



COMENTARIO

PROYECTO DE LEY QUE CREA SUBSIDIO PARA ALCANZAR UN INGRESO MÍNIMO GARANTIZADO

Comisión de Trabajo y Seguridad Social
Cámara de Diputados
Martes 19 de noviembre, 2019

1 Introducción

Al desarrollar políticas públicas es importante identificar sus objetivos a efectos de anticipar sus efectos deseados como también posibles efectos no deseados.

El Proyecto de Ley que Crea un Subsidio para Alcanzar un Ingreso Mínimo Garantizado (IMG) se enmarca dentro de la demanda ciudadana por mayores ingresos y menor desigualdad.

El IMG podría ser caracterizado como subsidio que aumenta la cobertura y el nivel de seguridad económica de los trabajadores y hogares. Se enmarca dentro del conjunto de políticas de protección social del país, anclándose en este caso al empleo asalariado y ofreciendo un subsidio para trabajadores que reciben un sueldo bruto cercano al salario mínimo legal. Excluye, por lo tanto, a trabajadores informales, trabajadores a tiempo parcial o subempleados (trabajando menos de 30 horas), trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados.

Como su diseño y entrega de beneficios está anclada al empleo asalariado formal, el IMG debe también analizarse en el contexto de la dinámica laboral (p. ej. política salarial, de salario mínimo y de empleo).

2 IMG en el marco de la política de protección social

El IMG puede interpretarse como un instrumento para garantizar y mejorar la seguridad de ingresos de los hogares. Es un intento por aumentar la cobertura y la fortaleza de un piso de protección social para personas en edad activa.

Sin embargo, su ámbito de cobertura está limitado a trabajadores asalariados del sector formal con salarios por debajo de un nivel determinado. Excluye, por lo tanto, a trabajadores informales, a trabajadores por cuenta propia y a trabajadores familiares no remunerados. No cumple con objetivos de ofrecer seguridad de ingresos a todos los hogares con mayores necesidades ni tampoco con los principios de universalidad de los pisos de protección social según la Recomendación sobre los pisos de protección social de 2012 (núm. 202) de la OIT.

Las políticas de protección social suelen también tener un objetivo redistributivo. Al aumentar los ingresos de los hogares más vulnerables el IMG contribuiría a reducir la desigualdad de ingresos. Sin embargo, al hacerlo con cargo al presupuesto de la nación este potencial redistributivo es menor al que habría si se comprometiera un esfuerzo mayor de parte de los empleadores, o, por lo menos con aporte diferencial según el tamaño de la empresa para reducir el impacto negativo sobre las pequeñas y medianas empresas.

En el marco de medidas de protección social, cabe la pregunta si dirigir el IMG a través del empleo formal es el canal más eficiente y eficaz. Una alternativa más efectiva, menos onerosa en términos de carga administrativa de organización e implementación puede ser el fortalecimiento y expansión de la cobertura del subsidio único familiar y de las asignaciones familiares.

3 Consideraciones sobre la dinámica laboral

Como política de protección social implementada a través del trabajo, el IMG no resuelve desafíos en materia de trabajo decente aun cuando puede tener efectos sobre el ingreso de algunos trabajadores y el empleo formal.

La experiencia comparada de subsidios salariales como plantea el IMG (p. ej. Bulgaria, Eslovenia, Canadá, Australia) tiende a implementarlos como subsidios al empleo para fomentar la contratación de un grupo determinado de personas (p. ej. desempleados de largo plazo, mujeres, jóvenes, personas mayores, personas con bajas cualificaciones, como complemento a la reducción de jornada en casos de empresas que atraviesan dificultades económicas para evitar despidos, etc.).

Consideraciones sobre el salario

El IMG buscaría desarrollar la protección social acelerando el aumento de la base salarial, complementando el salario mínimo. Un rápido incremento del salario mínimo podría tener un efecto adverso en el empleo en un contexto de desaceleración económica por lo que el IMG podría facilitar un aumento en el SM reduciendo la presión sobre el empleador.

Una dificultad del IMG es que se enmarca como complemento al salario mínimo aun cuando la política de salarios no está definida para los próximos años.

Al anclar el subsidio alrededor del salario mínimo, el IMG podría obstaculizar la normal realización de la negociación salarial dentro de la empresa y del salario mínimo entre los actores sociales como se estipula en el Convenio de la OIT sobre fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131) ratificado por Chile.

