

Puntos de Referencia

Edición online
N° 464, septiembre 2017

Ideas para una política social más equitativa: menos pobreza en los menores

Harald Beyer / Estéfano Rubio

Resumen

En estas líneas se discuten algunas inequidades en la política social, particularmente en su menor preocupación por los hogares más pobres que tienen integrantes menores de 18 años. Su tasa de pobreza de ingresos es la más elevada del país, 18,2 por ciento, y no hay un diseño serio para reducirla a niveles más razonables. Los distintos instrumentos disponibles realizan una transferencia que es casi diez mil 600 pesos por persona a los hogares del primer quintil de ingresos con menores de 18 años. En los otros hogares de este quintil, es decir aquellos con mayores de esa edad, la transferencia es poco más de cuatro veces ese monto por persona.

Frente a esta realidad realizamos un ejercicio muy simple que consiste en evaluar qué sucedería si se igualara el ingreso monetario per cápita de los hogares del primer quintil de ingreso a través de asignaciones complementarias a los hogares con menores. Para realizar estas simulaciones utilizamos la encuesta CASEN 2015. Concluimos que si se consiguiera este objetivo la tasa de pobreza de los menores se reduciría de un 18,2 a un 10,6 por ciento. La caída más relevante se produce en la tasa de extrema pobreza que caería desde un 5,8 a un 1,8 por ciento. La inversión necesaria para conseguir este propósito asciende a casi 890 millones de dólares y equivale a un 0,36 por ciento del PIB. Si bien es un monto no despreciable tampoco es prohibitivo y podría obtenerse a través de reasignaciones en plazos prudentes.

Estamos conscientes de que ese es un ejercicio muy especial, porque actuamos como si conociéramos los hogares del primer quintil de ingresos que tienen menores de 18 años y pudiésemos asignarles un monto fijo igual por persona a todos ellos. Sabemos que esta posibilidad no está realmente disponible. Por eso, exploramos utilizar los instrumentos disponibles, en particular el subsidio único familiar y la asignación familiar. El ejercicio está limitado por el hecho de que solo simulamos el margen intensivo, es decir para quienes ya reciben SUF y asignación familiar. El ejercicio específico que hacemos es hacer crecer en montos sucesivos de 100 millones de dólares los recursos disponibles para gastar en ambos programas llegando hasta 2 mil millones de dólares.

La razón de seguir este camino es que Chile, respecto de la OCDE, tiene un gasto en transferencias monetarias relativamente modesto. En particular, los apoyos monetarios a las familias –en Chile el SUF y la asignación familiar forman parte de esta dimensión– los países de la OCDE gastan en promedio 1,25 por ciento del PIB y nuestro país solo 0,63 por ciento. La diferencia equivale a poco más de mil 600 millones de dólares. Como Chile gasta actualmente en las partidas incluidas en nuestro análisis del orden de 400 millones de dólares parecería razonable llegar hasta un máximo de 2 mil millones de dólares. Si destináramos esos recursos a esos programas la pobreza de los menores de 18 años descendería de 18,2 a 11,8 por ciento. El lector notará que en este ejercicio la caída de la pobreza no es tan elevada como en el primer ejercicio, a pesar de que los recursos adicionales son mayores. El texto discute las razones de esta diferencia, pero obviamente se debe a la imposibilidad de lograr focalizaciones perfectas de los programas sociales.

Harald Beyer Director del Centro de Estudios Públicos.

Estéfano Rubio Investigador, Centro de Estudios Públicos.

Agradecemos los comentarios de Andrés Hernando. Los eventuales errores son de nuestra exclusiva responsabilidad.

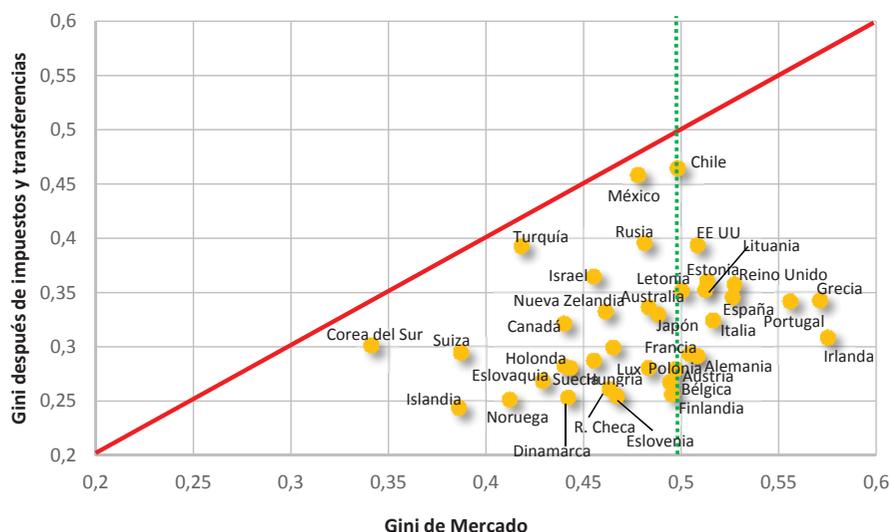
1. Introducción

En este documento intentamos reflexionar sobre algunos desafíos de la política social en nuestro país. En particular reparamos sobre algunos desequilibrios en las transferencias monetarias que llevan a que la pobreza de los menores de 18 años sea especialmente elevada. Así, estos tienen una tasa de pobreza de ingresos de 18,2 por ciento mientras que la promedio del país es de 11,7 por ciento. Creemos que hay espacios para fortalecer algunos programas de transferencia a costos que son razonables y que permitirían reducir significativamente la pobreza de nuestros niños y adolescentes.

Inscribimos esta discusión en un análisis más amplio respecto del bajo peso que tienen las transferencias monetarias en nuestro país. Por cierto, este hecho tiene una contrapartida en la menor recaudación tributaria que tiene el país, particularmente del aporte que a esta recaudación hacen las personas. Sin embargo, mantenemos el foco en la brecha en las transferencias monetarias, particularmente para entender su alcance y desagregar cómo ésta varía en distintas dimensiones de la política social.

