

Diciembre, 2023

# INFORME

Economía

## **SALARIO MÍNIMO: aportes para la discusión del instrumento.**

## Contenido

<b>Introducción.-.....</b>	<b>3</b>
<b>Surgimiento del Salario Mínimo Nacional y normativa internacional.-.....</b>	<b>4</b>
<b>Salario Mínimo Nacional en Uruguay: evolución histórica y comparación con algunas variables de interés.- .....</b>	<b>9</b>
<b>Principales características de los asalariados y los puestos de trabajo en que se insertan quienes perciben un ingreso menor al salario mínimo nacional por hora de trabajo.- ...</b>	<b>16</b>
<b>Reflexiones finales.- .....</b>	<b>21</b>

## Introducción.-

El Salario Mínimo Nacional es un referente ineludible del mercado de trabajo. Su creación y regulación son de larga data, tanto a nivel internacional como en nuestro país. La fijación de salarios mínimos es una de las políticas salariales más extendidas a lo largo del planeta y según datos de la Organización Internacional del Trabajo, más del 90% de los países cuentan con salarios mínimos que ofician de piso de ingresos para las escalas salariales.

En el caso uruguayo, la fijación del salario mínimo nacional data de 1969. Y a pesar de que Uruguay es un “país de salarios mínimos múltiples”, en el entendido de que existe un mínimo salarial para cada categoría laboral de cada uno de los sectores de actividad existentes, establecidos en el marco de los Consejos de Salarios, la determinación del salario mínimo nacional sigue siendo un componente relevante de la política salarial.

Dicha definición recae en manos del Poder Ejecutivo, y aunque desde hace algunos años se realiza de manera consultada con las partes sociales en el marco de la negociación colectiva, existe poca discusión acerca de los objetivos de su fijación así como de la relevancia efectiva que tiene en el mercado de trabajo y su vínculo con otras variables de interés. En este sentido, el presente Informe apunta a ser un insumo en la necesaria discusión acerca del rol que entendemos debería cumplir el salario mínimo nacional en la actualidad.

El Informe se ordena en cuatro partes. En la primera de ellas se repasa brevemente el surgimiento del salario mínimo nacional como herramienta de política salarial a nivel internacional, así como su tratamiento a nivel de la normativa internacional acordada en el marco de la Organización Internacional del Trabajo. La segunda parte detalla la evolución del salario mínimo en nuestro país, los distintos roles cumplidos desde su creación y su comparación con algunas variables de interés, como son la inflación, el desempleo y la informalidad. En la tercera parte se pone énfasis en las características de los puestos de trabajo y de los asalariados que perciben un ingreso menor al equivalente a un salario mínimo nacional por hora de trabajo. Finalmente, en la última parte se realizan algunas reflexiones acerca de un conjunto de elementos que creemos se deben incorporar a la discusión de la determinación y evolución del salario mínimo nacional y en consecuencia, el rol que debería adoptar en el actual contexto esta herramienta de política salarial.

## Surgimiento del Salario Mínimo Nacional y normativa internacional.-

De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el salario mínimo puede ser definido como:

*“La cuantía mínima de remuneración que un empleador está obligado a pagar a sus asalariados por el trabajo que éstos hayan efectuado durante un período determinado, cuantía que no puede ser rebajada ni en virtud de un convenio colectivo ni de un acuerdo individual”<sup>1</sup>.*

No obstante, en el momento de la fundación de la OIT<sup>2</sup> ya existían algunos países que habían establecido salarios mínimos. Nueva Zelanda fue el primer país en fijar un salario mínimo en el año 1894, aunque pronto le siguieron otros, Australia (1896) y un poco más tarde, Reino Unido (1909). La idea de dicho salario mínimo era establecer –aunque de forma temporal- una protección a las personas que se hallaban en situación crítica, lo cual, suponía que abarcaba a un número relativamente escaso de trabajadores.

Cuando se crea la OIT (1919) se establece que el salario mínimo debía ser entendido como:

*“el pago a los trabajadores de un salario que les asegure un nivel de vida conveniente, tal como se comprende en su tiempo y en su país”*

Hubo que esperar hasta el año 1928, para que surgiera finalmente un “instrumento” normativo en el marco de las discusiones en OIT. En efecto, se adopta el Convenio N° 26 y la recomendación N°30 sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos. Así pues en dicho Convenio se establece que los Estados miembros:

*“se obligan a establecer o mantener métodos que permitan la fijación de tasas mínimas de los salarios de los trabajadores empleados en industrias o partes de industria (especialmente en las industrias a domicilio) en las que no exista un régimen eficaz para la fijación de salarios por medio de contratos colectivos u otro sistema, y en la que los salarios sean excepcionalmente bajos”*

Si bien es un gran avance, en materia de normativa internacional fue limitado, pues como se expresa las disposiciones del Convenio N° 26 no debían aplicarse más que a las industrias -entendidas como de transformación y el comercio- que cumplieran en forma simultánea con dos requisitos: la ausencia de un régimen eficaz para la fijación de salarios, y un nivel salarial extremadamente bajo.

---

<sup>1</sup> “Guía sobre políticas en materia de salario mínimo” (2015). Organización Internacional del Trabajo (OIT)

<sup>2</sup> La OIT fue creada en 1919, como parte del Tratado de Versalles que puso fin a la Primera Guerra Mundial

Asimismo, la Recomendación N° 30 establece que para determinar dichos salarios mínimos, los organismos competentes deberían asegurarse garantizar un nivel de vida adecuado. Incluso agrega que deben tomarse medidas para revisar y actualizar los niveles de las tasas mínimas de salario fijado.

Luego de la Segunda Guerra Mundial lentamente fueron sumándose países dispuestos a adoptar sistemas de fijación de salarios mínimo. A medida que se fue extendiendo la idea, la aplicación legal de los salarios mínimos fue creciendo progresivamente, al punto tal que también se amplió en países que contaban con tasas salariales mínimas por sector económico, tal es el caso de la India.

