en los políticos frente a medidas que cambien el *status quo*. En segundo lugar, la informalidad en las microempresas se ha mantenido elevada a pesar de tener beneficios laborales relativamente bajos.

2. **Rigidez para despedir.** La regulación laboral debe proveer cierto grado de protección a los trabajadores frente al despido. Esto para evitar, por ejemplo, que empresas abusen de su posición y despidan trabajadores de manera injustificada o discriminatoria. El problema surge cuando el costo de despedir es tan alto (e incierto) que termina desmotivando no solo el despido, sino también la contratación (o al menos el tipo de contratación que viene asociado a este costo esperado, como es la contratación a plazo indeterminado).

En Perú, el despido arbitrario debe ser compensado mediante una indemnización equivalente a 1,5 remuneraciones por año trabajado hasta un máximo de 12 remuneraciones. Si bien la legislación es explícita sobre el uso de esta indemnización como única forma de protección, desde el 2001 los casos que

llegan al Tribunal Constitucional suelen terminar en otro tipo de reparación: la reposición del empleo. Es decir, se determina que se debe devolver al trabajador a su puesto original. Esta legislación frente al despido ubica al Perú entre los 8 países más rígidos en contratación y despido del mundo (Ranking WEF, 2017).

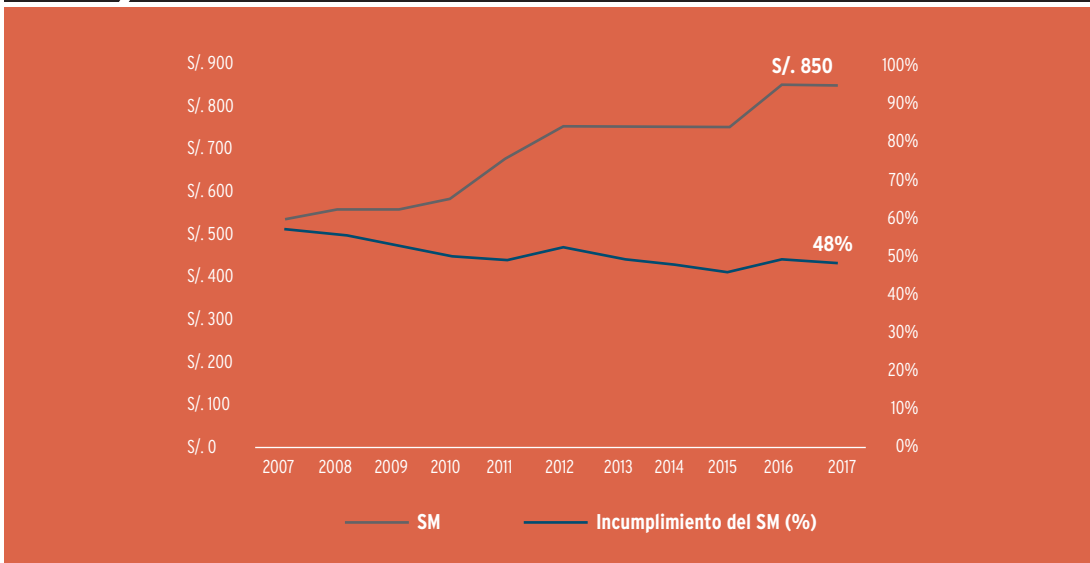
Jaramillo y otros (2017) encuentran que dicha rigidez, y específicamente la relacionada a la reposición del empleo, le habría costado al mercado laboral peruano alrededor de 0,9 millones de empleos por contrato indefinido al 2015.

Reducir los costos de despido podría ser una alternativa para incrementar la creación de empleo formal a plazo indefinido. Sin embargo, disminuir estos costos pasa por revertir el criterio del Tribunal Constitucional sobre la reposición del empleo. Esta es una tarea pendiente que no ha tenido mayores avances a lo largo de los años.

COSTOS SALARIALES

3. **El salario mínimo (SM)** tiene el propósito de proteger al trabajador en situaciones en las que el empleador posee mucho poder de negociación y abusa de él, como, por ejemplo, al establecer una remuneración por debajo del valor que genera el trabajador (productividad). Para evitarlo, se establece un salario piso. El problema surge cuando el salario mínimo

GRÁFICO 2 ■ SM (S/.) vs Incumplimiento del SM (%)
2007 - 2017



FUENTE: MINISTERIO DE TRABAJO Y ENAHO (2007 - 2017).
ELABORACIÓN: PROPIA.

se establece en un nivel muy alto, en relación al nivel de productividad laboral de algunos segmentos del mercado. En ese caso, el SM se convierte en una barrera muy alta, que excluye a muchos trabajadores de la formalidad.

