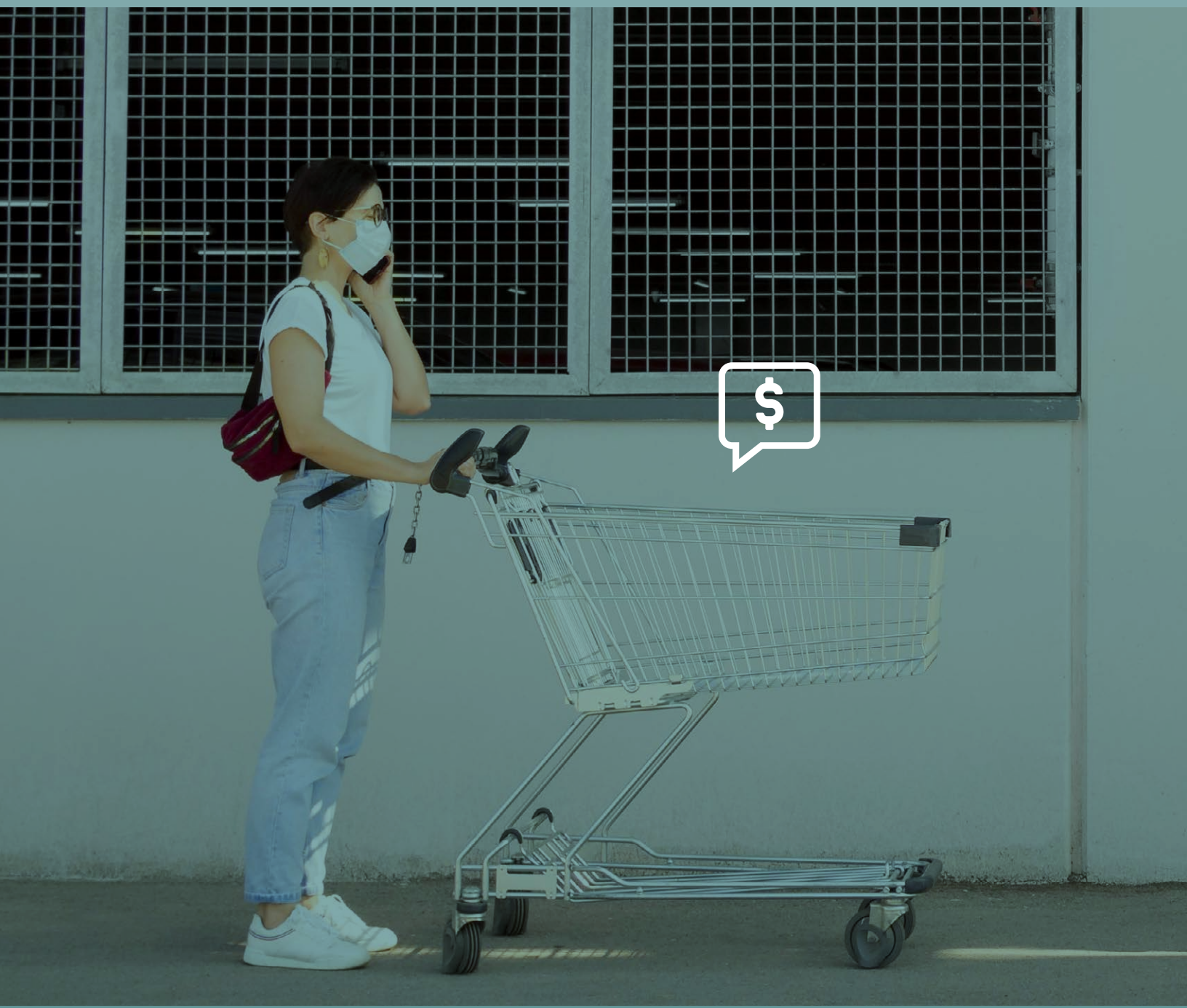


NUEVA POLÍTICA SOCIAL: INCENTIVO AL TRABAJO FORMAL Y DISMINUCIÓN DE LA POBREZA

JULIO 2021



RESUMEN

El siguiente documento propone la creación de dos políticas sociales. Un Impuesto Negativo al Ingreso y una transferencia directa a hogares bajo la línea de la pobreza. A lo largo de este informe se indicarán los efectos de estas políticas junto con determinar en qué se diferencian de las formas convencionales de apoyo social. Adicionalmente, se expondrá un plan de implementación en Chile, identificando cuál sería su costo y potenciales espacios fiscales disponibles, como también para qué y cuántas personas serían otorgados. Entre los objetivos de la propuesta se encuentra i) elevar el ingreso de los sectores más bajos y así reducir la pobreza; ii) reducir la desigualdad (medida en índice Gini); iii) mejorar el impacto del gasto social sobre el bienestar de la población; iv) incentivar el empleo y su formalización; v) disminuir el impacto del desempleo que pueden conllevar las nuevas tecnologías y la digitalización; vi) reducir el gasto fiscal administrativo y elevar la eficiencia del Estado.

Autores:

Alfonso España, Joaquín Godoy y Sebastián Izquierdo.

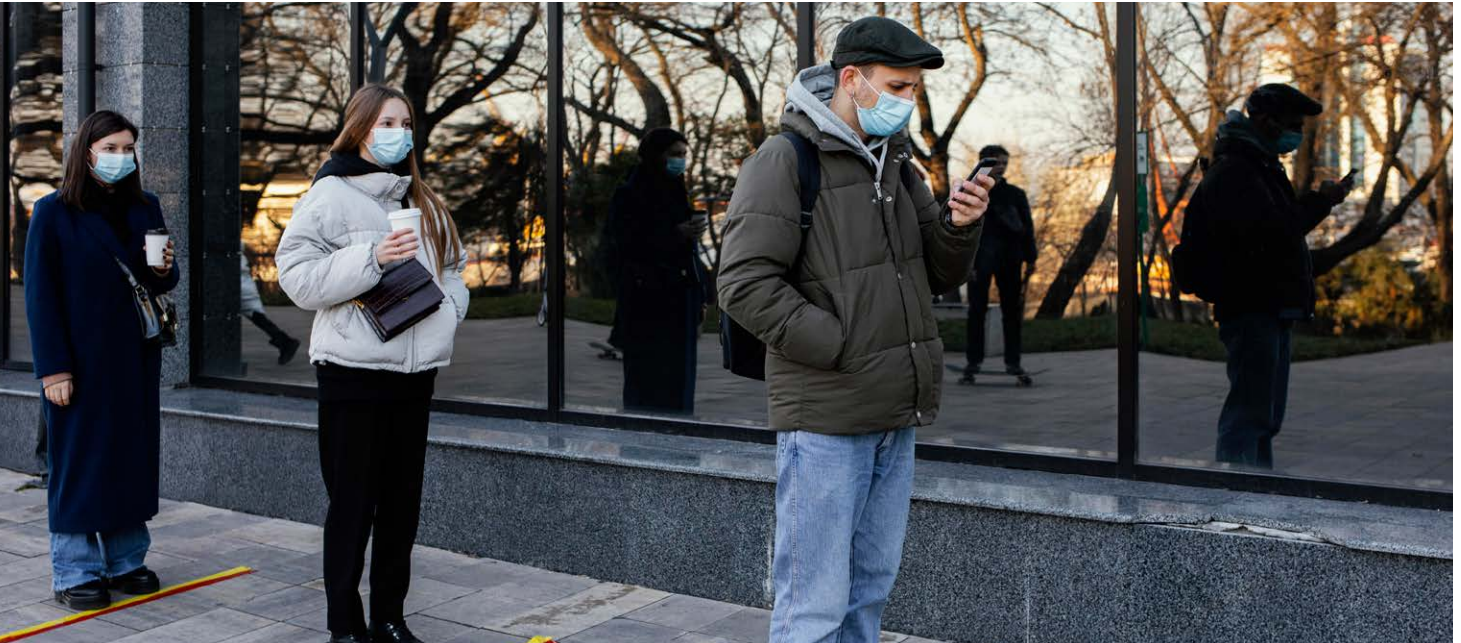
Agradecimientos:

Francisco Carrillo, Francisca Dussailant y Rafael Sánchez.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	4
1. ANTECEDENTES	6
1.1. Desempleo	6
1.2. Pobreza económica.....	7
1.3. Desigualdad económica.....	8
1.4. Informalidad laboral	10
1.5. Pérdida involuntaria del trabajo por automatización y digitalización laboral	11
2. POLÍTICAS SOCIALES	15
3. PROPUESTAS PARA CHILE: NOTAS PARA SU IMPLEMENTACIÓN	19
3.1. Diseño INI.....	19
3.2. Financiamiento	22
4. EFECTOS ESTIMADOS	23
4.1. Reducción gastos administrativos	23
4.2. Oferta laboral.....	23
4.3. Pobreza	24
4.4. Desigualdad	24
5. COMENTARIOS FINALES	25
6. ANEXO: FINANCIAMIENTO	26
7. BIBLIOGRAFÍA	27

INTRODUCCIÓN



La propagación del Coronavirus (Covid-19) ha afectado negativamente la economía mundial. Tras la calificación de este como pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS), distintos gobiernos han extremado medidas de seguridad, sanitarias y económicas con el fin de reducir los contagios, disponer de equipamientos e insumos suficientes para atender a los afectados, y ayudar a aquellas personas y empresas que se han visto y verán perjudicadas.

Entre las políticas económicas que se han implementado ha llamado la atención aquella referida al Ingreso Básico Universal (IBU)¹. Si bien la idea no es novedosa, cada vez ha adquirido mayor notoriedad. Al respecto, el Impuesto Negativo al Ingreso (INI) es considerado como una política familiar al IBU en tanto transferencia, con la diferencia de que tiene un mayor grado de focalización y variación dependiendo de la condición de la persona.

En el caso de Chile, la crisis generada por la pandemia no solo ha empeorado las condiciones de vida de la población, sino que además ha puesto urgencia en la necesidad de mejorar los instrumentos de política social para enfrentar la vulnerabilidad, elevar la eficiencia del Estado, promover la formalidad laboral y responder a un escenario en el que la digitalización fue acelerada.

En este contexto, el presente documento busca proponer una reforma social audaz capaz de enfrentar el desafío de elevar los ingresos de la población junto con robustecer el mercado laboral. Para ello se realizará un diagnóstico sobre algunos problemas que impactan o podrían perjudicar el bienestar de la población y que pueden ser contrarrestados con una política de transferencia directa e incentivos al trabajo. Entre estos se encuentra el desempleo, la pobreza por ingresos, la desigualdad (Gini), la informalidad laboral, el riesgo de automatización de

1. Así lo evidencia la CEPAL (2020), organismo que promueve la garantía de un ingreso básico para la población por parte de los gobiernos, con el fin de satisfacer de manera temporal las necesidades básicas de las familias y sostener el consumo de los hogares. También se evalúa mantener este tipo de política social en el largo plazo. Paralelamente, en julio de 2020, la subsecretaría general de las Naciones Unidas, Kanni Wignaraja, planteó la incorporación de una política de seguridad social similar al IBU como herramienta de apoyar a las familias en la crisis económica. Así también, en EEUU el excandidato presidencial del Partido Demócrata Andrew Yang incluyó un IBU en su programa de gobierno. El expresidente Donald Trump llevó adelante una política de similares características y, el actual presidente de Estados Unidos, Joe Biden, ha propuesto realizar pagos directo para la mayoría de los ciudadanos de dicho país.

algunos empleos, la eficiencia del gasto público y la dispersión de los programas sociales.

Como solución complementaria a otras políticas, se propondrá la creación de un Impuesto Negativo al Ingreso (INI), bajo el nombre de Renta Universal Garantizada. Su esquema general busca asegurar mayores ingresos disponibles a trabajadores formales e integrar al mercado formal a aquellos que actualmente se encuentran en la informalidad. El monto variará en la medida en que el beneficiario incremente su ingreso. Como política enfocada en los sectores de menores ingresos, se propone avanzar hacia transferencias directas a hogares que se encuentran, inicialmente, bajo la línea de la pobreza extrema, para luego avanzar a los hogares que se encuentran bajo la línea de la pobreza. Esta última propuesta se detallará en un apartado dentro de este documento.

