

## Un Subsidio a los Ingresos del Trabajo Demasiado Modesto

HARALD BEYER Y FRANCISCA DUSSAILLANT L.

- Se aprobó hace poco la ley que crea el subsidio a los ingresos del trabajo que fue recomendada como una política social fundamental por el Consejo de Trabajo y Equidad. Esta política premia el esfuerzo laboral de los hogares de bajos ingresos estableciendo un puente concreto entre la política social y el mercado del trabajo.
- La conexión es necesaria porque los niveles de pobreza y de desigualdad de ingreso en el país están muy influidos por lo que sucede en el mercado del trabajo. Entre otros aspectos, porque las tasas de empleo y participación del quintil de más bajos ingresos es muy inferior a la de los quintiles de mayores ingresos.
- El subsidio a los ingresos del trabajo, a diferencia de los mecanismos tradicionales de transferencias monetarias a los hogares más pobres, no genera dependencia del Estado, porque incentiva la adhesión al mercado del trabajo para acceder al subsidio.
- Sin embargo, la propuesta elegida por el gobierno y aprobada por el Congreso es muy acotada. Está dirigida sólo a los jóvenes de 18 a 24 años del 40 por ciento más pobre. Sin embargo, sólo un 35 por ciento de los hogares de ese grupo, tienen jóvenes en ese rango de edad.
- Además, estos jóvenes no están entre los más pobres. Los niños menores de 14 años y las personas entre 25 y 44 años, probablemente los padres de esos niños, viven en una peor situación de pobreza que los elegidos para recibir los beneficios de este programa
- Así los beneficios en reducción de pobreza y desigualdad de ingresos será muy acotada. Si bien es entendible un inicio gradual de este subsidio la ley no contempla su expansión futura. Se pierde así la oportunidad de ir consolidando un futuro pilar de la política social que era la propuesta más general del Consejo de Trabajo y Equidad.
- Este programa debería, en el mediano y largo plazo, multiplicarse varias veces y alcanzar cifras de entre 0,6 y 0,8 por ciento del PIB. Ello es equivalente a aproximadamente 9 a 12 veces el monto contemplado en el programa actual. Para ello es fundamental un mejor diseño y una extensión del programa a todos los hogares de menores ingresos. Por cierto, la aplicación del mismo debería ser gradual. Hay recursos suficientes para financiar este mayor gasto en una serie de programas sociales desperdigados de escasa efectividad y de elevados costos administrativos.

**Harald Beyer.** Coordinador Académico del Centro de Estudios Públicos.

**Francisca Dussailant L.** PhD en Economía e Ingeniero Civil Industrial, Universidad Católica de Chile. Investigadora del Centro de Estudios Públicos. Email: fdussailantl@cepchile.cl

## Introducción

Chile es un país con un alto nivel de desigualdad de los ingresos que tienen su origen en el mercado del trabajo. Ello a su vez se explica por una serie de factores entre los que destacan las fuertes diferencias en las tasas de empleo de los hogares y en los salarios. Estas últimas tienen a su vez su fuente más inmediata en los elevados retornos a la educación superior. Sin perjuicio de las políticas laborales, educacionales y de capacitación que deben llevarse adelante para intentar controlar esas desigualdades, cabe la interrogante de cómo la política social ampliamente entendida puede contribuir en el corto plazo a reducir la pobreza y las desigualdades de manera efectiva. En este sentido una de las cosas que llama la atención en nuestro país es el monto relativamente modesto de transferencias monetarias que se hacen a los hogares más pobres.

En lo grueso ellas involucran transferencias a los ancianos que con la reciente reforma de pensiones se acrecentarán. Creemos que ello es positivo, pero reconocemos que la pobreza entre los ancianos es, de acuerdo a cifras CASEN, relativamente baja y en cambio es más alta en hogares con niños. Para estos las transferencias monetarias son todavía modestas. Por supuesto, hay transferencias en bienes —educación y salud son las más importantes—, pero ellas no resuelven los problemas de ingreso. La reticencia para hacer transferencias monetarias es entendible: puede generar dependencia del estado y desincentivar los esfuerzos personales y laborales.

Sin embargo, el subsidio a los ingresos del trabajo recomendado por el Consejo de Trabajo y Equidad es una iniciativa que carece de ese problema. El gobierno y el Congreso así lo entendieron e impulsaron y aprobaron un programa que recoge esa propuesta. Sin embargo, en este documento se argumenta que ella es muy modesta y de escaso impacto. Es razonable que se haya contemplado una partida gradual, pero la ley aprobada no contempla

una expansión gradual de la iniciativa. Se perdió así la oportunidad de construir un pilar que puede ser importante para la política social del futuro. Se reflexiona aquí de por qué esta iniciativa debería tener un alcance mucho mayor del contemplado en la ley recientemente aprobada.

## Empleo, pobreza y desigualdad de ingresos

Chile tiene una tasa de empleo comparativamente baja. Ella es un 58 por ciento para el grupo entre 15 y 64 años, es decir ocho puntos porcentuales más baja que la observada en el promedio de los países de la OCDE<sup>1</sup>. Estas proporciones sugieren que si Chile tuviese la misma tasa de empleo que el promedio de los países que forman esta organización cerca de 900 mil personas que actualmente no tienen un empleo lo tendrían. Por supuesto, este no es sólo un problema de mayor o menor desempleo —de 8,5% en nuestro país en el trimestre móvil diciembre-febrero pasado y de 7,3 por ciento promedio en la OCDE en febrero pasado— sino que fundamentalmente un problema de baja participación, sobre todo de jóvenes y mujeres. Sin perjuicio del debate respecto de la institucionalidad laboral más apropiada para lograr un aumento en las tasas de participación y empleo, esta realidad tiene que complementarse con el análisis de otras dimensiones íntimamente relacionadas: la pobreza, la desigualdad de ingresos y la política social.

