

# La necesidad de cambios en la política social de Chile

## The need to change Chile's social policy

**Claudio Sapelli\***

INSTITUTO DE ECONOMÍA

FACULTAD DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

### RESUMEN

La política social en Chile debe cambiar. La necesidad del cambio se debe, entre otras cosas, al éxito que ha habido en la mejora de los indicadores sociales (distribución del ingreso, movilidad social, pobreza). La orientación del cambio debiera ser hacia una importante simplificación de la política social en torno a pocos programas, con hogares seleccionados solo por ingresos, y con la ayuda canalizada a través de transferencias en efectivo incondicionales.

**Palabras clave:** distribución del ingreso, movilidad social, pobreza, impuesto negativo al ingreso

### ABSTRACT

Social policy in Chile should change. The need for change is due in part to the success in improving social indicators such as income distribution, social mobility, and poverty. Change should be oriented to radically simplify social policy by substantially reducing the number of programs, selecting targeted units solely by income, and channeling aid through unconditional cash transfers.

**Keywords:** income distribution, social mobility, poverty, negative income tax

## 1. INTRODUCCIÓN

Los resultados de la CASEN 2022 parecían, en una primera mirada, que eran buenos. Sin embargo, una mirada más detenida nos llevó a darnos cuenta de que en realidad no lo son. Las importantes transferencias monetarias temporales debido a la pandemia, nos habían salvado, pero ellas han sido retiradas. Esto nos lleva a preguntarnos si la política social permanente hubiera logrado algo similar, y la respuesta es que no. Con lo cual me parece que esta es evidencia adicional de que no es la política social adecuada y que habría que hacerle importantes cambios. De hecho, ya hace muchos años que la política social requiere de cambios importantes, pero ellos no ocurren (Sapelli, 2014).

La necesidad de cambios debiera ser, en algún sentido, obvia. Las bases de nuestra política social fueron diseñadas hace décadas para un país muy diferente. En ese entonces, más de dos tercios de la población era pobre. Hoy es menos de un 10% (aquí no quiero entrar en la polémica sobre cuál exactamente es este número). Pero no solo hay muchos menos pobres; además las características de los pobres han cambiado. Los pobres son más educados, tienen familias más chicas, tienen más recursos.

Pero, por otro lado, es obvio que la actual política social ha sido ineficaz. Después de muchos años en que la prioridad política ha sido la distribución del ingreso, la influencia de la política social sobre dicho indicador es muy menor. Chile tiene el mismo Gini “de mercado” que EEUU, Bélgica y Japón. Pero está lejos del Gini de estos países después de la intervención del Estado a través de impuestos y transferencias.

Otro problema es que la política “vieja” estaba diseñada para una pobreza “dura” (o sea, permanente). La pobreza actual es más bien temporal. Y esta dimensión es muy importante, porque la política social para una pobreza del segundo tipo es más compleja en su diseño que para una pobreza del primer tipo.

¿Qué tipo de cambios se requieren? De eso se trata este ensayo, pero puede resumirse en que son principalmente dos. Por un lado, muchos, muchísimos menos programas. De los 700 de hoy a un número bajo de dos dígitos. Por otro lado, cambiar lo que entrega la política. Cambiar desde tratar de “adivinar” qué necesitan los pobres, a darles dinero en efectivo para que puedan ellos hacer lo

que piensan es mejor. No me cabe duda de que es verdad aquello de que “cada uno sabe dónde le aprieta el zapato”.

Y hay que darle más dinero a quienes tienen hijos, en especial a quienes tienen niños menores a 5 años. Esto, en un intento de que los hijos de los pobres no queden “marcados” por esos episodios de pobreza. Y para reducir sensiblemente la burocracia ineficaz que se ha armado en torno a la política social me parece que dichas transferencias debieran ser incondicionales. Confiemos en la gente. Además, démosle el efectivo sin necesidad de que se inscriban. Automáticamente. Cargando una tarjeta de débito, por ejemplo.

Otro tema es que necesitamos cambiar el instrumento que se usa para detectar quién es merecedor de la transferencia. Olvidarse de las fichas, o del registro nacional de hogares. Usar ingresos. Para ello puede ser útil usar la información que tiene el SII y un rediseño del impuesto a la renta personal podría ayudar en esta tarea.

Finalmente, se requiere eliminar el límite “duro” que hace que un cambio pequeño en la suerte del grupo familiar termina con **toda** la ayuda social. Si uno no está en el 40% más pobre, pero en el 41%, entonces no recibe nada, si es parte del 40%, recibe todo. Eso no tiene sentido. Expone a los pobres a un impuesto expropiatorio, que genera toda serie de incentivos perversos.