Como se señalará, la propuesta que aquí se defiende

representa una mejora en relación a algunas de las actuales políticas sociales. Sustituye tanto a ciertos programas mal evaluados, poco efectivos y de baja cobertura, como también a transferencias directas que son inferiores al monto que se propondrá, por dos programas simples, que extienden garantías explícitas a sus usuarios, lo que disminuye tanto la complejidad administrativa por parte del Estado como la información que deben manejar los potenciales beneficiarios.

A continuación, nos referiremos a algunos antecedentes económicos del escenario actual, caracterizados tanto por ser problemas anteriores a la pandemia y que subyacen a las dificultades de las políticas sociales, como por ser exacerbados por la crisis sanitaria. Posteriormente, señalaremos el INI como respuesta *ad hoc* a este contexto, primero definiéndolo y luego indicando la forma en la que podría ser implementado en Chile. Por último, se indicarán los efectos esperados y los desafíos pendientes de la política social del país.

1. ANTECEDENTES

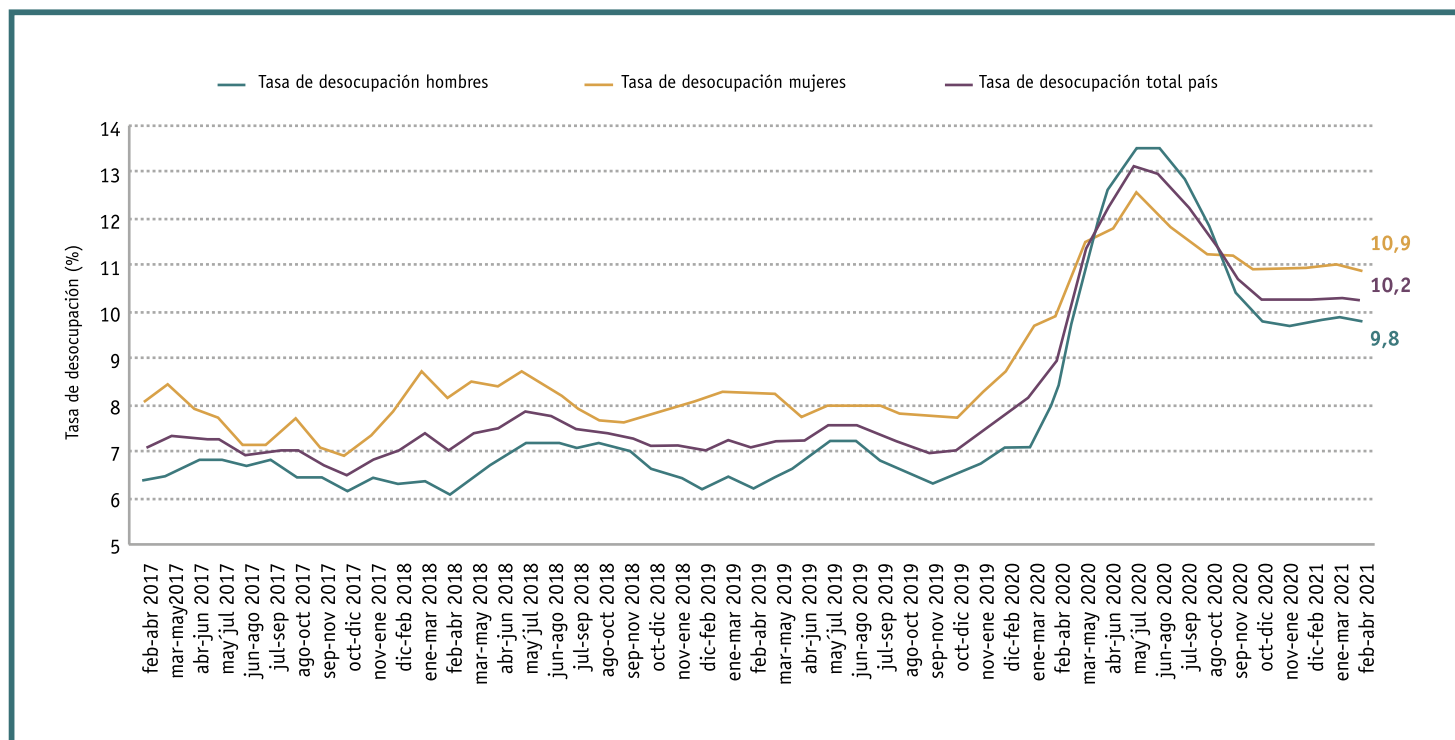
En esta sección se señalan algunos de los efectos perjudiciales de la pandemia sobre la condición económica de la población. Posteriormente, se enfatizan problemas que subyacían a la crisis sanitaria y económica. El análisis de estos factores consiste en la inspiración de la política social que se propone, como respuesta a los desafíos que se describirán. En síntesis, la Renta Universal Garantizada se justificaría en este contexto ya que permitiría -como se observará en la sección 2- revertir algunos efectos perjudiciales asociados a la automatización, incentivar el empleo y reducir la pobreza. A su vez, ayudaría a reducir la desigualdad y la informalidad

laboral. Colateralmente, serviría como un instrumento para aumentar la eficiencia del Estado y reducir la dispersión de ciertos programas sociales y transferencias.

1.1. DESEMPLEO

A raíz de la pandemia y las decisiones que debió tomar el gobierno para reducir los contagios, el desempleo se elevó hasta un 13,1% en mayo-julio del 2020, trimestre en el que se extremaron las medidas sanitarias. En el trimestre febrero – abril (2021) este se redujo hasta un 10,2% (Gráfico 1).

Gráfico 1: Desempleo en Chile, trimestres móviles (FMA 2017- FMA 2021)



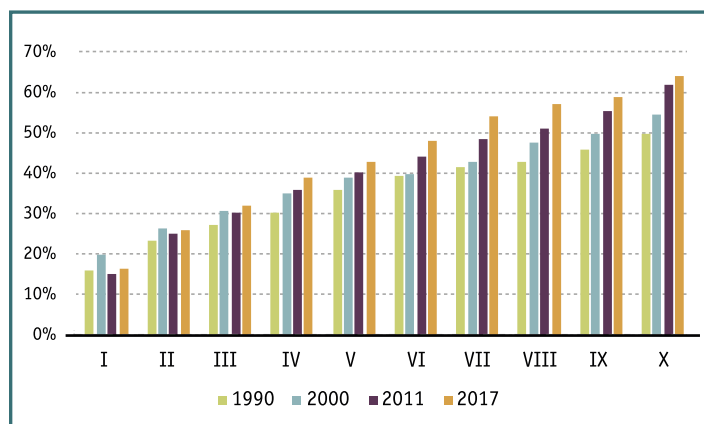
Fuente: INE (2021).

El desempleo durante la pandemia afectó mayormente a las mujeres, a personas que viven en sectores urbanos y aquellas que se desempeñan informalmente, como también a quienes ya se encontraban desocupados (Horizontal 2020).

Si bien nos hemos referido a la desocupación en su dimensión contingente, esta se encuentra reforzada por factores estructurales. Precisamente, Beyer (2011) señala que el talón de Aquiles de la política redistributiva en Chile es el desempleo. En los grupos de menor

calificación, existe una preocupante declinación en la participación laboral. Esto es observado también por Maira (2020), quien indica que la desocupación laboral está íntimamente relacionada con el estrato socioeconómico al que se pertenece, concentrándose particularmente en los deciles más bajos de la población (Gráfico 2). Así, el desempleo acaba perjudicando en mayor medida a quienes pertenecen a grupos socioeconómicos más bajos, los que ya se encuentran en la pobreza o tienen mayor riesgo de caer en ella, dada su baja capacidad de ahorro y débil red familiar.

Gráfico 2: Hogares en los que el jefe de hogar trabajó al menos una hora a la semana de manera remunerada, por decil²



Fuente: Maira (2020) en base a Casen (2017).

Para enfrentar esta situación, Beyer (2011) sugiere que una política redistributiva no puede renunciar a proveer empleos a la población menos calificada, puesto que éste es el instrumento probablemente más efectivo para avanzar en equidad.

1.2. POBREZA ECONÓMICA

La medición tradicional de la pobreza por ingresos utilizada en Chile identifica a un hogar (unidad de análisis básica) como pobre si sus ingresos per cápita son inferiores a una medida de comparación que corresponde al valor de una canasta básica de bienes que cubriría las necesidades fundamentales de la persona³.

Previo a la pandemia, la pobreza por ingreso se estimaba en un 8,6% promedio a nivel país (Casen, 2017). Sin embargo, la pérdida de empleo y la reducción de los ingresos laborales que sufrieron los hogares, afectaron especialmente a los grupos de menores ganancias. Según proyecciones de CEPAL (2021)⁴, la pobreza alcanzó un 10,7% de la población durante el 2019 y durante el 2020 ascendió a un 10,9%, siendo clave el papel que las ayudas del Estado cumplieron durante la crisis sanitaria. El mismo informe detalla que Chile habría sido el segundo



2. Basado en la pregunta de la encuesta Casen (2017) “¿Trabajó al menos una hora la semana pasada de manera remunerada?”, considerando el porcentaje de respuestas afirmativas y a menores de 15 años.

3. Hernando, A. 2016. Medición de la pobreza en Chile e introducción de indicadores de Entorno y Redes. Puntos de Referencia N°443, octubre 2016.

4. Las proyecciones de pobreza se basan en el modelo cuya metodología se detalla en el anexo I.A1 del informe “Panorama” de CEPAL. En esta ocasión, el modelo de simulación contempla además las transferencias monetarias a los hogares para hacer frente a la reducción de los ingresos laborales.

país de la región donde menos aumentó la pobreza en 2020 a raíz de la pandemia. En términos de tasa, es necesario remontarse al 2015 para encontrar una tasa similar, lo que implica un retroceso de 5 años.

Además de los problemas señalados, existen otros de fondo que se enfatizarán en relación con el efecto que el INI y la transferencia a hogares de menores ingresos pueden tener sobre estos.