Más allá de los aspectos generales, atendida nuestra preocupación por la pobreza de los menores de 18 años nos concentramos en programas de apoyo en dinero a las familias. Así, estamos lejos de abordar todos los ejes de esta discusión. Nos concentramos en aspectos muy puntuales. Aun así, surgen antecedentes interesantes que requieren de una reflexión más profunda.

FIGURA 1 Coeficientes Gini de Mercado y después de transferencias e impuestos



Fuente: elaboración propia a partir de OECD Income Distribution Database.

2. Desigualdad, impuestos y transferencias monetarias

Uno de los asuntos que recibe poca atención en el debate sobre desigualdad y pobreza en nuestro país dice relación con el poco peso que tienen las transferencias monetarias en el diseño de la política social. Para comprender lo que estamos comentando la Figura 1 es ilustrativa. En ella se presenta el Gini de mercado y el Gini que resulta después de que se aplican los impuestos y transferencias monetarias. Tanto los primeros como las segundas son netos, es decir descontados los "reembolsos" tributarios y transferencias "negativas"¹.

Si cada punto de esa figura estuviese sobre su bisectriz concluiríamos que ambos coeficientes Gini

¹ Por ejemplo, la OCDE incluye como una transferencia pagada (negativa) las contribuciones hechas a la seguridad social de carácter público. Esto significa que en el caso de Chile no están consideradas las contribuciones al sistema de capitalización individual (en estricto rigor tampoco las contribuciones al seguro de cesantía) mientras que en otros países con sistemas de reparto las cotizaciones se deducen de los ingresos.

son equivalentes y por la tanto que los impuestos y transferencias del Estado son neutrales respecto de la desigualdad. Por cierto, si no hay impuestos o transferencias o ambas variables son muy pequeñas la situación sería más o menos equivalente a la antes mencionada². Sin embargo, el escenario más habitual es que estas acciones generen un efecto redistributivo. De ahí que los puntos de la Figura 1 estén bajo la bisectriz, es decir el Gini después de transferencias e impuestos es más pequeño que el de mercado. Un aspecto que conviene notar es que si, por un momento, nos concentramos solo en el eje horizontal que mide el coeficiente Gini de mercado, es decir aquel que resulta de la interacción libre de los distintos agentes económicos, sujeto por cierto a las regulaciones establecidas por cada país, podemos comprobar que la realidad distributiva de un grupo relevante de integrantes de la OCDE no es muy distinta de la chilena³. En efecto, hay varias naciones que están a la derecha de la línea verde, que refleja el Gini de mercado de Chile, es decir son más desiguales. Hay simultáneamente un número relevante en torno a la desigualdad chilena. Por cierto, también hay otras con una desigualdad claramente inferior como Suiza o Corea del Sur. El promedio del coeficiente Gini para los países de la OCDE es 0,474 (y la mediana es 0,483). Así, el indicador de Chile, 0,498, no se ve tan alejado del observado en el promedio de los países de la OCDE.

Sin embargo, el coeficiente Gini con el que habitualmente contrastamos la experiencia chilena es aquel resultante de la aplicación de impuestos y

transferencias. Este se lee en el eje vertical de la Figura 1. Leyendo de esta manera el Gráfico se puede apreciar que México y Chile tienen claramente mayores niveles de desigualdad que los demás miembros de esta organización⁴. En efecto, el Gini después de impuestos y transferencias de Chile se reduce a 0,465, estimación que contrasta ahora con un promedio de 0,317 (mediana de 0,303) en los países de la OCDE. El esfuerzo redistributivo relativo del Estado se mide por la distancia vertical respecto de la bisectriz antes mencionada.

Ahora bien, ese hecho parece estar influido por el tamaño relativo de las transferencias. La Figura 2 es ilustrativa al respecto. En ella se observa la diferencia entre el Gini después de impuestos y transferencias y el de mercado (medido en puntos; el valor es negativo porque se produce una redistribución) y la proporción del PIB destinado a transferencias monetarias. La correlación, como era esperable, no solo es negativa sino que es muy elevada e igual a -0,82. Mientras mayor es la transferencia relativa, entonces, mayor es la diferencia absoluta entre ambos Gini. En general, los países se agrupan en torno a la línea de tendencia aunque hay algunos que no son particularmente eficientes en su acción redistributiva (Italia, España y Turquía), es decir podrían tener una disminución mayor en el Gini si los efectos redistributivos fueron similares a los de los demás países. Hay dos países, Irlanda e Islandia, que parecen ser particularmente eficientes en su acción redistributiva. Ambos países, sobre todo

² Más generalmente los impuestos y las transferencias pueden tener impactos muy distintos. Por ejemplo, un sistema tributario proporcional, independiente del tamaño de la carga, no cambiaría la desigualdad de ingresos. Igual cosa ocurriría si las transferencias son proporcionales. En la medida que tanto impuestos como transferencias sean progresivas, es decir que el peso de los impuestos suba con los ingresos y el de las transferencias caiga con los ingresos habrá un efecto redistributivo (a menos que tanto la recaudación como los subsidios sean muy pequeños).

³ En algunos países este indicador de desigualdad puede estar sobreestimado por el tratamiento de las pensiones contributivas. En particular, si estas se tratan como transferencias o como ingreso diferido.

⁴ Si pudiéramos otros países latinoamericanos en este gráfico la situación no sería muy distinta a la de México y Chile con la excepción quizás de Argentina y en bastante menor medida de Brasil y Uruguay. Véase Nora Lustig, 2017, "Fiscal Policy, Income Redistribution and Poverty Reduction in low and middle income Countries", enero, Documento de Trabajo N. 54, CEQ Institute, Tulane University. Hay, por cierto, una discusión metodológica respecto de las pensiones que influye en esta situación y que básicamente tiene que ver con la forma de tratar las cotizaciones para pensiones y los pagos realizados atendida las características de los distintos sistemas de pensiones. En los sistemas de reparto típicamente las transferencias por pensiones no son consideradas ingresos autónomos mientras que los sistemas de capitalización lo son.

