

Anuncios del Gobierno para Marzo: Un Discurso Equivocado

Es cuestionable la conveniencia de un bono, ya que el país está pasando por una situación muy positiva en términos económicos y el empleo y los salarios muestran un gran dinamismo, beneficiando proporcionalmente más a los sectores de bajos ingresos. El anuncio de adelantar el reajuste del salario mínimo es menos negativo, especialmente si se inscribe dentro de un proceso de mayor institucionalidad de esta política.

Sorprende hubo en el mundo político y social por los recientes anuncios del Gobierno, en el contexto de su tercer aniversario.

Hay muchos aspectos que celebrar, entre los que destacan la auspiciosa situación del mercado laboral, que se traduce en que actualmente los trabajadores chilenos estén mejor que nunca antes en la historia de nuestro país producto de una situación de empleo muy elevado, junto con salarios reales crecientes y una dinámica incorporación laboral femenina. Es evidente que queda mucho por avanzar y que faltan reformas en temas de capacitación, sala cuna, teletrabajo y otros; por lo mismo no parece necesario centrarse en medidas cuyo impacto de largo plazo en la superación de la pobreza y la desigualdad sea probablemente nulo, sino negativo.

A nuestro juicio, la parte más criticable de los anuncios fue la entrega de un bono solidario de \$ 40.000 para el 60% de las familias más pobres, a lo que se suman \$ 7.500 por cada menor de 18 años y personas inválidas que existan en el grupo familiar. Este bono incluirá por primera vez a 300 mil familias vulnerables de clase media. En total, el bono beneficiaría a más de 2 millones de familias del país, es decir, cerca de 7 millones de personas.

De más está decir que este no es el primer bono de este tipo, ya que en gobiernos anteriores también se utilizaron y en forma

En esta edición:

Anuncios del Gobierno para
Marzo: Un Discurso
Equivocado

Venezuela tras la Muerte de
Chávez: Su Legado y lo que
Debe Esperarse

creciente, no sólo en su número sino también en monto. Esta política se implementó el año 2002 durante el Gobierno de Ricardo Lagos, con un monto de \$ 10.500 para las mujeres jefas de hogar. Luego se repitió en 2004, por un monto equivalente, con el objetivo de beneficiar a un millón de personas. En 2005, año electoral, también se entregaron dos bonos para hacer frente a las alzas de transporte, uno por \$ 10.000 y otro por \$ 6.000. En 2006, durante el Gobierno de Michelle Bachelet, se entregó un bono de \$ 18.000 a todas las familias del Chile Solidario, receptoras del Subsidio Único Familiar (SUF) y de asignaciones familiares con rentas inferiores a \$ 180.000. En total, se trató de 1,3 millones de familias beneficiadas. En 2008 se entregó un bono de invierno y un bono especial para las familias de menores ingresos. En 2009, también año electoral, se entregaron dos bonos, bastante más generosos, de \$ 40.000 por carga familiar, beneficiando a 1,7 millones de familias, en marzo y agosto. El actual Gobierno entregó su primer bono en marzo de 2010, de \$ 40.000 por carga familiar, producto del terremoto, beneficiando a 2,2 millones de familias. En 2012 se entregó un bono solidario de alimentos por \$40.000 por familia más \$7.500 por carga, que benefició a 1,8 millones de familias.

Por ello, no hay mucha coherencia en la crítica al bono actual por parte de la oposición, siendo que en los dos gobiernos anteriores se habían entregado, no sólo en escenarios de crisis, y también en años electorales.

Es cierto que el actual es el más generoso hasta ahora en términos del números de beneficiarios, lo que genera un problema hacia adelante, ya que si se repite la política será difícil ahora reducir el número de familias beneficiadas, por el costo político. Este y otros elementos hacen recomendable dejar de usar este tipo de política en adelante, ya que existe un amplio consenso de que es una política social errada y además de un costo no menor en términos de recursos.

Los principales problemas de esta política de bonos, sin ningún tipo de compromiso u obligación a cambio, son los siguientes:

- El objetivo de una correcta política social es que finalmente las personas dejen su dependencia de esa política, porque salieron de la situación de falta de ingresos. El bono sólo cubre gastos transitorios y por ende, no contribuye en nada a aliviar el problema de fondo.
- Efectivamente marzo es un mes de gastos elevados, sin embargo, las personas conocen anticipadamente esta situación y pueden programarse, ya sea a través de medidas del tipo financiero (cuotas o deuda) o ya sea reduciendo los gastos menos prioritarios.
- El bono genera incentivos incorrectos desde el punto de vista de superación de la pobreza, en el sentido de que sólo lo reciben quienes acreditan ingresos escasos. Es un premio a la falta de ingresos, por lo que tiende a desincentivar el trabajo.