1.3. DESIGUALDAD ECONÓMICA

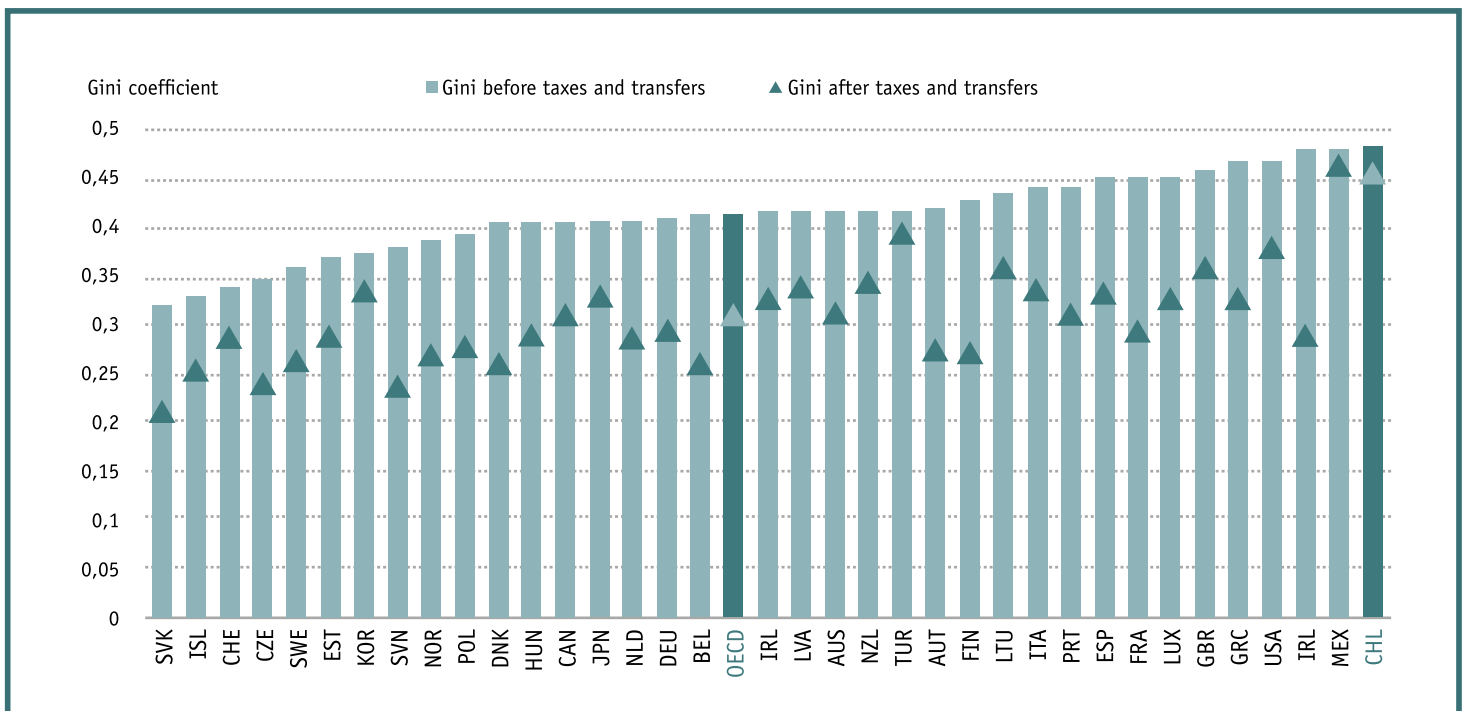
Uno de los mayores desafíos pendientes de la sociedad chilena es reducir los altos índices de desigualdad que presenta. A pesar de la prosperidad económica y la reducción de la pobreza que ha evidenciado el país durante los últimos años, la desigualdad de ingresos se ha mantenido elevada. Los datos muestran una caída en el índice de Gini para

los ingresos autónomos per cápita desde 0,53 en 1990 a 0,47 en 2017 –donde 0 es total igualdad y 100 es total desigualdad–.

En línea con ello, el impacto de las políticas sociales sobre la desigualdad es relativamente bajo si se compara con otros países OCDE. En efecto, si bien Chile posee un Gini ligeramente inferior a Latinoamérica, este se encuentra muy lejano de los 0,3 puntos en los que por lo general se ubican los países de la organización (Gráfico 3).

Las diferencias más importantes no se producen en la desigualdad de mercado, sino después de impuestos, lo que implica que la mayoría de los países OCDE poseen políticas progresivas de redistribución en donde, a través de impuestos y transferencias, se canalizan recursos desde los sectores más acomodados de la sociedad hacia aquellos de menores recursos (Gráfico 4).

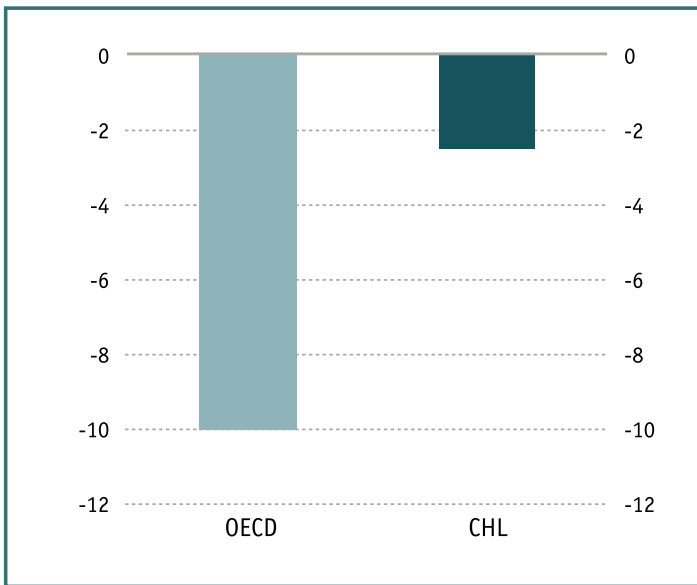
Gráfico 3: Coeficiente Gini antes y después de impuestos y transferencias, OCDE⁵



Fuente: OCDE, 2020.

5. Datos de Chile al 2017.

Gráfico 4: Diferencias en coeficientes Gini antes y después de impuestos y transferencias, en puntos porcentuales, 2017



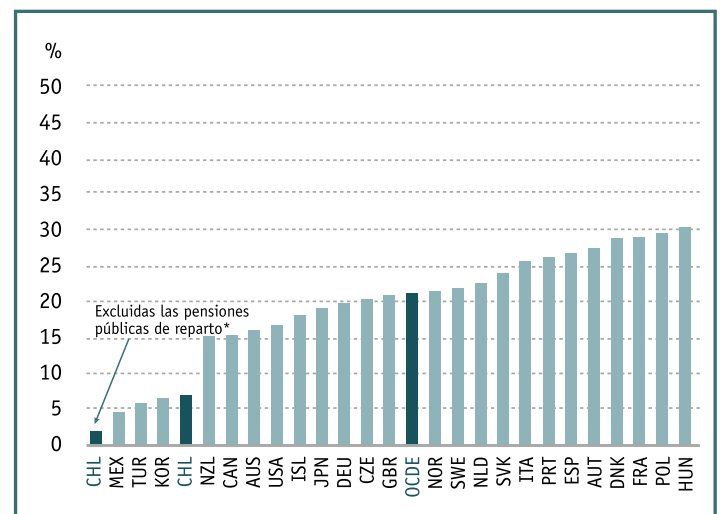
Fuente: OCDE, 2020.

Generalmente, las políticas sociales en Chile son implementadas a través de subsidios, servicios o entrega de bienes. Si bien este tipo de programas pueden incidir positivamente sobre la calidad de vida



de la población, es particularmente difícil medir el beneficio que tienen sobre el ingreso de la persona. En contraste, en los países en donde las políticas sociales tienen un mayor impacto sobre el coeficiente de Gini, por lo general se realizan transferencias monetarias (Maira, 2020). De hecho, al observar la proporción de transferencias como porcentaje de la renta imponible, se evidencia que esta es baja en comparación con el promedio OCDE (Gráfico 5).

Gráfico 5: Tamaño medio de transferencias monetarias, como porcentaje de la renta imponible⁶



*Transferencias en efectivo que excluyen el antiguo sistema de pensiones y pensiones militares de Chile

Fuente: OCDE, 2018

Las transferencias directas permiten elevar el ingreso de la población más vulnerable y así reducir la desigualdad (Maira, 2020). En la misma línea, el PNUD (2017) ha señalado que la política fiscal redistributiva en los países del centro y norte de Europa, opera con impuestos a la renta progresivos de gran cobertura poblacional y con transferencias más bien planas, pero que benefician al conjunto de la población o a gran parte de ella.

6. Los datos hacen referencia a la población en edad de trabajar durante el 2015. Los subsidios monetarios incluyen ayudas en efectivo, como puedan ser transferencias por seguros relacionados con el trabajo (por ejemplo, seguros de desempleo, enfermedad, prestaciones por lesiones en el trabajo); transferencias universales (por ejemplo, transferencias por discapacidad, familiares, o educación que cubran al conjunto de la población); y transferencias por asistencia (por ejemplo, asistencia social, desempleo, familiares y educación). No se incluyen transferencias en especie, como servicios de salud o educativos, ni tampoco subsidios por vivienda (OCDE, 2018).



1.4. INFORMALIDAD LABORAL

Por definición, la informalidad laboral consiste en todas las actividades económicas y ocupaciones que -en la legislación o en la práctica- no están cubiertas o están insuficientemente contempladas por sistemas formales (OIT, 2012). Ello incluye trabajos en los que el empleado no se encuentra cubierto en materia de seguridad laboral, el empleador no paga cotizaciones previsionales y no se dispone de indemnización por despido.

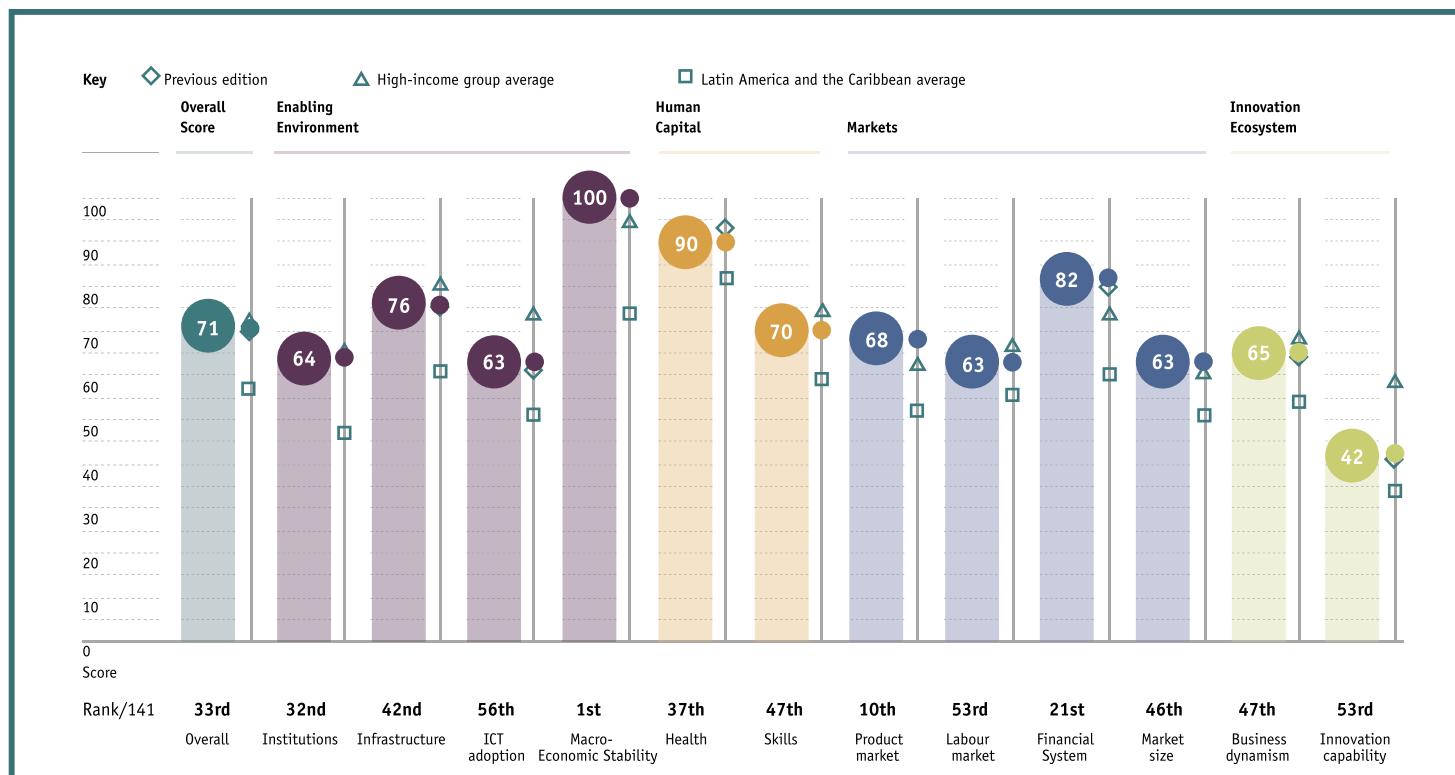
En el caso de Chile, la informalidad laboral se ha ubicado en torno a un 29% de la población activa. Durante las cuarentenas la cifra fue decreciendo hasta llegar a un mínimo de 22,3%, producto del aumento de la población inactiva —que dejó de buscar trabajo o estar disponible para participar en alguna actividad económica—. El último registro que se posee (feb - abril 2021) indica que esta se encuentra en un 26,2% promedio, siendo de un 26,8% para las mujeres y 25,8% para los hombres.