Lo que se requiere es un esquema en que se vayan retirando las transferencias gradualmente, un esquema que tenga una transición, y si alguien vuelve a ser pobre, que se le comience a dar transferencias también en forma gradual. Esto es caro, ya que implica darle apoyo también a familias que están por encima de la línea de pobreza. Es más caro sí, pero es más justo y eficiente.

En lo que sigue, la estructura del ensayo es la siguiente. En la sección 2 se discute la evolución de los indicadores sociales vistos por cohortes. En la sección 3 se discuten las prioridades de la política social. En la sección 4 se hace una propuesta para mejorar la política social. La sección 5 concluye.

## 2. LA EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES SOCIALES

Los indicadores de la distribución del ingreso, la movilidad social, y la pobreza en Chile han tenido una evolución positiva durante las últimas décadas, pero recientemente dicha evolución ha sido afectada por la falta de crecimiento económico y por la pandemia.

Por supuesto que una tendencia positiva, no previene que digamos que hay mucho por hacer.

En mi trabajo previo (Sapelli 2011a, 2011b, 2011c, 2013, 2014, 2016) se constata que cuando miramos los datos con la perspectiva de cohortes hay mejoras en todos los indicadores. La técnica de “análisis de cohortes” implica estudiar la realidad de las diferentes generaciones por separado. Para ello la población se separa en cohortes o generaciones según el año de nacimiento del grupo de personas. No repetiré acá el análisis de datos, que puede verse en Sapelli 2014 o 2016. Basta con resumir brevemente los resultados que se obtienen.

### 2.1. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Las cohortes se han vuelto crecientemente más iguales en términos de distribución del ingreso. La educación ha cumplido un rol fundamental en este proceso. Si bien esta mejora en la distribución del ingreso se observa muy claramente al analizar los datos por generación (tanto para las encuestas de la U de Chile como para las encuestas CASEN), esta tendencia hoy ya se nota a nivel de datos de toda la población.

### 2.2. MOVILIDAD SOCIAL

Aun cuando hubiéramos concluido algo diferente respecto de la evolución de los indicadores de distribución del ingreso, uno podría argumentar que lo importante como objetivo no es la distribución del ingreso, no es la distribución de resultados, sino que el objetivo de la política social debiera ser la mayor movilidad social, una distribución de oportunidades más equitativa.

Es relevante entonces responder ¿qué ha pasado en Chile al respecto? Sapelli (2011c) analiza la movilidad educacional intergeneracional. Esto es, cuánto depende la educación del hijo de la educación del padre. Esto se mide por un indicador que va de cero (que indica que la educación del hijo es independiente —o sea, no depende para nada— de la educación del padre) a uno (que indica que la educación del hijo depende totalmente —es idéntica— a la educación del padre). En este indicador lo mejor es estar más cerca de cero, y en términos de evolución lo mejor es que el indicador caiga. Esto es lo que ha sucedido en Chile. Desde las generaciones nacidas en

los treinta a aquellas nacidas en los ochenta ha habido una mejora importante en la movilidad (el indicador cayó aproximadamente de 0.7 a 0.4). Si bien estas son buenas noticias, sobre el final se nota una casi detención del proceso de mejora, lo que es preocupante.

### 2.3. POBREZA

Respecto de la pobreza, utilizando el mismo método de generaciones usado para analizar la movilidad y la distribución del ingreso, se puede observar una marcada caída del porcentaje de pobres, una disminución muy dramática. Esta mejora, si uno lo mira por edades deja a la pobreza como principalmente un tema juvenil. Esto hace pensar que lo que sucede es que las personas son pobres durante su niñez, y luego la movilidad educacional y de ingresos les permite disociarse de la suerte de sus padres y dejan la pobreza. Pero el ser pobre cuando menor de edad deja marcas permanentes en el desarrollo cognitivo por lo que se requiere un apoyo sustantivo a esas edades. El tema de la temporalidad de la característica de ser pobre también es un tema que el aumento en la movilidad social acentúa. De manera que es un aspecto de la pobreza que la política debiera preocuparse en incorporar y sin embargo el diseño no se ha cambiado para hacerlo.

## 3. DILEMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL

### 3.1. DESIGUALDAD DEL INGRESO Y POBREZA

Por muchos años el objetivo de la política social chilena ha estado en el combate de la pobreza. Hoy se discute cambiar el énfasis y hacer más esfuerzo en combatir la desigualdad. ¿Hasta qué punto un pronunciamiento en favor de una política que promueva la mayor igualdad de ingresos significará una atenuación en la fuerza con que se combate la pobreza? ¿Es necesario elegir entre ambos objetivos? ¿O se pueden perseguir ambos al mismo tiempo?