- De acuerdo al informe financiero del proyecto de ley, el costo de este bono es de US\$ 215 millones. Existen formas bastante más eficientes de gastar estos recursos, que además representan el 25% de la reforma tributaria que se aprobó a fines del año pasado. A modo de comparación, el Gobierno gasta US\$ 300 millones al año en capacitación laboral, siendo esta una política mucho más efectiva para permitir mejorías de ingreso permanentes. La reforma de la ley de salas cunas, en un esquema de financiamiento estatal para los sectores de bajos ingresos también tendría un costo de US\$ 200 millones y permitiría que las mujeres puedan acceder en mejores condiciones al mercado laboral. Este gasto de US\$ 215 millones permite financiar también cerca de la mitad del Ingreso Ético Familiar.
- Los recursos destinados a este bono se gastan resolviendo situaciones puntuales, mientras los recursos que se destinan a políticas sociales bien diseñadas generan mejorías de ingreso permanentes.
- Por último, desde el punto de vista macroeconómico, la economía chilena se encuentra actualmente en una situación de exceso de gasto, que recomienda prudencia en la política fiscal. Un mayor ahorro fiscal permite tasas de interés más bajas y un tipo de cambio más alto (lo que también tiene beneficios sociales), y la entrega de este bono va en sentido contrario en este aspecto.

Algunos cálculos nos permiten ilustrar el punto anterior de manera más clara. El gasto social del Gobierno¹ sumó algo menos de US\$ 40.000 millones en 2012. Si dividimos esta cifra entre el 60% más pobre de la población, una familia de cuatro integrantes podría recibir un bono mensual de algo más de \$ 600.000. ¿Cuál sería el efecto de una política de este tipo? Primero, se afectarían seriamente los incentivos a trabajar por parte de este grupo, y segundo, se afectan negativamente también los incentivos del 40% restante, que vería como demasiado atractivo pertenecer al otro segmento. Finalmente, este tipo de política es inviable en el largo plazo.

Por último, es cuestionable la conveniencia de este bono, por dos motivos; el primero es que el país está pasando por una situación muy positiva en términos económicos. El empleo y los salarios muestran un gran dinamismo, que además está beneficiando proporcionalmente más a los sectores de bajos ingresos, de acuerdo a lo que se desprende de la CASEN 2011, de la NESI 2011 y de las encuestas de ingreso del Centro de Microdatos de la Universidad de Chile. El Gobierno tiene muy buenos resultados que mostrar en términos de mejoría de bienestar económico a nivel global. Segundo, desde el punto de vista de las políticas públicas se han logrado poner en práctica instrumentos exitosos en la superación de la pobreza, como son el Ingreso Ético Familiar, el aumento de subvención escolar y de las becas de educación superior, el bono al trabajo de la mujer, mayor cobertura de cuidado infantil, récord en construcción de viviendas, mejor focalización de los programas de capacitación laboral, fin

de las listas AUGE y mejoras en atención de servicios públicos, entre los más importantes. La entrega de este bono constituye, por ende, un cambio en el discurso acerca de las políticas exitosas en superación de la pobreza.

El segundo anuncio del Gobierno, adelantar el reajuste del salario mínimo, es probablemente menos negativo, especialmente luego de que el Ministro de Hacienda lo inscribiera dentro de un proceso de mayor institucionalización de esta política. La convocatoria de un panel de expertos para determinar la fórmula del reajuste parece positiva, ya que un tema que es eminentemente técnico termina discutiéndose en una arena política tremendamente confrontacional. Sin embargo, no se entiende por qué el Gobierno llama a una comisión que resuelva el tema en un plazo muy breve, luego de que en 2010 otra comisión, más amplia, y con participación de representantes sindicales, estudiara el tema por varios meses y concluyera con una propuesta consensuada y bastante razonable, que nunca fue utilizada. Ricardo Paredes, miembro de ambas comisiones, fue muy claro en señalar que dudaba que en dos días pudiera hacer un aporte mejor al que había hecho después de varios meses de estudio.

En líneas generales, en 2010 la Comisión Asesora Laboral y de Salario Mínimo propuso, primero modificar la fecha del reajuste a enero en vez de julio, haciéndola similar a la situación del resto del mercado laboral. En ese sentido, efectivamente el mes de marzo puede ser mejor que julio. Segundo, propuso un reajuste de acuerdo a inflación pasada, más un aumento por productividad, esta última medida como aumento del PIB menos el aumento de la ocupación. La fórmula tiene además una cláusula de escape cuando el desempleo supere una tasa de referencia (establecida en 8%) más dos puntos porcentuales.