La informalidad laboral tiene distintas explicaciones, siendo una de ellas la rigidez de la regulación en esta materia. Levy (2019) ha definido este desincentivo a la formalización y los perjudiciales efectos que tiene sobre la población más vulnerable como la falla de diseño de origen de los sistemas contributivos⁷. Al descontar parte de la remuneración del trabajador para ofrecerle seguridad, se produce un impuesto tácito a la contratación, haciendo que los esquemas contributivos incentiven la informalidad laboral (Levy, 2019).

En la misma línea, una de las principales preocupaciones que dejó el Informe de Competitividad Global 2019-2020 (ICG) del Foro Económico Mundial, es el rezago que tiene nuestro país en el pilar que se refiere precisamente al mercado laboral. Entre el 2017-2018 el país bajó 6 puestos en el pilar de mercado de trabajo, pasando del lugar 39° al 45°. Luego, entre el 2019-2020, volvió a bajar, ubicándose en el puesto 53° (Gráfico 6).

7. Dicha falla consiste en que, a pesar de que todos los ciudadanos se encuentren frente a riesgos comunes (enfermedad, invalidez, vejez y muerte), el Estado solo imponga la obligación de cotizar y, en consecuencia, asegure, solamente a un subconjunto de personas (los que trabajan formalmente). Estos esquemas atraviesan dilemas difíciles de resolver, como lo es el impuesto tácito a la contratación de trabajadores que implican las seguridades que se buscan ofrecer por medio de la legislación laboral (Levy, 2019).

Gráfico 6: Puntaje y ranking informe de competitividad global 2019-2020 por pilares



Fuente: Foro Económico Mundial (2020).

El IGC establece que el principal atraso del país se debe a la poca flexibilidad del mercado laboral chileno, costos redundantes, dificultad para contratar a extranjeros y poca movilidad laboral interna. En aspectos como redundancia de costos, dificultad de despido y facilidad para reasignar personal, Chile se ubica en el lugar 116°, 124° y 115° de 141, respectivamente. En cuanto a la desigualdad salarial entre hombres y mujeres, el país ocupa el lugar 71°.

1.5. PÉRDIDA INVOLUNTARIA DEL TRABAJO POR AUTOMATIZACIÓN Y DIGITALIZACIÓN LABORAL

Ligado al desempleo se encuentra el desarrollo tecnológico. Durante la pandemia, el efecto de la automatización sobre las labores se ha incrementado, ya que las empresas han avanzado en el uso de tecnologías en tareas rutinarias o repetitivas. Esto ha

generando un cambio abrupto en un proceso que sucedía gradualmente, lo que dificulta la adaptación laboral de algunas personas frente a las nuevas habilidades demandadas⁸.

El uso de nuevas tecnologías posee aspectos positivos tales como una mayor eficiencia y productividad, nuevas oportunidades laborales y una menor contaminación dada la reducción de energía implicada en cada función. Sin embargo, también tiene efectos perjudiciales, especialmente para aquellas personas cuyos trabajos pueden ser reemplazados.

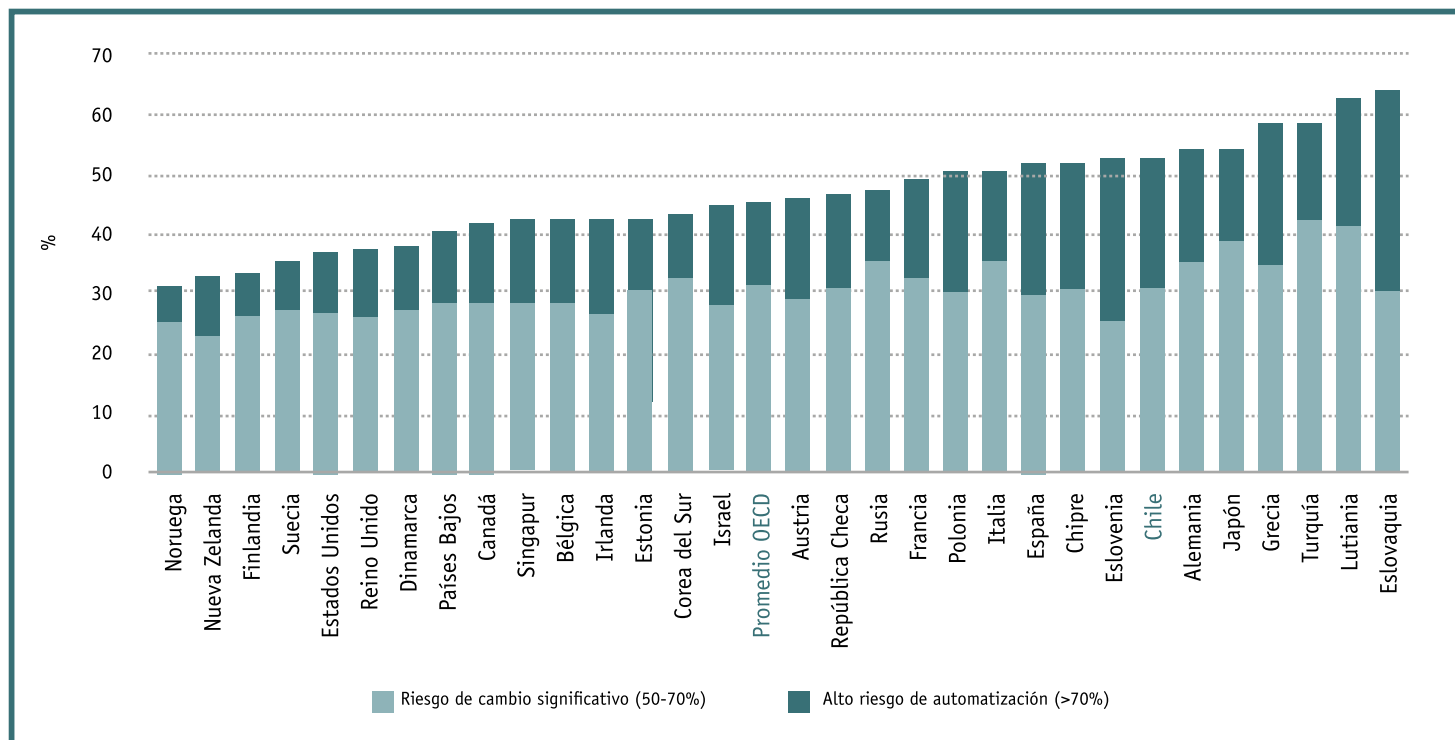
Previo a la pandemia, Chile ya se encontraba en un escenario de avance tecnológico en el que la automatización y la digitalización lo aproximaba hacia una situación en la cual muchos trabajos podían ser reemplazados por computadores o programa-

8. OECD (2020).

ciones. Según el informe de empleos futuros de la OCDE (2018), Chile es uno de los países que tiene mayor porcentaje de empleos con riesgo de cambio significativo, sólo superado por Eslovaquia, Lituania, Turquía, Grecia, Japón y Alemania. Según el organismo, un 31,4% tiene un riesgo significativo de cambio y un 21,6% posee alto riesgo de automatización (Gráfico 7).

nia, Turquía, Grecia, Japón y Alemania. Según el organismo, un 31,4% tiene un riesgo significativo de cambio y un 21,6% posee alto riesgo de automatización (Gráfico 7).

Gráfico 7: Porcentaje de ocupaciones en riesgo de ser automatizadas países OCDE



Fuente: OCDE (2018).

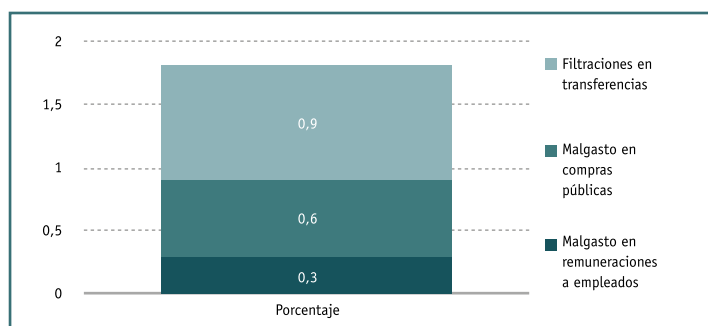
No se poseen datos más actualizados que los expuestos sobre este factor, pero se estima que podría elevar el desempleo en ciertos sectores, en particular, aquellos de menor cualificación. En esta línea, FCH (2017), patrocinado por la CNP, estimó que para trimestre móvil enero-marzo 2017, aproximadamente 2 millones de trabajos tenían el potencial de ser desplazados por la automatización debido a que las tareas que realizan son altamente rutinarias. Este grupo estaba principalmente representado por trabajadores del sector Agricultura (352.927), Comercio al menor y por mayor (338.131) y la Industria Manufacturera (209.305)⁹.

1.6. LA INEFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO

Si bien Chile posee un bajo nivel de ineficiencia del gasto público en comparación con el resto de los países de América Latina (BID, 2018), esta sigue siendo alta en comparación con otros pertenecientes a la OCDE. El aspecto más relevante es el de “filtraciones por transferencias”, el que se refiere precisamente a las políticas focalizadas basadas en transferencias (directas e indirectas) que no llegan a las personas a las que les corresponde el beneficio. Esta dimensión representaría, según cálculos del BID, el equivalente a 0,9% del PIB (Gráfico 8).

9. FCH (2017).

Gráfico 8: Ineficiencia del gasto público, porcentaje del PIB



BID (2018).

Para reducir la ineficiencia del aparato público, Horizontal (2020) ha propuesto una serie de medidas relacionadas con la modernización del Estado, tales como la reforma al Estatuto Administrativo, elevar la probidad y transparencia, mejorar la información, el sistema de compras públicas, resguardar que la descentralización sea realizada sin sacrificar la eficiencia y responsabilidad fiscal, y mejorar la evaluación de las políticas y programas.

Un factor que alimenta la ineficiencia estatal es la elevada cantidad de programas sociales, su dispersión y poca coherencia entre sí. Estos no solo implican muchas veces políticas ineficaces, sino que también conllevan un costo administrativo que no se justifica.

Un reporte publicado en 2020 por parte de la Dirección de Presupuesto y la Subsecretaría de Evaluación Social indicó que hasta el año 2019 existían un total de 470 programas sociales y 217 programas no sociales entregados por el Estado. Estos implicaron un gasto total de \$23,2 billones, alrededor de un 12% del PIB nominal (2019). Si tomamos en cuenta solo los programas sociales, el gasto es de \$20,7 billones, es decir, alrededor de un 10,4% del PIB nominal 2019. Por otra parte, los programas sociales que no son dirigidos hacia el Ministerio de Educación ni al Ministerio de Salud o al Sistema de Pensiones corresponden a un gasto de \$7,6 billones, equivalente a un 4% del PIB nominal 2019 (Tabla 1).

Tabla 1: Programas sociales y no sociales 2019, ejecución presupuestaria y gasto como porcentaje del PIB

Programas Sociales No Sociales 2019	Ejecución Presupuestaria 2019 (miles de pesos)	Gasto como % del PIB
Focalización inadecuada o parcial	\$2.266.004.860	1,19%
Objetivos no alcanzados	\$1.132.740.085	0,59%
Focalización inadecuada o parcial y objetivos no alcanzados	\$89.481.156	0,05%
P. Sociales (sin educación, pensiones ni salud)	\$7.573.538.364	3,97%
Total P. Sociales	\$20.728.436.039	10,43%
Total P. Sociales y No Sociales	\$23.194.461.522	11,68%

Fuente: Elaboración propia con datos de Dipres y MDS (2020).

