PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

¿Por qué la política social en Chile es poco intensiva en transferencias monetarias?

Por

Patricio Javier Órdenes Alfaro

Actividad Final de Grado presentada a la Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica de Chile para optar al grado de Magíster en Políticas Públicas

Profesor Guía: Osvaldo Larrañaga

Diciembre – 2022

Santiago, Chile

ÍNDICE

Resumen ejecutivo **3**

1. Introducción **4**

2. Transferencias monetarias **7**

2.1 Ventajas y desventajas *8*

2.2 Algunos ejemplos de política *9*

3. Pobreza, desigualdad y transferencias **11**

3.1 Pobreza *11*

3.2 Desigualdad *13*

3.3 Transferencias *14*

4. Revisión de políticas existentes en Chile **20**

5. ¿Por qué la política social en Chile es poco intensiva en transferencias monetarias? **23**

5.1 Algunos elementos de análisis *23*

5.1.1 La pobreza como prioridad y la focalización de las transferencias 23

5.1.2 Menores niveles de recaudación fiscal en comparación OCDE 29

5.1.3 Transferencias asociadas a pensiones 31

5.2 Desafíos para avanzar hacia esquemas de transferencias monetarias de mayor magnitud *33*

5.2.1 Informalidad como problema para ejecutar transferencias 34

5.2.2 Difícil sustitución de programas 35

6. Reflexiones finales: ¿Qué cabe esperar a futuro? **39**

Referencias **41**

Anexos **44**

Resumen ejecutivo

El propósito de este trabajo es elucidar los factores que explican por qué la política social chilena evidencia ser poco intensiva en transferencias monetarias, a pesar de que estos instrumentos han sido reconocidos como mecanismos de política pública eficaces y eficientes para reducir la desigualdad y la pobreza, así como también para mejorar la estructura de la política social chilena.

Esta pregunta es relevante toda vez que la evidencia internacional sugiere que gran parte de los países OCDE logran significativas reducciones de la desigualdad de ingresos mediante políticas de transferencias monetarias que el Estado realiza a los hogares. Sin embargo, los datos para Chile muestran una reducción significativamente menor: mientras que los países del bloque OCDE, en promedio, logran una reducción de 0,12 puntos del coeficiente de Gini a través de transferencias monetarias, en Chile aquella reducción es de solo 0,03 puntos. Además, si bien este escenario ha impulsado a diversos académicos a estudiar y proponer políticas de transferencias monetarias siguiendo distintos modelos para ser implementados en Chile, la literatura dedicada a analizar por qué, a pesar de lo anterior, una mayor intensidad de aquellas políticas no ha podido aún ser materializada, es relativamente escasa.

El documento presenta una serie de antecedentes, basados en la evidencia comparada y la literatura relacionada, que podrían tener un rol en explicar el bajo monto de las transferencias monetarias en Chile y su escaso efecto redistributivo. Este análisis tuvo como valioso insumo una serie de entrevistas con expertos y tomadores de decisiones públicas, que ayudaron a comprender e informar, desde la práctica, los desafíos particulares de la política social chilena.

Se sugiere que hay tres factores especialmente relevantes que dan luces sobre el bajo monto de las transferencias monetarias en Chile y su escaso impacto redistributivo: el nivel de recaudación fiscal de Chile (comparativamente más bajo que lo observado en países OCDE); la focalización de las transferencias en los deciles más bajos (reflejo de la priorización ligada al combate de la pobreza en los inicios de la década del noventa); y las menores transferencias monetarias asociadas a gasto público en pensiones. Además, el documento identifica dos desafíos que deben ser abordados a fin de transitar hacia una política social basada en esquemas de transferencias monetarias de mayor magnitud y cobertura: la formalización del empleo y la posibilidad de sustitución de programas sociales en un contexto de una política social fragmentada.