Si bien durante la década de los ochenta hubo una suerte de descreimiento de los sistemas de salarios mínimos, al punto de que algunos países “desmantelaron” sus esquemas de fijación y establecimiento, a partir de los años 90 empieza a registrarse un repunte. Tal es así que se establecieron nuevos sistemas de salarios mínimos en numerosos países, pero lo más destacado es que quienes ya contaban con ellos los fortalecieron, extendiendo sus cometidos a superar la pobreza y combatir la desigualdad.

Más allá del Convenio N° 26, la OIT intento avanzar en el tema, para extender la protección del salario mínimo a la totalidad de los trabajadores, dada las limitaciones que implicaba la norma hasta entonces vigente. En ese sentido fueron avanzando los instrumentos internacionales, buscando establecer normas mínimas en materia de condiciones de trabajo y de salario. Así pues, en ese marco de preocupación y estudio, se comprobó durante la década de 1930 que en la Agricultura se pagaban salarios significativamente inferiores a los de las industria, y se habilitaron debates que finalmente derivaron en la adopción de otros instrumento: el Convenio N° 99 (1951) y la Recomendación N° 89 –similar al Convenio N° 26- pero extendido a la Agricultura. Este último convenio, a diferencia del Convenio N° 26, es de aplicación general para el sector agrícola, con independencia de la existencia de otros métodos de fijación salarial.

Luego de la adopción del Convenio N° 26, la noción de salario mínimo fue evolucionando y se fue extendiendo de manera considerable, no obstante ello, se fue identificando lentamente la necesidad de normas internacionales de aplicación general, es decir, que no fueran exclusivamente sectoriales. Así pues, en el año 1964 la OIT adopta una Resolución relativa al nivel de vida mínimo; allí se consideró que:

*“para que se produzca una expansión económica equilibrada y haya progreso social es necesario un reparto equitativo de la renta nacional que garantice a las categorías de trabajadores peor remunerados un nivel de subsistencia básica en consonancia con el ritmo de expansión económica del país”*

A partir de entonces, se inició un proceso de revisión de los instrumentos normativos internacionales hasta ahora adoptados. En el año 1967, se decidió convocar a una reunión de expertos para estudiar los métodos de fijación del salario mínimo y sus impactos, en particular en los países en vías de desarrollo. Los expertos reunidos coincidieron en la necesidad y oportunidad de elaborar nuevos instrumentos jurídicos internacionales, como mecanismo tendiente a llevar mayor protección social. De ahí surge la idea de poder mejorar las normas para instaurar mejores sistemas de fijación de salarios mínimos a partir de tres pilares: (a) su obligación (b) su ampliación y (c) la incorporación de nuevos criterios.

De esta manera, hubo un pronunciamiento mayoritario por parte de los expertos a favor de la adopción de nuevas normas o instrumentos complementarios a los ya existentes. En consecuencia, en el año 1970 se adopta el Convenio N° 131 y la Recomendación N° 135, que por cierto establece que no debe considerarse una revisión, de hecho, los Convenios 26 y 99 siguen estando activos y abiertos para su ratificación; sino que actualiza los mecanismos de fijación de salarios mínimos, teniendo en cuenta sus repercusiones sobre el desarrollo económico y el bienestar social.

Resumen comparativo de los Convenios (OIT) referidos a salario mínimo

	Convenio N° 26	Convenio N° 99	Convenio N° 131
<b>Año de adopción</b>	1928	1951	1970
<b>Ratificaciones</b>	105	54	54
<i>Uruguay (año de ratificación)</i>	<i>1954</i>	<i>1954</i>	<i>1977</i>
<b>Estatuto</b>	Statu quo	Statu quo	Actualizado
<b>Obligación Principal</b>	Establecer o mantener métodos que permitan la fijación de tasas de salarios mínimos	Establecer o conservar métodos adecuados que permitan la fijación de tasas de salarios mínimos	Establecer un sistema de salarios mínimos
<b>Ámbito de Aplicación</b>	Industrias o parte de industria en las que no existe régimen para la fijación de salarios, por medio de contratos colectivos, y en la que los salarios son excepcionalmente bajos	Trabajadores empleados en las empresas agrícolas y en ocupaciones afines	Todos los grupos de asalariados cuyas condiciones de empleo hagan apropiada la aplicación del sistema
<b>Criterios para la fijación de salarios mínimos</b>	No	No	Si
<b>Ajuste periódico</b>	No	No	Si
<b>Carácter obligatorio</b>	Si ( con excepciones)	Si (la autoridad competente puede admitir excepciones individuales)	Si
<b>Medidas de Aplicación</b>	Si	Si	Si
<i>En base al documento de OIT "Sistema de Salarios Mínimos" (2014) actualizado (2022)</i>			

Fuente: elaboración propia

A pesar de esta larga trayectoria normativa a nivel internacional sobre mecanismos para la fijación del salario mínimo, no existe aún una definición estricta del término. Según la OIT (1992) debe entenderse como:

*“la suma mínima que deberá pagarse al trabajador por el trabajo o servicios prestados, dentro de un lapso determinado, bajo cualquier forma que sea calculado, por hora o por rendimiento, que no puede ser disminuida, ni por acuerdo individual ni colectivo, que está garantizada por ley y puede fijarse para cubrir las necesidades mínimas del trabajador y de su familia, teniendo en consideración las condiciones económicas y sociales de los países”<sup>3</sup>*

Tal cual aparece expresado, si bien se advierte sobre su obligatoriedad; no se hace referencia a su naturaleza, es decir, a sus elementos constitutivos. En ese sentido, existen otros instrumentos normativos de la OIT, como el Convenio N° 95 (1949) sobre la protección del salario, o el Convenio N° 100 (1951) sobre las nociones de salario y remuneración, donde se expresa que el término “salario” significa la remuneración o ganancia, siempre que pueda valorarse en efectivo, por el trabajo que el trabajador haya efectuado o deba efectuar.

Sin embargo, los responsables de la formulación del Convenio N° 95 advierten que la definición de “salario” no tiene el “sentido restringido que se le suele atribuir por oposición a “remuneración”, sino que comprende la totalidad de las diversas formas y componentes de la remuneración del trabajo”<sup>4</sup>. En cambio, el Convenio N° 100 establece sí una diferenciación entre ambos conceptos, refiriendo a que el término remuneración comprende el salario o sueldo ordinario, básico o mínimo, (...) en dinero o en especie. Por lo tanto, el término “salario” no tiene para la OIT una acepción unívoca, de manera tal, que se halla en estado de revisión, pudiendo ser objeto de estudio a los efectos de definirlo.

