

Estudio de Caso

El Salario Mínimo y su Impacto en la Economía



Roger Durán
Rosemary Piper
Ninotshka Tam

Centro Nacional de Competitividad. Estudio de Caso: El Salario Mínimo y su Impacto en la Economía. 2019.

Las opiniones, análisis y conclusiones expresadas por el autor no necesariamente reflejan el punto de vista de la Junta de Síndicos ni el Directorio Ejecutivo del Centro Nacional de Competitividad (CNC).

Este documento puede reproducirse, descargarse o imprimirse libremente para fines no comerciales. Si se utiliza el contenido en algún documento, presentación u otro medio, deberá citarse la fuente.

El Centro Nacional de Competitividad (CNC) reconoce y agradece el apoyo del Ministerio de Economía y Finanzas para la realización de este trabajo.

Índice

Introducción	4
Contexto General	8
Producto Interno Bruto, Empleo y Salarios	9
Análisis de sectores seleccionados	10
Preguntas de Análisis	16
1. ¿Cuál es la relación productividad-salario en Panamá?	17
2. ¿Cómo se miden mejor los movimientos de precios en la economía y su impacto en la población, las empresas y la competitividad de la economía, ¿a través del índice de inflación o a través de la canasta básica?	23
3. ¿Cómo se podría medir la Canasta Básica Ampliada? ¿Por qué hacerlo?	27
4. ¿Qué impacto tiene sobre la inflación y sobre la canasta básica el traslado de costos a precios?	31
5. ¿Hace sentido promover aumentos salariales por encima de la productividad si éstos luego se convierten en aumentos de precios que reducen la capacidad adquisitiva de los consumidores?	33
6. ¿Hasta dónde el incremento del salario mínimo destruye empleos formales? o ¿Cómo impacta en la informalidad empresarial?	35
7. ¿Cómo la escalera social de la educación afecta los niveles de ocupación donde aplica el salario mínimo?	39
8. El salario mínimo, ¿contribuye a la equidad?	41
Consideraciones finales: algunas prácticas para la determinación del Salario Mínimo	43
Conclusiones	47
Bibliografía	49

Introducción

De acuerdo con la Constitución Política de la República de Panamá, en el Capítulo 3 donde trata el tema del trabajo, define que el trabajo es un derecho y deber del individuo y que es obligación del Estado elaborar políticas que promuevan el pleno empleo y que asegure buenas condiciones para el trabajador. Además, indica que a todo trabajador se le debe garantizar su salario o sueldo mínimo.

En este sentido, el artículo 66 brinda las razones para el establecimiento del salario mínimo que debe recibir el trabajador y establece que el mismo, deberá ser ajustado periódicamente; específicamente dice lo siguiente: *“La Ley establecerá la manera de ajustar periódicamente el salario o sueldo mínimo del trabajador, con el fin de cubrir las necesidades normales de su familia, mejorar su nivel de vida, según las condiciones particulares de cada región y de cada actividad económica; podrá determinar asimismo el método para fijar salarios o sueldos mínimos por profesión u oficio. En los trabajos por tarea o pieza, es obligatorio que quede asegurado el salario mínimo por pieza o jornada”*.

Existen además convenios con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que guardan estrecha relación con los salarios aplicados en Panamá, entre ellos:

- Convenio N°26 de 1928 donde los miembros que lo ratificaron se obligaron a establecer o mantener métodos que permitan la fijación de tasas mínimas de los salarios de los trabajadores empleados. Panamá ratificó el mismo mediante el Decreto de gabinete N°170 de 4 de junio de 1970, allí se establece la consulta y participación con las partes interesadas en la determinación del salario y que las tasas fijadas serán obligatorias y no se podrán rebajar.
- Convenio N°95 de 1949 que trata sobre la protección del salario. Este convenio fue ratificado por Panamá en el Decreto de Gabinete N°181 del 4 de junio de 1970, donde el país se compromete a cumplir con las normas relacionados a la moneda en que se pague el salario, los pagos en especie, destinatario del salario, entre otros aspectos.
- Convenio N°100 de 1951 sobre la igualdad de remuneración, el cual fue ratificado por la Ley N°48 de 2 de febrero de 1967. Este busca la igualdad en la remuneración de la mano de obra masculina y la mano de obra femenina.

El Código de Trabajo¹ panameño regula las relaciones entre el capital y el trabajo, cumpliendo con lo establecido en la Constitución Política de la República, y buscando que se establezcan “relaciones laborales que permitan el permanente crecimiento de la productividad”², esto último se menciona en un contexto general y no específico para el salario mínimo. En él se encuentran todas las normas y disposiciones para que ambos, tanto trabajadores y patronos, puedan vincularse respetando sus derechos y obligaciones. Establece en su artículo 174 que el Salario Mínimo será fijado periódicamente por lo menos cada dos años, atendiendo las recomendaciones de la Comisión Nacional de Salario Mínimo, por Decreto del Órgano Ejecutivo, implicando que de no llegar a

¹ Decreto de Gabinete No. 252 de 30 de diciembre de 1971 (la versión utilizada contiene las modificaciones realizadas mediante la Ley No. 44 de 12 de agosto de 1995).

² Art. 1 del Código de Trabajo-Panamá. Principios Generales.

acuerdos el Ejecutivo tomará la decisión. Indica también en su artículo 177 *“Para la determinación del salario mínimo se tendrá en cuenta: 1. Las diferencias regionales en el costo de vida. 2. La política económica y social general del país, en los aspectos del desarrollo nacional integral y sostenido. 3. La política de empleo y de redistribución de ingresos. 4. La naturaleza y el riesgo del trabajo. 5. Las condiciones, el tiempo y el lugar en que se realice el trabajo. 6. Cuando fuere procedente, las diferencias entre las profesiones u oficios”*. En Panamá también se cuenta con la Ley 1 de 17 de marzo de 1986, que dicta disposiciones laborales para promover el empleo y la productividad. En ella se define la aplicación de la ley laboral considerando el tamaño de empresa.

Todas las normativas legales antes señaladas, tiene como objetivo asegurar el bienestar tanto del empleado como del empleador, y el mantener un salario mínimo *“que cubra las necesidades normales de su hogar, en el orden material, moral y cultural, ... con el fin de mejorar su nivel de vida, y en atención a las condiciones particulares de cada región y actividad industrial, comercial o agrícola”*³. Con la finalidad de afianzar esas acciones, en el Decreto Ejecutivo N°182 de 30 de diciembre de 2013, se indica que la Comisión Nacional de Salario Mínimo se declara en sesión permanente para que en forma tripartita (Estado, trabajadores y empleadores) se estudien y analicen los asuntos correspondientes a la productividad, salarios, generación de nuevos empleos y desarrollo.

De acuerdo a lo reportado por un medio de comunicación *“... se ha incumplido con lo establecido en el Código de Trabajo, sobre los ajustes del salario mínimo, específicamente del año 1974 a 1979, y la más extensa de 1983 a 1993. A partir de 1993, se ha tratado de efectuar la revisión cada dos años, ...”*⁴. Desde entonces se ha ajustado el salario hacia arriba y siempre por decisión del Estado, al no lograrse concretar un acuerdo entre las partes interesadas. Tomando como referencia los últimos 6 ajustes al salario mínimo, en la tabla a continuación se puede observar cómo ha cambiado la conformación de éste desde el 2007-2017.

Tabla 1. Conformación del Salario Mínimo, revisiones del 2007 al 2017

Año de ajuste	Periodo que comprende	Detalle			
		Regiones	Actividades	Salarios por región	Total de salarios
2007 ⁵	2008-2009	3	17	29	87
2009 ⁶	2010-2011	2	18	54	108
2011 ⁷	2012-2013	2	31	102	204
2013 ⁸	2014-2015	2	32	109	217(*)
2015 ⁹	2016-2017	2	31	104	207(*)
2017 ¹⁰	2018-2019	2	30	91	181(*)

(*) Nota: en el 2013, 2015 y 2017 se desagregó la Zona Libre de Colón, esta actividad tiene salario mínimo solamente en la región 1.

³ Código de Trabajo de Panamá, Artículo 172

⁴ Panamá América, Salario mínimo, una historia de altas y bajas. 2 de noviembre 2017.

⁵ Decreto Ejecutivo N°46, 11 de diciembre de 2007.

⁶ Decreto Ejecutivo N°263, 21 de diciembre de 2009.

⁷ Decreto Ejecutivo N°240, 28 de diciembre 2011.

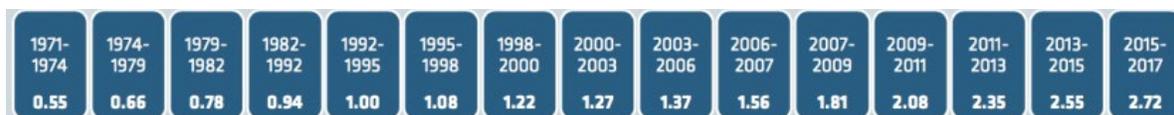
⁸ Decreto Ejecutivo N°182, 30 de diciembre 2013.

⁹ Decreto Ejecutivo N°293, 22 de diciembre 2015.

¹⁰ Decreto Ejecutivo N°75, 26 de diciembre 2017.

Por hora trabajada se evidencia un alto incremento del salario mínimo, cuando entre el 1971-1974 era de 0.55 centésimos la hora, del 2015-2017 llega a los 2.72 dólares la hora. El salario mínimo en Panamá es uno de los más altos de la región que alcanza los B/.592.00. Los salarios mínimos promedios (en dólares) al año 2018¹¹ para los trabajadores de los países de Centroamérica son: Costa Rica paga B/.821.27, Guatemala con B/.396.16, Honduras en un B/.375.62, Nicaragua de B/.275.26 y por último se encuentra El Salvador con B/.261.05.

Ilustración 1. Evolución del Incremento del SM por hora de trabajo



Fuente: Capital Financiero, 19-25 de agosto 2019.

Existen factores que influyen en el mercado laboral, como el Producto Interno Bruto (PIB), el Índice de Precios al Consumidor (IPC), el crecimiento de la población, la productividad, acuerdos sindicales y los salarios mínimos. En un mercado - si fuera perfectamente competitivo - la determinación de los salarios estaría dado por las variaciones de los indicadores macroeconómicos y los incrementos de productividad. Sin embargo, ante información imperfecta surge un obstáculo para el equilibrio y el funcionamiento del mercado, ya que ni el empleador conoce con certeza la productividad de un candidato frente a otros de similar disponibilidad, ni el trabajador sabe el nivel real de la productividad que puede tener en empresas similares.

Existen fricciones en todos los mercados que impiden el rápido movimiento o ajuste hacia el equilibrio. Por ejemplo, habrá empresas con vacantes que no logran cubrir por no encontrar a los trabajadores para esos puestos, así como también surgirán trabajadores que perderán sus empleos al mismo tiempo que otros desempleados consiguen uno nuevo.

Es por ello crucial buscar siempre un equilibrio, pues “Hace falta adoptar un enfoque equilibrado y basado en datos fácticos que tenga en cuenta, por una parte, las necesidades de los trabajadores y sus familias y, por la otra, los factores económicos. Lograr un equilibrio adecuado entre estos dos tipos de consideraciones es esencial para asegurar que los salarios mínimos se adapten al contexto nacional, y que se tomen en cuenta tanto la protección efectiva de los trabajadores como el desarrollo de empresas sostenibles”¹².

El presente estudio de caso busca analizar los efectos de los ajustes al salario mínimo en la economía, a través del desarrollo de las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es la relación productividad-salario en Panamá?
- Cómo se miden mejor los movimientos de precios en la economía y su impacto en la población, las empresas y la competitividad de la economía, ¿a través del índice de inflación o a través de la canasta básica?
- ¿Cómo se podría medir la canasta básica ampliada?

¹¹ Informe anual Mercado de Trabajo y Salario Mínimo 2018-2019. Dirección General de Salarios, Gobierno de la República de Honduras.

¹² OIT. Guía sobre políticas en materia de salario mínimo.

- ¿Qué impacto tiene sobre la inflación y sobre la canasta básica el traslado de costos a precios?
- ¿Hace sentido promover aumentos salariales por encima de la productividad si éstos luego se convierten en aumentos de precios que reducen la capacidad adquisitiva de los consumidores?
- ¿Hasta dónde el salario mínimo destruye empleos formales? o ¿Cómo impacta en la informalidad empresarial?
- ¿Cómo la escalera social de la educación afecta los niveles de ocupación donde aplica el salario mínimo?
- El salario mínimo, ¿contribuye a la equidad?

La metodología consistió en:

- Investigación en fuentes primarias de estadísticas relevantes, según se señala a lo largo del documento y en la bibliografía;
- “Focus Group” con especialistas en el tema, donde se reconoce y agradece la colaboración de:
 - *Hernán Arboleda*
 - *Andy Espinosa*
 - *Alfredo Du Bois*
 - *Augusto García*
 - *Eva Guerra*
- y el Análisis cuantitativo y cualitativo de la información recabada.

Contexto General

Producto Interno Bruto, Empleo y Salarios

Existe una estrecha relación entre el crecimiento económico y el mercado laboral. Sin embargo, son afectados por factores endógenos y exógenos que provocan desequilibrios en los mercados afectando los niveles de precios, la productividad y competitividad. Además, para sostener un elevado crecimiento económico y desarrollo social es fundamental mantener una inversión constante en capital humano y en la adquisición de tecnologías.

La ocupación, entendida como el empleo, en los últimos años ha tenido bastante dinámica, la cual es consecuente con la trayectoria de la producción agregada, reflejada en las tasas de crecimiento de la actividad económica. La experiencia demuestra, que existe una estrecha relación entre el empleo y PIB, lo que reafirma la simultaneidad e interdependencia de estas variables, constituyendo uno de los fundamentos de los modelos de crecimiento económico. El sustento de este argumento es que la producción de cualquier bien o servicio se genera por la contribución del empleo que utiliza alguna tecnología, y dispone de bienes de capital que le permiten producir. Sin embargo, hay que tener presente, que el crecimiento del PIB no se debe únicamente al empleo, sino también al aporte del capital y de la productividad o tecnología con que se produce.

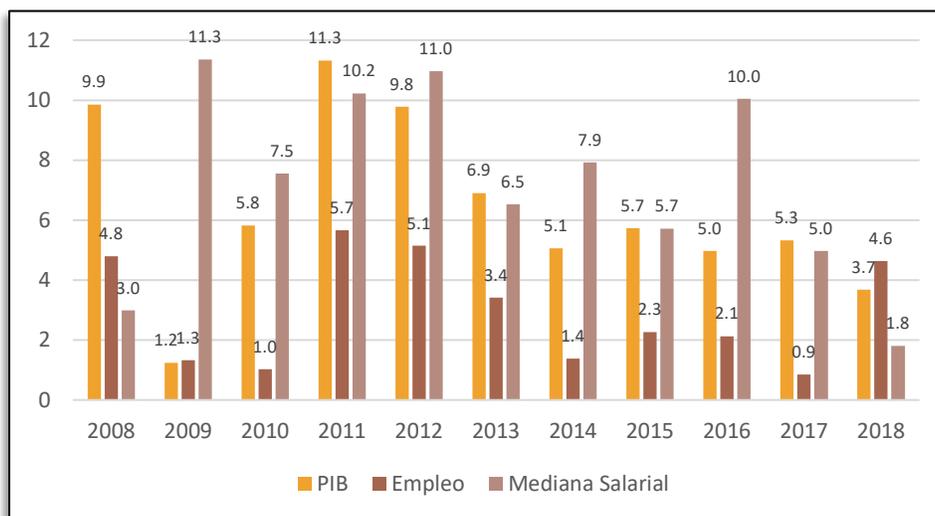
Un modelo de oferta agregada, o el Producto Interno Bruto (PIB) utiliza como factores productivos: capital, trabajo y un componente tecnológico que representa la productividad total de los factores. En este sentido, se basa en el argumento de que el crecimiento del PIB se explica por distintas razones, como son: el aumento del capital humano, transferencias tecnológicas ("spillovers"), mayor capitalización con mejores tecnologías o la mejor utilización de los factores productivos disponibles.

