



ALGUNOS ELEMENTOS A CONSIDERAR RESPECTO A LOS SALARIOS MÍNIMOS DIFERENCIADOS POR CIRCUNSCRIPCIÓN ECONÓMICA

Autor:
María Frausto¹

Introducción

Este boletín aborda algunos elementos centrales en la discusión sobre la fijación de un salario mínimo diferenciado por circunscripciones económicas. En particular porque, aunque dicha fijación supone el manejo de aspectos técnicos, dados los efectos potenciales de un incremento del salario mínimo, no se pueden obviar las consideraciones políticas. Eso lo evidencian las diferentes posturas que los distintos sectores plantearon sobre qué parámetros (inflación, productividad, costo de la canasta básica vital, productividad e ingresos promedio) y qué periodo de tiempo se deben utilizar en una fórmula cuyo resultado oriente la negociación. Se reflexiona en torno al hecho de que en Guatemala el salario mínimo no parece tener un efecto *faro* sobre los ingresos

promedio del trabajo, lo cual se vincula con el alto incumplimiento de su pago y este, a su vez, con la baja capacidad del Estado para velar por ese derecho; así como por la débil presencia de organizaciones sindicales en la iniciativa privada que puedan negociar condiciones más favorables. También sobre las repercusiones del bajo nivel de ingresos del trabajo sobre la pobreza y el consumo de alimentos de baja calidad.

El salario mínimo y el derecho al mínimo vital

El salario mínimo se define como la menor remuneración que un empleador debe pagar a los asalariados por el trabajo que estos hayan realizado durante determinado tiempo, sin que esa cantidad se pueda reducir

¹ Investigadora del Departamento de Ciencias Económicas, Instituto de Investigación en Ciencias Socio Humanistas (Icesh)

mediante convenio colectivo o acuerdo individual (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2014). Con independencia del método de fijación del salario mínimo, este tiene un carácter vinculante, dado que se reconoce que el trabajo no es una mercancía, pues la fuerza o capacidad de trabajo no puede ser separada de su portador, el ser humano que está revestido de dignidad y es sujeto de derechos.

Tal reconocimiento está plasmado en el anexo a la *Carta Constitutiva de la Organización Internacional del Trabajo* (Declaración de Filadelfia, 1944), así como en los planteamientos que la doctrina social de la Iglesia ha formulado respecto al trabajo. En particular, en la encíclica papal *Rerum Novarum* se considera que el trabajo es el medio que utilizan los trabajadores para conseguir lo necesario para su subsistencia y la preservación de su vida:

«Los que carecen de propiedad, lo suplen con el trabajo; de modo que cabe afirmar con verdad que el medio universal de procurarse la comida y el vestido está en el trabajo...; y por ello, merced al trabajo aportado, adquiere un verdadero y perfecto derecho, no sólo a exigir el salario, sino también para emplearlo a su gusto» (León XIII, 1981: 3).

La OIT, desde una postura de derechos humanos, y la doctrina social de la Iglesia Católica desde una postura ética, abogan por que el precio de la fuerza de trabajo (salario) atienda a los principios de justicia social. Como señaló el papa León XXIII (1981): «entre los primordiales deberes de los patronos se destaca el de dar a cada uno lo que sea justo» (p. 15). Ese principio de justicia, considerado anterior y superior a la voluntad de las partes pactantes en un contrato de trabajo, implica que el salario debe ser suficiente para cubrir las necesidades del trabajador (León XXIII, 1981).

De acuerdo con la OIT (s. f.), el propósito del salario mínimo es ser un piso de protección

que evite el pago indebidamente bajo, en especial para los trabajadores menos calificados, y con ello contribuir para que «todas las personas participen de forma justa y equitativa de la distribución de los frutos del progreso» (p. 6), lo cual lo puede convertir en un instrumento que coadyuve en las políticas de combate a la pobreza.

El salario mínimo y su fijación periódica tiene su fundamento legal en el marco internacional de derechos humanos contemplados en los siguientes instrumentos: la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (artículo 23, inciso 3); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc, artículo 7, inciso a.ii); la Convención Americana sobre Derechos Humanos² (artículo 45, inciso b) y los Convenios 26 (OIT, 1928 a) y 131 de la OIT. En el ámbito nacional, el derecho al salario mínimo está recogido en la propia Constitución Política de la República de Guatemala (artículo 102, inciso a) y en el Código de Trabajo (artículo 103). En todos estos instrumentos se indica que, para la fijación del salario mínimo, se deben considerar las necesidades del trabajador y su familia.

Además de esto, la Corte de Constitucionalidad (CC), en resolución de 2015, sentó un precedente al señalar que el derecho a la vida digna es un principio inviolable cuya regulación no admite ninguna discrecionalidad, dada su importancia absoluta. Asimismo, que del derecho a la vida digna se desprende el «derecho fundamental a un mínimo vital» que debe garantizar la subsistencia del trabajador y su familia de acuerdo con el nivel de desarrollo de la sociedad en un momento determinado del tiempo. La protección del derecho al

² También conocida como Pacto de San José, y sus reformas: Protocolo de Buenos Aires, del 27 de febrero de 1967; Protocolo de Cartagena de Indias, del 5 de diciembre de 1985; Protocolo de Washington, del 14 de diciembre de 1992; y Protocolo de Managua, del 10 de junio de 1993.

mínimo vital³ tiene por finalidad impedir toda forma de degradación que comprometa, no solo la subsistencia física del trabajador, sino también su valor como persona humana. En ese sentido, el principal mecanismo para satisfacer este derecho es la remuneración del trabajo. Así, aunque salario mínimo y el mínimo vital no significan lo mismo⁴, están estrechamente vinculados. Por ello, la CC señala que:

«el salario mínimo debe ser suficiente para: (a) permitir al trabajador satisfacer su derecho al mínimo vital, incluyendo el coste de los servicios esenciales que no son cubiertos por el Estado; (b) asegurar la vida de su familia; (c) permitir el desarrollo humano; (d) garantizar la seguridad y la integridad personal del trabajador y su familia; (e) evitar el exceso de trabajo y prever el descanso» (p. 56)⁵.

Dicha resolución también establece que la fijación del salario mínimo debe tener como referente el costo de la canasta básica vital o ampliada, pues el propósito de esta es proteger el acceso a un «mínimo⁶ de alimentación, vestido, vivienda y el desarrollo del trabajador y su familia» (p. 58). Por lo

tanto, el salario mínimo diferenciado debería cumplir ese requisito, pues de lo contrario contravendría lo ya juzgado por la CC.

El salario mínimo es también un mecanismo de distribución del ingreso que, al incrementar la capacidad de consumo de los hogares, puede tener efectos positivos en el producto interno bruto (PIB), al aumentar la demanda agregada, y dinamizar a aquellos sectores productivos que producen para el mercado interno. Este potencial efecto positivo se demuestra en México por Bielschowsky *et al.* (2022), en El Salvador según el Banco Central de Reserva (2016) y en Colombia acorde a Oglietti (2022).

No obstante, también se reconoce que un salario mínimo demasiado alto puede encarecer los costos de las empresas, lo que podría provocar un aumento de la inflación y del desempleo; por eso es necesario que su determinación considere los aspectos económicos (ver anexo) y sea consensuado entre los diversos actores mediante el diálogo. En ese sentido, la información estadística de que se disponga puede ser un referente «sobre los diferentes aspectos que demuestran que es probable que los beneficios de un salario mínimo superen a los costos» (Belser y Sobeck, 2012).

Ejecutivo decidió aumento para 2023

Desde principios de 2022, las comisiones paritarias y la Comisión Nacional del Salario (CNS) iniciaron una discusión acerca del aumento del salario mínimo, para cuya labor recibieron una diversidad de información y de opiniones técnicas que buscaban contribuir a que la decisión final se sustentara en evidencia. Así, durante la sesión de la CNS realizada el 27 de mayo (Mintrab, 2022a)⁷, Gerson Martínez —experto

³ Si bien la Corte de Constitucionalidad [CC] (2015) señala que este derecho no figura de manera expresa en la Constitución, sí está contenido de forma implícita en varios de los artículos: 1, 2, 3, 4, 67, 94, 101, 102, 118, 138 y 140. De acuerdo con la CC, el objetivo de ese derecho es proteger «a la persona contra toda forma de degradación que comprometa su valor intrínseco [como ser humano]; también procura la satisfacción de necesidades materiales básicas y el aseguramiento de la existencia material de la persona humana» (p. 48).

⁴ Pues el segundo «supone calidades que desarrollan la dignidad humana, garantizado por recursos mínimos de subsistencia para toda persona» (CC, 2015: p. 50).

⁵ La CC indica que para determinar el salario mínimo también se deben considerar los factores económicos, como la productividad y las condiciones de la empresa.

⁶ El planteamiento de la CC está en línea con un concepto que viene cobrando fuerza a nivel internacional: el del ingreso y salario digno (Anker, 2006), definidos como aquellos que son «suficientes para que los trabajadores y sus familias tengan un nivel de vida mínimo aceptable» (p. 3).