La probabilidad de salir de la pobreza sube fuertemente mientras más elevada es la participación de cada uno de los hogares en el mercado laboral. Por ejemplo, considérese un hogar de la Región Metropolitana de cinco personas cuyo jefe tiene ocho años de escolaridad. Si el número de personas ocupadas aumenta de una a dos, la probabilidad de caer en pobreza se reduce en casi un 50 por

<sup>1</sup> Véase OCDE, 2009, *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Chile*, Paris.

ciento.<sup>2</sup> A su vez, la desigualdad, como es sabido, es relativamente elevada. Así, el ingreso autónomo promedio del quintil (decil) de mayores ingresos es 13,1 veces (31,3 veces) mayor que aquel del quintil (decil) de menores ingresos (estos antecedentes provienen de la encuesta CASEN 2006). Como, de acuerdo a dicha encuesta, los ingresos del trabajo representan un 86 por ciento de los ingresos autónomos del hogar hay que buscar en su distribución las causas de la desigualdad. Uno de los factores que ayuda a explicar esta situación es precisamente la baja tasa de empleo que se registra en la economía chilena. De acuerdo a la encuesta antes mencionada, la tasa de empleo (participación), para las personas entre 18 y 64 años, alcanza en el primer quintil (decil) de ingresos a sólo 43 por ciento (54%) mientras que en el quintil de mayores ingresos se empina a 76 por ciento (78%). Por supuesto, como el empleo es fundamental en la determinación de los ingresos de los hogares, esta realidad muestra que más que tener los hogares de bajos ingresos una tasa de empleo reducida lo que ocurre es que los hogares con problemas de desocupación tienden a percibir bajos ingresos. Sin embargo, lo relevante es que cuando se analiza por qué la tasa de empleo es baja en Chile no puede dejar de mencionarse que ello es así porque hay muchos hogares, donde son pocos los miembros del mismo que acceden a un trabajo remunerado.

De modo que, si la diferencia en tasas de empleo entre los hogares se redujese podría haber importantes reducciones en pobreza y desigualdad. Sólo para efectos ilustrativos piénsese en el siguiente ejercicio: supongamos que la brecha de empleo entre los grupos de mayores ingresos y menores ingresos se reduce a la mitad de la actual, es decir la tasa de empleo del quintil de menores ingresos y sólo de este quintil se eleva a un 59 por

ciento para el grupo de edades entre 18 y 64 años (esta tasa es equivalente a la que se observa para el segundo quintil). El primer efecto de este ejercicio es que se altera el ordenamiento relativo de los hogares de acuerdo a su ingreso. Si se reconstruye el ordenamiento bajo el supuesto que los puestos de trabajo se distribuyen entre todos los hogares de ese quintil obteniendo el mismo ingreso de los que estaban ocupados, la razón entre los ingresos autónomos promedio del quinto y primer quintil se reduciría de 13,1 a 10,9 veces. Por cierto, este es un ejercicio muy limitado, pero deja en evidencia la importancia que el trabajo juega en la definición de las desigualdades.

Cabe notar que este ejercicio supone una reducción muy modesta de la brecha de tasas de empleo entre la OCDE y Chile. Después de él aún habría una escasez relativa de 600 mil empleos en Chile respecto de los países de esa organización. Por supuesto, la nueva brecha aún es grande teniendo en cuenta que para las economías más desarrolladas los números equivalentes fluctúan entre 3,8 y 7,6 aproximadamente (típicamente las economías del norte de Europa son más igualitarias e Inglaterra y Estados Unidos las menos igualitarias).

A las diferencias en tasas de empleo deben agregarse las que existen en salarios, las que contribuyen de manera importante a acrecentar la desigualdad de ingreso de los hogares. Estas son especialmente notorias en la parte superior de la distribución. En efecto, como muestra el Cuadro 1, hay una comparativamente muy alta dispersión de salarios entre aquellos que están por sobre la mediana salarial. Así, en el percentil 75 de la distribución el salario que se observa en Chile es un 71 por ciento superior a la mediana. En los otros países, para los que tenemos datos, los salarios en dicho percentil son entre un 25 y un 50 por ciento superiores a la mediana. La situación es de mayores contrastes cuando se estudia el percentil 90 de la distribución de salarios. El salario que corresponde a este nivel es en Chile un 224 por ciento superior a la mediana

<sup>2</sup> Este ejercicio se realizó con la CASEN 2000. Para más detalles véase Harald Beyer, 2003, "Pobreza y desigualdad en Chile: ¿Qué se puede hacer" en Rosita Camhi, editora, *Chile sin pobreza: Un sueño posible*, Santiago: Fundación Miguel Kast y Libertad y Desarrollo.

salarial mientras que en los demás países del Cuadro 1, fluctúa entre un 59 y 129 por ciento.

