-

INFORME FINAL

-

COMISIÓN ASESORA LABORAL Y DE SALARIO MÍNIMO

JUNIO DE 2010

CONTENIDO

Reseña 4

Introducción 6

Integrantes de la Comisión 10

Resumen Ejecutivo 14

I. ANTECEDENTES 16

Objetivo del Salario Mínimo 17

Marco legal 19

Quiénes reciben y pagan el mínimo 22

Los impactos del ingreso mínimo 30

Cumplimiento del salario mínimo 36

III. LÍNEAS DE ACCIÓN PARA LA POLÍTICA DE INGRESO MÍNIMO 54

Gratificaciones 55

Consideraciones en torno a la definición del ingreso mínimo 55

Sobre el desempleo de los jóvenes 59

Otras Propuestas 61

IV OTRAS POLÍTICAS PARA MEJORAR LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS HOGARES MÁS POBRES 62

Otros Instrumentos para mejorar ingreso de hogares 63

Instrumentos para mejorar participación 67

Instrumentos para Aumentar productividad 68

Nuevos instrumentos 69

V. SUGERENCIAS PARA EL FUTURO 70

Objetivo del Salario Mínimo 71

Sobre la Comisión 73

VI. CONCLUSIONES 74

Referencias 76

Anexos 76

RESEÑA

El 28 de abril de 2010, el Gobierno, a través de los Ministerios de Hacienda y Trabajo y Previsión Social, anunció la creación de la Comisión Asesora Laboral y de Salario Mínimo con el fin de constituir una instancia amplia y representativa de diversos sectores para analizar la fijación del ingreso mínimo mensual del año 2010.

Luego de un serio, intenso y fructífero trabajo, los 12 integrantes de dicha Comisión entregaron sus conclusiones la primera semana de junio, las que se dan a conocer en el informe que presentamos a continuación.

En este contexto, este documento es un primer paso para que nuestras autoridades de gobierno, trabajadores, empleadores, el Congreso y la opinión pública en general cuenten con un análisis detallado de nuestra realidad salarial y de quienes son más vulnerables -en términos de su empleabilidad- a los reajustes del ingreso mínimo mensual.

El diagnóstico y conclusiones aquí presentadas son un llamado al seguimiento constante de la realidad laboral en Chile, considerando el contexto económico y los grupos especialmente afectados como, asimismo, la evaluación del impacto de nuestras políticas públicas orientadas al fomento del empleo. Todo esto, de tal forma de contar con un análisis detallado y oportuno para tomar una decisión informada al momento de futuros reajustes salariales.

/. INTRODUCCIÓN

Chile es un país de elevadas desigualdades, las que en una parte importante se determinan en el mercado del trabajo. Además, los ingresos de la mayoría de los hogares se definen en ese mercado por lo que sus condiciones de vida están íntimamente ligadas a su funcionamiento. Por ello es obvio que las políticas públicas no pueden perder de vista el mercado del trabajo al momento de concentrar esfuerzos para elevar el bienestar de los hogares nacionales, considerando además los bajos niveles de sindicalización y de utilización de la negociación colectiva por parte de los trabajadores y trabajadoras en el país. Una de las políticas que tiene un foco en dicho mercado es el salario mínimo. Este instrumento aspira tanto a corregir eventuales distorsiones en el mercado del trabajo como a elevar las condiciones de vida de los trabajadores menos calificados. Hay acuerdo que en el primer ámbito de aplicación del salario mínimo este no sólo no genera desempleo sino que puede aumentar el empleo y los ingresos de los trabajadores poco calificados. Ello ocurriría, por ejemplo, en presencia de poder monopsónico de los empleadores. En el segundo ámbito, una vez corregidas eventuales distorsiones, hay también acuerdo que, en diversas circunstancias,

las alzas del salario mínimo pueden generar desempleo y, por lo tanto, un resultado ambiguo sobre las condiciones de vida de los hogares, sobre todo en aquellos cuyos integrantes son más afectados en sus oportunidades de trabajo por dichas alzas. En estas circunstancias la definición de este salario supone llevar adelante un análisis cuidadoso de la realidad del empleo, de los salarios y de la economía para evitar exacerbar esa tensión. Ese análisis debería ser útil para todos los actores involucrados en la deliberación respecto de la ley que define el salario mínimo en nuestro país, entendiendo que ha sido habitual una mesa de negociación entre el gobierno, los trabajadores y el empresariado nacional. Esta Comisión sólo aspira a ser una instancia de carácter técnico y su objetivo es generar insumos para que las instancias políticas puedan tomar sus decisiones con la mayor base de información posible. Por ello, la Comisión se ha abocado a estudiar los aspectos relevantes para la toma de decisiones, elaborado un marco analítico que permita interpretar los antecedentes que de ese estudio emergen, y presentar los criterios y propuestas que les parecen más pertinentes a ser tomadas en cuentas por las instancias decidoras.

La Comisión quiere recalcar que, más allá de los argumentos teóricos, es importante reconocer que la discusión respecto del valor del salario mínimo es más bien de grados y que es una decisión que no está exenta de incertidumbre. El criterio que la Comisión ha seguido en su informe busca elevar el salario mínimo al mayor nivel posible que sea compatible con mantener y, más todavía, hacer crecer los niveles de empleo de los grupos menos calificados. Creemos que esta posición se acerca a la de mayor interés del país. Coincidimos con diversos expertos que consideran que una política de ingresos mínimos no se puede basar sólo en el salario mínimo. Así, este debe complementarse con otras que pueden incluir, por ejemplo, transferencias desde el estado a los ciudadanos de bajos ingresos, siempre en la perspectiva, que la sociedad debe buscar los mecanismos adecuados para que todos sus ciudadanos y ciudadanas puedan satisfacer sus necesidades básicas y por tanto estar sobre la línea de la pobreza, y que lo puedan conseguir mayoritariamente por su propio trabajo, como un elemento fundamental de su dignidad y le permita su inserción social, porque el trabajo tiene y genera valor.

Las políticas complementarias, por un lado, deben estar diseñadas de manera tal que no desincentiven el trabajo de esos mismos ciudadanos y, por otro, deben cuidar que los y las trabajadoras activas, sientan que su trabajo es la fuente más importante de su ingresos, lo que significa darle el valor social que éste debe tener.

Ahora bien, la manera en que se combinan ambas dependerá crucialmente de las condiciones del mercado laboral y las estrategias que el país se defina en estas materias. Si éstas lo permiten podrá privilegiarse el salario mínimo. En ese sentido, la Comisión no pierde de vista que no se puede abandonar la idea de que el salario mínimo debe ser un apoyo a elevar las condiciones de vida de los hogares y no sólo un instrumento que corrige potenciales fallas de mercado. Pero le parece que, en caso de que éste ponga en riesgo un nivel más elevado de empleo, es imperativo descansar en otras políticas que sería recomendable establecerlo en el corto plazo.

En este mismo sentido y dado que una parte importante de los trabajadores y trabajadoras que en la actualidad reciben el salario mínimo, están concentrados en empresas de hasta nueve trabajadores, la Comisión llama a evaluar y aplicar políticas ac-

tivas para enfrentar la baja productividad y competitividad de dichas empresas y de algunos sectores de la economía que presentan igual déficit.

Para definir la estrategia más adecuada, es indispensable un seguimiento sistemático y extensivo del mercado del trabajo y las múltiples variables que los afectan directa o indirectamente y que muchas veces están fuera de dicho mercado.

La Comisión quiere advertir que con la información actualmente disponible ese seguimiento es muy limitado y por ende cree que en el futuro la labor de una Comisión de esta naturaleza se podría ver beneficiada con una recolección enriquecida de los datos administrativos disponibles y estudios más precisos sobre los desempeños de empleo y desempleo de grupos y sectores específicos.

Precisamente, el reconocimiento de que la definición del salario mínimo requiere de dicho seguimiento y de estudios técnicos acabados que permitan ilustrar a las autoridades y a la opinión pública sobre los efectos esperados de diversos valores del salario mínimo para diferentes grupos de la población ha llevado a que muchos países recolecten información más específica sobre el funcionamiento del mercado del trabajo. Si en el futuro nuestro país siguiese estos ejemplos, una Comisión como ésta y los diversos actores que participan en la definición del salario mínimo tendrían mucho más claridad para elaborar sus recomendaciones, para negociar o para legislar dependiendo de su papel en este proceso anual.

El informe que sigue se divide en seis secciones incluyendo esta introducción. La siguiente, la número 2, presenta un diagnóstico amplio del mercado del trabajo nacional, con particular énfasis en los efectos del salario mínimo sobre el mismo, de los efectos de este sobre las condiciones de vida de los hogares nacionales y de las perspectivas económicas para el futuro inmediato. El capítulo 3 presenta líneas de acción para abordar el proceso de determinación del salario mínimo. A propósito de esa propuesta, el capítulo 4 hace una breve exposición del estado actual de las políticas sociales y sugiere, en opinión de la Comisión, aspectos que deben profundizarse. El Capítulo 5 presenta una breve descripción de los antecedentes que serían útiles para la labor de una Comisión futura. Finalmente, la última sección concluye.

INTEGRANTES DE LA COMISIÓN

Harald Beyer

Presidente de la Comisión

Master of Arts y Doctor en Economía, Universidad de California Los Ángeles (UCLA). Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Investigador y Coordinador Académico del Centro de Estudios Públicos. Ha sido miembro del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, Consejo Asesor Presidencial de Educación y Consejo Asesor Presidencial de Trabajo y Equidad.
Autor de varios artículos de economía y política social en revistas especializadas nacionales y extranjeras.

Miembro del Directorio Fundación Ciencia y Evolución. Director de la Empresa Portuaria San Antonio. Columnista de El Mercurio.

Raphael Bergoeing

Raphael Bergoeing es Profesor Asociado del Departamento de Economía de la Universidad de Chile, Presidente de Metro S.A., y miembro titular del Consejo Técnico de Inversiones del Sistema Previsional. Es Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile y Doctor en Economía por la Universidad de Minnesota (EEUU).

Carlos Boada

Abogado asesor de empresas, integrante de un mismo Estudio desde el año 1984 a la fecha.

En lo gremial, asesor de la Conapyme y de la Confederación Nacional de Dueños de Camiones de Chile. En lo empresarial, Presidente de Industria Maderera Entre Ríos S.A., Director de Distribuidora Multihogar S.A., Inmobiliaria Peumayén S.A.,Inmobiliaria R.L.R. S.A., Sociedad Educacional San Joaquín Ltda., y Casa Franco Sociedad Comercial Ltda. Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, Santiago. Título de Abogado Universidad de Chile, Santiago.

Pablo Bosch

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos
Universidad Politécnica de Madrid

Gerente General de B. Bosch S.A.
Consejero Electivo de Sofofa
Ex Presidente de Asimet
Ex Presidente de la Fundación Hogar de Cristo

Premio Generación Empresarial 2007
Graduado del Programa OPM de la Harvard Business School.

Cristóbal Huneeus

Economista, fue Coordinador del Mercado Laboral del Ministerio de Hacienda bajo *Andres Velasco,* y miembro de la Comisión Asesora Presidencial para el Trabajo y Equidad de la Presidenta *Bachellet*. Es profesor adjunto del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.

Alejandra Mizala

Economista Universidad de Chile
PhD en Economía de la Universidad de California, *Berkeley*.

Actualmente es Directora del Centro de Economía Aplicada y del Magister en Gestión y Políticas Públicas del Departamento de Ingeniería Industrial de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile.

En los años 2004 y 2005 fue Presidenta de la Sociedad de Economía de Chile. Fue miembro del Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad, del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación y del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de Pensiones.

Su investigación ha estado centrada en economía de la educación y en el estudio del comportamiento de los mercados laborales

Roberto Morales

Contador Publico - Contador Auditor

Estudios de Post grado en Desarrollo Organizacional (U. de Chile) Diplomado en Politicas Sociales (U. de Chile) Estudios de especialización en relaciones economicas y derechos humanos (Amnistia Internacional) Magister(c) en Antropologia y Desarrollo (U. de Chile) Doctorante en Procesos Sociales y Politicos en Latinoamerica (U Arcis).

Ricardo Paredes

Profesor Dpto. de Ingeniería Industrial, Universidad Católica de Chile.

Profesor Asociado *Fundaçao Getulio Vargas*, Brasil y del Centro de Estudios sobre Políticas y Prácticas en Educación, Chile. Ingeniero Comercial U. de Chile, PhD economía UCLA, especialidad en Economía Laboral y Organización Industrial.

Gran Premio 150 años de la Universidad de Chile a investigadores menores de 40 años. Asesor en materias laborales del BID, Banco Mundial, OIT, y de gobiernos, incluyendo *Argentina, México, Panamá, Bolivia, y el Líbano.* Autor de más de 40 artículos en revistas indexadas, entre las que se cuentan *Journal of Development Economics, Journal of Development Studies, Economic Development and Cultural Change, Public Choice, Telecommunications Policy, Cepal Review, Journal of Educational Research.*

Autor y editor de varios libros, entre los que se cuenta *Human Resources in the Development Process, John Hopkins U. Press.*

Joseph Ramos

BS en ingeniería eléctrica y PhD en economía Columbia University.

27 años en la OIT y CEPAL asesorando gobiernos de América Latina en políticas de empleo, remuneraciones, macreconomía y desarrollo económico.

Profesor Titular de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile, Decano entre 2002-2006

Juan Carlos Scapini Sarradell

Juan Carlos Scapini Sarradell, Ingeniero Comercial y economista de la Universidad de Chile, Master en la Universidad de La Sapienza (Roma 1).

Consultor de instituciones públicas y privadas en materias relacionadas con el desarrollo productivo. Profesor de Macroeconomía y Director del Magíster en Gestión de Empresas de la Universidad Central. Ha publicado libros y artículos sobre las PYMEs, los actores del desarrollo productivo nacional y el mercado del trabajo.

Alfonso Swett

Ingeniero Comercial pontificia universidad católica. MBA and scholar of the class Duke university, USA.

Gerente General Costanera SACI. Director ejecutivo de Forus S.A. Director USEC, profesor de emprendimiento de Ingeniería Comercial de la Pontificia Universidad Católica.

Bernardita Vial

Doctorado en Economía, PUC.

Profesora y Directora de Postgrado, Instituto de Economía PUC.

Investigación en áreas de Políticas Públicas y Teoría Microeconómica.

RESUMEN EJECUTIVO

1. Chile ha adherido al Convenio 131 de la OIT y al acuerdo 134 de la misma organización que le exigen fijar salarios mínimos para sus trabajadores y trabajadoras. El convenio establece que en el proceso de determinación de esos salarios se debe considerar, entre otros aspectos, sus necesidades y las de sus familias, habida cuenta del nivel general de salarios en el país, del costo de vida, de las prestaciones de seguridad social y del nivel de vida relativo de otros grupos sociales y, adicionalmente, los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo.

2. En condiciones de mercados laborales imperfectos el salario mínimo puede apoyar la creación de empleos. Sin embargo, una vez que éste alcanza un nivel tal que corrige los potenciales problemas que de esos mercados se desprenden, es inevitable una tensión entre los objetivos de elevar las condiciones de vida de los trabajadores y las trabajadoras afectados por el salario mínimo y aumentar el empleo. Idealmente, esa disyuntiva ocurriría con un salario mínimo que al menos permitiera a una familia de 4 integrantes superar la línea de pobreza, del orden de $260.000 brutos al mes, si no hay otro integrante trabajando. La Comisión está persuadida que el ingreso mínimo actual, aunque desgraciadamente bastante por debajo de ese nivel necesario, ha alcanzado un monto donde al elevarlo más, eventualmente se podría poner en riesgo el empleo de los grupos afectados por dicho ingreso.

3. La Comisión ha querido ilustrar esta disyuntiva con los siguientes tres escenarios de reajuste del salario mínimo. Estos son tentativos en el entendido de que la Comisión no tiene evidencia específica sobre cómo afectan los salarios mínimos a la distribución general de salarios y, particularmente, a los grupos menos calificados que son más los afectados por dicho salario. Uno de los escenarios privilegia la maximización del empleo, sobre todo de los grupos más vulnerables, meta que implica un reajuste según la inflación esperada. Un segundo privilegia el objetivo de que el salario mínimo en el 2020 llegue a cubrir la línea de pobreza de un hogar de cuatro personas, lo que implicaría un reajuste real del orden de 4,3% anual, pero a costa de un menor aumento en el empleo. La tercera significa un reajuste salarial que permitiría que el empleo aumentara acorde con la meta del gobierno de 200.000 empleos al año, o sea, a un ritmo de 2,9% anual. En ese caso el reajuste del mínimo podría ser en torno a 2,6% por encima de la inflación esperada. Consideramos que estos son los órdenes de magnitud de las opciones envueltas. Cuál es la mejor alternativa es una materia opinable, sobre todo por las distintas percepciones respecto de cómo se afecta el empleo de los grupos más vulnerables en cada escenario, y depende por tanto del peso relativo que se le dé a la meta de empleo versus la meta de un ingreso mínimo «necesario». Lo que sí nos parece claro es que el salario mínimo es un instrumento imperfecto para lograr ambos objetivos de modo simultáneo. Se necesita de otros instrumentos para resolver esta disyuntiva.

4. Para escapar de esta disyuntiva se podría promover una política de transferencias de ingreso a los hogares que viven en condiciones de pobreza –en la línea de los que fortalecen el trabajo como los propuestos por el Consejo de Trabajo y Equidad–, porque si el salario mínimo es insuficiente se compensa a los hogares a través de esas transferencias. Con todo, la Comisión estima que siempre que sea posible debe privilegiarse el ingreso proveniente del trabajo por sobre las transferencias del Estado. Si no el trabajo queda desvalorizado socialmente.

5. Al momento de definir una postura para este año, los integrantes han ponderado de modo distinto ambos objetivos y no han podido acordar una única propuesta. Frente a esta situación la Comisión ha decidido exponer los criterios y los supuestos que tuvo a la vista para definir sus propuestas. Todos los miembros de la Comisión estiman que para abordar el reajuste en el salario mínimo deben considerarse la inflación, la productividad, el empleo y la pobreza. Sopesando la información recogida, un grupo, que reúne a un número mayor de integrantes, considera que en el escenario económico actual hay que maximizar el empleo y no poner en riesgo el empleo de los más vulnerables y propone un reajuste del salario mínimo en línea con la inflación. Otro grupo considera que hay espacio para un reajuste mayor en el actual escenario económico. Son partidarios que ese reajuste se defina en los procesos de negociación entre las autoridades de gobierno, trabajadores, empleadores y el Congreso, a partir de considerar de los criterios de inflación esperada, productividad o algún indicador similar y un ajuste que permita acercar el ingreso mínimo a la línea de pobreza de un hogar de cuatro personas en un tiempo prudente, esto mientras no existan otros instrumentos complementarios.

6. La Comisión estima, además, que hay otros ámbitos de acción relevantes. En particular, cree que de la evidencia recolectada surge la necesidad de estudiar cuidadosamente la forma en que se materializan las gratificaciones contempladas en la ley laboral vigente. Ello no significa cuestionar la ley vigente sino sólo notar que, de acuerdo a los antecedentes recogidos, las empresas mayoritariamente pagarían ese beneficio aumentando en un 25 por ciento los ingresos de los trabajadores. Sin embargo, los datos administrativos disponibles indican que para una proporción relevante de trabajadores la cotización corresponde sólo al ingreso mínimo. Aunque puede haber razones atendibles que explique esta realidad, la Comisión estima que ello debe ser objeto de un análisis meticuloso. En caso de incumplimiento, cree que es importante diseñar una estrategia para corregir este problema. Se advierten, además, los efectos que un ajuste instantáneo puede generar en el costo de los empleadores, toda vez que al considerar estas gratificaciones el porcentaje de trabajadores afectados por el salario mínimo es mucho mayor que el típicamente estimado. Y de estos, el 67 por ciento de los trabajadores que se encuentran en esta situación laboran en microempresas, esto es empresas entre 1 y 9 trabajadores. Esta realidad sugiere que hay «nichos» de poca productividad en la economía donde las empresas también tienen una cuota de responsabilidad, condicionando la productividad de sus trabajadores, más allá de sus características individuales. Hay un espacio, entonces, para que la política pública actúe con una batería de instrumentos que eleven la productividad de esos nichos.

7. También la Comisión cree que es valioso postular una política pública de adaptabilidad al primer trabajo que permita a trabajadores no calificados con bajos niveles de estudio que puedan incorporarse al mercado del trabajo bajo un programa especial en acuerdo con el sector privado y con apoyo del sector público que apunte a la mejor inserción laboral de los mismos en las empresas.

8. La Comisión cree, además, que una instancia de esta naturaleza podría ser una mayor contribución al proceso de determinación del salario mínimo si fuese de naturaleza permanente y pudiese encargar estudios específicos que le ayudasen a entender mejor el funcionamiento del mercado laboral. Ello le permitiría entender con mayor profundidad cómo interactúa el salario mínimo con la realidad de este mercado. En el entendido que sería valioso contar con más información sobre nuestro mercado del trabajo, la Comisión se atreve a plantear una serie de estudios y recolección de información que en el futuro sería muy útil para definir no sólo las políticas de ingreso mínimo sino también otras complementarias que ayuden a superar la disyuntiva entre empleo y condiciones de vida de los trabajadores de bajos ingresos.

//. ANTECEDENTES

1. OBJETIVO DEL SALARIO MÍNIMO

1.2. Antecedentes de Salarios Mínimos y del Ingreso Mínimo

Chile suscribió en el año 1970 el *convenio 131* y el *Acuerdo 134*, de la *Organización Internacional del Trabajo* (OIT), estos acuerdos obligan a los países firmantes a establecer salarios mínimos, definiendo objetivos y criterios para su determinación, temas que serán desarrollados más adelante, pero es importante señalar que la OIT, recomienda que el salario mínimo se constituya en un elemento de toda política establecida para eliminar la pobreza y asegurar la satisfacción de necesidades de todos los trabajadores y sus familias, adicionalmente, los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo.

Desde el punto de vista económico, se pueden plantear dos visiones extremas acerca del funcionamiento de los mercados laborales. En una visión el mercado laboral se analiza como cualquier otro mercado, donde la interacción de la oferta y la demanda permiten llegan a un equilibrio eficiente, y por tanto el nivel de empleo y el salario se determinan automáticamente remunerando a cada trabajador de acuerdo a su productividad marginal. En un mercado con estas características si el empleador ofrece a sus trabajadores un salario menor al de mercado éstos dejarán la empresa y se emplearán en otra que pague el salario de equilibrio, al mismo tiempo si el trabajador exige un salario superior al del mercado quedará sin empleo. La otra visión plantea que los trabajadores están en una posición de debilidad frente a los empleadores, y necesitan que la ley los proteja para equilibrar la situación. Esta visión antepone la ley al mercado y ve al salario mínimo como un instrumento necesario para evitar la explotación de los trabajadores de ingresos bajos y redistribuir el ingreso.

Las visiones anteriores no responden completamente a la realidad. Lo cierto es que el mercado laboral tiene especificidades que no tienen otros mercados y que no son incorporadas al modelo estándar. En particular, existe información incompleta, fricciones de búsqueda y costos de movilidad que hacen costoso para los trabajadores cambiarse de trabajo si el empleador no les ofrece un salario de acuerdo a su productividad marginal. En el mercado laboral los trabajadores no tienen información perfecta acerca de trabajos alternativos (y los salarios ofrecidos) y los empleadores no tienen información completa acerca de los trabajadores y sus características, por ello las transiciones entre trabajos toman tiempo, incrementando la duración del desempleo. Si los trabajadores no tienen como financiar el periodo de búsqueda de trabajo hay impedimentos a la movilidad, prefiriendo mantenerse en el trabajo actual (o aceptando el primer empleo ofrecido) aunque no sea su mejor opción.[1] En su búsqueda de empleo el trabajador debe adquirir información para poder tomar una decisión óptima siendo la obtención de información un proceso costoso. Esta búsqueda requiere dedicación de tiempo y recursos, que sólo tienen retornos a futuro y en condiciones de incertidumbre.

En el contexto recién descrito los empleadores tienen la posibilidad de fijar los salarios de sus trabajadores menos calificados de forma independiente al mercado dentro de un determinado rango.[2] En la medida que los trabajadores no tengan mecanismos para mejorar su poder de negociación pueden ser remunerados por bajo su productividad. Un incremento en su poder de negociación eventualmente podría darse si participan en la negociación colectiva, pero ésta existe fundamentalmente para trabajadores ya ocupados en empresas medianas o grandes. Los trabajadores que laboran en empresas pequeñas tienen menor poder de negociación puesto que negocian salarios individualmente con sus empleadores, lo mismo ocurre con los trabajadores que se están incorporando al mercado laboral. En este caso un salario mínimo que aumente el salario del trabajador de baja calificación, dentro de un rango compatible con la noción de equilibrio del modelo estándar, puede mejorar la situación de los trabajadores menos calificados.[3]

En este contexto el objetivo de la fijación de un salario mínimo es asegurar un ingreso a los trabajadores menos calificados que están en una posición más débil en el mercado laboral; sin embargo, no busca sustituir el funcionamiento del mercado. Es posible argumentar que el salario mínimo no es el único instrumento disponible para enfrentar estas imperfecciones del mercado laboral, ya que se podría buscar mejorar la información acerca de la oferta y demanda de empleo y establecer políticas que disminuyan los costos de búsqueda. Sin embargo, no siempre los sistemas de intermediación laboral y las bolsas de empleo logran la cobertura y efectividad necesaria para resolver el problema de los trabajadores de mayor vulnerabilidad. El salario mínimo, dentro de rangos moderados, cumple su función protegiendo a todos los trabajadores de bajas calificaciones.

1 *Manning* (2003); *Boeri* y *Jan Var Ours* (2008).

2 Es decir, los empleadores puedan ejercer algún poder de mercado en la contratación de trabajo en presencia de información imperfecta, fricciones de búsqueda y costos de movilidad.

3 En el caso de existir poder monopsónico por parte de las firmas, el salario mínimo puede jugar un rol en el aumento de la eficiencia aumentando el empleo.

1.2. ¿Es el salario mínimo la política adecuada para alcanzar otros objetivos?

