

dieciséis.

Salarios



¿Salarios constitucionales? Las reformas al artículo 123

Ricardo BECERRA*

SUMARIO: I. *Para empezar, una advertencia.* II. *Razones y objetivos de la iniciativa.* III. *Análisis general.*

I. PARA EMPEZAR, UNA ADVERTENCIA

Antes de abordar las dos reformas constitucionales que en materia salarial presentó el presidente de la República el pasado 1o. de febrero, considero imprescindible adelantar una posición de principio: el cúmulo de iniciativas puede discutirse puntualmente, una por una, en sus méritos y deficiencias, conforme a su pertinencia, su racionalidad o la falta de ellas, pero en ningún momento puede ignorarse el hecho central de que en ese conjunto de iniciativas radican cuatro que opacan a todo lo demás, por su dimensión destructiva y su carácter disruptivo. Con todas sus letras, representan un cambio de régimen sin mediaciones, un desmantelamiento de componentes clave de la democracia mexicana tal como la conocemos, y en la que todavía hoy vivimos.

Hablo, por supuesto, de la eliminación de la representación proporcional en el Congreso federal; de la elección de ministros, magistrados y jueces; de la votación de los consejeros electorales del Instituto Nacional Electoral (INE) y de la extinción de la autonomía de organismos e instituciones clave, como el INAI o el Coneval. Este es el propósito del paquete que el presidente ha enviado al Congreso de la Unión, y en él se juega el pluralismo político, el papel del Legislativo como órgano de la representación nacional, como poder aparte que modula y modera, a su vez,

417

* Presidente del Instituto de Estudios para la Transición Democrática.

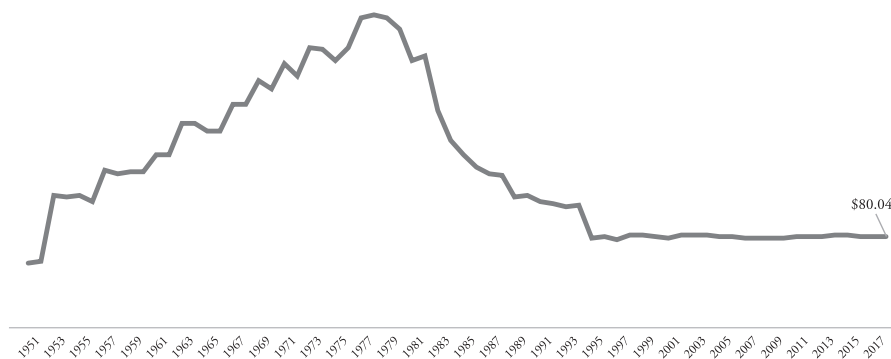
al poder presidencial, la naturaleza imparcial, objetiva y apartidista del Poder Judicial y del INE, y acaba, en fin, con las instituciones que vigilan y corrigen las decisiones ilegales, y que velan por el cumplimiento de los derechos de las y los mexicanos.

Ese es el telón de fondo real del debate de esas iniciativas, y que no podrá ser olvidado en el curso la discusión de las otras propuestas individuales. Anotada esta ancha salvedad, pasemos ahora al análisis de la Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de salarios.

II. RAZONES Y OBJETIVOS DE LA INICIATIVA

Caracteriza al documento entregado por el presidente López Obrador la brevedad y la parquedad de su argumentación, aunque sus motivaciones son difícilmente rebatibles, pues es un hecho que, durante tres décadas y media, las y los trabajadores del país han vivido en una sociedad y una economía que depende y se reproduce a costa de una depresión continua y deliberada de los salarios, al menos desde la crisis de 1982. Con la siguiente gráfica, intentamos ilustrar esa historia.

TRAYECTORIA A LARGO PLAZO DEL SALARIO MÍNIMO
REAL NACIONAL 1950-2017
(*pesos diarios*)



FUENTE: elaboración propia con datos del Conasami y del INEGI. Pesos de 2016.

Por su parte, la exposición de motivos dice:

De 1976 a 2016, el salario mínimo en México perdió más del 70% de su poder adquisitivo, con lo que dejó de ser una medida para proteger el ingreso de las personas trabajadoras, incumpliendo con el mandato del artículo 123, Apartado A fracción VI, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...