A diferencia de los conceptos antes mencionados, sobre los cuales es difícil hacer cambios, en el caso del salario mínimo sí es posible que el Poder Ejecutivo haga cambios. Y que estos estén orientados a mejorar su función de protección frente a abusos y a reducir su impacto negativo sobre la creación de empleo formal.

EL PROBLEMA DEL SALARIO MÍNIMO EN EL PERÚ

Según la Constitución Política del Perú, “las remuneraciones mínimas se regulan por el Estado con participación de las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores”. En nuestro país, el mecanismo para definir y actualizar el SM tiene dos problemas centrales. El primero es que su actualización ha respondido a criterios políticos, no técnicos, sin tomar en cuenta si el nivel del SM está acorde con los niveles de productividad o los salarios de mercado. El segundo es que este es único y se aplica a todo el país, a pesar de las enormes diferencias que hay entre los niveles de productividad, según tamaño de empresa, regiones o sectores económicos. Estos dos problemas hacen que el SM no cumpla con su objetivo de proteger a los trabajadores. Por el contrario, en algunos segmentos, termina excluyendo

de la protección ofrecida por un contrato formal precisamente a los trabajadores menos productivos y más vulnerables.

En teoría, para determinar los cambios de nivel se debe seguir una fórmula que considera cambios en productividad (p) y cambios en inflación subyacente (π^s).

$$\Delta SM = \Delta \pi^s + \Delta p$$

En los últimos diez años, el salario mínimo fue incrementado ocho veces y acumuló un aumento de 75% en términos nominales⁵. Este incremento porcentual no corresponde ni a un cambio en productividad ni en inflación, como sugiere la fórmula. El incremento en la productividad del país (medida como Productividad Total de Factores) de los últimos 10 años fue de 1% (Apoyo Consultoría, 2018) y la inflación fue cercana a 40% en el mismo periodo (BCRP, 2018).

Además, en varias ocasiones, su incremento coincidió con momentos políticos particulares, como un periodo de baja aprobación entre la población o antes de terminar un mandato presidencial. Los dos últimos incrementos del SM no se definieron en el Consejo Nacional de Trabajo (Comisión de Salario Mínimo) como debiera ser, por no llegar a un acuerdo. En el 2016 el presidente Humala subió el salario mínimo tres meses antes de terminar su mandato, mientras que el presidente Kuczynski lo hizo en el 2018 justo antes de renunciar. Este divorcio entre la evolución del SM y los niveles de productividad ha generado que sistemáticamente cerca del 50% de los trabajado-

⁵ La RMV pasó de S/530 en el 2007 a S/930 en el 2018 (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo).

res ganen menos que el SM y, por lo tanto, sean excluidos de la formalidad.

Los cambios del SM no han respetado los criterios establecidos debido a motivaciones políticas, pero además la determinación del SM tampoco corresponde a los niveles de productividad o de salarios del mercado laboral.

Algo que agrava lo anterior es que el SM es el mismo para todo el país. Dada las grandes diferencias de productividad que hay entre segmentos del mercado, este nivel único termina estando por encima de lo que muchas empresas pueden pagar, sobretodo microempresas o empresas en provincias. De hecho, cerca de 50% de los trabajadores en las microempresas del país gana menos que el SM a pesar de trabajar tiempo completo. En relación con eso, cerca del 88% de trabajadores de las microempresas son informales. Esto no se da en el segmento de empresas grandes, cuyos mayores niveles de productividad les permiten pagar el SM y los otros costos asociados a la formalidad. En promedio, el 93% de los trabajadores en este segmento gana más que el salario mínimo y 92% es formal.