1. Introducción

Chile es uno de los países en el grupo OCDE[1] que exhibe mayor desigualdad en términos de ingresos. Sin embargo, parte significativa de esta alta desigualdad es explicada, en lo inmediato, por los reducidos efectos de las políticas de transferencias monetarias. De hecho, la evidencia indica que, en gran medida, los países del bloque logran reducir sus índices de desigualdad "de mercado" precisamente a través de la acción distributiva ligada a instrumentos que contemplan transferencias monetarias a los hogares. En Chile, estos instrumentos muestran escasos efectos distributivos, siendo, de hecho, el país del grupo OCDE con el menor tamaño de transferencias monetarias como porcentaje de la renta imponible. Esta paradoja –alta desigualdad de ingresos y una política social poco intensiva en términos de transferencias monetarias– ha impulsado a diversos académicos y actores políticos a proponer distintos esquemas de políticas públicas basadas en transferencias monetarias. Sin embargo, a pesar de la vasta literatura dedicada a estimar los impactos de este tipo de políticas en términos de reducción de la desigualdad de ingresos o reducción de los niveles de pobreza, la investigación respecto a los factores políticos, económicos, sociales o institucionales que han dificultado la materialización de este tipo de políticas con mayor magnitud, cobertura y relevancia redistributiva es relativamente escasa o prácticamente inexistente. El presente documento tiene por objetivo principal aportar con antecedentes sobre esta última cuestión.

Adicionalmente, este documento ofrece un diagnóstico claro acerca de la necesidad, por parte de la política social chilena, de contar con mayores niveles de transferencias monetarias directas,

[1] La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es un organismo de cooperación internacional compuesto por 38 estados, cuya misión es diseñar mejores políticas para una vida mejor. Esta labor la realiza a través de la colaboración con gobiernos, responsables de políticas públicas y ciudadanos, proporcionando apoyo técnico y proponiendo soluciones de políticas públicas basadas en datos empíricos. A 2022, los países miembros son: Alemania; Australia; Austria; Bélgica; Canadá; Chile; Colombia; Corea del Sur; Costa Rica; Dinamarca; Eslovenia; España; Estados Unidos; Estonia; Finlandia; Francia; Grecia; Hungría; Irlanda; Islandia; Israel; Italia; Japón; Letonia; Lituania; Luxemburgo; México; Noruega; Nueva Zelanda; Países Bajos; Polonia; Portugal; Reino Unido; República Checa; República Eslovaca; Suecia; Suiza; y Turquía.

considerando la evidencia disponible tanto a nivel nacional como a nivel comparado, esto último tomando como referencia al grupo de países OCDE.

El trabajo corresponde a un estudio de caso, ya que tiene por objetivo analizar en profundidad los factores que explican la falta de un determinado tipo de políticas dentro de la política social chilena y su reducido papel distributivo cuando se observa en perspectiva comparada. Es importante señalar que este trabajo se centra en las razones que *directamente* dan cuenta del bajo monto de las transferencias monetarias en Chile. Los procesos subyacentes que pudieran jugar un rol adicional en explicar el fenómeno exceden los alcances de este trabajo. Así también, los alcances de este trabajo no incluyen el análisis redistributivo de las transferencias no monetarias *(in-kind benefits)*, centrándose únicamente en la redistribución de *ingresos* efectuadas por los diversos instrumentos de transferencias monetarias.

El capítulo 5 de este trabajo se nutrió valiosamente de una serie de entrevistas con académicos, expertos y tomadores de decisión en políticas públicas[2], con el objetivo de recoger miradas informadas desde la práctica acerca de los desafíos que enfrentan la aplicación de las políticas de transferencias monetarias en la política social chilena y el avanzar hacia un mayor efecto distributivo. Las miradas de cada uno de los entrevistados no serán individualizadas.

Este documento resulta de utilidad a tomadores de decisiones públicas, toda vez que permite entender los factores que inciden en la posibilidad de realización de un determinado tipo política. En particular, es de interés para los directivos superiores –ministros y subsecretarios– de los ministerios de Hacienda y Desarrollo Social. Así también, los resultados de este documento son de interés para académicos cuyo trabajo se centra en los efectos distributivos de la política social.

El documento se estructura de la siguiente forma: la sección 2 contiene definiciones básicas acerca de qué son las políticas de transferencias monetarias, sus objetivos, diseños, ventajas, desventajas y algunos ejemplos de políticas; la sección 3 presenta evidencia a cerca de la magnitud de las transferencias monetarias en Chile en comparación con lo observado en países OCDE,

[2] Ver anexo 1.

puntualizando en el gran efecto distributivo que tienen en aquel grupo a diferencia del escaso efecto evidenciado en Chile, además de proveer una mirada sobre la evolución de la pobreza y su relación con las transferencias; la sección 4 revisa las políticas de transferencias monetarias existentes en Chile; la sección 5 presenta, desarrolla y discute algunos factores para responder la pregunta central del documento; y, finalmente, la sección 6 concluye con algunas reflexiones finales sobre potenciales cambios a futuro en la materia.