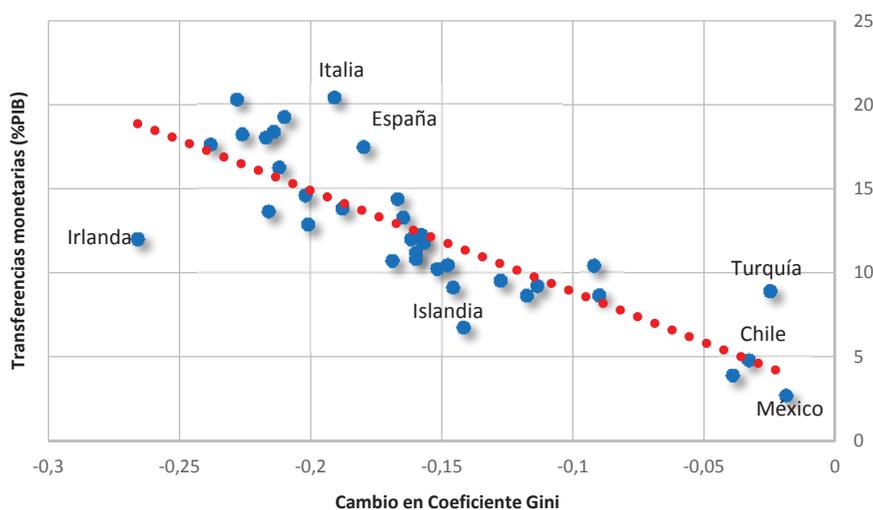
el segundo, son pequeños en población y quizás esta realidad puede influir en el resultado. En términos de eficiencia redistributiva Chile parece comportarse como el promedio de los países (se encuentra sobre la línea de tendencia), pero como las transferencias monetarias son una proporción pequeña del PIB el efecto redistributivo es modesto.

El alto Gini después de transferencias e impuestos de Chile (también de México) respecto de otros países de la OCDE tiene, entonces, su explicación en el menor peso que tienen esas transferencias en la política social del país, en parte atribuibles a la organización de nuestra política social⁵. Las transferencias monetarias tienen objetivos distintos, pero en general ellas incluyen asignaciones a las familias por hijo o alguna característica similar, beneficios a los desempleados, subsidios de incapacidad, subsidios a los ingresos del trabajo y, sobre todo, pensiones de vejez y sobrevivencia (en sistemas de reparto⁶). El propósito de estas transferencias es brindar un ingreso mínimo a los hogares durante el

⁵ Por cierto, una forma alternativa de organización puede generar una oportunidad de mayor redistribución, pero eso no necesariamente se materializa. Por ejemplo, el sistema de pensiones de reparto tiene una potencialidad en esta dimensión, pero la experiencia chilena en los períodos en que funcionó un sistema de reparto no generó una redistribución significativa, aunque tampoco parece haber sido regresivo como habitualmente se cataloga a nuestro antiguo sistema de reparto. Véase Foxley, Alejandro, Eduardo Aninat y José Pablo Arellano, 1977, "Efectos de la seguridad social sobre la distribución del ingreso"; *Estudios CIEPLAN*, marzo N. 8. Un sistema de capitalización individual típicamente no tiene un propósito redistributivo.

⁶ Véase notas 4 y 5. En los sistemas de reparto típicamente las pensiones no son ingreso autónomo y se computan como transferencia. En este caso, el diseño de las mismas es clave para el impacto redistributivo, pero como en general tienen un tope y un mínimo garantizado asociado a un mínimo de cotizaciones que en economías altamente formalizadas no es tan difícil de cumplir el efecto redistributivo es relevante.

FIGURA 2 El cambio en el coeficiente Gini de Mercado y las transferencias monetarias (% PIB)



Fuente: elaboración propia a partir de gráfico anterior (diferencias de GINI) y OECD Social Expenditure Database.

ciclo de vida. A través de estos programas, algunos de un carácter más universal y otros más focalizados, se elevan los ingresos de los hogares más desafortunados. A través de esta vía se reduce la pobreza. El financiamiento proviene de los hogares más afortunados. Así, se produce un aplanamiento de la distribución del ingreso reduciendo los indicadores de desigualdad. La Figura 3 nos arroja luces sobre este fenómeno. En ella se presenta la distribución de ingresos autónomos per cápita de los hogares antes de impuestos en el país y una distribución simulada, entre muchas otras posibles, que reflejaría la distribución resultante después de impuestos a la renta y transferencias.

La curva azul representa la distribución efectiva. La roja punteada es una distribución alternativa posible después de impuestos y transferencias netas. Ella es algo más aplanada que la primera y, por tanto, expresa una menor desigualdad. En el caso de Chile como las transferencias son comparativamente pequeñas (Figura 2) ambas curvas se separan

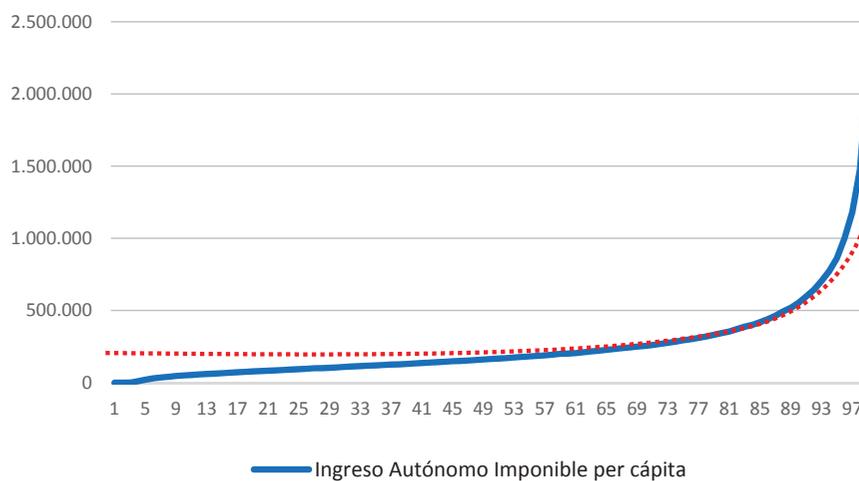
muy modestamente y, por tanto, el efecto redistributivo es menor (Figura 1). Modificar esta situación requeriría de mayores transferencias. Financiarlas supondría reasignar gastos de programas que en la actualidad no se traducen en subsidios monetarios⁷ o recaudar más impuestos para financiarlos⁸. Debatir sobre el peso que deberían tener las transferencias monetarias en la política social

nacional y las consecuencias de seguir un camino u otro parece necesario, pero no es nuestro objetivo en este momento. Más bien, como veremos, en la siguiente sección nuestro propósito es hacer notar que cualquiera sea el nivel de transferencias elegido es indispensable buscar un equilibrio entre distintos instrumentos que asegure que la política social va a intentar beneficiar igualmente a los hogares que se encuentran en una situación similar. En el momento actual tal situación no se está verificando.