### Cuadro 1

Razones respecto de la mediana para distintos percentiles  
(Hombres entre 25 y 59 años que trabajan jornada completa. Para Chile datos de 2006. Otros países década de los 90)

	P10	P25	P75	P90
Chile	0,56	0,69	1,71	3,24
Alemania	0,58	0,79	1,30	1,70
Australia	0,57	0,75	1,28	1,59
Canadá	0,39	0,68	1,35	1,70
Estados Unidos	0,40	0,64	1,50	2,17
Finlandia	0,68	0,80	1,30	1,73
Holanda	0,70	0,83	1,25	1,65
Israel	0,49	0,66	1,55	2,29
Italia	0,50	0,82	1,27	1,82
Noruega	0,33	0,78	1,27	1,67
Polonia	0,60	0,76	1,38	1,89
Reino Unido	0,58	0,74	1,36	1,85
Suecia	0,56	0,81	1,29	1,72
Taiwán	0,61	0,79	1,35	1,78

*Fuente:* Para Chile elaboración propia a partir de CASEN 2006. Para otros países Franco Peracchi, 2001, "Earnings inequality in international perspectives" en Finnis Welch, editor, *The Causes and Consequences of Increasing Inequalities*, Chicago: The Chicago University Press

Estas enormes diferencias son difíciles de explicar y no pueden ser atribuidas a un único factor. Sabemos que en nuestro país hay un enorme premio a la educación superior que está a la base de estas diferencias. Los factores que pueden ayudar a explicar este último hecho incluyen dotación de factores, estructura productiva incluida la sobredimensionada generación de empleos a través de pequeñas empresas, insuficiente inversión en capital humano tanto en el pasado como en el presente, baja calidad de la educación, regulación laboral ineficiente que no incentiva creación de empleos productivos, políticas públicas mal diseñadas que beneficiaron o benefician a unos pocos en desmedro de muchos, etc. Algunos desearían incorporar a

esta lista otros factores como, por ejemplo, baja sindicalización y cobertura limitada de la negociación colectiva. Sin perjuicio de las potenciales bondades de estas realidades, el hecho de que la dispersión salarial ocurra básicamente en la parte superior de la distribución y que obedezca a diferencias en los premios a la educación le quita fuerza a este argumento, a menos que se creyese que un avance en esas dimensiones pudiese elevar los salarios de todos los trabajadores con baja escolaridad y calificación. Hay buenas razones para pensar que esa posibilidad tiene severas limitaciones<sup>3</sup>. Con todo, hay un amplio campo de reformas en el ámbito laboral que podrían ayudar a reducir estas desigualdades. Por cierto, en este campo las controversias respecto de cuáles son las reformas que podrían contribuir a ese propósito son importantes. Sin embargo, hay algunos aspectos que se van estableciendo como necesarios de ser abordados en el futuro inmediato. Entre estos destacan políticas más activas de intermediación laboral, mejor diseño de políticas de capacitación, revisión de las políticas de salario mínimo para los menores de 25 años, reducción gradual del sistema de indemnizaciones por años de servicio, fortalecimiento del seguro de cesantía e instancias más apropiadas de diálogo social y negociación colectiva<sup>4</sup>.

## El campo de la política social

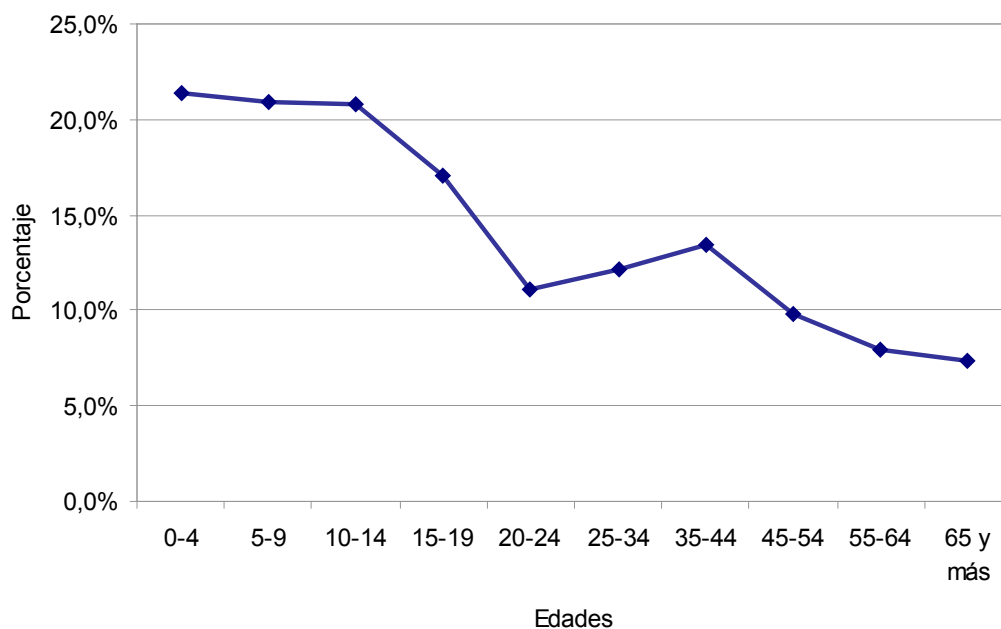
El impacto mayor sobre la pobreza y la desigualdad salarial y, por tanto, sobre la distribución del ingreso provendrá en el mediano y largo plazo de la inversión en capital humano tanto en educación como en capacitación. Así, por ejemplo, el premio relativo a la educación superior debería comenzar a mostrar una tendencia decreciente. Esto

<sup>3</sup> Para un análisis de estos temas véase Francisca Dussillant, 2008, "Sindicatos y negociación colectiva", *Estudios Públicos*, 112, primavera, pp. 119-168.