Toda esta dinámica de las variables macroeconómicas que se ha mencionado está directamente relacionada con las remuneraciones salariales de los trabajadores, los que se han visto influenciadas por incrementos debido a la fuerte demanda, así como a las ganancias de productividad que derivan en mayor entrada de recursos para las empresas para que puedan distribuirlas entre sus factores productivos.

En la Gráfica 1, se muestra como en muchos casos el crecimiento de los salarios ha sido mayor o similar que el crecimiento de la economía, de igual manera mayor con la generación de empleo.

En un contexto general, existen muchos factores que influyen en el mercado laboral, algunos de carácter endógenos [Producto Interno Bruto (PIB), Índice de Precios al Consumidor (IPC), crecimiento de la población, productividad], previamente mencionados y otros de carácter exógenos (asociaciones sindicales, salarios mínimos, normas y regulaciones, información imperfecta) los que en definitiva provocan los desequilibrios (temporales o permanentes) y que se reflejan generalmente en movimientos de la tasa de desempleo. La incidencia sobre el desempleo dependerá de la realidad o el contexto económico en que se dan los movimientos en las variables y el carácter temporal o permanente de los cambios que se presenten.

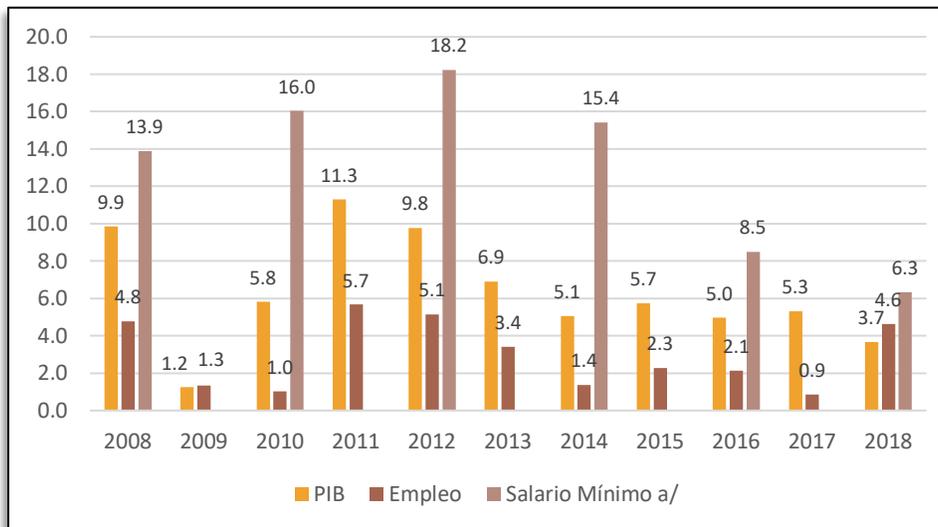
Gráfica 1. Tasas de Crecimiento anuales en % del PIB, Empleo y Mediana Salarial. Años 2008-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

En la Gráfica 2, se puede observar como el incremento del salario mínimo está por encima del crecimiento económico y la generación de empleo.

Gráfica 2. Tasas de Crecimiento Anuales en % del PIB, Empleo y Salario Mínimo. Años 2008-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

a/ Salario mensual, Industria, Gran empresa, Región 1, a razón de 8 horas diarias, 26 días laborables por mes.

Análisis de sectores seleccionados

Analizar la evolución de las variables PIB, ocupados y salarios a nivel sectorial; brinda una visión más específica de la relación de éstas, a través del tiempo. Es importante aclarar que, para el cálculo de la evolución del salario mínimo, se utilizó el costo por hora definido en cada actividad. En el caso de

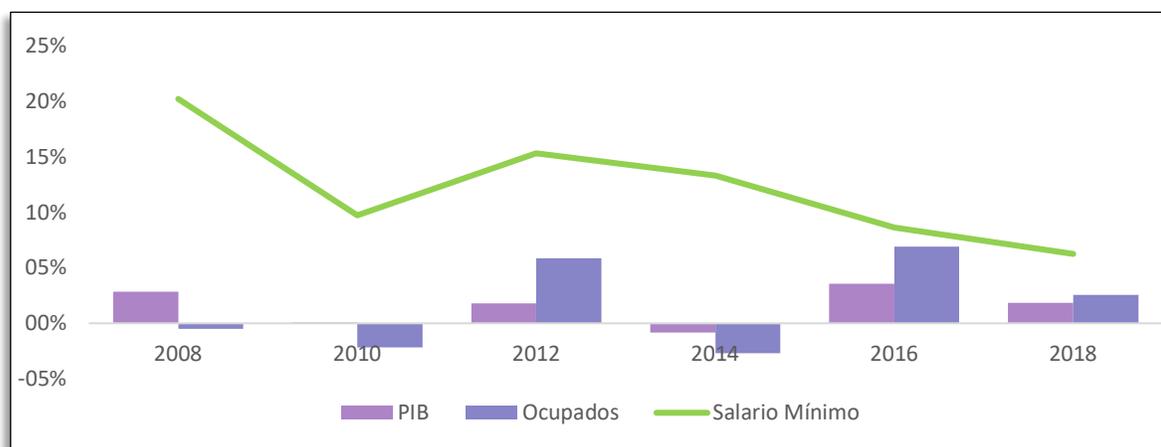
contar con desagregado por tamaño de empresa, se escogió el renglón de gran empresa. Para las actividades económicas que para estos efectos se subdividen, se tomó el salario de mayor valor.

Este análisis por sectores, se realizará tomando las actividades económicas que han mostrado un significativo aporte al empleo, ellas son:

- agricultura, ganadería, caza y silvicultura,
- industria manufacturera,
- construcción,
- comercio (al por menor y al por mayor),
- hoteles y restaurantes,
- transporte, almacenamiento y correo,
- actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler,
- y otras actividades comunitarias y de servicio.

El sector agropecuario ha mostrado poco crecimiento económico en los últimos diez años, con excepción del 2014 donde obtuvo resultados negativos. En los años siguientes, se ha evidenciado una moderada recuperación creciendo al año 2018 en 1.8%. En cuanto a la ocupación, la situación ha sido más complicada con caídas cada vez más pronunciadas (2008, 2010 y 2014), pero con una buena recuperación en el 2016 que luego se ralentizó en el 2018. En el periodo analizado, se destaca que el salario mínimo ha crecido por encima del PIB y los ocupados de esta actividad.

Gráfica 3. Evolución de la Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura, Variables Seleccionadas, Años 2008-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC y decretos ejecutivos.

En la industria manufacturera, se muestra un deterioro en el crecimiento económico alcanzando al 2018 apenas un 0.7%. En el nivel de ocupación se han obtenido resultados negativos en varios años, revirtiendo la situación en el 2018. Paralelamente, el salario mínimo creció a mayores tasas que las variables antes mencionadas, excepto en el 2018 donde la ocupación (50% asalariados) creció ligeramente por encima del salario mínimo.

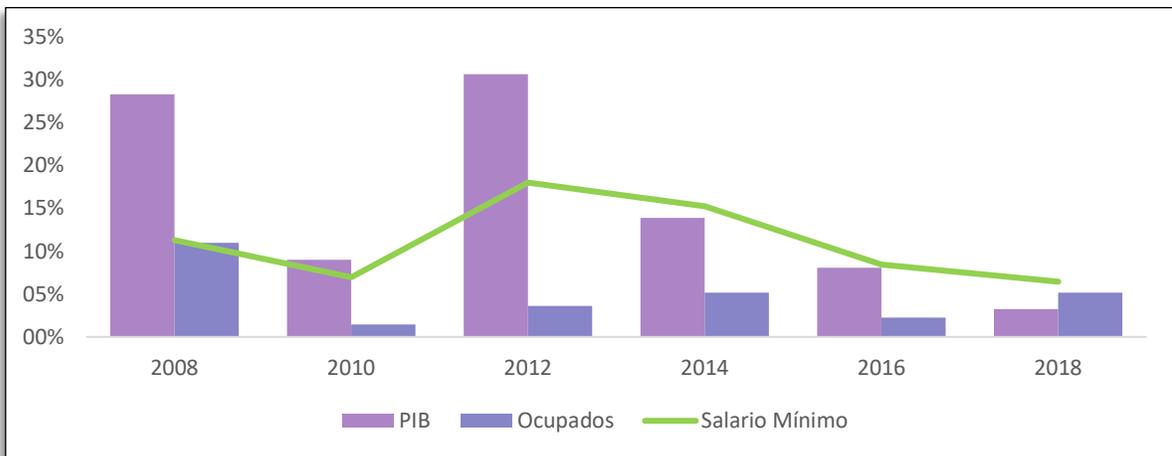
Gráfica 4. Evolución de la Industria Manufacturera, Variables Seleccionadas, Años 2008-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC y decretos ejecutivos.

Por su parte, en el sector construcción ha tenido un buen crecimiento económico pero el mismo se ha desacelerado hasta alcanzar el 3.2% al 2018. En la ocupación, se observa un aumento superior al PIB en el último año analizado. El salario mínimo muestra incrementos por encima del PIB y de la ocupación en los periodos analizados, con excepción del año 2012. Es importante señalar, que este sector cuenta con acuerdos como la “Convención Colectiva de Trabajo CAPAC-SUNTRAC”, que es el que regula las relaciones laborales del sector. Los incrementos acordados y aplicados en los últimos años (B/.3.82 en el 2018 y B/.3.93 2019 por hora) superan a los indicados en la ley de ajuste de salario mínimo (B/.3.14 por hora), por lo que los aumentos en los salarios vía convenios podrían estar afectando aún más a esta industria.

Gráfica 5. Evolución de la Construcción, Variables Seleccionadas, Años 2008-2018

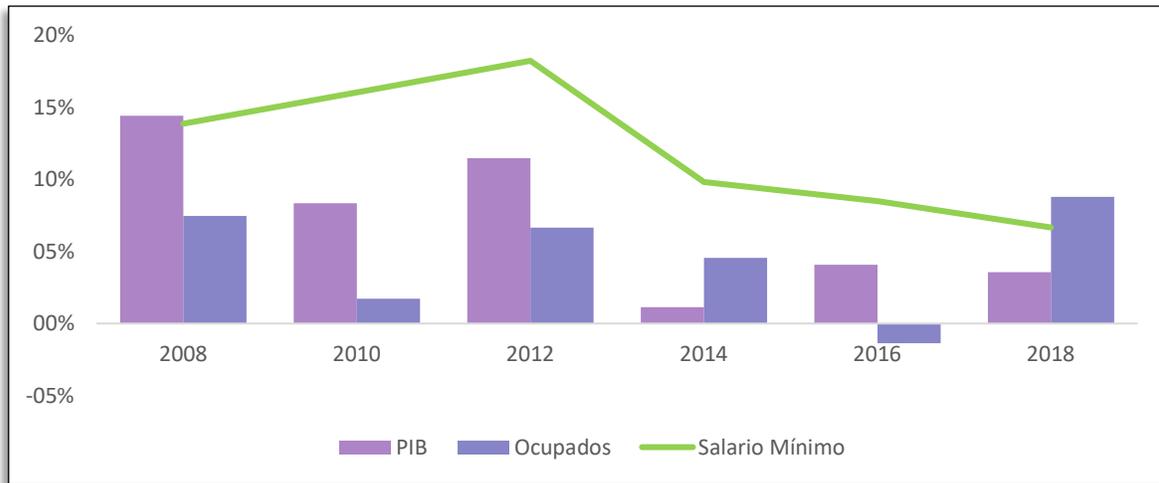


Fuente: Elaboración propia con datos del INEC y decretos ejecutivos.

En cuanto al sector comercio al por mayor y al por menor, éste muestra un desempeño económico moderado, reflejando una fluctuación de menores tasas desde el año 2012. La actividad no ha

dejado de crecer, pero se aprecia una desaceleración en su ritmo de crecimiento. La ocupación ha cobrado mayor participación en el último año, después de la caída del 2016, creciendo más que el salario mínimo por primera vez, en el tiempo analizado. En 2018, el salario mínimo creció en 6.7% y el PIB en 3.6% lo que nos dice es que a pesar de confrontar una economía moderada el salario mínimo crece a tasas desconectadas totalmente de las otras variables.

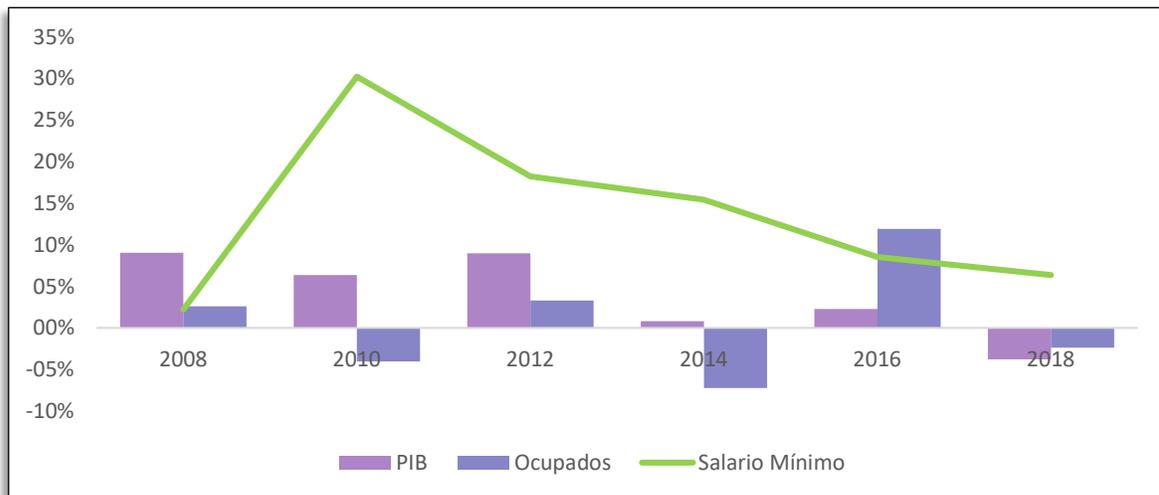
Gráfica 6. Evolución del Comercio al por Mayor y al Por Menor, Variables Seleccionadas, Años 2008-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC y decretos ejecutivos.

En lo relacionado a Hoteles y Restaurantes, mostró un crecimiento con altas y bajas entre el 2008 y el 2018, hasta caer a -3.8% en el 2018. La ocupación obtuvo resultados negativos en el 2010 y 2014 volviendo a caer en el último año analizado, quizás como resultado de la misma actividad económica. Con un desempeño como el que hemos explicado, el salario mínimo cuenta con comportamientos positivos, que no refleja la situación de la actividad.

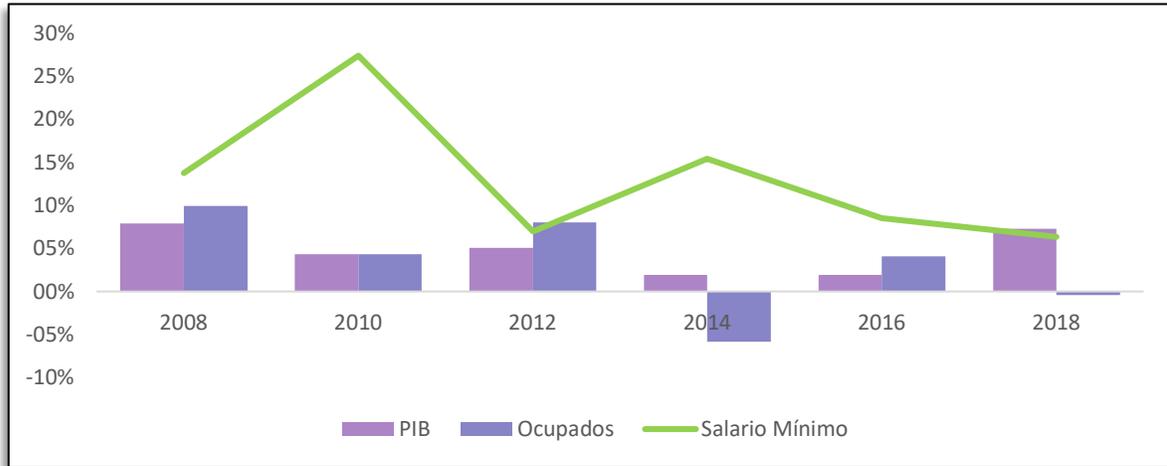
Gráfica 7. Evolución de Hoteles y Restaurantes, Variables Seleccionadas, Años 2008-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC y decretos ejecutivos.