Este aspecto no es para nada menor, porque esta indeterminación aparente en torno al término, pone en evidencia la ausencia de claridad y transparencia en torno a los componentes derivados para el cálculo del salario mínimo<sup>5</sup>.

Este “vacío” normativo ha generado que existan diferentes interpretaciones en torno a los componentes del salario. A saber, debe el salario mínimo constituirse únicamente como base o puede incluir otras partes complementarias como primas, propinas o demás pagos

<sup>3</sup> OIT. Estudio General (1992), párr. 27.

<sup>4</sup> OIT: Protección del Salario – Normas y salvaguardas relativas al pago de la remuneración de los trabajadores. Estudio General (1949). 91ª Conferencia Internacional del Trabajo (2003).

<sup>5</sup> La Comisión de Expertos de OIT pretenden mostrar que se trata un elemento clave para poder dar cumplimiento a la normativa internacional que define las tasas de salarios mínimos fijadas por países.

compensatorios. Así pues, podemos encontrar en la legislación de varios países<sup>6</sup> distintas estructuras constitutivas en torno al salario mínimo.

Por lo tanto, existen razones sobradas que sugieren la revisión de las disposiciones nacionales de modo de poder avanzar en la adopción de una definición clara. Esto parece por cierto ser tarea pendiente de la OIT, que si bien lo tiene en agenda, aún no logra resumir. No solo establecer un nuevo concepto, sino y fundamentalmente establecer sus componentes esenciales. Es la forma de garantizar y permitir que efectivamente los trabajadores puedan satisfacer sus necesidades (y las de su familia) a través de un salario mínimo. Habilitaría de forma eficaz el cumplimiento de sus objetivos últimos –tomando entre otras cosas las disposiciones de la Recomendación N° 135 (Recomendación sobre la fijación de salarios mínimos, 1970)-:

*“la fijación de salarios mínimos debería constituir un elemento de toda política establecida para eliminar la pobreza y asegurar la satisfacción de las necesidades de todos los trabajadores y de sus familias”*

Por último, a pesar de las referencias y consideraciones del Convenio N° 131, que tienen por finalidad fijar un salario mínimo de modo tal que logre satisfacer las necesidades del trabajador y su familia, no contiene en forma precisa valoraciones o indicaciones en torno a su cuantía, ni siquiera en lo que refiere a qué tipos de necesidades deben ser atendidas o satisfechas. Los salarios mínimos deberían propender y orientarse a que los trabajadores y sus familias puedan llevar una vida digna, sin embargo, tampoco resulta sencillo dar comprensión a la idea de en qué consiste llevar una vida “digna” o que requiere en consecuencia cumplir con dicha condición.

No obstante ello, avanzar en la adopción internacional de un nuevo concepto de “salario mínimo” puede permitir un mayor avance normativo a nivel nacional, orientando las políticas en consonancia en función de las referencias normativas de los Convenios y Recomendaciones de la OIT que persiguen consistencia entre lo económico y lo social.

---

<sup>6</sup> Informe III (Parte 1B), Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.



## Salario Mínimo Nacional en Uruguay: evolución histórica y comparación con algunas variables de interés.-

En Uruguay, el SMN fue introducido a partir del Decreto 1534/969 de noviembre de 1969, que lo definía como “el piso por debajo del cual no puede estar ninguna remuneración”. En agosto de 1976 por su parte, Uruguay ratifica (Ley 14.567) el Convenio Internacional del Trabajo 131, cuyo primer artículo establece que todo país miembro de la OIT que ratifique dicho convenio se obliga a fijar “un sistema de salarios mínimos que se aplique a todos los grupos de asalariados cuyas condiciones de empleo hagan apropiada la aplicación del sistema”. Así, el SMN es determinado de manera discrecional por el Poder Ejecutivo, sin que existiera normativa respecto a la periodicidad o los parámetros a tener en cuenta para sus ajustes. Dicho nivel salarial, fijado por primera vez para el mes de diciembre de 1969, era obligatorio en todo el territorio nacional y para todos los trabajadores asalariados mayores de 18 años, con la excepción de los trabajadores rurales y las trabajadoras del servicio doméstico, para quienes el Poder Ejecutivo también definía un salario mínimo independiente, que no necesariamente coincidía en monto con el salario mínimo nacional. Posteriormente se determina además, también por ley, la periodicidad de ajustes del SMN en función de la evolución de la inflación anual, estableciéndose –a partir de esto- ajustes anuales, semestrales o cuatrimestrales.

En el cuadro que sigue se muestra la **trayectoria del SMN en términos nominales** expresado a precios corrientes, en Uruguay, desde su determinación inicial en diciembre de 1969 a la fecha.