<sup>4</sup> Sobre estos asuntos y otros véase el informe preparado por OCDE, 2009 *op. cit.* que constituye un buen punto de partida para analizar una agenda de reformas en estos ámbitos.

**Gráfico 1**

Distribución de pobreza por edades\*



\* Fue Salvador Valdés Prieto en su presentación al Consejo Asesor Presidencial de la Reforma Previsional que, presentando un gráfico similar a este, hizo notar que los ancianos son, como grupo, los menos pobres entre los chilenos.

*Fuente:* Elaboración propia sobre la base de Casen 2006.

sucede, por una parte, porque aumenta la oferta relativa de los graduados con educación superior en la fuerza de trabajo y porque, además, disminuye la proporción de ella con baja escolaridad. Por otra parte, las nuevas generaciones terminarán al menos con educación secundaria completa y, además, tarde o temprano recibirán una educación que es de mejor calidad que la actual.

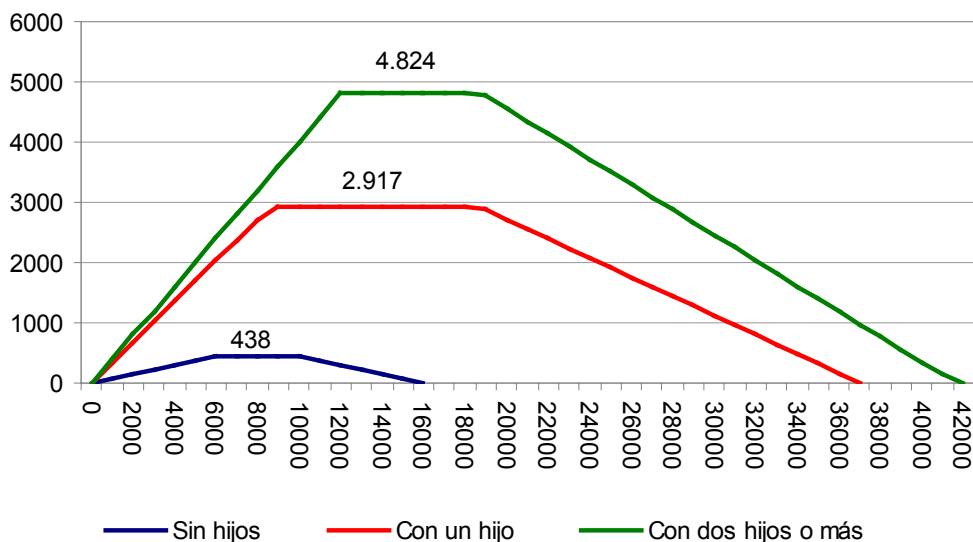
Sin embargo, la política social puede ser algo más ambiciosa en el corto plazo. En el contexto nacional ella debe pensarse, tal como lo recomendaba el Consejo de Trabajo y Equidad, como un instrumento a través del cual potenciar el empleo. Sabemos que hay muchos hogares donde la proporción de ocupados es muy baja aumentando la probabilidad de que ellos caigan en pobreza y amplificando las desigualdades de ingresos. Si la proporción de ocupado en el hogar no crece los esfuerzos para reducir la pobreza y la desigualdad

de ingresos tendrán efectos muy acotados. Hay una carencia en nuestra política social que puede resolverse para tender un puente más expedito entre política social y empleo. Ésta es los bajos niveles de transferencias monetarias que se realizan a las familias de bajos ingresos. El grueso de estas transferencias se ha estado materializando a través de las pensiones asistenciales de vejez e invalidez<sup>5</sup>. La reforma previsional corrigió algunos defectos de este programa y lo integró con el sistema de pensiones. Las transferencias contempladas en esta iniciativa se expandirán y podrán llegar a alrededor de un uno por ciento del PIB en funcionamiento pleno. Más allá de las bondades de esta reforma no se puede dejar de reconocer, como queda en evidencia en el Gráfico 1, que los ancianos no se encuentran entre los más pobres del país. Los nuevos recursos

<sup>5</sup> En el sistema de pensiones también hay subsidios implícitos, pero no se tratan como transferencias.

**Gráfico 2**

Subsidio a los ingresos anuales de los hogares en Estados Unidos  
(Cifras en dólares. Año tributario 2008)



que se le transfieren eliminarán casi completamente el riesgo de que caigan en pobreza. Por cierto, parte de estos recursos podrían, a través de reasignaciones intrafamiliares, beneficiar a los niños que se encuentren entre los más pobres.