La actividad de transporte, ha tenido un desempeño económico regular logrando un crecimiento de 7.3% en el 2018, resultado que no se ha reflejado en la ocupación, ya que ésta cayó a -0.4% en el mismo año. Mientras, el salario mínimo si logró resultados positivos, creciendo en los periodos analizados a pesar del poco crecimiento económico y del deterioro en la ocupación.

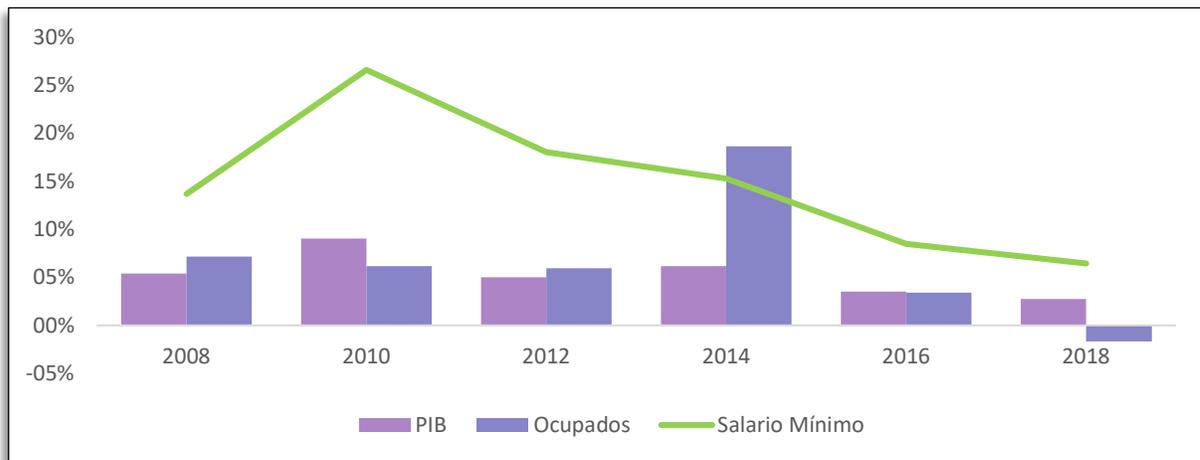
Gráfica 8. Evolución de Transporte, almacenamiento y comunicaciones, Variables Seleccionadas, Años 2008-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC y decretos ejecutivos.

La actividad inmobiliaria, empresarial y de alquiler incluye las actividades de consultorías en informática, abogados, investigadores, contadores, especialista en impuestos, entre otros. Este renglón se ha mantenido creciendo, aunque en menor ritmo que en años anteriores. El repunte en la ocupación reflejado en el año 2014, quedó opacado por la caída a -1.7% en el 2018. A pesar de los resultados en su producción y el declive en la ocupación, se mantiene creciendo el salario mínimo.

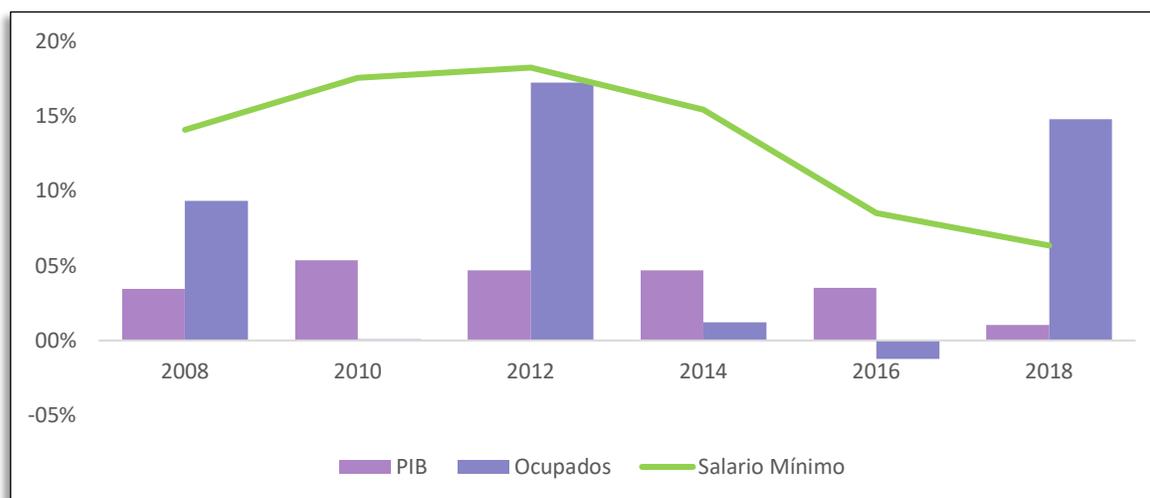
Gráfica 9. Evolución de Actividades Inmobiliarias, Empresariales y de Alquiler, Variables Seleccionadas, Años 2008-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC y decretos ejecutivos.

En cuanto a las otras actividades comunitarias, sociales y personales de servicio, donde se encuentran las actividades de organizaciones profesionales, religiosas, sindicales, políticas, y las actividades de esparcimiento culturales y deportivas; su desempeño ha bajado a través de los años. Sigue creciendo, aunque a menores tasas. El salario mínimo por su parte, ha crecido consistentemente por encima del PIB y hasta de la ocupación (con excepción del último año). El aumento importante en el empleo habla de que requiere mucha fuerza laboral para impactar la producción. Sin embargo, a pesar de lo anterior (menos crecimiento con más necesidad de mano de obra para producir) el salario mínimo creció en 6.4% al 2018.

Gráfica 10. Evolución de Otras Actividades Comunitarias, Sociales y Personales de Servicios, Variables Seleccionadas, Años 2008-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC y Decretos Ejecutivos

En casi todas las actividades se evidencia que el salario mínimo no ha guardado relación con la producción y a la generación de empleo. El mismo debe responder al costo de la vida, a la situación económica del país, a la política social y de empleo, incluyendo a la productividad, como elementos que se deben conjugar para determinar los salarios.

Los mayores aumentos de salario mínimo deberían recaer sobre las actividades más productivas, mientras que a las actividades menos productivas el ajuste debe ser menor, con el fin de no afectar a las actividades económicas y que ellas puedan absorber los incrementos en sus costos de producción. Si dicha absorción no se pueda dar, las empresas se verían obligadas a reducir personal y/o aumentar el precio a sus productos, donde ambas situaciones afectan el bienestar de la población.

Preguntas de Análisis

1. ¿Cuál es la relación productividad-salario en Panamá?

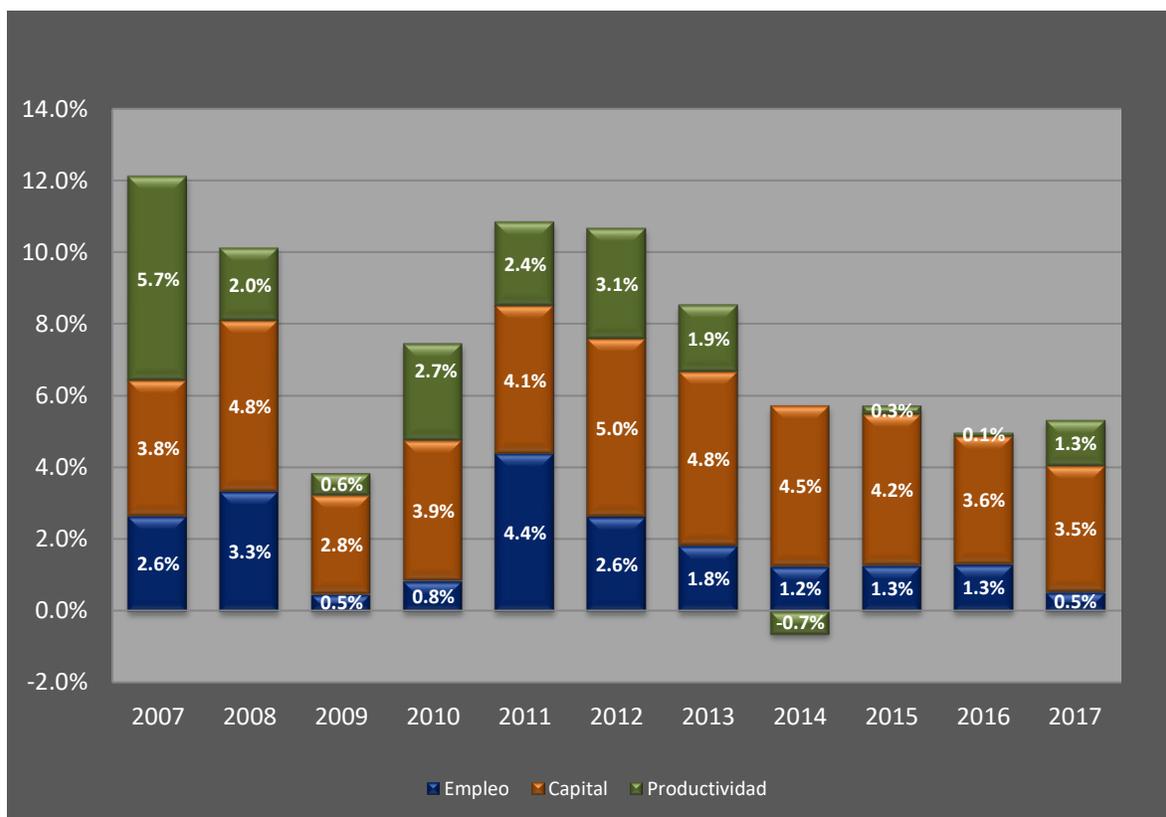
La productividad o elevar la productividad significa encontrar mejores formas de emplear con más eficiencia la mano de obra, el capital físico y el capital humano. Una de las maneras estándar de medir los aumentos de eficiencia es calcular los incrementos de la productividad total de los factores (PTF), es decir, la eficiencia con la que la economía transforma sus factores de producción acumulados en productos. Un modelo simple de oferta agregada muestra que existen dos tipos de factores productivos: capital y trabajo, los cuales explicarán el nivel de producto en la economía más un componente tecnológico que representa la productividad total de los factores. De lo anterior se puede inferir que, cuando hay un crecimiento de la PTF del 1%, esto equivale a decir que se obtuvo 1% más de producto a partir de los mismos recursos productivos.

También existen o se utilizan otras medidas parciales de la productividad. Es importante distinguir entre la PTF y estos otros indicadores porque reflejan cosas diferentes. Por ejemplo, una medida de la productividad que suele utilizarse es el producto por trabajador o producto medio del trabajo, que se calcula sobre la base del tamaño de la fuerza de trabajo. Hay que resaltar que esta medida no tiene en cuenta ni la educación ni el capital como factores de la producción y, por lo tanto, un aumento de la producción que se deba a un mayor nivel de educación promedio o a más capital físico se mediría como un crecimiento de la productividad. Entonces, esto quiere decir que es un reflejo tanto de una acumulación de factores (más capital físico y más capital humano) como de aumentos puros de eficiencia. En otras palabras, el producto por trabajador mide el crecimiento por acumulación, mientras que la PTF mide el crecimiento de la eficiencia. Para este análisis, tomaremos la medición de productividad total de los factores (PTF).

Hay que tener presente que los aumentos de productividad se explican por distintas razones, como, por ejemplo: aprendizaje en el trabajo ("learning by doing"), transferencias tecnológicas ("spillovers"), mayor capitalización con mejores tecnologías o simplemente una mejor utilización de los factores productivos disponibles.

Siendo así, las ganancias de productividad se explican por el factor capital y la mano de obra (empleo) en forma compartida (ver Gráfico 11), más el aporte tecnológico que está relacionado con la eficiente utilización de los factores productivos. Haciendo un pequeño ejercicio de contabilidad del crecimiento económico, podemos apreciar que el componente de tecnología y aumento de capital humano capacitado, es el factor que puede impulsar con mayor fuerza el PIB, ya que los otros factores (capital y mano de obra medidos sin contemplar los elementos de calidad), aportarán mediante acumulación física de los mismos, limitando su capacidad de contribución.

Gráfica 11. Contribución de los Factores al Crecimiento del PIB. Años 2007-2017.



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

Nota: Los datos al 2018 no están disponibles.

Toda esta dinámica de las variables macroeconómicas que se ha presentado, está directamente relacionada con las remuneraciones salariales de los trabajadores, los que se han visto beneficiados por incrementos debidos a la fuerte demanda, así como a las ganancias de productividad que derivan en mayor entrada de recursos para las empresas para que puedan distribuirlas entre sus factores productivos. En el Cuadro 1, se muestra un resumen de cómo ha evolucionado en los últimos años la remuneración laboral y otros indicadores macroeconómicos en Panamá.

En la tabla a continuación se observa la evolución de las remuneraciones salariales en sus dos indicadores (salario mínimo y mediana salarial), los cuales presentan un mayor incremento que el de los niveles de precios de la economía, lo que podría explicarse por las ganancias de productividad. En el caso del salario mínimo, su incremento para el período 2008-2018 ha sido de 82.7%; el de la mediana salarial 94.1%, mientras que la canasta básica se incrementó en 18.1%, teniendo su expansión más notable del 2008 al 2012 (hay que tener presente que a partir del 2014 se estableció la medida del control de precios). Los índices precios al por mayor (medido hasta el 2016) y al consumidor que presentaron resultados en -9.3% y 33.1% respectivamente en el periodo analizado.

Tabla 1. Indicadores Macroeconómicos seleccionados. Años 2008-2018

	Salario Mínimo a/		Mediana Salarial		PIB		Aporte de la Productividad Total al Crecimiento
	B./	Variación	B./	Variación	B./	Variación	
2008	324.48	13.9%	361.50	9.5%	22,555.6	23.5%	7.7%
2010	376.48	16.0%	412.20	14.0%	25,171.1	11.6%	3.3%
2012	445.12	18.2%	514.90	24.9%	30,630.4	21.7%	5.5%
2014	513.76	15.4%	574.60	11.6%	34,404.0	12.3%	1.2%
2016	557.44	8.5%	656.00	14.2%	38,182.9	11.0%	0.3%
2018	592.80	6.3%	701.70	7.0%	41,693.4	9.2%	1.3%
2008-2018		82.7%		94.1%		84.8%	19.3%

	Canasta Básica b/		IPM (Importación)		IPC		Desempleo tasa
	B./	Variación	Índice	Variación	Índice	Inflación	
2008	257.41	25.3%	210.40	28.1%	120.0	13.2%	5.6%
2010	276.31	7.3%	193.10	-8.2%	127.2	6.0%	6.5%
2012	315.47	14.2%	237.90	23.2%	142.4	11.9%	4.1%
2014	334.03	5.9%	222.30	-6.6%	152.0	6.7%	4.1%
2016	307.99	-7.8%	190.80	-14.2%	153.3	0.9%	5.5%
2018	304.09	-1.3%	N/D	N/D	159.7	4.2%	6.0%
2008-2018		18.1%		-9.3%		33.1%	

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

Nota: Los datos de productividad al 2018 no están disponibles.

Variaciones porcentuales bianuales

a/ Salario mensual, Industria, Gran empresa, Región 1, a razón de 8 horas diarias, 26 días laborables por mes.

b/ Costo de Canasta Básica basado en nueva conformación a partir del 2015

IPM (índice de precios al por mayor) se dejó de medir a partir del 2017

IPC (índice de precios al consumidor)

La dinámica explica que cuando hay un mayor crecimiento del PIB se acompaña de un incremento en la contratación de empleados (mayor empleo) y viceversa, siempre que el crecimiento de los salarios reales sea moderado o bajo y una baja inflación. Ello es así porque los salarios reales son el precio de transacción del mercado laboral, el cual tiene un efecto negativo sobre el empleo cuando su incremento no es consistente con la productividad.