⁷ Las reasignaciones no son fáciles, pero no se puede dejar de advertir que la gran mayoría de los programas públicos tienen un desempeño insatisfactorio de acuerdo a evaluaciones independientes que ha realizado a través del tiempo la Dirección de Presupuestos. Sobre esta realidad se puede consultar la página web que reúne las distintas evaluaciones: <http://bit.ly/2wSzXgM>.

⁸ En estas líneas no entramos en la discusión tributaria, pero no podemos dejar de notar que una de las características del sistema tributario chileno es la baja recaudación, como porcentaje del PIB, que generan las personas. Como proporción de la fuerza de trabajo solo un 20 por ciento paga impuestos a la renta y las tasas marginales más altas son relativamente bajas en una perspectiva comparada. Sobre la recaudación tributaria de Chile en una perspectiva comparada, véase Estéfano Rubio y Rodrigo Vergara, 2017, "Carga y estructura tributaria en Chile: comparación con países OCDE", Centro de Estudios Públicos, serie *Puntos de Referencia*, N. 451 enero. (ver <http://bit.ly/2jk4GhN>)

FIGURA 3 Distribución del ingreso autónomo imponible per cápita del hogar por percentil de ingreso



Fuente: Debemos el cálculo del ingreso autónomo imponible per cápita a Francisco Szederkenyi quien uso la encuesta CASEN 2015 para estos propósitos y las tablas impositivas del Servicio de Impuestos Internos.

3. Una política social más equitativa

La Tabla 1 es un buen reflejo de la afirmación que acabamos de hacer. Ahí se presenta para los distintos quintiles de ingreso (ordenados por ingreso autónomo del hogar per cápita) los ingresos autónomos y monetarios per cápita. Las dos primeras columnas no distinguen por las características de los hogares. En cambio las siguientes separan los ingresos per cápita autónomo y monetario de acuerdo a si estos hogares tienen integrantes menores de 18 años o no.

Es claro que la política de transferencias monetarias tiene un sesgo hacia los hogares sin niños. En gran medida ello se explica por el pilar solidario del sistema de pensiones y la ausencia de programas equivalentes dirigidos a otros grupos sociodemográficos, particularmente niños. Esta afirmación no significa que no existan algunos como el Subsidio Único Familiar o la Asignación Familiar, pero son de mucha menor magnitud. Por cierto, estos hogares reciben apoyos significativos de otra naturaleza como los educacionales que involucran inversiones

de tanta o mayor importancia (también los adultos mayores reciben transferencias “en especies”). Con todas, estas no tienen un efecto en el corto plazo sobre la pobreza⁹ o las mediciones tradicionales de desigualdad¹⁰. También ocurre que los hogares donde hay niños tienden a ser de mayor tamaño, por lo que la transferencia per cápita disminuye. Indudablemente que estas acciones tienen consecuencias. Como muestra la Figura 4, una de ellas es que las tasas de pobreza (por ingresos) tienen un fuerte componente etario (el promedio para el país es 11,7 por ciento).

La mayor pobreza en los niños debiese ser un motivo de preocupación, en particular, que casi un tercio de los menores pobres vivan en condiciones de extrema pobreza (o un 5,8 por ciento de todos los menores de 18 años). La situación de deprivación en la que viven seguramente afecta su desarrollo presente y futuro. El impacto se produce a través de distintas vías, pero hay dos centrales. Por un lado, la falta de estímulos y horizontes para esos menores que puede afectar su desarrollo cognitivo y socioemocional. Por otro, la posibilidad de que estos contextos generan situación de *estrés tóxico* en los hogares en los que viven a muy temprana edad que refuerza la falta de desarrollo antes mencionado y

⁹ En particular las de ingreso, porque sí afectan las mediciones de pobreza multidimensional.

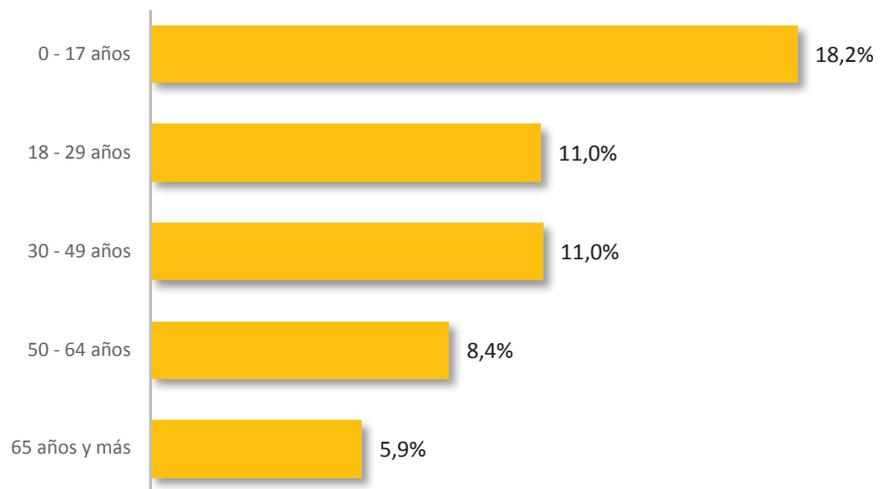
¹⁰ Estas descansan en indicadores de ingreso.

TABLA 1 Ingresos autónomo y monetario per cápita por quintil de ingresos y hogares con y sin presencia de menores de 18 años en 2015 (promedios \$ noviembre 2015)

| | Todos los hogares | | Hogares con personas de 17 años y menos | | Hogares con personas de 18 años y más | |
|----|-------------------|---------------|---|---------------|---------------------------------------|---------------|
| | Autónomo P/C | Monetario P/C | Autónomo P/C | Monetario P/C | Autónomo P/C | Monetario P/C |
| Q1 | 50.591 | 74.785 | 57.084 | 67.640 | 40.710 | 85.657 |
| Q2 | 116.477 | 127.408 | 115.858 | 122.741 | 117.426 | 134.565 |
| Q3 | 180.765 | 188.434 | 179.506 | 184.167 | 182.087 | 192.914 |
| Q4 | 288.086 | 292.929 | 284.865 | 287.681 | 290.085 | 296.186 |
| Q5 | 859.330 | 861.926 | 748.126 | 749.486 | 902.437 | 905.512 |

Fuente: elaboración propia sobre la base de Encuesta Casen 2015.