2. Transferencias monetarias

Las políticas de transferencias monetarias son una herramienta de política social que tienen por objetivo aumentar los recursos disponibles de las personas, contribuyendo de esta forma a aliviar la pobreza de ingresos y asegurar estándares mínimos de vida. Su característica principal es que la asistencia se proporciona directamente a los beneficiarios, ya sea en forma de transferencias en efectivo, transferencias electrónicas, o cupones de canje para productos o servicios. Esto diferencia a los instrumentos de transferencias monetarias de los servicios sociales que el Estado entrega a los hogares *(in-kind benefits)*, ya sea mediante la provisión de servicios de educación, salud o vivienda. En la práctica, las transferencias monetarias se materializan a través de instrumentos como los programas de transferencias monetarias (condicionadas o universales), los subsidios al empleo, los seguros de desempleo, las transferencias asociadas al gasto en pensiones públicas, los seguros de discapacidad o enfermedad, entre otros.

En el mundo, existen diversos tipos de programas de transferencias monetarias, los cuales varían dependiendo de las características particulares de su diseño. Entre ellos, se encuentran los programas de transferencias monetarias condicionadas, en los cuales existen obligaciones o requisitos que un beneficiario debe cumplir para recibir la asistencia monetaria, por ejemplo, percibir ingresos por debajo de un determinado umbral de ingresos, cumplir con exigencias de asistencia a establecimientos educacionales o acudir a evaluaciones nutricionales. En Chile, las políticas de transferencias monetarias generalmente están asociadas a requisitos de acceso adicionales a la condición socioeconómica, tales como la edad, la condición de discapacidad, la adscripción a programas de combate a la pobreza, la asistencia escolar, entre otros (PNUD, 2017, p 320). De igual forma, existen las transferencias monetarias no condicionadas, en cuyo caso no se exige el cumplimiento de un requisito para recibir la asistencia. También se pueden encontrar programas de transferencias monetarias restringidos o sin restricción, dependiendo de las limitaciones de uso que imponga la asistencia monetaria recibida.

Históricamente, el objetivo central de las políticas de transferencias monetarias ha consistido en disminuir o aliviar los niveles de pobreza, en particular los niveles de pobreza extrema. Sin embargo, durante el siglo XX, otros objetivos adicionales se han considerado, tales como el

aliviar la pobreza relativa o disminuir la desigualdad de ingresos (Barr, 2012, p. 135). En cualquier caso, estas políticas tienen un impacto redistributivo en los ingresos de la población.

Cabe destacar que las políticas de transferencias monetarias son parte de una categoría más amplia denominada *política fiscal*, que incluye tanto las transferencias gubernamentales como el impuesto a la renta. Por otro lado, como parte de la *seguridad social*, se considera la protección de ingresos en la cesantía, pensiones de vejez y atención de salud en la enfermedad (PNUD, 2017, p. 318).

2.1 Ventajas y desventajas

Las ventajas y desventajas de las políticas de transferencias monetarias dependen del diseño que contemple la política en particular. Entre las diversas ventajas que se han asociado a diversos tipos de políticas de transferencias, se encuentra que, al considerar transferencias de dinero, permiten que cada trabajador que se encuentre por debajo de cierto umbral de ingresos pueda ver aumentado sus recursos o, en caso de una situación fortuita, reducir el impacto de una merma de ingresos (España et al, 2021). Además, si el esquema de transferencias está diseñado de forma correcta, puede incentivar el empleo y la contratación formal, para lo cual es clave que su diseño no contemple reducciones de beneficio abruptas en base a criterios discretos (en donde sobrepasar un límite de ingresos declarados reduce el beneficio abruptamente o incluso a cero), para de esta forma no incentivar la sub-declaración de ingresos o alentar el empleo informal. En este sentido, un buen diseño de políticas de transferencias monetarias debiese contemplar una reducción de beneficios gradual a medida que aumenta el ingreso.