Determinación del SMN en pesos corrientes - diciembre 1969 a la fecha									
Mes	SMN	Mes	SMN	Mes	SMN	Mes	SMN	Mes	SMN
Dic-69	\$ 0,01	Ago-79	\$ 0,76	Mar-88	\$ 25,00	set-95	\$ 625,00	Jul-06	\$ 3.000,00
Dic-70	\$ 0,02	Nov-79	\$ 0,87	Jul-88	\$ 29,00	Ene-96	\$ 670,00	Ene-07	\$ 3.075,00
Abr-72	\$ 0,03	Feb-80	\$ 0,99	Nov-88	\$ 34,80	Abr-96	\$ 690,00	Jul-07	\$ 3.244,00
Ene-73	\$ 0,05	Jun-80	\$ 1,11	Mar-89	\$ 40,40	May-96	\$ 720,00	Ene-08	\$ 3.416,00
Jul-73	\$ 0,06	Oct-80	\$ 1,25	Jul-89	\$ 49,50	set-96	\$ 760,00	Jul-08	\$ 4.150,00
Ene-74	\$ 0,08	Feb-81	\$ 1,39	Nov-89	\$ 61,00	Ene-97	\$ 800,00	Ene-09	\$ 4.441,00
Jun-74	\$ 0,10	Jul-81	\$ 1,65	Mar-90	\$ 74,00	May-97	\$ 840,00	Ene-10	\$ 4.799,00
Nov-74	\$ 0,12	Ene-82	\$ 1,82	Jun-90	\$ 85,10	set-97	\$ 900,00	Ene-11	\$ 6.000,00
Feb-75	\$ 0,14	Ene-83	\$ 2,09	set-90	\$ 106,55	Ene-98	\$ 950,00	Ene-12	\$ 7.200,00
Abr-75	\$ 0,17	set-83	\$ 2,79	Ene-91	\$ 118,30	Jul-98	\$ 990,00	Ene-13	\$ 7.920,00
Nov-75	\$ 0,21	Ene-84	\$ 3,10	May-91	\$ 155,00	Ene-99	\$ 1.020,00	Ene-14	\$ 8.960,00
Jul-76	\$ 0,25	May-84	\$ 3,41	set-91	\$ 200,00	Jul-99	\$ 1.040,00	Ene-15	\$ 10.000,00
Oct-76	\$ 0,26	set-84	\$ 4,10	Ene-92	\$ 230,00	Ene-00	\$ 1.060,00	Ene-16	\$ 11.150,00
Feb-77	\$ 0,29	Dic-84	\$ 5,00	May-92	\$ 253,00	Ene-01	\$ 1.092,00	Ene-17	\$ 12.265,00
Jun-77	\$ 0,32	Abr-85	\$ 6,00	set-92	\$ 278,30	Ene-02	\$ 1.110,00	Ene-18	\$ 13.430,00
set-77	\$ 0,35	Jul-85	\$ 7,10	Ene-93	\$ 308,00	Ene-03	\$ 1.145,00	Ene-19	\$ 15.000,00
Dic-77	\$ 0,38	Nov-85	\$ 8,40	Jun-93	\$ 332,50	May-03	\$ 1.170,00	Jul-19	\$ 15.650,00
Mar-78	\$ 0,42	Mar-86	\$ 10,00	set-93	\$ 365,00	set-03	\$ 1.194,00	Ene-20	\$ 16.300,00
Jun-78	\$ 0,45	Jul-86	\$ 11,50	Ene-94	\$ 395,00	Ene-04	\$ 1.242,00	Ene-21	\$ 17.930,00
set-78	\$ 0,50	Nov-86	\$ 14,00	May-94	\$ 431,00	Jul-04	\$ 1.310,00	Ene-22	\$ 19.364,00
Dic-78	\$ 0,55	Mar-87	\$ 17,00	set-94	\$ 475,00	Ene-05	\$ 2.050,00		
Feb-79	\$ 0,61	Jul-87	\$ 19,50	Ene-95	\$ 525,00	Jul-05	\$ 2.500,00		
May-79	\$ 0,66	Nov-87	\$ 22,30	May-95	\$ 575,00	Ene-06	\$ 2.617,50		

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, no existe una periodicidad clara en relación a los ajustes del SMN. Si bien, a partir de su determinación inicial en diciembre de 1969, el primer ajuste es realizado al año, posteriormente se observan al menos dos ajustes al año y sin que se realicen a intervalos constantes, pudiendo realizarse uno, dos, tres o hasta cuatro ajustes del SMN en un mismo año. A partir del año 1991, el SMN comienza a ajustarse de manera cuatrimestral, con tres ajustes anuales en los meses de enero, mayo y setiembre; y en 1998, la periodicidad de los ajustes pasa a ser semestral con ajustes en enero y julio de cada año. Finalmente, desde el año 2009 –salvo una excepción en 2019– los ajustes del SMN se realizan una vez al año en el mes de enero.

La periodicidad de los ajustes –así como sus montos– depende en buena medida de la evolución de la inflación. En este sentido, hasta comienzos de la década de los 90, Uruguay presentó tasas de crecimiento de los precios elevadas, con índices de suba de precios anuales de dos dígitos y que a fines del año 1990 alcanzaron al 100% anual. Justamente, para dar cuenta de la evolución del poder de compra del SMN, en el gráfico que aparece a continuación se presenta una serie con la **evolución del salario mínimo nacional real** (SMNR), es decir, la evolución del SMN una vez descontada la evolución de los precios al consumo, dada por el IPC. Para esto, se elaboró un índice de salario mínimo nacional real (ISMNR), que tiene base 100 en diciembre de 1969, cuando se determinó por primera vez el SMN.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

Como suele suceder en los gráficos de evolución del salario real o del poder de compra del salario, los mismos tienen forma de “diente de sierra”, lo que se explica por la periodicidad en la que se realizan los ajustes salariales y el ritmo al que crecen los precios.

Mientras los salarios ajustan de manera anual, semestral o a lo sumo, trimestral; los precios al consumo crecen diariamente y esto es registrado de manera mensual por el IPC.

Más allá de esto, en la evolución del ISMNR se pueden ubicar algunos períodos claramente diferenciados. Desde su determinación inicial (en diciembre de 1969) y hasta comienzos de 1976, se da un período de relativa estabilidad del poder de compra del SMN en torno al punto de partida pero con oscilaciones que lo ubican hasta 20 puntos por encima o por debajo de este nivel. Estas bruscas variaciones son producto básicamente de la evolución de la inflación en el período, que tiene un comportamiento algo errático pero con tendencia creciente, ubicándose a fines de 1969 en el 15% anual y unos años más tarde superando el 100%. No obstante, se trata de años de relativa estabilidad del poder de compra del SMN en niveles que se ubicaban algunos puntos por encima del punto de partida en la mayor parte del período.

Sin embargo, desde mediados de 1976 comienza un período de fuerte deterioro del poder adquisitivo del SMN. Durante el período dictatorial, el poder de compra del SMN se redujo sistemáticamente a partir de incrementos que no lograban acompañar siquiera la evolución de los precios al consumo. Así, a comienzos de 1985 el poder de compra del SMN era de tan sólo un 70% del que había tenido cuando fue determinado por primera vez. Pero la caída en del SMN en términos reales no se frenó con el retorno de la democracia sino que por el contrario, el SMN siguió perdiendo poder de compra y alcanza su nivel más bajo entre los años 2003 y 2004 en que se ubica en torno al 24% del nivel de diciembre de 1969.