La fijación de un salario mínimo tiene efectos distributivos, en la medida que afecta positivamente los ingresos de los trabajadores que están en la parte baja de la distribución de salarios. También el salario mínimo tiene efectos sobre la participación laboral de los trabajadores menos calificados. En este sentido es importante analizar si el salario mínimo debiera convertirse en el instrumento para alcanzar estos objetivos.

Durante los últimos veinte años, como consecuencia de un crecimiento económico elevado, políticas sociales diversas y una política de salario mínimo activo, la pobreza e indigencia se redujeron significativamente. No obstante la distribución de los ingresos en el país se mantuvo casi inalterable en un alto nivel de desigualdad. Ahora bien, el salario mínimo no es el instrumento más adecuado para constituirse en el pilar de una política distributiva, aunque no se puede negar que, en ausencia de políticas explícitas orientadas en tal sentido, ha cumplido un papel valioso. Sin embargo, diversos autores plantean que su alcance es limitado y enfrenta restricciones objetivas que provienen del funcionamiento del mercado laboral y que no es claro que a través del salario mínimo seamos capaces de llegar a las personas que están en una situación más desventajosa en la sociedad, ya que se trata de un instrumento no focalizado[4] en los grupos más vulnerables.

En segundo lugar, si su objetivo fuese evitar que los ingresos de las personas caigan bajo la línea de la pobreza, es probable que el monto del salario mínimo requerido para financiar una canasta básica de consumo supere el límite del rango en que sus beneficios superan sus costos, particularmente por las pérdidas de puestos de trabajo que generaría. Esto ratifica que es necesario balancearlo con otras políticas sociales, que la sociedad en su conjunto es quien debe financiar. Un instrumento posible –que no desincentiva el empleo– es el subsidio al ingreso laboral propuesto por el *Consejo Trabajo y Equidad* (donde hay modelos alternativos: en una de ellas una parte del subsidio se le paga al trabajador y la otra al empleador; en otra el subsidio sólo se le paga al trabajador) que se focaliza en los trabajadores del primer y segundo quintil de ingresos y se financia con impuestos generales de la nación.[5]

En términos de sus efectos en la participación laboral, el ingreso mínimo por sí sólo no es un instrumento adecuado para lograr este objetivo, ya que por ejemplo, en el caso de las mujeres las razones que las llevan a no trabajar remuneradamente fuera de la casa tienen que ver, en gran medida, con el cuidado de sus hijos. Un salario mínimo que financie el valor de mercado de la producción del hogar posiblemente exceda el nivel moderado que se requiere para que éste no afecte el funcionamiento del mercado laboral. En este caso también es más eficiente pensar en políticas focalizadas que faciliten la participación femenina como las sugeridas por el *Consejo Trabajo y Equidad;* entre ellas, la ampliación de las ofertas de cuidado infantil y el rediseño de aquellas políticas que, buscando proteger a las mujeres, encarecen su contratación.[6] Por las consideraciones recién señaladas, es necesario un análisis exhaustivo que no ponga en riesgo la situación de empleo de los trabajadores menos calificados.

4 El salario mínimo puede tener efectos sobre la composición del empleo. En EE.UU. ha ocurrido que un aumento del salario mínimo genera desplazamiento de empleos desde trabajadores adultos hacia jóvenes menores de 20 años (Lang y Kahn, 1998).

5 Ver Informe Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad. Esta política ya está funcionando para los jóvenes de los dos primeros quintiles de ingreso.

6 Ver Informe Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad.

2. EL MARCO LEGAL

En nuestro país el ingreso mínimo se fija por ley y rige por un año entre el 1 de julio de cada año y el 30 de junio del próximo. Su valor representa el monto mensual mínimo de uno de los cinco elementos de la remuneración que contempla nuestra legislación; esto es del sueldo base, por una jornada ordinaria de trabajo que según el inciso 1º del artículo 22 del Código del Trabajo, no puede exceder de 45 horas semanales.[7]

Chile ratificó el *Convenio 131* de la OIT de 1970 que establece la obligatoriedad de establecer un salario mínimo y plantea algunos criterios para la definición de este salario. Entre otras se debe considerar las necesidades de los trabajadores y de sus familias, habida cuenta del nivel general de salarios en el país, del costo de vida, de las prestaciones de seguridad social y del nivel de vida relativo de otros grupos sociales adicionalmente, los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo.8 En particular, obliga a establecer un sistema de salarios mínimos aplicable a todos los grupos de asalariados que estime pertinente aclarando las razones que justifican la exclusión de algunos. Dispone que para el establecimiento del salario mínimo se consulte exhaustivamente con las organizaciones de trabajadores y empleadores representativas. Abre, además, la puerta para que puedan ser consultadas personas de reconocida competencia para representar los intereses generales del país. Se postula también la necesidad de que existan suficientes medidas para asegurar la aplicación efectiva del salario mínimo. Al establecer el Convenio 131 que el salario mínimo considere las necesidades de los trabajadores y sus familias y la conveniencia de mantener altos niveles de empleo reconoce la importancia de mantener un adecuado balance entre ambos objetivos.

Al mismo tiempo que se ratificó ese acuerdo se hizo lo propio con el *Acuerdo Nº 134* de la OIT, sobre las recomendaciones sobre la fijación de salarios mínimos, donde se establecen los objetivos y criterios para la determinación del salario mínimo, este acuerdo plantea que entre sus objetivos, que la fijación de salarios mínimos debería constituir un elemento de toda política establecida para eliminar la pobreza y para asegurar la satisfacción de las necesidades de todos los trabajadores y de sus familias y que el objetivo fundamental de la fijación de salarios mínimos debería ser proporcionar a los asalariados la necesaria protección social respecto de los niveles mínimos permisibles de salarios.

Al momento en que se encuentra sesionando esta Comisión asesora es importante recordar que el salario mínimo asciende a $165 mil pesos brutos, y se puede aplicar de manera proporcional a jornadas inferiores a las 45 horas semanales. Por su parte para los trabajadores de casa particular, el salario mínimo equivale al 92% del ingreso mínimo mensual regular ($151.800), igualándose al ingreso mínimo a partir de marzo 2011. Para los mayores de 65 años y los menores de 18 años, el monto es fijado en la ley, y ha tendido a ser cercano al 75% del ingreso mínimo mensual regular desde 2003. En la actualidad el monto asciende a $123.176. Es importante destacar que la existencia de un subsidio a los ingresos del trabajo de los jóvenes que provienen de los dos primeros quintiles de ingresos hasta por 48 mil pesos (un tercio del cual se paga al empleador) significa que el salario mínimo que percibe el contratante de estos jóvenes es de sólo 149 mil pesos.

El ingreso mínimo no remuneracional también se fija en la misma ley, y ha tendido a ser cercano al 65% del ingreso mínimo mensual. En la actualidad su valor asciende a $106.435.

Es importante para la Comisión asesora tener en cuenta que las remuneraciones de las cuáles es sujeto un trabajador, están definidas y reguladas en el *Código del Trabajo*. Ésta se compone de los siguientes componentes definidos en el *artículo 42* del *Código del Trabajo*. A la *Dirección del Trabajo*, le corresponde fiscalizar el cumplimiento de estas normas.

7 Anterior al 1 de enero del 2005, la jornada laboral se extendía a 48 horas semanales, sin embargo la Ley Nº 19.759, prevé que «La duración de la jornada ordinaria de trabajo no excederá de cuarenta y cinco horas semanales».

8 Convenio 134

A) Sueldo, o sueldo base

Que es el estipendio obligatorio y fijo, en dinero, pagado por períodos iguales, determinados en el contrato, que recibe el trabajador por la prestación de sus servicios en una jornada ordinaria de trabajo, equivalente a 45 horas semanales. El sueldo, que perciba un trabajador, no podrá ser inferior a un ingreso mínimo mensual.[9] Se exceptúan de esta norma aquellos trabajadores exentos del cumplimiento de jornada compuesto por dos grupos. El primer grupo se compone por trabajadores que se desempeñan en *hoteles, restaurantes y clubes*. Ellos tienen jornadas con un máximo de 12 horas diarias, con una hora de colación dentro de ella y un máximo de 60 horas a la semana.[10] El segundo grupo está compuesto por trabajadores de transporte interurbano incluyendo personal que labora como choferes y auxiliares. En este grupo también se incluyen choferes de vehículos de carga terrestre interurbana y los choferes o auxiliares de los servicios de transporte rural colectivo de pasajeros.

B) Sobresueldo

Que consiste en la remuneración de horas extraordinarias de trabajo, es decir de la remuneración por sobre las 45 horas semanales que debe cumplir el trabajador en términos legales.

Las horas extras se pagarán con un recargo del cincuenta por ciento sobre el sueldo convenido para la jornada ordinaria y deberán liquidarse y pagarse conjuntamente con las remuneraciones ordinarias del respectivo período.[11]

En caso de que no exista sueldo convenido, o éste sea inferior al ingreso mínimo mensual que determina la ley, éste constituirá la base de cálculo para el respectivo recargo. Adicionalmente, se señala que se puede convenir un recargo mayor al legal (50%) para el pago de las horas extraordinarias.

C) Comisión

Que es el porcentaje sobre el precio de las ventas o compras, o sobre el monto de otras operaciones, que el empleador efectúa con la colaboración del trabajador.

Las comisiones se pagan mes vencido. El dictamen N° 311-21, de 19.01.93 de la DT, establece que: «…*el derecho al pago de la retribución pactada nace a la vida jurídica en el momento mismo en que se efectúa la prestación como una obligación pura y simple, sin que le afecte limitación alguna,*…»

D) Participación

Que es la proporción en las utilidades de un negocio determinado o de una empresa o sólo de la de una o más secciones o sucursales de la misma.

E) Gratificación

Corresponde a la parte de utilidades con que el empleador beneficia el sueldo del trabajador.

---

9 La *ley 20.281* de julio del 2008, modificó los *artículos 42, 43 y 45* que forman parte del capítulo V del *Código del Trabajo* e indican expresamente que el sueldo base debe ser igual al ingreso mínimo. Anterior a Julio 2008, el *artículo 42* establecía que:

A) **Sueldo**, que es el estipendio fijo, en dinero, pagado por períodos iguales, determinados en el contrato, que recibe el trabajador por la prestación de sus servicios, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 10;

B) **Sobresueldo,** que consiste en la remuneración de horas extraordinarias de trabajo;

C) **Comisión,** que es el porcentaje sobre el precio de las ventas o compras, o sobre el monto de otras operaciones, que el empleador efectúa con la colaboración del trabajador;

D) **Participación,** que es la proporción en las utilidades de un negocio determinado o de una empresa o sólo de la de una o más secciones o sucursales de la misma, y

E) **Gratificación,** que corresponde a la parte de utilidades con que el empleador beneficia el sueldo del trabajador.»

10 Gran parte de la literatura del ingreso mínimo en otros países, como *Estados Unidos* se centra en su efecto en los restaurantes, especialmente la comida rápida.

11 Ver *artículo 32* del *Código del Trabajo.*

El artículo 42 del Código del Trabajo, letra e, dice que las gratificaciones «Corresponde a la parte de las utilidades con que el empleador beneficia el sueldo del trabajador». En su artículo 47, el Código del Trabajo dice que los empleadores que obtienen utilidades líquidas en su giro tienen la obligación de gratificar anualmente a sus trabajadores en proporción no inferior al 30% de dichas utilidades. La obligación de gratificar a los trabajadores existe cuando se reúnen los siguientes requisitos:

A) que se trate de establecimiento, ya sea mineros, industriales, comerciales o agrícolas o cualesquiera otro, o de cooperativas. **B)** que estos establecimientos o empresas persigan fines de lucro, salvo las cooperativas; **C)** que estén obligados a llevar libros de contabilidad, y **D)** que obtengan utilidades líquidas en su giro, en el período anual respectivo.[12] Este monto se reparte en forma proporcional entre los trabajadores de acuerdo a los ingresos percibidos. Por otra parte, el Código del Trabajo también le da la opción al empleador de pagar las gratificaciones de forma mensual, desligadas de las utilidades. Bajo esta modalidad, el empleador paga al trabajador el 25% de lo devengado en el respectivo ejercicio comercial por concepto de remuneraciones mensuales (artículo 50). En este caso la gratificación tiene un tope anual de 4,75 ingresos mínimos mensuales.[13] Usando el ingreso mínimo actual significa $783.750 al año o $65.313 mensualmente. Respecto del actual valor del salario mínimo la proporción de un 25 por ciento corresponde a $41.250.

De acuerdo a la Orden N 3.182/049, del 24 Abril de 1989, se considerará para calcular el tope de las gratificaciones el ingreso mínimo vigente al 31 de Diciembre de cada año.

---

7 Se entiende por utilidad líquida la que resulte de deducir de la utilidad (que se ha determinado para el pago del impuesto a la renta) el 10% del valor del capital propio del empleador por interés de dicho capital. Por otra parte cabe agregar que para la determinación de la utilidad no se deben deducir las pérdidas de ejercicios anteriores. De esta manera, cumpliendo el empleador los requisitos antes indicados se encontrará en la obligación de gratificar a su personal conforme como lo haya convenido en el contrato de trabajo.

8 Cuando la gratificación se paga de forma mensual, esta debe ser incluida en la base de cálculo de las indemnizaciones, no así cuando se paga en forma anual en función de las utilidades.

3. QUIÉNES RECIBEN Y PAGAN EL MÍNIMO

3.1. Trabajadores

El mercado laboral chileno presenta una alta heterogeneidad, lo cual se ve reflejado en parte por la existencia de distintos contratos, y por ende distintos derechos que adquieren los trabajadores sujetos a ellos; por otro lado, existe un gran diferencia salarial entre los diferentes grupos de trabajadores, que no sólo se explica por las diferencias en el capital humano, sino que también es el resultado de las diferencias de productividad tanto entre las empresas de distintos tamaños como entre los sectores de actividad económica. Estos resultados se ven reflejados en el siguiente cuadro:

Cuadro N°1 **Remuneración del trabajo principal por hora, según tamaño de empresa ($ Nov. 2006)**

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2006.

Prom. por hora	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Hombres	Mujeres	Jóvenes	Educación, (años)
17.015	10.410	16.469	19.268	21.483	17.941	15.606	11.466	11,8
12.719	8.368	11.999	13.307	15.637	13.187	12.118	9.998	11,3
10.627	9.022	10.269	11.083	12.962	10.641	10.588	8.774	9,2

Esta heterogeneidad en el mercado laboral, implica además diferencias en la protección de estos trabajadores contra los riesgos de desempleo, cumplimiento de la legislación laboral, y en el acceso a distintos programas de gobierno relacionados con fomento productivo, capacitación, y otros subsidios[14]. En particular, existe un grupo importante de trabajadores, equivalentes aproximadamente al 40%, que al no tener contrato estaría exento de cada uno de estos beneficios en materia laboral, y por lo tanto también del salario mínimo. La distribución de estos trabajadores según CASEN 2006, indica que sólo 17% de los mayores de 15 años que integran hogares pertenecientes al primer quintil de ingresos (20% más pobre) tiene contrato. Este porcentaje contrasta fuertemente con el registrado para el 20% de mayores ingresos, en donde el 40% de quienes integran la población económicamente activa (mayores de 15 años) cuentan con un contrato.

La base de datos del seguro de cesantía registra la siguiente distribución de salarios.

14 Los datos indican que estos programas son utilizados en su mayoría por medianas y grandes empresas.

Cuadro N°2 **Distribución de los ingresos imponibles de los cotizantes al seguro de cesantía (Diciembre 2009)**

Fuente: Base de datos del Seguro de Cesantía

	Números	Porcentaje
Menos de 1 mínimo	511.636	15,3%
Mínimo	170.021	5,1%
1 - 1,25 mínimos	232.313	7,0%
1,25 mínimos	160.425	4,8%
más de 1,25 mínimos	2.260.443	67,8%
	3.334.838	100,0%

Conviene hacer notar que la obligación de cotizar a este seguro rige sólo para los nuevos contratos a partir de 2002 y excluye a los empleados del sector público como también al servicio doméstico. Como referencia se puede señalar que en el mismo mes cotizaron 4,8 millones de personas en las AFP, aunque en ellas cotiza también una proporción de independientes que no lo hace en el seguro de cesantía. Es importante también tener en cuenta, como umbral adicional, 1,25 veces el mínimo. Como quedará claro más adelante el mecanismo más común a través del cual las empresas declaran pagar las gratificaciones es a través de un incremento de 25 por ciento en el ingreso, con lo cual el ingreso mínimo en las empresas que deben pagar gratificaciones se eleva en 25 por ciento. Como hay algunas organizaciones excluidas de esta obligación también es razonable encontrar personas que ganen sólo el mínimo legal. Ambos grupos suman el 10 por ciento de la fuerza de los cotizantes. Hay que ver también que una proporción elevada cotiza por menos que el mínimo. Como estos datos administrativos no recolectan información sobre el horario trabajado es posible que haya muchas personas que realicen una jornada parcial. De hecho, un 68 por ciento de ellos tiene contrato a plazo fijo.

Cabe hacer notar que la última encuesta de caracterización laboral (ENCLA) llevada a cabo por la Dirección del Trabajo en 2008 en empresas de cinco trabajadores y más encontró que un 6,4 por ciento de los trabajadores ganaba menos que el mínimo y un 31,4 por ciento entre el mínimo y 1,5 veces el mínimo. La última encuesta CASEN disponible, noviembre-diciembre de 2006, que permite estimar el salario por hora, corrigiendo entonces por la extensión de la jornada, permite visualizar que un 15,1 por ciento de los trabajadores ganaba el mínimo o menos y un 13,4 por ciento tenía ingresos entre 1 y 1,25 veces el salario mínimo. La encuesta CASEN incluye a todos los trabajadores. La Comisión está al tanto de que esta última tiene una importante sub-representación de los ingresos y que los ajustes que se utilizan para corregir este fenómeno son aproximaciones muy generales que pueden distorsionar realidades salariales específicas. Con todo, es información que se puede utilizar, sin dejar de reconocer sus limitaciones, para realizar una radiografía de las personas que reciben el salario mínimo.

Cuadro N°3 **Quienes ganan el mínimo por grupo de edad**

Fuente: Encuesta Casen 2006.

	1 o menos	1 - 1,25	1,25 y más	Total	1 o menos	1 - 1,25	1,25 y más	Total
18-21	79.594	80.893	204.110	**364.597**	21,8%	22,2%	56,0%	**100%**
22-24	70.800	82.847	261.845	**415.492**	17,0%	19,9%	63,0%	**100%**
25-34	196.684	195.087	1.137.300	**1.529.071**	12,9%	12,8%	74,4%	**100%**
35-44	235.679	206.955	1.202.348	**1.644.982**	14,3%	12,6%	73,15	**100%**
45-54	202.451	163.846	1.009.929	**1.376.226**	14,7%	11,9%	73,4%	**100%**
55-65	130.675	81.159	526.242	**738.076**	14,7%	11,0%	71,3%	**100%**
Total	**915.883**	**810.787**	**4.341.774**	**6.068.444**	**15,1%**	**13,4%**	**71,5%**	**100%**

Son claramente los más jóvenes los afectados por el salario mínimo. Por ejemplo, sólo un 56 por ciento de los jóvenes entre 18 y 21 años tiene salarios superiores a 1,25 veces el salario mínimo. Esta información es consistente con los datos de ENCLA que muestra que un 14,4 por ciento de los jóvenes entre 18 y 25 años gana menos que el mínimo y un 38,5 por ciento entre el mínimo y 1,5 veces el mínimo.

Cuadro N°4 **Quiénes ganan el mínimo por escolaridad**

Fuente: Encuesta Casen 2006.

	1 o menos	1 - 1,25	1,25 y más	Total	1 o menos	1 - 1,25	1,25 y más	Total
0-7	266.145	182.547	483.377	**932.069**	28,6%	19,6%	51,9%	**100%**
8-11	298.986	257.853	918.130	**1.474.969**	20,3%	17,5%	62,2%	**100%**
12 y más	347.750	367.090	2.926.151	**3.640.991**	9,6%	10,1%	80,4%	**100%**
Total	**912.881**	**807.490**	**4.327.658**	**6.048.029**	**15,1%**	**13,1%**	**71,6%**	**100%**

Como era de esperar la proporción de personas que gana menos de 1,25 mínimos es mayor entre las personas de menor escolaridad.

Cuadro N°5 **Quiénes ganan el mínimo por categoría ocupacional**

Fuente: Encuesta Casen 2006.

	1 o menos	1 - 1,25	1,25 y más	Total	1 o menos	1 - 1,25	1,25 y más	Total
Patrón o empleador	5.814	2.215	170.824	**178.853**	3,3%	1,2%	95,5%	**100%**
Trabajador por cuenta propia	180.371	66.256	889.270	**1.135.897**	15,9%	5,8%	78,3%	**100%**
Empleador u obrero del sector público	31.594	37.538	329.665	**398.797**	7,9%	9,4%	82,7%	**100%**
Empleador u obrero del empresas públicas	13.657	12.530	126.234	**152.421**	9,0%	8,2%	82,8%	**100%**
Empleador u obrero del sector privado	549.746	626.197	2.610.270	**3.786.213**	14,5%	16,5%	68,9%	**100%**
Servicio doméstico puertas adentro	10.160	7.519	24.365	**42.044**	24,2%	17,9%	58,0%	**100%**
Servicio doméstico puertas afuera	120.679	55.722	128.285	**304.686**	39,6%	18,3%	42,1%	**100%**
FF. AA. y de Orden	3.862	2.810	62.861	**69.533**	5,6%	4,0%	90,4%	**100%**
Total	**915.883**	**810.787**	**4.341.774**	**6.068.444**	**15,1%**	**13,4%**	**71,5%**	**100%**

Hay también una marcada heterogeneidad en la proporción que gana menos de 1,25 veces el salario mínimo de acuerdo a la categoría ocupacional en que se encuentran los trabajadores. Esa heterogeneidad también es evidente cuando la comparación se hace entre regiones. Esto último está, a grandes rasgos, en línea con lo que registra la encuesta ENCLA.

Cuadro N°6 **Quiénes ganan el mínimo por región**

Fuente: Encuesta Casen 2006.

	1 o menos	1 - 1,25	1,25 y más	Total	1 o menos	1 - 1,25	1,25 y más	Total
Arica Parinacota	14.316	11.641	38.396	**64.353**	22,2%	18,1%	59,7%	**100%**
Tarapacá	13.322	9.453	70.902	**93.677**	14,2%	10,1%	75,7%	**100%**
Antofagasta	23.443	16.905	159.678	**200.026**	11,7%	8,5%	79,8%	**100%**
Atacama	13.755	12.350	69.081	**95.186**	14,5%	13,0%	72,6%	**100%**
Coquimbo	46.968	32.794	147.282	**227.044**	20,7%	14,4%	64,9%	**100%**
Valparaíso	99.380	91.060	413.709	**604.149**	16,4%	15,1%	68,5%	**100%**
O'Hoggins	50.969	69.753	191.290	**312.012**	16,3%	22,4%	61,3%	**100%**
Maule	75.847	60.393	205.566	**341.806**	22,2%	17,7%	60,1%	**100%**
Bío Bío	134.280	96.309	406.253	**636.842**	21,1%	15,1%	63,8%	**100%**
La Araucanía	71.370	52.443	170.567	**294.380**	24,2%	17,8%	57,9%	**100%**
Los Ríos	29.348	19.545	69.222	**118.115**	24,8%	16,5%	58,6%	**100%**
Los Lagos	53.357	43.464	195.939	**292.760**	18,2%	14,8%	66,9%	**100%**
Aysén	4.392	3.611	28.053	**36.056**	12,2%	10,0%	77,8%	**100%**
Magallanes	5.781	5.994	46.562	**58.337**	9,9%	10,3%	79,8%	**100%**
Metropolitana	279.355	285.072	2.129.274	**2.693.701**	10,4%	10,6%	79,0%	**100%**
Total	**915.883**	**810.787**	**4.341.774**	**6.068.444**	**15,1%**	**13,4%**	**71,5%**	**100%**

Cuadro N°7 **Quiénes ganan el mínimo por relación de parentesco**

Fuente: Encuesta Casen 2006.

	1 o menos	1 - 1,25	1,25 y más	Total	1 o menos	1 - 1,25	1,25 y más	Total
Jefe(a) de Hogar	361.896	318.124	2.155.732	**2.835.752**	12,8%	12,8%	76,0%	**100%**
Esposo(a)/pareja	198.834	132.734	794.208	**1.125.776**	17,7%	11,8%	70,5%	**100%**
Hijo(a) de ambos	148.177	163.468	615.215	**926.860**	16,0%	17,6%	66,4%	**100%**
Hijo (a) de uno de ellos	102.176	99.632	386.697	**588.505**	17,4%	16,9%	65,7%	**100%**
Otro	97.507	92.234	368.390	**558.131**	17,5%	16,5%	66,0%	**100%**
Total	**915.883**	**810.787**	**4.341.774**	**6.068.444**	**15,1%**	**13,4%**	**71,5%**	**100%**

Al mismo tiempo, ocurre que una mayor proporción de mujeres recibe salarios inferiores a 1,25 veces el mínimo.

Cuadro N°8 **Quiénes ganan el mínimo por sexo**

Fuente: Encuesta Casen 2006.

	1 o menos	1 - 1,25	1,25 y más	Total	1 o menos	1 - 1,25	1,25 y más	Total
Hombre	473.364	487.006	2.767.004	**3.727.374**	12,7%	13,1%	74,2%	**100%**
Mujer	442.519	323.781	1.574.770	**2.341.070**	18,9%	13,8%	67,3%	**100%**
Total	**915.883**	**810.787**	**4.341.774**	**6.068.444**	**15,1%**	**13,4%**	**71,5%**	**100%**

Cuadro N°9 **Qué empresas pagan el mínimo por tamaño**

Fuente: Encuesta Casen 2006.