Esta fórmula parece razonable y se ajusta bastante bien a lo que ha sido la política de salario mínimo de años anteriores. Tiene incluso un sesgo alcista, por la forma de considerar el factor de productividad, ya que supone que todo el aumento de productividad proviene del factor trabajo, sin tomar en cuenta los aumentos de productividad del capital. Es poco probable que esta nueva Comisión vaya a proponer algo muy distinto.

Efectivamente a nivel más político existe controversia no sólo sobre la fórmula del reajuste, sino también sobre el nivel del salario mínimo, que algunos grupos consideran bajo, tomando como base referencias al PIB per cápita, que no son las relevantes en este aspecto, ya que nada dicen sobre la capacitación y capital humano que tienen los trabajadores de los segmentos inferiores de ingreso. Finalmente, son la calidad de la educación y las políticas de capacitación laboral las que permiten niveles de salarios mínimos más altos, que no afecten negativamente a los trabajadores más vulnerables.

El Cuadro Nº 1 muestra varios indicadores, con datos para el año 2009, para un grupo de países de la zona Euro, además de Chile y Estados Unidos, lo que nos permite extraer algunas conclusiones².

Cuadro Nº 1

COMPARACIÓN DE SALARIOS MÍNIMOS RELATIVOS Y SITUACIÓN DE EMPLEO (CIFRAS PARA 2009)

	Salario mínimo en US\$	% del PIB per cápita mensual	Tasa de desempleo	Tasa de empleo juvenil (15-24)	Salario mínimo como % de salarios promedio en la industria y servicios
Bélgica	1.927,2	62,9	7,9	25,3	42,1
Chile	299,5	23,4	10,8	25,8	41,5
república Checa	425,2	19,9	6,7	26,5	38,1
Estonia	386,3	23,4	13,8	29,6	30,5
Francia	1.835,5	65,4	9,5	30,5	48,1
Hungría	375,2	22,3	10,0	18,1	36,5
Irlanda	2.031,4	61,3	11,9	36,3	43,0
Luxemburgo	2.281,5	33,0	5,1	26,7	50,5
Países Bajos	1.920,2	56,1	3,7	65,3	n.d.
Polonia	390,4	24,8	8,2	26,8	32,4
Portugal	729,5	35,1	9,6	31,3	41,6
Esovaquia	411,3	21,9	12,0	22,8	46,6
Eslovenia	818,4	36,2	5,9	35,3	43,9
España	1.011,5	37,8	18,0	30,8	42,1
Turquía	443,2	36,8	12,6	28,9	n.d.
Reino Unido	1.403,4	48,8	7,6	51,9	38,2
Estados Unidos	1.172,7	31,2	9,3	46,9	31,2
Promedio		37,7	9,6	32,9	40,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Eurostat, OCDE Stat y SAFF.

* Para Chile se usa el ingreso promedio de los cotizantes a AFP.

Lo primero que vemos es que en relación al PIB per cápita, el salario mínimo en Chile no parece elevado ni tampoco bajo, aunque se debe dejar en claro que la comparación se está realizando con países de mayor nivel de desarrollo y menor desigualdad en la productividad laboral. De hecho, si la comparación se realiza con los países de PIB per cápita en torno al chileno, el nivel del salario mínimo como proporción del PIB es bastante similar, mayor que en la República Checa, Hungría y la República Eslovaca, y parecido al de Estonia y Polonia. En esta comparación no se puede decir entonces que tengamos en el país una situación atrasada en términos de salario mínimo. Si miramos los otros indicadores podemos inferir, por el contrario, que el nivel de salario mínimo en Chile es más bien alto para nuestra realidad laboral. El primer foco de interés, es la tasa de empleo juvenil. En Chile, de acuerdo a los datos de la OCDE, en 2009 sólo un 25,8% de los jóvenes entre 15 y 24 años estaba trabajando, en comparación con un promedio de 32,9% para este grupo de países, un 46,9% para Estados Unidos y un 51,5% para los países del Euro. Este es un tema muy serio, ya que incide en otros problemas, como la delincuencia y la drogadicción juvenil. Por último, en comparación con el nivel promedio

de salarios, el salario mínimo en Chile es razonable, similar al promedio de países del grupo, a pesar de que por el dato utilizado es probable que la cifra para Chile sea efectivamente mayor. Esto dado que se utiliza el salario promedio de los cotizantes a AFP, dejando afuera al empleo informal, de salarios promedios inferiores. Si para este cálculo se utiliza la mediana de ingresos laborales de la encuesta del Centro de Microdatos de la UCh, este porcentaje sube a 66%, por lo que es probable que la cifra sea en torno a un 50%.