⁷ Las sesiones de la CNS fueron grabadas y los videos se encuentran disponibles en la página del Ministerio de Trabajo y Previsión Social: <https://www.mintrabajo.gob.gt>

de la OIT—, presentó el caso de algunos países donde se utiliza una fórmula que combina dos componentes: factores del costo de vida (representados por el índice de precios al consumidor, IPC) y factores de la productividad (representados por el producto interno bruto –PIB– per cápita). No obstante, como señaló el experto, la finalidad del uso de este instrumento no es sustituir el diálogo social, sino que su resultado sea un punto de referencia a partir del cual los distintos sectores pueden negociar.

A pesar de que al mes de septiembre se anunció que había algunos acuerdos para utilizar una fórmula en el cálculo, finalmente el 12 de octubre de 2022 la Comisión Nacional del Salario (CNS) indicó que no hubo consenso respecto al monto del salario

mínimo que debe regir en cada una de las dos circunscripciones económicas. Por tanto, correspondió al presidente de la República decidir sobre el incremento aplicable en cada circunscripción y actividad.

Entre los elementos que generaron discusión sobre el uso de una fórmula para fijar el monto del salario mínimo están los parámetros que se debían utilizar para su cálculo, así como el periodo que se debía tomar como referencia. Es claro que ambos elementos afectan el resultado, como muestran las diferentes propuestas que cada uno de los sectores presentó durante la sesión de la CNS realizada el 7 de octubre (tabla 1); reflejo de los intereses que representan. De ahí que se puede afirmar, como indicó el experto de OIT, que lo técnico también es político.

Tabla 1

Aumento al salario mínimo propuesto por los diferentes sectores vs. el aprobado por el Ejecutivo para 2023 (en quetzales diarios)

Actividades y circunscripciones económicas	Vigente 2022	Propuesta del Mintrab	Propuesta de empleadores	Propuesta de trabajadores	Aprobado por el Ejecutivo***
Agrícola CE1*	94.44	5.95	0.00	85.56	6.61
No agrícolas CE1	97.29	6.13	2.92	82.71	6.81
De exportación y maquila CE1	88.91	5.60	2.67	91.09	6.22
Agrícola CE2**	94.44	4.76	0.00	85.56	3.78
No agrícolas CE2	97.29	4.90	2.92	82.71	3.89
De exportación y maquila CE2	88.91	4.48	2.67	91.09	3.56

Nota. *CE1: circunscripción económica 1, **CE2: circunscripción económica 2. *** Entró en vigor a partir del 1 de enero de 2023. Fuente: elaboración propia con base en las propuestas presentadas por los sectores durante la reunión de la CNS del 30 de septiembre y 7 de octubre 2022 (Mintrab, 2022 c y d) y Acuerdo Gubernativo 253-2022.

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social (Mintrab) planteó su propuesta técnica con base en la fórmula recomendada por el Programa Nacional de Competitividad (Pronacom)⁸, que combina elementos de inflación y productividad, de la siguiente manera:

$$\text{Ajuste al salario} = \text{ajuste por inflación} + \text{ajuste por productividad}$$

Donde el ajuste por productividad es = $0.5 * (\text{crecimiento del PIB real} - \text{tasa de crecimiento poblacional})$. Es decir, se asume que el trabajo explica el 50 % del aumento en el PIB.

Durante la sesión de la CNS del 7 de octubre⁹, la viceministra de trabajo indicó que como parámetros del primer componente de ajuste se utilizó el límite superior de

⁸ Presentada a la CNS en la sesión del 30 de septiembre.

⁹ De aquí en adelante, los datos fueron obtenidos a partir de la sesión de la CNS del 7 de octubre (Mintrab, 2022d).

la meta inflacionaria esperada para el año 2023 (con base en las proyecciones de Banco de Guatemala, cuyo rango oscila entre 3 % y 5 %). Para el segundo se usó el crecimiento trimestral del PIB (4%)¹⁰ (reportado por el Banco de Guatemala) y el crecimiento de la población (1.41) con base en las proyecciones de población que calcula el Instituto Nacional de Estadística (INE).

De acuerdo a lo expresado por la viceministra de trabajo en la sesión de la CNS del 7 de octubre, el resultado arrojó un aumento de 6.3 % al salario vigente para las actividades no agrícolas en la circunscripción económica 1 (departamento de Guatemala), que elevaría el salario a Q3145.67 mensuales; y de 5.04 % para esas mismas actividades en la circunscripción económica 2 (el resto del país), lo que aumentaría el salario a Q3108.38 mensuales. Esa diferencia se explica por el ajuste que se hizo a la fórmula utilizando como criterio que en la CE2 el salario promedio observado en la *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2021* es un 20 % menor que en la CE1, lo cual, en opinión del Mintrab¹¹, refleja la capacidad de pago de las empresas. Así, el 6.3 % se multiplicó por 20 % y eso dio como resultado que en la CE2 el salario debía ser menor en 1.26 puntos porcentuales.

Durante la misma sesión del 7 de octubre, el sector empresarial indicó que podía ofrecer un incremento al salario mínimo de 3 % para las actividades no agrícolas y de maquila, pero no a las agrícolas. Otra posibilidad con la que estaba de acuerdo era utilizar la fórmula sugerida por Pronacom, pero usando el rango inferior de la meta de inflación (3 %), con lo que el resultado sería un incremento de 4.3 % para las actividades mencionadas

en ambas circunscripciones. Esta segunda modalidad hubiera implicado un aumento de Q4.06 diarios al salario mínimo para las actividades no agrícolas y de Q3.82 diarios para las actividades de exportación y maquila, sin ningún incremento para las actividades agrícolas.

En el caso de los trabajadores, la comisión representativa de este sector señaló la necesidad de recuperar la pérdida del poder adquisitivo del salario mínimo y que este cubra el costo de la canasta básica vital (CBV o ampliada). Por ello, durante la sesión del 7 de octubre su sugerencia fue que en la fórmula se utilizara el porcentaje de la inflación interanual a septiembre 2022 (9 %) y el aumento del PIB de 2021 (8 %). No obstante, la propuesta final fue que el salario se fijara en Q180.00 diarios (Q5475.00 mensuales), aplicable a todas las actividades y en las dos circunscripciones. En términos porcentuales, implicaba aumentos que iban desde 85 % a 102.5 %.

Ante la falta de consenso, el Ejecutivo decidió aumentar el salario mínimo en un 7 % para todas las actividades en la CE1, a aplicarse en 2023. Así, el salario mínimo agrícola mensual quedó en Q3323.60, el no agrícola en Q3416.38 y para la maquila y exportación en Q3143.54. Para la CE2 el aumento decretado fue de 4 % para todas las actividades. Con ello, en dicha circunscripción el salario mínimo agrícola mensual se definió en Q3237.53, para el sector no agrícola en Q3327.56 y para la maquila y exportación en Q3062.63¹² (Acuerdo Gubernativo 253-2022). En el cuarto considerando del Acuerdo Gubernativo se señala que se tomó como base la información contenida en los dictámenes de la CNS, la Junta Monetaria y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

¹⁰ A pesar de que la fórmula presentada indica que se debe usar como dato el resultado del año anterior, en la aplicación se utilizaron los datos del último trimestre de 2021, y no del año completo. Pero, como aclaró un funcionario del Banco de Guatemala, lo recomendable es usar los datos del año completo, para evitar que estén influidos por factores estacionales y/o de carácter transitorio.

¹¹ Externada por la viceministra de trabajo en la reunión de la CNS del 7 de octubre.

¹² Incluida la bonificación incentivo por valor de Q250.00, en cada caso.

(IGSS). Sin embargo, el aumento aprobado por el Ejecutivo para la CE1 es 0.7 puntos porcentuales, más que la propuesta planteada originalmente por el Mintrab. En contraste, para la CE2 el aumento fue de 1.04 puntos porcentuales, menos de lo que había sugerido dicho ministerio, sin que en el acuerdo se expliquen las razones para tales diferencias.

A continuación, se describe de forma breve la evolución de algunas variables que, en su momento, fueron discutidas por los integrantes de las comisiones paritarias y la CNS para fundamentar las diferentes posturas en torno al aumento del salario mínimo en cada circunscripción económica.