Las restantes transferencias monetarias a los hogares son relativamente pequeñas e incluyen, entre otros, los subsidios únicos familiares, las asignaciones familiares, los subsidios de agua potable y de electricidad y los apoyos contemplados en el programa Chile Solidario. Son varios los países que tienen transferencias más generosas para los hogares de menores ingresos que contribuyen a reducir tanto la pobreza como la desigualdad de ingresos. Por cierto, estas transferencias son objeto de debate por el riesgo asociado a que ellas puedan generar dependencia de los hogares de los programas del estado y disminuyan los incentivos al esfuerzo personal. Muchos países han avanzado soluciones, que consciente de este problema, vinculan las transferencias a demostraciones concretas de esfuerzo personal, en particular a los ingresos

obtenidos del trabajo. Entre estos países se encuentran Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Inglaterra, Irlanda, Holanda y Nueva Zelandia. Los programas difieren en su diseño y monto. El más modesto es el finlandés y el más generoso, aunque depende de las características del hogar, parece ser el inglés. Quizás el más conocido es el estadounidense por su diseño relativamente simple y porque ha ocupado un lugar importante en el diseño de la política social de ese país desde 1986 en adelante. Este beneficio depende del número de hijos y si la persona que demanda el beneficio está casada, obliga a una declaración conjunta. El Gráfico 2 presenta el funcionamiento del sistema estadounidense para los casados que declaran en conjunto para el año tributario 2008. Si no tienen hijos el crédito es relativamente pequeño alcanzando 438 dólares anuales para los que ganan entre 5.700 y 10.200 dólares anuales. Luego se retira de manera gradual y el subsidio alcanza un valor de cero cuando los ingresos son 15.880 dólares.

Para los matrimonios con un hijo el crédito tributario equivale a un 34 por ciento de los ingresos anuales hasta que el valor del crédito alcance los 2.917 dólares (es decir cuando los ingresos anuales sumen 8.575 dólares). Se mantiene en este valor hasta que los ingresos suman 18.750 dólares para comenzar a retirarse, a partir de esta cifra, a una tasa de casi 16 por ciento extinguiéndose el subsidio completamente para los hogares con ingresos superiores a 36.995 dólares anuales. Si el matrimonio tiene dos hijos o más se le entrega un crédito que es equivalente a un 40 por ciento de sus ingresos hasta que este alcanza un valor equivalente a los 4.824 dólares anuales (es decir cuando los ingresos anuales del hogar alcanzan los 12.075 dólares). Se mantiene en este valor hasta que el hogar suma ingresos por 18.750 dólares anuales retirándose luego a una tasa de poco más de 21 por ciento extinguiéndose el subsidio cuando los ingresos suman 41.646 dólares al año.

El Consejo de Trabajo y Equidad propuso un subsidio a los ingresos del trabajo que se inscribe en la tradición recién presentada, aunque propuso un esquema que está basado en ingresos individuales, focalizado en el 40 por ciento más pobre y sugirió compartir el subsidio con los empleadores<sup>6</sup>. Este último requisito no es inherente a esta política sino que es el resultado de que el subsidio, en su esquema original, genera incentivos para salir a trabajar pero no para demandar trabajo. Ello no es un problema en una situación en la cual los salarios de mercado están por encima del salario mínimo, porque de ser necesario el aumento de oferta se puede acomodar a través de una disminución de salarios. Sin embargo, si el salario mínimo es relativamente alto no hay espacio para ese acomodo y, en el margen como resultado de esa política, se podría generar desempleo. La evidencia disponible sugiere que el salario mínimo puede ser relativamente alto para los trabajadores no calificados que serían los prin-

<sup>6</sup> Véase, Consejo de Trabajo y Equidad, Informe Final.

cipales beneficiados de esta propuesta<sup>7</sup>. Para dar una idea de ello piénsese que en Estados Unidos el salario mínimo federal es equivalente a aproximadamente un 32 por ciento de la mediana de la distribución salarial mientras que en Chile la misma proporción llega a casi 60 por ciento. En la situación actual, entonces, el subsidio para los empleadores puede ser necesario, pero si en el futuro dicho salario se vuelve menos restrictivo o los beneficiados no están tan afectados por el salario mínimo podría retirarse el subsidio para los empleadores.

### La aplicación del subsidio a los ingresos del trabajo en Chile

#### El diseño y alcance del subsidio

El gobierno decidió tomar la recomendación del Consejo de Trabajo y Equidad y envió al Congreso un proyecto ya aprobado que crea el subsidio a los ingresos del trabajo. Sin embargo, su alcance es bastante acotado y si bien era entendible un inicio gradual, la ley aprobada no contempla una expansión del programa. Se perdió así, por ahora, la oportunidad de establecer una iniciativa que podría haberse convertido en un pilar fundamental de la política social de nuestro país. En efecto, a diferencia de las experiencias internacionales, el programa beneficiará sólo a los jóvenes entre 18 y 24 años y a una fracción menor del total de familias de escasos recursos. Del Gráfico 1, además, se desprende que los niños menores de 14 años y las personas entre 25 y 44 años, probablemente los padres de esos niños, viven en una peor situación de pobreza que los elegidos para recibir los beneficios de este programa. Es cierto que son los jóvenes los que tienen tasas de desempleo más altas, pero quizás era preferible privilegiar un salario mínimo diferenciado para ellos. En cualquier circunstancia el impacto redistributivo y en pobreza será menor

<sup>7</sup> Véase OCDE, 2009, *op. cit.*

que el que se podría haber tenido de haber elegido otro grupo beneficiario.