El cálculo de la productividad laboral a ser utilizado en la fórmula de reajuste no es simple. Efectivamente en 2012, tomando datos de PIB efectivo, hubo un aumento importante de la productividad media del trabajo, pero si tomamos el PIB de tendencia, la productividad está bastante estancada. La fórmula propuesta por la Comisión de 2010 considera PIB efectivo, pero dado que se toman datos del año anterior, se corre el riesgo de que cuando se revierta el ciclo expansivo, se termine determinando un reajuste de salario mínimo más allá de lo razonable. Desde ese punto de vista sería preferible utilizar como criterio de productividad el cálculo que proviene del PIB de tendencia. Considerando que ya existe un comité de expertos que estima esta variable, no debería haber problemas para utilizar la misma estimación. Si se toman datos efectivos de productividad media del trabajo, considerando la información del total de horas trabajadas y el IMACEC medido a costo de factores, en 2011 hubo un aumento de 1,4%, que subió fuertemente en 2012, a un 4,7%. El problema de tomar datos efectivos de productividad es que las fluctuaciones año a año pueden ser bastante significativas, como muestran estas cifras, lo que hace recomendable usar como base cifras de tendencia, tanto para el producto como para las horas trabajadas.

Aún no se conoce la propuesta de reajuste que haría el Gobierno, sin embargo, considerando ese aumento de productividad, más una inflación acumulada entre julio de 2012 y febrero de este año de 1,4%, se obtendría un reajuste en torno a 6% nominal. Este resultado estaría influido por el fuerte salto cíclico de la productividad en 2012, lo que recomienda tomar el número con prudencia. Esto porque a pesar de la excelente situación del mercado laboral, y de que efectivamente el índice de remuneraciones crece a un ritmo en torno a 6% nominal, el desempleo juvenil se mantiene muy elevado. En el trimestre móvil diciembre-enero, la tasa de desempleo para los jóvenes entre 15 y 24 años fue de 17,2%, equivalente al resultado de 2011 para ese lapso, y menos de un punto inferior a la del año 2010, de 18%. Tenemos entonces que la mejoría laboral para los jóvenes ha sido mucho menos significativa que para el promedio. La situación es más grave aún si se considera el desempleo juvenil de los dos primeros quintiles, el cual prácticamente duplica la cifra total. Esta situación hace recomendable prudencia en el reajuste. Justifica además la propuesta de salarios mínimos diferenciados por densidad de cotizaciones que hemos

hecho en informes anteriores. No sólo atenúa el problema de desempleo juvenil que genera el salario mínimo, sino que también constituye un incentivo a cotizar, aspecto muy necesario en la realidad previsional actual.

Por último, los datos de la última NESI muestran que un 55% de los trabajadores de los dos primeros deciles de ingreso trabaja en empresas de menos de 10 trabajadores, por lo que es indudable que un alza de salario mínimo muy significativa afecta negativamente la viabilidad económica de esas empresas. Un aspecto que suele dejarse de lado es que la gran mayoría de las empresas en Chile tiene la obligación legal de pagar gratificaciones, que corresponden al 25% de la remuneración. Es decir, el sueldo mínimo que recibe actualmente un trabajador en una empresa no es de \$193.000, sino de \$ 241.250. El costo empresa de este trabajador es aún más alto, ya que se deben sumar el seguro de accidentes del trabajo, el seguro de cesantía y el seguro de invalidez y sobrevivencia. Finalmente estamos hablando de un costo empresa en torno a \$ 255.000 como mínimo.

En breve...

6 RAZONES PARA NO ENTREGAR ESTE TIPO DE BONOS:

- El objetivo de una correcta política social es que las personas dejen de necesitarla. El bono sólo cubre gastos transitorios, por lo que no contribuye a solucionar el tema de fondo.
- Si bien marzo es un mes de gastos elevados, las personas lo saben anticipadamente y pueden programarse.
- Sólo reciben bono quienes acreditan ingresos escasos, por lo que es un premio a la falta de ingresos, lo que desincentiva el trabajo.
- Existen formas bastante más eficientes de gastar los recursos que compromete el proyecto de ley (US\$ 215 millones).
- Los recursos destinados a este bono resuelven situaciones puntuales, mientras los recursos que se destinan a políticas sociales bien diseñadas tienen efectos permanentes.
- La economía chilena se encuentra en una situación de exceso de gasto que recomienda prudencia en el gasto fiscal. La entrega de este bono va en sentido contrario en este aspecto.

¹ Incluye Vivienda y Servicios Comunitarios, Salud, Educación y Protección Social.

² Es interesante mencionar que de los 27 miembros de la Unión Europea en enero de 2009, siete no tenían una legislación nacional que estableciera un salario mínimo, siendo especialmente destacable el caso de Alemania.