FIGURA 4 Tasas de pobreza por grupos de edad en 2015



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Casen 20s15.

que incluso puede afectar la evolución de órganos cerebrales fundamentales. Por cierto, esa situación no se explica solo por la situación de ingresos de esos hogares que puede ser un efecto más de un problema mayor, pero una política integral no puede soslayar las carencias económicas de ese hogar.

A propósito de esta realidad hacemos un ejercicio muy simple en el que sometemos la política de transferencias monetarias a un ejercicio de equidad y que consiste en lograr que la composición demo-

gráfica de los hogares del primer quintil de ingresos sea neutral respecto de las asignaciones en dinero. Hay distintas maneras de conseguir este objetivo, pero una alternativa es promover un esquema de ayudas en que el ingreso monetario per cápita de los hogares (después de impuestos y transferencias) del primer quintil tenga una distribución similar para los hogares con menores de 18 años y aquellos que no tienen menores¹¹. En otras palabras, promover que los ingresos monetarios promedio per cápita de estos hogares sea equivalente (también, en estricto rigor, que la dispersión en torno a esos promedios no sea muy distinta). Como hay derechos adquiridos, la idea obviamente no es redistribuir desde los hogares del primer quintil sin menores de 18 años a los otros hogares hasta equipar los ingresos monetarios per cápita, sino aumentar las transferencias a estos últimos¹². El efecto de las nuevas transferencias que se generan como resultado de igualar ingresos monetarios per cápita en el primer quintil se resume en la Tabla 2.

TABLA 2 Igualación del ingreso monetario per cápita en el primer quintil de ingresos y efecto en pobreza y desigualdad en los hogares con menores de 18 años

| | Situación actual | Situación con nuevo objetivo |
|--|------------------|------------------------------|
| Extrema pobreza | 5,84% | 1,80% |
| Pobreza no extrema | 12,31% | 8,83% |
| Total Pobreza | 18,15% | 10,63% |
| Coeficiente Gini (ingreso monetario todos los hogares) | 0,462 | 0,449 |
| Costo aproximado (\$ Nov. 2015) | | \$ 576.500 millones |

Fuente: elaboración propia sobre la base de Encuesta Casen 2015 y definiciones explicadas en texto.

¹¹ Siempre nuestro punto de partida son los hogares ordenados por ingreso autónomo.

¹² El ejercicio específico que se aplicó fue considerar a todos los hogares con menores de menor ingreso per cápita promedio que el de los hogares con mayores. Luego se sumaron las diferencias en ingreso monetario y finalmente se distribuyeron de manera plana entre cada uno de los integrantes de cada hogar. Los datos utilizados para realizar este ejercicio son de la Encuesta Casen 2015.

De estar en aplicación esta iniciativa, la extrema pobreza entre los menores de 18 años habría sido un 69 por ciento menor y la pobreza total un 41 por ciento inferior a la que efectivamente se produjo. De paso, la desigualdad también habría sido menor en una magnitud que no es despreciable. Por cierto, ello tiene un costo significativo: casi 577 mil millones de pesos. Ahora sin querer minimizar la importancia de este monto debe hacerse notar que alcanza solo a un 0,36 por ciento del PIB, monto que en un plazo prudente se puede disponer a través de reasignaciones. Por cierto, los recursos no son ilimitados y se debe priorizar su asignación. Definir las prioridades es una tarea que les concierne a los representantes de la ciudadanía, pero pocas inversiones rinden tantos frutos sociales como las destinadas en esta etapa de la vida, incluidas aquellas que permiten que niños y jóvenes no vivan en condiciones de pobreza. Ahora bien, el ejercicio realizado es de un carácter muy hipotético y no tiene un instrumento específico a través del cual realizar estas asignaciones. Sobre este aspecto se reflexiona en la sección siguiente.

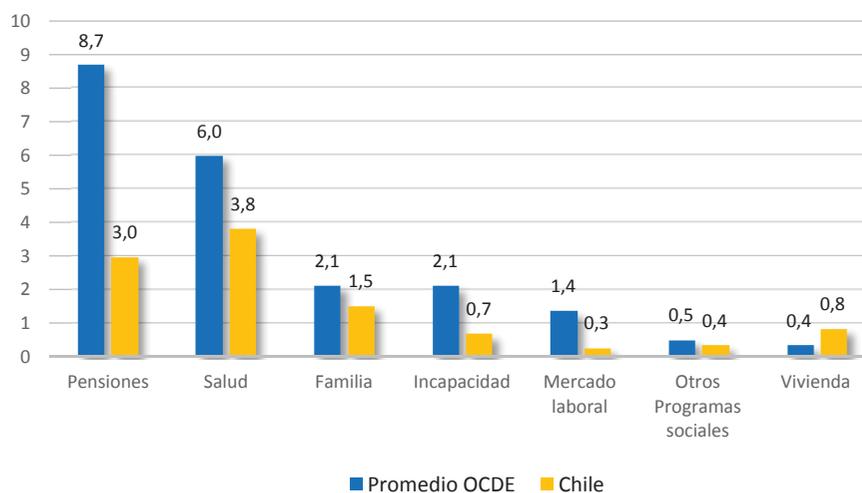
4. ¿Cómo promover una política social más equitativa?

La OCDE clasifica típicamente el gasto social en siete grandes áreas: pensiones, salud, familia, discapacidad, políticas de mercado laboral (el gasto más importante es seguro de desempleo), vivienda y otros programas sociales contingentes. Se excluye en estos desembolsos educación, con la excepción de educación de primera infancia que incluye en familia. Los países de la OCDE gastan en promedio un 21 por ciento del PIB en estos programas. Chile es el tercer país, después de México y Corea del Sur, que menos gasta en estas iniciativas con un poco más del 11 por ciento del PIB. El 70 por ciento de este gasto se concentra en pensiones y salud. De los diez puntos de diferencia en el gasto respecto

de la OCDE, relativo al PIB, que tiene Chile casi ocho puntos porcentuales se concentran en pensiones y salud (5,7 y 2,2 puntos porcentuales, respectivamente). En esta realidad indudablemente que influye el diseño de nuestro sistema de pensiones y de seguros de salud así como también las características demográficas de nuestra población. Con todo, la presión por cerrar al menos parcialmente estas brechas es grande y el país tendrá que pensar bien cómo aborda o contiene estas demandas, particularmente si las disposiciones a financiarlas son reducidas¹³.