El proyecto de ley que rige este nuevo subsidio establece las siguientes condiciones que deben satisfacer los beneficiarios:

- Tener entre 18 y 24 años (inclusive), pertenecer al 40% más pobre de nuestro país y una remuneración bruta total anual que no exceda de \$4.320.000.
- Ser asalariados o independientes. El único requisito para acceder al beneficio es haber pagado sus cotizaciones de seguridad social.
- Si tienen 21 años o más deberán tener al menos enseñanza media completa (esta condición comienza a regir a partir del segundo año de vigencia de la ley)
- En caso de haber cursado algún tipo de educación superior acreditada entre los 18 y 24 años podrán extender el plazo del beneficio en el equivalente al tiempo dedicado al estudio. Esta extensión, sin embargo, no puede ir más allá del mes en que el joven cumple sus 27 años.
- Las mujeres que hayan tenido un hijo entre los 18 y 24 años podrán extender el beneficio por un período equivalente a 18 semanas<sup>8</sup> por hijo.
- Se exceptúan del subsidio los trabajadores y empleadores de instituciones financiadas en más de un 50% por el Estado.

Un tercio del subsidio se entrega al empleador y los dos tercios restantes al trabajador. Los montos totales del subsidio se calculan como sigue:

- A los trabajadores con sueldo bruto equivalente mensual de menos de \$160.000 les corresponde un subsidio del 30% de su sueldo (un tercio del cual es recibido por el empleador).

- A los trabajadores que ganen entre \$160.000 y \$200.000 les corresponde un subsidio de 48 mil pesos (igual a 30% de \$160.000).
- A los trabajadores que ganen entre \$200.000 y \$360.000 les corresponde un subsidio que es equivalente a 48 mil pesos menos el 30% de la diferencia entre su sueldo y \$200.000. Así cuando el ingreso equivalente mensual llega a 360 mil pesos el subsidio se extingue completamente.

Como los jóvenes entre 18 y 24 años no están entre los más pobres, el programa no garantiza que los incentivos y las transferencias se dirijan a los más pobres al interior del grupo objetivo. Asimismo, la tasa a la que se entrega el beneficio es igual a la que se retira (salvo por el tramo plano entre 160 mil y 200 mil pesos). Veíamos en la experiencia estadounidense que la tasa de retiro es menor, de modo de moderar los desincentivos que se producen a obtener ingresos adicionales. Por ejemplo, el beneficio se podría haber retirado a una tasa de 24 por ciento (equivalente a 48 mil dividido por 20 mil). En ese escenario el beneficio se hubiese extinguido con un ingreso equivalente mensual de 400 mil pesos. Además, hay que pensar que el retiro una vez que se supera el 40 por ciento más pobre es abrupto. Ello significa un impuesto de 100 por ciento a la salida de la pobreza o del grupo objetivo del programa. Ese diseño es inconveniente y genera incentivos regresivos para las familias que se encuentran al borde de ese límite, que evitarán la inserción laboral de un segundo integrante debido a que eso los conduciría a la pérdida del subsidio.

La tasa de retiro implícita para los empleadores es equivalente a la de los trabajadores. Si bien parece razonable ese criterio, ésta podría haberse retirado más rápida atendido el hecho de que el financiamiento al empleador no es consustancial a este subsidio y que en Chile se hace necesario por el relativamente alto salario mínimo. Pero para niveles salariales muy superiores al salario mínimo

<sup>8</sup> Tiempo equivalente al pre y post natal.



vigente (digamos 280 mil brutos) puede no ser necesario el apoyo a los empleadores. Hay, entonces, un espacio amplio para perfeccionar este subsidio en el futuro. Con todo, el principal defecto de la ley aprobada es que es muy limitada y el esfuerzo en reducción de pobreza y desigualdad de ingresos e incentivo al empleo apenas se notará. El programa no sólo tendrá efectos bastante más acotados que lo deseable, debido a que la escala en la que se está implementando es demasiado restringida, sino que también renuncia a la oportunidad de iniciar un cambio de énfasis en la actual política social que presenta una oferta dispersa de programas sin grandes impactos y muchas veces con altos costos administrativos. De hecho, el informe financiero del proyecto contemplaba un gasto en régimen de sólo 64 mil millones de pesos (esto es unos 110 millones de dólares) que representa una proporción muy modesta de nuestro PIB y del gasto social que debe contrastarse con el otro gran programa de transferencias que es el pilar solidario de la reforma previsional que, en régimen será del orden de 20 veces superior a esta iniciativa en su estado actual.

### El impacto esperado del subsidio

A continuación se revisan algunas cifras que nos ayudarán a cuantificar el tamaño del grupo objetivo de la política tal como está definida hoy. Para ello se utiliza la información de la Encuesta Casen 2006. El estudio se centra en el grupo de jóvenes de 18 a 24 años que pertenece al 40% más vulnerable de la población. A pesar de que algunos jóvenes de 25 y 26 años pudieran tener derecho al subsidio (debido a que asistieron a la educación superior o tuvieron hijos en el período relevante), se omiten del análisis. En general el grupo recién mencionado es relativamente pequeño –sólo el 11,43% de los jóvenes más vulnerables asistió a algún establecimiento de educación superior y aunque cerca de la mitad de las mujeres de 25 años del grupo en cuestión tuvo un hijo entre 18 y 24, la extensión del beneficio por este concepto es limitada (18 semanas por niño

y sólo a madres ocupadas– fracción menor sobre todo entre aquellas que tienen niños pequeños). En general, el grueso de los beneficiarios del subsidio en cuestión son los jóvenes de entre 18 y 24 años que trabajan y pertenecen a los primeros dos quintiles de ingresos<sup>9</sup>. Es este grupo el que se caracteriza a continuación.