	1 o menos	1 - 1,25	1,25 y más	Total	1 o menos	1 - 1,25	1,25 y más	Total
menos de 9	485.930	288.911	1.547.942	**2.322.783**	20,9%	12,4%	66,6%	**100%**
10 a 49	132.755	160.086	713.318	**1.006.159**	13,2%	15,9%	70,9%	**100%**
50 a 199	79.948	118.055	562.595	**760.598**	10,5%	15,5%	74,0%	**100%**
200 y más	122.345	158.140	1.119.584	**1.400.069**	8,7%	11,3%	80,0%	**100%**
No sabe	94.905	85.595	398.335	**578.835**	16,4%	14,8%	68,8%	**100%**
Total	**915.883**	**810.787**	**4.341.774**	**6.068.444**	**15,1%**	**13,4%**	**71,5%**	**100%**

Las empresas pequeñas son las que pagan en mayor proporción salarios en torno al mínimo. Esto es coincidente con la información reportada por los datos administrativos provenientes tanto del seguro de cesantía (Cuadro N. 10a) como de las administradoras de fondos de pensiones (Cuadro 10b) . En ese caso, las diferencias relativas entre tamaño de empresas y proporción que paga el mínimo son aún más evidentes.

Cuadro N°10a **Distribución de empresas que pagan el mínimo por tamaño (seguro de cesantía)**

Fuente: Información de la base de datos del SC

Tamaño empresa	1 mínimo	1 - 1,25 veces	1,25 veces	Total	1 mínimo	1-1,25 veces	1,25 veces
1-9 trabajadores	99.215	43.132	67.564	486.370	20,4%	8,9%	13,9%
10 -49 trabajadores	30.564	50.393	57.378	675.171	4,5%	7,5%	8,5%
50-199 trabajadores	10.448	44.788	22.428	670.713	1,6%	6,7%	3,3%
más de 200 trabajadores	29.794	94.000	13.055	1.502.584	2,0%	6,3%	0,9%
Total	**170.021**	**232.313**	**160.425**	**3.334.838**	**5,1%**	**7,0%**	**4,8%**

Cuadro N°10b **Distribución de empresas que pagan el mínimo por tamaño (AFP)**

Fuente: Información de la base de datos de las AFP

Tamaño empresa	RI=165000	RI=206250	165000< RI <206250	Cotizantes	RI=165000	RI=206250	165000< RI <206250
1-9 trabajadores	155.534	74.728	79.988	828.407	18,8%	9,0%	9,7%
10 -49 trabajadores	31.473	62.025	40.880	757.855	4,2%	8,2%	5,4%
50-199 trabajadores	8.770	22.256	32.710	767.068	1,1%	2,9%	4,3%
más de 200 trabajadores	36.612	18.828	102.762	2.522.024	1,5%	0,7%	4,1%
Total	**232.389**	**177.837**	**256.340**	**4.875.354**	**4,8%**	**3,6%**	**5,3%**

Es posible apreciar que a pesar de que las AFP tienen un mayor número de cotizantes –empleados del sector público, trabajadores de casas particulares, independientes–, el comportamiento es similar en ambas bases de datos. Es posible apreciar, además, que los trabajadores que ganan exactamente el ingreso mínimo se concentran en las empresas de menos de 10 trabajadores.

Cuadro N°11 **El mínimo por rama de actividad**

Fuente: Encuesta Casen 2006

	1 o menos	1 - 1,25	1,25 y más	Total	1 o menos	1 - 1,25	1,25 y más	Total
Act. no bien espec.	7.109	2.850	53.271	**63.230**	11,2%	4,5%	84,2%	**100%**
Agric. Caza Silvicultura	193.565	169.409	341.209	**704.183**	27,5%	24,1%	48,5%	**100%**
Minería	8.050	5.073	93.532	**106.655**	7,5%	4,8%	87,7%	**100%**
Ind. Manufactureras	99.508	125.630	607.115	**832.253**	12,0%	15,1%	72,9%	**100%**
Electricidad Gas y Agua	2.441	4.775	26.170	**33.386**	7,3%	14,3%	78,4%	**100%**
Construcción	69.094	72.207	434.024	**575.325**	12,0%	12,6%	75,4%	**100%**
Comercio mayor/menor Rest. Hoteles	195.942	163.893	802.021	**1.161.856**	16,9%	14,1%	69,0%	**100%**
Transporte y Comunicaciones	57.278	48.154	373.104	**478.536**	12,0%	10,1%	78,0%	**100%**
Estab. Financieros Seguros	25.600	32.040	395.939	**453.579**	5,6%	7,1%	87,3%	**100%**
Servicios Comunales Sociales	257.296	186.756	1.215.389	**1.659.441**	15,5%	11,3%	73,2%	**100%**
Total	**915.883**	**810.787**	**4.341.774**	**6.068.444**	**15,1%**	**13,4%**	**71,5%**	**100%**

Según la encuesta CASEN, la agricultura y luego el comercio (incluido hoteles y restaurantes) son las ramas económicas donde es mayor la proporción que reciben remuneraciones en torno al mínimo. Ello se corrobora en la encuesta ENCLA, aunque los tramos considerados son levemente distintos.

Cuadro N°12 **Quiénes ganan el mínimo por sector económico**

Fuente: Empleadores ENCLA 2008.

	Menos de 1SM	1-1.5 SM	1,5-2 SM	2-3 SM	3-5 SM	5-8 SM	8-12 SM	Más de 12	Total
Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	6,1%	67,4%	12%	7,7%	4,1%	1,5%	0,6%	0,5%	**100%**
Pesca	7,2%	14,4%	13,4%	33,5%	16,6%	8,2%	3,8%	3%	**100%**
Explotación de Minas y Canteras	1,9%	6,2%	6,5%	10,1%	19,8%	17,5%	21,9%	16,3%	**100%**
Industrias Manufactureras No Metálicas	3,1%	24,9%	19,9%	20,7%	15,4%	7,7%	4,6%	3,7%	**100%**
Industrias Manufactureras Metálicas	2,7%	18,7%	19,4%	24,9%	19,4%	9,2%	2,7%	3%	**100%**
Electricidad, Gas y Agua	2,2%	6,5%	18,3%	13,6%	22,5%	17,9%	10,4%	8,7%	**100%**
Construcción	5,3%	27,6%	17,7%	24,6%	15,2%	5,3%	2,2%	2,1%	**100%**
Comercio al por Mayor y Menor	7,9%	36,8%	16,8%	15,2%	11,4%	6%	3%	3%	**100%**
Hoteles y Restaurantes	19,7%	44,2%	19,3%	9,4%	4,8%	1,6%	0,5%	0,6%	**100%**
Transporte Almacenamiento y Comunicaciones	3,3%	18,6%	16,8%	26,1%	23,3%	6,8%	2,4%	2,7%	**100%**
Intermediación Financiera	3,2%	4,1%	5,9%	15,4%	25,2%	19,6%	11,7%	15%	**100%**
Actividades Inmobiliarias Empresariales y de Alquiler	6,4%	32,8%	21%	14,6%	13%	6,4%	3,4%	2,2%	**100%**
Enseñanza	9,2%	14%	17,6%	16%	23,4%	12,4%	5%	2,4%	**100%**
Servicios Sociales y de Salud	5%	17%	20,4%	24,2%	16,5%	10,9%	4%	2%	**100%**
Otras actividades de Servicios	18%	28,4%	15,1%	15,8%	13,7%	5,6%	2%	1,4%	**100%**
Total	**6,5%**	**31,4%**	**17%**	**17,6%**	**14,3%**	**6,9%**	**3,4%**	**3%**	**100%**

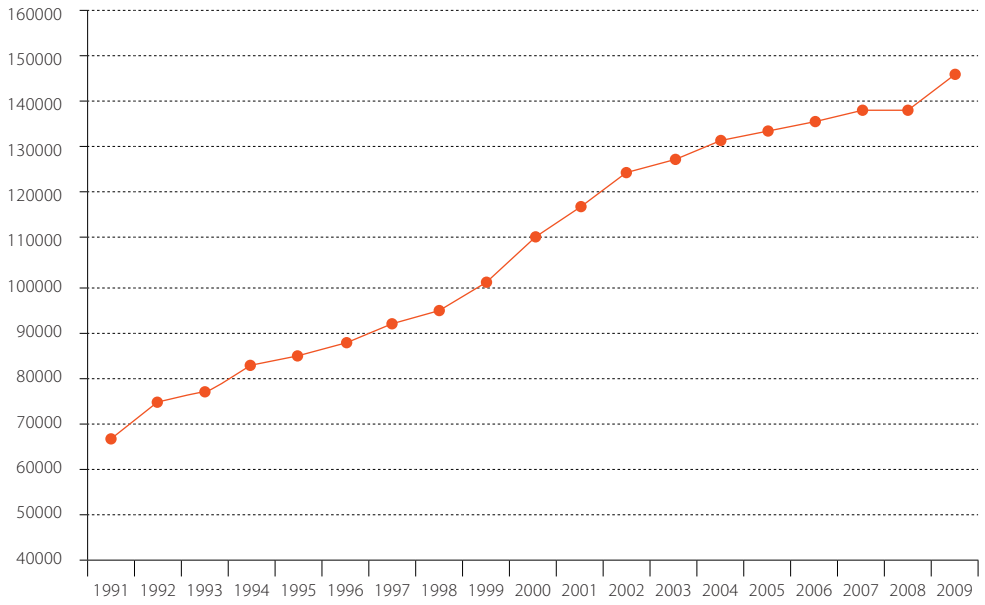
4. LOS IMPACTOS DEL INGRESO MÍNIMO

4.1 Ingreso Mínimo y condiciones de vida de los hogares chilenos

La Comisión ha comprobado que el salario mínimo ha subido de manera importante en los últimos años, en particular entre los años 1997 y 2000. Luego de ese período el ritmo de crecimiento ha sido más lento al igual que antes de ese período. Por cierto, también este período se ha caracterizado por un importante crecimiento de los salarios y del ingreso per cápita del país.

Gráfico N°1 Evolución del salario mínimo promedio anual (pesos promedios de 2007)

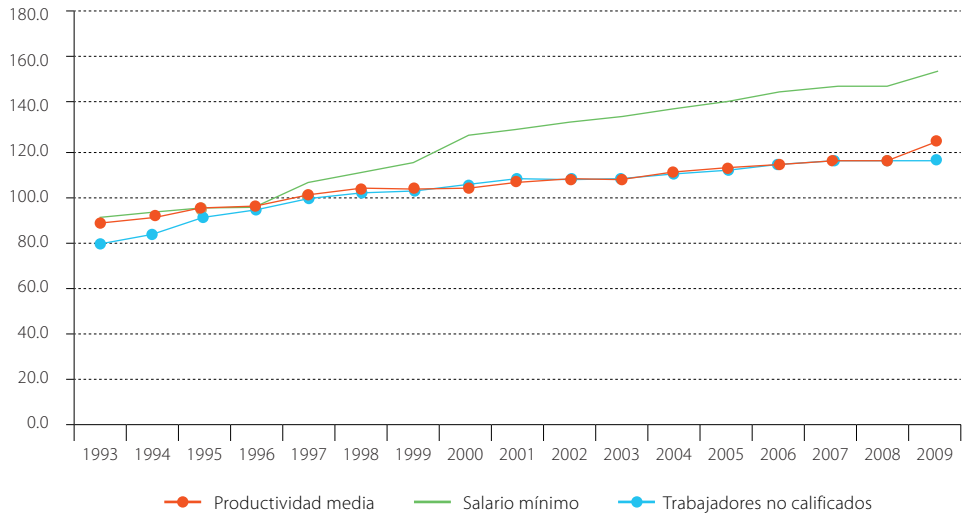
Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCCH-INE



Sin embargo, del gráfico N.2 siguiente se desprende con claridad que el salario mínimo se «despegó» del crecimiento de la productividad a partir de 1997 y la brecha se ha mantenido en niveles significativos después del año 2000. En contraste los ingresos de los trabajadores no calificados han crecido a la par de la productividad media. A la Comisión le parece oportuno hacer notar que como consecuencia de la crisis que vivió el mundo y que repercutió en nuestro país hacia fines de 2008 y el comienzo de 2009 el año pasado se produjo un pequeño aumento en la brecha entre salario mínimo y productividad media.

Gráfico N°2 **Evolución del salario mínimo, productividad media y remuneración por hora trabajadores no calificados**

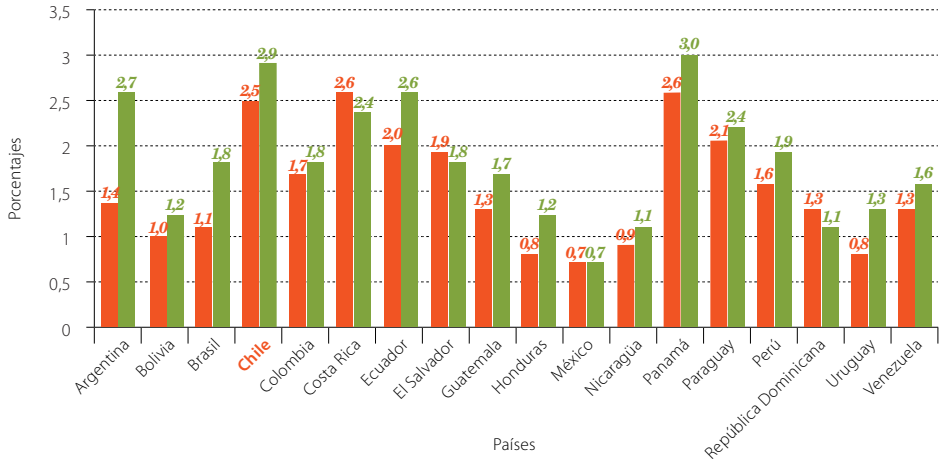
Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCCH-INE



Ahora bien ese aumento en su valor ha convertido al salario mínimo en un instrumento más fuerte para mejorar las condiciones de vida de los hogares. La Comisión está consciente que para muchos hogares los ingresos del trabajo son fundamentales en la definición de estas condiciones y que en varios de ellos los ingresos obtenidos son equivalentes al mínimo. Más aún la Comisión ha constatado que típicamente en los hogares más vulnerables aproximadamente uno de cada cuatro personas tiene un empleo. Si la persona de ese hogar que tiene empleo tiene un ingreso en torno al mínimo actual las posibilidades de superar la línea de pobreza se esfuman completamente. El gráfico siguiente da cuenta que el salario mínimo en nuestro país cubría en 2008 casi tres líneas de pobreza. Sin embargo, el tamaño medio de los hogares más pobres típicamente es de 4,3 personas por hogar.

Gráfico N°3 **Líneas de pobreza por persona cubiertas por el salario mínimo** **2000** **2008**

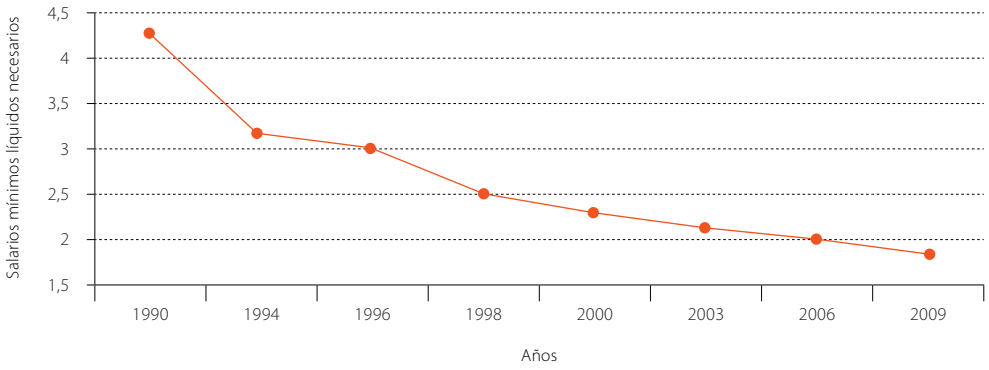
Fuente: OIT



El gráfico también permite apreciar la situación chilena en el contexto latinoamericano. Nuestro país aparece relativamente bien evaluado en este contexto, aunque obviamente la evaluación está condicionada por las líneas de pobreza que cada país se ha definido. Esta comparación coloca a Chile (2,9 veces), junto a Panamá (3,0 veces), Argentina (2,7 veces), Ecuador (2,6 veces), Costa Rica (2,4 veces) y Paraguay (2,4 veces) entre los países donde el salario mínimo cubre en mayor medida la línea de pobreza por persona. Entre los países con menor cobertura del salario mínimo, respecto de la línea de pobreza, son México (0,7 veces), Nicaragua (1,1 veces), Rep. Dominicana (1,1 veces), Honduras (1,2 veces), Bolivia (1,2 veces) y Uruguay (1,3 veces).

Gráfico N°4 **Salarios mínimos líquidos necesarios para cubrir una canasta de necesidades básicas. (noviembre 1990 -noviembre 2009)**

Fuente: Elaboración OIT con base en encuestas de Caracterización Socieeconómica (CASEN).



En cualquier caso, la evolución del salario mínimo medido por su capacidad para superar la línea de pobreza ha ido aumentando en los últimos años. El gráfico N. 4 presenta el número de salarios mínimos que son necesarios para satisfacer la canasta básica de un hogar representativo de 4,5 personas. Actualmente, se necesitaría 1,84 salarios mínimos líquidos para que un hogar típico que tiene un único integrante empleado superarse el umbral de la pobreza. Para la Comisión es evidente también que si en un hogar de estas características si hay dos personas con un empleo al nivel del salario mínimo el hogar superaría la línea de pobreza. Precisamente esta constatación es la que obliga a la prudencia. Si el salario mínimo se define sin una constatación de la realidad del mercado del trabajo y sus efectos sobre las posibilidades de empleo de las personas la búsqueda de asegurar las condiciones de vida mínimas a través de este instrumento puede traducirse en una pérdida de un empleo en ese hogar y su caída en la pobreza.

4.2 Grupos que pueden ser afectados negativamente por el mínimo.

Es reconocida la tensión entre nivel de vida y empleo en la definición del salario mínimo. Por cierto, ello depende del nivel del salario mínimo. Como se verá más adelante este no se puede catalogar de bajo dada la realidad salarial del país. La Comisión ha notado, por ejemplo, que los grupos con mayor proporción de personas ganando en torno al mínimo (véase la sección 3 de este capítulo) tienden a coincidir con los grupos tienen una menor proporción de personas empleadas o que enfrentan una mayor tasa de desempleo. Como muestra de ello los Cuadros N 13 y 14. presentan, usando la misma fuente de información que los antecedentes reportados en el capítulo 3, esas tasas según edad y escolaridad de la población, respectivamente.

Cuadro N°13 **Situación de ocupación: por edad**

Fuente: Encuesta Casen 2006.

Edades	Tasa de empleo	Tasa de desocupación
18-21	33,7%	20,3%
22-24	54,0%	13,7%
25- 34	70,5%	7,8%
35- 44	72,4%	5,2%
45-54	69,9%	4,6%
55-64	52,6%	3,6%
Total	62,6%	7,3%

Cuadro N°14 **Situación de ocupación: por escolaridad**

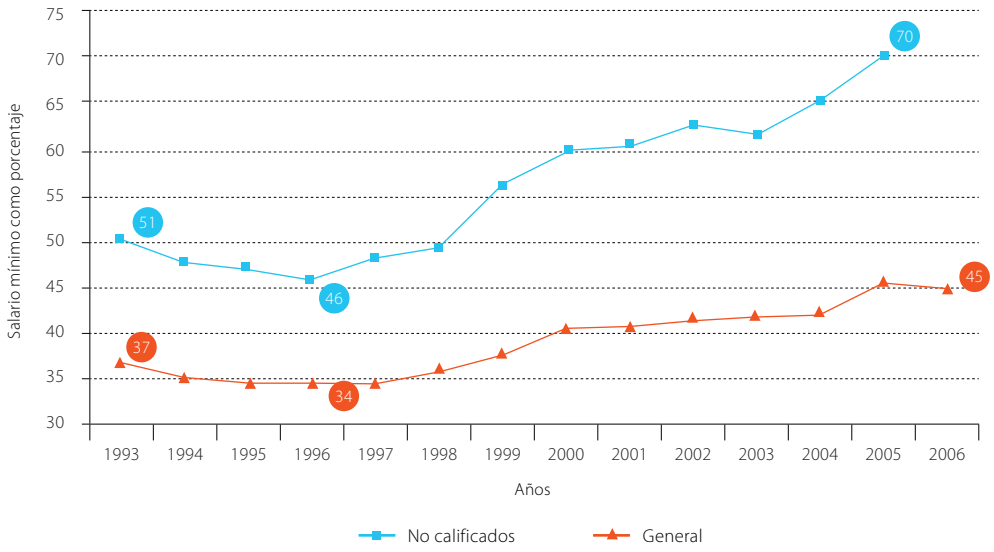
Fuente: Encuesta Casen 2006.

Escolaridad	Tasa de empleo	Tasa de desocupación
0 - 7 años	52,3%	6,0%
8 - 11 años	61,6%	7,6%
12 y más	66,4%	7,5%
Total	62,6%	7,3%

Una parte de la Comisión estima que esta realidad no es casual sino que responde a la presión negativa que ejerció el salario mínimo sobre las oportunidades de empleo de los grupos menos calificados. La evidencia a la que la Comisión ha tenido acceso sugiere que en el período de fuerte aumento en el desempleo ocurrido entre 1998 y 1999 el alza importante en el salario mínimo a partir de 1997 jugó un papel importante. Habría afectado directamente a alrededor del 6 por ciento de los empleados no sólo a través de efectos en el desempleo sino que también en la participación laboral (véase, por ejemplo, Cowan et. al, 2003). La evidencia también apunta a que las alzas del salario mínimo a través de su impacto en las remuneraciones privadas han contribuido a la rigidez del mercado laboral que demoraron la reducción de los niveles de desempleo y el incremento del empleo después de la crisis asiática. Por cierto, las autoridades después de esa experiencia han moderado las alzas del salario mínimo. Sin embargo, continuó una tendencia alcista, particularmente aunque no de modo exclusivo respecto de los trabajadores no calificados que sólo se ha moderado en los últimos años. Este grupo estima que este es un antecedente no menor a considerar en la evaluación de sus recomendaciones, sobre todo teniendo en cuenta que el desempleo está en un nivel alto y que la experiencia reciente demuestra las dificultades de volver en períodos breves a tasas moderadas de desocupación. Otra parte de la Comisión estima que esta realidad no se puede ligar a la evolución del salario mínimo sino que responde a la crisis económica de 1999, originada en el Sudeste Asiático, que afectó la evolución de la economía en el período de manera intensa y que tuvo efectos de largo impacto sobre la economía chilena. Este grupo, además, estima que ese aumento en el salario mínimo permitió reducir la brecha entre el ingreso mínimo y la línea de pobreza sin afectar directamente las oportunidades de empleo de los grupos menos calificados, los que más bien fueron afectados por la crisis.

Gráfico N°5 **Evolución del SM como porcentaje del salario medio general y del salario de los trabajadores no calificados. 1993 - 2006 (julio de cada año)**

Fuente: Elaboración OIT con base en datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).



La Comisión ha querido chequear de un modo más robusto si en la situación actual hay personas que están restringidas por el salario mínimo, es decir en riesgo de perder su empleo si se sube el salario mínimo y si este riesgo es elevado o bajo. Además, ha querido chequear de un modo más consistente quiénes serían los grupos más afectados. En este ejercicio se sigue a Paredes y Riveros (1989), método que muestra cierta robustez metodológica en relación con el método de estimación (Chacra, 1990). En el presente ejercicio, y a diferencia de los trabajos citados, usamos la encuesta Casen 2006, que con una amplia representatividad nacional, permite obtener resultados que estimamos vigentes, toda vez que las condiciones del mercado laboral no parecen sustancialmente distintas este año que en ese entonces. Una descripción más detallada de este ejercicio se encuentra en el Anexo 3.

El salario mínimo impacta a algunos grupos de modos distintos. En estos hay personas que verán aumentado su salario, otras que se verán desplazadas de su empleo, y otras que hallarán menos posibilidades de encontrar empleo. Por cierto esos grupos no se desempeñan en un solo mercado del trabajo sino que se despliegan en un conjunto de ellos, dependiendo de las habilidades y características de los trabajadores. Por ello, identificar estos grupos y su vulnerabilidad requiere un análisis adicional al que podría hacerse desde una perspectiva más agregada, donde se miden efectos globales, pero sin detenerse en los afectados por esos efectos. El análisis que aquí hacemos supone en el análisis de los distintos tipos de trabajadores a base de lo que se conoce como una «ecuación resumida» que integra aspectos de oferta y demanda de trabajo. Así, siguiendo la aproximación más general de la literatura podemos postular (y también medir), una relación entre el salario y dichas variables de capital humano, fundamentalmente asociadas a la educación y a la experiencia potencial en el trabajo. Es incorrecto estimar esa relación de forma directa sin considerar el hecho de que personas con salarios menores al mínimo no van a estar trabajando porque sus productividades son menores. Sin embargo, existen técnicas que permiten corregir ese hecho, lo

que supone básicamente computar la probabilidad de que cada individuo sea afectado por el salario mínimo. Pero ello no es suficiente para saber si esa persona ve modificada su probabilidad de quedar sin empleo formal. Por eso la segunda pregunta que debemos responder es si el afectado por el salario mínimo aumenta, en alguna medida, la probabilidad de desempleo o de inactividad de las personas. Conociendo la probabilidad de que el salario mínimo afecte a cada individuo, podemos ver, a través de una estimación estadística, si la persona ve aumentada la posibilidad de quedarse sin trabajo.

El primer paso supone estimar el salario de las personas en base de una especificación muy flexible del salario (esto se logra con la inclusión de distintas variables de capital humano, y de distintas interacciones). Las variables incluidas son educación, experiencia potencial, sexo, si el individuo vive en zona urbana, y un conjunto de interacciones. Este modelo se estima con una corrección por el sesgo al que hacíamos referencia más arriba (en el anexo 3, tabla 1, se presenta el resultado de esta estimación). Cabe señalar que la Comisión hizo sus estimaciones usando distintas especificaciones, muestras, y separadamente por hombres y mujeres. Los resultados son muy robustos.