Esta fuerte caída del poder de compra del SMN se explica básicamente por el hecho de que su determinación pasó a cumplir objetivos diferentes a los vinculados con la política salarial. El hecho de que el SMN fuera la variable empleada tanto para determinar el pago de las prestaciones sociales que brindaba el Estado como las franjas a partir de las que cuales las remuneraciones tributaban impuestos, generó el incentivo de mantenerlo expresamente en niveles bajos con fines fiscalistas. Un menor poder de compra del SMN mejoraba las cuentas del Estado tanto porque implicaba menores erogaciones reales en materia de prestaciones sociales y mayores ingresos por el cobro de más impuestos en la medida en que la evolución de los salarios era mayor a la del SMN. Esto provocó que el SMN dejara de cumplir el rol de referente de ingreso del mercado de trabajo para el que creado. Un indicador que releva esto es el análisis entre la cantidad de trabajadores que percibían menos de un SMN, porcentaje que ascendía al 30% en 1986 y no alcanza al 3% en 2003<sup>7</sup>.

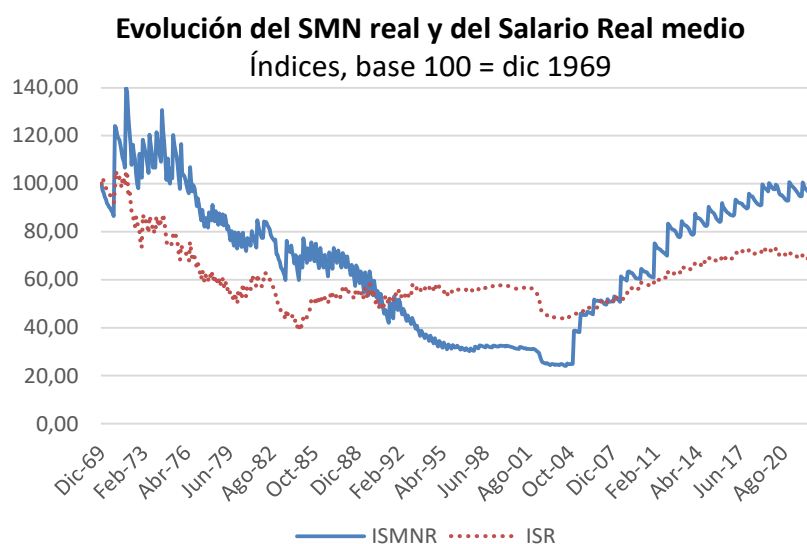
---

<sup>7</sup>. *¿Para qué sirve el Salario Mínimo Nacional?, Elementos para su determinación en los países del ConoSur*; OIT; Marinakis, A. y Velazco, J. (ed); 2006.

A partir de enero de 2005, se da un quiebre en la tendencia a la baja del SMN en términos reales y el mismo empieza a crecer, ubicándose a la fecha en prácticamente el mismo nivel que tenía al momento de su determinación inicial (94,5% en diciembre de 2022 de su valor de diciembre de 1969). Este período se vincula fundamentalmente con los tres gobiernos consecutivos del Frente Amplio, donde se desplegó una política de expansión salarial, que conjuntamente con el retorno a la negociación colectiva condujo a una recuperación relevante del poder de compra del salario promedio y también del SMN.

No obstante, cabe destacar que el crecimiento del SMN en términos reales es previo a la asunción del gobierno del Frente Amplio y comienza en enero de 2005, con la creación de la Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC). Una vez creada la BPC, la misma pasó a ser la referente para determinar los ajustes de la mayoría de las prestaciones sociales así como las franjas de pago de impuestos. De esta manera, se “liberó” al SMN de su rol fiscalista, y en enero de 2005, el mismo tuvo un incremento nominal de más del 50%, pasando de 1.310 pesos mensuales a 2.050 pesos.

A partir de este momento, comenzó un proceso de lento crecimiento del poder de compra del salario real. Este proceso fue apuntalado con algunos incrementos puntuales del SMN del orden del 20% en términos nominales que se dieron en algunos momentos puntuales. Otra comparación interesante es la del **poder de compra del SMN con la del salario promedio real**. Dicha comparación da cuenta de la evolución del poder de compra del SMN –que correspondería a los asalariados que recién ingresan al mercado laboral o a los que por distintas razones se encuentran en una situación de ingresos más desventajosa que el resto- con la de las remuneraciones promedio. En el gráfico que sigue aparecen ambas evoluciones.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

Como se puede ver en el gráfico anterior, si bien el poder de compra del SMN y el del salario medio tienen trayectorias similares, también se encuentran algunas diferencias relevantes. La primera de ellas es que la evolución del salario real es menos pronunciada que la del SMN en términos reales, la que presenta una mayor caída y luego una recuperación superior. Sus trayectorias difieren particularmente durante la década del 90 y en el crecimiento que ambas muestran a partir del año 2005. Durante los 90, el salario real permanece relativamente estable para caer posteriormente como resultado de la crisis económica de 1998-2002. Sin embargo, en igual período, la trayectoria del poder de compra del SMN es claramente descendente, como resultado de su utilización como variable de ajuste de las cuentas públicas como se señaló previamente.

En el período de crecimiento que verifica tanto el poder de compra del SMN como del salario promedio a partir de 2005, aunque en ambos casos se verifica una clara expansión de ambas variables, el incremento del poder de compra del SMN es superior a la del salario medio. En un contexto de crecimiento del salario real, esto muestra la prioridad de la política salarial por incrementar de manera más acentuada, la remuneración más baja de la escala salarial.

Uno de los aspectos que establece la teoría que hay que contemplar al momento de incrementar el SMN es su posible impacto en el desempleo, en particular de los trabajadores más jóvenes y menos calificados, y en la informalidad. Esto se explica porque en un contexto de incremento de los salarios de los trabajadores, y de los costos salariales de las empresas, éstas pueden optar por sustituir trabajadores por capital, de manera de abaratar sus costos de producción. Esto puede ser particularmente relevante en el caso del SMN, el que aplica fundamentalmente a trabajadores de menores calificaciones, que realizan tareas rutinarias y que al requerir una menor calificación y formación, son más factibles de sustituir por máquinas.