Por una decisión macroeconómica sostenida en el tiempo, los salarios mínimos y, en general, los salarios medios, fueron colocados en las escalas más bajas posibles, y ese hecho es ampliamente documentado por la academia, el periodismo y el debate público reciente (al menos desde 2014, cuando el entonces jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera, convocó a una discusión nacional sobre los salarios mínimos).¹

Apenas hace seis años (2018) los salarios mínimos rondaban los 88.3 pesos diarios, con lo cual los hogares mexicanos no eran capaces de adquirir la canasta de alimentos ni siquiera para dos personas. Por eso, la iniciativa subraya el cambio en la política salarial ocurrido en este sexenio, el hecho de que la salarial dejó de ser una política de brutal contención para pasar a ser una política de recuperación, de incrementos significativos, que han girado alrededor del 20% anual, como se muestra en el siguiente cuadro.

TRAYECTORIA DEL SALARIO MÍNIMO
(2018-2024)

<i>Año</i>	<i>Diario</i>	<i>Diferencia</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Mensual</i>
2018	De 80.04 a 88.36	8.32	10.3%	2,650.80
2019	De 88.36 a 102.68	14.32	16.2%	3,080.40
2020	De 102.68 a 123.22	20.54	20.0%	3,696.60
2021	De 123.22 a 141.70	18.48	15.0%	4,251.00
2022	De 141.70 a 172.87	31.17	22.0%	5,186.10
2023	De 172.87 a 207.44	34.57	20.0%	6,223.20
2024	De 207.44 a 248.93	41.49	20.0%	7,467.90

Inflación acumulada en todo el periodo: 24.35%.

FUENTE: elaboración propia con datos de la Conasami. <https://www.gob.mx/conasami/documentos/tabla-de-salarios-minimos-generales-y-profesionales-por-areas-geograficas>.

¹ Política de recuperación del salario mínimo en México y el Distrito Federal. Gobierno de la Ciudad de México, 2014.

De esa suerte, el primer objetivo declarado en esta iniciativa es fijar desde la Constitución una condición obligatoria: los decretos de aumento a los salarios mínimos que se emiten anualmente, en ningún caso serán determinados por debajo de la inflación. En sus términos: “La fijación anual de los salarios mínimos generales o profesionales, o la revisión de los mismos, nunca estará por debajo de la inflación observada durante el periodo de su vigencia”.

Por otro lado, la iniciativa contiene otro elemento novedoso y pertinente, aunque también escasamente argumentado. Se propone, en segundo lugar, que los salarios de amplios sectores de los trabajadores del Estado (educación, salud y seguridad) sean colocados en el mismo nivel que los salarios medios de cotización al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), nivel que actualmente corresponde a los 16 mil 152 pesos mensuales. Para sostener esta propuesta, que entraría en vigor el 1o. de enero de 2025, la exposición de motivos plantea:

Las maestras y maestros perciben aproximadamente 12,500 pesos al mes; guardias y policías del Servicio de Protección Federal alrededor de 6,800 pesos; guardias nacionales y soldados del Ejército y Fuerza Aérea alrededor de 16,000 pesos al mes; personal de enfermería del IMSS entre 5,752 y 9,645 pesos al mes; personal médico del IMSS entre 9,184 y 12,095 pesos al mes; y personal de enfermería del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) alrededor de 11,000 pesos.

Es obligado anotar la confesión oficial contenida en el decreto, a saber: que el Estado mexicano paga menos que el salario mínimo a muchos de sus trabajadores; sin embargo, la intención de ascender sueldos tan claramente deprimidos es difícilmente discutible. Si el gobierno de México proveerá servicios de calidad, será, en parte, porque sus trabajadores obtienen salarios dignos.

En la iniciativa no se prevén cálculos, presupuestos, etapas ni plazos para una recuperación salarial masiva (un millón 223 mil 387 de docentes, 249 mil 700 personal de sector salud, 13 mil 565 elementos del Servicio de Protección Federal y 265 mil 778 de Guardia Nacional y soldados del Ejército y Fuerza Aérea),² por lo que no es posible reconocer la factibilidad presupuestal de esa medida, que se supone se ejecutaría una

² Cifras oficiales disponibles hasta 2022.

sola vez. El cálculo inicial que es posible realizar por ahora arroja un total de un millón 752 mil 430 trabajadores involucrados en la propuesta de incremento.