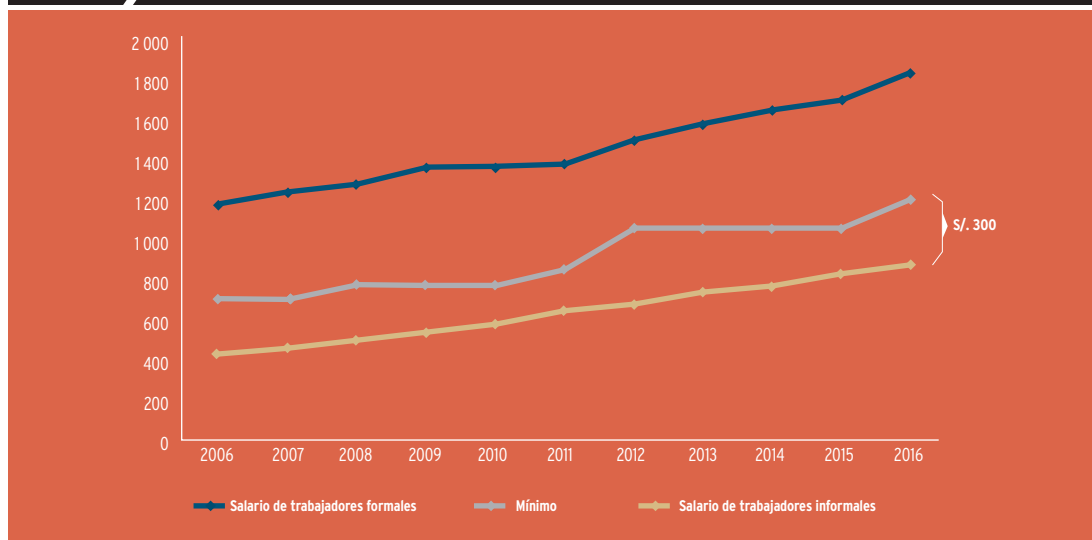
Por otro lado, en 11 de los 25 departamentos del país, más del 50% de los trabajadores a tiempo completo gana menos que el SM⁶. Esta situación es consistente con los porcentajes de informalidad de dichas regiones, donde alrededor del 80% de los trabajadores a tiempo completo son informales. De esta manera, el SM segmenta el mercado laboral entre quienes pueden pagarlo y quienes no, y de ese modo también crea la línea divisoria entre trabajos formales e informales.

Un indicador muy usado a nivel internacio-

“ Los cambios del salario mínimo deben considerar las variaciones en la productividad y en la inflación subyacente. ”

nal para analizar si el SM está alineado con el nivel de productividad del mercado laboral es el ratio entre el SM y el salario promedio del país. Si el ratio es muy alto, es probable que el SM este generando más daños (informalidad o desempleo) que beneficios (protección frente a abusos). En el Perú, el SM actualmente equivale al 76% del salario promedio (fue 60% en el 2017) y este ratio es mayor al observado en EEUU (25%), Chile (47%), México (29%) y al promedio de los países de la OECD (41%) (OECD, 2016). Si solo se considera el mercado de microempresas, el ratio es de 106%. Es pertinente utilizar este ratio porque está muy relacionado con la tasa de incumplimiento del SM (ver Gráfico 4). Es decir, mientras mayor es el SM como porcentaje del salario promedio en un determinado segmento del mercado laboral, mayor es el incumplimiento⁷.

GRÁFICO 3 Salarios según tipo de trabajador, 2006-2016 (S/.)



NOTA: EL SM GRAFICADO INCLUYE COSTOS NO SALARIALES DE VACACIONES, GRATIFICACIONES Y SALUD.

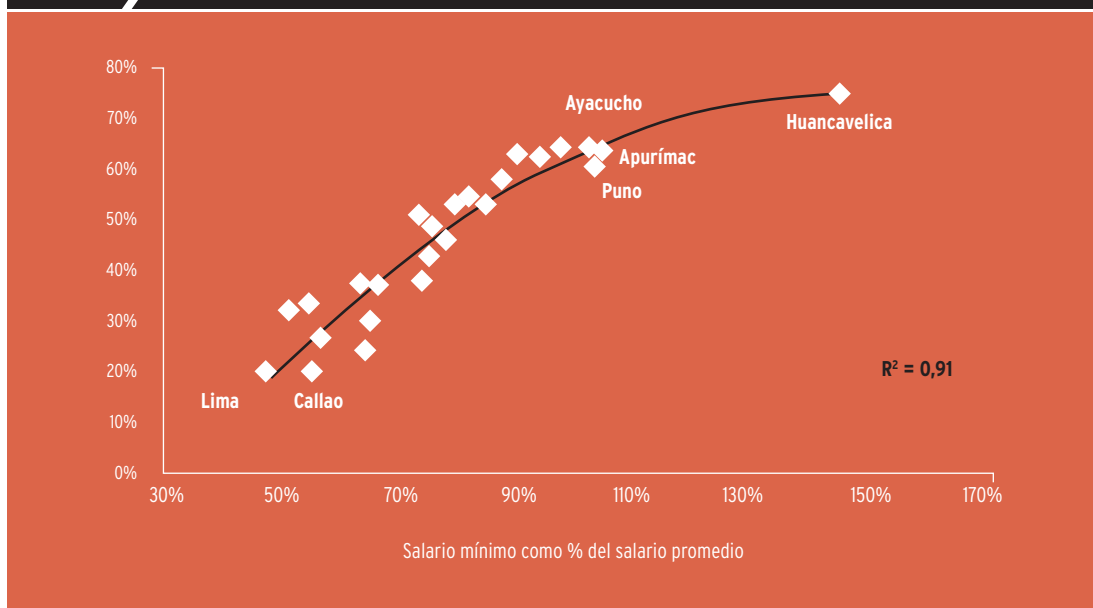
FUENTE: ENAHO 2006 - 2007.