Importa dejar en claro que la política de combate a la pobreza es de por sí una política de combate a la desigualdad. Todo lo que mejore los ingresos de aquellos más pobres, disminuirá la desigualdad. O sea, combatir la pobreza es una política complementaria de una política de combate a la desigualdad. ¿Pero es lo inverso cierto?

¿Hacer una política centrada en la reducción de la desigualdad, debilitará la lucha contra la pobreza? Desde mi punto de vista, sería

perseguir un objetivo que no es el principal, ya que la pobreza y la movilidad son más importantes a mi juicio. Y si ello pusiera en riesgo uno de estos dos objetivos, el énfasis en la desigualdad me parece inconveniente.

Igual me parece que los cambios necesarios en la política contra la pobreza requieren poner énfasis en cubrir parte de la población no pobre, con lo cual los cambios que se requieren para hacer más eficaz la lucha contra la pobreza contribuirán adicionalmente al objetivo de mayor equidad.

Dicho cambio debe tener como objetivo principal eliminar un efecto perverso de la actual política social: que enfrenta a los pobres a impuestos marginales confiscatorios cuando están al borde de dejar la pobreza. La forma de resolver este problema es ampliar el paraguas de la política social a aquellos que están cerca de la línea de pobreza, pero no son pobres. Aquellos a los cuales a veces se les llama “vulnerables”.

¿Habría que hacer más? La pregunta sería ¿habría que ayudar a los no pobres que ni siquiera están cerca de la línea de pobreza para mejorar la distribución del ingreso? En mi opinión esto no se justifica. No se justifica porque en términos de resultados lo importante es que no haya pobres, que todos tengan un mínimo considerado adecuado y que ello sirva para impedir la transferencia intergeneracional de la pobreza. Para el resto de la población lo importante es la igualdad de oportunidades. Y que las políticas no afecten el crecimiento. La política de incluir a los no pobres vulnerables, como veremos, hace de esta política social una política más amigable con el crecimiento.

Quizás es conveniente resumir la justificación de esta extensión de la política social ahora. El problema radica en que la política social chilena actual es una buena política antipobreza solamente si la pobreza es permanente. Si es así, lo central de la política es identificar a ese grupo, para lo cual se confecciona un sistema que asigna un puntaje según criterios que han cambiado mucho en el tiempo (la ficha, el registro social de hogares). Como estas personas estarían condenadas a la pobreza, no hay que preocuparse de los efectos que tiene la política social sobre su comportamiento. Entonces el hecho que la política enfrente a los pobres a impuestos confiscatorios cuando están por dejar la pobreza no importa ya que ello nunca

sucedirá. Lo de los impuestos confiscatorios ocurre porque cuando una familia deja de ser pobre, por un cambio pequeño y marginal en su suerte, se le terminan *todos* los programas sociales. Perder estos programas, obviamente, significa una pérdida de mayor valor que la mejora marginal que los llevó a superar el límite, con lo cual no les conviene. Entre otras tantas cosas inconvenientes, los empuja a la informalidad. Es un diseño que no es justo y no es eficiente.

Adicionalmente, como la pobreza se ha transformado en principalmente temporal, esta realidad le aplica a un número grande de quienes son sujetos de la política antipobreza. O sea, un número potencialmente importante de pobres se ve enfrentado al dilema de cómo mejorar en la vida sin tener que pagar esos impuestos confiscatorios. Todas las conductas que le permiten hacer eso son inmorales o ilegales (o ambas). Es indigno.

A su vez la ficha (y todas las alternativas que le siguieron, hasta el actual registro social de hogares) ha perdido razón de ser. La filosofía en que ellos se basan es que se podía identificar a los pobres por algunas pocas características permanentes que los diferenciaban de los no pobres. Pero ahora eso no es así, esas características no existen. Ahora un no pobre y un pobre son muy parecidos, solo difieren en su ingreso. O sea, para bien, lo que ha pasado es que las personas han dejado de ser pobres como parte de su identidad, y ahora no son pobres, sino que pasan por episodios de pobreza. El objetivo de la política pública en ese contexto es acompañar a estas personas en tanto sean pobres y “soltarlas” cuando dejen de serlo. Eso no puede lograrse con la ficha (o sus reemplazantes), por lo cual el mecanismo de focalización también se ha vuelto obsoleto. Es necesario focalizar por ingreso ya que es el único criterio diferenciador entre pobres y no pobres.