Esto sugiere que los argumentos para revisar ajustes de salarios deben ser integrales para que no se vea afectado el crecimiento económico y la generación de nuevas plazas de trabajo. En esencia, debe considerarse que el equilibrio entre la oferta y la demanda agregada, el cual determina el nivel de precios de la economía, no debe romperse o distorsionarse para que los mecanismos automáticos de los mercados se activen y no se incrementen los niveles de precios y desempleo. Sin embargo, cuando se incorpora una imposición de precios (aumento general de salarios o del salario mínimo) presiona instantáneamente la estructura de costos de producción, lo que provoca aumentos en el nivel de precios, en otras palabras, un desequilibrio de cualquier mercado

provocado por un aumento unilateral de los precios, genera una contracción en las cantidades transadas, lo que a su vez implica menores ingresos a los agentes y reducción de la capacidad de producción.

Podemos usar el ejemplo del crecimiento económico que se dio años atrás, donde gran parte se debió al desarrollo de proyectos públicos y privados de construcción, creando una demanda por mano de obra calificada superior a la oferta en diferentes sectores, lo cual por sí genera una presión natural al alza de los salarios. Es decir, el mercado sí funciona y son los propios actores (empresas y trabajadores) los que definen su equilibrio. Por lo tanto, se debe apostar a un aumento de productividad que les brinda ventajas a todos, haciendo de esta relación un ganar-ganar. Se da también el desarrollo de los talentos y capacidades de los empleados, logrando mejorar su calificación (aumento de capital humano) y por ende abriendo la oportunidad a acceder a mayores ingresos y dejar de ubicarse en escalas de salarios mínimos sin afectar los niveles de precio.

Julián Messina (2016) indica que “Los estudios empíricos en numerosos países y las condiciones económicas han corroborado dos conclusiones. La primera es que las empresas más grandes pagan mejores salarios. La segunda es que las empresas más rentables comparten una parte de estas ganancias con sus trabajadores bajo la forma de salarios más altos”¹³. Es beneficioso entonces la productividad para el trabajador y no solo para las empresas.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), publicó un escrito que recopila varias conclusiones de diferentes investigadores y publicaciones, denominado **Los salarios mínimos y la productividad laboral (s/f)**, de donde se extrajeron algunas de las consideraciones más relevantes sobre la relación de los salarios mínimos y la productividad que a continuación se presentan.

Diversos estudios experimentales respaldan la hipótesis formulada por Akerlof en 1982, que dice que los trabajadores elevan sistemáticamente sus niveles de esfuerzo cuando perciben salarios más altos (teoría que se ha denominado "salario de eficiencia"). La percepción de un salario más elevado también puede suscitar un mayor compromiso y un aumento de la productividad por parte de los trabajadores ya empleados por las empresas (Ehrenberg y Smith, 2009).

Los datos reales recopilados en los Estados Unidos por Owens y Kagel (2010) también ponen de relieve la existencia de una correlación positiva entre el salario mínimo y el nivel de esfuerzo de los trabajadores, lo que les permitió concluir que, cuando están bien diseñados, los salarios mínimos pueden generar mejoras de rendimiento del personal en las empresas y sectores en que se practican salarios más altos y los costos laborales se mantienen en un mismo nivel o se incrementan moderadamente.

Según el documento hay diversos investigadores que han señalado que los aumentos de productividad pueden ser el resultado de una reducción del volumen de empleo tras la aplicación de un salario mínimo, ya que las empresas sustituyen la fuerza de trabajo con capital y adoptan

¹³ La Productividad de las Empresas y Los Salarios de los Trabajadores. (<https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/la-productividad-de-las-empresas-y-los-salarios-de-los-trabajadores/>)

tecnologías de producción con un mayor índice de capital. Si bien esto sigue siendo una clara posibilidad cuando el salario mínimo se fija en un nivel demasiado alto.

Riley y Bondibene (2015) estudiaron la introducción del salario mínimo nacional en Gran Bretaña y los aumentos posteriores con el fin de identificar los efectos de los salarios mínimos en la productividad. Llegaron a la conclusión de que las empresas reaccionaban a dichos aumentos del costo de la mano de obra aumentando la productividad laboral. Estos cambios en la productividad del trabajo no se realizaron a través de una reducción de la fuerza de trabajo de las empresas o mediante la sustitución de fuerza de trabajo por capital. Más bien, los cambios estaban relacionados con aumentos en la productividad total de los factores, en consonancia con la transformación de la organización, con la capacitación y con adopción de medidas sobre eficiencia salarial para afrontar el aumento de los costos laborales como consecuencia de los salarios mínimos. Estas conclusiones son coherentes y vinculadas con los resultados de algunos estudios previos, tales como los realizados por Croucher y Rizov (2012), que comprobaron que la productividad del trabajo había mejorado en todos los sectores de baja remuneración del Reino Unido y particularmente en las grandes empresas, como consecuencia de la introducción del salario mínimo nacional.

En el documento de la OIT, también hace conclusiones a nivel macroeconómico, donde se ha observado que la introducción de los salarios mínimos puede llevar a las empresas de baja productividad a retirarse del mercado, y a las empresas de mayor productividad, a ampliar sus actividades, lo que termina por aumentar la eficiencia global de la economía. Mayneris, Poncet y Zhang (2014), utilizando datos de más de 160.000 firmas manufactureras de China, encontraron que el aumento de los salarios mínimos en las ciudades había reducido las probabilidades de supervivencia de las empresas de baja productividad. Para las empresas sobrevivientes, los costos salariales habían aumentado sin entrañar repercusiones negativas en el empleo. Los autores explicaron estas conclusiones basándose en el hecho de que la productividad de las empresas sobrevivientes había mejorado significativamente, lo que les permitió absorber los mayores costos laborales sin menoscabar ni su volumen de empleo ni su rentabilidad. Así, llegaron a la conclusión de que el aumento del salario mínimo capacitaba a las empresas más productivas para sustituir a las empresas menos productivas y obligaba a las primeras a potenciar su competitividad.

Las conclusiones presentadas en el documento de la OIT, deja en evidencia que el aumento de la productividad de los trabajadores y de las empresas, darán como resultados mayores ganancias para todos y obligando a los menos productivos (empresas y trabajadores) a aumentar su productividad para no ser desplazados. Además, al aumentar la productividad, el salario mínimo tendrá menos relevancia.

Ante tan relevante tema, los expertos consultados coinciden en la necesidad de analizar la productividad en Panamá, como una variable que se incluya en diversos temas a nivel nacional y hasta en el salario mínimo. Sin embargo, resaltan que en Panamá existen obstáculos para la incorporación de la productividad en la determinación del salario mínimo:

- 1- Limitaciones culturales: la productividad es un concepto poco manejado y conocido; se requiere comprender el concepto y su utilización.

- 2- Limitaciones técnicas: la ausencia de estadísticas generales y sectoriales oficiales es una carencia que impide la aplicación de la variable productividad en diversos análisis como es el caso de salario mínimo.
- 3- Limitaciones legales: en el caso específico del salario mínimo, la Ley es explícita en cuanto a las variables que se consideran para la determinación del salario mínimo. De requerirse su incorporación se debe modificar la ley (refiérase al Artículo 177 del Código de Trabajo).

2. Cómo se miden mejor los movimientos de precios en la economía y su impacto en la población, las empresas y la competitividad de la economía, ¿a través del índice de inflación o a través de la canasta básica?

El precio medido a través de la inflación permite analizar el crecimiento acelerado de la cantidad de dinero que circula en la economía, por encima de la expansión de la producción real, es decir, cuando existe más dinero disponible para comprar una misma canasta de bienes, o también cuando se dispone de una cantidad fija de dinero que solo alcanza para comprar una menor cantidad de bienes, bajo el supuesto de que se tiene que gastar todo¹⁴. Es por ello importante observar esta variable y cómo se comporta con la determinación de los salarios mínimos, haciendo la salvedad que existe otros factores (como el precio del petróleo, materias primas, etc.)- además del salario mínimo- que afectan esta variable (precio de bienes y servicios).

La inflación generalmente es medida a través del “Índice de Precios al Consumidor” (IPC), el cual refleja la variación período a período del precio corriente de una canasta fija de bienes. Sin embargo, hay quienes consideran que debe tomarse en cuenta la canasta básica para la determinación del salario mínimo y no solo el IPC.

Con la finalidad de determinar la mejor variable para medir el impacto de los precios en la economía en general, se ahondará en los conceptos de Índice de Precios al Consumidor (IPC) y de la Canasta Básica.

Índice de Precios

EL IPC (base 2013 =100), es un indicador que mide mensualmente la evolución de los precios de una canasta de artículos y servicios, la cual es adquirida por los hogares de las principales áreas urbanas dentro del país. Tiene como finalidad reflejar los cambios de los precios de los bienes y servicios al consumidor. El IPC utiliza los mismos criterios de valoración de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (EIGH) 2007/08, dado que se considera el criterio de lo adquirido, con excepción de los servicios vinculados a la vivienda como lo es electricidad, agua, teléfono, donde el criterio corresponde al consumo pagado.

Con respecto al precio, se considera el de contado, es decir, lo pagado efectivamente, incluyendo los impuestos indirectos, excluyendo los intereses por las compras al crédito. No son imputables al consumo una serie de desembolsos que realiza el hogar como son: multas, impuesto de inmueble; sanciones; ampliación de la vivienda propia; ayudas; regalos; indemnizaciones en dinero a otras personas no integrantes del hogar. Como criterios complementarios, se toma en cuenta que los artículos seleccionados fueran de consumo habitual, no presenten dificultad al momento de la recolección y que se mantengan de manera permanente en los establecimientos investigados.

¹⁴ Competitividad al Día N°143 Dinámica de Precios en Panamá.

El IPC es de amplia aplicación pues conjuga los precios en distintas categorías, no solo alimentos, que permiten analizar la evolución real de la inflación. Los rubros que analiza son:

Tabla 2. Rubros que analiza el IPC

Alimentos y Bebidas no Alcohólicas	Bebidas Alcohólicas y Tabaco	Prendas de Vestir y Calzado	Vivienda, Agua, Electricidad y Gas	Muebles, Artículos para el Hogar y para la Conservación Ordinaria del Hogar	Salud
Transporte	Comunicaciones	Recreación y Cultura	Educación	Restaurantes y Hoteles	Bienes y Servicios Diversos

La ponderación de los bienes y servicios es el peso o importancia que tiene el gasto de cada uno de ellos en el presupuesto del hogar. Allí la ponderación de cada artículo o servicio determina el efecto que tiene la variación de su precio en el índice. A continuación, la importancia relativa por área:

Tabla 3. Importancia Relativa del Índice de Precios al Consumidor Nacional

Grupo	Importancia Relativa
Alimentos y Bebidas no alcohólicas	22.4
Bebidas alcohólicas y tabaco	0.7
Prenda de vestir y calzado	7.7
Vivienda, agua, electricidad y gas	8.5
Muebles, artículos para el hogar	7.8
Salud	3.4
Transporte	16.8
Comunicaciones	4.3
Recreación y cultura	9.7
Educación	2.4
Restaurantes y Hoteles	6.7
Bienes y servicios Diversos	9.6
Total	100.0

Fuente: Metodología IPC. EIGH 2007/2008

Canasta Básica de Alimentos (CBA)

En cuanto a la Canasta Básica de Alimentos, la misma es un indicador socio-económico relevante que nos permite conocer lo que consumen las familias y cuánto les cuesta, diferenciar sus preferencias y evolución con el paso del tiempo, así como mostrar diferencias o condiciones opuestas entre estos hábitos y los que la comunidad internacional ha determinado como necesarios para satisfacer los requerimientos energéticos mínimos de una persona promedio saludable.¹⁵

¹⁵ Ministerio de Economía y Finanzas. Metodología de las nuevas canastas básicas familiares de alimentos. Panamá. 2015.

Conformada por 10 grupos de alimentos, considera que un hogar promedio está constituido por 3.48 miembros (el hogar representa al grupo de personas que viven bajo un mismo techo, que comparten los gastos y los alimentos, y comen de la misma olla).

Este indicador se ha mantenido estable durante los últimos años debido a la aplicación del Decreto Ejecutivo No. 165 de 1 de julio 2014 que implementa controles de precios de emergencia en Panamá, el cual puso precios máximos a productos de venta al por menor (22 productos) en todo el territorio nacional. Dicho decreto se ha prorrogado desde el 2014 hasta junio 2019, en julio del mismo año entró en vigencia el Decreto Ejecutivo N°97 que regula la medida de control de precios y elimina de esta lista a 8 productos. La normativa ha logrado frenar el alza de precios de los alimentos controlados, moderando, asimismo, el incremento del costo de la canasta básica familiar de alimentos. Aunado a lo anterior, el efecto de la falta de demanda agregada, también incide en la disminución en el costo de la canasta básica de alimentos.

En conclusión, la regulación que aplica a la CBA distorsiona los resultados reales de la canasta básica, y se pierde la evolución real de la inflación, razón por la que se considera el Índice de Precios al Consumidor (IPC) como el mejor indicador disponible.

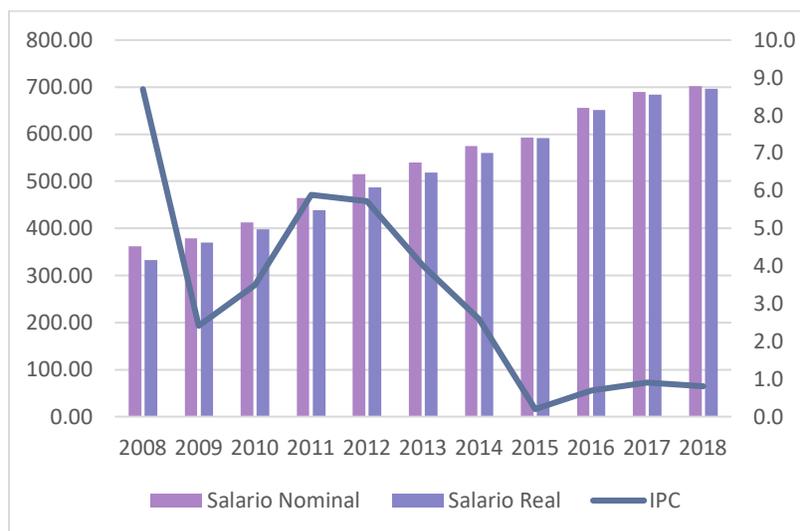
IPC y Salario Mínimo

En el mercado laboral, el precio como mecanismo regulador estará dado por los salarios reales de la economía, que representan la remuneración que recibe el trabajador descontado por los niveles de precios. Esto es así, debido a que los salarios nominales o cantidad de dinero que reciben los trabajadores, por sí solos no serán un estímulo o desincentivo a la oferta y demanda en el mediano y largo plazo, por la sencilla razón que el individuo trabajador evaluará si se ha incrementado o disminuido su poder adquisitivo para responder positiva o negativamente ante el desequilibrio de mercado, en tanto que el contratante verifica sus ingresos por ventas y sus gastos por remuneraciones a los trabajadores. Así, por ejemplo, si los salarios nominales se incrementan en igual proporción que los precios, los distintos agentes del mercado estarán indiferentes debido a que el poder adquisitivo del trabajador no habrá sufrido variación alguna, en tanto que los ingresos y egresos de las empresas estarán compensados por las variaciones proporcionales. De esta manera, no habrá incentivos de las empresas para contratar más mano de obra o generar nuevas plazas de empleo, más a allá de la que está en el mercado.

Los incrementos en el IPC responden al aumento del costo de la vida que puede disminuir el poder adquisitivo de los trabajadores. Además, en donde existe rigidez para la reducción en los salarios reales, se dificultará la absorción de mano de obra y por consecuente el aumento del desempleo que puede ser el resultado ante la imposibilidad de ajustes automáticos del mercado.