En los países donde las tasas de no registro a la seguridad social o de informalidad son más elevadas, el efecto de subas relevantes en el SMN puede observarse no tanto en incrementos del desempleo sino en aumentos de la informalidad. En este caso, el mecanismo empresarial para disminuir los costos salariales, es apelar a la informalidad –y no pagar los costos vinculados a la seguridad social- en lugar de sustituir trabajadores por máquinas e invertir en capital.

Si bien intuitivamente estos vínculos pueden estar presentes al momento de elevar el SMN y es necesario que la política pública monitoree estos posibles efectos, los efectos van a depender en buena medida del punto de partida del SMN y cuán relevante sea este como indicador del mercado laboral. Dicho esto, en el caso uruguayo por ejemplo, los

sucesivos incrementos que se verificaron en el SMN desde 2005 a la fecha, a pesar de su relevancia, no parecen haber hecho mella ni en los niveles de desempleo ni de informalidad. De hecho, en estos años, el mercado de trabajo atravesó momentos de importante bonanza, con niveles record en materia de desempleo y una importante reducción en la tasa de no registro a la seguridad. Pero esto no significa que necesariamente no se vayan a verificar efectos en estos parámetros en adelante si se realizan nuevas subas del SMN, sino que tal vez eso se explique por los bajos niveles en los que se encontraba el SMN en su momento y su total inoperancia como indicador salarial.

Finalmente, como forma de dimensionar el poder de compra al que permite acceder el SMN, es útil su comparación con alguna canasta de consumo de un hogar de referencia. En Uruguay, no existe un monto oficial de canasta básica o de consumo de un hogar promedio, por lo que la comparación que se puede realizar es con la canasta básica de alimentos (CBA, a partir de la cual se calcula la línea de indigencia o de pobreza extrema) y la canasta básica total (CBT, que permite calcular la línea de pobreza).

Dichas canastas son de referencia individual o per cápita y además existen tres canastas de cada una de ellas, definidas para tres regiones distintas: la capital departamental, el interior urbano y el interior rural. La CBA está compuesta únicamente por alimentos y por tanto su valor ajusta mensual de acuerdo a la evolución de los precios de los alimentos. La CBT por su parte, contiene otros productos además de alimentos, que permitirían a las personas cumplir los requisitos para vivir por encima de la línea; y su ajuste depende de los precios de los bienes que la componen, que no son únicamente alimentos. No obstante, en ambos casos, la evolución de los precios de los alimentos cumple un rol relevante en la determinación de los niveles de ambas canastas.

En diciembre de 2004, en su menor valor en términos reales, el SMN era apenas suficiente para cubrir la línea de indigencia per cápita, tanto para Montevideo como para el interior del país. Sin embargo, el SMN se encontraba lejos del monto necesario para cubrir la línea de pobreza individual ya sea en la capital como en el interior del país. En concreto, mientras el SMN ascendía a 1.310 pesos mensuales, el ingreso mensual necesario para ubicarse por encima de la línea de pobreza era de 4.676 pesos en Montevideo (tres veces y medio superior al SMN) y de 3.122 pesos en el resto del país urbano.

De esta manera, a fines de 2004 y cuando alcanzó su punto más bajo, el SMN en Uruguay no era suficiente para brindar un ingreso individual que le permitiera a la persona que lo percibía (si no contaba con otra fuente de ingresos) superar la línea de pobreza. El SMN solamente superaba la línea de indigencia, de manera que su monto permitía adquirir únicamente una canasta compuesta por alimentos esenciales para vivir, sin poder acceder

a otros bienes necesarios –diferentes de los alimentos- necesarios para llevar adelante una vida sin necesidades y ubicarse por encima de la pobreza. Además, la distancia entre ambos montos era relevante.

El bajo nivel del SMN en cuanto al poder de compra que el mismo permitía acceder, explica en buena medida su inoperancia como indicador de relevancia para el mercado de trabajo en este período.

Dado el incremento en términos reales que verificó el SMN desde ese momento, la situación a octubre de 2022 es distinta. Para este mes, el SMN permitía cubrir tanto las líneas de indigencia como de pobreza, en Montevideo y el interior del país urbano. Así, mientras el SMN se ubicó en 19.364 pesos nominales al mes, las líneas de pobreza para Montevideo y el interior urbano se ubicaron en 18.798 pesos y en 12.282 pesos respectivamente.

<b>SMN y líneas de indigencia y pobreza - Montevideo e Interior urbano</b>					
	<b>Montevideo</b>		<b>Interior Urbano</b>		<b>SMN</b>
	<b>CBA (LI)</b>	<b>CBT (LP)</b>	<b>CBA (LI)</b>	<b>CBT (LP)</b>	
Diciembre de 2004	1.032	4.676	970	3.122	<b>1.310</b>
Octubre de 2022	5.017	18.798	4.663	12.282	19.364

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

Aunque la situación es bien diferente a la imperante en 2004, cabe señalar que el valor del SMN es aún insuficiente para cubrir los ingresos necesarios de un hogar tipo de entre 3 y 4 integrantes, de manera que éste pueda superar la línea de pobreza, ni siquiera si dos de sus integrantes son perceptores de ingresos equivalentes al SMN.

## Principales características de los asalariados y los puestos de trabajo en que se insertan quienes perciben un ingreso menor al salario mínimo nacional por hora de trabajo.-

A los efectos de este trabajo, si bien el objetivo central es identificar aquellos trabajadores que perciben ingresos laborales por debajo del salario mínimo nacional (SMN), también resulta apropiado cuantificar y caracterizar aquellos trabajadores con remuneraciones próximas a dicho nivel. Por ello, a continuación, se presenta un análisis sobre la cantidad y características de aquellos trabajadores que ganan menos de 1 SMN y aquellos que ganan entre 1 SMN y 1,5 SMN. Inicialmente se cuantifica la totalidad de ocupados con esas remuneraciones tan sumergidas y posteriormente se pone foco exclusivamente en los asalariados, es decir, aquellos trabajadores que se desempeñan en relación de dependencia.

La fuente de datos utilizada son los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) divulgada por el Instituto Nacional de Estadística correspondiente al primer semestre de 2022. Estos datos son los más actuales al momento de elaborar este informe. El salario mínimo nacional correspondiente a los primeros seis meses del año pasado fue de \$19.364. A los efectos de hacerlo comparable con los datos de la ECH, este valor nominal mensual se transformó en un valor de ingreso líquido por hora.