La inflación

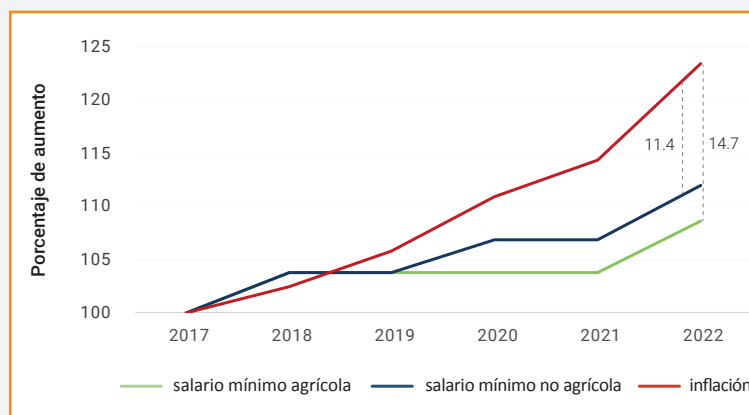
6

Respecto al tema de la inflación —si se toma como referencia el periodo 2017-2022, durante el cual cambió la composición de la canasta básica de alimentos (CBA)—, la figura 1 permite apreciar que desde 2018 ha aumentado a un ritmo mayor de lo que lo hacen los salarios. Eso se traduce en una pérdida del poder adquisitivo del salario mínimo. Durante el periodo 2018-2021, la mayor pérdida ocurrió para el salario de las actividades agrícolas con más de 14 puntos porcentuales¹³. Esto se explica porque en ese lapso dicho salario no tuvo ningún incremento. Para las actividades no agrícolas y de exportación y maquila, la reducción del poder adquisitivo del salario mínimo fue de un poco más de 11 puntos porcentuales.

Uno de los argumentos que se han planteado para justificar

Figura 1

Guatemala: Aumento del salario mínimo y la inflación (porcentaje)



Nota: para evaluar la tasa de crecimiento se tomó como año base 2017, igualando a 100 los datos de ese año. La gráfica refleja la pérdida del poder adquisitivo del salario mínimo a partir de 2017, cuando se cambió la composición de la CBA.

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (s. f.m.) y Ministerio de Trabajo y Previsión Social (enero, 2021).

la necesidad de un salario mínimo diferenciado para la circunscripción económica 2, es que en esta el costo de vida es menor que en el departamento de Guatemala (CE1) y, por consiguiente, el salario debería ser también menor. Sin embargo, al comparar los índices de precios al consumidor publicados por el INE (figura 2) se aprecia que, en promedio, desde 2011 la tendencia es a un mayor incremento de los precios (inflación) en la CE2.

Se observan casos extremos como las regiones dos, cuatro y siete, donde el IPC es más del doble que en la CE1. Eso se explica por el mayor costo del transporte de los productos debido, tanto a la lejanía de los lugares poblados, así como al mal estado de las carreteras. Dicho costo es trasladado al consumidor final, vía precios.

Otro elemento que posibilita explicar la diferencia de precios es el de las economías de escala, tanto por compras de mayor volumen, como por las ofertas y promociones que tienen algunos supermercados. De ahí que los costos unitarios de los bienes sean mayores en la CE2. En ese sentido, al calcular el salario mínimo para cada una de las circunscripciones, el componente de la inflación tendría un mayor peso en el caso de la CE2. El resultado final dependerá, tanto de los parámetros de las otras variables que se elijan en la fórmula, como del peso que se les asigne. Para que la propuesta de diferenciación fuese más coherente con la disparidad de realidades que se observa

¹³ A pesar de ello, en términos nominales sigue siendo mayor que el salario que se percibe en las actividades de exportación y maquila.

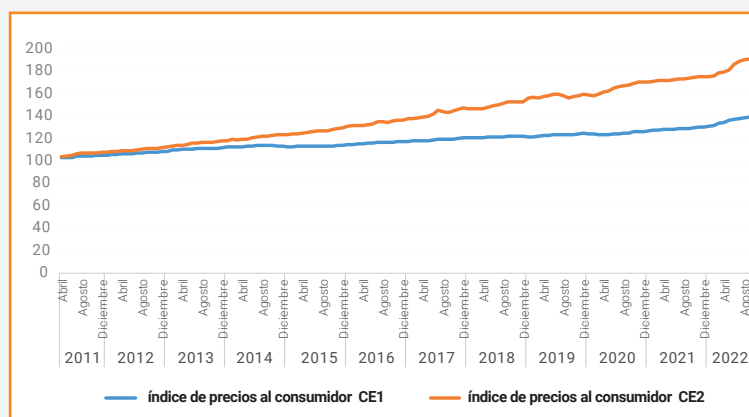
en ambas circunscripciones se debería incluir en la fórmula, tanto el componente de diferencias de ingresos (capacidad de pago de las empresas), como el de diferencias de inflación. Si se aplica un criterio similar al utilizado por el Mintrab para ajustar el salario por diferencias de inflación entre la CE1 y la CE2, al multiplicar el 6.3 % de aumento obtenido con la fórmula original por el porcentaje de diferencia inflacionaria, el resultado sería de 3.23 puntos porcentuales adicionales en favor de la CE2. Al restarle el 1.26 de diferencias salariales, el resultado final sería 1.97 adicionales para la CE2. Sin embargo, como se plantea más adelante, es preciso tomar en consideración que el ingreso percibido por los trabajadores puede no estar reflejando la capacidad de pago de las empresas, sino la debilidad institucional para hacer efectivo el cumplimiento del pago al salario mínimo.

La productividad

Respecto al tema de la productividad del trabajo, de acuerdo con los datos de Ilostat (s. f.), Guatemala experimentó un crecimiento promedio de alrededor de un punto porcentual por año durante el periodo 2001-2022, que no se vio reflejado en incrementos del ingreso real promedio de los trabajadores, tal como se muestra en Frausto (2017)¹⁴. Si bien ese aumento está muy lejos del que se registró en los países líderes (Turkmenistán, Georgia, Armenia, Azerbaiyán, República de Moldova, Guyana, China y Myanmar)¹⁵, es muy similar al resultado que obtuvieron países desarrollados como Suecia, Estados Unidos,

Figura 2

Guatemala: comportamiento de la inflación en la CE1 y CE2 (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia con datos del IPC regional del INE (s. f.m.)

Canadá, Dinamarca o Suiza¹⁶ y ligeramente superior al promedio obtenido por los países de América Latina en conjunto (0.94 puntos porcentuales). Panamá, República Dominicana, Perú, Cuba y Costa Rica tuvieron los mayores avances a nivel de Latinoamérica¹⁷, pero los resultados para Honduras (0.98) y El Salvador (0.90) fueron levemente menores.

7

Para analizar estos resultados, es preciso tomar en cuenta dos elementos: (1) la productividad tiene rendimientos decrecientes, lo que explica el menor dinamismo en las economías desarrolladas más antiguas y (2) la productividad depende, tanto del trabajo y sus capacidades, como de la inversión que realicen las empresas. De acuerdo con datos del Banco Mundial (s. f.) para 2021 en países como Chile, Panamá y Perú la formación bruta de capital fijo (inversión) representó el 24 % del PIB, en Colombia fue de 18 % y en Uruguay de 19 %; en cambio, Guatemala presenta el valor más bajo de Centroamérica, con solo 15 %.

¹⁴ En una revisión de la literatura realizada por González *et al.* (2022) se indica que diversos autores han encontrado resultados similares sobre el desacople entre incrementos de la productividad del trabajo y el salario promedio real. Entre los elementos para tal situación se mencionan: (1) la reducción del poder de negociación de los trabajadores, (2) el efecto del avance tecnológico, (3) la educación y la formación de habilidades específicas y (4) la globalización.

¹⁵ Con resultados que van de 5.5 puntos porcentuales de incremento anual para el primer país, hasta 9.1 puntos porcentuales en el caso del último.

¹⁶ El aumento de la productividad en estos países fue desde 1.2 puntos porcentuales en el primer caso, a 0.9 en el último.

¹⁷ Con aumentos que van desde los 2.9 puntos porcentuales al año para el primer país, a los 2.1 puntos porcentuales para el último.

Asimismo, por el lado de las capacidades humanas, la población de los tres primeros países tiene 10 o más años de escolaridad en promedio; mientras que en Colombia y Uruguay es de 9 años. Respecto a los países de Centroamérica, Panamá presenta el valor más alto con 10.5, seguido de Costa Rica con cerca de 9 años. El Salvador, Honduras y Nicaragua tienen un poco más de 7 años, y nuevamente Guatemala aparece con el valor más bajo, con solo 5.7 años promedio (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2022).

Ese bajo nivel de escolaridad es producto de la escasa inversión conjunta que realiza, tanto el Estado, como los hogares. En el caso de Guatemala, la cobertura del nivel primario no ha alcanzado al 100 % de la niñez en edad escolar, en el nivel básico la tasa neta de cobertura ha sido menor del 50 %, que en diversificado representa solo 26.4%. Es justo en estos niveles donde, en teoría, se forman más habilidades para el trabajo pero, como indican los datos, una gran mayoría de jóvenes y adolescentes están fuera del sistema educativo. Eso se debe a que en esos niveles la educación es provista por colegios privados, que no todos los hogares están en capacidad de pagar dados los bajos niveles de ingreso promedio prevalecientes en el país.