En el Gráfico 12 se muestra la evolución de los salarios nominales y reales y los incrementos en los niveles de precios (IPC) para el período 2008-2018.

Gráfica 12. Salarios Nominales y Reales en B/. e IPC. Años 2008-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

Para los años del 2008 al 2013, las variaciones en el IPC influyeron en el incremento de los salarios reales, llevándolos a incrementarse a un ritmo menor que los salarios nominales, que estuvieron incentivados por el crecimiento del PIB en el período señalado. Esta situación, permitió que el ritmo en la generación de nuevos empleos superara el incremento en la población económicamente activa (PEA), permitiendo que el desempleo disminuyera de 5.6% a un 4%. Sin embargo, para el mismo período, el rápido crecimiento del PIB también generó presiones sociales para incrementar los salarios mediante negociaciones lideradas por asociaciones de trabajadores y convenciones colectivas, las cuales no necesariamente se ajustaban al contexto económico. Ello incidió en los costos de producción, el encarecimiento de la mano de obra e impactando en los niveles de precios que afectan el mercado.

De esta forma, el mecanismo de ajuste de los desequilibrios de mercado fue presionado al alza sin una contrapartida en ganancias de productividad (mediante capacitaciones, adquisición y aplicación de nuevas tecnologías de producción) y muy poca movilidad laboral en los segmentos menos calificados de la fuerza laboral, dejándolos en situación de vulnerabilidad para los períodos siguientes, dando como resultados que para el periodo 2013-2018 se aumentara el desempleo a 6%, el crecimiento de la informalidad y la contracción de la generación de empleo, aunado a un aumento del salario mínimo y en los salarios del sector construcción, en un momento de desaceleración económica. Por tal motivo, es recomendable que los ajustes salariales sean principalmente orientados por los mecanismos automáticos del mercado de trabajo y no por presiones externas que pueden afectar negativamente en el futuro próximo a los menos aventajados.

3. ¿Cómo se podría medir la Canasta Básica Ampliada? ¿Por qué hacerlo?

En Panamá se cuenta con la medición de la Canasta Básica de Alimentos, pero no se cuenta con una Canasta Básica Ampliada, razón por la que muchos sectores sugieren el calcular dicha canasta ampliada con un referente de costo de la vida, tal es el caso –por citar algunos- del Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO) quien expresaron en un diario nacional “que aspiran que en esta ocasión se cuente con el indicador oficial donde se establezca el costo real de vida para una familia promedio (Canasta Básica Ampliada) en Panamá”¹⁶; así también la Confederación Nacional de Unidad Sindical (CONUSI) que aseguró “la canasta básica ampliada supera los 1,400 balboas... esa debería ser una base para determinar el salario mínimo”¹⁷.

De acuerdo a una información de un medio de comunicación al 15 de octubre del 2019, en la reunión sostenida con CONUSI y el presidente de la República, Laurentino Cortizo, este sindicato (respaldado por estudios de sus economistas) estima que el costo de vida de una familia es de “B/. 1,040.00, por lo que el salario mínimo debe alcanzar para cubrir esas necesidades”¹⁸.

De acuerdo con los expertos consultados, existen otros estudios que calculan la canasta básica ampliada entre B/. 1,200 y B/. 1,300. Pero más allá del cálculo en sí, sugieren que la Canasta Básica Ampliada, sea considerada como una referencia y no como una variable que directamente incida en la determinación del salario mínimo, ya que está sustentada en los precios los cuales están relacionados a las fallas del mercado.

En aras de buscar ese monto de referencia, se investigaron diversas metodologías aplicadas y se han tomado las de Guatemala y la de Argentina y se las relacionó con la importancia relativa de los rubros del Índice de Precios al Consumidor y el costo de la Canasta Básica de Alimentos promedio al año 2018, tomando en cuenta que el cálculo tiene las siguientes limitaciones:

- está basado en precios de un mercado que es poco competitivo
- está basado en precios locales y no en precios de mercado (mercado internacional) o sea a precios distorsionados por los intermediarios
- utiliza la importancia relativa que se basa en la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2007-2008 pues aún no se publican los resultados de la encuesta realizada en el 2017-2018.

Guatemala

De la investigación realizada, Guatemala presenta uno de las metodologías de cálculo de canasta básica ampliada más completo. Según el Instituto Nacional de Estadística de Guatemala¹⁹, la Canasta Básica Ampliada “se define como el conjunto de bienes y servicios que satisfacen las necesidades ampliadas de los miembros de un hogar y conforme los datos declarados por los

¹⁶ Panamá América. 5 de agosto 2019. CONATO: salario mínimo debe ser equivalente al costo actual de la vida en Panamá.

¹⁷ TVN Noticias. 13 de septiembre 2019. CONUSI pide aumentar salario mínimo en Panamá.

¹⁸ Telemetro. 15 de octubre 2019. CONUSI estima que el costo de la vida en Panamá es de B/.1040.00.

¹⁹ Canasta Básica Alimentaria (CBA) y Canasta Ampliada (CA) mayo 2018.

hogares, incluye alimentación, vestuario, vivienda, mobiliario, salud, comunicaciones, transporte, recreación, cultura, educación, restaurantes, hoteles, bienes y servicios diversos”.

El cálculo de la Canasta Ampliada de Guatemala se obtiene por medio de un cociente, específicamente se divide el costo total mensual de la CBA por el porcentaje que representa el gasto en alimentos (43.31%, para el caso) con relación al gasto total en bienes y servicios, de acuerdo a los resultados de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014 (ENCOVI).

$$CCA = \frac{CT\ CBA}{43.31} * 100$$

Donde:

CCA = Costo de la Canasta Ampliada
CT CBA = Costo total mensual de la CBA

Al aplicar la metodología utilizada por Guatemala, se podría utilizar como referencia la importancia relativa de cualquier bien o grupo componente del índice de precio al consumidor (IPC)²⁰. Dicha importancia relativa es el gasto de ese bien o grupo expresado como porcentaje respecto al gasto de todos los bienes y servicios de la canasta de consumo. Relacionando dicha información con el costo de la canasta básica de alimentos promedio de 2018, resultaría la estimación presentada en la Tabla 4.

Tabla 4. Estimación de la Canasta Básica Ampliada para Panamá (aplicando la metodología INEG-Guatemala)

Grupo	Importancia Relativa	Costo Estimado
Alimentos y Bebidas no alcohólicas	22.4	304.09
Bebidas alcohólicas y tabaco	0.7	9.50
Prenda de vestir y calzado	7.7	104.53
Vivienda, agua, electricidad y gas	8.5	115.39
Muebles, artículos para el hogar	7.8	105.89
Salud	3.4	46.16
Transporte	16.8	228.07
Comunicaciones	4.3	58.37
Recreación y cultura	9.7	131.68
Educación	2.4	32.58
Restaurantes y Hoteles	6.7	90.96
Bienes y servicios Diversos	9.6	130.32
Total	100.0	1,357.54

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC y el MEF.

Nota: al renglón de bienes y servicios diversos se le hizo un ajuste para lograr el 100%.

²⁰ Metodología IPC (base 2013=100).

Al aplicar la fórmula,

$$CCA = (304.09/22.4) * 100 = 1,357.54$$

donde, 304.09 es la canasta básica de alimentos promedio de 2018 y el 22.4% es la importancia relativa de Alimentos y bebidas no alcohólicas del IPC, se tiene como resultado una Canasta Básica Ampliada de B/. **1,357.54 dólares mensuales por familia.**

Argentina

En el caso de Argentina, utilizan el concepto de Canasta Básica Total (CBT)²¹, para efecto de la medición de la pobreza, donde se toma la Canasta Básica de Alimentos (CBA) y se amplía con la inclusión de bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, salud, etcétera). Para determinar la Canasta Básica Total, se consideran los bienes y servicios no alimentarios. Se amplía la CBA utilizando el "Coeficiente de Engel" (CdE), definido como la relación entre los gastos alimentarios y los gastos totales observados en la población de referencia.

$$\text{Coeficiente de Engel} = \text{Gasto Alimentario} / \text{Gasto Total}$$

En cada período, el CdE se actualiza por el cambio en el precio relativo de los alimentos respecto de los demás bienes y servicios. De esta forma se actualizan los montos de gasto alimentario y total del período base, considerando la misma relación de cantidades de consumo. Para esto se toman los precios relevados por el Índice de Precios al Consumidor, tomando en cuenta la estructura de gastos específica de la población de referencia. Para expandir el valor de la CBA, se multiplica su valor por la inversa del coeficiente de Engel (ICE):

$$CBT = CBA * ICE$$

Aplicando la fórmula, en el caso de Panamá, tendríamos:

$$CBT = 304.09 * (100/22.4) = 1,357.54$$

donde, 304.09 es la canasta básica de alimentos promedio de 2018 y el 22.4% es la importancia relativa de Alimentos y bebidas no alcohólicas del IPC. La estimación realizada dio como resultado una Canasta Básica Total de B/. **1,357.54 dólares mensuales por familia.**

Al igual que en el caso de la fórmula CBA del INEG de Guatemala y la fórmula del CBT de Argentina, los resultados para Panamá son similares en ambos casos, al arrojar B/. **1,357.54 mensuales.**

Para ambos casos tanto con la metodología de Guatemala como con la metodología de Argentina, es importante aclarar, que esta solo serviría de base como una estimación del costo de la vida de una familia, ya que la referencia del IPC se basa de la última Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2007-2008, de ahí la importancia de contar con estadísticas oficiales oportunas para la toma de decisiones.

²¹ Instituto Nacional de Estadística y Censos. Argentina. La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina.2016

Con el fin de estimar la capacidad de cubrir el costo de vida del segmento de la población que recibe salario mínimo, hemos asumido que una familia está conformada por 3.48 miembros (metodología de la Canasta Básica Familiar) y de ellos, 2 son adultos, que trabajan y devengan salario mínimo. Basándonos en la referencia citada por Conusi y nuestros cálculos de Canasta Básica Ampliada, las familias necesitarían para cubrir sus necesidades entre B/. 1,040.00 y B/.1,357.54 al mes (rango).

Una familia que recibe dos salarios mínimo de B/.592.80 estaría dentro del rango en que cubre sus necesidades, pues tendrían ingresos netos (excluyendo deducciones de Seguro Social y Seguro Educativo) de B/.1,055.18 ²². En el caso de las familias que devengan salarios mensuales de B/457.60 contarían con ingresos netos de B/.814.53²³; quedando por debajo del rango de referencia. Sin embargo, se debe considerar que en este segmento se ubican empleados del sector comercio que con frecuencia reciben ingresos adicionales por comisiones y esto les permitiría obtener mayores recursos para suplir sus necesidades.

Es importante aclarar, que la estimación del costo de vida a través de la Canasta Básica Ampliada es solo una base de referencia, ya que la metodología utilizada tiene limitantes como se explicó anteriormente. En adición, se consideran como gastos mensuales algunos rubros que no son recurrentes, ni de aplicación a toda la población y otros que son opcionales como es el caso de: gasto en muebles, bebidas alcohólicas y tabaco, hoteles y restaurantes cuyo monto alcanza los B/.205.85.

En adición, expertos en la materia consultados, indicaron que el mercado panameño no es competitivo por lo cual el tema de precios no se debería tomar como una variable precisa ni mucho menos pensar que la metodología de otros países con estructura de precios distintos al nuestro, sería fácilmente aplicable. Razón por la que consideran importante que esta referencia de canasta básica ampliada se tome como base para la discusión nacional de una metodología que permita medir el costo de la vida en Panamá.

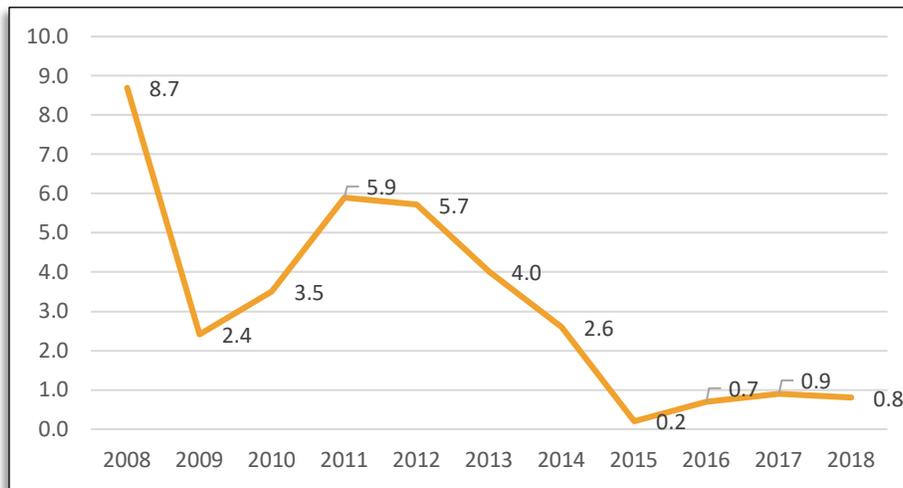
²² Salario mensual, Industria, Gran empresa, Región 1, a razón de 8 horas diarias, 26 días laborables por mes. Multiplicado por dos personas adultas que trabajan, menos el 11% de deducciones (CSS 9.75% y SE 1.25%).

²³ Salario mensual, Comercio, Pequeña empresa, Región 1, a razón de 8 horas diarias, 26 días laborables por mes. Multiplicado por dos personas adultas que trabajan, menos el 11% de deducciones (CSS 9.75% y SE 1.25%).

4. ¿Qué impacto tiene sobre la inflación y sobre la canasta básica el traslado de costos a precios?

Según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República y del Ministerio de Economía y Finanzas, el Índice de Precios al Consumidor registró una variación anual de 0.8% el año pasado, mientras que el costo promedio de la canasta básica de alimentos, se había reducido -0.2% respecto al año 2017, alcanzando los B/. 304.09. (Ver gráficos 13 y 14)

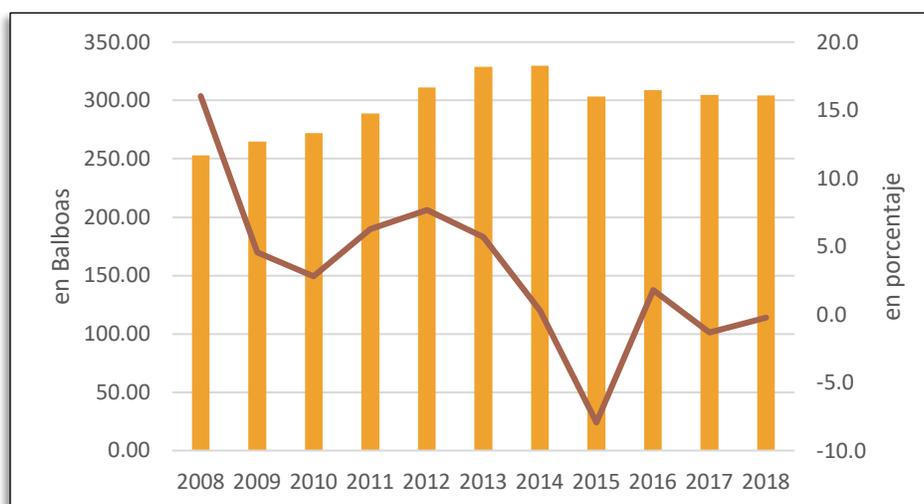
Gráfica 13. Evolución de la Tasa de Inflación. Años 2008-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

Esta dinámica inflacionaria, se debe a la fuerte entrada de divisas (crecimiento de las exportaciones de servicios, inversión extranjera directa (IED), inversión local) que han aportado a la actividad económica (en promedio un crecimiento de 6.3%), a la importación de bienes o insumos para la producción (petróleo principalmente), consumo moderado, aumento de la masa salarial, escasez global de productos alimenticios, adversidades climáticas (veranos más intensos e inviernos irregulares) y la persistencia al alza de los precios internacionales de materias primas y petróleo, explican la evolución que ha tenido los precios en la economía panameña. Sin embargo, no han sido afectados más (en mayor medida) por la medida de control de precios implementadas y la desaceleración económica.