Cuadro N°15 **% de la PEA afectado por el Salario Mínimo**

Fuente: Elaboración propia en base a modelo estimado

	Todos	Hombre	Mujer
rangos de edad			
menos de 18	0,3	0,3	0,4
18--25	0,3	0,3	0,3
25--35	0,3	0,3	0,3
35--50	0,3	0,3	0,3
mas de 50	0,4	0,3	0,4
educación			
basica incompleta	0,4	0,4	0,5
basica completa	0,4	0,3	0,4
media incompleta	0,3	0,3	0,3
media completa	0,3	0,2	0,3
universitaria o técnica incompleta	0,1	0,1	0,2
universitaria o técnica completa	0,1	0,0	0,1
zona			
urbano	0,3		
rural	0,3		

Ahora procedemos a computar la diferencia entre el salario mínimo y el que predice la estimación para todas las personas consideradas en el estudio. Usando técnicas estadísticas, aceptadas para estos casos, estimamos la probabilidad para cada individuo de que el salario mínimo efectivamente lo afecte. El Cuadro N.15 muestra precisamente el porcentaje de las personas en edad de trabajar que podrían ser afectadas por el salario mínimo, es decir, aquellas a las que se modifica su situación producto del salario mínimo, ya sea aumentando su salario, reduciendo su probabilidad de quedar empleadas y afectando su probabilidad de participar. Como se puede apreciar (la probabilidad es mayor), el porcentaje potencial de afectados por el salario mínimo es importante, siendo especialmente mayor en los menos educados, las mujeres, los más jóvenes, de más edad y quienes viven en las zonas rurales.

El último paso supone calcular si un individuo, que es afectado por el salario mínimo, lo es negativamente; esto es, reduciendo la probabilidad de mantenerse empleado. Ello se estimó a través de un método conocido como Probit utilizando como variable dependiente una que toma el valor 1 si la persona está desempleada y cero en caso contrario. La variable independiente es la probabilidad de estar afectado. Se incluye también un término al cuadrado para captar la posibilidad que la relación entre ambas variables no sea líneal. Las definiciones de desempleado fueron dos: la tradicional y otra que agregaba a los trabajadores que no contaban con contrato firmado.

Cuadro N°16 **Probabilidad de estar afectado adversamente por salario mínimo (efectos marginales)**

Fuente: Elaboración propia en base a modelo estimado

	Estar desempleado	Desempleado o empleado sin contrato
Probabilidad afectado	0,1	0,0
Probabilidad afectado^2	0,1	0,0
Observaciones	364	106.0
LR Chi ^2	160.4	2997

Los resultados del Cuadro N.16 muestran que efectivamente la probabilidad de que las personas sean adversamente afectadas por el salario mínimo, es decir corran el riesgo de perder su empleo, crece con el salario mínimo y ese efecto es progresivamente mayor mientras más vulnerables son (los coeficientes son estadística y económicamente significativos). Es decir, la probabilidad de ser afectado crece más que proporcionalmente con la vulnerabilidad, por lo que alzas del salario mínimo no afectan del mismo modo a los distintos grupos. Así, pasar de una situación en la que el salario predicho es igual al mínimo a otra en la que el salario mínimo es 1% mayor que el predicho, aumenta la probabilidad que la persona quede desempleada en al menos 5% (medido el desempleo como se hace tradicionalmente), y en 35% cuando el indicador de desempleo incluye a las personan que no tienen empleo formal. Esto no significa que el aumento en el desempleo sea de cinco puntos porcentuales para ese grupo sino que la posibilidad de que se encuentre sin empleo para los grupos afectados se incrementa en al menos esa magnitud. Aumentos mayores, tienen efectos progresivamente más adversos. El ejercicio ha mostrado que el efecto del salario mínimo se produce principalmente en personas jóvenes, de poca educación, mujeres y quienes viven en zonas rurales. También ha constatado que existe una probabilidad alta que el efecto del salario mínimo sea adverso sobre estos grupos específicos. El ejercicio ha sido realizado con distintas especificaciones y niveles de lo que consideramos un salario mínimo comparable con la información de ingresos de la encuesta Casen.

La Comisión está consciente de que este ejercicio no constituye una demostración que en la actual coyuntura, necesariamente, un aumento en el salario mínimo va a producir desempleo -no tendría cómo hacerlo-, pero es una importante voz de alerta.

5. CUMPLIMIENTO DEL SALARIO MÍNIMO

La evidencia internacional muestra que los trabajadores que tienen mayor probabilidad de recibir menos que el ingreso mínimo legal son los inmigrantes, seguido por jóvenes y mujeres.[15] En la legislación chilena las posibles vías de fraude del pago del ingreso mínimo son:

- incumplimiento de la jornada de 45 horas a la semana y el pago de las horas extraordinarias;
- uso de boletas de honorario para un trabajo que es de carácter dependiente (podría ser también las prácticas laborales),
- Informalidad (no tener contrato entre otros)

Además, es importante reconocer que hay una serie de otros beneficios y leyes que están indexadas al ingreso mínimo, particularmente importantes son las gratificaciones.

5.1 EVIDENCIA DEL NO PAGO HORAS EXTRAORDINARIAS

Cuadro N°17 **Porcentaje de Personas que trabaja más de 45 horas a la semana por Sexo**

Fuente: Encuesta Empleo INE, trimestre Ago-Oct de cada año. Trabajadores asalariados privados.

Sexo	2006	2007	2008	2009
Hombres	20	17	14	17
Mujeres	13	12	9	10

Cuadro N°18 **Porcentaje Trabajadores que trabajan más de 45 horas a la semana**

Fuente: Encuesta Empleo INE, trimestre Ago-Oct de cada año. Trabajadores asalariados privados.

Sector económico	2006	2007	2008	2009
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	11	11	9	9
Explotación de minas y canteras	22	23	30	42
Industria manufacturera	15	14	11	13
Suministro de electricidad gas y agua	13	9	4	13
Construcción	18	16	11	15
Comercio por mayor y menor, hoteles y restaurantes	22	19	16	16
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	31	27	22	25
Actividades financieras y servicios empresariales	14	13	10	13
Servicios comunes, sociales y personales	15	11	10	12

5.1.1 Antecedentes

La Comisión ha establecido antes quienes están exceptuados de la jornada de 45 horas y quiere dejar constancia que, además, hay excepciones a la limitación de jornada de trabajo, en particular para aquellos trabajadores dependientes que «… por características o naturaleza de sus actividades no pueden quedar sujetos a un horario predeterminado», Melis y Saez (2009).[16] Ahora bien, en el año 2009, un 17% de los hombres trabajo más de 45 horas a la semana y un 10% de las mujeres.

Por otra parte, los tres sectores donde una mayor proporción de personas trabaja más de 45 horas son Minería, Transporte y Comercio.

15 Ver informes de varios años de Low Pay Comission para UK y para Estados Unidos ver Minimum Wages (2008) de Neumark y Wascher..

16 Estos son: Personal que presta servicios a distintos empleadores, gerentes, personal que trabaja sin fiscalización superior inmediata, agentes comisionistas y de seguros, vendedores viajantes, trabajadores en naves pesqueras, trabajadores que prestan servicios fuera de la empresa a través de medios informáticos o de telecomunicaciones, deportistas profesionales y trabajadores que desempeñan actividades conexas.

Cuadro N°19 **Cantidad de reclamos/Horas Extraordinarias**

Fuente: Dpto. Estudio, Dirección del Trabajo.

Año	Horas Extraordinarias	Total de Reclamos Terminados	%
2006	14.203	134.673	10.5
2007	24.822	149.929	16.5
2008	28.496	155.888	18.2
2009	31.640	172.267	18.3

5.1.2 Reclamos y Conciliaciones

Los ***reclamos*** ante la Dirección del trabajo son de aquellas personas cuya relación laboral ha terminado, y su empleador le(s) adeuda beneficios laborales o previsionales. Por otra parte las ***denuncias*** son realizadas por personas que mantienen relaciones laborales vigentes. Los ***reclamos*** que se hacen en la Dirección del Trabajo, subieron en un 28%, entre los años 2006 y 2009, mientras que los reclamos relacionados con horas extraordinarias subieron un 220% en el mismo periodo.

La Dirección del Trabajo (DT) realiza una importante labor de conciliación entre los trabajadores y los empleadores. Entre un 43 y 47% de los reclamos son conciliados por la DT y alrededor de un 20% son abandonados por parte de los trabajadores.

Cuadro N°20 **Cantidad de reclamos terminados en la Dirección del Trabajo, según tipo de término del reclamo. 2006-2009**

Fuente: Dirección del Trabajo.

Año	Conciliados	Conciliación parcial	Desistido sin conciliación	Sin conciliación	Infundados	Abandonados	Total
2006	64.637	12.820	10.848	15.879	2.372	28.117	**134.673**
2007	68.647	16.508	19.345	14.230	1.665	29.534	**149.929**
2008	70.383	18.197	23.721	10.513	697	32.377	**155.888**
2009	74.480	18.849	32.024	13.813	590	32.511	**172.267**

Del total de conciliaciones, un 10,5% en el año 2006 fue por horas extraordinarias y un 19% en el año 2009.

Cuadro N°21 **Cantidad total de reclamos terminados en conciliaciones por no pago de horas extraordinarias. 2006-2009**

Fuente: Dirección del Trabajo.

Año	Total de conciliaciones	Conciliaciones por no pago de horas extraordinarias	%
2006	64.637	6.993	10,5
2007	68.647	11.893	17,3
2008	70.383	13.599	19,3
2009	74.480	14.181	19,0

La primera conclusión que se puede sacar es que ha subido tanto el reclamo respecto al pago de las horas extraordinarias (120%) como las conciliaciones al respecto (103%). Sin embargo no sabemos, información que las autoridades deben monitorear con más atención, cuántos de estos son de trabajadores del Ingreso Mínimo o como se distribuyen por rango de ingreso.

Respecto de las denuncias, se puede ver que la cantidad realizada respecto del no pago de horas extraordinarias son menos del 10% del total.[17]

Cuadro N°22 **Cantidad de denuncias de Horas Extraordinarias[18]**

Fuente: Dpto. Estudio, Dirección del Trabajo.

Año	Total	Horas Extraordinarias	%
2005	73.019	6.870	9,4
2006	78.062	7.226	9,3
2007	77.663	5.331	6,9
2008	80.309	6.240	7,8
2009	87.613	6.375	7,3

Las sanciones de la Dirección del Trabajo respecto del no pago de horas extraordinarias y en relación a todas las sanciones son las siguientes.

Cuadro N°23 **Cantidad Total de Sanciones y respecto a horas extraordinarias[19]**

Fuente: Dpto. Estudio, Dirección del Trabajo.

Año	Total	Horas Extraordinarias	%
2005	75.210	626	0,8
2006	80.929	1.689	2,1
2007	73.173	1.398	1,9
2008	63.009	1.207	1,9
2009	49.324	938	1,9

17 Es natural que las denuncias sean menores a los reclamos porque en la primera la relación laboral aun se mantiene vigente y muchos trabajadores intentan solucionar los posibles problemas internamente primero.

18 Un reclamo como una denuncia puede tener varios temas. La mitad de las denuncias no están registradas por sector económico, razón por la cual no está este detalle en los cuadros.

19 Ver pie de página anterior.

Una de las dificultades de la fiscalización de las horas trabajadas es que la única forma de hacerlo es visitar las empresas y monitorear el libro de asistencia o preguntarle directamente a los trabajadores. Las autoridades deberían evaluar la posibilidad de realizar encuestas periódicas entre trabajadores para monitorear esta situación. En todo caso, en la ausencia de información más específica, no parece haber en esta dimensión incumplimientos particularmente graves en el pago del salario mínimo.

5.2 Evidencia de uso de Boletas de Honorario

No existe mucha evidencia respecto al uso de las boletas de honorarios y qué tipo de trabajadores son. Es ésta una dimensión donde la Comisión esperaría que en el futuro se recolectara más información a través de vías indirectas como las encuestas o el cruce de información de datos administrativos.

5.3 Economía Informal/Inmigrantes

De acuerdo a los datos de la encuesta CASEN 2006, un 16,5% de los trabajadores asalariados no tienen contrato de trabajo. En el primer quintil es un 29,5% mientras que en el quintil 5 es un 10,9%. Hay poca diferencia entre hombres y mujeres.

Cuadro N°24 **Porcentaje de Trabajadores sin contrato de Trabajo entre trabajadores. Asalariados y por Quintil**

Fuente: Cálculos propios usando CASEN 2006

Quintil	I	II	III	IV	V	Total
Total	29,5	19,4	15,6	12,9	10,9	**16,5**
Hombre	29,2	18,9	15,2	12,2	10,9	**16,7**
Mujeres	30,4	20,5	16,5	14,0	10,9	**16,2**

No tener contrato de trabajo es uno de los primeros pasos para que el trabajador reciba ingresos menores al mínimo.

Cuadro N°25 **Porcentaje de Trabajadores sin contrato de Trabajo entre trabajadores. Asalariados por Categoría Ocupacional**

Fuente: Cálculos propios usando CASEN 2006

Categoría	Sector Público	Empresas Publicas	Empresas Privadas	S.D. P. Adentro	S. D. P. Afuera	Total
Total	8,4	17,9	15,1	58,9	5,0	**16,5**
Hombre	8,0	17,7	4,1	36,9	4,1	**16,7**
Mujeres	9,0	18,2	15,2	59,3	9,6	**16,2**

La informalidad, 58,9%, es mucho mayor entre los trabajadores del servicio domestico a puertas adentro (S.D.P. Adentro) que en los demás sectores. Cuando miramos la educación, vemos que los trabajadores menos educados también tienen grados de informalidad superiores a los trabajadores más educados. Cabe recordar que estos son los trabajadores que tienen en mayor proporción ingresos en torno al mínimo y que eventualmente se ven muy afectados por alzas en este salario de acuerdo a las estimaciones realizadas anteriormente.

La informalidad, 58,9%, es mucho mayor entre los trabajadores del servicio domestico a puertas adentro (S.D.P. Adentro) que en los demás sectores. Cuando miramos la educación, vemos que los trabajadores menos educados también tienen grados de informalidad superiores a los trabajadores más educados. Cabe recordar que estos son los trabajadores que tienen en mayor proporción ingresos en torno al mínimo y que eventualmente se ven muy afectados por alzas en este salario de acuerdo a las estimaciones realizadas anteriormente.

Cuadro N°26

Porcentaje de Trabajadores sin contrato de Trabajo entre trabajadores. Asalariados por Educación

Fuente: Cálculos propios usando CASEN 2006

Educación	Total	Hombre	Mujer
Sin educación formal	31,8	31,8	31,8
Básica incompleta	25,4	25,4	25,4
Básica completa	22,3	21,6	24,9
Media humanista incompleta	21,8	21,1	24,0
Media técnica profesional incompleta	18,7	18,1	20,4
Media humanista completa	14,8	14,2	15,9
Media técnica completa	11,7	10,9	13,0
Técnica o universitaria incompleta	21,3	19,9	23,4
Técnica o universitaria completa	8,2	7,6	8,8
Sin dato	20,0	21,3	17,2
Total	**16,5**	**16,7**	**16,2**

Los sectores económicos donde hay menos informalidad son los sectores más intensivos en capital –Minas, Electricidad y Finanzas–. Mientras que los sectores con más informalidad son Agricultura, Transporte y Comercio.

Cuadro N°27

Porcentaje de Trabajadores sin contrato de Trabajo entre trabajadores Asalariados por Sector Económico

Fuente: Cálculos propios usando CASEN 2006

Sector económico	Agricultura	Minas	Industria	Electricidad / Gas	Otros
Total	26,3	4,2	15,9	4,7	6,6
Hombres	26,9	4,4	14,3	4,9	5,2
Mujeres	24,2	1,0	20,3	3,7	8,8

Sector económico	Construcción	Comercio	Transporte	Finanzas	Servicios	Total
Total	18,5	17,1	20,3	11,5	12,8	16,5
Hombres	18,6	14,2	22,2	11,4	12,9	16,7
Mujeres	16,0	20,2	12,3	11,6	12,8	16,2

En el caso del comercio, en muchos lugares los empaquetadores no tienen contrato de trabajo. Sus remuneraciones descansan en una proporción importante en propinas. Dada las horas que trabajan, no queda claro que reciban más o menos del ingreso mínimo.[20]

Finalmente, en las empresas pequeñas, se concentra la mayor parte de la informalidad, como lo muestra el siguiente cuadro.

Cuadro N°28

Porcentaje de Trabajadores sin contrato de Trabajo entre trabajadores. Asalariados por Tamaño de Empresa

Fuente: Cálculos propios usando CASEN 2006

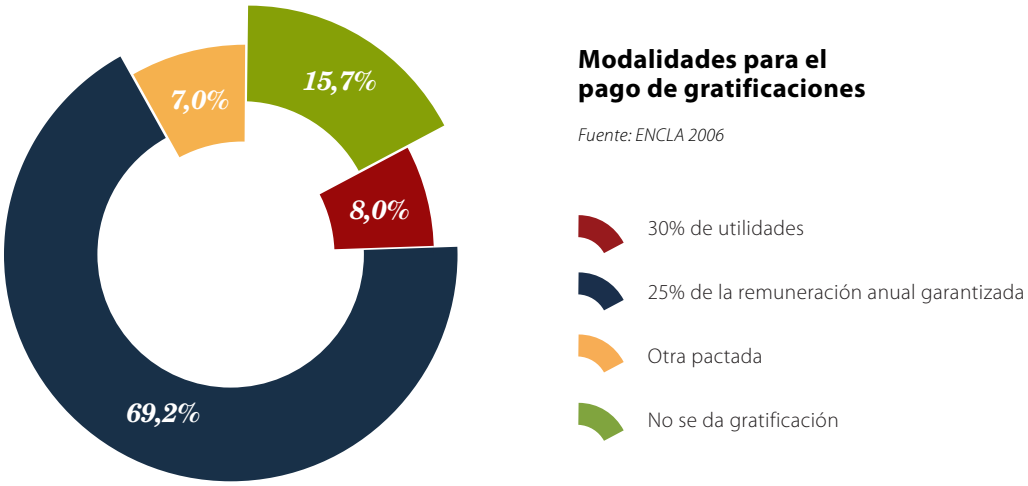
Tamaño Empresa	1	2 a 5	6 a 9	10 a 49	50a 199	200 y más	NS
Total	50,2	42,2	30,0	17,0	10,5	6,8	18,3
Hombre	47,6	42,6	29,4	17,7	10,6	6,3	19,1
Mujeres	56,0	41,3	31,2	15,7	10,2	7,7	16,4

La principal conclusión que podemos sacar es que los sectores donde más se concentra el mínimo, o que son más afectados por el mínimo, son también los sectores y grupos donde hay mayor grado de informalidad. La literatura sugiere que ambas cosas están relacionadas, para el caso de Chile sin embargo no hay estudio al respecto y tampoco campañas de información que comuniquen a los trabajadores sus derechos en estas dimensiones.

5.4 Gratificaciones

Hemos visto que las gratificaciones se calculan sobre el sueldo base cuyo menor valor no puede ser distinto del ingreso mínimo. De acuerdo a la encuesta ENCLA de la Dirección del Trabajo del año 2006, realizada a una muestra representativa de los empleadores a nivel nacional, un 69% dice que paga las gratificaciones de acuerdo a la regla del 25%.[21]

Gráfico N°6



Respecto a las remuneraciones, de acuerdo a la ENCLA 2008, menos de un 3% corresponde a gratificaciones no garantizadas, es decir usando la regla del 30%. Es claro, además, que se privilegia la remuneración fija mensual.

Cuadro N°29 **Composición de los montos totales de remuneración mensual de trabajadores directamente contratados**

Fuente: ENCLA 2006

	Tamaño de empresa				
Composición de los montos	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Total
Remuneración fija mensual	83,7	79,8	77,9	78,5	78,9
Bonos mensuales	5,3	7,3	9,7	9,1	8,7
Comisiones mensuales	6,1	5,4	4,2	4,8	4,9
Trato mensual	0,2	0,9	2	1,9	1,7
Horas extraordinarias	1,2	2,4	3	2,9	2,8
Participación mensual	0,1	0,2	0,3	0,7	0,5
Gratificación no garantizada	3,4	4	2,9	2	2,6
	100	100	100	100	100

En ausencia del ingreso mínimo, las gratificaciones no tendrían ninguna injerencia en la distribución de las remuneraciones, pues el empleador siempre podría construir el ingreso que le paga al trabajador como una base más las gratificaciones. Como existe el ingreso mínimo (IM), el empleador está obligado a pagar como base el IM y después sumarle las gratificaciones. Dado que gran cantidad de empresas pagan de acuerdo a la regla del 25%, deberíamos observar muy pocos trabajadores ganando el ingreso mínimo. Sin embargo los datos dicen otra cosa. Así, casi un cinco por ciento de los empleados se les cotizaría por 165 mil pesos en el sistema de pensiones. Sin embargo, uno esperaría para una jornada completa se cotizara por 206.250 pesos (el mínimo de 165 mil pesos más el 25 por ciento de gratificación).

20 Tanto la UNT como otras organizaciones como la Confecove han planteado estos problemas a la DT en el pasado.

21 En el punto 2, marco legal sección gratificaciones, se definen detalladamente las reglas de pago permitidas para las gratificaciones.

Cuadro N°30 **Cantidad de Cotizantes por Tramo de Ingreso y Sexo (Diciembre 2009)** [22]

Fuente: www.safp.cl

Ingreso Imponible	Hombres	Mujeres	Total
+0 -20	14.334	14.372	28.706
+20 -40	22.670	20.768	43.438
+40 -60	26.216	23.639	49.855
+60 -100	67.265	81.781	149.046
+100 -150	83.655	141.274	224.929
+150 -200	303.823	232.550	536.373
+200 -250	396.347	246.329	642.676
+250 -300	230.110	141.433	371.543
300 y más	1.337.766	719.170	2.056.936
Total	2.482.186	1.621.316	4.103.502
Ingreso Mínimo (>=18 Y <=65)	140.003	103.093	243.096
Ingreso Mínimo (65)	761	673	1434
Ingreso Mínimo (trab.casa part.)	955	18.416	19.371
Tope Imponible	239.968	90.537	330.505
No Mínimo ingreso entre 150-200*	162.104	110.368	272.472

Cuadro N°31 **Cantidad de Cotizantes por Tramo de Ingreso y Sexo (Diciembre 2008)**

Fuente: www.safp.cl

Ingreso Imponible	Hombres	Mujeres	Total
+0 -20	16.235	15.205	31.440
+20 -40	25.288	22.026	47.314
+40 -60	26.467	32.665	59.132
+60 -100	72.242	76.318	148.560
+100 -150	88.443	144.306	232.749
+150 -200	433.069	293.602	726.671
+200 -250	286.352	200.310	486.662
+250 -300	227.025	127.409	354.434
300 y más	1.285.549	650.284	1.935.833
Total	2.460.670	1.562.125	4.022.795
Ingreso Mínimo (>=18 Y <=65)	138.201	116.938	255.139
Ingreso Mínimo (65)	1.397	1.681	3.078
Ingreso Mínimo (trab.casa part.)	1.451	24.363	25.814
Tope Imponible	178.926	65.240	244.166
No Mínimo ingreso entre 150-200*	292.020	150.620	442.640

** Se obtiene de restar los cotizantes del mínimo de los cotizantes del tramo 150-200. Diciembre 2009*

22 Nótese que estos datos no coinciden con los reportados en el gráfico N. 10b. Ello es consecuencia de que estos provienen de la página web de la Superintendencia de Pensiones por cuanto, esta última información es aquella informada por las AFP al momento de recopilación de la información estadística, mientras que la entregada en el Cuadro N. 10b fue extraída de las Bases de Datos de Afiliados al Sistema, lo cual contiene una fecha posterior de «cierre» de la información, posibilitando que se cuente con un mayor número de acreditaciones de cotizaciones en las cuentas de los afiliados.

De hecho, a muchos trabajadores se les cotiza por esa suma. Por ejemplo, si comparamos diciembre 2008 con diciembre 2009 –a partir de la información reportada en la página web de la SAFP–, vemos que se produce un cambio relevante en la distribución (la proporción de cotizantes entre 150-200 que no ganan exactamente el mínimo baja de 12% a 6%). Sin embargo, gran parte del cambio se produce en 2009. Ello se ve al comparar la distribución de salarios que reporta la Superintendencia de AFP en marzo y diciembre de 2009. Los cuadros N. 31 y 32 son muy similares no así el 30 y 32.

Cuadro N°32 Cantidad de Cotizantes por Tramo de Ingreso y Sexo (Marzo 2009)

Fuente: www.safp.cl

Ingreso Imponible	Hombres	Mujeres	Total
+0 -20	15.853	14.137	29.990
+20 -40	24.926	21.097	46.023
+40 -60	25.870	31.019	56.889
+60 -100	71.152	73.866	145.018
+100 -150	92.559	145.715	238.274
+150 -200	439.959	297.069	737.028
+200 -250	274.356	186.761	461.117
+250 -300	217.360	134.895	352.255
300 y más	1.293.417	685.513	1.978.930
Total	2.455.452	1.590.072	4.045.524
Ingreso Mínimo (>=18 Y <=65)	141.452	128.682	270.134
Ingreso Mínimo (65)	1.622	1.402	3.024
Ingreso Mínimo (trab.casa part.)	1.425	23.902	25.327
Tope Imponible	191.879	73.035	264.914
No Mínimo ingreso entre 150-200*	295.460	143.083	438.543

** Se obtiene de restar los cotizantes del mínimo de los cotizantes del tramo 150-200.*

Este cambio del 5% de los cotizantes entre 150-200* se debe al efecto de las gratificaciones. Hay que recordar que se contempla que éstas se paguen de acuerdo al salario mínimo que rige al 31 de diciembre. Por tanto, el efecto del cambio de salario mínimo en las gratificaciones se nota seis meses después de que empieza a regir. En Marzo del 2009, el Salario Mínimo era $159.000 y el SM más gratificaciones eran $198.750 y en junio el salario mínimo subió a $165.000 y el SM más gratificaciones a $206.250. Por lo tanto el Salario Mínimo no solo afecta la parte más baja de la distribución de salario sino también partes más arriba de la distribución. Es decir, hay una proporción tan grande de trabajadores que cotiza por el mínimo más el 25 por ciento de gratificaciones que por el mínimo de 165 mil pesos.