Al analizar el total de programas que están categorizados, ya sea con focalización inadecuada, con el indicador de objetivos inadecuado o con ambas observaciones, el porcentaje del PIB que representa la ejecución presupuestaria de estos programas alcanza el 1,83%, equivalente a \$3,5 billones o US\$5.000 millones. Esto, sin considerar que un 15,7% de los programas tiene un gasto administrativo (GA) por sobre el umbral promedio del grupo al que pertenece, un 8,6% bajo el umbral y un 20,8% no reporta (SES-DIPRES, 2019).

La cobertura de algunos programas sociales es inorgánica e ineficiente. Muchos de ellos tienen criterios muy estrechos de admisibilidad, lo que excluye a muchas personas necesitadas que incluso pueden vivir en un mismo barrio. A su vez, muchas intervenciones están diseñadas para enfrentar una pobreza crónica, permanente, "dura". Sin embargo, la pobreza es dinámica, temporal, "blanda". Al estar definidos de esta forma, los criterios de elegibilidad también son duros, por lo que, si la condición del sujeto varía mínima-

mente, corre el riesgo de perder los beneficios que le entrega cierta política (Sapelli, 2018), lo que produce incentivos negativos como la trampa de la pobreza y la informalidad laboral.

Por lo tanto, además de la alta dispersión en los programas, también es posible indicar que varios poseen fórmulas de admisibilidad estrechas, problemas de focalización y objetivos no alcanzados.

CÁPSULA 1: MEDIDAS TOMADAS POR EL GOBIERNO DE CHILE

A mediados de marzo de 2020, el Ministerio de Hacienda informó un paquete de medidas económicas para enfrentar los efectos económicos de la pandemia. Dicho plan tuvo, en el 2020, un valor de US\$11.759, equivalente a una inyección fiscal de 4,7% del PIB. Del total anunciado (US\$11.759), un 56% fue destinado a medidas tributarias, un 19% a ingresos familiares, un 12,8% a “otras medidas de liquidez” y un 11,9% para reforzar el sistema de salud. Dentro de las políticas diseñadas para resguardar los “ingresos familiares”, se encuentra la protección a los ingresos laborales¹⁰, la protección al empleo¹¹, el bono para los trabajadores informales¹² y la creación de un fondo solidario¹³.

Ya que las consecuencias económicas y sanitarias de la pandemia se extendieron en el tiempo, se han conservado, en algunos casos, los programas anteriores y se han sumado nuevas políticas de apoyo monetario a las familias chilenas, realizadas a través de transferencias directas¹⁴.

Las políticas transitorias que se han implementado que buscan apoyar a las familias con transferencias directas son variadas y han significado un importante esfuerzo fiscal, tomando un lugar destacado a nivel mundial los esfuerzos fiscales brindados (Fondo Monetario Internacional, 2020).

En la segunda fase de la pandemia, denominada por el Gobierno como “Plan de recuperación Paso a Paso”, el ejecutivo desplegó diversos instrumentos de inversión (pública y privada), que incluían la agilización de permisos, apoyo a Pymes e incentivos al empleo. Profundizaremos sobre este último ya que se encuentra en línea con el tema de esta investigación.

Los subsidios al empleo buscaban incentivar el regreso y mantención de trabajadores con contratos suspendidos por la Ley de Protección al Empleo (LPE), junto con fomentar la contratación de nuevos trabajadores por parte de las empresas. En este sentido, dicho subsidio tiene 2 líneas: Subsidio al Regreso y Subsidio a la Contratación.

La línea “Regresa” es para trabajadores que hayan estado con su contrato suspendido y que regresaron a trabajar. La línea “Contrata” es para nuevas contrataciones durante los primeros 30 días de vigencia del contrato. El subsidio es entregado, como parte de la remuneración, por hasta 6 meses. Al 11 de marzo (2021), al subsidio contrata y regresa han postulado 419.853 y 123.858 personas, respectivamente, totalizando 543.711 solicitudes (SENCE, 2021).

10. Permite la suspensión temporal de las funciones de los trabajadores que no pueden realizar teletrabajo (o producto de las cuarentenas se encuentren impedidos) así como el pago de sus remuneraciones por parte de su empleador. En estos casos, se mantiene el vínculo contractual y todos los derechos laborales correspondientes, pero el trabajador pasa a recibir ingresos desde el seguro de cesantía de acuerdo con las reglas de este bajo criterios más flexibles de elegibilidad. El empleador mantiene la obligación de pagar las cotizaciones previsionales y de salud del trabajador. Los US\$2.000 millones tienen por fin garantizar la sostenibilidad del Fondo de Cesantía Solidario.

11. Permite la reducción de la jornada laboral, compensando la disminución de la remuneración con recursos del Fondo de Cesantía Solidario.

12. Bono equivalente al Subsidio Único Familiar (SUF)25 para trabajadores informales, lo que requiere recursos por US\$130 millones.

13. Estableció un fondo solidario de US\$100 millones para atender emergencias sociales derivadas de la caída de las ventas del micro comercio local y para proteger el empleo.

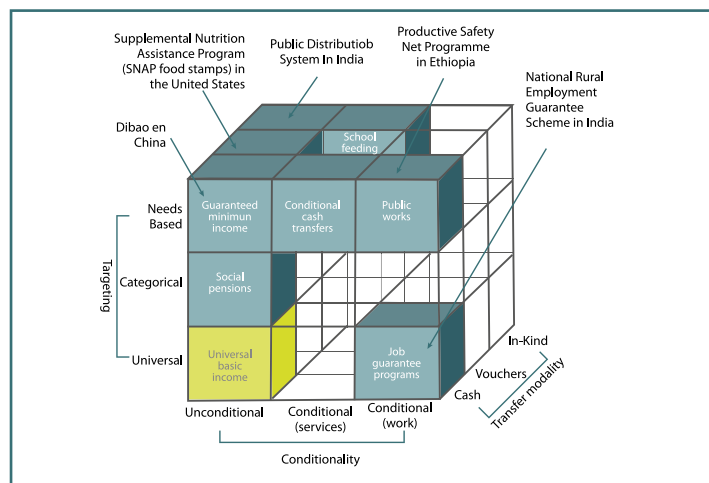
14. Entre estas se encuentra el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), el Bono Emergencia Covid-19, el Bono Clase Media y el Bono Covid Navidad.

2. POLÍTICAS SOCIALES

Las sociedades modernas enfrentan múltiples fuentes de incertidumbre. La pandemia reveló la importancia de abordar la excesiva burocracia, la falta de información y la dispersión de los programas. En este sentido, un paso esencial para mejorar la seguridad social consiste en generar las condiciones para que el Estado sea eficaz en responder a escenarios como los descritos en la sección precedente y adaptarse a eventos imprevisibles.

En materia de política social, un instrumento que va tomando cada vez mayor relevancia consiste en las transferencias directas a los hogares. El más conocido y que se ha implementado en diversos países, se denomina Ingreso Básico Universal (IBU). Este ayudaría a que ninguna persona se encuentre sin recursos. Dentro del Cubo de Asistencia Social, el IBU se ubica en el público objetivo universal, es incondicional y de transferencia directa en efectivo (Imagen 1). Como se ve en la imagen posterior, los otros esquemas de ayuda surgen de las diferentes combinaciones en torno a los destinatarios (individuos, familias grupos), sus condiciones para acceder al beneficio y el formato de entrega de este (voucher, especies o en efectivo).

Imagen 1: El IBU dentro del Cubo de Asistencia Social



Fuente: Gentilini Ugo., et al. 2020.

Ahora bien, según Gentilini et al. (2020), muchas políticas a lo largo del mundo han sido promocionadas como IBU sin serlo. Esto se debe a que en la práctica resulta difícil de financiar y no es del todo eficiente. Desde un punto de vista moral, el IBU tampoco se encuentra exento de problemas. Existen ciertos argumentos en contra de este. Así, por ejemplo, Anderson (1999) ha señalado:

“La principal dificultad con esta propuesta es que el ingreso básico sería entregado a todos incondicionalmente, sin considerar si acaso son capaces de trabajar o si están trabajando. Los surfistas perezosos tendrían tanto derecho al ingreso mínimo como los cuidadores dependientes o los discapacitados. Para ofrecer un incentivo a la gente para trabajar y financiar de este modo el ingreso básico, tendría que haber una diferencia sustantiva entre el ingreso básico y el sueldo más bajo ofrecido por el mercado”¹⁵.

“Allí donde el ingreso básico garantizado estuviera sujeto a la exigencia de participar de actividades socialmente productivas, este ingreso podría elevarse a estándares significativamente mayores. La propuesta de Van Parijs [el IBU] efectivamente complace los gustos de los perezosos e irresponsables a expensas de otros que necesitan ayuda”¹⁶.

En otras palabras, una transferencia directa, sugiere, no debiese ser completamente incondicionada. Más bien, debe considerar si la persona acaso es capaz o no de trabajar, si se encuentra empleada, o las diferentes necesidades que puede tener, según su situación (por ejemplo, si tiene hijos/as o personas que dependen de ella). Del mismo modo, indica que el ingreso podría elevarse si es que el ciudadano participa en actividades socialmente productivas. En este sentido, pareciera razonable que la

15. Anderson (2016) (1999).

16. Anderson (2016) (1999).

transferencia sea dirigida a hogares de mayor pobreza y que el subsidio incentive el trabajo, lo que a su vez permitiría un financiamiento sostenible de la medida.

Los esquemas que proponemos cumplen con lo descrito anteriormente. El Impuesto Negativo al Ingreso (INI) que impulsamos se basa en el Earned Income Tax Credit (EITC), introducido por primera vez en 1975, Estados Unidos. Se diseñó para fomentar el trabajo de las personas de menores ingresos. Así, se trata de un crédito sujeto a que el individuo se encuentre trabajando. Si el monto del crédito es mayor que lo que una familia debe pagar en impuestos, entonces se le hace una transferencia monetaria. Esto produce que las familias de bajos ingresos perciban una transferencia, equivalente a un impuesto negativo. Bajo este esquema muchos de los beneficios sociales se entregan en forma de crédito en la devolución anual de impuestos, se reducen las tasas impositivas para grupos de bajos ingresos y/o se eliminan algunos privilegios tributarios a transferencias a desempleados e inactivos¹⁷. Algunos países que tienen programas similares son Australia, Bélgica, Canadá, Finlandia, Francia, Irlanda, Países Bajos, Nueva Zelanda, Suecia, Reino Unido y Australia. Las diferencias entre estos radican en las veces al año en que se paga (si mensual o anualmente) y el mínimo de horas trabajadas para calificar para el EITC¹⁸.

El INI tiene como objetivo que las rentas bajas sean subsidiadas. Un porcentaje intermedio de la población no se ve afectada y las rentas más altas son gravadas. En el caso de Chile, estas últimas se encontrarían afectas por medio del Impuesto Único de Segunda Categoría.

Como instrumento social, hay evidencia que señala que el INI ayuda a reducir la pobreza y beneficia a



la mujer, especialmente a madres solteras. En efecto, en 2016, el EITC en EEUU cubrió a 26,4 millones de familias, con un costo cercano a 0,35% del PIB. La mayoría de los créditos promedios se acumulan en los hogares del 40% inferior de la distribución de ingreso, y ninguno en el 40% superior¹⁹. Así también, un estudio reciente de Bastian & Jones (2021) demostró que las transferencias directas derivadas del crédito tributario por ingreso del trabajo -política similar a un INI- no solo beneficia al sexo femenino, sino que además aumenta la oferta laboral de las madres²⁰.

Dicho esto, un examen sistemático sobre los pros y contras que el INI posee como política pública revela sus aspectos más positivos. Lo primero a destacar es que permite que cada trabajador que se encuentre por debajo de cierto umbral pueda ver aumentados sus recursos, o reducir el impacto de una merma de sus ingresos o situación fortuita. En esta línea, Friedman destaca que un INI, a diferencia de las subvenciones públicas tradicionales, se dirige de forma específica a solucionar el problema de la pobreza.