En cuanto al costo de la CBA, después de tener una tendencia alcista en el periodo 2008-2014, los costos de los alimentos controlados han bajado a partir del 2014 por la medida de control de precio implementada por el gobierno de turno en su momento. En el costo también tiene incidencia la reducción de la demanda agregada o consumo.

Gráfica 14. Costo y Variación de la Canasta Básica de Alimentos. Años 2008-2018

Fuente: Elaboración propia con datos del MEF.

Nota: Costo de Canasta Básica de Alimentos, metodología 2015, basado en nueva conformación a partir del 2015.

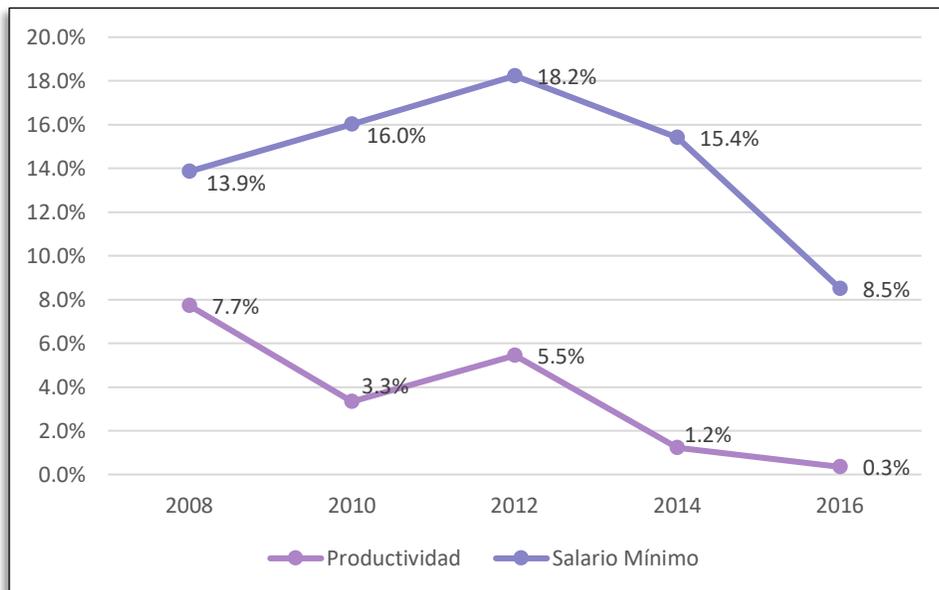
En el caso de los alimentos, los distintos movimientos de los costos de la CBA se deben principalmente al desequilibrio del mercado de productos alimenticios. Por ejemplo, se ha reducido la producción de bienes de consumo y se ha disminuido la superficie sembrada, pudiendo atribuirse, por el lado de la oferta, al incremento en los precios de los insumos de producción y derivados del petróleo (semillas, fertilizantes, herbicidas, plaguicidas, combustibles), las secuelas de estaciones secas muy severas y prolongadas y la incertidumbre en los productores que les crea aversión al riesgo de invertir, aunado a las importaciones que se han dado en paralelo en momento de cosecha que distorsionan el mercado. Por el otro lado, la demanda, a un mayor nivel de consumo sustentado por los incrementos salariales (salario mínimo más alto, aumento a servidores públicos, presión del mercado, flujo de inversiones con creación de empleos) que se debe traducir en un aumento del poder adquisitivo de la población de la clase media y baja, siendo los principales consumidores de productos alimenticios de primera necesidad. Aunado a esto, el fácil acceso a financiamiento para consumo (tarjetas de crédito, préstamos personales, etc.) y las perspectivas futuras favorables incentivan a los agentes del mercado a endeudarse, originando una expansión en la demanda agregada, que al no ser compensada con una mayor oferta (mayor producción), desencadena aumentos en el nivel de precio de los bienes.

Finalmente, los aumentos en los salarios podrían junto a otras variables incidir en los precios. Sin embargo, el impacto del aumento del salario mínimo será más o menos significativo dependiendo de la importancia del trabajador con salario mínimo en una determinada línea de producción, aunado a la elasticidad del bien que se produzca. Es decir, entre más inelástica sea la demanda del producto y la importancia del trabajador sea mayor, los aumentos de los salarios afectaran más a los precios. Los expertos consultados, consideran que más que un efecto directo del incremento de los salarios mínimos en los precios, lo que existe es la incidencia de la especulación que podría estar ocasionando un traslado de costos a precios y aumentado con ello los precios en el mercado.

5. ¿Hace sentido promover aumentos salariales por encima de la productividad si éstos luego se convierten en aumentos de precios que reducen la capacidad adquisitiva de los consumidores?

Es loable el espíritu de la Ley al considerar ajustes al salario mínimo que le permita al trabajador tener un nivel de vida decente. El aumento en el salario mínimo aumenta el poder de compra de los trabajadores (que son objeto de éste). Al contar con un mayor poder de compra, los individuos consumen más, lo que produce un aumento en la demanda por bienes y servicios, y si no hay ganancias de productividad (aumento en la oferta), el mercado se ajustará por medio de aumento de precios.

Gráfica 15. Relación del Incremento del Salario Mínimo con la Productividad. Años 2008-2016.

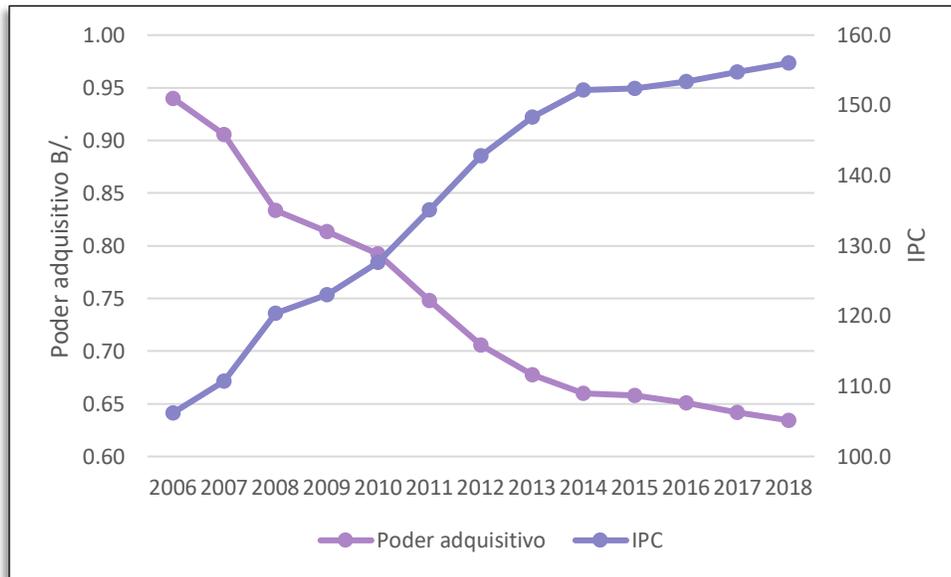


Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

Nota: Los datos de productividad son acumulados cada dos años. Al 2018 los datos no están disponibles.

Al relacionar el incremento en el salario mínimo y la productividad, se puede apreciar que ambas variables no guardan una relación directa. Mientras el crecimiento del salario mínimo ha oscilado en tasas entre un 8.5% y 18.2%, la productividad apenas lo hizo entre 0.3% al 7.7%. Esta desconexión afecta el aumento en la oferta, resultando en ajustes vía precios o lo que conocemos como inflación, incidiendo en el poder adquisitivo de toda la población, no solo de aquella que devenga salario mínimo.

Gráfica 16. Relación del Poder Adquisitivo en B/. e IPC



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

Nota: El Poder adquisitivo y el IPC son empalmados el año base 2002 y el 2013.

Tal como se aprecia en la gráfica, los incrementos en el IPC provocan una inminente disminución del poder adquisitivo de los individuos. Esto provoca un ciclo donde se encuentran los incrementos en precios y desmejora la calidad de vida de la población. Los especialistas consultados, hicieron hincapié en aclarar que los precios no solo son afectados por el encarecimiento de la mano de obra (salario mínimo), sino por otros factores como el costo de las materias primas, entre otros que inciden en el comportamiento de este y por ende están haciendo mella en el poder adquisitivo de la población.

En complemento, las teorías macroeconómicas destacan el hecho de que el pago de salarios más altos no sólo eleva los costos laborales para los empleadores, sino que también aumentan la demanda de consumo entre los trabajadores con salarios bajos y sus familias.

Además, para algunas empresas de baja productividad esta reducción del poder adquisitivo - que se traduce en reducción del consumo - le afecta en mayor escala, teniendo que reducir plazas de empleo, le genera pérdidas o incluso, quiebran.

6. ¿Hasta dónde el incremento del salario mínimo destruye empleos formales? o ¿Cómo impacta en la informalidad empresarial?

El aumento en los niveles de salario mínimo ocasiona un incremento en los costos de producción, situación que afecta a las empresas, más aún al considerar que no solo crece el monto de salarios (por el alza en salario mínimo), sino también las cuotas obrero-patronales que debe asumir la organización. En algunos casos, las empresas pueden optar por la informalidad de sus propias operaciones o de sus empleados, siendo esta última un menoscabo a la calidad de vida de esos trabajadores que laboran sin protección social y en condiciones precarias (precariedad laboral).

Ello impactaría en mayor medida a las empresas que son intensivas en mano de obra, es decir, a aquellas empresas cuya utilización de mano de obra sobrepasa la necesidad de capital. Estas empresas son por general, a las de menor tamaño (micro y pequeñas) que representan más del 92.3% de las empresas del país²⁴.

Para considerar la destrucción de empleos formales debido al incremento del salario mínimo, se han hecho una serie de análisis del comportamiento del mercado laboral a través de la ocupación, ocupación informal y la participación laboral por el incremento del salario mínimo.

En ninguno de los últimos 6 procesos de fijación de salario mínimo realizados por la Comisión de Salario Mínimo se llegó a consenso. En consecuencia, le correspondió al Ejecutivo establecer el nuevo salario mínimo de cada período el que ha sido objeto de aumentos consecutivos en el lapso 2007-2018. Dichas decisiones se podrían decir que han tenido un efecto en la generación de empleo (sin olvidar que podría afectar la ocupación otras variables). Como muestra la Gráfica 17, se desacelera el crecimiento de los ocupados, o sea crece, pero en menor escala. No destruye necesariamente empleos, pero sí dificulta la incorporación de nuevos trabajadores al mercado laboral. Especialmente a la población de jóvenes y los menos capacitados siendo los más vulnerables, con excepción del ajuste del 2017 que se vio un aumento en la generación de empleo para el 2018. Además, en la informalidad podrían estar aquellos que fueron desplazados del mercado formal al aumentar el salario mínimo.

²⁴ Centro Nacional de Competitividad. 2019. Informe Evolución y Estado de las Mipymes y el Emprendimiento.

Gráfica 17. Variación Porcentual de la Población Ocupada con Relación a los Ajustes del Salario Mínimo. Años 2007-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC y MITRADEL.

En la Gráfica 18, donde se relaciona la participación laboral con los ajustes del salario mínimo en el periodo 2007-2018, se puede observar que en la mayoría de los casos que hubo ajustes en el salario mínimo la participación laboral aumentaba en el año que entraba en vigencia el decreto, se podría decir, que al entrar en vigencia el nuevo o el aumento del salario mínimos, más personas se motivaban a participar o a intentar ingresar al mercado laboral.

Gráfica 18. Tasa de Participación Laboral con Relación a los Ajustes del Salario Mínimo. Años 2007-2018

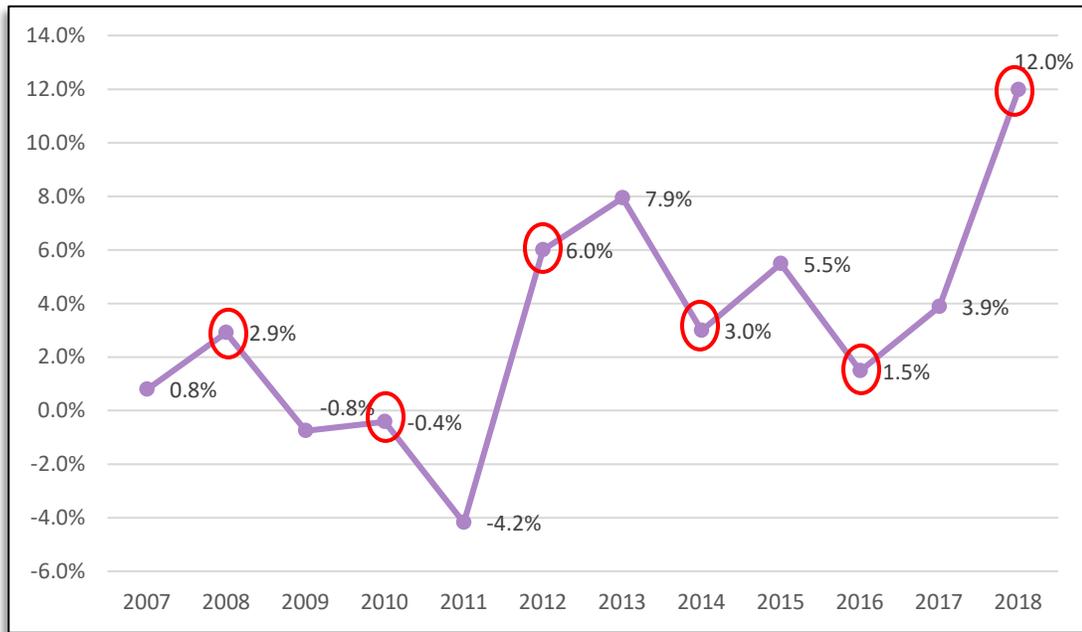


Fuente: Elaboración propia con datos del INEC y MITRADEL.

Por otro lado, expertos indican que el aumento de los salarios mínimos “son cruciales para reducir la desigualdad” (Julián, M. 2018)²⁵; lo cual es real en tiempos de fuerte crecimiento económico. No obstante, durante una recesión puede afectar al sector empresarial que no puede absorber los costos obligándolas a despedir a empleados o a contratarlos informalmente con salarios inferiores al salario mínimo y sin protección laboral. Como consecuencia, hay más personas en el sector informal y una mayor desigualdad, en lugar de lo contrario.

La Gráfica 19 muestra la variación porcentual del empleo informal y la relación de los ajustes del salario mínimo en el periodo 2007-2018, donde se puede observar que en cuatro de los seis ajustes realizados en el periodo de estudio se reflejan aumentos relevantes en el empleo informal. Además, hay que destacar que en la informalidad existen empleados recibiendo un salario, pero de manera informal. Para el año 2018 hay un 25.5% de los informales percibiendo salarios de menos de B/. 599 al mes; es decir, 173,075 informales por debajo y con salarios mínimo. El 10.6% está por encima de los B/.600 al mes; 0.7% no reportaron rango salarial y un 63.2% o 429,567 informales que no perciben salarios, ya que están en las categorías de por cuenta propia (382,071), patronos o dueños (24,311), miembros de una cooperativa de producción (195) y trabajador familiar (22,990).

Gráfica 19. Variación Porcentual de la Población Informal con Relación de los Ajustes del Salario Mínimo. Años 2007-2018



Cambios en el salario mínimo	Decreto 46	Decreto 263	Decreto 240	Decreto 182	Decreto 293	Decreto 75
------------------------------	------------	-------------	-------------	-------------	-------------	------------

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC y MITRADEL.

