

## BUENAS PRÁCTICAS DE POLÍTICAS DE SALARIO MÍNIMO Y SEGURIDAD SOCIAL: LOS CASOS DE BRASIL Y CHILE

Dos casos de buenas prácticas de políticas en países de la región en materia de salario mínimo en Brasil y de reforma previsional en Chile se presentan a continuación. Ambos han significado importantes avances en materia de equidad en estos países y se caracterizan por haber sido logrados a través de políticas asociadas a dimensiones claves del trabajo decente.

### *Brasil: el papel redistributivo del salario mínimo*

El salario mínimo (SM) constituye una referencia importante para la evolución de los ingresos del trabajo en Brasil. Determina el ingreso laboral de los trabajadores formales que reciben el salario mínimo y de aquellos cuya remuneración se expresa en múltiplos del SM (llamado *efecto numerario*), así como de los trabajadores informales cuyo salario es igual al mínimo (*efecto faro*). Amplia evidencia indica que el SM actúa como un indicador de referencia de los ingresos del trabajo. Trabajadores y empleadores negocian salarios usando a menudo el valor del salario mínimo como referencia.

También el salario mínimo sirve como referencia para las pensiones y el seguro de desempleo. Un alza del SM se traduce en aumentos de ambos beneficios, con importantes efectos en el bienestar de los pensionados, desempleados y sus familias. Pero como un aumento del SM tiene un fuerte impacto presupuestario, diferentes gobiernos brasileños han sido reticentes a elevarlo en términos reales.

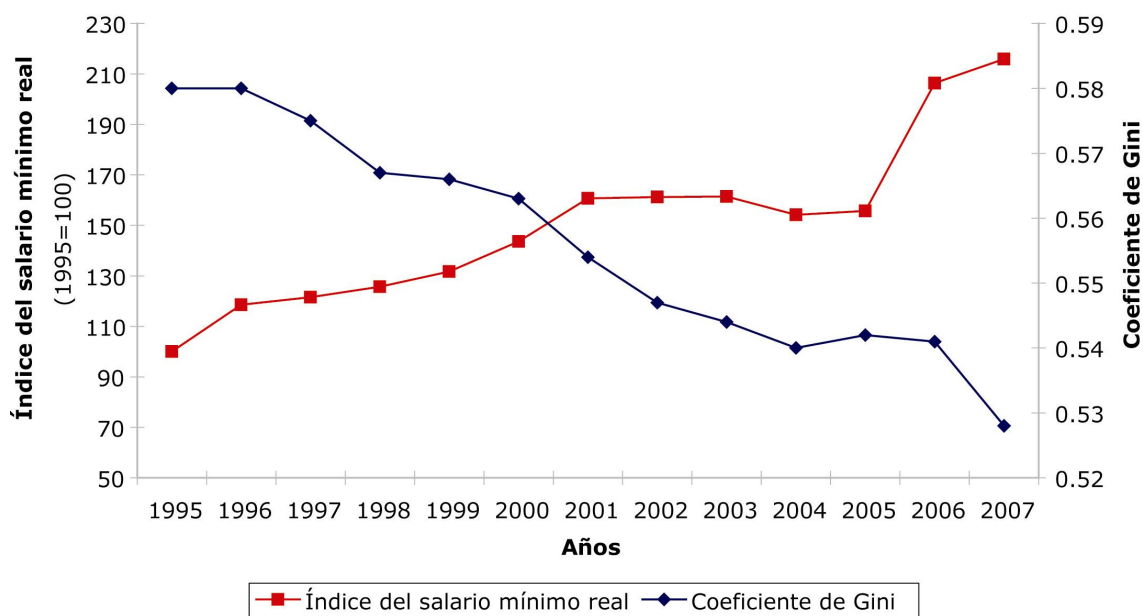
En cuanto a la cobertura del salario mínimo, se estima que aproximadamente 17.8 millones de asalariados en Brasil ganaron 1 SM o más pero menos de 2 SM en 2006, de los cuales 7.4 millones eran mujeres. Por tanto, el nivel de fijación del salario mínimo tiene gran importancia en el nivel de vida de los hogares de los trabajadores que ganan el SM.

Desde principios de esta década y en especial durante los últimos cuatro años, Brasil redujo significativamente los índices de pobreza y desigualdad, mientras paralelamente el SM creció de modo importante después de 15 años de caída y estancamiento. En efecto, por un lado el porcentaje de trabajadores con ingresos inferiores a la línea de pobreza cayó de 22.7% en 1999 a 14.3% en 2006, en tanto el coeficiente de Gini, un indicador de desigualdad de ingresos donde 0 es la igualdad absoluta, bajó de 0.563 en 2000 a 0.528 en 2007 (Gráfico 3a).