En segundo lugar, el INI es adecuado para incentivar el empleo y la contratación formal, lo que implica una

17. Agostini, Selman & Perticará (2013).

18. Gentilini & Grosh (2020).

19. Gentilini & Grosh (2020).

20. Bastian & Jones (2021).

serie de consecuencias positivas ligadas a la seguridad social. A medida que todos los trabajadores pasan a estar mejor protegidos por una medida como esta, se abre espacio para hacer más flexible el mercado del trabajo. Esto se produce ya que, en general, la seguridad social se sostiene sobre costos a la contratación que inducen a la informalidad. Luego, en la medida en que se provee de un ingreso que reduce dicho costo, se abre la puerta a avanzar hacia una mayor flexibilización del mercado del trabajo (Sapelli, 2018). En este sentido, el INI no atenta contra la libertad, sino que opera en sentido contrario. Al pertenecer a la seguridad social, existe precisamente para intensificar la capacidad individual para proyectar la propia vida brindando un mayor grado de certeza en lo que será el futuro (Hammond, 2018). En una frase, el INI facilita la modernización de la lógica laboral, lo que aumenta la seguridad y libertad del trabajador.

Del mismo modo, se ha planteado que una consecuencia positiva del INI consiste en la capacidad que tiene para elevar la eficiencia del gasto público. En particular, *The Economist* (2018) señala que el principal desafío para el Estado de hoy, desde un punto de vista liberal, consiste en consolidar sus políticas

y reducir las distorsiones que generan los distintos esquemas de protección social. A su vez, al no depender de criterios exigentes de elegibilidad, las transferencias directas prometen simplificar la labor burocrática que significa el funcionamiento de diversos programas sociales. Con ello, se reducen los posibles vicios generados cuando la asignación de beneficios depende en mayor medida de las personas y se logra una mayor transparencia en el uso de recursos públicos, rasgo fundamental de un Estado moderno. Fundamentalmente, disminuyen notablemente los requisitos de información, insumos en la elaboración de una política pública debidamente focalizada.

Dentro de la discusión nacional, por lo general se tiende a señalar que convendría unificar el gasto disperso en diversas políticas. Como se señaló en la primera sección, en Chile hay aproximadamente 687 programas (470 sociales y 217 no sociales), los cuales poseen criterios “duros”, son inorgánicos y, en algunos casos, no cumplen su cometido o poseen objetivos y públicos poco definidos. Además, un 15,7% de estos programas poseen un gasto administrativo por sobre lo requerido. Así, algunos de estos recursos pueden constituir parte del gasto



para financiar esta medida (Ver Sección 3.2). Además, como política, su costo es explícito para la sociedad, como también su beneficio, el que es observable a nivel general y facilita su monitoreo y evaluación (Friedman, 1962).

En suma, el INI posee importantes ventajas técnicas frente a otros programas de ayuda (Salvador, 2014). Reduce la complejidad normativa y de gestión de los actuales programas; reduce y elimina la trampa de la pobreza y las diferencias de cobertura y de trato de los actuales programas. Del mismo modo, Agostini et al. (2013) han señalado que el INI, si se aplica sobre quienes trabajan, tiene ventajas como mecanismo de redistribución en cuanto, además de reducir la pobreza, incentiva al trabajo de los más pobres y disminuye el estigma asociado a ser beneficiario de programas sociales.

Con todo, existen algunas críticas de carácter económico sobre estas medidas que merecen ser destacadas a fin de reducir sus externalidades negativas.

Una de ellas consiste en decir que no entrega “capacidades”, sino recursos. En consecuencia, no consideraría la condición de las necesidades particulares de una persona. Así, por ejemplo, no tiene las mismas necesidades una madre soltera que gana \$300.000 que un joven soltero cuyo ingreso es el mismo. No obstante, como se ha señalado, el INI es una política complementaria y no absoluta.

Por otra parte, se ha indicado que se trata de una política fiscalmente costosa, lo cual es cierto. Sin

embargo, si su fuente de financiamiento proviene de algunos recursos ya asignados, el impacto sobre el gasto público puede ser menor. Sobre este aspecto se profundizará en la sección 3.2.

Se ha dicho, además, que el INI podría incentivar la subdeclaración de ingresos con el fin de aumentar el beneficio, o bien, que los empleadores paguen menos a sus trabajadores, siendo el Estado quien cubra la diferencia. Para evitar que esto se produzca es necesario que el diseño del beneficio sea gradualmente decreciente según la remuneración de la persona.

Por último, se ha dicho que, al aumentar el ingreso artificialmente, el INI podrían desincentivar la búsqueda de mayores salarios por parte de la población. Sin embargo, esto podría ocurrir si el beneficio fuese excesivamente alto y si es que incluyera en su cobertura a personas de ingresos superiores al promedio. Por lo tanto, la delineación de la medida deberá evitar proveer un monto excesivo e incluir a personas con ingresos altos.

El INI propuesto debe considerar estos riesgos, a fin de neutralizarlos en la medida de lo posible. Como se verá más adelante, teniendo en cuenta los vicios que existen en su implementación, se trata de una medida apta para proteger con efectividad a aquellos que vieron sus fuentes de ingreso destruidas por el Covid-19 a nivel general, la crisis económica mundial, e incluso por los adversos y económicos del “estallido social”. Junto con mercados laborales más flexibles y otras políticas, las políticas propuestas pueden servir para enfrentar estos desafíos con éxito.

3. PROPUESTAS PARA CHILE: NOTAS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

Se propone implementar un Impuesto Negativo al Ingreso que venga a complementar los salarios de los trabajadores del país e incentive al grupo informal a transitar hacia la formalización. Paralelamente se propone converger hacia una transferencia única destinada a hogares bajo la línea de la pobreza, que les permita salir de esa categoría. El INI variará dependiendo del salario bruto que cada trabajador posea y se entregará a trabajadores que con un salario igual a \$688.891. Su fuente de financiamiento será, inicialmente, el remplazo y concentración del gasto destinado a algunos programas sociales mal evaluados, reasignación de ciertas transferencias directas existentes y gasto público allegado a través de impuestos. Sobre el INI se profundizará en las siguientes subsecciones, seguido por el financiamiento de esta medida.

3.1. DISEÑO INI

Siguiendo el modelo de Hernando & Palacios (2017), el monto del beneficio dependerá de los ingresos laborales, es decir, de los trabajos derivados de los individuos. Para estimar el universo de beneficiarios y costo de la medida, se considera como base para el cálculo del subsidio a los ingresos laborales de trabajadores con contrato o que entregan boletas de honorarios. Dichos datos se construirán a partir de los ingresos registrados en la encuesta Casen (2017).

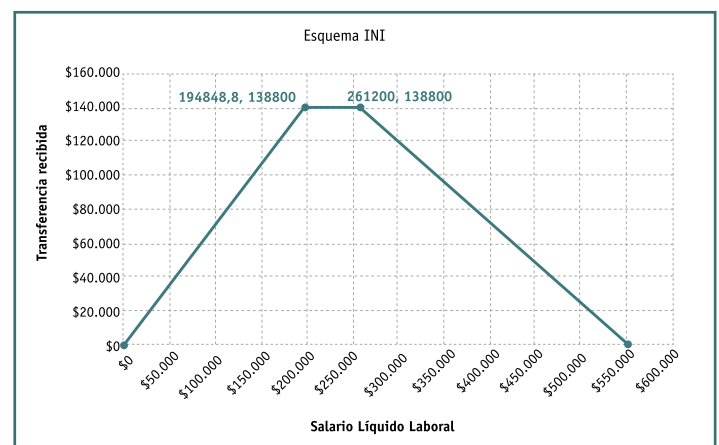
Un subsidio de este tipo incrementa los retornos esperados del trabajo, lo cual motiva a algunas personas que no están trabajando a incorporarse al mercado laboral. Tal movimiento tiene el efecto de aumentar el costo de la medida y el universo elegible. Para poder simular esto, siguiendo a Hernando & Palacios (2017), se estiman dos datos que no observamos: la probabilidad de que alguien que no está trabajando decida comenzar a trabajar y el sa-

lario (y, por consiguiente, el subsidio) al que podría aspirar por el hecho de hacerlo. La probabilidad de estar trabajando se estima mediante el método de Heckman (1979), el que incluye dos etapas: la probabilidad de estar trabajando y el salario por hora esperado por trabajar.

Finalmente, simulados los ingresos y los pagos del subsidio de cada individuo, será necesario agregar estos pagos a nivel de hogar y usar esta información para computar los cambios en los indicadores sociales relevantes (por ejemplo, pobreza extrema, pobreza, desigualdad de ingresos) que se pretenden afectar con la política.

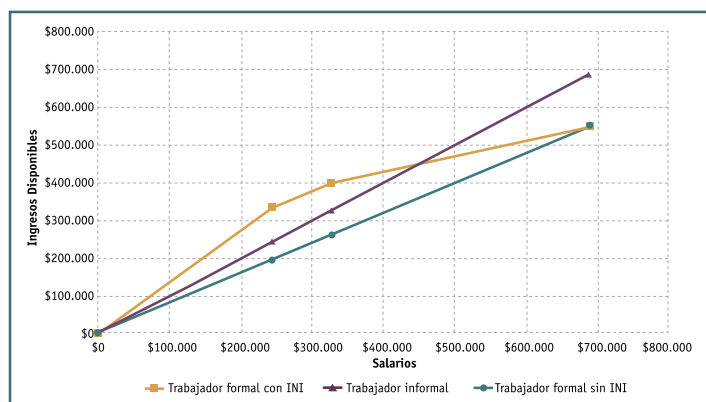
Siguiendo el modelo descrito, el total de beneficiarios se aproximan a los 4 millones de trabajadores. Sin embargo -como se verá a continuación-, dependiendo de la aditividad de nuevos actores al mercado laboral formal, el total de beneficiarios podría incrementar hasta los 5,3 millones. El monto máximo del beneficio es de \$138.800, permitiendo que quienes ganen el salario mínimo tengan \$400.000 como ingreso disponible (Gráfico 9 y 10).

Gráfico 9: Pago mensual del INI en pesos



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 10: Ingreso disponible mensual por tipo de trabajador



Fuente: Elaboración propia.

Del gráfico anterior se observa que un trabajador formal aumenta su ingreso disponible de manera importante con el INI al compararse con la situación sin este

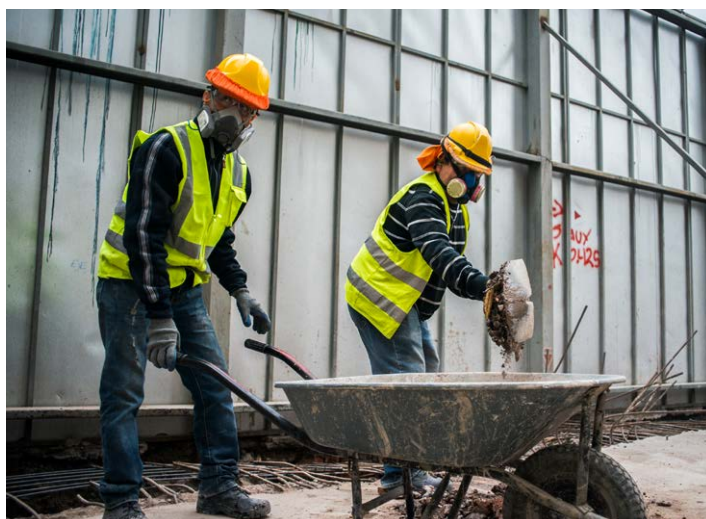
beneficio (diferencia entre línea naranja y verde). Por el lado del incentivo a la formalidad, existe incentivo a la formalidad hasta salarios laborales de \$452.569, que es el punto donde se cruzan la recta naranja con la negra. Este valor es un monto lo suficientemente alto para capturar a parte importante de la fuerza laboral informal, teniendo en cuenta que según datos de la Encuesta Suplementaria de Ingresos (INE, 2017) los ingresos medios y medianos de la informalidad son de \$258 mil y \$200 mil respectivamente.