Adicional a lo anterior, no existe un consenso sobre cuál debe ser la forma de calcular la productividad. Si bien desde la teoría neoclásica el salario debe cambiarse en la misma proporción en que lo haga la productividad marginal del trabajo, empíricamente es muy complejo medir tales variaciones y, de hecho, muy pocas empresas alrededor del mundo tienen sistemas para hacerlo. De ahí que, como variable proxy, se tienda a utilizar la productividad promedio, bien sea para toda la economía o para determinado sector de esta, representado por el PIB per cápita.

Sin embargo, dado que el PIB es calculado por el Banco de Guatemala por rama de actividad a nivel nacional y no existe un

dato oficial de PIB a nivel de departamento o región, este fue el dato que se utilizó en la fórmula para calcular el salario mínimo a nivel nacional, asumiendo que el 50 % de la productividad se debe al factor trabajo.

El costo de la CBV

Como se planteó en la primera sección de este documento, para los asalariados el trabajo es un medio para procurar su subsistencia. Por ello, en los diversos instrumentos de derechos humanos se garantiza que el trabajador debe percibir un ingreso que le permita a él y su familia una existencia digna. En ese sentido, en el rechazo de los trabajadores a la propuesta empresarial y del gobierno subyace el hecho de que el índice de precios al consumidor (IPC) representa solo los cambios en el costo de vida, pero no considera si el salario mínimo es suficiente para que el trabajador y su familia puedan acceder a una canasta básica vital (CBV), que garantice el derecho de los trabajadores a un mínimo vital.

Como se puede apreciar en la figura 3, durante el periodo 2017-2022 el salario mínimo para las actividades agrícolas, no agrícolas y de exportación y maquila no logró cubrir siquiera el costo de la canasta básica alimentaria (CBA). En dicha figura se incluyen solo los datos a partir de 2017, ya que ese año el Instituto Nacional de Estadística (INE) cambió la composición de la canasta alimentaria en cantidad y variedad de productos, por lo que su costo no es comparable con años anteriores. Además, en 2020 ajustó el cálculo del costo de los alimentos consumidos fuera del hogar, con lo cual el valor total de dicha canasta bajó considerablemente en 2021, como se puede apreciar. A diciembre de 2022, el INE estimó que el costo de la CBA era de Q3634.18, mientras que el salario de las actividades no agrícolas en la CE1 (el más alto de todos) es Q217.80 menor que dicho costo.

Si todas las personas que trabajan recibieran el salario mínimo estipulado, el ingreso de

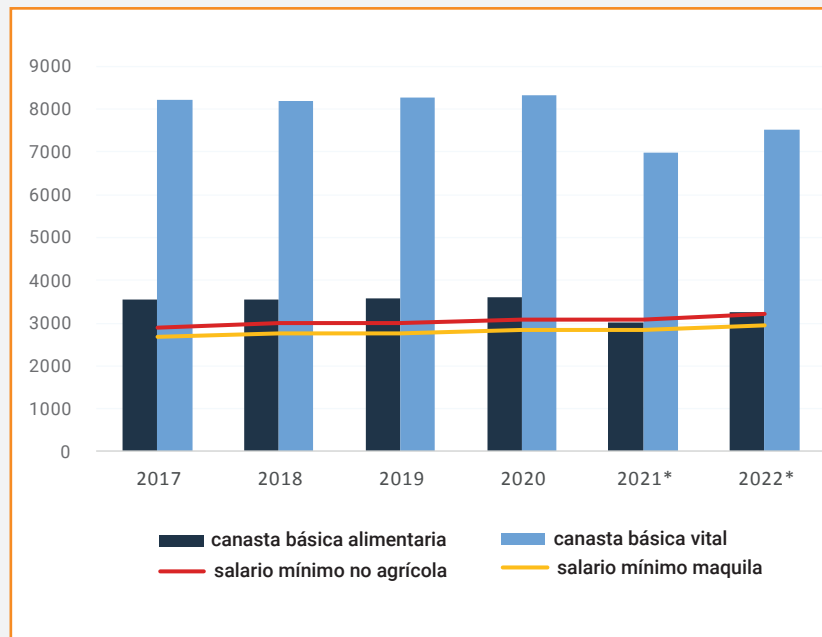
una persona sería insuficiente para garantizar que un hogar acceda a una canasta de alimentos. Para cubrir esta necesidad, en el hogar tendría que trabajar una persona a tiempo completo y otra a medio tiempo, pero su ingreso sería insuficiente para cubrir los costos de transporte, vivienda, educación y salud. Para ello, en el hogar deberían trabajar tres personas o más a tiempo completo con la condición de que todas recibieran el equivalente al salario mínimo. Eso significa que en aquellos hogares encabezados por mujeres y/o donde los hijos son menores de edad, estos se verían obligados a trabajar a tiempo completo, lo que les impediría asistir a la escuela a prepararse para el futuro.

El ingreso promedio ¿de trabajadores formales o informales?

Otro de los elementos que genera discusión es cuáles son los ingresos promedio de los trabajadores que se deben utilizar como referente para fijar el salario mínimo. Esto es relevante porque la *Recomendación 30* de la OIT (OIT, 1928b), sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, indica que las entidades encargadas deberían considerar para ello, entre otros aspectos, las tasas de salario de los trabajadores que estén lo suficientemente organizados y cuenten con contratos colectivos en el caso de industrias similares, y solo en ausencia de estos, en el nivel general de salarios que prevalece en el país.

También es relevante porque, como muestra la investigación de Frausto (2017), en el país existe un alto nivel de incumplimiento del pago del salario mínimo (69 % de los

Figura 3
Guatemala: costo de la CBA, CBV y salario mínimo (quetzales de cada año)



Nota. El dato sobre salario mínimo incluye el pago de la bonificación incentivo de Q250.00 mensuales. Fuente: elaboración con datos del INE (s. f.l.) y Ministerio de Trabajo y Previsión Social (enero, 2021).

asalariados tienen remuneraciones menores al mínimo). Eso incide en que los ingresos promedio provenientes del trabajo sean muy bajos y que, desde 2011, sean incluso menores que el salario mínimo, como se puede apreciar en la figura 4.

Sin embargo, como también se puede ver, los salarios de los trabajadores afiliados al IGSS han mostrado un aumento anual promedio de alrededor del 5 %, incluso en los años en que no hubo aumento del salario mínimo.

Una explicación para lo anterior es la existencia de sindicatos con poder de negociación que han logrado que los salarios aumenten año con año, como sería el caso de los trabajadores en la administración pública y en algunas empresas. Eso es congruente con lo que plantea Marinakis (2014) respecto de que en algunos países de América Latina el incumplimiento en el pago del salario mínimo no obedece tanto

al nivel en el que se fija, sino a la debilidad institucional. Es decir, la baja capacidad de los ministerios de trabajo para vigilar el cumplimiento del pago del salario mínimo, así como la inexistencia o poca capacidad negociadora de los sindicatos. Eso se expresa en:

«la debilidad del sistema de inspección en la detección del incumplimiento, las bajas penalidades, los largos procesos administrativos y la baja eficacia de las compensaciones a los trabajadores en las situaciones identificadas... [son] un desincentivo para que se cumpla con el salario mínimo, lo que redundará en un salario promedio o mediano más bajo que si el incumplimiento fuese menor. Por tanto, se podría plantear que los salarios promedio o medianos subestiman en alguna medida la capacidad de pago de los empleadores debido a los dos factores señalados» (Marinakís, 2014: 25).

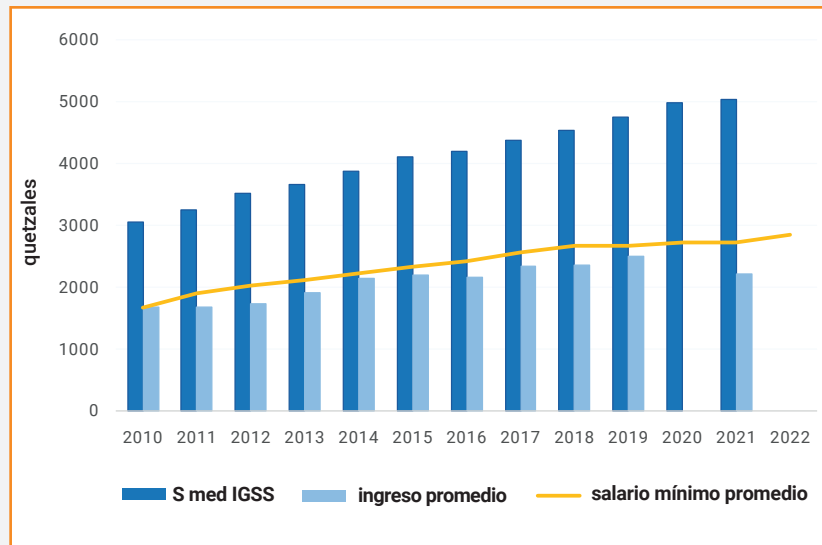
En ese sentido, el Mintrab realiza algunas acciones para promover la formalización laboral e incrementar la vigilancia sobre el pago del salario mínimo¹⁸. Los resultados de estas acciones se podrán evaluar en el mediano plazo.