Por otro lado, el salario mínimo real brasileño llegó en abril de 2008 al equivalente de US\$ 200, un 50% por sobre su nivel en el año 2000. A la vez, entre 2000 y 2006 la ocupación y la formalización del empleo se expandieron vigorosamente, entendiéndose por el trabajo formal en Brasil el total de los ocupados que posee una cartilla (o tarjeta) de empleo debidamente acreditada (*carteira assinada*), que indica que están registrados en el Ministerio de Trabajo y cubiertos por el sistema de seguridad social; incluye a trabajadores domésticos, militares y funcionarios públicos, empleadores y también trabajadores por cuenta propia que contribuyen a la seguridad social. Durante el período 2000-2006, el trabajo formal aumentó a una tasa anual de 4.1% y el informal al 1.2%. Esta última tendencia, que refleja una expansión importante del empleo de calidad, es corroborada por el hecho que el porcentaje de ocupados contribuyentes a la previsión social aumentó de 42.3% a 51% entre 1999 y 2007.

GRÁFICO 3a

**BRASIL: TRAYECTORIA DEL SALARIO MÍNIMO REAL<sup>a/</sup>  
Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO. 1995-2007**



**Fuente:** Elaboración OIT con base en DIEESE e IBGE (PNAD).

a/ Los datos del salario mínimo son para el municipio de São Paulo.

Como indica un reciente estudio de João Saboia (2007), la decisión del gobierno de Brasil de aumentar el SM en los últimos años ha tenido un impacto notable en la distribución del ingreso. A partir de datos de la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD), el estudio señala que el aumento del SM fue responsable de 73% de la mejoría de la distribución del ingreso durante el período 1995-2005, considerando todas las personas con ingresos. Según el ingreso por familia, al SM debe atribuírsele un 64% de la mejoría en la distribución de ingresos medida por el coeficiente de Gini. Asimismo, el estudio concluye que el efecto del incremento del salario mínimo sobre la reducción del coeficiente de Gini (44%) fue bastante superior al efecto de las pensiones (21%). Esto se explica porque los ingresos del trabajo representaron en 2005 cerca de cuatro veces el monto de las pensiones.

El efecto redistributivo del SM brasileño es significativo, tanto en términos generales como para grupos específicos. Los cambios en la política salarial inciden en el bienestar de los grupos más vulnerables de la sociedad brasileña –mujeres, negros y jóvenes, así como las personas menos escolarizados y de la tercera edad. Por ejemplo, casi 30% de los trabajadores domésticos (sector que corresponde a 8% de la ocupación total y al 18% de la ocupación femenina en Brasil) recibe un salario mínimo.

El salario mínimo desempeña un papel fundamental en la determinación de los ingresos de un contingente muy amplio de la fuerza de trabajo en Brasil. Por tanto, la política del gobierno brasileño de aumentar el valor del salario mínimo ha tenido un efecto significativo en la subida de los ingresos de muchos brasileños y no parece haber ejercido ningún impacto negativo en el crecimiento del empleo en el país o en el nivel de formalización. Por el contrario, ambos indicadores mostraron también tasas importantes de mejoramiento. Se puede concluir en consecuencia que la política de aumento del salario mínimo real en Brasil ha sido beneficiosa para el país, ya que la subida de los ingresos de muchos trabajadores de escasos ingresos contribuyó a disminuir la brecha salarial y a elevar los ingresos familiares, mostrando de esta manera su utilidad como herramienta de la política redistributiva.

## *Chile: reforma previsional con énfasis solidario y de género*

El gobierno de Chile inició en 2008 la puesta en marcha de una reforma profunda al sistema de pensiones basado en la capitalización individual y la administración privada de los fondos, con la incorporación de un componente solidario y cambios institucionales que permitirán un avance sustantivo hacia una mayor cobertura y equidad de género. Eso se traducirá en una expansión del número de beneficiarios, mayor cobertura de los trabajadores independientes y aumento de la competencia en la industria previsional, en un marco de disciplina fiscal.

La reforma, que fue aprobada por unanimidad en el Congreso y convertida en la Ley 20.255 en marzo de 2008, es la de mayor envergadura realizada al sistema de pensiones chileno desde 1981, año en que se creó en forma pionera en América Latina. Se trata de la reforma social más significativa en el último cuarto de siglo, tanto por sus consecuencias en la configuración del sistema de protección social y sus efectos en el bienestar de las generaciones actuales y futuras, como por la influencia que tiene el régimen de capitalización individual sobre otros países.