### 3.2. DESIGUALDAD Y MOVILIDAD

En esta dicotomía entre el objetivo central de la política social hasta ahora (bajar la pobreza) y el objetivo deseado por algunos para el futuro (bajar la desigualdad), queda de lado un tema que a mi juicio es clave, y que sí debiera ser objeto de un esfuerzo adicional: aumentar la movilidad social, proveer igualdad de oportunidades. Este tema, a mi juicio, es más importante que el de la desigualdad.

Esta es una vieja discusión, si lo que debemos buscar es la igualdad de oportunidades o la de resultados (desde Rawls 1971 y Nozick 1974).

La movilidad es un objetivo importante en que además no hay trade off con la pobreza. Hay políticas que permiten perseguir ambos objetivos al mismo tiempo. Por ejemplo, para aumentar la movilidad tenemos que ayudar a los hijos de padres pobres a no ser afectados por la pobreza de sus padres, respecto de lo cual no tienen culpa. Esto se logra en parte mejorando la situación de aquellos padres que se encuentran en situación de pobreza.

La clave es diseñar políticas que promuevan (y no sancionen) que las personas se ayuden a sí mismas. Porque hoy la política antipobreza está diseñada de tal manera de oponerse a la movilidad. Esto es un contrasentido. El objetivo de la política antipobreza es que se termine la pobreza, pero la política enfrenta, a quien está a las puertas de dejarla, a impuestos confiscatorios. Por ello es una inadecuada política antipobreza y perjudica la movilidad social.

#### 4. PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA

La propuesta es agrupar buena parte de las transferencias hoy existentes en una sola política simple y transparente (podrían ser unas pocas, y no solo una, pero el número debiera ser muy chico). Se trata de constituir a un programa que transfiera efectivo incondicional<sup>1</sup> a través de una tarjeta de débito en el pilar central de la política social.

La propuesta es implementar una adaptación del “negative income tax” (impuesto negativo al ingreso, INI), una adaptación que tomaría aspectos prestados del Earned Income Tax Credit (EITC) de EE. UU a efectos de promover la formalidad. Las ventajas de un INI son que uno puede reemplazar con un programa a gran parte de la multiplicidad de programas sociales que implican transferencias en dinero, simplificando la política, permitiendo evaluar mejor sus efectos, evitando arbitrariedades, y disminuyendo costos de implementación.

Hay ya mucha evidencia empírica acumulada respecto a los efectos del EITC, en particular en EE. UU. Mejora los ingresos de los más pobres, disminuye la tasa de pobreza, mejora la desigualdad, aumenta la participación laboral y disminuye la dependencia de las familias de las políticas de bienestar social. Un tema clave son los



efectos sobre la oferta laboral y allí hay clara evidencia de un efecto positivo importante en la participación laboral (en particular sobre las madres solteras), pero no en las horas trabajadas para quienes ya participaban (una literatura que parte con Eissa y Leibman 1996 y Meyer y Rosenbaum 2001).

Una adaptación del EITC permite a su vez implementar a través de una política alternativa el objetivo del salario mínimo. Sería una política que cumpliría con los objetivos del salario mínimo, sin tener los costos de este (contribuyendo a aumentar el empleo y el crecimiento). Esto permitiría que sea la política fiscal y no la laboral la que aseguraría un mínimo de ingresos a la población. Y el INI no tiene el efecto perverso de afectar la demanda por trabajadores. Aunque puede afectar la oferta, al menos deja en las manos de los trabajadores la decisión de trabajar o no trabajar. El salario mínimo, por oposición, impide que las personas con menor capital humano trabajen en el sector formal, aun cuando quieran trabajar.

Entre las ventajas de esta política es que trata simétricamente a pobres y ricos. Las personas cuyos ingresos están por debajo de determinada cota de \$X reciben transferencias. A medida que las personas reciben mayor ingreso dichas transferencias se retiran a una tasa determinada (por ejemplo, 30%). Las personas con ingresos por encima de determinada cota de \$Y (o el mismo \$X) se les sobra un impuesto, por ejemplo, por la misma tasa de 30%.

Una discusión un poco más detallada del esquema propuesto se hace a continuación.