En esta última situación deberíamos observar sólo trabajadores de empresas que se acogen al pago de las gratificaciones de acuerdo al artículo 47 y cuyas utilidades, después de descontadas el capital propio, no sean muy bajas. Más aún, en estos casos deberíamos ver estos trabajadores ganando el ingreso mínimo sólo durante 11 meses del año y en el mes 12, con la declaración de impuestos de la empresa, recibir el pago de las gratificaciones. Por supuesto, también organizaciones, como las sin fines de lucro, que estén exentas de esta obligación.

En todo caso, dado la evidencia disponible y la legislación vigente deberíamos observar muy poco trabajadores ganando entre el IM e IM más gratificaciones que son actualmente $206.250 ($165.000 + 0.25*$165.000). Sin embargo, como se sugería recientemente, los datos muestran otra realidad. Si se toma como referencia la base de datos del seguro de cesantía se tiene que un 5,1 por ciento cotiza por el ingreso mínimo y otro siete por ciento por un monto que se encuentra entre este valor y el monto de $206.250 (los antecedentes son levemente distintos si se considera los datos administrativos de las AFP). La Comisión no puede descartar que estas cotizaciones correspondan a jornadas inferiores al mínimo, pero no le deja de llamar la atención la magnitud. No descarta, entonces, que la ley se esté cumpliendo de manera imprecisa y manifiesta su preocupación por ello.

Cuadro N°33 A

Cantidad de Cotizantes en el Ingreso Mínimo, Ingreso Mínimo más Gratificaciones y total de Cotizantes

Fuente: SAFP y Seguro de Cesantía

	Seguro de Cesantía	AFP
Un mínimo	5,1	4,8
1 – 1,25 Mínimos	7,0	5,3
1,25 Mínimos	4,8	3,6
Total	16,9	13,7

Cuadro N°34 B

Cantidad de Cotizantes en el Ingreso Mínimo, Ingreso Mínimo más Gratificaciones y total de Cotizantes

Fuente: Ministerio de Hacienda, Base de Datos SC

Tamaño empresa (Trabajadores)	N° Trab (165 mil)	165 mil-206.250	N° Trab (206.250)*	Total
1-9	99,215	43,132	67,564	486,37
10-49	30,564	50,393	57,378	675,171
50-199	10,448	44,788	22,428	670,713
200 y más	29,794	94	13,055	1.502.584
Total	170,021	232,313	160,425	3.334.838

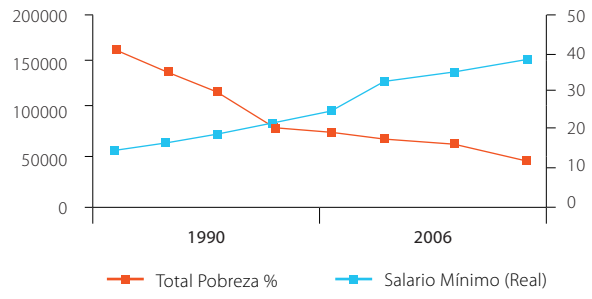
** SM+Gratificaciones pagadas fijas mensuales.*

Respecto del grupo que gana entre 1 y 1,25 salarios mínimos es menos evidente que esté afectado por el mínimo, pero no se puede descartar.[23] Los otros dos, en cambio, al cotizar exactamente por montos esperables es evidente que están afectados por el mínimo. La Comisión aprovecha de hacer notar que el empleador no tiene que reportar ante nadie como paga las gratificaciones, aunque éstas se verifican o fiscalizan en el proceso regular de la Dirección del Trabajo. El trabajador puede solicitar al SII la certificación de las utilidades líquidas obtenidas a objeto de determinar el pago de las gratificaciones correspondientes.[24] Pero ello supone que está al tanto de esta situación. Si se piensa que la gran proporción de trabajadores que gana el mínimo de 165 mil pesos proviene de las empresas con nuevo o menos trabajadores dicha conclusión no es evidente.

6. EL INGRESO MÍNIMO EN PERSPECTIVA COMPARADA

Gráfico N°7 Salario Mínimo y Pobreza

Fuente: INE-MIDEPLAN



6.1 El ingreso Mínimo y niveles de pobreza.

La Comisión asesora no puede dejar de notar que los aumentos en el salario mínimo se relacionan con la reducción de los niveles de pobreza en Chile, que se expresa durante el período 1990-2006, cuando la pobreza se reduce en 65%, alcanzando un 13,7% el 2006, última medición de MIDEPLAN y, por otro lado, el salario mínimo crece en ese mismo período un 86%, en términos reales (ver Graf N.7). La Comisión está consciente de que no puede establecer una relación de causalidad entre ambos fenómenos, porque sucedieron simultáneamente muchos otros sucesos, pero estima oportuno llamar la atención sobre ello.

MIDEPLAN es la institución encargada de fijar el valor de la canasta básica por persona y la última medición corresponde a $47.099 para zonas urbanas y $31.756 para zonas rurales, en el 2006. Lo anterior, equivale a un valor estimado de $53.711 para zonas urbanas y $36.214 para zonas rurales el 2009, según aumento del IPC. Por lo tanto, el jefe o jefa de hogar de una familia típica en Chile, conformada por 4,2 personas, debiera estar en condiciones de proveer ingresos a su familia por sobre los $225.000 mensuales el año 2009 si no hay otra persona que pueda trabajar en ese hogar.

En el Cuadro N. 34, además puede inferirse que Chile ha seguido una política activa para el salario mínimo, lo cual ha permitido que este crezca por encima de cuanto lo haya hecho la línea de pobreza y/o el IPC. En efecto, esta relación entre Salario Mínimo y Línea de Pobreza pasa de 1,4 veces en 1990 a 3,07 veces en el 2009.[25]

23 Se debe estudiar más este asunto, pero hay razones que podrían explicar estos valores. Por una parte, si hay pacto entre empresa y trabajador la forma de pago de las gratificaciones se puede cambiar durante el año. Por otra, bajo el régimen del 30 por ciento puede anticipar gratificaciones durante el año pagando al año siguiente el saldo restante.

24 Melis y Saez (2009) citando el dictamen N 802/33 de 1998.

25 La línea de pobreza calculada por MIDEPLAN asigna a la Canasta Básica Alimentaria promedio una ponderación del 50% del total de la Canasta Básica, estimando por diferencia el otro 50% para la Canasta Básica No Alimentaria. El sustento de este cálculo es que una familia promedio destina el 50% de sus ingresos para sus gastos alimentarios, según la Encuesta de Ingresos Familiares de 1986/87.

Cuadro N°34 Pobreza y Salario Mínimo

Fuente: En base a datos oficiales de Mideplan, INE y Banco Central

Año	Línea Pobreza (L.P.)	Salario Mínimo (S.M.)	S.M./ L.P.	Total Pobreza
1990	18.594	26.000	1,40	38,6
1992	25.750	38.600	1,50	32,8
1994	30.100	52.150	1,73	27,7
1996	34.272	65.500	1,91	23,2
1998	37.889	80.500	2,12	21,6
2000	40.562	100.000	2,47	20,2
2003	43.712	115.648	2,65	18,7
2006	47.099	135.000	2,87	13,7
2009	53.711	165.000	3,07	

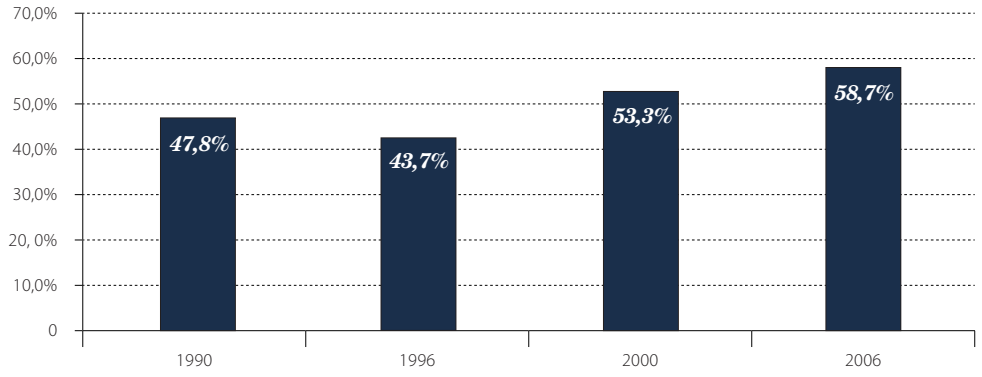
Los resultados alcanzados en el proceso de abatimiento de la pobreza y la indigencia en Chile son atribuibles a una multiplicidad de factores. Algunos autores, destacan los siguientes factores: la generación de empleos, la creciente inserción laboral de las mujeres al mercado del trabajo, la política activa del salario mínimo, así como a la mayor focalización de las políticas y el aumento del gasto social dirigido a los grupos de menores ingresos.

6.2 El ingreso mínimo y el impacto en el empleo

Las posibilidades que el salario mínimo pueda afectar el desempleo en un momento determinado depende, entre otros factores, de qué tan restrictivo sea este, es decir el grado en que alzas en su valor puedan afectar a grupos de trabajadores cuyos salarios de mercado estén en torno al mínimo. Por cierto, ello en el entendido que el salario mínimo vigente ha corregido potenciales distorsiones en el mercado del trabajo. Es claro que éstas son menos probables en la medida que el nivel de dicho salario sea relativamente alto respecto de la realidad salarial del país. Hemos visto ya anteriormente que nuestro salario mínimo ha subido respecto de las remuneraciones promedios y la de los trabajadores no calificados en forma significativa, particularmente entre 1997 y 2000. Asimismo, hemos visto que su crecimiento se moderó respecto de este último período, pero en términos relativos subió algo más. El gráfico N. 8 muestra la evolución del salario mínimo respecto de la mediana salarial y es evidente que en la última parte de la década de los 90 subió de modo significativo, pero que después subió algo más.

Gráfico N°8 Ingreso mínimo como proporción de la mediana salarial

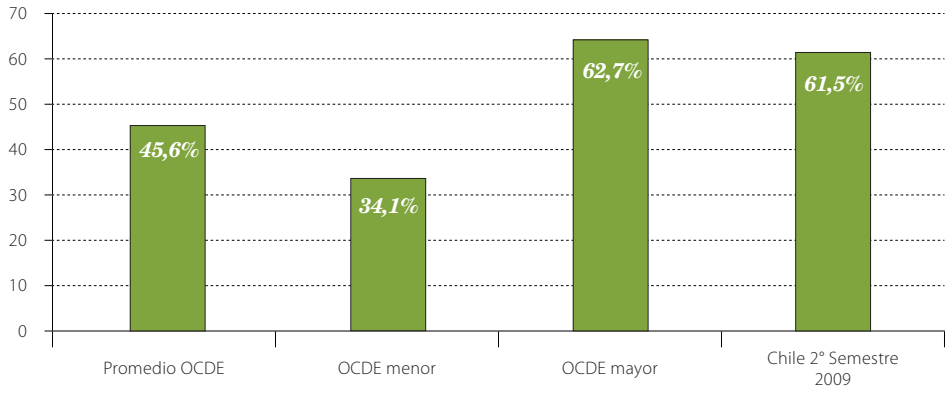
Fuente: CASEN 1990-1996-2000-2006



Habitualmente ésta es la comparación relevante que hacen los expertos para evaluar el nivel del salario mínimo, esto es su valor relativo respecto de la mediana salarial de todos los trabajadores de la economía o en su defecto respecto del promedio, aunque esta comparación puede ser engañosa entre países con desigualdades muy distintas. Así, si este es alto comparativamente respecto de otros países se estima que hay que monitorear cuidadosamente la política de fijación de ese salario.[26] Por ejemplo, la OCDE en su informe de la economía chilena más reciente compara los salarios mínimos respecto del salario medio de la economía chilena y advierte que su nivel es relativamente alto y que puede contribuir a explicar la lenta recuperación que ha tenido el empleo en Chile después de la crisis asiática.[27] Con todo, advierte que los efectos del salario mínimo sobre el empleo agregado pueden no ser demasiado importantes. Obviamente, se trata de un asunto empírico que depende de una serie de factores que la Comisión aquilata cuidadosamente en este informe. Ahora bien, partiendo de la base que la comparación más adecuada para evaluar qué tan alto es el salario mínimo en el país es su valor respecto de la mediana salarial, el Gráfico N. 9 presenta antecedentes relevantes para países de la OCDE y para Chile. Los más recientes disponibles para nuestro país son los que emergen de la base de datos del seguro de cesantía. Hay que recordar que esta excluye a trabajadores del sector público y a la gran mayoría de trabajadores asalariados que fueron contratados antes de 2002 en sus actuales trabajos así como también a las trabajadoras de casas particulares.

Gráfico N°9 **Salario mínimo respecto de la mediana salarial**

Fuente: OCDE y elaboración propia
Nota: para la OCDE sobre jornada completa equivalente. Para Chile todos los que cotizan al SC



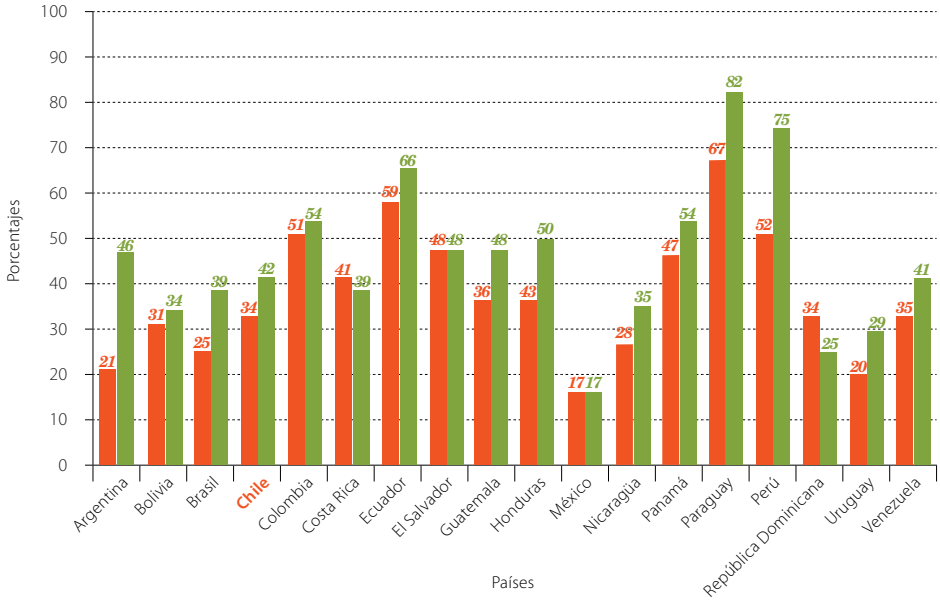
26 Por ejemplo, la Low Pay Commission de Inglaterra pone mucha atención, al evaluar sus recomendaciones al Parlamento respecto del salario mínimo, el nivel que tiene esta razón en Inglaterra comparada con otros países.

27 Véase OCDE, «Economic Survey of Chile 2010», p. 34-35

La Comisión no ha podido tener acceso a la mediana salarial de países latinoamericanos. Sólo a ingresos medios. El gráfico N. 4 presenta los resultados comparativos del salario mínimo respecto de los salarios medios. Probablemente como casi toda la región (quizás con la excepción de Uruguay y Costa Rica) tiene elevados niveles de desigualdad, la comparación en esta dimensión no difiera demasiado respecto de la que resultaría si el criterio de comparación utilizado fuese respecto de las medianas. La Comisión está consciente de que el nivel de cumplimiento del salario mínimo puede diferir mucho entre países, pero no tiene antecedentes confiables que le permitan distinguir entre países según el grado de cumplimiento. El Gráfico N. 10 muestra que en el concierto latinoamericano nuestro país aparece con un nivel de salario mínimo por debajo del promedio, pero levemente por encima de los niveles observados en países como Brasil, Costa Rica, México y Uruguay.

Gráfico N°10 **Relación entre el SM y el salario promedio** **2000** **2008**

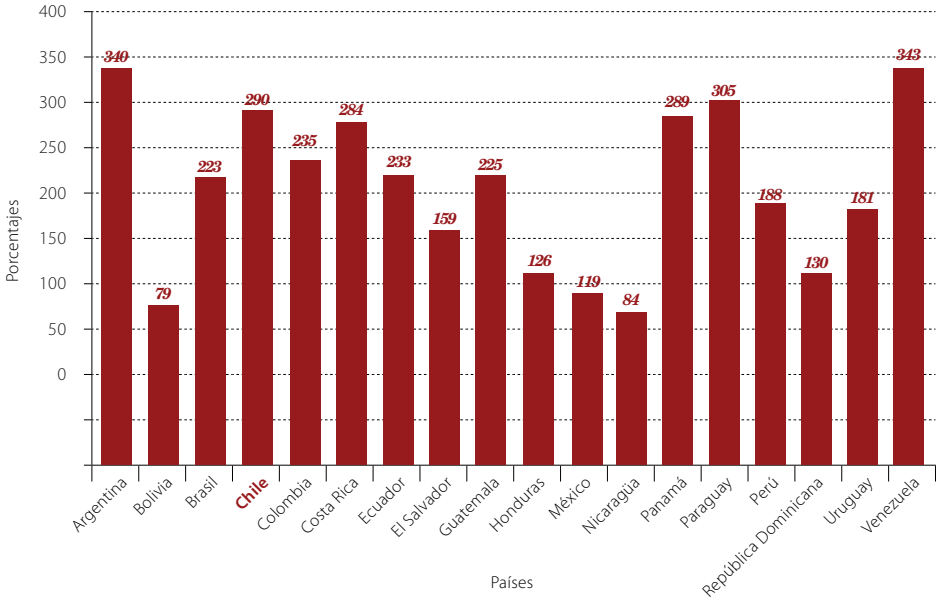
Fuente: OIT



El gráfico N. 11 presenta el salario mínimo de los países latinoamericanos expresados en dólares ajustados por paridad del poder de compra. Si bien hay países que superan a Chile, nuestro país está entre aquellos con mayor valor del salario mínimo en dólares de valor equivalente.

Gráfico N°11 Salarios mínimos en dólares ajustados por PPP. 2008

Fuente: OIT



Estos antecedentes corroboran que habida cuenta de la realidad laboral del país, es difícil argumentar que los salarios mínimos son bajos. Por cierto, eso no significa reconocer que su valor es alto, en términos absolutos, y menos suficiente para asegurar condiciones dignas a los hogares más vulnerables y cuyos trabajadores acceden sólo al salario mínimo. Pero la Comisión está consciente que los valores de esta variable deben guardar alguna relación con la realidad del mercado del trabajo al que se aplican.

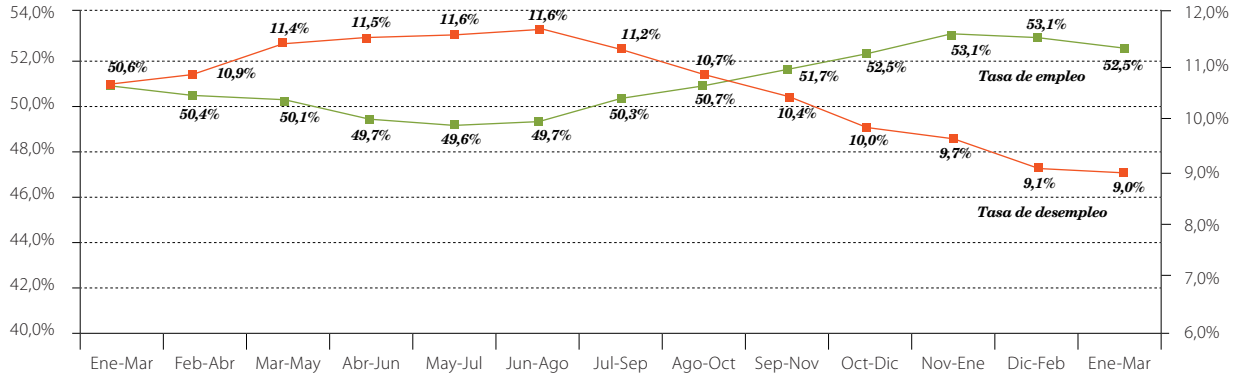
7. Las perspectivas económicas

Durante el último trimestre de 2008 y gran parte de 2009 el mundo experimentó la mayor crisis económica del período de posguerra. Chile indudablemente que fue afectado por ese fenómeno. Así el crecimiento durante 2009 fue negativo y como resultado de ello el empleo retrocedió de manera importante. El último trimestre de 2009 nuestra economía mostró signos de recuperación que, a pesar de la catástrofe natural que afectó al país el 27 de febrero, se han prolongado durante el presente año. La capacidad productiva del país se vio dañada por el terremoto y maremoto, pero el consumo y la inversión muestran signos de vitalidad. Con todo el desempleo es aún elevado. Además, ello se combina con tasas de empleo, particularmente de jóvenes y mujeres, que son comparativamente bajas. El gráfico N. 12 muestra la evolución de las tasas de empleo y desempleo para la economía chilena en el último año, de acuerdo a la nueva encuesta de empleo del INE.[29] Cabe destacar sí que la encuesta muestra un descenso importante en los niveles de desempleo que van acompañados de aumentos en la tasa de empleo.

29 Hay que recordar que esta encuesta supone una modificación en el cuestionario. Respecto de la encuesta anterior exhibe un aumento en la tasa de participación de la población.

Gráfico N°12 **Tasas de empleo y desempleo (Nueva Encuesta de Empleo)**

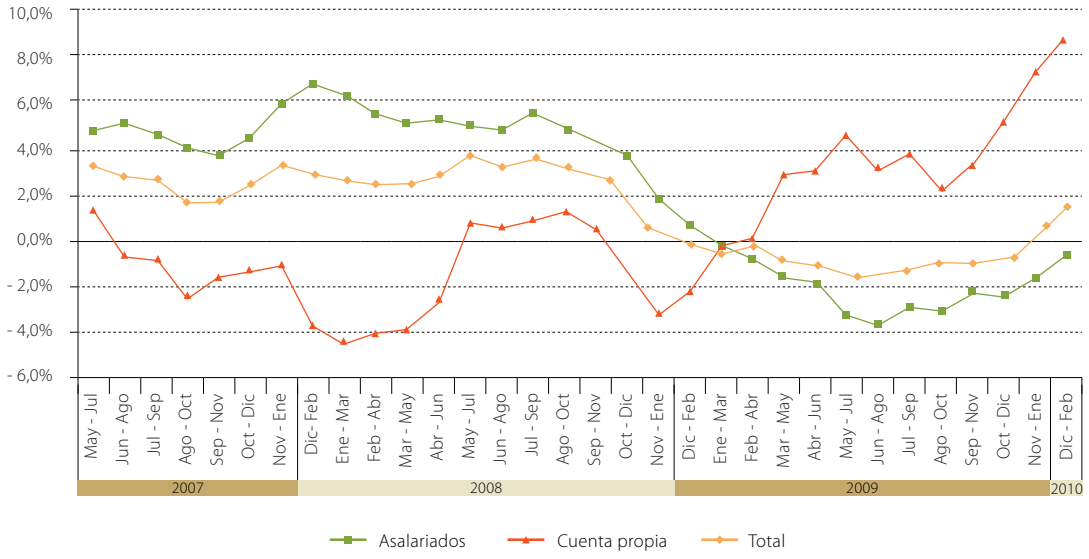
Fuente: Elaboración OIT con base en datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).



En todo caso es importante considerar que, tal como demuestra el gráfico N. 13, esos aumentos en el nivel de empleo se concentran en trabajadores por cuenta propia. El empleo asalariado aún no muestra una evolución positiva aunque su tasa de caída se ha reducido de modo considerable.

Gráfico N°13 **Variaciones en empleo respecto de igual período de año anterior**

Fuente: ENE- INE



El primer desafío que tiene el país es bajar lo antes posible su desempleo. En el pasado reciente, por diversas causas entre las que destacarían las rigideces salariales, ha costado recuperar niveles de desocupación y empleo razonables. Ello no se puede perder de vista en la definición del salario mínimo.

Ahora bien, las perspectivas económicas, a pesar de la situación europea, se vislumbran positivas para Chile. El Banco Central proyecta un rango de crecimiento para este año entre 4,25 y 5,25 por ciento. Los expertos consultados por el Banco Central en la encuesta mensual de expectativas económicas están proyectando un crecimiento de 4,5 por ciento para este año y de 5,6 por ciento para 2011. La recuperación del consumo privado y el fuerte impulso en la inversión permiten augurar que el futuro próximo sin ser extraordinario es positivo. Los salarios nominales, por otra parte, siguen mostrando una tendencia declinante en su tasa de expansión anualizada compatible con la debilidad que aún se observa en el mercado laboral. La nueva encuesta de remuneraciones ha mostrado variaciones anualizadas de 2,4 por ciento en el primer trimestre de 2010.

Más específicamente, el crecimiento económico mundial, aunque no alcanzará el ritmo de otros procesos de recuperación, será elevado en 2010 y 2011. Sin embargo, persisten riesgos por los desbalances fiscales que exhiben varios países europeos. Aun así, las expectativas son positivas. El Cuadro N. 35 muestra las cifras más recientes a las que ha tenido acceso la Comisión. Ellas resumen las proyecciones de Consnsus Forecast para 2010 y 2011 junto con las cifras de crecimiento preliminares para 2009 del FMI.

Cuadro N°35 **Expectativas económicas futuro inmediato**

Fuente: Consnsus Forecast 2010-2011. FMI 2009.

	2009	2010	2011
Estados Unidos	-2,4	3,3	3,1
Zona Euro	-4,1	1,1	1,5
Japón	-5,2	2,4	1,7
Resto Asia	5,7	8,5	7,8
China	8,7	10,3	9,2
India	5,7	8,2	8,3
América latina	-1,8	4,5	3,9
Brasil	-0,2	6,3	4,5
Chile	-1,5	4,5	5,5
México	-6,5	4,3	3,7
Mundo (TCM)	-2,0	3,4	3,4

En este escenario, considerando además que los términos de intercambio se vislumbran muy favorables para nuestro país, no se puede descartar que las tasas de crecimiento de Chile para 2011 y 2012 se acerquen al seis por ciento. Con todo, la incertidumbre no se ha eliminado completamente.