Los efectos del bajo nivel de ingresos

Uno de los efectos de que el nivel promedio de ingresos del trabajo sea menor que el salario mínimo es la persistencia de la

Figura 4

Guatemala: salario promedio de trabajadores afiliados al IGSS y salarios mínimos (quetzales)



Fuente: elaboración propia con datos del IGSS (2021), Ministerio de Trabajo y Previsión Social (enero, 2021) e INE (s. f. a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, k)

pobreza y las manifestaciones de esta en fenómenos como la desnutrición crónica, la baja escolaridad, entre otras. De hecho, como señalan algunos estudios para los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay¹⁹, un aumento sostenido del salario mínimo puede contribuir a reducir la pobreza y la desigualdad, sin efectos negativos sobre el nivel de empleo.

En ese sentido, como señala la *Recomendación 135* de la OIT, la fijación de salarios mínimos debería ser un instrumento de las políticas encaminadas a combatir la pobreza. Así está establecido en el artículo 20 de la Ley de Desarrollo Social que indica que el Estado:

«promoverá las condiciones necesarias para la creación de fuentes de trabajo y establecimiento de salarios justos, que [...]

¹⁸ De acuerdo con la información brindada por el Mintrab durante la presentación del 10 de julio ante la Comisión Nacional del Salario, ese ministerio ha implementado capacitaciones sobre derechos y obligaciones para los gerentes y administradores de las empresas, con independencia de la escala productiva, ha realizado la entrega de guías para la formalización laboral y en 2022 llevó a cabo, en conjunto con el Ministerio de Economía, nueve ferias de formalización laboral dirigidas a emprendedores, micro y pequeños empresarios. Asimismo, a través de la Dirección de Fomento a la Legalidad Laboral también incentivan al cumplimiento del pago del salario mínimo.

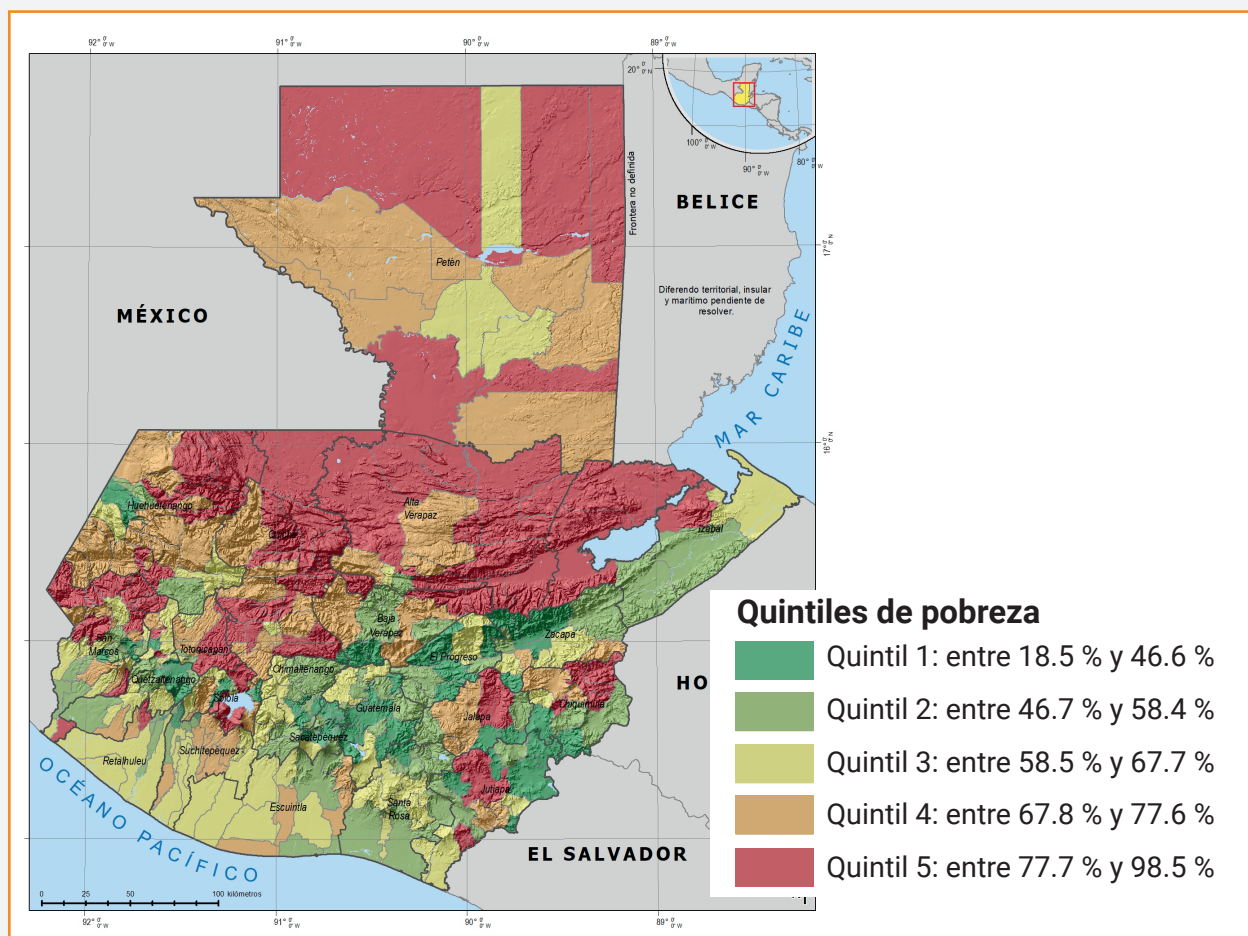
¹⁹ Ver, por ejemplo: Maurizio (2014), Beccaria y Maurizio (2012), Bertranou *et al.* (2013) y Lemos (2004).

potencie el desarrollo económico y social de la población, con especial interés en aquellos grupos que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema».

Los datos disponibles indican que en Guatemala, independientemente de la metodología de medición que se utilice para su cálculo, la pobreza es cercana al

Mapa 1

Guatemala: pobreza por NBI a nivel municipal



Fuente: adaptado de Zapil (2022)

60 % (Zapil, 2022) y no se ha reducido a pesar de que el PIB mantiene una tendencia de crecimiento anual promedio del 3.5 %. No obstante, la pobreza no se distribuye de manera uniforme en todo el país, sino que sus efectos son mayores en el área rural y en algunos municipios localizados en la Franja Transversal del Norte, San Marcos y Petén (mapa 1).

Otro efecto de que los ingresos promedio del trabajo estén por debajo del salario mínimo y sean insuficientes para cubrir el costo de la

canasta básica vital (CBV) es que los hogares se ven obligados a reducir la cantidad y calidad de los alimentos que consumen con, consecuencias sobre la nutrición²⁰. Eso es evidente si se contrasta la composición de la canasta básica de alimentos (CBA), la cual se construye con base en el consumo observado, con la recomendación de la Universidad de Harvard (s. f.) respecto a lo que se considera un plato saludable. De acuerdo con esa institución, en un plato ideal el mayor porcentaje debería estar representado por verduras y vegetales²¹.

²⁰ Si bien se reconoce que la desnutrición es un fenómeno multicausal, la pobreza tiene una alta correlación directa con la subalimentación y la desnutrición (FAO et al., 2019).

²¹ Las papas fritas no cuentan como verduras o vegetales.

Se recomienda que la proteína magra y los cereales integrales sean una cuarta parte del plato, cada uno; y limitar/evitar el consumo de ciertos alimentos como la margarina, las grasas trans, las bebidas azucaradas, las harinas refinadas²², las sopas instantáneas y las carnes procesadas (jamón, tocino, salchichas, etc.).