#### 4.1. EL DISEÑO DEL ESQUEMA DE TRANSFERENCIAS

El esquema de transferencias inspirado en un INI puede explicarse por una simple fórmula:

$B = G - t.Y$ , donde B son las transferencias, G es el ingreso garantizado, t es la tasa de impuesto y Y es el ingreso autónomo de la persona. A una persona con cero ingresos se le garantiza G, y a medida que va creciendo su ingreso autónomo se le va quitando de esta transferencia un porcentaje t de dicho ingreso. A partir de que  $G/t=Y$  entonces el beneficio es cero. A partir de ahí uno podría continuar con esta fórmula y decir que las transferencias son negativas (o sea, son un impuesto), y la tasa t podría variar a partir de ese nivel o seguir siendo la misma.

Hay dos elementos del diseño que son importantes, el nivel de G y el de t.

Un punto importante de este esquema es que t no sea muy alto. Eso llevaría a los impuestos confiscatorios que hemos criticado antes.

Este esquema sencillo tiene como ventaja que ya no hay programas especiales para pobres, sino un solo programa que opera de una manera en años buenos y de otra en años malos. Tiene la particularidad que es muy flexible, no estigmatiza a las personas, las personas tienen años malos en que pasan por la pobreza, pero no SON pobres.

Finalmente, el INI tiene la ventaja de tratar a los iguales, igual, cosa que en un conjunto grande y heterogéneo de programas es difícil de asegurar.

Pero igual creo que podríamos concluir que sus beneficios son mayores que los problemas que su implementación podría generar.

## 5. CONCLUSIÓN

Resumiendo, cuando uno mira los datos por generación hay varios cambios que entusiasman: mejoran la distribución del ingreso, la movilidad social, y la pobreza. Sin embargo, la política social no ha sido modificada para tomar en cuenta estos cambios.

La recomendación que se hace es canalizar la mayor parte de la asistencia a través de un programa simple, no discriminatorio, que no tenga impuestos confiscatorios en el margen. Un programa así contribuiría a promover la movilidad, al alivio de la pobreza y a disminuir la desigualdad, mejorando los incentivos a trabajar. A su vez es importante destacar el rol de estas políticas en permitir que los hijos no sufran las consecuencias de la pobreza de los padres y tengan entonces mayores posibilidades de salir de ella.

Lo que se propone, entonces, es disminuir marcadamente el número de programas. Simplificar el procedimiento por el cual se otorgan los beneficios y centrarlos en torno a transferencias en efectivo, incondicionales.

Dicho esquema funcionará de tal manera de ir retirando las transferencias que se reciben gradualmente, a medida que una familia empieza a recibir más ingresos y cuando sucede lo contrario, y alguien vuelve a pasar por un episodio de pobreza, se le comienza a dar transferencias también en forma gradual.

## REFERENCIAS

- EISSA, N. y LIEBMAN, J. (1996) “Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit”, *The Quarterly Journal of Economics*, CXI, 605-637.
- GENNETIAN, L. A., SHAFER, E., ABER, J. L., y de HOOP, J. (2021), “Behavioral insights into cash transfers to families with children”, *Behavioral Science and Policy*. 7(1), 71-92.
- MEYER, B. y ROSENBAUM, D. (2001) “Welfare, the Earned Income Tax Credit and the Labor Supply of Single Mothers”, *THE QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS* 116 (3), 1063-1114.
- NOZICK, Robert (1974), *Anarchy, State and Utopia*, New York: Basic Books.
- RAWLS, John (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press.
- SAPELLI, Claudio (2011a), “A Cohort Analysis of the Income Distribution in Chile”, *Estudios de Economía*, 38(1): 223-242.
- SAPELLI, Claudio (2011b), *Chile: ¿Más Equitativo?* Ediciones UC, Santiago.
- SAPELLI, Claudio (2011c), “Sudden Stops in Social Mobility: Intergenerational Mobility in Chile”, *Documento de Trabajo N° 400*, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- SAPELLI, Claudio (2013), “Movilidad Intrageneracional del Ingreso en Chile”, *Estudios Públicos* 131, 1-35.
- SAPELLI, Claudio (2014), “Desigualdad, Movilidad, Pobreza: necesidad de una política social diferente”, *Estudios Públicos* 134, 59-84.
- SAPELLI, Claudio (2016), *Chile: ¿Más Equitativo?* Segunda Edición. Ediciones UC, Santiago.

## NOTAS

<sup>1</sup> Que sea incondicional, que quizás pueda ser lo más controversial de la propuesta tiene fundamentos en la literatura más reciente, en que se muestra cómo gastan las personas estas transferencias. Un interesante resumen puede encontrarse en Gennetian et al. (2021).

Fecha recepción: 30 de septiembre 2023

Fecha aceptación: 15 de octubre 2023

Fecha versión final: 20 de octubre 2023