La encuesta Casen indica que en 2006 el número de jóvenes ascendía a 813.945. Sin embargo, más de la mitad (el 52,4%) de estos están fuera del mercado del trabajo, o sea, inactivos. Aunque es posible que los equilibrios de empleo y desempleo cambien con la aprobación del subsidio, es difícil hacer una estimación precisa de ese cambio. En particular, es posible que parte del grupo de los inactivos se sume al mercado laboral y algunos de los desempleados encuentren un trabajo. Por supuesto, en el corto plazo toda estimación debe considerar la crisis, pero aquí interesa el impacto más permanente. Como el número de empleados en 2006 era de 284.471 un aumento en un 20% en los puestos de trabajo (cifra que es optimista) como consecuencia de la política en discusión, llevaría a un aumento de la ocupación entre estos jóvenes a 341.365, es decir a una tasa de empleo de alrededor del 42%.

Ahora bien, en el 40% más pobre de nuestro país hay 4,2 millones de personas entre 15 y 59 años. De ellas (y suponiendo un aumento en el empleo juvenil del 20%), sólo el 8,1% va a tener acceso al subsidio del empleo<sup>10</sup>. En el caso de que el empleo no aumente la cifra es obviamente menor: un 6,7% del total de individuos de entre 15 y 59 años de los primeros dos quintiles de ingresos se verá beneficiado por el subsidio. Probablemente éstas sean las cotas inferiores y superiores del impacto de este programa.

<sup>9</sup> A no ser que se indique lo contrario, de ahora en adelante todas las cifras que se entreguen van a ser para los primeros dos quintiles.

<sup>10</sup> La inmensa mayoría de los jóvenes de los primeros dos quintiles tienen salarios inferiores a \$360000 (de 2009). De hecho, en la Casen 2006, el percentil 99 de la distribución relevante ganaba \$309385 (de 2009).

Se debe hacer, sin embargo, una advertencia. El subsidio está diseñado para los que cotizan. Ello involucra declarar al menos el salario mínimo, proporcional en el caso de los asalariados que trabajan jornada parcial. Hay aquí un problema práctico. Muchos jóvenes porque son independientes o asalariados trabajando de manera informal ganan menos que el salario mínimo (alrededor de un cuarto del total). Es cierto que el subsidio en cuestión actuará como incentivo a la formalización ya que los individuos que están en el margen del salario mínimo le saldrán más baratos a los empleadores. Ello también ocurrirá con los independientes que podrán recibir un subsidio del 30 por ciento del salario mínimo y cotizar una proporción del orden de 21 por ciento. Para ello es indispensable, por los problemas de liquidez que enfrentan la gran mayoría de estos trabajadores, que no haya un rezago muy grande entre la cotización y la obtención del beneficio. Pero ello no está del todo asegurado en la ley y habrá que ver cómo funciona, en la práctica, el pago de este beneficio.

Con todo, para los trabajadores jóvenes asalariados informales la situación es menos evidente. Si ellos tienen un salario inferior al mínimo la compensación para el empleador que contempla este subsidio no será suficiente para incentivar la formalización, a no ser que el trabajador prometa traspasar parte de su subsidio al empleador. Para ilustrar lo anterior imaginemos a un trabajador informal que hoy trabaja por \$120.000. Recordemos que el mínimo vigente a la fecha es de \$159.000, o sea alrededor de \$125.610 líquidos. Para acceder al subsidio el empleador debiera hacerle un contrato por \$159.000, lo que le implica un costo extraordinario de \$39.000. La única forma de que el empleador esté indiferente entre la situación antigua (informal) y la actual (formal), es que éste reciba un subsidio por esa cantidad de dinero. Sin embargo, su fracción del subsidio sólo corresponde a \$15.900. La única manera de llegar a puerto en este caso es que llegue a un acuerdo con el empleado en el que éste

último le transfiera al empleador los \$23.100 que faltan. Como el empleado obtendrá un subsidio de \$31.800, podría “devolver” el dinero faltante al empleador y quedarse con algún dinero adicional para su bolsillo. Es posible que este tipo de tratos se den en algunos casos, pero es difícil que prevalezcan, sobre todo si son ilegales.

De este modo, los beneficiados efectivos pueden ser menos que los indicados más arriba. Además, hay que considerar que si el costo efectivo para el empleador es ahora menos de 111 mil trescientos pesos, la formalización será más cara que el beneficio otorgado por el subsidio a los ingresos del trabajo, de modo que no se generaría un incentivo para la formalización. Pues bien, hay un número importante de jóvenes que se declaran asalariados que reciben montos inferiores a esa cifra.

Además, hay que considerar que el subsidio excluirá a los mayores de 21 años que no tengan educación media completa. Esto acota más todavía el alcance de la política tal y como está diseñada. De hecho, el 32,4% de los jóvenes de entre 21 y 24 años de los quintiles relevantes no tenía en 2006 educación media completa (el 33,3% de los ocupados, el 28,7% de los desocupados y el 32,7% de los inactivos). Sin embargo, una restricción como esta es muy adecuada para evitar que los jóvenes dejen de lado sus estudios secundarios para entrar a trabajar. Aun si el subsidio se extendiese a otros rangos etarios y cubriese a una mayor proporción de la población, una restricción como ésta debiera mantenerse vigente por lo menos para los individuos que cumplan 21 años durante la vigencia de la ley.