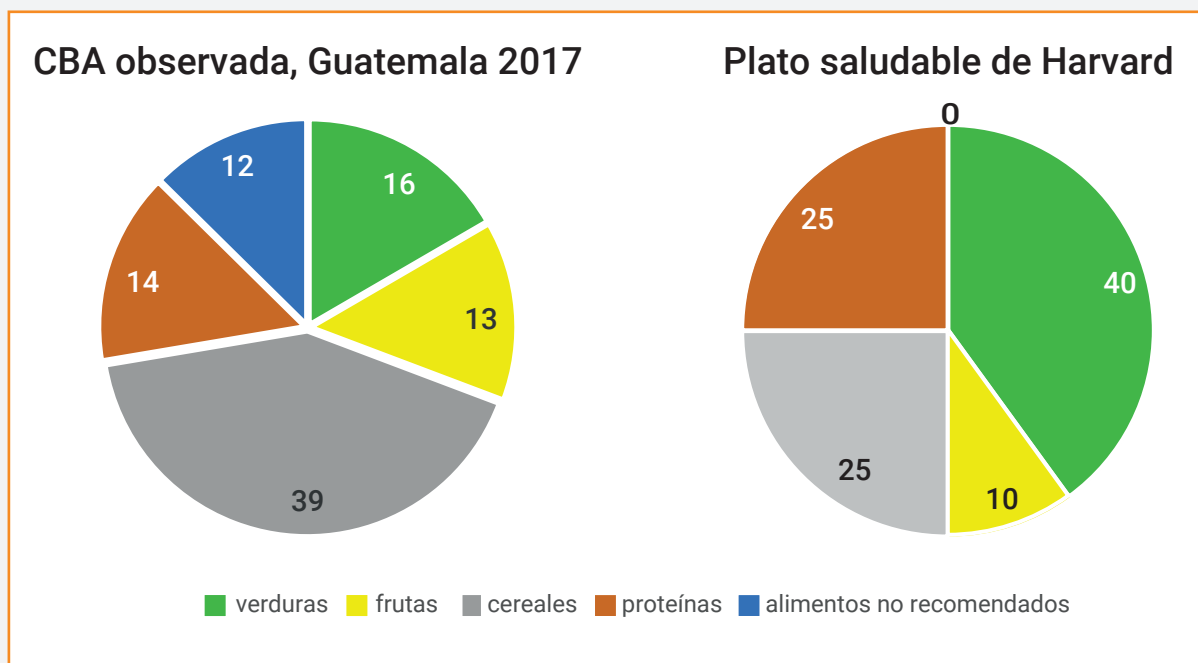
Sin embargo, como se puede apreciar en la figura 5, el consumo alimenticio observado en la CBA se centra principalmente en cereales (maíz, pan, pastas, etc.) que no son integrales. Las frutas y verduras representan, en conjunto, menos de una tercera parte²³ y las proteínas son menos del 14 %. Asimismo, cerca del 12 % del consumo alimenticio está constituido por productos poco recomendados, lo que se explica principalmente por la alta ingesta de azúcar y aguas gaseosas²⁴, pero también incluye embutidos y sopas instantáneas, cuyo consumo ha venido en aumento en los

últimos años. Esto último se debe, entre otros factores, a la menor disponibilidad de tiempo de los hogares para preparar los alimentos, así como por el efecto de la publicidad de las grandes empresas transnacionales que fomentan su consumo (Celia y Pedraza, 2020; Torres y Rojas, 2018; Franquet *et al.*, 2009, como se cita en Guimond-Ramos *et al.*, 2021).

En ese sentido, estudios como el de Guimond-Ramos *et al.* (2021) han encontrado evidencias respecto a que los hogares en los deciles más bajos de ingreso gastan más en alimentos de baja calidad nutricional con relación a aquellos en los deciles altos. Es decir, se puede afirmar que hay una alta correlación positiva entre pobreza y consumo de alimentos de baja calidad. De acuerdo con los autores, eso es consistente con los hallazgos que otro autor ha realizado para algunos países de Europa.

Figura 5

Comparación entre consumo alimenticio saludable y observado en la CBA



Fuente: elaboración propia con datos de INE (2021) y la Universidad de Harvard (s. f.)

²² Pan blanco y dulce elaborado con ese tipo de harinas, pastas, etc.

²³ Cabe aclarar que la variedad de estas es limitada: aguacate, bananos/guineos, cebolla, guisquil, hierbas, papas, piñas, plátanos, sandías y tomate (y en ellas el guisquil representa una quinta parte del total).

²⁴ Si bien los embutidos y sopas instantáneas representan en conjunto cerca del 11 %.

Conclusiones

El salario mínimo es un piso de protección social para los trabajadores de menores ingresos que se fundamenta en el marco de derechos humanos, en los principios de justicia social y en la doctrina social de la Iglesia Católica desde una postura ética. Tiene por objeto evitar que se paguen salarios injustificadamente bajos, al garantizar que los trabajadores reciban al menos lo suficiente para su subsistencia: derecho al mínimo vital que, en la mayoría de países, se traduce en el acceso a una canasta básica alimentaria y de bienes y servicios.

El debate en torno al tema del salario mínimo precisa reconocer que su naturaleza es tanto técnica como política, y que solo mediante el diálogo se puede avanzar en la construcción de una política salarial que, atendiendo la complejidad de los aspectos técnicos y políticos de la negociación, se convierta en un instrumento para mejorar el ingreso de los trabajadores y, vía mayor consumo agregado, contribuya a elevar el crecimiento económico del país y dinamizar el mercado interno.

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social impulsa que la discusión sobre los incrementos al salario mínimo se fundamente en planteamientos técnicos que consideren, tanto las necesidades de los trabajadores, como las de la empresa y la economía en su conjunto, así como las diferentes realidades socioeconómicas de las dos circunscripciones creadas. Pero en ese planteamiento se deja de lado la discusión sobre si dicho salario cumple la función social que, desde la postura ética de la doctrina social de la iglesia y desde el marco de los derechos humanos, debería tener. Esto es, si promueve la consecución de la justicia social y la dignificación de las personas trabajadoras.

El debate en torno al aumento del salario mínimo es de suma relevancia, dados los efectos potenciales para los distintos sectores que intervienen en su negociación. De ahí que cada uno de estos defiende posturas sustentadas en su particular visión sobre el rol del salario mínimo, que se traducen en el uso de parámetros y periodos de referencia distintos; lo que se refleja en las distintas propuestas de cada sector sobre el monto (o porcentaje) en que se debe incrementar el salario mínimo. Por ello, es claro que el debate no se puede resolver solo mediante planteamientos técnicos.

Ante la falta de consenso, el Ejecutivo decidió aumentar el salario mínimo en un 7 % para todas las actividades en la CE1 y en 4 % en la CE2, aplicable en 2023. Si bien esto ayuda en cierta medida a contrarrestar los efectos de la inflación sobre el poder adquisitivo del salario, es insuficiente para cerrar la brecha entre el salario mínimo y el costo de la CBV.

Los datos presentados a lo largo del documento indican que en los últimos cinco años, la inflación ha aumentado más que el salario mínimo definido para cada una de las actividades económicas; es decir, que el salario ha perdido poder de compra. Los datos también muestran que la inflación ha sido mucho mayor en la CE2 respecto a la CE1, por lo que carece de sustento establecer en aquella un salario mínimo menor que en la CE1, sobre todo si se considera que no existe una CBV distinta para cada circunscripción. Antes bien, si la propuesta del gobierno se ajusta por diferencias salariales pagadas y por diferencias de inflación, el incremento debería ser mayor en la CE2, como se demostró.

Respecto al tema de productividad, es preciso señalar que la comparación entre Guatemala y países como Colombia y Uruguay no tiene un sustento, pues en dichas estimaciones

no se toma en consideración el efecto de la menor formación bruta de capital fijo e inversión en capacidades humanas (debido a los bajos ingresos de los hogares) respecto a esos mismos países. Para estimar la productividad se suele utilizar como variable proxy el PIB per cápita, pero este es calculado por el Banco de Guatemala por rama de actividad a nivel nacional y no existe un dato oficial de PIB a nivel de departamento o región.

Los datos muestran que el salario mínimo actual es insuficiente para que el trabajador y su familia puedan acceder a una canasta básica vital (CBV), con lo cual se vulnera el derecho de los trabajadores a una vida digna, cuya finalidad es impedir la degradación de la persona humana. Asimismo, que el alto nivel de incumplimiento de salario mínimo puede ser un reflejo de las debilidades institucionales, y no necesariamente de la capacidad de pago de las empresas. Finalmente, el incumplimiento en el pago del salario mínimo se traduce en bajos niveles de ingresos promedio, con efectos adversos sobre la pobreza, así como sobre el consumo de alimentos de baja calidad.

Recomendaciones

- (a) Avanzar, mediante el diálogo social tripartito, en la construcción de una política salarial que posibilite mejorar el ingreso de los trabajadores, elevar el crecimiento económico del país y dinamizar el mercado interno. Dicha política debe atender las recomendaciones formuladas en el Convenio 131 de la OIT en cuanto a considerar, tanto las necesidades de los trabajadores, como las de los empleadores, pero reconociendo la naturaleza tutelar del derecho del trabajo.
- (b) Retomar la recomendación de la CC respecto a que el salario mínimo debe garantizar el derecho del trabajador a un mínimo vital y a una vida digna (costo de la CBV).
- (c) Elevar las capacidades técnicas y políticas de quienes participan en la CNS, en especial de los representantes de los trabajadores; pero también promover y fortalecer la organización de estos a fin de que estén en capacidad de negociar de manera colectiva mejores condiciones de trabajo, incluidas las salariales.