No es nuestro propósito concentrarnos en ese asunto en estas líneas, pero una última reflexión sobre estos antecedentes parece pertinente. Este gasto se divide en transferencias monetarias y aquellas que se entregan en bienes y servicios (o “en especies” en la nomenclatura OCDE). En esta última dimensión las diferencias en el gasto como porcentaje del PIB entre la OCDE y Chile son relativamente pequeñas (8,3 vs. 6,4 por ciento, respectivamente). La situación cambia si se consideran las transferencias monetarias, algo que ya apreciábamos en la Figura 2. En efecto mientras Chile gasta un 4,7 por ciento de su PIB en transferencias monetarias, la OCDE destina en promedio un 12,4 por ciento del PIB a estas transferencias. De esta constatación, obviamente no se sigue que Chile deba, o incluso pueda o sea razonable, seguir un camino similar. No obstante, sí reconocer que la comparación en desigualdad con los países de la OCDE no se hace cargo ni de

FIGURA 5 Gasto social en diversas partidas como porcentaje del PIB*

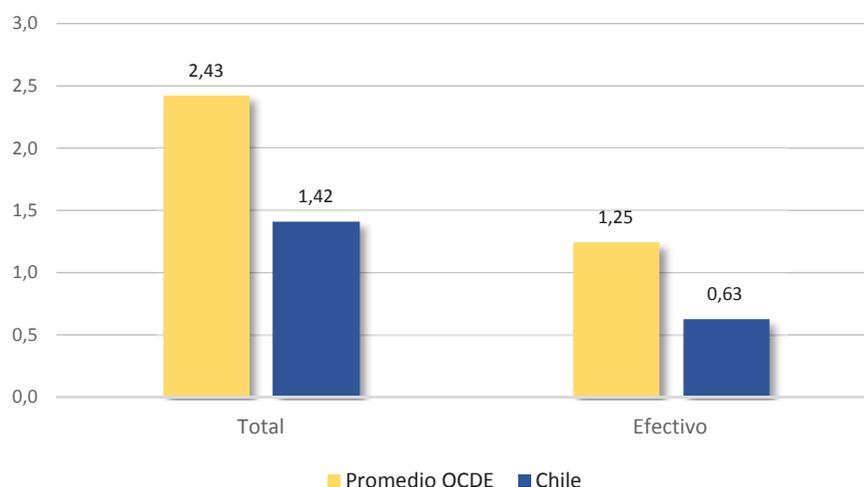


* Las proporciones totales que arroja la suma de estas distintas partidas difiere levemente de las informadas en el texto, toda vez que estas últimas, reportada sobre datos actualizados, no están desagregadas por partidas (esta información está un poco más desactualizada). La información fue consultada el 13 de agosto de 2017.

los desafíos que ello involucraría ni de los costos y beneficios potenciales de abordar un propósito de esas características. Ahora bien, pensando en las siete dimensiones en las que se clasifica el gasto público social, el camino para lograr la equidad que postulamos parece pasar por los beneficios familiares. La Figura 6 presenta la comparación en esta dimensión entre Chile y la OCDE. Las columnas de la izquierda representan el gasto social total por este concepto mientras que en la derecha el gasto por este concepto que se hace solo en efectivo. Las diferencias entre ambas barras es el gasto en especies y también en créditos tributarios (aunque este último es poco importante y en muchos países no está presente). En el ítem de beneficios familiares la partida de asignaciones en dinero es precisamente donde la diferencia relativa con la OCDE es mayor. Nótese que si se gastase el 0,36 por ciento del PIB que señaláramos anteriormente, Chile aún gastaría menos en beneficios familiares en efectivo que el promedio de países de la OCDE.

¹³ Sobre esto véase Ricardo González, coordinador, 2017, *¿Malestar en Chile?*, Santiago: Centro de Estudios Públicos.

FIGURA 6 Gasto público en beneficios familiares (% PIB)*



* De nuevo hay algunas diferencias con los datos anteriores que obedecen principalmente a años bases distintos para presentar la información.

Fuente: OECD Social Expenditure Database (datos consultados el 13 de agosto de 2017).

Una forma de ilustrar una aproximación al propósito que anima este documento es acudir a una de las políticas gubernamentales que en Chile configuran el conjunto de herramientas que dan vida a los beneficios familiares. Por cierto, se puede pensar en la creación de un nuevo instrumento que logre esta meta, particularmente si éste es sensible a las características del hogar¹⁴. Pero aquí solo optamos por los instrumentos disponibles y entre estos hacemos simulaciones utilizando el subsidio único familiar (SUF) y también la asignación familiar. En particular evaluamos aumentos de ambos programas y su impacto sobre pobreza (incluyendo pobreza extrema de los menores de edad) y desigualdad. Dicho subsidio se compone de cuatro

¹⁴ Un instrumento posible que no existe en Chile es el impuesto negativo al ingreso. Un planteamiento al respecto puede encontrarse en Hernando Andrés y Estéfano Rubio, 2017, "Impuesto negativo al ingreso del trabajo: una política contra la desigualdad," Estudios Públicos, 146 otoño, pp. 49-86, (ver <http://bit.ly/2xM69Fo>). Iniciativas incipientes que se emparentan con esta política son el subsidio al empleo de los jóvenes y de las mujeres, pero que necesariamente benefician a hogares donde hay menores.

tipos de aportes: subsidio familiar al menor o recién nacido, subsidio de asistencia maternal, subsidio familiar a la madre y subsidio familiar por invalidez¹⁵. En la encuesta CASEN 2015, no hay una sola variable que agrupe al SUF, hay que construirla a partir de los componentes anteriores¹⁶. Asimismo, hay que recordar que los trabajadores dependientes reciben asignación familiar por sus cargas y que ésta tiene distintos valores dependiendo del salario de las personas. En ese ejercicio elevamos la asignación familiar de los salarios más bajos cuyo monto es equivalente al SUF.