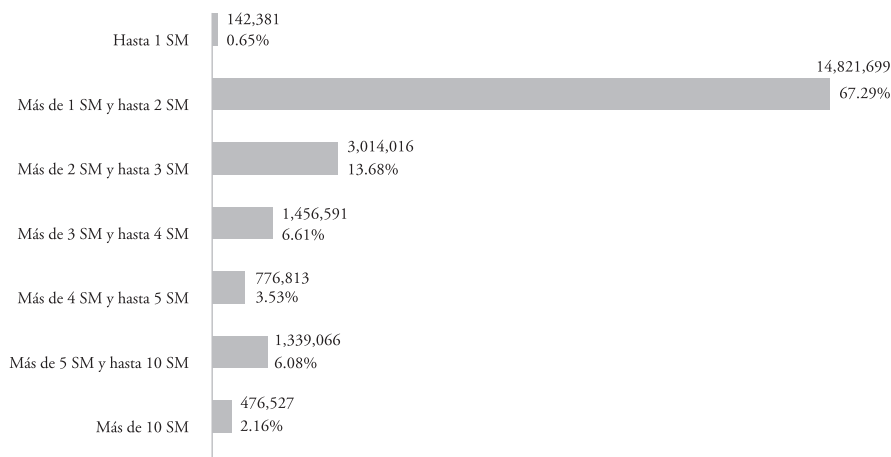
	<i>Personal docente</i>	<i>Personal del sistema de salud</i>	<i>Personal del sistema de seguridad</i>
Número total	1,223,387	249,700	279,343
Presupuesto necesario	\$19,760,146,824.00	\$4,033,154,400.00	\$4,511,948,136.00
Total mensual	\$28,305,249,360.		
Total anual	\$339,662,992,320.00		

Como se sabe, toda reforma legal y/o constitucional en México tiene la obligación de presentar el impacto que su puesta en marcha implicaría para las finanzas públicas. Como hemos anotado arriba, esta iniciativa carece de ello por completo. Un cálculo a la luz de los datos disponible muestra que el monto de esta medida en su primer año es superior a todo lo recaudado por el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) en 2023.

III. ANÁLISIS GENERAL

La importancia de la política de los salarios mínimos no puede ser disimulada, pues la mayoría de trabajadores en México ganan en el continuo que va de uno a dos salarios mínimos, de modo que la fijación de ese precio impacta masivamente a más de las dos terceras partes de los trabajadores mexicanos en el sector formal, pero también en el sector informal de la economía nacional.

TRABAJADORES ASEGURADOS EN EL IMSS POR NIVEL SALARIAL EN 2024



* Corte a enero de 2024.

Fuente: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/896336/Informe_Febrero_2024.pdf.

Es un hecho demostrado que la política reciente de ascenso de salario mínimo no sólo no generó desempleo ni cierre de empresas, inflación o informalidad, como suponían los modelos convencionales, sino que además los aumentos salariales se convirtieron en una plataforma que impulsó el consumo, y, lo más importante, contribuyó decididamente a que 5.1 millones³ de mexicanos salieran de la pobreza.⁴ En definitiva, esta parece ser una de las (muy pocas) políticas acertadas en el presente sexenio.

Ahora bien, ¿es pertinente instalar en la Constitución la obligatoriedad de que los salarios mínimos siempre se fijen por encima de la inflación? Antes de responder, es preciso señalar que la iniciativa tiene una serie de deficiencias en su redacción. Conforme a la ley, la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (Conasami) revisa los salarios a fin de año para que tengan vigencia a lo largo del año siguiente. Puede también revisarlos an-

³ Coneval, Medición multidimensional de la pobreza 2018-2022, disponible en: <https://bit.ly/3TzteGR>.

⁴ El doctor Gonzalo Hernández Licona estima que al menos una tercera parte de los mexicanos que dejaron la pobreza lo hicieron por la recuperación a sus ingresos salariales. Hernández Licona, Gonzalo, “Desarrollo social en la antesala de 2024”, en Becerra, Ricardo (coord.), *El daño está hecho. Balance y políticas para la reconstrucción*, México, Grano de Sal, 2024.