Referencias

- Acuerdo Gubernativo 253-2022. [Ministerio de Trabajo y Previsión Social]. Por el cual se fijan los salarios mínimos para 2023. 23 de diciembre de 2023. Diario de Centroamérica.
- Acuerdo Gubernativo 285-2021. [Ministerio de Trabajo y Previsión Social]. Por el cual se establecen las circunscripciones económicas y se crean las comisiones paritarias de salario mínimo y actividad económica. 22 de diciembre de 2021. Diario de Centroamérica.
- Anker, R. (2006). *A new methodology for estimating internationally comparable poverty lines and living wage rates. Documento de trabajo*. International Labour Organization.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Reformada por el Acuerdo Legislativo N.º 18-93 del 17 de noviembre de 1993.
- Banco Central de Reserva de El Salvador. (2016). *Análisis de impactos de aumento al salario mínimo en 2017 en El Salvador*. <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/bcr/documents/317384/download>

- Banco de Guatemala. (s. f.). *Índice de precios al consumidor. Nivel República. Base diciembre de 2010=100. Periodo 2010-2022*. <https://www.banguat.gob.gt/page/indice-intermensual-interanual-y-acumulada>
- Banco Mundial. (s. f.). *Data Bank, micro datos. Formación bruta de capital fijo (% del PIB)*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/ne.gdi.ftot.zs?locations=CO>
- Beccaria, L. y Maurizio, R. (2012). Reversión y continuidades bajo dos regímenes macroeconómicos diferentes. Mercado de trabajo e ingresos en Argentina. 1990-2010. *Desarrollo Económico*, 206.
- Belser, P. y Sobeck, K. (2012). ¿A qué nivel los países deberían fijar los salarios mínimos? Justicia social y crecimiento: el papel del salario mínimo. *Boletín Internacional de Investigación Sindical* 2012, 1 (4). Oficina Internacional del Trabajo.
- Bertranou, F., Casanova, L. y Sarabia, M. (2013). *Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el período 2003-2012* (Serie Documentos de Trabajo). Organización Internacional del Trabajo Buenos Aires.
- Bielschowsky, R., del Castillo, M., Squeff, G., Orozco, R. y Beteta, H. (2022). *Estrategia de desarrollo con redistribución del ingreso: salario mínimo y frentes de expansión en México* (Serie Estudios y Perspectivas N.º 188). Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sede subregional en México.
- Contreras, L. (18 de agosto de 2021). En qué consiste la propuesta de creación de circunscripciones económicas para determinar aumento al salario mínimo. *Agencia Guatemalteca de Noticias*. <https://agn.gt/en-que-consiste-la-propuesta-de-creacion-de-circunscripciones-economicas-para-determinar-aumento-al-salario-minimo/>
- Corte de Constitucionalidad. (8 de septiembre de 2015). *Resolución. Expedientes acumulados 2-2015, 151-2015, 298-2015 y 1045-2015*.
- Decreto 42-2001. Ley de Desarrollo Social. [Congreso de la República de Guatemala]. 19 de octubre de 2001. Diario de Centroamérica. Tomo CCLXVII. No.72. https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/decretos/395#gsc.tab=0
- Frausto, M. (2017). *Los mercados laborales, pobreza y desigualdad desde un enfoque de derechos humanos. Informe Guatemala*. Red Ausjal de Desigualdad y Pobreza.
- González, E. A., López, J. A. y Cabral, R. (2022). *Relación entre productividad laboral y remuneraciones: un análisis de proximidad espacial a nivel estatal en la industria manufacturera en México, 2004, 2009, 2014 y 2019* (Serie Estudios y Perspectivas N.º 197). Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Sede Subregional en México.
- Guimond-Ramos, J. C., Borbón-Morales, C. G., Mejía-Trejo, J. y Martínez-Navarro, L. (2021). Comparación del gasto de los hogares en alimentos de baja calidad nutricional: Sonora y México 2018. *Estudios Sociales Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*, 58 (31), julio a diciembre. <https://www.ciad.mx/estudiossociales/index.php/es/article/view/1131>
- Ilostat. (s. f.). *Inicio. Temas. Estadísticas sobre la productividad del trabajo. Conjuntos de datos. Indicador ODS 8.2.1. Tasa de crecimiento anual de la producción por trabajador (PIB en dólares internacionales constantes, PPA 2017) (%), anual*. https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer11/?lang=es&segment=indicator&id=SDG_B821_NOC_RT_A

- Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. (2021). *El IGSS en cifras, 2021*. Departamento Actuarial y Estadístico, Subgerencia de Planificación y Desarrollo. <https://www.igssgt.org/informes-y-estadisticas/>
- Instituto Nacional de Estadística. (2021). *Primera revisión de la canasta básica alimentaria (CBA) fijada en octubre 2017*. <https://www.ine.gob.gt/ine/wp-content/uploads/2021/01/Primera-revision-de-la-Canasta-Basica-Alimentaria-CBA-fijada-en-octubre-2017-1.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística. (s. f.a.). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, 2010* [Base de Datos]. Estadísticas por Tema. Empleo. Bases de datos. <https://www.ine.gob.gt/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/>
- Instituto Nacional de Estadística. (s. f.b.). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, 2011* [Base de Datos]. Estadísticas por Tema. Empleo. Bases de datos. <https://www.ine.gob.gt/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/>
- Instituto Nacional de Estadística. (s. f.c.). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, 2012* [Base de Datos]. Estadísticas por Tema. Empleo. Bases de datos. <https://www.ine.gob.gt/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/>
- Instituto Nacional de Estadística. (s. f.d.). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, 2013* [Base de Datos]. Estadísticas por Tema. Empleo. Bases de datos. <https://www.ine.gob.gt/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/>
- Instituto Nacional de Estadística. (s. f.e.). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, 2014* [Base de Datos]. Estadísticas por Tema. Empleo. Bases de datos. <https://www.ine.gob.gt/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/>
- Instituto Nacional de Estadística. (s. f.f.). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, 2015* [Base de Datos]. Estadísticas por Tema. Empleo. Bases de datos. <https://www.ine.gob.gt/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/>
- Instituto Nacional de Estadística. (s. f.g.). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, 2016* [Base de Datos]. Estadísticas por Tema. Empleo. Bases de datos. <https://www.ine.gob.gt/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/>
- Instituto Nacional de Estadística. (s. f.h.). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, 2017* [Base de Datos]. Estadísticas por Tema. Empleo. Bases de datos. <https://www.ine.gob.gt/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/>
- Instituto Nacional de Estadística. (s. f.i.). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, 2018* [Base de Datos]. Estadísticas por Tema. Empleo. Bases de datos. <https://www.ine.gob.gt/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/>
- Instituto Nacional de Estadística. (s. f.j.). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, 2019* [Base de Datos]. Estadísticas por Tema. Empleo. Bases de datos. <https://www.ine.gob.gt/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/>
- Instituto Nacional de Estadística. (s. f.k.). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos, 2021* [Base de Datos]. Estadísticas por Tema. Empleo. Bases de datos. <https://www.ine.gob.gt/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/>
- Instituto Nacional de Estadística. (s. f.l.). *Estadísticas por tema. Canasta básica alimentaria y canasta ampliada*. <https://www.ine.gob.gt/canasta-basica-alimentaria/>
- Instituto Nacional de Estadística. (s. f.m.). *Estadísticas por tema. Índice de precios al consumidor*. <https://www.ine.gob.gt/estadisticas/bases-de-datos/indice-de-precios-al-consumidor/>

- Lemos, S. (2004). *The effects of the minimum wage in the formal and informal sectors in Brazil Bonn*. Discussion Paper N.º 1089. Institute for the Study of Labor. <https://docs.iza.org/dp1089.pdf>
- León XXIII. (1891). *Carta encíclica Rerum Novarum sobre la situación de los obreros*. 15 de mayo de 1891. Librería Editrice Vaticana.
- Marinakakis, A. (2014). *Incumplimiento con el salario mínimo en América Latina: el peso de los factores económicos e institucionales*. Organización Internacional del Trabajo.
- Maurizio, R. (2014). *El impacto distributivo del salario mínimo en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37208/1/LCL3825_es.pdf
- Mazariegos, J. (22/05/2017). Mintrab deroga circunscripciones económicas. *Diario de Centroamérica*. <https://dca.gob.gt/noticias-guatemala-diario-centro-america/mintrab-deroga-circunscripciones-economicas/>
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social. (enero 2021). *Salarios mínimos fijados por el gobierno de Guatemala para los años comprendidos de 1995 a 2021*. https://www.mintrabajo.gob.gt/images/Historia_de_Salarios_M%C3%ADnimos_Nueva.pdf
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social. (s. f.). *El Ministerio de Trabajo y Previsión Social a la población guatemalteca informa*. <https://www.mintrabajo.gob.gt/index.php/noticias/346-el-ministerio-de-trabajo-y-prevision-social-a-la-poblacion-guatemalteca-informa-2>
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social. (2022a). Sesiones SNS. Sesión del 27 de mayo de 2022. Comisión Nacional del Salario. [post]. Facebook. Recuperado el 3 de noviembre de 2022 de https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=426928312227814
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social. (2022b). Sesiones SNS. Sesión del 24 de junio de 2022. Comisión Nacional del Salario. [post]. Facebook. Recuperado el 27 de octubre de 2022 de <https://www.facebook.com/100064365052498/videos/457971726170303>
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social. (2022c). Sesiones SNS. Sesión del 30 de septiembre de 2022. Comisión Nacional del Salario. [post]. Facebook. Recuperado el 5 de noviembre de 2022 de https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=1092163488165542
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social. (2022d). Sesiones SNS. Sesión del 7 de octubre de 2022. Comisión Nacional del Salario. [post]. Facebook. Recuperado el 5 de noviembre de 2022 de https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=690094635879333
- Oglietti, G. (2022). *Subir el salario mínimo en Colombia. Más eficiencia y mejor distribución, una propuesta para ganar-ganar*. <https://www.celag.org/subir-el-salario-minimo-en-colombia-mas-eficiencia-y-mejor-distribucion-una-propuesta-para-ganar-ganar/>
- Organización de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cescr_SP.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. <https://www.un.org/es/udhrbook/#28>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Organización Mundial de la Salud, Programa Mundial de Alimentos y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2019). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía*.