La forma en la que procedemos es a partir de un escenario en el que estos beneficios no existen hasta uno donde se entrega un monto de dos mil millones de dólares en ambos programas. Este techo proviene del hecho de que la diferencia de 0,62 puntos porcentuales del PIB en las transferencias monetarias en beneficios familiares reportada en la Figura 6 equivale aproximadamente a mil 650 millones de dólares. A su vez el gasto actual en estos programas suma un poco menos de 400 millones de dólares. En este sentido, la cifra mencionada permitiría cerrar la brecha que existe con la OCDE en asignaciones en dinero por la dimensión familia.

En la Figura 7 se reporta en el panel A, el efecto sobre pobreza de los menores y en el B el impacto sobre desigualdad de aumentos sucesivo de 100 millones de dólares que permiten incrementar en un monto equivalente el SUF y la asignación fa-

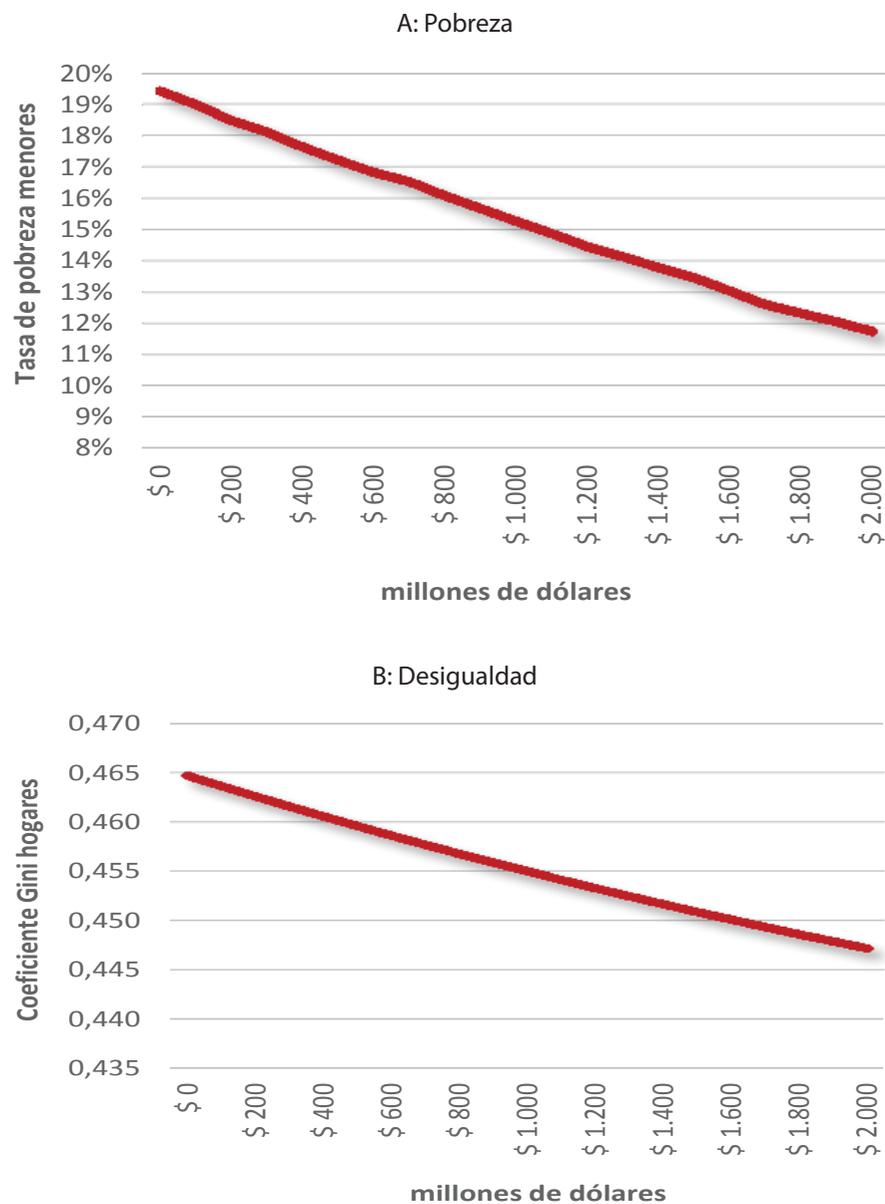
¹⁵ Ver punto 2 "Beneficiarios": <http://bit.ly/2wSSgsw>.

¹⁶ Variables: y2001, y2002, y2003, y2004.

miliar¹⁷. Es decir simulamos 20 casos que se diferencian entre sí por el monto destinado a estos programas. Cada uno agrega USD 100 millones. Lo anterior tiene una lógica. Para verla hay que pensar que en la situación actual –la línea base– ambos programas le cuestan al Estado alrededor de USD 396 millones. Por lo tanto, se escogió ir observando los cambios en pobreza y desigualdad modificando de a USD 100 millones, pues corresponde a un número en una escala razonable, dado el costo efectivo actual, y porque es un número redondo que hace más ilustrativo el ejercicio. Es posible observar, que como cabía anticipar, los aumentos de recursos destinados a estos programas reducen las tasas de pobreza de los menores y la desigualdad a través de la mayor disponibilidad de ingresos con los que cuentan los hogares de menores recursos en los que viven estos menores¹⁸. Si bien es apenas perceptible, puede notarse también que la desigualdad comienza a reducirse a tasas decrecientes en la parte final de este ejercicio, en parte porque los aumentos porcentuales adicionales en estos subsidios van disminuyendo.

FIGURA 7

Impacto en tasa de pobreza de menores de 18 años y en la desigualdad de los hogares como consecuencia de aumentos de los recursos destinados a SUF y asignación familiar.



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas CASEN y criterios informados en el texto.

¹⁷ En este último caso, la asignación familiar de menor valor que se entrega a los trabajadores dependientes de salarios más bajos.

¹⁸ Indudablemente la reducción de la pobreza se extiende también a otros miembros del hogar.