De un total de 1.560.000 ocupados, unos 185.000 perciben una remuneración inferior al SMN y unos 291.000 ganan entre 1 SMN y 1,5 SMN. Por lo tanto, casi la tercera parte de los ocupados percibe ingresos laborales por debajo de 1,5 SMN, una cifra insuficiente que evidencia lo sumergido de las remuneraciones para un amplio conjunto de trabajadores. Como ha sido expuesto en diversos informes elaborados por el Instituto Cuesta Duarte, los salarios sumergidos constituyen uno de los principales problemas del mercado laboral uruguayo.

Al centrar el análisis en los asalariados, 71.000 perciben menos de un SMN mientras que unos 200.000 se ubican en la segunda franja que llega hasta 1,5 SMN. Mientras los primeros representan un 6% del total de asalariados, quienes pertenecen a la franja siguiente son el 18% del total.

Ocupados y asalariados según franja de remuneración líquida.

Franjas	Ocupados	Asalariados
Menos de 1 SMN	185,000 12%	71,000 6%
1 SMN - 1,5 SMN	291,000 19%	200,000 18%
Más de 1,5 SMN	1,084,000 69%	828,000 75%
Total	1,560,000 100%	1,100,000 100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ECH del INE



Por lo tanto, 271.000 trabajadores en relación de dependencia perciben salarios por debajo de una vez y media el SMN. Es sobre este colectivo que se realiza la caracterización que se presenta a continuación.

La distribución de estos 271.000 asalariados entre hombres y mujeres no difiere significativamente, pero dada la mayor participación laboral de los hombres, esto evidencia un sesgo hacia una mayor proporción de mujeres con salarios sumergidos. En efecto, las 37.000 asalariadas que ganan por debajo de 1 SMN y las 101.000 que perciben remuneraciones entre 1 SMN y 1,5 SMN, representan una proporción mayor en el total de asalariadas respecto a la situación de los hombres.

Asalariados por sexo según franja de remuneración líquida.

<b>Franjas</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
Menos de 1 SMN	34,000	37,000
1 SMN - 1,5 SMN	100,000	101,000

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ECH del INE

En análisis por tramo etario muestra que el problema de los salarios sumergidos está presente en todos los intervalos, aunque al igual que con las mujeres, en este caso también la proporción de asalariados jóvenes con salarios insuficientes es muy superior a la del resto de los tramos etarios. En números absolutos, se observa que unos 67.000 menores de 25 años perciben salarios inferiores a 1,5 SMN. En el caso de asalariados con entre 25 y 39 años, dicha realidad salarial involucra a unos 102.000.

Asalariados por tramo etario según franja de remuneración líquida.

<b>Franjas</b>	<b>Menores de 25 años</b>	<b>Entre 25 y 39 años</b>	<b>Entre 40 y 54 años</b>	<b>55 años y más</b>
Menos de 1 SMN	19,000	25,000	18,000	9,400
1 SMN - 1,5 SMN	48,000	77,000	53,000	23,000

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ECH del INE

Los cuadros que siguen muestran esta situación según diferentes cortes regionales. Inicialmente se distingue entre Montevideo y el resto del país, reflejando una mayor concentración del problema en el interior. Entre los 71.000 asalariados que ganan menos de 1 SMN, unos 54.000 viven y trabajan en el interior del país. El considerar el tramo salarial siguiente, la cantidad de asalariados del interior es casi el doble a la de Montevideo.

Asalariados por región según franja de remuneración líquida.

<b>Franjas</b>	<b>Interior</b>	<b>Montevideo</b>
Menos de 1 SMN	54,000	17,000
1 SMN - 1,5 SMN	130,000	70,000

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ECH del INE

El siguiente análisis por región permite captar la realidad salarial de aquellas localidades urbanas con menos de 5.000 habitantes y rurales. Naturalmente, son regiones con una participación laboral significativamente menor a la del resto del país que, sin embargo, al

considerar los salarios sumergidos, concentran más de 50.000 trabajadores en esa situación, mostrando la necesidad de identificar políticas específicas para atender a estos sectores del interior profundo.

Asalariados por región según franja de remuneración líquida.

<b>Franjas</b>	<b>Loc urbanas &gt; 5.000 hab</b>	<b>Loc urbanas &lt; 5.000 hab</b>	<b>Loc. Rurales</b>
Menos de 1 SMN	56,000	10,000	5,800
1 SMN - 1,5 SMN	165,000	23,000	12,000

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ECH del INE

Al distinguir entre asalariados del sector privado y el sector público, se constata que el fenómeno de los salarios sumergidos es particularmente intenso entre los primeros. En efecto, los funcionarios públicos que ganan por debajo de 1 SMN representan solo el 2% del total y en el caso de la franja siguiente dicha proporción se mantiene en niveles muy bajos. Si bien dentro del sector público hay realidades puntuales que deben considerarse, el problema de los salarios sumergidos esencialmente es un problema del sector privado.

Asalariados por categoría ocupacional según franja de remuneración líquida.

<b>Franjas</b>	<b>Privados</b>	<b>Públicos</b>
Menos de 1 SMN	70,000	1,600
1 SMN - 1,5 SMN	192,000	7,800

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ECH del INE

La informalidad entendida como ausencia de registro a la seguridad social es otra de las grandes dimensiones que hacen a la calidad del empleo. Si bien son comparativamente bajas en el contexto regional, el mercado laboral uruguayo presenta tasas de no registro elevadas en comparación con los países de mayor desarrollo. La evidencia muestra que el trabajo no registrado no solo implica ausencia de cobertura antes diversos riesgos sino que está fuertemente asociado a la precariedad y las bajas remuneraciones.

El análisis realizado en este trabajo muestra que de los más de 270.000 asalariados con ingresos insuficientes, unos 63.000 no se encuentran registrados a la seguridad social mientras que 210.000 son cotizantes. Por tanto, si bien la proporción de trabajadores con salarios sumergidos es mayor entre aquellos que se desempeñan en el sector informal, en valor absoluto vemos que la presencia de salarios sumergidos dentro del sector formal es importante: unos 40.000 asalariados cotizantes declaran ganar por debajo del SMN mientras que 170.000 perciben remuneraciones entre 1 SMN y 1,5 SMN.