De acuerdo al informe financiero que acompaña al proyecto, el IMG se insertaría dentro de un proyecto de política salarial poco ambicioso (1,5% de aumento real anual, que podría estar cerca del rango esperado de aumento de la productividad promedio). En este contexto, con el IMG pareciera implicarse una mantención del ingreso mínimo que reciben los trabajadores en este tramo hasta el año 2028.

Sería importante contemplar la dinámica que produciría en los salarios de los empleos existentes y su evolución. El proyecto busca subir el piso de ingreso, pero genera incentivos distintos para el empleador de aumentar los salarios por sobre el monto elegible para el subsidio. Por otro lado, la dinámica para los nuevos empleos será crearlos con remuneraciones en los tramos de elegibilidad para el subsidio.

En tanto subsidio, el IMG no constituye una remuneración imponible por lo que no ayuda a financiar la seguridad social de estos trabajadores, redundando en presión por un mayor gasto en el futuro en forma de Aporte Previsional Solidario o Pensión Básica Solidaria. Los beneficios que recibirán los trabajadores en materia de seguros de vejez y de cesantía no reflejarán los ingresos percibidos.

Consideraciones sobre la formalización del empleo

El IMG sigue el modelo del Subsidio al Empleo Joven (EJ) y el Bono al Trabajo de la Mujer (TM). De hecho, en el proyecto se indica que los trabajadores que actualmente se beneficien de alguno de estos subsidios deberán optar por mantenerlo o sustituirlo por el IMG en el caso que éste sea más favorable.

Al ser un subsidio casi universal a un cierto tipo de trabajo formal asalariado, el IMG puede generar incentivos para la contratación formal de ciertos trabajadores. No obstante y siguiendo la Recomendación sobre la transición de la informalidad a la informalidad, 2015 (núm. 204) de la OIT, las políticas de formalización del empleo deben venir acompañadas con un paquete de medidas complementarias para que surtan efecto, prestando atención a la facilitación de procesos, el fortalecimiento de la inspección laboral, el acercamiento de las oficinas y procesos a los sectores con mayor informalidad, la complementariedad con políticas productivas y de formación y campañas específicas para las micro, pequeñas y medianas empresas, etc.

Además, el IMG en su concepción actual, puede restar atractivo al EJ y al TM, puesto que, para un empleador se reducen los incentivos para contratar a jóvenes o mujeres, reduciéndose su potencial para reducir las brechas de género y respecto de jóvenes en la inserción al mercado laboral formal.

4 Responsabilidades compartidas y Diálogo Social

Pareciera que hay espacio para que el esfuerzo que hace el gobierno en materia de gasto fiscal y el que hacen los trabajadores en forma de asumir una estabilización del ingreso en el mediano plazo sea compartido por un esfuerzo que también incluya a los empleadores en la forma de un aumento más acelerado de su contribución al aumento del salario mínimo que sirva para reducir progresivamente la desigualdad salarial.

El IMG establece como responsabilidad de los trabajadores postular al beneficio y fiscalizar su buen uso de parte de los empleadores (los empleadores son responsables de facilitar el acceso al beneficio). Valdría la pena evaluar si, en el contexto de asimetrías de poder entre el trabajador y el empleador se hará uso efectivo de esas responsabilidades y denunciar un mal uso del instrumento.

Finalmente, cualesquiera fuera el impacto de esta política – salarial, de salario mínimo, de empleo o de protección social – y sobretodo porque afecta los intereses y acciones de trabajadores, empleadores y Estado, merece ser desarrollada en el contexto de un proceso de diálogo tripartito. La OIT se mantiene con total disposición para apoyar el proceso de diálogo tripartito que merece una política de esta envergadura.

Punto de contacto para más información

Fabio Bertranou
Director
Oficina de la OIT para el Cono Sur de
América Latina
Av. Dag Hammarskjold 3177
Vitacura
Fono: +56 2 2580 5563
bertranou@ilo.org

Guillermo Montt
Especialista en Protección Social
Oficina de la OIT para el Cono Sur de
América Latina
Av. Dag Hammarskjold 3177
Vitacura
Fono: +56 2 2580 5561
montt@ilo.org