La transformación más importante fue la creación de un sistema de pensiones solidarias, que desde mediados de 2008 entrega una pensión básica solidaria para las personas que se encuentren en la pobreza y otorga un aporte previsional solidario a quienes reciben bajas pensiones, financiado con ingresos fiscales. Se estima que la cobertura de pensiones solidarias de vejez e invalidez llegará en 2009 al 40% más vulnerable de la población mientras que en el año 2012 lo hará al 60%. Por otro lado, el aporte previsional solidario consiste en un suplemento que proporciona el Estado a quienes, habiendo cotizado, tienen pensiones inferiores a la solidaria o mayores a ésta última pero menores a US\$ 400. En otras palabras, es un suplemento para aquellos trabajadores de bajos ingresos que hicieron un esfuerzo contributivo.

De las pensiones solidarias, el 63.5% se entregará a las mujeres. Con ello se cerrará la brecha en el alcance de las prestaciones. La reforma incluye medidas para aumentar el ahorro previsional de las mujeres a través de un bono por hijo nacido vivo, equivalente a 18 meses de cotizaciones sobre el salario mínimo y la separación de la prima por género del seguro de invalidez y sobrevivencia que favorecerá a las mujeres por su menor siniestralidad. Adicionalmente, en caso de divorcio o nulidad matrimonial, se autorizará la división del saldo acumulado de la cuenta individual del cónyuge que deba hacer compensación económica. Esto favorecerá en general a las mujeres, porque son las que mayoritariamente realizan aportes no remunerados a la economía del hogar.

El proceso de reforma empezó en 2006 con la preparación de un informe que elaboró el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional, después de escuchar la opinión de numerosos actores, el cual sirvió como base para que un Comité Interministerial redactara el proyecto de ley. Así, el trabajo de técnicos, políticos y actores sociales permitió ir construyendo los consensos que requería la aprobación definitiva del proyecto.

La OIT ha acompañado este proceso de reforma desde sus orígenes a través del trabajo con sus mandantes y los equipos técnicos que elaboraron la propuesta de reforma. Esta colaboración se ha orientado a la disseminación de ideas y posibilidades de consenso para lograr una reforma sistémica, que integrara aspectos contributivos y no contributivos. También aportó estudios, elementos técnicos y criterios para lograr una mayor visibilidad y el establecimiento de prioridades relacionadas con el aumento de la cobertura, la mejora de las prestaciones y la equidad de género.

A partir de un conjunto de principios básicos de la seguridad social que emanan de la Conferencia Internacional del Trabajo, la OIT durante este proceso señaló tres ámbitos importantes de atención para la política pública previsional: la cobertura, la solidaridad y la sostenibilidad financiera. Respecto a la cobertura, la OIT resaltó la situación de los trabajadores de bajos ingresos, de los trabajadores

independientes y las consideraciones de género. La Organización recomienda una estrategia que incluya instrumentos contributivos y no contributivos, dado que esto permite una combinación de ambos que puede resultar apropiada para trabajadores con mediana capacidad contributiva. En tal sentido, propuso combinar obligatoriedad, incentivos y mejor administración.

En relación al componente solidario, dado que el conjunto de programas de pensiones en Chile en la práctica no podía caracterizarse como un «sistema» por su escasa e inadecuada articulación, la OIT sugirió que la reforma contemplara un rediseño para fortalecer una idea sistémica de los programas, en que el componente solidario fuera central y articulara a los otros. Su financiamiento no debería basarse sólo en recursos impositivos sino también en contribuciones salariales solidarias.

Respecto a la reducción de las desigualdades e inequidades de género, se indicó que estas podían abordarse en forma efectiva a través del adecuado diseño del componente solidario. Esto permitiría inhibir canales por los cuales el sistema exacerba las disparidades que enfrentan las mujeres en el mercado laboral. Así, la eliminación de las inequidades de género debe lograrse a través de un conjunto de políticas e instrumentos.

En cuanto a la sostenibilidad financiera, la OIT informó al Consejo respecto a la asistencia técnica realizada a la Dirección de Presupuestos para dotarla de un modelo de proyecciones financieras-actuariales que pudiera estimar las responsabilidades fiscales derivadas del sistema de pensiones.

Finalmente, se informó sobre la importancia de: (a) incluir en el debate de la reforma el papel que tendrá el sistema de pensiones en relación al objetivo de mediano y largo plazo, que consiste en la reducción de las desigualdades de ingresos, (b) considerar las reglas de transición para establecer una adecuación paulatina de los cambios demográficos (por ejemplo, en las edades de retiro), y (c) establecer mecanismos efectivos de representación de los asegurados en las instituciones que administran y gestionan las pensiones.

La mayor parte de las propuestas de OIT fueron plasmadas en la reforma previsional que puso en vigor Chile. Debe resaltarse que si bien la promulgación de la reforma constituye un hito relevante para Chile y, en general, para América Latina, se requiere de una apropiada y completa puesta en marcha de la misma para lograr los impactos deseados y poder así evaluarlos.

**Nota:**

Texto tomado de: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. *Panorama Laboral 2008, América Latina y el Caribe*. Págs. 28-31.

Véase la página web: <http://www.oit.org.pe>