///. LÍNEAS DE ACCIÓN PARA LA POLÍTICA DE INGRESO MÍNIMO

1. Gratificaciones

La Comisión quiere relevar la importancia que tiene un cuidadoso estudio del impacto de este sistema en el pago del ingreso mínimo. Como se ha expuesto en el diagnóstico en un gran número de casos, de acuerdo a lo que declaran los empleadores, esta parte de la remuneración se paga como un porcentaje del salario, en particular el establecido en la ley que es de 25 por ciento. Si el ingreso mínimo es de 165 mil pesos eso supone que la remuneración bruta efectiva del trabajador debería ser al menos 206.250 pesos. La Comisión ha detectado que, efectivamente, a una proporción importante de trabajadores se les cotiza por este último valor. En diciembre de 2009 esa proporción, de acuerdo a la base de datos del seguro de cesantía, alcanzó a un 4,8 por ciento (3,6 por ciento de los trabajadores que cotizan en AFP. Es razonable que la proporción sea más baja, entre otros factores, porque los trabajadores del sector público no cotizan en el seguro de cesantía). Sin embargo, también hay un 5,1 por ciento que cotizan exactamente por 165 mil pesos y otro 7 por ciento que cotiza por un monto que está entre ambos valores. ¿Significan estos datos que ese grupo no recibe gratificación? Si bien puede haber razones para que esto ocurra, ellas no explican el elevado porcentaje de trabajadores a los que se les cotiza únicamente por el ingreso mínimo. La Comisión estima que esto requiere de estudios detallados y solicita a las autoridades que los encarguen a la brevedad. Además, en caso de haber incumplimientos de la normativa vigente se sugiere diseñar iniciativas que resuelvan este hecho en plazos razonables. Para facilitar el cumplimiento y fiscalización de las gratificaciones, la Comisión estima que es razonable que las empresas tengan que informar cómo pagan las gratificaciones. Esto podría informarse en la declaración de impuestos o en el pago de las cotizaciones del Seguro de Cesantía.

2. Consideraciones en torno a la definición del ingreso mínimo

La tarea de la Comisión es entregar algunas ideas para la determinación de la política de salario mínimo. Esta definición no es fácil atendido el hecho que la información con la que cuenta es sólo parcial. Tampoco ha tenido tiempo para encargar estudios específicos que le ayuden a resolver mejor la decisión que tiene que tomar. En esta tarea puede optar en las actuales circunstancias por definir reglas muy específicas y claras que le permitan realizar un cálculo o rango preciso para definir su recomendación o intentar establecer criterios que le permitan a quienes toman las decisiones en este ámbito sustentar las mismas.

Una alternativa es actuar de modo discrecional, es decir sopesando la información y estableciendo a partir de esa reflexión una propuesta que sea de sentido común. Es lo que suelen hacer las comisiones similares en otros lugares del mundo como Reino Unido o Australia. Sin embargo, ellas están mucho más institucionalizadas que esta Comisión asesora y han podido encargar trabajos específicos para resolver de mejor forma su recomendación.

Una tercera opción, quizás la más apropiada en este proceso experimental, es basar la recomendación en criterios que combinen ambas opciones. Usar como referencia un conjunto simple de reglas y sopesar sus resultados con evidencia complementaria que pueda ser útil para tomar la decisión. Ello incluye variables como inflación esperada, expectativas de crecimiento económico, evolución anticipada en la productividad, consideraciones redistributivas y metas de empleo y desempleo, entre otras. Los integrantes de la Comisión no tienen necesariamente acuerdo, como quedará establecido más abajo, respecto de las variables más apropiadas para basar sus recomendaciones. Con todo han intentado representar del modo más transparente posible el proceso de reflexión realizado y las estimaciones en las que han basado sus apreciaciones.

Se ha sostenido en este informe que el ingreso mínimo pretende abordar dos desafíos, por una parte entregarle recursos suficientes a la persona que trabaja para que ella y su hogar supere la línea de pobreza y, por otra parte, entregar un piso para que los empleadores, en un escenario de imperfecciones del mercado del trabajo, no tengan oportunidad de abusar de su poder de mercado y paguen menos de lo que correspondería si hubiera más competencia en el mercado del trabajo. Cuando se privilegia este desafío el objetivo es elevar el nivel de empleo o la cantidad de personas que trabajan formalmente. En cambio, cuando este instrumento privilegia el primer desafío su objetivo es asegurar la mayor masa salarial posible para los trabajadores.

Existe una tensión entre los dos objetivos. Si el salario mínimo crece de modo significativo, se puede lograr aumentar la masa salarial que reciben los trabajadores con relativa facilidad, pero puede no cumplirse el objetivo de lograr un alto nivel de empleo, porque como hemos mostrado un ingreso mínimo muy alto reduce las oportunidades de trabajo. Para el período que se inicia en julio próximo, la Comisión no ha podido concordar cuál es la estrategia más satisfactoria a seguir en materia de política de salario mínimo y sus integrantes han manifestado miradas distintas al respecto. Sin embargo, concuerdan que para definir la política apropiada debe evaluarse inflación, productividad, empleo y pobreza. Sin embargo, sobre cómo se aplican estos criterios en cada coyuntura es algo sobre lo que tienen diferencias de opinión.

Reconocen, además, que la realidad de nuestro país dificulta particularmente el balance de este desafío. Por ejemplo, de acuerdo a los antecedentes recogidos por la Comisión el 67 por ciento de los trabajadores que cotizan por el ingreso mínimo y el 42 por ciento de los que cotizan por 1,25 veces el ingreso mínimo trabajan en empresas de menos de 10 personas, siendo que este número en países como Reino Unido y Estados Unidos es menos del 30%.[30] Es decir, el problema de baja productividad es de los trabajadores y de los empleadores en conjunto. Asimismo, la Comisión cree que es pertinente recordar que la pobreza en Chile ha descendido significativamente. En efecto, lo ha hecho desde niveles de 38,6 por ciento en 1990 a 13,7 por ciento en 2006.[31] En estas circunstancias, una parte de la Comisión estima que aumentos del ingreso mínimo tendrán hoy un efecto cada vez más reducido en disminuir la pobreza; primero, porque ésta es más baja; y segundo, porque está localizada en grupos más reducidos y específicos que enfrentan barreras más complejas para salir de la pobreza. De hecho, entre los hogares pobres con personas asalariadas sólo un 7,8 por ciento es pobre. Otra parte de la Comisión está en desacuerdo con esta postura y considera que el salario mínimo sigue estando plenamente vigente como instrumento para reducir la pobreza de los hogares que se encuentran en esa situación.

30 Ver Informe Low Pay Comission del año 2010, seccion 3, para Reino Unido. En el caso de Estados Unidos ver informe de U.S. Small Business Administration «Distribution of Low-Wage Workers by Firm Size in the United States», http://www.sba.gov/advo/research/rs196tot.pdf.

31 La Comisión no pudo contar con la encuesta CASEN 2009 para actualizar su análisis.

Por ello, la Comisión tiene el convencimiento que usando solamente el instrumento del ingreso mínimo no es posible acomodar ambos objetivos. La tensión que se produce tanto en el mundo parlamentario, sindical y político, como en el académico y social se explica porque se quiere usar un solo instrumento para atacar ambos desafíos. Esto no es posible y la Comisión hace un llamado a todos ellos para que lo antes posible nuestro país pueda contar con otros instrumentos que, junto con el ingreso mínimo, permitan atacar los objetivos de incrementar el empleo y los ingresos de los trabajadores de mejor forma. Esto significa entregarle herramientas no sólo al trabajador, sino también al empleador, porque el desafío de aumentar la productividad de las empresas pequeñas, donde se concentraría gran parte de los trabajadores que ganan el salario mínimo, es tanto del trabajador como empleador. El Consejo de Trabajo y Equidad en su momento elaboró propuestas al respecto. En particular, el subsidio a los ingresos del trabajo, complementado con otras transferencias específicas, es un instrumento valioso para estos propósitos. Este se ha empleado muy tímidamente, dirigido sólo a los jóvenes, en lugar de pensar más ampliamente en el hogar que se encuentra en pobreza. Para resolver mejor la disyuntiva entre empleo e ingresos del hogar podría ser conveniente ampliar el foco en otros miembros del mismo, al jefe de hogar y otros adultos, y evaluar, además, una diferenciación del beneficio según el número de hijos del hogar (o más ampliamente el número de personas dependientes).

Sin embargo, el hecho de que los otros instrumentos aún no se hayan desarrollado de manera amplia y con los recursos deseados, ha impedido que la Comisión llegue a un acuerdo respecto de la estrategia más conveniente a seguir en el contexto económico actual, en particular no ha podido compartir cómo aplicar en este coyuntura los criterios de inflación, productividad, empleo y pobreza. Un grupo, que suma el mayor número de integrantes, ha estimado que en las circunstancias actuales, –esto es un desempleo de 8,6 por ciento en el trimestre móvil febrero-abril 2010, un uno por ciento adicional de personas contratadas en programas de emergencia, un aumento real importante del salario mínimo en el período inmediatamente anterior y un nivel de ingreso mínimo que es alto respecto de la realidad salarial de algunos trabajadores y sectores económicos-, es preferible concentrarse en maximizar el empleo, particularmente de las personas más vulnerables, no poniendo en riesgo ese objetivo. Por ello postulan que el ingreso mínimo experimente un reajuste moderado en línea con la inflación. Estiman que esta política de reajuste del salario mínimo permitiría entregar mayores certezas de un aumento en el empleo de los grupos más vulnerables, atendido el hecho que el empleo asalariado aún se mantiene debilitado. A su vez, políticas sociales más efectivas podrían abordar adecuadamente objetivos redistributivos.

Otro grupo estima que se puede ser más ambicioso en el reajuste del ingreso mínimo, en particular creen que a través de esa vía se aseguraría una mayor masa salarial para los trabajadores y si bien reconocen la tensión que este enfoque impone sobre el objetivo del empleo creen que este efecto no es tan significativo. Así, consideran que hay espacio para un reajuste mayor. Son partidarios que éste se defina en los procesos de negociación entre las autoridades de gobierno, trabajadores, empleadores y el Congreso, a partir de considerar los criterios de inflación esperada, productividad o algún indicador similar y un ajuste que permita acercar el ingreso mínimo a la línea de pobreza de un hogar de cuatro personas en un tiempo prudente, esto mientras no existan otros instrumentos complementarios.

Los escenarios que han construido los integrantes para tomar sus decisiones descansan sobre una serie de supuestos. Han tomado como un dato el informe del INE del trimestre febrero-abril que reporta, poco más de 7,6 millones de personas en la fuerza de trabajo, casi 7 millones ocupadas y 660 mil desocupadas que significa una tasa de desempleo de 8,6 por ciento. La Comisión también ha tenido a la vista el incremento anticipado de la oferta de trabajo, que en los últimos diez años se ha expandido en un promedio anual de 2,2 por ciento, el crecimiento esperado del producto que ha situado en 5,5 por ciento para los próximos 12 meses. La inflación esperada, de acuerdo a la última encuesta de expectativa del Banco Central, abril de 2011 es un 3,2 por ciento y para diciembre de 2011 un 3 por ciento. Es razonable, entonces, suponer para el período de un año que comienza en julio una inflación esperada de 3 por ciento.[32] Ha contemplado, además, las elasticidades empleo producto, esto es la variación en el empleo como consecuencia de la variación en la producción, y las elasticidades precio de la demanda de trabajo, esto es la variación en el empleo como consecuencia de la variación en los salarios. Para definir estos valores ha revisado los estudios nacionales existentes. Las estimaciones para la elasticidad producto se mueven en el rango de 0,25 a 1,3 y para la elasticidad salario fluctúan entre -0,2 y -0,5. La Comisión utilizó para su análisis valores de las elasticidades producto y precio de 0,7 y -0,35, respectivamente. En estas circunstancias es posible construir los siguientes tres escenarios aproximados. Estos son tentativos en el entendido de que la Comisión no tiene evidencia específica cómo afectan los salarios mínimos a la distribución general de salarios y, particularmente, a los grupos menos calificados que son más los afectados por dicho salario. Uno privilegia la maximización del empleo, sobre todo de los grupos más vulnerables, meta que implica un reajuste según la inflación esperada. Un segundo privilegia el objetivo de que el salario mínimo en el 2020 llegue a cubrir la línea de pobreza de un hogar de cuatro personas, lo que implicaría un reajuste real del orden de 4,3% anual, pero a costa de un menor aumento en el empleo. Una parte de la Comisión estima que en este escenario el menor aumento del empleo se concentraría especialmente en el grupo más afectado por el salario mínimo que son precisamente los más vulnerables. Otra parte de la Comisión estima, en cambio, que el efecto sobre estos grupos es más acotado y que se beneficia de un aumento relativo en la masa salarial. El tercer escenario significa un reajuste salarial que permitiría eventualmente que el empleo aumentase en una proporción similar a la meta del gobierno de 200.000 empleos al año, o sea, a un ritmo de 2,9% anual. En ese caso el reajuste del mínimo podría ser en torno a 2,6% por encima de la inflación esperada. De nuevo, en este escenario, hay discrepancias entre los integrantes de la Comisión respecto de dónde se concentra el menor aumento en el empleo. Una parte considera que ese menor aumento recae desproporcionadamente sobre los grupos más vulnerables mientras otra parte considera que tal aprehensión es injustificada. Consideramos que estos son los órdenes de magnitud de las opciones envueltas. Cuál es la mejor alternativa es una materia opinable, sobre todo por las diferencias que existen entre sus integrantes respecto del grado en que el menor aumento de empleo se concentra en los grupos más afectados por el salario mínimo, y depende del peso relativo que uno le dé a la meta de empleo versus la meta de un ingreso mínimo «necesario». Lo que sí nos parece claro es que el salario mínimo es un instrumento imperfecto para lograr ambos objetivos de modo simultáneo. Se necesita de otros instrumentos para resolver esta disyuntiva.

La Comisión espera que este análisis sobre los factores que pesaron en las posturas de los integrantes de esta Comisión sea ilustrativa para quienes participen en las instancias en las que corresponde que se produzcan los procesos de deliberación política respecto de la fijación del ingreso mínimo. La Comisión reitera que la disyuntiva entre empleo e ingreso mínimo puede resolverse con una política de transferencias de ingreso a los hogares de menores ingresos en la cual el fisco se hace cargo de la diferencia entre el mínimo y la línea de pobreza.

En las consideraciones generales respecto de la fijación del salario mínimo, la Comisión recomienda que, junto con consideraciones respecto de empleo y masa salarial, se tenga cuenta el ciclo económico incluyendo el nivel de desempleo (el reajuste puede ser mayor en un ciclo expansivo y deberá ser menor en un ciclo recesivo). Idealmente, en cada proceso de fijación del salario mínimo deberían corregirse en el reajuste del mínimo del año siguiente los errores (para arriba o para abajo) cometidos en su definición en el año precedente. Para estos propósitos sería adecuado que los supuestos utilizados en ese proceso quedarán transparentados.

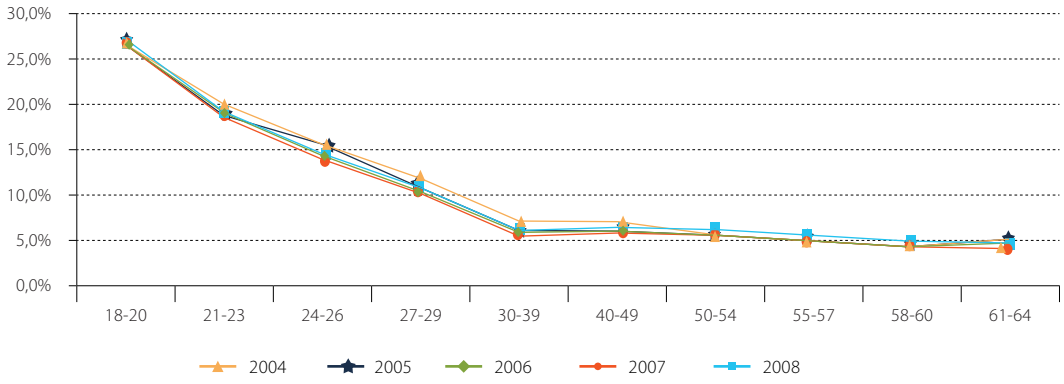
32 Véase: http://www.bcentral.cl/estadisticas-economicas/series-indicadores/index_ee.htm

3. Sobre el desempleo de los jóvenes

El gráfico N.14 muestra la tasa de desempleo para distintos grupos de edad en el período más reciente. Se aprecia sistemáticamente que este es elevado y muy estable, sobre todo para los jóvenes entre 18 y 20 años. La tasa de los jóvenes suele ser más elevada que la de la población mayor en todos los países del mundo. Aunque algunos autores han constatado que la tasa de desocupación de nuestros jóvenes es comparativamente más alta y que ha subido en el tiempo. A la Comisión le preocupa esta realidad y quiere hacer notar que en Chile existe un salario mínimo diferenciado para los jóvenes de menos de 18 años en el entendido de que así se facilitaba su entrada al mercado del trabajo, porque ese ingreso representaba una oportunidad de capacitarse en el trabajo y desarrollar rápidamente habilidades que le permitieran iniciar una vida laboral provechosa. Sin embargo, habiendo concretado la educación obligatoria de 12 años ese salario no es particularmente relevante y la Comisión tiene dudas respecto de si el salario que rige para los adultos es un apoyo efectivo al ingreso de los jóvenes al mercado del trabajo.

Gráfico N°14 Tasas de desempleo por edad

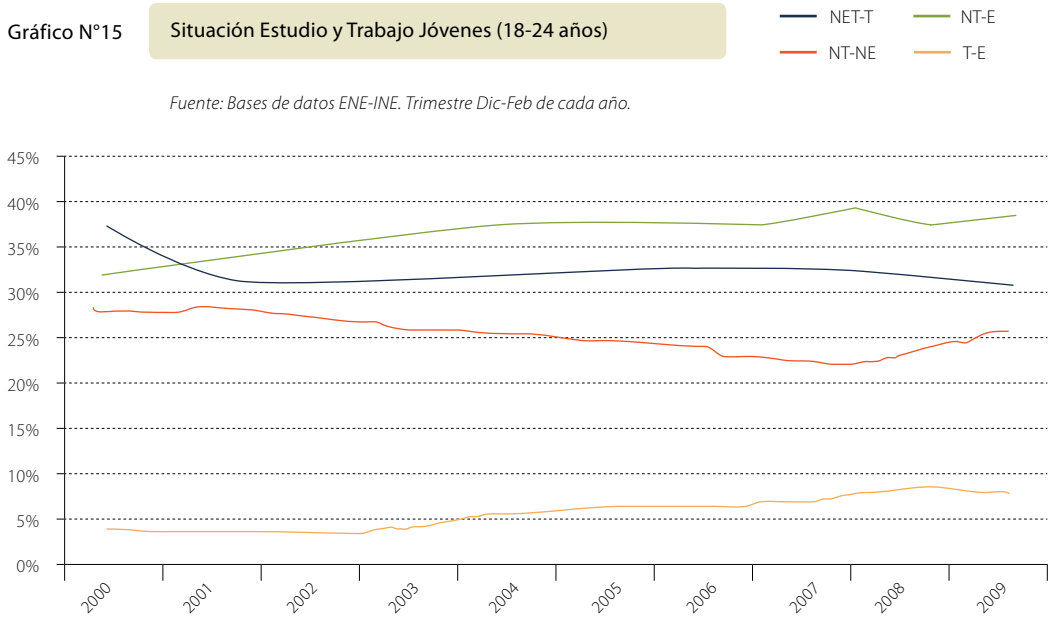
Fuente: ENE- INE



Esa posibilidad existe porque sus niveles de calificación, sobre todo si no han completado educación superior –algo que es muy probable para los grupos de menos edad–, son más reducidos. En el diagnóstico quedó demostrado que ellos son los grupos más afectados por el salario mínimo. Se debe notar que los jóvenes no sólo poseen una baja participación en el mercado laboral y altas tasas de desempleo sino también un alto porcentaje, poco más de un 20% de esta población, equivalente a alrededor de 452 mil jóvenes, no trabaja ni estudia (ver gráfico N.15). Estos se concentran fundamentalmente en los grupos de más bajos ingresos (véase anexo 2). Esta situación indudablemente que afecta su capacidad futura de generación de ingresos.

Gráfico N°15 **Situación Estudio y Trabajo Jóvenes (18-24 años)**

Fuente: Bases de datos ENE-INE. Trimestre Dic-Feb de cada año.



En los jóvenes que trabajan existe, además, un porcentaje de informalidad[33] mayor que el promedio nacional, un 42,4% de los jóvenes entre 15-19 años y 22,9% entre los 20-24 años no tiene contrato de trabajo firmado, siendo el promedio nacional de 19,8%. La autoridad ha creado para los jóvenes que provienen del 40 por ciento más pobre un subsidio a los ingresos del trabajo. En una proporción de un tercio este subsidio se puede pagar al empleador. En la práctica esta medida reduce el salario mínimo de estos jóvenes de los niveles actuales de 165 a 149 mil pesos. La Comisión estima que sería adecuado estudiar con más detalle la realidad laboral de los jóvenes, las políticas públicas que se han aplicado a este grupo, como el programa Jóvenes Bicentenario, y evaluar políticas alternativas para facilitar su ingreso al mundo del trabajo. En este análisis no debe descartarse ninguna alternativa razonable, toda vez que que son conocidas la falta de experiencia de los jóvenes y su inadecuada formación para el trabajo. Las iniciativas más adecuadas deberían surgir de un estudio más detallado sobre la situación de los jóvenes.

33 Informalidad definido como ausencia de contrato de trabajo firmado.

34 Esto tiene cierta similitud con los contratos de aprendizaje actuales, aunque es más ambicioso en su enfoque al abarcar también a otros grupos etáreos

A propósito de esta realidad, la Comisión estima que se podría evaluar una política pública de adaptabilidad al primer trabajo que permita a trabajadores no calificados, con bajos niveles de estudio, que puedan incorporarse bajo un programa especial en acuerdo entre el sector privado y con apoyo del sector público que apunte a la capacitación de los mismos por las empresas.[34] Para hacer viable esta iniciativa se deberían considerar condiciones especiales de contratación en el primer año. Ello, en el entendido que a través de esta vía se puede incorporar un fuerte componente de capacitación y de inserción laboral, en general, orientado a que trabajadores sin experiencia y con preparación insuficiente adquieran un oficio que les permita integrarse al mundo del trabajo de forma permanente. Esto es una alternativa interesante a los sistemas de educación técnica superior que requieren del orden de dos años de formación para dotar a los estudiantes de un oficio y muchas veces con una desconexión importante con el mundo de la empresa. Avanzar en esta dirección es crucial si se considera la encuesta CASEN 2006 y se comprueba que el 63% de las personas que reciben el ingreso mínimo no han completado la educación media. Al mismo tiempo podría corregir la situación actual observada con el subsidio para la contratación de jóvenes que indica que son muy pocas las empresas que están haciendo uso de este subsidio

4. Otras Propuestas

La Comisión asesora estima que es indispensable evaluar algunas acciones complementarias que aseguren el pago del salario mínimo. Con este fin sugiere realizar una serie de iniciativas cuyo impacto debe ser evaluado, asimismo sugiere que se recolecten antecedentes respecto de los problemas potenciales que ha detectado. En lo que se refiere al pago de las horas extraordinarias y la ausencia de contrato o informalidad, la Comisión sugiere las siguientes acciones:

a. Política de «Name and Shame» de los que no pagan las horas extraordinarias.
b. Seguimiento del cumplimiento del pago del ingreso mínimo en aquellos «sectores con mayor presencia de trabajadores ganando el ingreso mínimo» Entre estos se encuentra el sector servicios comunales, actividades inmobiliarias, hoteles y restaurantes y la agricultura. Evaluar con más atención cómo se está remunerando en la práctica a los trabajadores del sector comercio (sueldo base, semana corrida, etc.) y aquellos trabajadores que hoy no tienen contrato de trabajo.
c. Campaña Educacional hacia grupos vulnerables respecto de la importancia de la formalidad y otros temas relacionados con el ingreso mínimo:
    - i. Jóvenes
    - ii. Mujeres
    - iii. Inmigrantes
d. La Comisión estima que en estas materias la Dirección del Trabajo debería evacuar un reporte periódico.
e. Estudiar alternativas para recopilar regularmente las horas trabajadas. Ello podría hacerse, por ejemplo, a través de los siguientes canales:
    - i. Seguro de Cesantía, como lo hacen varios estados en Estados Unidos.
    - ii. Pago de imposiciones mensuales

IV. OTRAS POLÍTICAS PARA MEJORAR LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS HOGARES MÁS POBRES

La Comisión ha hecho ver que es importante complementar la política de salario mínimo con políticas sociales dirigidas a las personas en pobreza. Ella tiene claro que existe actualmente un grupo amplio de políticas sociales, de distinto alcance y efectividad, dirigido a los más pobres. Los siguientes recuadros las describen. También tiene claro que el actual gobierno ha anunciado una serie de políticas cuyos aspectos específicos la Comisión desconoce. Algunas de ellas se incorporan en los recuadros siguientes a título ilustrativo, pero al desconocerse los detalles no se describen mayormente.

I. OTROS INSTRUMENTOS PARA MEJORAR INGRESO DE HOGARES

I. Transferencias Monetarias

Subsidio Único Familiar (SUF). El SUF se define como el beneficio equivalente a la Asignación Familiar en su primer tramo, para personas de escasos recursos, que no pueden acceder al beneficio del DFL No 150, de 1982, por no ser trabajadores dependientes afiliados a un sistema previsional. Los SUF se reajustan anualmente, en el 100% de la variación experimentada por el IPC y su monto corresponde a $ 6.500 a contar del 1o de julio del 2009.
Las siguientes personas puede solicitar el beneficio: los menores hasta los 18 años de edad y los inválidos de cualquier edad, que vivan a expensas del beneficiario. Las madres de menores que vivan a sus expensas, por los cuales perciban SUF. La mujer embarazada. Personas con déficit en sus capacidades mentales a que se refiere la Ley N o 18.600, de cualquier edad, que no sean beneficiarios de Subsidio de Discapacidad mental. Inválidos de cualquier edad. Pueden cobrar el subsidio y cobrar el subsidio: La madre del niño/a y, en su defecto, el padre, los guardadores o personas que lo hayan tomado a su cargo. Las personas naturales que tengan a su cargo discapacitados mentales. Son requisitos para obtener el SUF: tener un puntaje menor o igual a 11.734 puntos en la Ficha de Protección Social. Esto implica pertenecer al 40% de la población más vulnerable. No estar en situación de proveer por si solo o en unión del grupo familiar, a la mantención y crianza del causante por el cual se solicita el beneficio. Las personas deben solicitar por escrito el beneficio en la Municipalidad donde reside (Fuente: Mideplan).