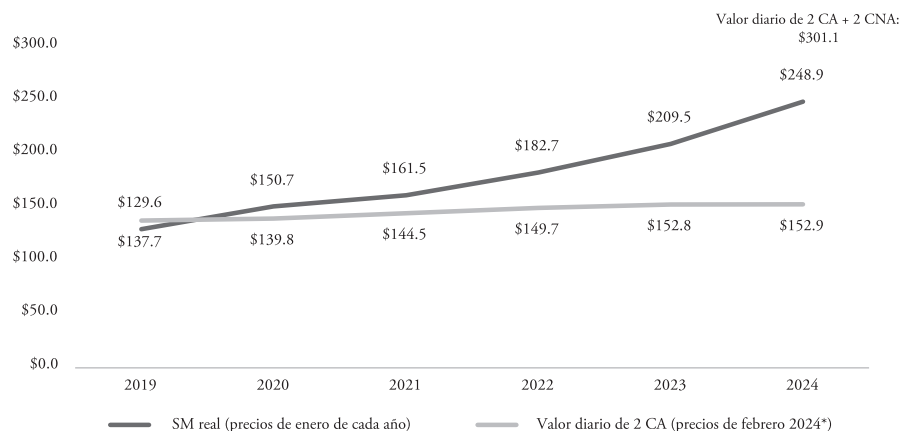
tes si lo justifican las condiciones económicas. Por lo tanto, las cifras que se establezcan registrarán en el futuro. Así, el concepto de “inflación observada durante su vigencia” es incorrecto e improcedente, porque no se puede anticipar la inflación “observada” en un tiempo futuro.⁵

La discusión de fondo, sin embargo, es otra, y tiene que ver con la concepción constitucional misma de los salarios mínimos vinculada completamente al bienestar de los trabajadores y sus familias, no a la inflación ni a ningún otro indicador macroeconómico. El objetivo cardinal de los salarios mínimos es que el trabajo legal, duro y honesto sea suficiente para proveer de los medios de existencia indispensables para quien trabaja y a un dependiente económico. Como es posible ver en la siguiente gráfica, todavía existe una brecha para alcanzar el objetivo de manutención del trabajador y un dependiente.

SALARIO DIARIO MÍNIMO REAL Y VALOR DE DOS CANASTAS ALIMENTARIAS Y NO ALIMENTARIAS DIARIAS 2019-2024*
*(Precios a pesos de febrero de 2024**)*

423

ANÁLISIS TÉCNICO DE LAS 20 INICIATIVAS DE REFORMAS...



* Precios constantes a febrero de 2024.

** Se considera el INPC de diciembre de cada año, así como el valor de las canastas alimentarias y no alimentarias urbanas de diciembre de cada año de 2019 a 2023. Para el 2024 se considera el último dato disponible, que corresponde a febrero.

FUENTE: elaboración propia con datos de la Conasami, el Inegi y el Coneval.

⁵ Giménez Cacho, Luis Emilio, “El doble rostro de la política laboral”, en Becerra, Ricardo (coord.), *cit.*

La razón de ser de los salarios mínimos está plasmada en el artículo 123, apartado A, fracción VI, segundo párrafo, que dice “Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos”.

Una forma de concebir el propósito constitucional con precisión, susceptible a ser medida, es que los sueldos mínimos sean suficientes para adquirir la canasta ampliada que elabora el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), es decir, lo suficiente para que dos personas vivan fuera de la pobreza. Si bien el hogar típico de los mexicanos en la tercera década del siglo XXI se compone de 3.4 miembros, también es cierto que nuestros hogares hoy son sostenidos por dos ingresos (bono demográfico), lo que representa una de las oportunidades estructurales más importantes para abatir la pobreza laboral y la pobreza a secas en los siguientes años.

De esa suerte, el objetivo de que los salarios no descendan por efecto de la inflación no sólo aparece como insuficiente, sino también ajeno a la realidad demográfica de nuestro tiempo.

Idealmente, los salarios mínimos se establecen tomando en cuenta las condiciones productivas, empresariales, el entorno económico, el poder de negociación, y sobre todo, el bienestar de los trabajadores del país. Pero en México el salario mínimo fue usado (abusado) durante mucho tiempo como ancla antiinflacionaria y como oferta de una mano de obra cada vez más barata disponible para inversiones nacionales y extranjeras. Esta política ha sido superada, en buena hora, pero aún hace falta caminar un trecho importante, por lo que se impone, más bien, un nuevo pacto nacional que se proponga alcanzar la meta que prefigura el Coneval durante esta generación.