Ciertamente también influye que los aportes hipotéticos fueron realizados en el margen intensivo, es decir, más dinero a quienes ya eran merecedores del SUF. Se podría haber pensado en aportes en el margen extensivo, pero se desecharon por lo siguiente: (i) ambos programas, por sus carac-

terísticas, se encuentran razonablemente bien focalizados y mejorar en esta dimensión no es fácil, y (ii) ampliar el margen extensivo requiere de realizar varios supuestos y determinaciones arbitrarias, en gran medida porque no disponemos de antecedentes que nos aseguren que los eventuales beneficiarios adicionales cumplen con los requisitos exigidos por estos programas. En el caso de la asignación familiar el pago es relativamente automático para cada tramo de salario, pero adjudicarse el SUF requiere el cumplimiento de ciertos criterios específicos¹⁹ que aun si pudiésemos identificarlos no aseguran el acceso. En efecto, si no lo han hecho actualmente, ¿qué aseguraría que lo hicieran al expandirse el margen extensivo? Por ende se estaría imponiendo que ahora sí lo harían.²⁰

Adicionalmente, dado que el aumento del gasto en SUF se hace sólo en el margen intensivo, se torna evidente que las mejoras en desigualdad y también en pobreza en algún momento tendrán rendimientos decrecientes, ya que muchos menores y los hogares en que ellos viven dejarán de ser pobres y sus ingresos monetarios superarán los de otros hogares que reciben apoyo a través de otros instrumentos. Ello revela el mismo desafío que planteábamos algunos párrafos más arriba cuando observábamos una cierta inequidad en

TABLA 3 Consolidado de algunos resultados principales

| | Situación actual | Transferencia a Q1 con menores (Tabla 2) | Transferencia vía SUF y AF (Figura 7) |
|---|------------------|--|---------------------------------------|
| Total Pobreza | 18,15% | 10,63% | 14,2% |
| Coefficiente Gini (ingreso monetario todos los hogares) | 0,462 | 0,449 | 0,453 |
| Costo aproximado (USD Nov. 2015) | | USD 886.923.0761 | USD 1.300.000.000 |

Fuente: elaboración propia a partir de encuestas CASEN y criterios informados en el texto.

el diseño de la política social. Utilizar armoniosamente distintos instrumentos para realizar transferencias monetarias es siempre un desafío. Por lo tanto, al medir la pobreza, los pobres que quedan (que son quienes no reciben estos programas) seguirán siendo siempre los mismos y no disminuirán por más que se aumente el monto del subsidio. Esta realidad también ayuda a entender porque es discutible que se utilicen distintos programas intensivos en especies para llegar a los hogares en pobreza. Ellos no solo suelen “consumir” importantes recursos en gestión administrativa con impactos muy acotados sino que tampoco llegan a los sectores más desaventajados. Es más razonable utilizar esos recursos en programas de transferencias específicos dirigidos a hogares que no están recibiendo estos beneficios por distintas razones. Por ejemplo, entre quienes no cobran el SUF, tres son las razones que predominan: (i) no cumplen con alguno de los criterios (los hijos pueden no estar asistiendo a la escuela), (ii) falta de información o (iii) inercia, desconexión social, etc. Es posible que en algunas circunstancias sea mejor acudir a transferencias no condicionadas para resolver más efectivamente la pobreza de los menores.

Una forma de observar esto es, viendo la Tabla 3, comparar la efectividad del ejercicio que hicimos en la Tabla 2 con los que aparecen en la Figura 7.

¹⁹ <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/ver/33112>.

²⁰ La probabilidad de participación podría calcularse eventualmente usando un modelo de Heckman en dos etapas, sin embargo es de esperar que la gran mayoría que cumple con los criterios para ser elegibles ya estén cobrando el SUF. De esta forma, manteniendo fijos dichos criterios, las mejoras en el margen extensivo tenderían a cero. Ello obligaría entonces a relajar algunos de los criterios de elegibilidad, no obstante ello sería arbitrario. Sería más fácil si es que hubiera algún criterio de ingresos, sin embargo el SUF va precisamente a personas que no trabajan formalmente y, por tanto, certificarlos tampoco es una tarea sencilla.

En éste actuamos como si conociéramos la situación de cada hogar y le transferimos dinero por pertenecer al primer quintil de ingresos y contar con menores de 18 años. Con ello se reduce la pobreza de los menores de 18 años del nivel actual de 18,2 a 10,6 por ciento y el Gini se reduce a 0,449 por ciento desde un nivel de 0,462. El costo bordea los 890 millones de dólares. Utilizando el SUF y la asignación familiar como instrumento de transferencia monetaria y usando el mismo monto adicional de fondos que en los gráficos de la Figura 7 significaría destinar del orden de 1.300 millones de dólares al SUF y la asignación familiar, la tasa de pobreza de los menores se reduciría sólo a 14,2 por ciento y el coeficiente Gini a 0,453. Obviamente, la diferencia es relevante, sobre todo en pobreza. Ello se explica porque si bien estos programas son focalizados existen filtraciones hacia grupos que no están en el primer quintil de ingresos y tampoco cubre a todos los menores de esos hogares.

5. Conclusiones

Hemos mostrado en estas líneas algunas inequidades en la política social que ayudan a explicar la elevada tasa de pobreza que está presente en

nuestros niños y adolescentes. A propósito de este hecho planteamos algunas ideas para reducir de manera significativa la pobreza de ese grupo demográfico. Las simulaciones son simples, pero dan una idea del impacto que podría tener una política social más balanceada.

Los ejercicios se insertan en una discusión más amplia que dice relación con el bajo peso, comparado con los países de la OCDE, que tienen las transferencias monetarias en nuestro país. Una parte importante se explica por las diferencias en los sistemas de pensiones, pero aun dejando de lado esta diferencia, las brechas son relevantes. Cerrarlas no es una tarea fácil, pero en algunas de las dimensiones de la política social esa posibilidad es más realista e involucran recursos que son posibles de generar con una cuidadosa planificación de los gastos públicos.

Si el país se decidiese a seguir los lineamientos que aquí se exploran, las reducciones en la pobreza y en la extrema pobreza de los hogares donde viven los menores de 18 años serían significativas. Eso es algo que, no solo produciría un alivio inmediato en esos hogares sino tendría impactos positivos sobre niños y adolescentes que serían de largo alcance. **PdR**