Asignaciones maternales y familiares.

Se encuentra regulado en el decreto con fuerza de ley No. 150, de 1981 (D.O. 25/03/1982). Son beneficiarios de la asignación familiar : (i) trabajadores dependientes del sector público y privado, (ii) trabajadores independientes afiliados a un régimen de previsión que al 1o de enero de 1974 contemplara la Asignación Familiar (asignatarios de la reforma agraria, taxistas propietarios y suplementeros), (iii) trabajadores anteriores que se hallen en goce de subsidios de cualquier naturaleza, (iv) trabajadores señalados en los Nos. 1 y 2 que se encuentren pensionados por cualquier régimen previsional, aun cuando en el respectivo régimen no hayan tenido derecho al beneficio. (v) beneficiarios de pensión de viudez y la madre de los hijos naturales del trabajador o pensionado en goce de la pensión especial considerada en el artículo 24 de la Ley No 15.386; artículo 5o del D.L. No 3.500, de 1980 y articulo 45 de la Ley No 16.744. (vi) instituciones del Estado o reconocidas por el Gobierno que mantengan niños huérfanos o abandonados y discapacitados, (vii) personas naturales que tengan a su cuidado a menores por resolución judicial. Cabe destacar que, las trabajadoras señaladas en los números 1, 2 y 3 anteriores tienen derecho a una asignación maternal por todo el periodo del embarazo, igual derecho tendrán los beneficiarios mencionados en dichos números, respecto de sus cónyuges embarazadas que sean causantes de asignación familiar. Su pago se hará exigible a contar del quinto mes de embarazo, extendiéndose con efecto retroactivo por todo el periodo de gestación. Son causantes o cargas de asignación familiar : (i) cónyuge y cónyuge invalido, en la forma que determine el reglamento. (ii) hijos y los adoptados, hasta los 18 años o 24 años, solteros, que sean estudiantes regulares de enseñanza media, normal, técnica, especializada o superior, en instituciones del Estado o reconocidos por este. O bien por los hijos inválidos de cualquier edad. (iii) nietos y bisnietos, huérfanos de padre y madre o abandonados por estos (se les otorga el beneficio bajo los mismos requisitos que a los hijos). (iv) madre viuda. (iv) Ascendientes mayores de 65 años. (v) niños huérfanos o abandonados en los mismos términos que los hijos y los inválidos que estén a cargo de instituciones del Estado o reconocidas por el Supremo Gobierno. (vi) menores al cuidado de una persona natural por resolución judicial.

A partir del 1 de julio del 2009 los valores son los siguientes: (i) ingreso mensual hasta $ 170.000 recibe una asignación de $ 6.500; (ii) ingreso mensual entre $ 170.001 y $ 293.624 recibe una asignación de $ 4.830; (iii) Ingreso mensual entre $ 293.625 y $ 457.954 recibe una asignación de $ 1.526, (iv) Ingreso mensual superior a $ 457.954 no recibe asignación (Fuente: IPS).

Subsidio al pago del consumo de agua potable, servicio de alcantarillado y tratamiento de aguas servidas (SAP).

Consiste en el financiamiento, por parte del Estado, de una parte o porcentaje del pago mensual de un consumo máximo de metros cúbicos de agua potable y alcantarillado a usuarios residenciales de escasos recursos. Para las familias Chile Solidario el subsidio cubre el total de la cuenta de un consumo de hasta 15 m3.

El monto del subsidio varía según región y grupo tarifario. Esta dirigido a todas las familias Chile Solidario, con conexión o no de agua potable de red y servicio de alcantarillado y tratamiento de aguas servidas, en condición de morosidad y también aquellas que están al DIA en los pagos del servicio. Los requisitos para obtener el SAP son: ser residente permanente de una vivienda ubicada en el área urbana o rural (propietario, arrendatario o usufructuario). La vivienda debe estar conectada al servicio de agua potable. Se debe estar al día con los pagos. Se debe presentar postulación en la municipalidad donde se tiene la residencia. Debe estar encuestado con FPS. Los postulantes al beneficio deben solicitarlo ante la municipalidad correspondiente a su domicilio. Esta verifica su situación socioeconómica, sometiéndolos previamente a la Ficha de Protección Social (FPS). En este caso, no hay puntaje de corte en la FPS, pues su asignación depende de la disponibilidad de cupos de cada comuna (Fuente: Mideplan)

Subsidio a la discapacidad mental – Ley N° 869 y N°18.600.

Consistente en una prestación pecuniaria mensual de monto igual para todos los beneficiarios. El Subsidio a la Discapacidad mental se reajustara anualmente, en el 100% de la variación experimentada por el IPC y el monto vigente para este programa a contar del 30 de junio de 2008, asciende a $48.000 pesos. Los requisitos para obtener el SDM son: las personas deber ser menor de 18 años de edad, no ser causante de asignación familiar y/o SUF, haber sido declarado con discapacidad mental de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley N° 18.600. Presentar Ficha de Protección Social con un puntaje no superior a 8.500 puntos. Carecer de recursos. Esto significa no tener ingresos propios ni per cápita del grupo familiar superiores al 50% de la pensión minima (articulo 26o, Ley No 15.386). Monto de la Pensión mínima $ 104.959, 87, por lo tanto, el ingreso debe ser inferior a $ 52.479,94. Tener residencia mínima continua de tres años en el país y presentar postulación. La condición de discapacidad mental debe ser evaluada y certificada por la Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN) conforme lo indicado en la Ley N° 18600. Asimismo, los potenciales beneficiarios, pueden postular por intermedio de un tutor o persona natural que los tenga a su cargo (Fuente. Mideplan).

Bono de Protección Familiar.

Es un aporte monetario a las familias que participan en el sistema Chile Solidario, que se entrega por un periodo máximo de 24 meses (2 años), y cuyo monto es decreciente semestralmente, de acuerdo al siguiente detalle (moneda al mes de enero de 2009): Primer semestre: $13.194 mensuales (6 cuotas). Segundo semestre: $10.053 mensuales (6 cuotas). Tercer semestre: $6.912 mensuales. (6 cuotas). Cuarto semestre: $6.500 (equivalente al valor del Subsidio Familiar).

Bono de egreso:

Es un aporte monetario a las familias que participan en el sistema Chile solidario, de igual monto independientemente del número de integrantes del grupo familiar, que se entrega por un periodo máximo de 36 meses (3 años) contados desde el mes siguiente al pago de la cuota No 24 del Bono de protección , y cuyo monto es equivalente a un subsidio familiar $ 6.500. Esta dirigido a las siguientes personas según Ley N° 19.949 y el Articulo N° 41 de su reglamento: madre de los hijos menores o inválidos o de los que pudieren causar el subsidio familiar que establece la Ley N° 18.020, o sea, la mujer, sea esta la jefa de familia o la pareja del jefe de familia. La mujer que desempeña la función de dueña de casa, siempre que sea mayor de 18 años. Solo en los casos de familias donde ningún adulto sea de sexo femenino mayor de 18 años, el Bono de protección podrá ser asignado a un miembro de la familia adulto de sexo masculino. Se obtiene, mediante la concesión (activación) del Bono de protección por parte del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Dosis) en conjunto con las Unidades de Intervención Familiar (UIF) de cada Municipalidad adscrita al Programa Puente (Fuente: Mideplan).

Pensión Solidaria de Invalidez (ex PASIS de invalidez).

Es el beneficio financiado por el Estado al que podrán acceder las personas declaradas invalidas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional, ya sea como titulares o como beneficiarios de pensión de sobrevivencia, y que reúnan los requisitos de edad, focalización y residencia que señala la Ley 20.255. El monto de la PBS de invalidez es igual al monto de la PBS de vejez y es incompatible con cualquiera otra pensión de algún régimen previsional. Está destinado a hombres y mujeres de 18 a 65 años de edad, declaradas como invalidas y que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional ya sea como titular de la pensión o en calidad de beneficiario de pensión de sobrevivencia.

Las personas beneficiarias de una Pensión Asistencial (PASIS), por invalidez, accedieron a la Pensión Básica Solidaria de Invalidez a contar del 1 de julio del 2008. A los pensionados por gracia, exonerados políticos, pensionados por Ley Rettig y Ley Valech, que solo gocen de este beneficio, tienen derecho a un porcentaje de la PBS de Vejez si esta última es de un monto superior a la primera. El beneficio se solicita en los Centros de Atención del IPS y en las municipalidades en convenio, de lunes a viernes de 9 a 14 horas. Los titulares deben cumplir con los siguientes requisitos: ser declarado invalido por las Comisiones Medicas de Invalidez establecidas en el decreto ley No 3500, de 1980. No tener derecho a una pensión en algún régimen previsional. Tener entre 18 y menos de 65 años de edad. Integrar un grupo familiar perteneciente al 40% más vulnerable de Chile entre el 1 de julio de 2008 y el 30 de junio de 2009, lo que equivale tener un puntaje menor o igual a 11.734 puntos en la Ficha de Protección Social, y entre el 1 de julio de 2009 al 20 de junio de 2010 pertenecer al 45%, es decir, obtener 12.185 puntos en la Ficha de Protección Social. Acreditar residencia en Chile por un lapso no inferior a 5 años en los últimos 6 años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud. Los extranjeros no tienen derecho a PBSI si la causa de la invalidez es por hecho ocurrido fuera del Territorio de la República, si a la fecha del evento no tenía la calidad de residente de acuerdo al DL No1094, de 1975. El beneficio dura hasta que el titular cumple los 65 años o hasta que el beneficiario fallece, o que deje de cumplir los requisitos legales, o permanece fuera del país por más de 90 días en un año calendario o por entregar datos falsos para obtener el beneficio.

Subsidios entregados por una sola vez:

Otra forma que se ha diseñado para aumentar los ingresos de las personas, especialmente de aquellas carentes de recursos, es a través de la concesión de bonos que se otorgan por una sola vez en momentos determinados del ano. Los mas comunes son el bono de invierno, los aguinaldos de navidad y de fiestas patrias. Además, en los últimos años se han concedidos bonos extraordinarios a los sectores de menores ingresos. En el diseño de los bonos y aguinaldos solo se consideraron las dimensiones que expresamente incorporan los textos legales que conceden dichos beneficios económicos. Aguinaldo de Fiestas Patrias se paga a los pensionados del INP, además de un bono por carga familiar. En 2008 el aguinaldo ascendió a $11.664 por beneficiario, mientras el bono por cada carga familiar acreditada es de $6.005. El Aguinaldo Navideño 2008 se entrego al mismo universo de personas y ascendió a $13.000 por pensionado, y $7.551 por cada carga familiar. El bono de invierno 2009 se entrego en mayo a los beneficiarios del IPS (ex INP) que reciben pensiones previsionales de un monto menor o igual a $ 122.451 pesos, pensiones básicas solidarias de vejez, pensiones de exonerados políticos y pensiones por Accidentes del Trabajo que al 1o de mayo de 2009 tengan una edad mayor o igual a los 65 anos. También se entregara a los pensionados de AFP y Compañías de Seguros con garantía estatal; los pensionados por la Ley de Accidentes del Trabajo de las mutuales; y los pensionados de Dipreca y Capredena que cumplan con los requisitos de edad y monto de pensión anteriores. El monto del Bono ascendió a $40.652 por persona este 2009. El Bono extraordinario de Apoyo a la Familia 2009 y bono marzo 2010, se manifiesta en la entrega de $40.000 por cada causante de subsidio familiar y por cada carga familiar por los que se percibía monto pecuniario, reconocidos al 31 de diciembre de 2008. En el caso de los beneficiarios de Chile Solidario, se recibió un bono por familia (Fuente: IPS).

II. INSTRUMENTOS PARA MEJORAR PARTICIPACIÓN

Subsidio al Empleo de Jóvenes.

Descripción y Objetivos

El subsidio al empleo joven (SEJ) es una iniciativa orientada a trabajadores jóvenes mayores de 17 años y menores de 25 años, su objetivo principal es aumentar la tasa de empleo de este grupo etáreo. Adicionalmente se espera un aumento en su nivel de ingresos y eventualmente cambios en la formalidad de este grupo.

El beneficio entregado implica un aporte decreciente a medida que aumentan las remuneraciones de los trabajadores, siendo de hasta un 30% para aquellos jóvenes menores de 25 años que ingresen a trabajar o se desempeñen en una empresa. De este 30% de subsidio, el 20% va directamente a mejorar el salario del trabajador y el otro 10% al empleador, de modo de incentivar la contratación de personas de este sector etáreo.

La postulación de los beneficiarios es vía web o presencial, y el pago del beneficio es a través de cuenta corriente o cuenta vista. En el caso de que el beneficiario no posea cuenta corriente, el sistema le habilita una de forma gratuita.

Adicionalmente el diseño del SEJ procura que los jóvenes continúen con sus estudios pues señala que el beneficio se extinguirá si el joven no completa su enseñanza media y que se pospone en caso de que se encuentre cursando estudios superiores. En la actualidad no es posible dar resultados respecto de los cambios en los patrones de participación, contratación y formalidad de los jóvenes, sin embargo el resultado inmediato del SEJ implica que el ingreso disponible de éstos mejora hasta en un 20%.

Requisitos de acceso

Además de la edad de los trabajadores, los postulantes deben cumplir con requisitos de vulnerabilidad y remuneraciones. Respecto de la vulnerabilidad de los trabajadores, califican para este beneficio aquellos que pertenecen al 40% de la población vulnerable y cuyas remuneraciones brutas sean inferiores a $360.000 mensuales o $4.320.000 en el año calendario en que se devenga el subsidio.

Se debe mencionar que los trabajadores independientes también tienen acceso al beneficio, previa acreditación de sus cotizaciones de seguridad social (salud y previsión). Este requisito de cotizaciones de seguridad social, también debe ser cumplido por trabajadores y empresarios del sector formal, para la obtención del SEJ.

Primeros resultados

El universo potencial de jóvenes que cumplen los requisitos para la obtención del subsidio se estima en 300 mil. Por parte de los empresarios, se estima que alrededor de 45 mil empresas tienen contratados jóvenes que serían potenciales beneficiarios. Un total de 189.950 trabajadores ha presentado la solicitud del SEJ durante los nueve primeros meses del funcionamiento de este beneficio. Adicionalmente 5.980 empresas ha postulado durante los seis primeros meses del funcionamiento de este beneficio. Estas empresas han postulado a un total de 71.590 trabajadores, equivalentes al 24% de los potenciales beneficiarios.

Respecto de los pagos a diciembre 2009, se han realizado cuatro pagos del SEJ a los trabajadores que han presentado sus solicitudes, cabe mencionar que parte de estos pagos corresponden a pago de SEJ retroactivo de los meses de antes en entrada en vigencia de la ley (Marzo-Junio), y de solicitudes posteriores a la entrada en vigencia de la ley que tienen derecho al pago de tres meses retroactivos del beneficio (Julio-Agosto). Las empresas han recibido tres pagos por sus trabajadores y han postulado a 7 trabajadores cada una.

El monto promedio mensual para los trabajadores que han recibido el beneficio es superior a los $17.500. Es decir, a la fecha un trabajador que ha estado empleado todo ese periodo y ha cobrado sus pagos desde Marzo a Agosto, ha recibido en promedio $105.000 (US$202). Por su parte, el monto promedio que han recibido los empresarios es superior a los $11.000 (US$21). Es decir una empresa que ha postulado a 7 trabajadores, recibe mensualmente alrededor de $77.000 (US$ 148) mensualmente.

Bonificación a la contratación de mano de obra, empleos directos

Su objetivo, es facilitar la inserción laboral de las personas cesantes y que buscan trabajo por primera vez en un puesto de trabajo dependiente, disminuyendo los tiempos de búsqueda de empleo.

Este programa subsidia la contratación de personas desempleadas en empresas contribuyentes de Primera Categoría o del Art. 22 de la Ley de Impuestos a la Renta, por un período de 4 meses.

Los empleadores que contraten conforme a este programa, tendrán derecho a percibir una bonificación mensual, por cada trabajador que contraten equivalente al 40% de un ingreso mínimo mensual por un periodo máximo de 4 meses, más una contribución al costo de capacitación laboral opcional de cada uno de ellos de hasta $50.000.- por una sola vez.

El grupo objetivo del programa lo componen los desempleados/as entre 18 y 65 años de edad de todas las regiones del país.

III. INSTRUMENTOS PARA AUMENTAR PRODUCTIVIDAD

El fomento a la capacitación laboral se implementa en Chile a través de distintos instrumentos, siendo el principal de ellos la Franquicia Tributaria , la cual constituye un incentivo a la capacitación pues se realiza una rebaja tributaria para aquellos empleadores que deciden capacitar a sus trabajadores. En este contexto, las empresas son las que deciden el área de capacitación, quiénes se capacitan y los organismos capacitadores. El SENCE cumple un rol administrativo destinados a asegurar que se cumplan las condiciones establecidas por la ley para que la empresa pueda optar al uso de la franquicia.

Adicionalmente y focalizado en personas de baja empleabilidad y/o desocupadas existen programas directos que son administrados por el SENCE a través de diversos mecanismos de licitación. Los privados, a través de una licitación, ofrecen cursos de capacitación laboral orientados a poblaciones específicas, el SENCE los compra e implementa con cargo al Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP) y a los programas especiales como las becas sociales.

Por su parte, a partir de enero del 2008, pero comenzando a funcionar formalmente en julio de 2009 se implementa «El Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales» el cual tiene como propósito contribuir a la empleabilidad de los trabajadores y a la productividad de las empresas favoreciendo las oportunidades de aprendizaje continuo de la población.

Es prematuro aun evaluar el funcionamiento de esta última política, dado su escaso tiempo de funcionamiento, por lo tanto el diagnóstico y las propuestas en este apartado, se centrarán en como perfeccionar el principal mecanismo de capacitación existente a través de la Franquicia Tributaria y como orientarlo para contribuir con el Sistema de Formación de Competencias Laborales.

IV. NUEVOS INSTRUMENTOS

Adicionalmente, se debe señalar que el gobierno trabaja en el diseño del Ingreso Ético Familiar (IEF), política que según los antecedentes que pudo disponer la Comisión hasta la fecha no sólo aumentará los ingresos de los hogares más vulnerables vía aumentos en las transferencias, condicionadas éstas a que algún miembro del hogar se encuentre trabajando, buscando trabajo, o capacitándose.

- Creación de Comisión Asesora Presidencial Mujer, Trabajo y Maternidad. Promover la conciliación familia-trabajo para hombres y mujeres, mediante la incorporación de reformas legales en la materia, el fomento de buenas prácticas laborales y ampliación de alternativas de cuidado infantil.
- Nueva Bolsa Nacional de Empleo, preferencia menos empleables.
- Elaboración de propuesta con paquete de reformas laborales que tengan consenso (flexibilidad de turnos, horarios, teletrabajo, polifuncionalidad)
- Modificación de la actual normativa de salas cunas para empresas que contratan a 20 o más mujeres.

La Comisión asesora ciertamente valora la existencia de estos instrumentos y estima que muchos de ellos son un apoyo efectivo a familias en situación de pobreza. Pero la Comisión percibe que en este terreno se puede ser más ambicioso. En particular, estima que se puede avanzar hacia políticas que permitan superar la disyuntiva entre satisfacer las condiciones de vida mínimas de los trabajadores y sus familias (definidas al menos por la superación de la línea de pobreza) y proteger a los trabajadores menos calificados en el mercado laboral sin afectar la creación de empleos. Para la Comisión asesora es fundamental avanzar en esta línea porque estas políticas pueden ser más efectivas que el salario mínimo en apoyar las condiciones de vida de los hogares más vulnerables. Por ejemplo, en el primer quintil de ingresos la participación laboral es 15 puntos porcentuales más baja que para el promedio de la población. Muchos de los empleos, además, son de carácter informal. El salario mínimo tiene, entonces, un alcance limitado sobre esos hogares. Por ello espera del gobierno un compromiso claro con otras políticas que eleven las condiciones de vida de los que hogares de menos ingresos y también de los que reciben remuneraciones en torno al mínimo. Estas políticas no pueden ser asistencialistas y deben estar orientadas a aumentar el empleo de los sectores más vulnerables, apoyar su formalización y entregarles las herramientas para superarlas. En particular, la Comisión asesora estima que muchas de las políticas propuestas por el Consejo de Trabajo y Equidad al respecto siguen vigentes. La Comisión, por ejemplo, recomienda potenciar el subsidio de los ingresos al trabajo orientándolo a asegurar transferencias estatales y una mayor formalización de los trabajadores que se esfuerzan y son claves en la definición de las condiciones de vida de los hogares a los que pertenecen.

V. SUGERENCIAS PARA EL FUTURO

1. OBJETIVO DEL SALARIO MÍNIMO

1. Sobre la información

La Comisión se habría beneficiado en el desarrollo de su labor si hubiese contado con información más apropiada sobre aspectos específicos de funcionamiento del mercado laboral. La Comisión entiende que en el mundo real, más que mercados laborales perfectamente competitivos, encontramos mercados con grados diversos de fricción en lo que se refiere a la búsqueda de empleo e información sobre el mercado del trabajo. Hay además, como ha quedado documentado en estas páginas, una enorme heterogeneidad en el funcionamiento del mercado del trabajo. Un enfoque que considere estos elementos específicos puede lograr una mejor comprensión del desempleo y de la evolución dinámica del mercado laboral.

Sin embargo, analizar el mercado laboral con este enfoque requiere conocer información con la que actualmente no contamos en el país. En particular, en lugar de centrarse únicamente en determinar stocks como el número de empleados y desempleados en cada período, es necesario obtener adicionalmente información sobre los flujos del mercado laboral. Por ejemplo, no sólo es importante saber que el número de desempleados ha aumentado, sino conocer si esto se debe a una reducción de creación de trabajo o a un aumento de la destrucción de trabajo. Dependiendo de la respuesta cambia el tipo de políticas públicas que es necesario diseñar e implementar.

Para analizar mejor el mercado laboral podemos tratar de recoger información como la que considera el Job Openings and Labor Turnover Survey (JOLTS) que es administrado por el Bureau of Labor Statistics de Estados Unidos (http://www.bls.gov/jlt). Este recolecta, procesa y difunde mensualmente datos sobre empleo, apertura de vacantes, contrataciones, despidos, renuncias y jubilaciones a nivel de establecimientos. También sería importante conocer la información sobre las horas trabajadas por los individuos. Si bien existen métodos alternativos para medir vacantes como la publicación de avisos en los diarios[35], la irrupción de internet ha comenzado a mermar la representatividad de estos índices. En Estados Unidos, el Conference Board Index que contabilizaba avisos de empleo a través de avisos en periódicos ha cedido su lugar al índice de vacantes construido con información de JOLTS. La importancia de tener estos datos es que éstos permiten anticipar los efectos de shocks económicos mucho antes de que ocurran cambios en la tasa de desempleo, así es posible tener una mejor idea de lo que está ocurriendo en el mercado laboral. Esto debería complementarse con una presentación más frecuente de los datos de creación y destrucción de trabajo que muestran encuestas como la ENIA, elaborada por el INE en los sectores manufactureros.

También es importante conocer el salario de entrada negociado pues nos indica qué tan atractivo resulta a un trabajador esforzarse por encontrar un trabajo. Como los mercados laborales, en particular el chileno, tiene contratos de salarios que son bastante rígidos (especialmente a la baja), el salario promedio observado es una medición relativamente pobre de estos precios. La evidencia reunida en otros países muestra que estos salarios de entrada responden mucho más a las condiciones del mercado laboral que los salarios promedio.

En ese sentido sería también importante seguir grupos de trabajadores a través del tiempo incluyendo a jóvenes que están por ingresar al mundo del trabajo. Respecto de estos últimos sería muy valioso conocer su trayectoria educacional. Lamentablemente en Chile, a diferencia de lo que ocurre en otros países, los estudios de panel son muy escasos perjudicando el análisis de la realidad del mercado laboral.

Es importante también construir estadísticas que capturen la heterogeneidad de la fuerza laboral y de los empleadores. En el ámbito de los trabajadores es importante conocer género, edad, nivel educacional, localización y antigüedad laboral, entre otros factores. En el lado de los empleadores, es importante conocer información sobre ventas, número de empleados, industria, localización y antigüedad de la empresa. La Comisión ha detectado que es en las empresas de menor tamaño donde se concentra el mayor número de empleados con ingresos mínimos. Cree, por tanto, que sería fundamental para el futuro un estudio más acabado de su realidad que aborde, entre otros aspectos, ventas, capital, tecnologías, acceso a crédito, grado de informalidad, capacitación de trabajadores, etc. Para ello se podría realizar una selección aleatoria de las empresas a partir de, por ejemplo, la base de datos del seguro de cesantía. Una caracterización de ellas y de los trabajadores que emplean -edad, escolaridad, etc.- sería un aporte valioso al trabajo de esta Comisión.

35 El Banco Central de Chile tiene un indicador de avisos de empleos en prensa escrita desde 1986 que se actualiza mensualmente.

Otra dimensión que requiere de mayor recolección de información dice relación con los sectores donde se ha encontrado más informalidad. Hay una escasez de estudios sobre este problema en Chile desde diversas perspectivas. Esta Comisión está preocupada por la realidad laboral de las industrias donde este fenómeno se manifiesta con mayor intensidad. En los antecedentes que ha recogido esta situación se presenta en agricultura, comercio y servicios comunales. Algo similar se puede decir sobre los trabajadores y las trabajadoras de casas particulares. Se recomienda hacer un estudio para caracterizar este trabajo y medir entre otras cosas la formalidad y el cumplimiento del pago del ingreso mínimo por hora, más ahora que a partir de marzo de 2011 se igualará su mínimo con el que rige para los demás trabajadores.