La experiencia de estos años muestra que hay espacio, que es posible establecer objetivos precisos, mensurables, para el aumento de los salarios mínimos. El país pagará a sus trabajadores de la primera escala salarial lo suficiente para adquirir dos canastas alimentarias más servicios, calculadas por el Coneval al terminar el siguiente sexenio. Esto implica, a precios de hoy, alcanzar un salario de 8 mil 610 pesos mensuales en el último año del siguiente sexenio. Se trata de un esfuerzo productivo general y paulatino. Las empresas mexicanas no trabajarán sobre la base de la pobreza laboral, y por eso, a lo largo de seis años, cerrarán una brecha de 2 mil 388 pesos

por trabajador, lo cual significa un aumento de 38% real sostenido por más de un lustro.⁶

Esta trayectoria será fruto del acuerdo y la política, y debe tomar en cuenta que en ocasiones la economía y las empresas pueden admitir sin problemas aumentos sustanciales (tal como ha ocurrido en estos seis años). Pero no puede obviarse el hecho de que habrá coyunturas, situaciones, complicaciones en las que no puede ser así; por eso, siempre y en todas partes el salario mínimo no se determina desde la Constitución, sino que se decreta anualmente o tantas veces como sea necesario durante ese periodo, porque es un precio que responde a la realidad y a la coyuntura tanto como al objetivo.

En lo que toca a la iniciativa de escalar los salarios de maestros de nivel básico de tiempo completo, policías, guardias nacionales, integrantes de la fuerza armada permanente, así como médicos y enfermeros, es importante anotar que entraña un problema, pues establece como referencia un dato mal definido (el salario promedio registrado ante el IMSS), concepto que no se halla en ningún registro, sino que es el resultado de un cálculo periódico del IMSS.⁷⁸ De manera que en todo caso habría que hacer alusión al salario promedio de cotización calculado por el IMSS para determinado periodo, que debería tomar en cuenta las fechas de elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), que se somete a consideración del Congreso (en el que se incluyen las remuneraciones de los servidores públicos).

El efecto de esta adición sería que en adelante los salarios mínimos profesionales de esos servidores federales sigan el mismo curso de los salarios del sector privado. Como se dijo en páginas anteriores, no hay en la iniciativa ningún análisis que permita cuantificar el efecto presupuestario de esta medida.

Por su lado, no es clara la justificación técnica de establecer “como medida de justicia” constitucionalmente el mismo salario mínimo a profesiones tan disímbolas como las de maestro, policía, militar, médico y enfermero, que, por el contrario y en principio, deberían tener categorías

⁶ Becerra, Ricardo, “Ascenso salarial como propósito nacional (en esta generación)”, en Gómez Álvarez, David y Gómez Hermosillo, Rogelio (coords.), *¡Súbanle! Salario digno*, Debate, 2023.

⁷ Giménez Cacho, Luis Emilio, *op. cit.*

salariales diferenciadas conforme a la preparación, calificación, perfiles, niveles de riesgo y requisitos exigidos por cada oficio.

Colocar salarios en el principal ordenamiento jurídico parece que es una idea rígida que resta márgenes a las políticas económicas y salariales concretas. Por un lado, subir el salario mínimo simplemente por encima de la inflación emite una señal equívoca (basta con un punto porcentual adicional para cumplir la Constitución), y se queda corto ante la necesidad de aprovechar lo que queda del bono demográfico en los siguientes años (2030).

Por otra parte, pagar lo mismo a profesiones y oficios tan disímbolos no está justificado, especialmente en el caso de los médicos. Y aumentar la presión fiscal de un solo golpe, sin demostrar su factibilidad presupuestal, se agrega a las dificultades de gasto que ya están presentes por el incremento en las pensiones y los compromisos crecientes de la deuda adquiridos recientemente.

Como ha demostrado la experiencia de los últimos años, el ascenso de los salarios en México es un objetivo perfectamente viable, es una ruta que necesita la economía del país, pero tan importante como el objetivo son la forma y el método. Prudencia, medidas técnicamente justificadas y política bien elaborada. No es el caso de estas dos iniciativas.