²⁵ Los Salarios Mínimos y la Lucha contra la Desigualdad. (<https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/los-salarios-minimos-y-la-lucha-contra-la-desigualdad/>)

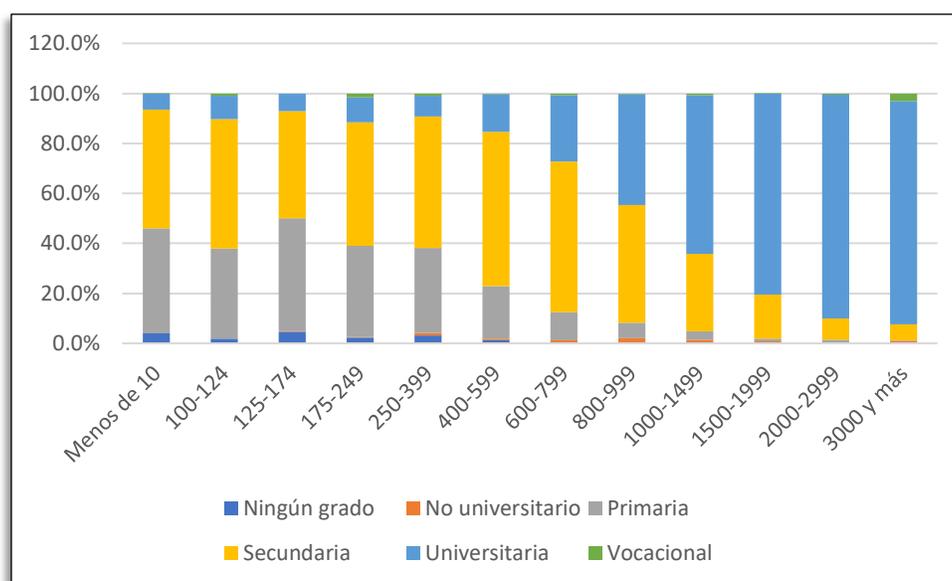
Basados en los planteamientos anteriores, se puede concluir que sí existe una relación o efectos en el mercado laboral y los aumentos del salario mínimo. Según la teoría económica neoclásica, un aumento de los salarios mínimos llevará a una reducción del empleo. Esto puede suceder por dos razones: la primera, porque el pago de los salarios mínimos puede obligar a las empresas a aumentar los precios de sus productos y servicios, suponiendo la posible reducción de la demanda por parte de los consumidores o compradores que se ven confrontados a estos precios más altos. La segunda, cuando los trabajadores que ganan salarios bajos "se encarecen" al percibir el salario mínimo, las empresas pueden optar por sustituir a algunos de ellos con más máquinas y unos pocos trabajadores calificados que las manejen (el llamado "efecto de sustitución").

De igual forma, es afectada la informalidad al reducir o sustituir a los trabajadores que ganan salarios bajos (por el encarecimiento al percibir un aumento del salario mínimo) siendo empujados a la informalidad. Además, el salario representa gran parte de los costos de producción del empleador, también es probable que se produzcan efectos en prácticas de contrataciones informales para reducir de los costos inducidos por un aumento del salario mínimo.

7. ¿Cómo la escalera social de la educación afecta los niveles de ocupación donde aplica el salario mínimo?

La escalera social hace alusión al ascenso en los niveles sociales que se logra por las oportunidades que brinda la educación a la población. Estas capacidades y conocimientos, permiten optar por mejores plazas de trabajo con mejores remuneraciones. El documento del Banco Mundial: Momento decisivo: La educación superior en América Latina y el Caribe (2017), indica que un estudiante con título de educación superior percibirá más del doble que un estudiante con un diploma de secundaria. Esta información puede contrastarse y ampliarse con la siguiente gráfica:

Gráfica 20. Nivel Educativo por Rango Salarial (en B/.)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

En la gráfica anterior, se aprecia que en los rangos de ingresos relacionados al salario mínimo (hasta los B/.599.00) los trabajadores cuentan con un menor nivel de educación. En ese rango salarial (salario mínimo) se encuentran: el 83.5% de los asalariados sin grado educación y el 69.6% de los que cuentan con algún grado de primaria.

Por su parte, al analizar a los trabajadores que ganan de B/.600.00 a más, los mismos tienen un mayor nivel de educación. Allí se encuentran un 87.9% con grado universitaria y un 77.8% que cuentan con educación superior no universitaria, lo que se traduce que a mayor nivel de instrucción tienen mayor posibilidad de obtener mejores salarios. Además destaca en el rango de ingresos de B/.3,000 y más la mayor participación de asalariados con instrucción vocacional.

En un artículo de periódico²⁶, el expresidente de la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE) y miembro de la Junta de Síndicos del Centro Nacional de Competitividad (CNC), Felipe Rodríguez, dijo “los trabajadores no deben aspirar al salario mínimo sino a sueldos superiores, lo

²⁶ Panamá América, Salario mínimo, una historia de altas y bajas. 2 de noviembre 2017.

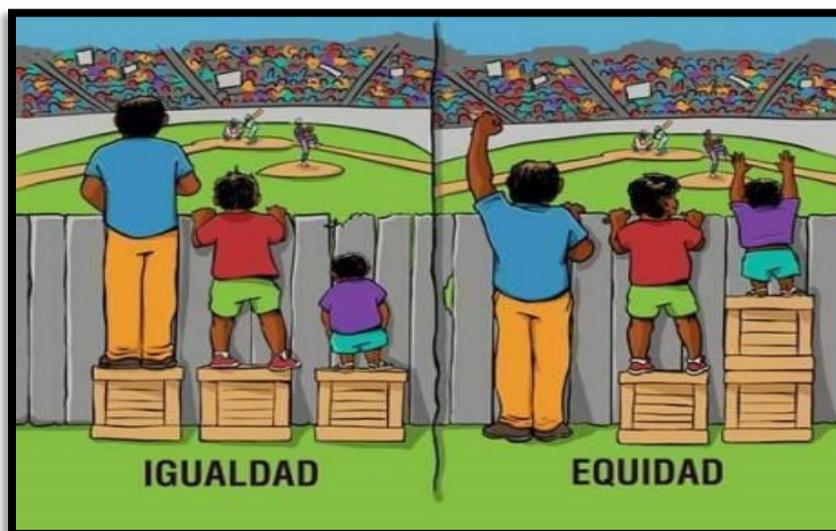
que se puede lograr mejorando el perfil de trabajador con más capacitación y entrenamiento. Nosotros los empresarios debemos hacer un esfuerzo para capacitar y dotar de herramientas modernas al trabajador, quien debe responder mejorando su perfil". Y agregó "Los trabajadores deben educarse más utilizando mejores herramientas de productividad y solicitarles a sus empresas que le brinden la oportunidad de aprender".

8. El salario mínimo, ¿contribuye a la equidad?

Equidad “es un concepto difícil, que tiene una historia de interpretaciones distintas, que varía según el país y la disciplina académica. Los economistas vinculan la equidad a cuestiones de distribución. Los abogados tienden a pensar en principios cuya intención es corregir la aplicación estricta de la ley, la cual puede llevar a un resultado final que se juzga injusto en circunstancias específicas. Los filósofos han generado el máximo progreso en el pensamiento relativo a la equidad. Ciertamente, los atributos que caracterizarían a una sociedad justa y equitativa constituyen el fundamento de la filosofía política occidental, desde La República de Platón y la Política de Aristóteles, hasta hoy” (Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial: Equidad y Desarrollo, 2006, pag.13).

Existe un denominador común entre diversas concepciones sobre la equidad y es que se relaciona con la justicia en las distintas esferas sociales (familias, comunidades, países, etc.). En términos generales la equidad se refiere a la justicia e igualdad de oportunidades para los individuos tomando en cuenta sus méritos y condiciones. Como se observa es un concepto que va más allá de la igualdad donde todos reciben el mismo trato, pues incluye aspectos o condiciones que diferencian lo que uno u otro merece o necesita.

Ilustración 2. Igualdad Vs Equidad



Fuente: autor desconocido, obtenido de la página web: www.elocuencia.org

Según la OIT, “El propósito de los salarios mínimos es proteger a los trabajadores contra el pago de salarios indebidamente bajos. Su existencia ayuda a garantizar que todas las personas participen de forma justa y equitativa en la distribución de los frutos del progreso y que se pague un salario mínimo vital a todas las personas que tengan empleo y necesiten esa clase de protección”²⁷. Esta afirmación del organismo regente de los aspectos laborales, deja establecido que el salario mínimo es una herramienta de participación justa y equitativa de la población trabajadora.

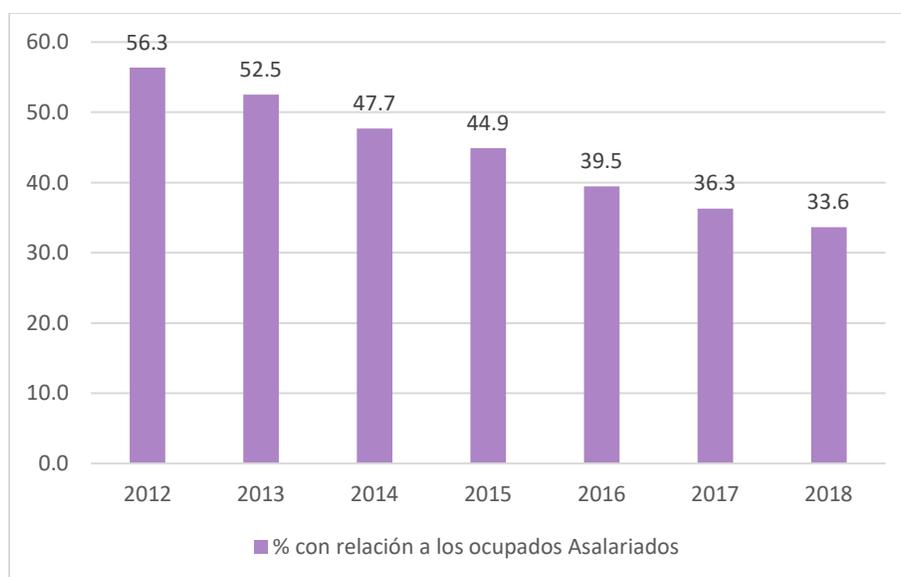
²⁷Organización Internacional de Trabajo (OIT). (https://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/definition/WCMS_535207/lang--es/index.htm)

La equidad debe abarcar más que solo ingresos, y debe llevar al mejoramiento de las condiciones de los trabajadores, a través de la capacitación, buen entorno laboral, respeto a las normas de seguridad, incentivos no monetarios, entre otros aspectos que se pueden considerar y que son más cualitativos que cuantitativos.

En Panamá, se trata de ser equitativo con la población a través del salario mínimo al desagregarlo por regiones y actividades económicas. Sin embargo, tal como lo compartieron los expertos consultados, dicha desagregación ahonda más en la desigualdad y no logra el sentido de equidad. Además, dichas desagregaciones generan más distorsiones en el mercado.

Por otro lado, en la Gráfica 21, se ve la evolución de la participación de los asalariados que perciben salarios de B/. 599 y menos mensualmente, que son impactados por algún salario mínimo. Se puede observar una disminución en la participación de los asalariados al transcurrir los años en el periodo analizado, pasando de 56.3% o 616,497 personas en el 2012 a 33.6% o 388,280 personas para el 2018. Perdiendo una importancia relativa de 22.7% en los últimos 7 años, esto nos lleva a dos posibles hipótesis. La primera, existe la posibilidad que, tras los aumentos del salario mínimo, se reduzca el empleo formal y se aumente el empleo informal, ya que a un aumento en los costos de producción por los salarios, los empleadores reduzcan personal para equilibrar los costos. La segunda, es posible que la población que estaba dentro de ese rango salarial, se ha estado capacitando y adquiriendo experiencia (aumento del capital humano) volviéndose más productivo y aumentando su valor en el mercado, por ende, dicha población ha escalado a rangos salariales más altos (movilidad vertical). Esto nos lleva a la conclusión que más que el aumento de los salarios mínimos, se debe implementar políticas publicas dirigidas a aumentar el capital humano que se traduce en aumentos de la productividad, llevándonos a mejorar la calidad de vida y el bienestar de la población (aumento de la equidad).

Gráfica 21. Porcentaje de Asalariados que perciben Salarios B/. 599 y menos con respecto a los Asalariados Totales. Años 2012-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

Consideraciones finales: algunas prácticas para la determinación del Salario Mínimo

Sobre criterios

El documento Sistema de Salarios Mínimos, publicado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el 2014, indica que para la determinación del Salario Mínimo los países pueden o no considerar un monto de aplicación general, por región geográfica, por sector de actividad, por categoría profesional y otros como sexo, trabajadores jóvenes, para aprendices - trabajadores en formación, para trabajadores migrantes y para trabajadores por discapacidad. Cada país adapta las consideraciones a su contexto nacional, *“considerando por ejemplo las brechas de productividad entre diversos sectores de actividad, las posibles diferencias en el coste de la vida entre zonas rurales y urbanas, pero también a la luz de objetivos tales como la reducción de las desigualdades en los ingresos, la lucha contra la pobreza o la preservación de una competencia leal”*²⁸.

No obstante, el documento también indica que *“pese a que un sistema basado sobre un salario mínimo único puede presentar el inconveniente de no reflejar la capacidad de pago de todos los empleadores del país, ofrece la ventaja de la simplificación que facilita el conocimiento por los empleadores y los trabajadores de la tasa de salario mínimo aplicable a una relación de empleo determinada, así como el control de la aplicación de las disposiciones pertinentes por los servicios de inspección del trabajo. Por el contrario, cuanto más complejo es un sistema de salarios mínimos y más numerosas son las tasas por sector, categoría profesional o zona geográfica que comprende, más difícil de controlar es su aplicación, en particular en los países cuya administración del trabajo dispone únicamente de medios limitados”*²⁹.

Ciertamente los señalamientos anteriores tienen ventajas no solo para facilitar el cumplimiento por parte de los empleadores, sino también para la fiscalización por parte del Estado. En el caso de Panamá, actualmente hay establecidos 181 salarios distintos para 30 actividades en 2 regiones. En los últimos tres ajustes (2013-2015 y 2017) se ha registrado una disminución de 217, a 207 y 181 respectivamente, pero es más del doble cuando se inició en 2007 con 87 salarios.

El documento citado con antelación, también presenta unos casos interesantes en cuanto a la metodología utilizada por algunos países. Uno de ellos es Costa Rica que aplica una metodología de fijación de salarios mínimos, que toma en cuenta además de la inflación, a la productividad; a fin de establecer una correspondencia entre el crecimiento de la producción y una mejor remuneración de los trabajadores.

En Perú, el salario mínimo se revista sobre la base de una fórmula que incluye, en particular, la productividad multifactorial.

²⁸ Sistema de Salarios Mínimos, OIT, 2014. Pág. 106

²⁹ Ídem.

Cabe mencionar que Perú y Costa Rica incorporan una Cláusula de Salvaguardia a fin de limitar el impacto del incremento del salario mínimo en caso de deterioro grave de la situación económica del país.

Otro caso es el de Filipinas, donde la Comisión Nacional de Salarios y Productividad decidió en el 2012 instaurar un sistema de salarios a dos niveles. El primer nivel consiste en un umbral mínimo obligatorio para proteger a los trabajadores vulnerables mediante una ordenanza de ámbito regional y el segundo nivel es incentivador, y se basa en la productividad del asalariado y los resultados de la empresa y del sector de la actividad correspondiente, y es el resultado de un acuerdo entre el empleador y sus trabajadores. Se ha creado un estímulo fiscal para alentar a los empleadores a constituir comités de productividad con dicha finalidad, y los comités regionales sobre los salarios y la productividad formulan recomendaciones para orientar a las empresas.

No obstante, hay que resaltar que la OIT sugiere que cuando se utilicen fórmulas matemáticas para ajustar periódicamente las tasas de salario mínimo, su uso debería ser objeto de consultas con los interlocutores sociales y no debería servir para sustituir el diálogo social.

Finalmente, existen criterios, recomendados por la OIT, para determinar las tasas de salarios mínimos, tomando en cuenta (1) las necesidades de los trabajadores y sus familias, y (2) los factores de orden económico. Entre ambos debe existir un equilibrio que permita la adaptación al contexto nacional, protegiendo al trabajador y permitiendo el desarrollo empresarial.