El costo de la medida varía dependiendo de los potenciales beneficiarios, los que podrían aumentar según la aditividad laboral que esta genere, es decir, dependiendo de las personas que efectivamente se vean incentivadas a entrar al mercado laboral formal (Tabla 2).

Tabla 2: Costo según beneficiarios potenciales

	Sin Aditividad	Ad. Macro	Ad. Micro
Beneficiarios	4.034.023	4.348.702	5.299.454
Cobro Promedio	\$104.273	\$100.433	\$83.638
Costo (US millones)	6.988	7.256	7.364

Fuente: Elaboración propia.



De acuerdo a la tabla, la cantidad de beneficiarios base y máximo varía entre 4.034.023 y 5.299.454. En el mismo sentido, el costo oscila entre US\$6.988 y US\$ 7.364 miles de millones.

CÁPSULA 2: TRANSFERENCIAS DIRECTAS A HOGARES BAJO LA LÍNEA DE LA POBREZA COMO MEDIDA COMPLEMENTARIA

Considerando que el INI beneficiaría a los trabajadores formales, es necesario considerar la implementación de un instrumento que se haga cargo de aquellos hogares que se encuentran por debajo de la línea de la pobreza. En estos, generalmente, la fuente principal de ingresos es informal, razón por la que no generalmente se verían beneficiados por el INI.

Es por ello que se propone, en la misma lógica de transferencias directas, abonar a los hogares considerando sus ingresos autónomos. Específicamente, se sugiere entregar un subsidio de monto variable a las familias que se encuentren por debajo de la línea de la pobreza.

Las políticas sociales que combaten la pobreza de ingreso están divididas en distintos instrumentos que hacen que la administración, focalización y efectividad de las políticas sean difícil de manejar y hacer eficientes. Frente a esto, se propone converger hacia una política de transferencia directa que se ajuste a la realidad de cada hogar. Esto quiere decir, que los montos variarán dependiendo de los ingresos de los hogares. Al mismo tiempo, simplificará las actuales ayudas sociales de transferencia, convergiendo en una transferencia única de mayor monto al que actualmente se otorga de forma inorgánica.

El objetivo de esta política es que ningún hogar del país viva con ingresos por debajo de la línea de la pobreza. Como esto significa un esfuerzo fiscal importante la implementación se debe hacer incrementalmente.

En una primera etapa las transferencias se focalizarán en hogares bajo la línea de la pobreza extrema. Los hogares beneficiados serán aquellos que cumplan la siguiente condición:

Etapa 1: Ingresos Autónomos < Línea de la Pobreza Extrema

El monto a recibir será tal que la condición se cumpla con igualdad, es decir que la suma de los ingresos autónomos y la transferencia del Estado sea igual o mayor a la línea de la pobreza extrema.

La segunda etapa de esta política social irá en beneficio de aquellos hogares con ingresos menores a la línea de la pobreza

Etapa 2: Ingresos Autónomos < Línea de la Pobreza

En este caso, la transferencia cubrirá la diferencia existente entre la línea de la pobreza y los ingresos autónomos del hogar.

Producto de las sucesivas crisis que ha vivido el país, los ingresos autónomos de los hogares se han visto fuertemente perjudicados al no poder trabajar. Más familias cuentan con ingresos propios que no superan la línea de la pobreza. El Estado a través de transferencias monetarias ha suavizado el aumento de la pobreza en Chile, aunque de todas maneras pasó de 10,7% el 2019 a un 10,9% durante el 2020.

Para el caso de superación de la línea de la pobreza extrema, se estima que el porcentaje de hogares con ingresos autónomos menores a este umbral puede llegar a ser un 11%. Esto significa que el total del gasto público para cubrir la brecha de ingresos de estos hogares corresponde alrededor de US\$1.200 millones.

El costo total anual que se calcula que el Estado debe entregar a los hogares para que estos superen la línea de la pobreza ronda los US\$3.000 millones, bajo el escenario de que hay un 15% y 20% de hogares con ingresos autónomos totales bajo la línea de la pobreza. La realidad actual es que muchos de estos hogares no son considerados pobres porque ya reciben transferencias del Estado. Ambas estimaciones se realizaron bajo escenarios pesimistas de aumento de la pobreza en Chile por consecuencia de la pandemia.

Cuadro Resumen

	Etapa 1 Línea Pobreza Extrema	Etapa 2 Línea Pobreza
Hogares Beneficiarios	640.169	1.222.162
Cobro Promedio	\$109.000	\$147.353
Costo (US millones)	1162	3.001

3.2. FINANCIAMIENTO

Como ya se ha mencionado antes durante el documento, la actual política social en Chile se compone de diversos programas e instrumentos, los cuales focalizan y condicionan las ayudas bajo diversos parámetros. Para simplificar este conjunto de programas sociales, hacerlo más eficiente y evitar que se incentive la informalidad por sobre la formalidad para recibir programas sociales es que se propone, por un lado, unir las políticas de transferencias a una solución única y, por otro lado, eliminar aquellos programas con baja evaluación y que no cumplen con los objetivos previstos, para reemplazarlos por estos instrumentos de transferencias directas.

Luego de analizar los programas y subsidios existentes, a modo exploratorio, es posible avanzar a la reasignación del 25% de los recursos destinados a programas con indicadores de propósitos inadecuados,

donde la focalización y la cobertura no cumpla con los estándares mínimos. También se propone unificar un grupo de transferencias las que pueden formar parte de las transferencias entregadas en la Renta Universal. Por último, la adecuación a en gastos administrativos excesivos permite generar fondos para destinarlos a estos programas sociales.

Estos tres medios de financiamiento permiten que el fisco disponga de aproximadamente USD 1.900 millones para destinarlos a la entrega de la Renta Universal para trabajadores formales y para la transferencia a hogares bajo la línea de pobreza extrema. Esto significa que un 22% de los recursos para implementar estas políticas sociales pueden ser obtenidas desde recursos ya existentes en el Estado. El resto del financiamiento, es decir, el 78% debiese provenir de recursos fiscales nuevos (Ver: Anexo).

4. EFECTOS ESTIMADOS

4.1. REDUCCIÓN GASTOS ADMINISTRATIVOS

En base a SES-DIPRES (2019) y los antecedentes de la oferta programática disponible, es posible estimar que un 15,7% de los programas tiene un gasto ad-

ministrativo (GA) por sobre el umbral promedio del grupo al que pertenece, un 8,6% bajo el umbral y un 20,8% no reporta. Vale decir que la evaluación compara programas e iniciativas de una misma complejidad en su estrategia de intervención.

Tabla 3: Gasto administrativo en comparación a programas similares

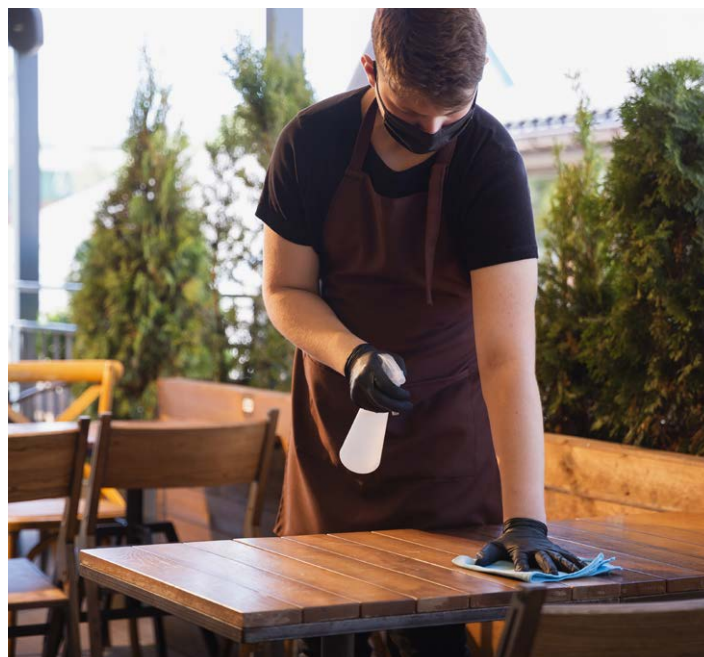
Tipo de GA	No social	Social	Total general
GA dentro del umbral respecto al promedio del grupo	50,2%	57%	54,9%
GA igual o sobre el umbral respecto al promedio del grupo	18,9%	14,3%	15,7%
GA igual o bajo el umbral respecto al promedio del grupo	5,5%	10,0%	8,6%
No reporta	25,3%	18,7%	20,8%

Fuente: Monitoreo Oferta Pública 2019, SES-DIPRES.

Entre programas e iniciativas existen 108 que tienen un gasto administrativo sobre el promedio. Reduciendo dicho gasto al promedio del resto, es posible reducir el GA en \$18 mil millones (US\$ 25 millones).

4.2. OFERTA LABORAL

Dado que el INI premiará el ingreso de las personas al mercado formal, es importante considerar que superará los desincentivos a la participación laboral de quienes la reciben. Por ende, incentiva la participación laboral formal. Para cuantificar el posible efecto de la aditividad al mercado del trabajo, se consideran una elasticidad "micro" de la oferta de trabajo, construida a partir de una elasticidad "macro" de 0,3 tomada de Eissa y Hoynes (2011) y Hernando y Palacios (2017), como producto de la razón entre la probabilidad de que los que no trabajan lo hagan y el efecto marginal de que los que no trabajan lo hagan. En cuanto a las horas que éstos deciden trabajar, se asume que éstas se mantienen en las 45 horas comunes de la jornada laboral completa. Del mismo modo, se considera una actividad micro e imputación de 20 horas semanales, el que obedecería a un régimen de jornada parcial.



La aditividad micro busca responder a los cambios de probabilidades de que una persona que no trabaja ingrese al mercado laboral, lo que tiene que ver con el margen extensivo de la oferta laboral, es decir, se asume que el cambio se dará en mayor grado a partir del número de nuevos trabajadores dentro del mercado laboral, por sobre el número de horas de quienes ya están trabajando.

En el mediano plazo, una política con el esquema de impuesto negativo al ingreso genera incentivos de ingresar al mercado laboral formal. Este incentivo crece conforme el valor de la transferencia aumenta. En el caso propuesto en este documento, el aumento de la oferta laboral puede incorporar, en el mediano plazo, hasta cerca de 1.250.000 nuevos trabajadores en el mercado laboral formal.

4.3. POBREZA

La Renta Universal Garantizada propuesta permitiría reducir la pobreza en más de 3 puntos porcentuales, ya que elevaría los ingresos de gran parte de la fuerza laboral activa. Al ser un beneficio que incrementa en la medida en que se trabaja formalmente, permitiría incentivar la contratación y seguridad social que ofrecen los contratos. Por el lado de la transferencia directa a los hogares, su meta es converger a 0% de pobreza en los hogares del país en un plazo de 5 años.

Tabla 4: Cambio en la pobreza Renta Universal Garantizada

Pobreza	Pobreza extrema	Pobreza
Base	3,01%	10,78%
Sin Aditividad	2,45%	7,8%
Aditividad Micro	2,3%	7,5%
Aditividad Macro	2,3%	7,5%
Con transferencia directa a los hogares	0%	0%

Fuente: Elaboración propia a partir de Casen 2017.

Tabla 5: Efecto de la medida sobre la desigualdad (Gini)

	Sin Aditividad	Ad. Macro 45	Ad. Micro 45	Transferencia hogares
Gini (Base=0,4821)	0.4557	0,454	0,454	0,428

Fuente: Elaboración propia a partir de Casen 2017.

4.4. DESIGUALDAD

Siguiendo el modelo de Hernando & Palacios (2017), se consideró a los beneficiarios de la Renta Universal Garantizada a todos los que clasifican para el mismo y que ya trabajan, y a los que se integrarán al mercado laboral como resultado de la creación del beneficio. Así, se procedió a calcular la nueva distribución de ingresos. Para esto, al ingreso monetario del hogar se suma el monto del INI que recibiría dicho hogar descontados los beneficios de cesantía que se dejarían de percibir producto de haber ingresado al mercado laboral, según correspondiese. Luego, se calcula el nuevo ingreso monetario per cápita sobre el cual se observan las medidas de desigualdad.