Adicionalmente, se ha argumentado que las políticas de transferencias monetarias tienen el potencial de reducir la complejidad burocrática asociada a una fragmentación del gasto público reflejado, actualmente, en un gran número de programas públicos (a 2022 en Chile hay aproximadamente 687 programas, de los cuales 470 son sociales y 217 no sociales), reduciendo de esta forma los gastos administrativos que un gran número de programas implican en la práctica (España et al, 2021). Finalmente, también se apunta a que, en el caso de un Impuesto Negativo al Ingreso (un tipo de política de transferencia monetaria), tiene el potencial tanto de avanzar hacia una mayor flexibilización del mercado del trabajo como de enfrentar de mejor

forma los desafíos que imponen las nuevas tecnologías, tales como la automatización y robotización, a la generación de ingresos a través del empleo (Sapelli, 2019).

Uno de los desafíos más relevantes que enfrentan los diseños de política social (y potencial desventaja de los programas de transferencias monetarias) es que estas no deberían inducir a los beneficiarios a sub-reportar sus ingresos o desincentivar el empleo por temor a la pérdida de los beneficios. Esto ocurre en los casos en que las reducciones de beneficios son discretas, lo cual implica que la asignación de beneficios se basa en un nivel determinado de ingresos sobre el cual el beneficio se pierde completamente de forma abrupta y no gradual. Esto es una arista más de los factores que, a través de mecanismos de dependencia al sistema de bienestar social, constituyen la denominada "trampa de la pobreza". Un buen diseño de sistemas de transferencias monetarias debiese evitar generar estas dinámicas.

2.2 Algunos ejemplos de política

Dos ejemplos de tipos de políticas de transferencias monetarias que, de hecho, se han planteado en Chile con potencial de aplicación, son el Impuesto Negativo al Ingreso y, una política análoga, el Earned Income Tax Credit, en funcionamiento actualmente en Estados Unidos.[3] A continuación, se describen sus rasgos generales.

El Impuesto Negativo al Ingreso (NIT por sus siglas en inglés) es una política que actúa como un mecanismo de subsidio a las rentas bajas. El diseño de esta política se basa en una línea base de ingresos determinada: todos aquellos con ingresos superiores sobre la línea base de ingresos deben pagar un impuesto a la renta, mientras que todos aquellos con ingresos por debajo de la línea base de ingresos reciben transferencias monetarias, es decir, un impuesto negativo (Tondani, 2009). Esta línea base de ingresos puede ser un nivel mínimo de ingresos considerado como línea de la pobreza o pobreza extrema. El objetivo de un Impuesto Negativo al Ingreso es

[3] Evaluaciones de propuestas de esquemas de transferencias para Chile en esta línea se encuentran en: Agostini et al (2013); España et al (2021); Hernando & Ross (2017); Hernando & Rubio (2017); Sapelli (2019 & 2014).

incrementar los ingresos monetarios de los hogares más pobres, de tal forma de eliminar o reducir el «gap» de pobreza, esto es, la diferencia entre el ingreso de las familias y el ingreso considerado como línea de la pobreza (Martínez, 1993). Siguiendo la taxonomía de políticas que afectan a la desigualdad adoptada por Dani Rodrik y Oliver Blanchard (2021, p. 24), un Impuesto Negativo al Ingreso corresponde a una política que interviene en la economía en la fase de posproducción y se ocupa de la desigualdad en su nivel inferior.[4]

Por otro lado, un gran programa de transferencias monetarias en actual funcionamiento en Estados Unidos es el Earned Income Tax Credit (EITC). Esta política, introducida en 1975, fue diseñada para fomentar el trabajo de las personas de menores ingresos. En términos generales, consiste en un crédito tributario (o devolución de impuestos) sujeto a que el individuo se encuentre trabajando. Si lo que tiene que pagar la familia por concepto de impuestos al trabajo es menor que el crédito tributario otorgado, entonces se realiza, a la familia u hogar, una transferencia monetaria equivalente a aquella diferencia. De esta forma, los hogares de bajos ingresos que se encuentran trabajando reciben una transferencia monetaria (Gentilini et al, 2020).

[4] Los autores clasifican las políticas que afectan la desigualdad a través de dos consideraciones: 1) según la fase de la economía en la cual interviene la política (preproducción, producción, posproducción); y 2) según qué clase de desigualdad ataca la política (inferior, media, superior). De esta forma, la taxonomía resulta en nueve posibles tipos de políticas que afectan la desigualdad. A modo de ejemplo, mientras que los impuestos al patrimonio se ocupan de la desigualdad en su nivel superior e intervienen en la fase de posproducción de la economía, el salario mínimo se ocupa de la desigualdad en su nivel inferior e interviene en la fase de producción. La mayoría de las políticas de transferencias monetarias se ocupan de la desigualdad en su nivel inferior y medio e intervienen en la fase de preproducción y posproducción. Para más detalle, ver Rodrik & Blanchard (2021, p. 23-24).