(1) Los criterios relacionados con las necesidades de los trabajadores y sus familias, deben tomar en cuenta (ya sea uno de ellos o todos): el nivel general de salarios en el país, el costo de vida, las prestaciones de seguridad social y el nivel de vida. En el siguiente cuadro se destacan algunos factores asociados a las necesidades del trabajador y su familia considerado por las legislaciones de otros países:

Tabla 5. Criterios relaciones con las Necesidades de los Trabajadores y sus Familias. Países analizados por la OIT

Países	Consideraciones
Burkina Faso, Corea, El Salvador, Japón, Panamá, Portugal, Serbia, Tanzania, Gambia, Senegal	Costo de la vida Permite garantizar cierto poder adquisitivo a los asalariados
Argelia, Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Brasil, Canadá, España, Filipinas, Indonesia, Luxemburgo, Marruecos, Nueva Zelandia	Índice de Precios al Consumo Representa el precio de una canasta de bienes y servicios que consume un hogar medio, expresado bajo la forma de un indicador.
Australia, Malta, Eslovenia, Tailandia, Azerbaiyán, algunas ciudades de Canadá toman en cuenta este elemento, Líbano, Reino Unido, Hungría y Uruguay	Tasa de Inflación La tasa de inflación corresponde a la evolución del IPC a lo largo de un período determinado de tiempo, expresado en un porcentaje
Costa Rica, El Salvador, Guatemala, India, México, Turquía, Benín, República Centroafricana, Guatemala, Kirguistán, Letonia, Nicaragua, Níger, Venezuela, Ecuador, Ucrania	Tipos de necesidades de los trabajadores El salario debe ser suficiente para cubrir las necesidades básicas de los trabajadores
Burkina Faso, Camerún, Gambia, Barbados, Canadá, Japón	Nivel General de los Salarios Toma en cuenta el nivel general de los precios para la fijación de salario mínimo
Sudáfrica, Australia, Canadá, Panamá, Tanzania, Hungría, Japón	Otros aspectos sociales

Países	Consideraciones
	Condiciones de empleo, disparidades salariales, desigualdades, integración social, característica de los trabajadores, tiempo completo, incidencia en las prestaciones de seguridad social, naturaleza del empleo y los riesgos conexos, entre otros.

Fuente: Sistema de Salarios Mínimos, OIT, 2014.

En el caso de Panamá, se menciona directamente como criterio para determinar los salarios mínimos el costo de la vida, pero sin precisar el método para cuantificarlo.

- (2) Los criterios relacionados con factores de orden económico**, considera los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y el nivel de empleo, como factores que deben tener en cuenta para determinar el nivel de los salarios mínimos. De acuerdo con la OIT hay un número considerable de legislaciones que prevén, de forma general, que se tenga en cuenta la situación económica del país para la determinación de dichos salarios, otros utilizan otras consideraciones. En el siguiente cuadro se destacan algunos factores de orden económico considerado por las legislaciones de otros países:

Tabla 6. Criterios relaciones con Factores de Orden Económicos. Países analizados por la OIT

Países	Consideraciones
Argelia, Barbados, Bosnia –Herzegovina, Burkina Faso, Canadá, Eslovaquia, Letonia, Libia, Madagascar, Nepal, Uruguay, Argentina, Benín, República Checa, Corea, Rumania, República Centroafricana, Rusia, Venezuela, Zimbabue	Situación Económica
Albania, Panamá , Portugal, Namibia, Camerún, Gambia, Iraq, Polonia, Reino Unido	Requerimientos de desarrollo económico
Colombia, España, Kenia, Mauricio, Tailandia, Costa Rica, Barbados, Bélgica, algunas ciudades de Canadá, República Checa, Perú, Gambia, Malasia	Productividad
Sudáfrica, Croacia, Hungría, Kenia, Nicaragua, Mauricio, Filipinas, Serbia, Países Bajos, Albania, Eslovenia, Indonesia, Panamá , Tanzania, Ucrania, Bulgaria, Gambia, Hungría, Nueva Zelanda, Reino Unido, Vietnam	Alto Nivel de Empleo
Canadá, Mauricio, Tailandia, Letonia, Bélgica	Competitividad Económica
Kenia, Namibia, Sudáfrica, Tanzania, Colombia, Indonesia, Japón, Nepal, Filipinas, Hungría, Barbados, Marruecos, Mauricio, Vietnam	Capacidad Financiera de las Empresas

Fuente: Sistema de Salarios Mínimos, OIT, 2014

En Panamá, el requerimiento económico radica en tomar en cuenta “la política económica y social del país y el objetivo del desarrollo nacional sostenido”. En cuanto a nivel de empleo hace referencia a la consideración de la política de empleo.

Sobre el Cálculo Matemático

De acuerdo a la Guía sobre políticas en materia de salario mínimo de la OIT, hay países que “han adoptado una fórmula matemática para el ajuste periódico de los salarios mínimos”^[1]. Esta acción podría evitar arduos procesos de negociaciones y minimizar la injerencia de otras motivaciones en la determinación de los salarios. Sin embargo, puntualiza el documento “si se utilizan fórmulas

[1] Capítulo 5, página 11

matemáticas, éstas deberían adoptarse en el marco de consultas exhaustivas con los interlocutores sociales”. La mayoría de los países que utilizan una fórmula para el cálculo del salario mínimo incluyen además del costo de la vida y la inflación a otros factores económicos, como el crecimiento de la economía o el aumento de la productividad laboral.

Conclusiones

- En los periodos analizados, el incremento del salario mínimo está por encima del crecimiento económico y de la generación de empleo. Hecho que se evidencia en el análisis general y por actividad económica, dejando constancia de la desconexión de los ajustes del salario mínimo con las variables citadas.
- La utilización de la variable productividad cuenta con limitaciones culturales, legales (en el caso específico de salario mínimo) y técnicas. Para esta última, se requiere que el Instituto de Estadística y Censo levante la información necesaria para el cálculo de la productividad nacional y sectorial.
- Es de gran importancia la consideración de la productividad pues existe un vínculo entre los empresarios y los trabajadores donde la productividad les brinda ventajas a todos, haciendo de esta relación un ganar-ganar. Se da también el desarrollo de los talentos y capacidades de los empleados, logrando mejorar su calificación y por ende abriendo la oportunidad a acceder a mayores ingresos y dejar de ubicarse en escalas salariales de mínimos.
- A nivel agregado, los salarios mínimos pueden dar lugar a que las empresas más productivas reemplacen a las menos productivas, y las empresas menos productivas que sobrevivieron es porque las obligaron a ser más eficientes y productivas. Estos mecanismos pueden aumentar la productividad general de toda la economía.
- El Control de Precio aplicado a la Canasta Básica de Alimentos (CBA) distorsiona los resultados reales de los precios de la canasta básica, y se pierde la evolución real de la inflación, razón por la que se considera el Índice de Precios al Consumidor (IPC) como el mejor indicador disponible.
- La Canasta Básica Ampliada es una base de referencia para determinar el costo de la vida pues la metodología tiene limitaciones. Además, se utilizó como punto de partida, la metodología empleada en otros países, y siempre será mejor utilizar una metodología que responda a la realidad nacional.
- Los precios utilizados están basados en un mercado poco competitivo y a precios distorsionados por los intermediarios, que no reflejan los precios reales del mercado.
- Los aumentos en los salarios inciden en los precios, así como otras variables; sin embargo, el impacto del aumento del salario mínimo será más o menos significativo dependiendo de la importancia del trabajador con salario mínimo en una determinada línea de producción, aunado a la elasticidad del bien que se produzca. Es decir, entre más inelástica sea la demanda del producto y la importancia del trabajador sea mayor, los aumentos de los salarios afectaran más a los precios. Además, hay que añadir el factor de la especulación porque esto va a incidir en los precios.
- Los incrementos en el IPC provocan una inminente disminución del poder adquisitivo de los individuos. Esto provoca un ciclo donde se encuentran los incrementos en precios y desmejora la calidad de vida de la población. Al final del día, el ajuste en salario mínimo, que favorece directamente a un 33.6% (388,280 personas) de la población asalariada,

termina afectando a toda la población, ya que el costo de la vida impacta tanto al que devenga salario mínimo como aquellos trabajadores que no.

- Al evaluar los salarios por nivel de educación, se observa que los trabajadores en el rango de ingresos relacionado al salario mínimo (hasta los B/.599.00) los trabajadores cuentan con un menor nivel de educación. Mientras los que obtienen mayores ingresos son aquellos que cuentan con mayor nivel educativo.
- En Panamá, se busca que el salario mínimo contribuya a la equidad al asignar un monto mínimo de salario por región y actividades económicas (desagregadas). Sin embargo, dicha desagregación no ayuda a mejorar la equidad.
- Es necesario precisar un método para calcular el costo de la vida para evitar las diversas interpretaciones.
- El incorporar otras variables, como la productividad, además del costo de la vida, políticas económicas y de empleo, sería un avance en materia de fijación de salario mínimo.

Bibliografía

Argentina. Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2016). La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina. Recuperado de:

https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/EPH_metodologia_22_pobreza.pdf

Carmen, P. (2015). La Era de la Productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos, BID. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/la-era-de-la-productividad-como-transformar-las-economias-desde-sus-cimientos>

CNC. 2019. Informe Evolución y Estado de las Mipymes y el Emprendimiento. Recuperado de: <https://cncpanama.org/cnc/index.php/2014-09-04-17-09-32/category/193-informes>

Ferreya, María Marta, Ciro Avitabile, Javier Botero Álvarez, Francisco Haimovich Paz y Sergio Urzúa. 2017. Momento decisivo: la educación superior en América Latina y el Caribe. Resumen. Washington, DC: Banco Mundial. Licencia: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

Recuperado:

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26489/211014ovSP.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

Guatemala. Instituto Nacional de Estadística. (2018). Canasta Básica Alimentaria (CBA) y Canasta Ampliada (CA) mayo 2018. Recuperado de:

<https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2018/06/07/20180607123802CFwB5ymljJwZvXLFSlpWgq3rbZauORZg.pdf>

Honduras. Gobierno de la República de Honduras. Dirección General de Salarios. Informe anual Mercado de Trabajo y Salario Mínimo 2018-2019. Recuperado de: <http://201.220.133.199/wp-content/uploads/2019/01/Informe-Anual-Mercado-de-Trabajo-y-Salario-Minimo-2018-2019.pdf>

Julián, M. (2018). Los Salarios Mínimos y la Lucha contra la Desigualdad. Recuperado de:

<https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/los-salarios-minimos-y-la-lucha-contra-la-desigualdad/>

Julián, M. (2016). La Productividad de las Empresas y Los Salarios de los Trabajadores. Recuperado de: <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/la-productividad-de-las-empresas-y-los-salarios-de-los-trabajadores/>

Organización Internacional del Trabajo. (1928). Convenio N°26 Sobre Métodos para la Fijación de Salario Mínimo OIT. Recuperado de:

https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C026

Organización Internacional del Trabajo. (1951). Convenio N°100 Sobre la igualdad de remuneración. Recuperado de:

https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C100

Panamá. Gobierno de la República. (2004). Reforma a la Constitución Política de la República de Panamá, Gaceta Oficial No. 25176. Recuperado de:

<https://www.cijc.org/es/NuestrasConstituciones/PANAM%C3%81-Constitucion.pdf>

Panamá. Gobierno de la República. (1970). Decreto de gabinete N°170 de 4 de junio de 1970. Recuperado de: <https://docs.panama.justia.com/federales/decretos-de-gabinete/decreto-de-gabinete-170-de-1970-jun-16-1970.pdf>

Panamá. Gobierno de la República. (1970). Decreto de Gabinete N°181 del 4 de junio de 1970. Recuperado de: <https://docs.panama.justia.com/federales/decretos-de-gabinete/decreto-de-gabinete-181-de-1970-jul-13-1970.pdf>

Panamá. Gobierno de la República. (1995). Código de Trabajo Decreto de Gabinete No. 252 De 30 de diciembre de 1971 que contiene las modificaciones de la Ley No. 44 de 12 de agosto de 1995. Recuperado de: <https://www.mitradel.gob.pa/trabajadores/codigo-detrabajo/>

Panamá América. (noviembre 2017). Salario mínimo, una historia de altas y bajas. Recuperado de: <https://www.panamaamerica.com.pa/nacion/salario-minimo-una-historia-de-altas-y-bajas-40702>

Panamá. Gobierno de la República. (1986). Por la cual se dictan disposiciones laborales para promover el empleo y la productividad y se adoptan otras normas. Recuperado de: <https://docs.panama.justia.com/federales/leyes/1-de-1986-mar-17-1986.pdf>

Panamá. Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. (2007). Decreto Ejecutivo N°46, 11 de diciembre de 2007, Por medio del cual se fijan las nuevas tasas de salario mínimo en todo el territorio nacional Recuperado de: <https://docs.panama.justia.com/federales/decretos-ejecutivos/46-de-2007-dec-12-2007.pdf>

Panamá. Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. (2009). Decreto Ejecutivo N°263, 21 de diciembre de 2009, Por medio del cual se fijan las nuevas tasas de salario mínimo en todo el territorio nacional Recuperado de: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26431_B/GacetaNo_26431b_20091221.pdf

Panamá. Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. (2011). Decreto Ejecutivo N°240, 28 de diciembre 2011. Por el cual se fijan las nuevas tasas de salario mínimo en todo el territorio nacional. Recuperado de: <http://www.momentofiscal.com/precios%20de%20transferencia/salario%20minino%20decreto%20240%2020-12-11%20salario%202012-2013.pdf>

Panamá. Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. (2013). Decreto Ejecutivo N°182, 30 de diciembre 2013. Por medio del cual se fijan las nuevas tasas de salario mínimo en todo el territorio nacional. Recuperado de: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27443_A/GacetaNo_27443a_20131230.pdf

Panamá. Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. (2015). Decreto Ejecutivo N°293, 22 de diciembre 2015. Que fija las nuevas tasas de salario mínimo en todo el territorio nacional. Recuperado de: <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27934/54016.pdf>

Panamá. Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. (2017). Decreto Ejecutivo N°75, 26 de diciembre 2017. Que fija las nuevas tasas de salario mínimo en todo el territorio nacional. Recuperado de: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28433_A/GacetaNo_28433a_20171227.pdf

Panamá. Ministerio de Economía y Finanzas. (2015). Metodología de las Nuevas Canastas Básicas Familiares de Alimentos. Recuperado de: <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2018/07/Informe-metodologico-de-las-nuevas-CBFA-2015.pdf>

Panamá américa. (agosto 2019). Conato: salario mínimo debe ser equivalente al costo actual la vida en Panamá. Recuperado de: <https://www.panamaamerica.com.pa/economia/conato-salario-minimo-debe-ser-equivalente-al-costo-actual-de-la-vida-en-panama-1140736>

Panamá. Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). Metodología IPC, base 2013=100. Recuperado de: <https://www.contraloria.gob.pa/INEC/archivos/A101METODOLOG%C3%8DA%20IPC%20base%202013=100.pdf>

Telemetro. (15 de octubre 2019). Conusi estima que el costo de la vida en Panamá es de B/.1040.00. Recuperado de: http://www.telemetro.com/nacionales/Conusi-estima-costo-Panama-B104000_0_1291371328.html

TVN Noticias. (septiembre 2019). Conusi pide aumentar salario mínimo en Panamá Recuperado de: https://www.tvn-2.com/nacionales/Conusi-pide-aumentar-salario-minimo_0_5395710454.html

Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A. (2006). Informe sobre el desarrollo mundial - Equidad y Desarrollo. ISBN 958-97746-5-2. Recuperado de: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/233841468337796448/pdf/322040SPANISH0101OFFICIALOUSE0ONLY1.pdf>

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2014) Los salarios mínimos y la productividad laboral. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/genericdocument/wcms_538793.pdf

Organización Internacional del Trabajo (OIT). Guía sobre políticas en materia de salario mínimo. Capítulo 5- Fijación y ajuste de los niveles de salario mínimo. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/genericdocument/wcms_542007.pdf