Asalariados por registro la seg. social según franja de remuneración líquida.

<b>Franjas</b>	<b>Cotiza a la Seg Soc.</b>	<b>No cotiza a la Seg Soc.</b>
Menos de 1 SMN	40,000	32,000
1 SMN - 1,5 SMN	170,000	31,000

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ECH del INE

Al observar la condición de pobreza, unos 28.000 asalariados con estos niveles salariales son pobres. Unos 12.000 no alcanzan a ganar 1 SMN mientras que unos 16.000 perciben remuneraciones que corresponden a la franja salarial siguiente.

Asalariados por condición de pobreza según franja de remuneración líquida.

Franjas	No pobre	Pobre
Menos de 1 SMN	60,000	12,000
1 SMN - 1,5 SMN	185,000	16,000

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ECH del INE

Por último, resulta útil analizar la distribución de los salarios sumergidos por sector de actividad. Inicialmente, esto se hace para los 271.000 asalariados que no alcanzan a percibir 1,5 SMN mientras que posteriormente se presenta un cuadro con la situación de los asalariados cotizantes a la seguridad social con esta realidad salarial.

En sintonía con lo observado en otros informes divulgados por el Instituto Cuesta Duarte, los sectores más afectados por los salarios sumergidos son el comercio, el servicio doméstico y el sector rural. Otros sectores como la industria manufacturera, restaurantes y hoteles y otros servicios, muestran un conjunto importante de trabajadores con niveles salariales en la franja de entre 1 SMN y 1,5 SMN.

Asalariados por sector de actividad según franja de remuneración líquida.

Sector de actividad	Menos de 1 SMN	1 SMN - 1,5 SMN
Ganadería, agricultura y pesca	11,000	23,000
Minería	110	380
Industria manufacturera	4,900	24,000
Electricidad, gas y agua	170	2,000
Construcción	3,400	7,200
Comercio	16,000	51,000
Transporte y almacenamiento	3,800	9,400
Restaurantes y hoteles	3,200	11,000
Información y comunicación	850	1,800
Actividades financieras y de seguros	80	1,700
Servicios a empresas	3,600	15,000
Enseñanza	840	4,300
Salud	3,800	13,000
Servicio Doméstico	15,000	25,000
Otros servicios	4,200	13,000

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ECH del INE

Al observar los asalariados cotizantes, los sectores más afectados se mantienen. Sin embargo, dentro de los trabajadores con ingresos inferiores a 1 SMN, la situación se vuelve particularmente crítica en el comercio con casi 11.000 afectados, que representan un 27,5% del total.

Asalariados cotizantes por sector de actividad según franja de remuneración líquida.

<b>Sector de actividad</b>	<b>Menos de 1 SMN</b>	<b>1 SMN - 1,5 SMN</b>
Ganadería, agricultura y pesca	5,700	18,000
Minería	110	380
Industria manufacturera	2,600	21,000
Electricidad, gas y agua	0	2,000
Construcción	1,400	4,200
Comercio	11,000	47,000
Transporte y almacenamiento	2,300	7,600
Restoranes y hoteles	2,200	9,100
Información y comunicación	850	1,800
Actividades financieras y de seguros	80	1,500
Servicios a empresas	2,600	13,000
Enseñanza	840	4,100
Salud	3,500	12,000
Servicio Doméstico	4,000	15,000
Otros servicios	3,000	12,000

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ECH del INE

## Reflexiones finales.-

El SMN es una variable relevante en el mercado de trabajo a pesar de que Uruguay es un país de salarios mínimos múltiples, donde a cada categoría de trabajo de los distintos sectores de actividad le corresponde un salario mínimo de referencia, el cual es fijado en el marco de los Consejos de Salarios. No obstante, el SMN sigue siendo una referencia de importancia, fundamentalmente para los nuevos ingresos al mercado laboral y también para el mercado informal. Incluso, la determinación del SMN opera como referencia al fijar los pisos salariales o las remuneraciones mínimas y de ingreso en los sectores más rezagados de la economía.

Desde su determinación inicial en nuestro país, en diciembre de 1969, el SMN fue dado a cumplir distintos roles, y por mucho tiempo, cumplió un papel subsidiario en relación al mercado de trabajo, operando fundamentalmente como variable de ajuste de una parte importante de los ingresos y gastos del Estados. En este período el SMN experimentó una fuerte caída y la cantidad de trabajadores cuyos ingresos se ubicaban por debajo de este umbral era prácticamente nula. A partir de 2005, y fundamentalmente desde la creación de la BPC en enero de ese año, el SMN comenzó a crecer y empezó a cumplir una función más importante como parte de la política salarial. De hecho en varias oportunidades tuvo incrementos significativos, que hicieron que desde 2005 a la fecha pasara de representar un 25% a un 95% del poder de compra con el que fue fijado por primera vez.

En los últimos años, de la mano del enlentecimiento de la economía, y también del desmejoramiento verificado en el mercado de trabajo, el ritmo de crecimiento del SMN se enlenteció y los ajustes del mismo acompañan básicamente la suba de precios al consumo, congelando así el poder de compra del mismo. Adicionalmente, aunque su determinación es potestad del Poder Ejecutivo y la misma se realiza de manera consultada con los actores sociales desde que se reinstaló la negociación colectiva en 2005, hay poca discusión en torno a su fijación y cuál debería ser el rol del mismo en la economía.

En este sentido, y en el entendido de que el SMN constituye el piso de las escalas salariales en la economía, es preciso priorizar su rol en el marco de la política salarial, como mecanismo para elevar justamente las remuneraciones de los trabajadores más desfavorecidos y con mayores dificultades para insertarse plenamente en el mercado laboral. Esto implica fijar metas en relación al nivel objetivo de SMN a alcanzar y cronogramas de ajustes (y monitorear sus impactos) de mediano plazo para llegar a dichas metas. Lograr que el SMN alcance niveles de subsistencia y supere las necesidades de un hogar de referencia, debe ser un objetivo prioritario de la política pública.