- Organización de los Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos/ Pacto de San José*. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/17229a.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo. (1928a). *Convenio 26. Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos*.
- Organización Internacional del Trabajo. (1928b). *Recomendación 30. Recomendación sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos*.
- Organización Internacional del Trabajo. (1970a). *Convenio 131. Convenio sobre la fijación de salarios mínimos*. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312276
- Organización Internacional del Trabajo. (1970b). *Recomendación 135. Recomendación sobre la fijación de salarios mínimos*.
- Organización Internacional del Trabajo. (2014). *Estudio general de las memorias relativas al Convenio (N.º 131) y a la Recomendación (N.º 135) sobre la fijación de salarios mínimos, 1970*. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.
- Organización Internacional del Trabajo. (s. f.). *Guía sobre políticas en materia de salario mínimo*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/genericdocument/wcms_542028.pdf
- Pérez, G. (23 de diciembre de 2021). Establecen dos circunscripciones. *Diario de Centroamérica*. [https://dca.gob.gt/noticias-guatemala-diario-centro-america/establecen-dos-circunscripciones/#:~:text=Mediante%20al%20Acuerdo%20Gubernativo%20285,resto%20del%20pa%C3%ADs%20\(CE2\)](https://dca.gob.gt/noticias-guatemala-diario-centro-america/establecen-dos-circunscripciones/#:~:text=Mediante%20al%20Acuerdo%20Gubernativo%20285,resto%20del%20pa%C3%ADs%20(CE2))
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2022). *Human Development Report. Uncertain times, unsettled lives: shaping our future in a transforming world*.
- Universidad de Harvard. (s. f.). *El plato para comer saludable*. <https://www.hsph.harvard.edu/nutritionsource/healthy-eating-plate/translations/spanish/#:~:text=El%20Plato%20para%20Comer%20Saludable%2C%20creado%20por%20expertos%20en%20nutrici%C3%B3n,en%20la%20merienda%20o%20almuerzo>
- Zapil Ajxup, P. (2022). Mapas de pobreza de Guatemala del 2018, el método de necesidades básicas insatisfechas. *Revista Estudios Sociales* (86). Universidad Rafael Landívar.

Anexo

Las circunscripciones económicas y el salario diferenciado

En diciembre de 2021 el Ejecutivo aprobó, mediante el Acuerdo Gubernativo 285-2021, la creación de dos circunscripciones económicas (el departamento de Guatemala –CE1– y el resto del país –CE2–), así como la instalación de comisiones paritarias, cuyo propósito es establecer los salarios

mínimos que regirán en cada una de dichas circunscripciones según actividades económicas (agrícola, no agrícola y de maquila y exportación).

Uno de los considerandos del citado acuerdo señala que el propósito central para crear las circunscripciones es: «contribuir a alcanzar el pleno empleo decente... y mayor cumplimiento del pago del salario mínimo a efecto de fomentar la formalización del empleo en el interior de la República, sin que

exista una reducción del salario mínimo ya establecido...».

Según información de la página oficial del Ministerio de Trabajo (Mintrab, s. f.), la creación de las circunscripciones busca que la discusión sobre los incrementos al salario mínimo tome en consideración las recomendaciones del Convenio 131 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las que se centran en dos aspectos:

«(a) las necesidades de los trabajadores y de sus familias habida cuenta del nivel general de salarios en el país, del costo de vida, de las prestaciones de seguridad social, y del nivel de vida relativo de otros grupos sociales; y (b) los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo».

Se entiende que dichas recomendaciones son válidas con independencia de si se trata de un salario mínimo general o si este es aplicable solo a algunas actividades económicas y/o en determinados territorios.

Los argumentos para justificar la creación de circunscripciones económicas son diversos,

pero apuntan a las distintas realidades socioeconómicas que a nivel territorial se pueden observar en el país. En ese sentido, de acuerdo con la viceministra de trabajo, en el largo plazo el Ejecutivo buscará establecer más circunscripciones económicas y, a partir de estas, cambiar la forma de fijar el aumento al salario mínimo «... [al] analizar de manera específica los territorios para tomar decisiones de manera más concreta y con más conocimiento» (Contreras, 2021). La creación de circunscripciones económicas en las cuales establecer salarios mínimos diferenciados no es nueva en el país, como se puede observar en el recuadro 1.

Entre los indicadores que se consideran para definir las circunscripciones están: las potencialidades económicas territoriales²⁵, el costo de vida, el nivel de productividad, el tamaño de la población en general y de la población ocupada, las actividades económicas que prevalecen, el tamaño de las empresas que ahí se ubican, su capacidad para pagar el salario mínimo (en particular, de la micro, pequeña y mediana empresa). Por ello, según el Ministro de Trabajo y Previsión Social, se espera que en el futuro el incremento de los salarios mínimos atienda a esos elementos (Contreras, 2021; Pérez, 2021).

19

Recuadro 1 Algunos antecedentes

La creación de estas circunscripciones está contemplada en el Código de Trabajo, como una facultad del Ejecutivo (artículo 105), donde también se establece la posibilidad de fijar salarios mínimos diferentes «atendiendo a las modalidades de cada trabajo, a las particulares condiciones de cada región y a las posibilidades patronales en cada actividad intelectual, industrial, comercial, ganadera o agrícola» (artículo 103).

Continúa...

²⁵ La Política Nacional de Competitividad, retomando las nueve ciudades intermedias priorizadas en el *Plan Nacional de Desarrollo, K'atun 2032*, y con base en los clústers priorizados identifica el potencial productivo de estas.

Desde 2020 el Ministerio de Trabajo retomó la intención de crear circunscripciones económicas en las cuales se establezcan salarios diferentes. En ese sentido, durante el 2021 la Comisión Nacional del Salario (CNS) evaluó varias propuestas, entre otras, la presentada por Pronacom que sugirió que las circunscripciones podían definirse para cada una de las nueve ciudades intermedias priorizadas en el *Plan Nacional de Desarrollo, K'atun 2032*.

Sin embargo, al final la CNS optó por crear solo dos circunscripciones dada la complejidad de tener un mayor número de estas derivado de la necesidad de crear comisiones paritarias en cada una de ellas. Para tomar esa decisión recibieron información del Instituto Nacional de Estadística y del Banco de Guatemala (Contreras, 2021; Pérez, 2021).

No es la primera vez que en el país se crean circunscripciones económicas. Ya en 2014 se aprobó la creación de cuatro, correspondientes a los municipios de San Agustín Acasaguastlán y Guastatoya (departamento de El Progreso), Masagua (departamento de Escuintla) y Estandzuela (departamento de Zacapa), donde se propuso establecer salarios diferenciados. La justificación de dicha propuesta fue que eso permitiría: (a) disminuir los índices de pobreza debido a que se promovería la instalación de nuevas industrias en esos lugares, (b) crear fuentes de empleo formal, (c) posibilitar que los trabajadores ingresen al régimen del IGSS y reciban prestaciones de ley, (d) fomentar el crecimiento económico y la prosperidad social en los municipios, (e) mejorar los indicadores de desarrollo humano y (f) recuperar el tejido social de las comunidades afectadas por la migración.

Tales argumentos fueron planteados ante la CC por el Ministerio de Economía, el Ministerio de Trabajo, los Consejos Municipales de Estandzuela, Guastatoya, Masagua y San Agustín Acasaguastlán, así como el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CC, 2015).

Los acuerdos gubernativos que establecían las circunscripciones económicas y los salarios mínimos diferenciados en cada uno de esos municipios fueron impugnados ante la Corte de Constitucionalidad, que declaró inconstitucionales dichos salarios; no así el establecimiento de las circunscripciones económicas. Finalmente, en 2017, el ministerio de Trabajo derogó los acuerdos gubernativos que crearon dichas circunscripciones (Mazariegos, 22/05/2017)

Fuente: elaboración propia

CONTACTO

Vicerrectoría de Investigación y Proyección
Universidad Rafael Landívar

Campus Central, San Francisco de Borja, S. J., Ciudad de Guatemala, Vista Hermosa III, zona 16
Apartado postal 39-C, Edificio O, oficina 101, 01016



Instituto de Investigación en Ciencias Socio Humanistas (Icesh)
Departamento de Ciencias Económicas

PBX: (502) 2426 2626, ext. 3325