ELABORACIÓN: PROPIA.

⁶ Los 11 departamentos son Huancavelica, Ayacucho, Cajamarca, Puno, Huánuco, Amazonas, Apurímac, Pasco, Cusco, San Martín y Junín.

⁷ Los cambios propuestos están en línea con las recomendaciones de la OCDE y de la OIT (Recomendación N°135 y Convenio N°131).

GRÁFICO 4 ■ Incumplimiento del SM por departamentos
(% de trabajadores a tiempo completo que gana menos que el SM)



FUENTE: ENAHO 2017.

DOS MEDIDAS PARA MEJORAR LA METODOLOGÍA DE ACTUALIZACIÓN DEL SALARIO MÍNIMO Y REDUCIR LA INFORMALIDAD⁸

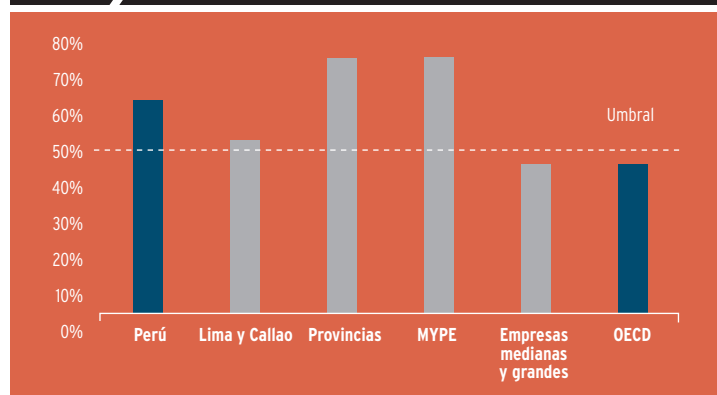
Frente a lo mencionado, proponemos dos cambios orientados a hacer que el salario mínimo convenga mejor con la realidad del mercado laboral peruano. El primer cambio consiste en actualizar el salario mínimo, previo diálogo en el Consejo Nacional del Trabajo, de manera diferenciada. La diferenciación más usada por otros países es la geográfica, pero también puede ser sectorial o por tamaño de empresa. Las enormes diferencias de los salarios observados entre dichos segmentos en el Perú sugieren que los niveles de productividad laboral también son muy diferenciados. Una alternativa podría ser diferenciar, por un lado, micro y pequeñas empresas y, por otro lado, las empresas medianas y grandes. Una segunda alternativa podría ser diferenciar, por un lado, Lima y el Callao y, por otro, el resto de departamentos.

El segundo cambio implica que, al momento de actualizar el salario mínimo, se tome en cuenta el nivel de los salarios de mercado observados en cada uno de los dos segmentos mencionados. Así, solo se evaluará un aumento cuando el salario mínimo sea menor al 50% del salario promedio en cada segmento de mercado. Es pertinente utilizar este ratio porque, como se mencionó anteriormente, está muy relacionado con la tasa de incumplimiento de la norma. Es decir, mientras mayor es el SM como porcentaje del salario promedio en

un determinado segmento del mercado laboral, mayor es el incumplimiento⁹.

La consideración de este ratio como umbral para definir si corresponde o no una actualización del SM, sumado a la diferenciación por segmentos, evitaría que los futuros incrementos en el SM incrementen aún más el nivel de incumplimiento del salario mínimo y limiten la creación de empleo formal. Como se muestra en el siguiente gráfico, el SM actualmente es mayor a dicho umbral (50% de los salarios promedio) en las microempresas y en las provincias, por lo que en esos segmentos no debería haber incrementos.

GRÁFICO 5 ■ Ratio de Salario Mínimo/Salario Promedio por zona geográfica y tamaño de empresa



FUENTE: ENAHO 2007 Y OECD (2016).
ELABORACIÓN: PROPIA.

⁸ El detalle de esta propuesta se encuentra en la Nota de Política N° 4 de Apoyo Consultoría: "Propuesta para mejorar la política de salario mínimo en el Perú", disponible en <http://www.apoyoconsultoria.com/es/aportes/propuesta-para-mejorar-la-politica-de-salario-minimo-en-el-peru/>

⁹ Los cambios propuestos están en línea con las recomendaciones de la OCDE y de la OIT (Recomendación N°135 y Convenio N°131).