En suma, el subsidio difícilmente favorecerá a más del 6% de los chilenos en edad de trabajar que pertenecen al 40% de las familias de menores recursos. Un subsidio así de limitado tiene pocas expectativas de convertirse en el pilar fundamental de la política solidaria de nuestro país.

Un análisis similar se puede hacer si ahora el impacto de esta política se analiza desde el punto de vista de los hogares que potencialmente serían

beneficiadas por esta política. El Cuadro 2 representa la distribución de hogares con jóvenes entre 18 y 24 años que pertenecen al 40 por ciento más pobre.

**Cuadro 2**

Distribución de jóvenes de 18 a 24 años en los hogares del 40 por ciento más pobre

Número de jóvenes de 18 a 24 años en el hogar	Número de hogares	Porcentaje
0	1.130.153	65,1
1	429.714	24,8
2	145.781	8,4
3	24.637	1,4
4 o más	4.562	0,3
<b>Total</b>	<b>1.734.847</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Casen 2006.

Se observa que el 65 por ciento de los hogares de menores recursos de nuestro país no tiene a un joven entre 18 y 24 años entre sus miembros. Esto hace especialmente importante recordar el Gráfico 1 que sugería que los niveles de pobreza entre los jóvenes entre 18 y 24 años no son especialmente agudos. Esta cifra es aún más incómoda al mirar, como hace el Cuadro 3, sólo a las familias que tienen jóvenes económicamente activos. Por activos nos referimos a jóvenes que están empleados o que buscan empleo (desempleados).

**Cuadro 3**

Jóvenes económicamente activos en hogares del 40 por ciento más pobre

Número de jóvenes de 18 a 24 años en el hogar	Número de hogares	Porcentaje
0	1.409.436	81,2
1	269.479	15,5
2	49.965	2,9
3	5.017	0,3
4	950	0,1
<b>Total</b>	<b>1.734.847</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Casen 2006.

Es decir, el 81,2 por ciento de los hogares de menores recursos no tienen en sus filas a un joven que, en la situación actual, esté dispuesto a participar en el mercado laboral. Por cierto, el subsidio, como se señalaba anteriormente, puede y va a modificar el comportamiento de los potenciales beneficiarios del mismo, de modo que los hogares con jóvenes inactivos pueden ser menos que la proporción actual, pero, considerando los datos del Cuadro 2 vemos que para más del 65 por ciento de los hogares será imposible conseguir algún beneficio a raíz de la nueva política. Por consiguiente, el programa es finalmente poco redistributivo, poco aliviador de la pobreza y no contempla incentivos pro empleo en el 65 por ciento de los hogares del 40 por ciento más pobre.

Con todo es interesante analizar el impacto de acuerdo el tamaño de las familias. Aquellos hogares con jóvenes activos tienen en promedio un tamaño de 4,7 personas. Por otro lado, las familias sin jóvenes activos tienen un tamaño promedio de 3,5 personas. Las familias sin jóvenes tienen un tamaño promedio de 3,3 integrantes mientras que los hogares con jóvenes tienen un tamaño promedio de 4,6 integrantes. En ese sentido, aunque la política beneficiará a muy pocas familias de escasos recursos, por lo menos beneficiará a familias relativamente numerosas.

## Conclusiones

La política social puede ser más activa en el combate contra la pobreza y la desigualdad de ingresos. El subsidio a los ingresos del trabajo recomendado por el Consejo de Trabajo y Equidad representa una oportunidad de avanzar en esa dirección. El gobierno y el Congreso la tomaron y gestionaron una ley que sienta las bases de este programa, pero eligieron un equilibrio muy tímido. Más que pensar en los hogares de menores ingresos el programa se orientó a crear subsidios y empleo entre los jóvenes de 18 a 24 años. El impacto redistributivo es así muy acotado. La ley aprobada

no considera una extensión gradual del subsidio a otros grupos de edades. En el futuro podría ser más razonable que sea el hogar la unidad a partir del cual se piense este programa. Asimismo, este no debiera estar restringido de manera taxativa al 40 por más desposeído, ya que se producen retiros abruptos del subsidio que desincentivan la salida de la pobreza. Así el retiro del subsidio debería ser gradual tanto por ingreso del hogar como por percentil de la distribución en el que ese hogar se encuentra. Esto último podría ser un incentivo poderoso para la integración femenina al mercado laboral: el subsidio podría elevar los salarios potenciales de muchas mujeres por sobre su salario de reserva, induciéndolas a entrar al mercado del trabajo. Cuando la salida no es gradual, en cambio, se desincentiva la inserción laboral femenina en los hogares que bordean el ingreso máximo para recibir

subsidio. En suma, el subsidio a los ingresos del trabajo creado recientemente es una buena idea, pero se puede hacer mucho para mejorar su diseño y reforzar su capacidad redistributiva y de reducción de la pobreza.

Obviamente no es fácil saber el impacto financiero adicional de una extensión del subsidio al resto de los hogares del 40 por ciento más pobre, sobre todo por las dificultades de estimar cómo este subsidio podría impactar la tasa de participación de estos hogares. El retiro gradual por percentil de la distribución también encarece el subsidio. Si este se entregase en función de los ingresos del hogar antes que de individuos, podría acordarse un diseño más adecuado. La ampliación del programa y retiro gradual podría tener un costo en régimen de entre 970 y 1.350 millones de dólares, esto es del orden de 9 a 12 veces su actual tamaño.