En la tabla 4 se observa el impacto sobre la desigualdad según aditividad. Suponiendo que solo se implemente la Renta Universal Garantizada, el Gini caería, en el mejor escenario, a 0,4525.

Al agregar al análisis las transferencias directas a hogares para que superen la línea de la pobreza, la desigualdad se reduce a 0.429 cuando no hay aditividad laboral. Con aditividad micro y macro el Gini toma un valor de 0.428. Esto demuestra que con estas dos políticas sociales la desigualdad del país se reduciría de manera importante, permitiendo no solo mejorar las condiciones de vida de sectores de menores recursos del país, sino que generando mejor distribución de los recursos del Estado, lo que permite generar mayor capital social y cohesión entre ciudadanos.

5. COMENTARIOS FINALES

Chile durante los últimos quince meses ha tenido que enfrentar tres crisis superpuestas. En primer lugar, la crisis social que se originó en octubre de 2019. Luego, la crisis sanitaria local, que obligó a una paralización importante de la economía nacional, dejando a miles de empresas sin producir y por ende a millones de trabajadores sin la capacidad de generar ingresos. Y, por último, al ser Chile una economía abierta y dependiente de los mercados mundiales, la crisis global también ha impactado fuertemente su economía.

Todo esto lleva a que sea necesario buscar alternativas de política pública que entreguen seguridad social a la población en estos tiempos de alta incertidumbre, pero que al mismo tiempo sean responsables y sostenibles en el tiempo. La alternativa que plantea este documento es avanzar hacia una política de Renta Universal Garantizada, bajo un esquema de un impuesto negativo al ingreso, y una política de transferencias directas a los hogares de menores recursos del país, que se alimenten de una serie de programas sociales existentes, como de otros programas de transferencia de recursos directos. Este complemento a los ingresos laborales formales y la transferencia directa, permitirían hacer frente al desempleo generado por los golpes que ha recibido la economía chilena. Adicionalmente, se estima que ayudaría a reducir la pobreza, la desigualdad, potenciar el crecimiento económico y reducir el gasto fiscal administrativo.

Las estimaciones realizadas en este documento sugieren que en la medida en que se reduzca una cantidad importante de programas sociales sustituibles y se reemplacen transferencias como el ingreso mínimo garantizado actual y los subsidios al empleo y bonos, es posible financiar cerca de un 30% de estas políticas sociales, por lo que se debe hacer un esfuerzo fiscal importante para financiar la totalidad de estos proyec-

tos. Es por esto, que, en el caso de las transferencias directas a los hogares, se plantea un esquema escalonado, es decir, se irá avanzando de manera progresiva, a medida de que el fisco tenga los recursos necesarios.

Los argumentos para apoyar una política de esta naturaleza son variados y no se concentran solo en el ámbito económico. El principio de la libertad individual se ve resaltado con políticas de este tipo, ya que permiten a los individuos a proyectar su vida y tener mayor certeza sobre su futuro. También se argumenta que estas políticas al ser de carácter universal generan menores grados de discriminación entre los miembros de la sociedad, lo que ayuda a construir mayor capital social y cohesionar a la sociedad civil. Las transferencias directas propuestas se plantean como una política más eficiente y efectiva al reducir los problemas de identificación que tienen los programas de alta focalización y, además, al entregar dinero, permite que este sea gastado según los intereses y necesidades de cada individuo.

Hay desafíos que se pueden dejar de lado, como es el tema de facilitar la entrega de transferencias monetarias de modo remoto, identificar de manera precisa los programas que pueden ser sustituidos, junto con elaborar un plan fiscal sostenible y responsable de financiamiento. Del mismo modo, se debe destacar que la política planteada debe ser complementaria a otras. En definitiva, se trata de un elemento cuyo fin no es eliminar sino reforzar la red de protección social.

Por otro lado, hay que modificar sustancialmente la regulación laboral, en el sentido de flexibilizarla y disminuir los costos de la formalidad. Solo así se podrán impedir los posibles aumentos de desempleo y pedir la relocalización de los trabajadores, aprovechando la oportunidad para tener un significativo aumento de la productividad.

6. ANEXO: FINANCIAMIENTO

Saber si lo adecuado para el país son políticas como las planteadas en este documento requiere discutir su nivel de gasto y financiamiento. Por su diseño, los beneficios caerán en la medida que se aumenta el ingreso, en el caso de la Renta Universal Garantizada. En total, la suma de las políticas propuestas tiene un costo fiscal de US\$ 8.564 millones anuales.

El financiamiento de estas medidas puede proceder o de recursos que ya se encuentran asignados, o de la inyección de otros nuevos. Al respecto, la literatura señala que no hay un camino único para allegar los recursos que implican, por lo que dependerá de cada contexto²¹.

En el caso de Chile, considerando la estrechez fiscal y crisis política en la que se encuentra el país, se hará un análisis sobre los recursos ya asignados. En particular, nos referiremos a algunos programas sociales²², los que deben ser monitoreados estrictamente para evaluar su necesidad (o de capacidad de ser sustituidos por transferencias directas de las características propuestas), como también si los gastos administrativos corresponden a estándares razonables. Del mismo modo, se incluirán transferencias directas cuyo monto no sea más alto que el INI propuesto, razón por la que pueden ser condensadas en un solo beneficio. Adicionalmente, se considerará el gasto administrativo. Así, se tendrá un orden de magnitud de los recursos disponibles para para la política propuesta. Con todo, la propuesta también requerirá de financiamiento público distinto al ya asignado.

En efecto, una de las fuentes de financiamiento de la propuesta será la supresión de algunos programas con indicadores deficientes. Actualmente, existen 184 iniciativas y 503 programas tanto sociales como no sociales, ofrecidos por el Estado, los cuales equivalen a un



gasto de más de \$23 billones, según la ejecución presupuestaria de 2019. Del total de programas e iniciativas, se tienen 51²³ que presentan indicadores de propósitos inadecuados, lo que representa \$652 mil millones (US\$ 931,4 millones). Así también, existen 17 programas e iniciativas con focalización inadecuada y 11 con baja cobertura. Realizando un análisis de dicha batería de programas y de la contingencia, se estima que el 25% puede ser eliminado para ser reasignados, lo que entrega un monto de \$163 mil millones por año (US\$ 232 millones).

Por otra parte, el Estado ejecuta 22 programas de transferencias monetarias por año, lo que implica un gasto de 2,2 billones de pesos (US\$3.143 millones). A partir de un análisis individualizado, es posible reasignar 1,2 billones de pesos (US\$ 1.714 millones) para financiar el INI propuesto.

Además, entre programas e iniciativas existen 108 que tienen un gasto administrativo sobre el promedio. Reduciendo dicho gasto al promedio del resto, es posible obtener \$18 mil millones (US\$ 25 millones) para el financiamiento de la propuesta.

En total, US\$1.900 millones serían reasignados, equivalentes a aproximadamente el 22,1% del costo de las políticas propuestas. El 78% restante será financiado a partir de otros recursos fiscales.

21. Gentilini (2020).

22. Un análisis similar se encuentra en Sapelli (2018), quien sugiere que el monto destinado a programas sociales distintos a educación y salud podrían ser reemplazados por un ingreso garantizado que, con rentas generales, financie las contribuciones sobre los sueldos hasta un cierto máximo (Sapelli, 2019).

23. Se descontaron 2 programas de educación y 1 de transporte, que no pueden ser analizados para su supresión por su relevancia.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Agostini, C., J. Selman & M. Perticará. 2013. “Una propuesta de crédito tributario al ingreso para Chile”. *Estudios Públicos* 129:49-104.
- Anderson, E. 2016 [1999]. “¿Cuál es el punto de la igualdad?”. En “Iguaritarismo: Una discusión necesaria”. Eds. Gallego, J., & Bullemore, L., 2006, p. 45-104. Centro de Estudios Públicos. Santiago de Chile.
- Bastian, J. & Jones, M. 2021. “Do EITC expansions pay for themselves? Effects on tax revenue and government transfers”. Vol 196. *Journal of Public Economics*.
- Beyer, H. 2011. “¿Qué veinte años no es nada...? Una mirada a la desigualdad de ingresos a partir de las encuestas Casen”. *Estudios Públicos* 121: 5-35.
- BID. 2018. “Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos”. Alejandro Izquierdo, Carolina Pessino y Guillermo Vuletin (eds.).
- CEPAL. 2021. “Panorama Social de América Latina 2020”.
- Eissa, N. & H. Hoynes. 2011. “Redistributional and Tax Expenditures: The Earned Income Tax Credit”. *National Tax Journal* 64 (2): 689-730.
- FCH. 2017. “Automatización y Empleo en Chile. Reporte final”. Patrocinado por CNP. Octubre 2017.
- Friedman, M. 1962. “Capitalismo y libertad: ensayos de política monetaria”. Síntesis (28 Noviembre 2012).
- Gentilini, U., et al. 2020. “Exploring Universal Basic Income. A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices”. World Bank Group.
- H. Res. 897 – 116th Congress (2019-2020)
- Hayek, F. 1979. “Law, Legislation and Liberty”, vol 3, p. 55. University of Chicago.
- Hammond, S. 2018. “The Free-Market Welfare State”. Niskan Center: Policy Essay.
- Heckman, K. 1979. “Sample Selection Bias as a Specification Error”. *Econometrica* 47 (1): 153-161.
- Hernando, A. & E. Palacios. 2017. “Impuesto Negativo al Ingreso del Trabajo: Una política contra la desigualdad”. *Estudios Públicos*, 146: 49-85.
- Horizontal. 2020. “La necesidad de una reforma al sistema de pensiones: Propuestas para mejorar sus resultados”. Disponible en: <https://www.horizontalchile.cl/wp-content/uploads/2020/09/RSP.pdf>

- Horizontal. 2020. "Modernización del Estado: El desafío más importante de nuestra democracia". Disponible en: <https://www.horizontalchile.cl/desafio-modernizacion-estado/>
- INE. 2020. Boletín Estadístico de Informalidad Laboral. Edición n°9. 5 de febrero de 2020. Instituto Nacional de Estadísticas: Santiago de Chile.
- Jessop, J., & Kilcoyne, M. 2020. "Debate: Is now the time for the UK to trial a temporary Universal Basic Income?" CityA.M. Miércoles 18 de marzo del 2020. Disponible online.
- Levy, S. 2019. "Una prosperidad compartida". BID.
- Maira, A. 2020. "El puzle de la desigualdad en Chile". Horizontal.
- Ministerio de Hacienda. 2020. "Ministro de Hacienda: 'Se trata de cifras inéditas, pero los momentos excepcionales, requieren medidas excepcionales.'" 19 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.hacienda.cl/sala-de-prensa/noticias/destacadas/ministro-de-hacienda-presenta-medidas.html>
- OCDE. 2018. "Estudios Económicos de la OCDE: Chile". Febrero 2018.
- OECD. 2020. "Job Creation and Local Economic Development 2020". November 2020.
- OCDE. 2021. "OCDE Economic Surveys: Chile". February 2021.
- PNUD. 2017. "Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile." Santiago de Chile, PNUD.
- Sapelli, C. 2019. "Ingreso Garantizado o Impuesto Negativo al Ingreso". Instituto de Economía: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- SES-DIPRES. 2020. "Monitoreo Programas Sociales y No Sociales". Subsecretaría de Evaluación Social y Dirección de Presupuestos. Septiembre 2020.
- The Economist. 2018. "Liberal Manifiesto". Editorial.
- Van Parijs, P. 2000. "A Basic Income for All: To secure real freedom, grant everyone a subsistence income", Boston Review. Traducido por Gutiérrez, Pablo. 2017, en "Persona y Sociedad", Universidad Alberto Hurtado.
- World Economic Forum. 2020. "The Global Competitiveness Report 2019". WEF.