Por último, la Comisión propone que apenas estén disponibles los resultados de CASEN 2009, la secretaría técnica reproduzca la información que aquí se ha procesado y que en muchos casos data de 2006 y lo entregue a la opinión pública como una manera de enriquecer este reporte.

2. SOBRE LA COMISIÓN

La Comisión estima que una instancia de esta naturaleza puede ser muy provechosa en el seguimiento del mercado laboral, en particular en lo que dice relación con el proceso de fijación del salario mínimo. Cree que, sin embargo, tiene sentido sólo si es de carácter permanente y tiene un presupuesto razonable para encargar estudios que el permitan orientar sus recomendaciones de mejor forma. En esta ocasión el tiempo ha sido escaso y la Comisión se ha podido remitir sólo a antecedentes ya disponibles, en algunos casos desactualizados y que no fueron necesariamente recogidos para abordar este propósito. La Comisión entiende que las autoridades están recién asumidas y, por tanto, no es un reproche a ellas sino que una invitación a otorgarle más permanencia a esta instancia como ocurre en países como Reino Unido y Australia.

Su carácter permanente le permitiría el seguimiento con más precisión la evolución del mercado del trabajo, en particular las actividades económicas donde es más frecuente el pago del ingreso mínimo y de los trabajadores cuyas remuneraciones bordean dicho ingreso. Se generaría, así, información adicional valiosa a la que existe en la actualidad que ayudaría a mejor resolver en el proceso de deliberación sobre el salario mínimo, pero también aportaría antecedentes para evaluar políticas alternativas al salario mínimo. La Comisión podría emitir un informe anual al 30 de abril de cada año para posibilitar un debate más informado sobre la política de salario mínimo. Simultáneamente sus estudios podrán ser difundidos durante el año para generar discusión que permita ir perfeccionando su labor. La Comisión estima que esta instancia no debería significar un desembolso significativo para el Estado. Sus miembros podrían ser, como los han sido los que en esta ocasión han elaborado el informe, ad-honorem. Deberían contar eso sí con una secretaría ejecutiva y un pequeño presupuesto para financiar estudios como los aquí mencionados.

VI. CONCLUSIONES

La Comisión Asesora para el Salario Mínimo ha recolectado una cantidad importante de antecedentes para ilustrar a la opinión pública sobre las realidades del mercado del trabajo chileno y las distintas consideraciones que le parecen pertinentes para apoyar la definición de la política de salario mínimo del país. Ella reconoce que el país ha adherido a los Convenios 131 y el Acuerdo 134 de la OIT que establecen que el país debe definir un salario mínimo para sus trabajadores y que este debe aspirar a elevar las condiciones de vida de los trabajadores y a generar el mayor empleo posible. La Comisión reconoce que ambos son propósitos valiosos, pero que existe una tensión entre ellos que se resolvería adecuadamente en presencia de un fuerte apoyo fiscal a los hogares que están en pobreza. Sin embargo, como creen que ese apoyo en la actualidad no es suficiente estiman que se hace más evidente la disyuntiva entre empleo y satisfacción de condiciones de vida para los trabajadores asalariados poco calificados.

En esas circunstancias, la Comisión no ha podido ponerse de acuerdo respecto de cómo resolver esta disyuntiva en el futuro inmediato. Frente a ello ha presentado antecedentes que permite a las autoridades, a las organizaciones de trabajadores, a las organizaciones de empleadores, a los Parlamentarios y a la opinión pública, en general, considerar las opciones que tomaron los distintos integrantes. Un grupo que reúne al mayor grupo de integrantes, se inclinó por promover prioritariamente el empleo y, por tanto, postula que el reajuste del salario mínimo no debe alejarse de la inflación esperada. Este grupo plantea insistir, además, en una política social más ambiciosa para los hogares que viven en pobreza. Los restantes miembros se inclinaron por promover una regla que incluya inflación, productividad y un factor de ajuste por razones redistributivas. Este grupo es partidario que el reajuste específico sea definido en la negociación entre autoridades de gobierno, trabajadores, empleadores y el Congreso.

La Comisión hace, además, un llamado a estudiar en profundidad el cumplimiento del pago de gratificaciones contempladas en la legislación. En particular, le llama la atención que exista un número importante de trabajadores que cotiza por el ingreso mínimo, aunque las modalidades declaradas de gratificación por los empleadores indican que debería cotizarse por un 25 por ciento más que el ingreso mínimo. De hecho, la Comisión ha detectado que a un grupo importante de trabajadores se les cotiza exactamente por 1,25 veces el mínimo. Que exista entonces un grupo de trabajadores que coticen exactamente por el ingreso mínimo le llama la atención, sobre todo teniendo en cuenta que la mayoría de los empleadores en las fuentes de información disponibles señalan que las gratificaciones se pagan a los trabajadores con la regla de un 25 por ciento adicional del sueldo base, que no puede ser inferior al mínimo. La Comisión sabe qué hay razones que podrían explicar este hecho, pero estima que corresponde estudiar más detalladamente este fenómeno y evaluar estrategias para resolver esta realidad si se detectan incumplimientos.

La Comisión está consciente de que los antecedentes ofrecidos en esta oportunidad no están del todo actualizados. Solicita, por tanto, que apenas esté disponible la nueva Encuesta Casen 2009 la Secretaría Técnica reproduzca la información recogida en el diagnóstico, en particular respecto de los grupos afectados por el salario mínimo. En esa sección los antecedentes disponibles sugieren que aumentos en el salario mínimo pueden afectar con mayor intensidad, en el sentido de afectar sus posibilidades de empleo, a los siguientes grupos y en el orden que aquí se presenta: trabajadores y trabajadoras con escolaridad inferior a básica, a los jóvenes entre 18 y 21 años, a los trabajadores que laboran en las Regiones de de la Araucanía, de los Ríos, de Arica y Parinacota, de 8 a 11 años de escolaridad, de 22 a 24 años de edad y a los trabajadores y trabajadoras que trabajan en microempresas. Esta realidad puede haberse alterado en los últimos años y de ahí la importancia de revisar la información más reciente.

La Comisión también cree que es valioso que exista una instancia de este tipo en el país y con un funcionamiento de carácter permanente. Ella ha detectado la conveniencia de reunir información más precisa y elaborar estudios específicos para que en el futuro se pueda aportar un análisis más fino y preciso respecto de la situación del mercado del trabajo, particularmente de grupos específicos, que ayuden a definir mejor la política de ingreso mínimo del día. La Comisión debe conservar un carácter técnico y ser únicamente un ente que hace recomendaciones a las instancias pertinentes. Estima, además, que su informe debería ser evacuado el 30 de abril de cada año, de modo de permitir una mayor reflexión de la opinión pública en torno a los alcances del mismo. La Comisión debería tener una pequeña secretaría técnica encargada de recolectar la información pertinente y monitorear el cumplimiento de los estudios encargados. Estos estudios deberían ser definidos por la Comisión. Al respecto, esta ha sugerido algunos estudios que se podrían encargar desde ya y ha postulado la recolección de información complementaria a la actualmente existente que podría enriquecer sus recomendaciones en el futuro.

REFERENCIAS

Boeri, T. y J.V Ours, Economics of Imperfect Labor Markets. Princeton University Press, 2008

Cowan, K., A. Micco, A. Mizala, C. Pagés y P. Romaguera
Un Diagnóstico del Desempleo en Chile. Banco Intermaericano de Desarrollo, 2005

Informe Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad, 2008.

Lang, K y S. Kahn *«The effect of minimum-wage laws on the distribution of employment: theory and evidence»* Journal of Public Economics 69(1), 1998

Manning, A. Monopsony in Motion. Imperfect Competition in la bor Markets. Princeton University Press. 2003

ANEXOS

Anexo 1: Participación Laboral Femenina, según quintiles

En la actualidad, la tasa de participación femenina es de alrededor del 42%, su tasa de desempleo es cercana al 10% y el salario promedio de las mujeres es de alrededor $311.000.[36] No obstante existe una marcada diferencia en estos indicadores dependiendo del quintil de ingreso per cápita al cual pertenecen (Cuadro A1). Alrededor del 45% de las mujeres se concentran en los dos primeros quintiles de ingreso, a su vez en estos quintiles el porcentaje de mujeres jefas de hogar (JH) es mayor que en el quintil más rico. Adicionalmente se debe señalar que los hogares pobres cuya jefatura es femenina son 1,4 veces más que aquellos hogares que tienen un jefe de hogar hombre.

Los niveles y años de educación de las mujeres jefas de hogar en los quintiles más pobres son sustancialmente menores que en los quintiles más ricos, y son menores que los correspondientes a los hombres. De hecho, en el primer quintil más del 60% de la población no tiene educación o sólo ha completado la básica y sólo un 5% tiene educación universitaria.[37] En cambio, en el quintil más rico el 15% no tiene educación o sólo tiene básica y el 48% de la población tiene educación superior. Los bajos niveles de educación femenina implican menores salarios para la población más pobre, y menores ingresos laborales respecto de los hombres. Un porcentaje de esta diferencia no solo se debe a diferencias educacionales o de experiencias en el mercado laboral, si no a la discriminación femenina que en promedio indica que las mujeres ganan un 30% menos que los hombres.

36 Cifra obtenida a partir de los datos CASEN 2006, cuyo valor ha sido actualizado a Enero 2010.

37 Ver Anexo A.3.

Los análisis del mercado del trabajo, indican que la tasa de participación femenina en los quintiles más bajos es la mitad de la tasa de participación femenina de los quintiles más ricos. La tendencia es similar cuando se analiza la tasa de participación femenina de las mujeres jefas de hogar, sin embargo estas últimas presentan una tasa de participación mayor que las mujeres que no son jefas de hogar. Por su parte, la tasa de desempleo de los quintiles más pobres resulta ser más de siete veces que la de los quintiles más ricos.

Cuadro A1 **Características Distribución de las Mujeres, según Quintil de Ingreso Autónomo del Hogar**

Fuente: Elaboración propia en base a datos CASEN 2006

Quintil de Ingreso Autónomo	I	II	III	IV	V
% Mujeres	23%	22%	20%	19%	16%
% Jefas de Hogar Mujeres	34%	30%	30%	28%	26%
Tasas de participación Mujeres	27%	36%	44%	52%	60%
Tasas de participación Mujeres JH	34%	44%	42%	58%	72%
Tasa de desempleo Mujeres	25,9%	12,7%	8,0%	5,0%	3,5%
Salario promedio Mujeres JH[1]	73.093	123.438	158.102	241.328	763.496
Salario promedio Hombres JH[1]	123.916	194.569	265.720	395.604	1.238.545
Años educ. Mujeres (JH)	7,0	7,5	7,7	9,4	12,7
Años educ. Hombres (JH)	7,4	8,4	9,1	10,4	13,4

1 *En pesos del 2006.*

Cuadro A2 **Distribución Jóvenes 18-24 según Quintil de Ingreso Autónomo del Hogar**

Fuente: Dpto. Estudio, Dirección del Trabajo.

Quintil	%	Prom. Años educ.	Tasa de Des-ocup. (%)	Tasa Inacti-vos (%)	No estudia No trabaja (%)
i	22%	10,3%	39,7%	73,5%	37,6%
ii	23%	10,8%	18,1%	64,9%	30,6%
iii	21%	11,5%	12,7%	56,6%	26,3%
iv	19%	12,0%	10,8%	56,9%	18,8%
v	15%	12,7%	11,6%	66,7%	12,7%
Total	100%	11.3%	17,7%	63,8%	27,1%

Anexo 2: Jóvenes y mercado laboral, según quintiles

Los análisis del mercado del trabajo, indican que la tasa de participación femenina en los quintiles más bajos es la mitad de la tasa de participación femenina de los quintiles más ricos. La tendencia es similar cuando se analiza la tasa de participación femenina de las mujeres jefas de hogar, sin embargo estas últimas presentan una tasa de participación mayor que las mujeres que no son jefas de hogar. Por su parte, la tasa de desempleo de los quintiles más pobres resulta ser más de siete veces que la de los quintiles más ricos.

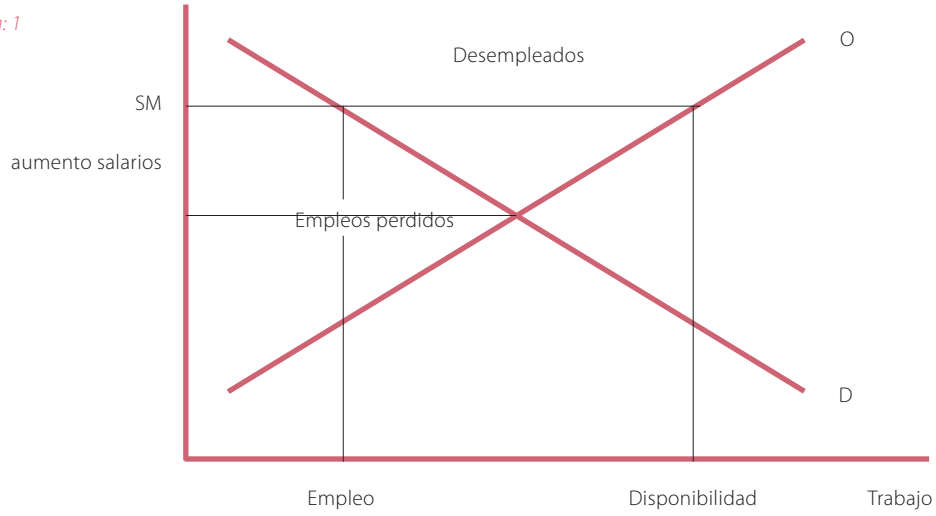
Los análisis del mercado del trabajo indican que la tasa de desocupación es mayor entre los jóvenes que pertenecen a los tres primeros quintiles de la población. Por su parte, la tasa de inactividad es más alta en los quintiles I – II - V. No obstante, en los quintiles más vulnerables los jóvenes se encuentra en una situación aun más desmejorada pues existe una mayor proporción de éstos que no estudia ni trabaja, en contraposición con la inactividad del quintil V la cual se debe en su mayoría (89%) a que estos jóvenes están asistiendo a un establecimiento educacional para continuar con su educación superior.

Anexo 3:
Metodologia

Nos abocamos a responder dos preguntas. En primer lugar, a qué grupos afecta el salario mínimo. En segundo, si dicho efecto se traduce en aumentos en la probabilidad que esos grupos sean perjudicados.

El salario mínimo aumenta el salario vigente y relevante, al menos lo hace para ciertos grupos de la población. Si consideramos a un grupo que es afecto de la forma en que ilustramos en la figura 1, hay personas que verán aumentado su salario, otras que se verán desplazadas de su empleo, y otras que hallarán menos posibilidades de encontrar empleo.

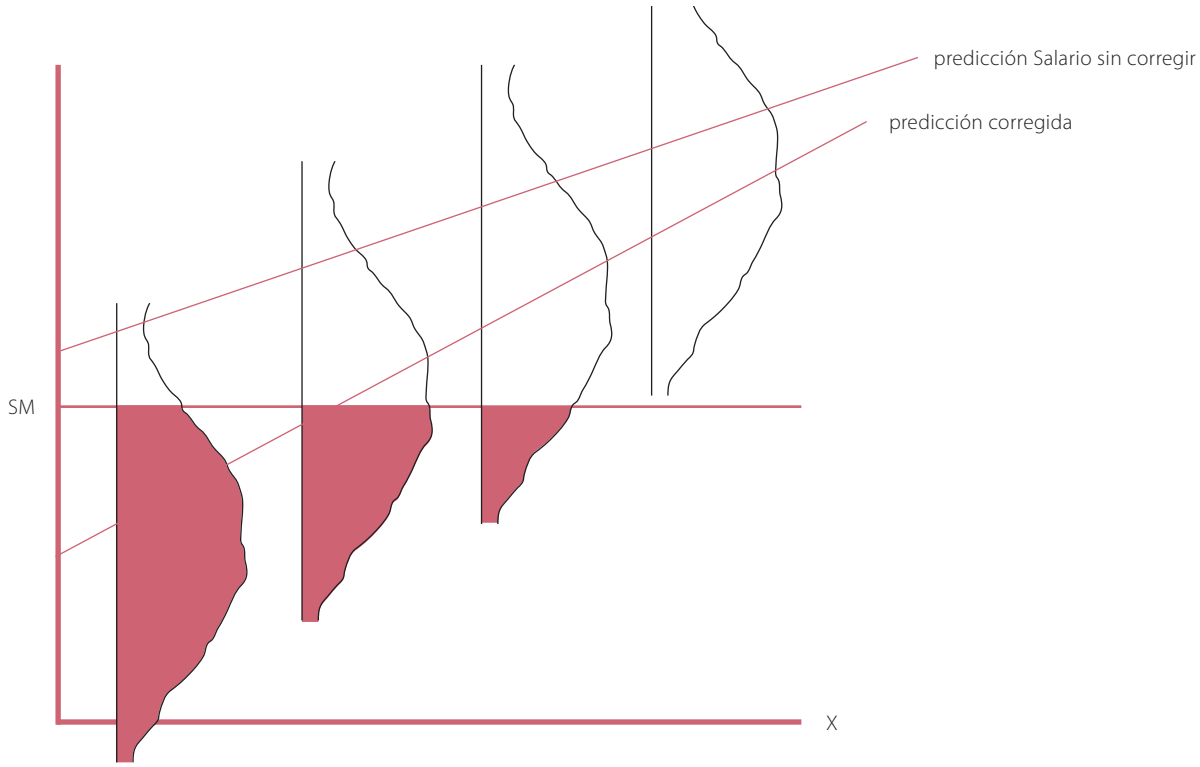
fig: 1



La ilustración de la figura 1, sin embargo, es una simplificación. Existe un conjunto de «mercados laborales», dependiendo de las habilidades y características de los trabajadores. Por ello, identificar estos grupos y su vulnerabilidad requiere un análisis adicional al que podría hacerse desde una perspectiva macro, en la que se computen elasticidades de demanda agregada, y de esa forma se deriven magnitudes agregadas de trabajadores afectados.

Para ello, se puede analizar distintos tipos de trabajadores en base de lo que se considera una «ecuación resumida» que integra aspectos de oferta y demanda de trabajo. Este es uno de los aportes más relevantes de la metodología asociada a Jacob Mincer y Gary Becker, que postulan una relación entre el salario de un individuo y su capital humano. En este sentido, y siguiendo la aproximación más general de la literatura podemos postular (y también medir), una relación entre el salario y dichas variables de capital humano, fundamentalmente asociadas a la educación y a la experiencia potencial en el trabajo. Una forma simple de ver esta relación se ilustra en la figura 2, donde X representa alguna variable de capital humano, como por ejemplo, la experiencia en el trabajo.

La medición de esa relación requiere de instrumental estadístico. El problema enfrentado, sin embargo, es que si medimos la relación entre salarios y cualquier variable, sólo observaremos salarios que son iguales o están por sobre el salario mínimo. Ello, estadísticamente, genera un problema conocido como sesgo de selección pero que sin embargo, puede ser corregido.



La figura 2 muestra la corrección de la predicción del salario para personas con características X producto de esta técnica y que sigue el clásico artículo del Premio Nóbel J. Heckman (1976?).

La figura 2 es la base de nuestra metodología. Las personas con un valor observado de X determinado, digamos Xo, existe una distribución o toda una gama de personas diferentes que ganan distintos salarios (ello se refleja en la distribución en torno a la línea de predicción). Esas diferencias provienen de características del individuo que no son observadas (o controladas) por el analista, como podría ser la inteligencia, la fuerza, la belleza, la dedicación, la suerte. Las personas que están afectadas por el salario mínimo (SM) son aquellas que se ubicarían en el área achurada. Como se puede observar de la figura, como en promedio el salario predicho crece con X, la probabilidad que las personas con mayor X tengan salarios inferiores al salario mínimo, cae.

En base de estimaciones del salario predicho y de la distribución de «errores de estimación», podemos computar la probabilidad de que cada individuo sea afectado por el salario mínimo.

La segunda pregunta que debemos responder es si ser afectado por el salario mínimo significa, en alguna medida, aumentar la probabilidad de desempleo o de inactividad de las personas. Conociendo la probabilidad de que el salario mínimo afecte a cada individuo, podemos ver si esa probabilidad explica la probabilidad de verse adversamente afectado a través de una estimación estadística.

2. Estimación

En primer lugar estimamos el salario de las personas en base de una especificación muy flexible del salario (esto se logra con la inclusión de distintas variables de capital humano, y de distintas interacciones). Las variables son la educación, la experiencia potencial, el sexo, si el individuo vive en zona urbana, y un conjunto de interacciones. Este modelo se estima con corrección por sesgo de selección.

La tabla 1 entrega los resultados de esta estimación. Los resultados son consistentes con que las variables de capital humano afectan con el signo, magnitud y significancia comúnmente observado de diversos estudios. Cabe señalar que estimamos usando distintas especificaciones, muestras, y separadamente por hombres y mujeres. Los resultados son muy robustos y no sugieren cambios o matices en cada caso, por lo que sólo presentamos los resultados del modelo estimado bajo la especificación concreta que se deriva de la tabla 1. De cualquier forma, el programa corrido está a disposición de los miembros de la Comisión para que analices otras opciones.

Tabla 3.1 Estimación Ecuación de Salarios corregida por sesgo de selección

	heckmanres			
	Lyph		trabaja35	
	coef	Se	coef	se
Exp	0,020***	0,001	0,028***	0,001
exp2	-0,000***	0,000	-0,000***	0,000
Basicac	0,142***	0,019	0,050**	0,025
Mediai	0,280***	0,019	0,055**	0,025
Mediac	0,455***	0,017	0,243***	0,024
Univi	0,856***	0,032	0,198***	0,044
Univc	1,215***	0,020	0,369***	0,028
Hombre	0,001	0,024	0,486***	0,035
Urbano	0,100***	0,011	-0,175***	0,016
Exphombre	0,003***	0,000	0,002***	0,001
Urbanohombre	-0,009	0,013	0,035*	0,020
basicachombre	0,056***	0,022	0,060*	0,031
Mediaihombre	0,051**	0,022	0,108***	0,031
Mediachombre	0,078***	0,020	0,055*	0,030
Univchombre	0,221***	0,025	-0,004	0,038
Univihombre	0,120***	0,038	-0,077	0,056
lngf			0,000***	0,000
ingf2			-0,000***	0,000
_cons	7,638***	0,022	-0,024	0,029
/athrho	-0,863***	0,012		
/lnsigma	-0,208***	0,003		
Lambda	-0,567***	0,007		
note: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1				

Tabla 3.2 % de la PEA afectado por el Salario Mínimo

	Todos	Hombre	Mujer
rangos de edad			
menos de 18	0,3	0,3	0,3
18--25	0,3	0,2	0,3
25--35	0,3	0,2	0,3
35--50	0,3	0,2	0,3
mas de 50	0,4	0,3	0,4
educación			
basica in	0,4	0,3	0,4
basica com	0,3	0,3	0,3
media in	0,3	0,2	0,3
media com	0,2	0,2	0,2
uni o tec in	0,1	0,1	0,1
uni o tec com	0,0	0,0	0,0
zona			
urbano	0,2		
rural	0,3		

Tabla 3.3 Probabilidad de ser afectado adversamente por SM

	estar desempleado	estar desempleado o empleado sin contrato
rangos de edad		
Pbb afect	0,06	0,3
ds	0,0	0,0
Pbb afect 2	0,1	0,3
ds	0,4	0, 1
Orbs	106.2	106.2
Lr chi2	364	2997

En base de esta estimación, computamos la diferencia entre el salario mínimo y el predicho a partir de la estimación de la tabla 1. Esta diferencia la normalizamos por la desviación estándar del error estimado en la regresión, lo que bajo supuestos tradicionales y no cuestionados en nuestro modelo, sabemos tienen una distribución N(0,1). Consecuentemente, evaluando la función acumulada en este valor, tenemos la probabilidad para cada individuo de que el salario mínimo lo afecte (Pi). La tabla 2 muestra el porcentaje de las personas en edad de trabajar que son potencialmente afectadas por el salario mínimo, es decir, aquellas a las que se modifica su situación producto del salario mínimo, ya sea aumentando su salario, reduciendo su probabilidad de quedar empleadas y afectando su probabilidad de participar. Como se puede apreciar, el % de los afectados por el salario mínimo es importante, siendo especialmente mayor en los menos educados, las mujeres, los más jóvenes y de más edad y quienes viven en las zonas rurales.

Finalmente, la tabla 3 muestra los resultados de la estimación que indica cómo se afecta la probabilidad que un individuo que es afectado por el salario mínimo, sea adversamente afectado; esto es, reduzca la probabilidad de mantenerse empleado. Ello se estimó a través del método Probit en donde usamos como variable dependiente una dummy por desempleo, y como independiente, la probabilidad de estar afectado y un término al cuadrado para captar no linealidad. Las definiciones de desempleado fueron, la tradicional, y otra que agregaba a los trabajadores que no contaban con contrato firmado.

Los resultados de la tabla 3 muestran que efectivamente la probabilidad de que las personas sean adversamente afectadas por el salario mínimo crece con el salario mínimo, y que este efecto es progresivamente mayor mientras más vulnerables son. Así, pasar de una situación en la que el salario predicho es igual al mínimo a otra en la que el salario mínimo es 1% mayor que el predicho, aumenta la probabilidad que la persona quede desempleada en 5% (medido el desempleo como se hace tradicionalmente), y en 35% medido considerando la posibilidad que no tenga empleo formal. Aumentos mayores, tienen efectos progresivamente más adversos.

3. Conclusiones

Este ejercicio ha mostrado que el efecto del salario mínimo se produce principalmente en personas jóvenes, de poca educación, mujeres y quienes viven en zonas rurales. Que además, existe una probabilidad alta que el efecto del salario mínimo sea adverso sobre estos grupos.

El ejercicio ha sido realizado con distintas especificaciones y niveles de lo que consideramos un salario mínimo comparable con la información de ingresos de la encuesta Casen.

INFORME FINAL REALIZADO POR LA COMISIÓN TÉCNICA DEL SALARIO MÍNIMO

Harald Beyer

Raphael Bergoeing

Roberto Morales

Ricardo Paredes

Joseph Ramos

Pablo Bosch

Cristóbal Huneeus

Alejandra Mizala

Juan Carlos Scapini Sarradell

Alfonso Swett

Bernardita Vial