3. Pobreza, desigualdad y transferencias

3.1 Pobreza

Uno de los más notables fenómenos en la historia económica reciente de Chile es el significativo avance en una serie de indicadores económicos y sociales que reflejan un manifiesto proceso de modernización durante los últimos treinta años. La evidencia acumulada da cuenta que desde 1990, de la mano de una virtuosa combinación de crecimiento económico y políticas públicas enfocadas en la población vulnerable, en Chile se ha ampliado significativamente el acceso a la educación, se ha incrementado el acceso y garantías en materias de previsión de salud, se ha avanzado en materia de acceso a la vivienda, se ha expandido la cobertura en materia de pensiones y se ha incrementado los ingresos de las personas, todo lo cual ha tenido un correlato en términos de una reducción significativa de la pobreza y pobreza extrema a nivel nacional (MSDF & PNUD, 2020; PNUD, 2017). De acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el cual da cuenta de la situación de la salud, la educación y las condiciones de vida de los países, Chile a 2022 se encuentra en la categoría de un país de desarrollo humano "muy alto", con un índice de 0,855 y ubicándose a la cabeza de todos los países de América Latina y el Caribe (UNDP, 2022).

En base a información de la encuesta CASEN y de acuerdo con la metodología actual de medición de la pobreza por ingresos y el actual valor de la línea de pobreza, mientras en 1990 un 68,5% de la población del país se encontraba en situación de pobreza, esta proporción ha caído significativamente a 8,6% en 2017. Mientras tanto, la pobreza extrema ha caído desde 48,8% a 2,3% durante el mismo periodo (MSDF & PNUD, 2020). La figura 1 a continuación presenta datos de la evolución de indicadores tanto de incidencia de la pobreza por ingresos como de distribución de ingresos (coeficiente de Gini[5]) para el período 1990-2020.

---

[5] El coeficiente de Gini es un indicador comúnmente utilizado para medir la desigualdad de ingresos cuyo valor se sitúa en el rango entre 0 y 1, donde 0 refleja total igualdad (todos los hogares tienen el mismo nivel de ingresos) y 1 refleja máxima desigualdad (todo el ingreso se concentra en un hogar). El coeficiente de Gini antes de impuestos y transferencias también suele ser llamado "Gini de mercado".

Figura 1: Indicadores de pobreza y distribución, (1990-2020).

Año	Pobreza de ingresos (%)	Pobreza extrema de ingresos (%)	Coeficiente de Gini Ingreso autónomo[6]	Coeficiente de Gini Ingreso monetario[7]
1990	68,5	48,8	0,527	0,522
1992	60,0	38,4	0,528	0,524
1994	47,9	28,3	0,540	0,537
1996	43,1	23,8	0,520	0,514
1998	39,2	21,3	0,520	0,514
2000	37,6	18,6	0,531	0,525
2003	36,2	17,9	0,528	0,521
2006	29,1	12,6	0,505	0,499
2009	25,3	9,9	0,512	0,499
2011	22,2	8,1	0,504	0,492
2013	14,4	4,5	0,504	0,491
2015	11,7	3,5	0,495	0,482
2017	8,6	2,3	0,502	0,488
2020	10,8	4,3	0,530	0,510

Fuente: MDSF & PNUD (2020) en base a CASEN 1990-2017 y CASEN 2020 en Pandemia.

Indicadores de pobreza corresponden a estimación en base a la metodología actual utilizada oficialmente desde el año 2013. Dado el cambio de modalidad inducido por el contexto sanitario en la encuesta CASEN 2020 en pandemia, la comparabilidad de las estadísticas de este año con los años anteriores debe realizarse con cautela.

[6] El ingreso autónomo corresponde a la suma de todos los pagos que reciben los miembros del hogar, provenientes tanto del trabajo como de la propiedad de los activos, excluyendo el servicio doméstico puertas adentro. Incluye sueldos y salarios, monetarios y en especies, ganancias provenientes del trabajo independiente, la auto provisión de bienes producidos por el hogar, rentas, intereses, dividendos y retiro de utilidades, jubilaciones, pensiones o montepíos, y transferencias corrientes (MDSF & PNUD, 2020).

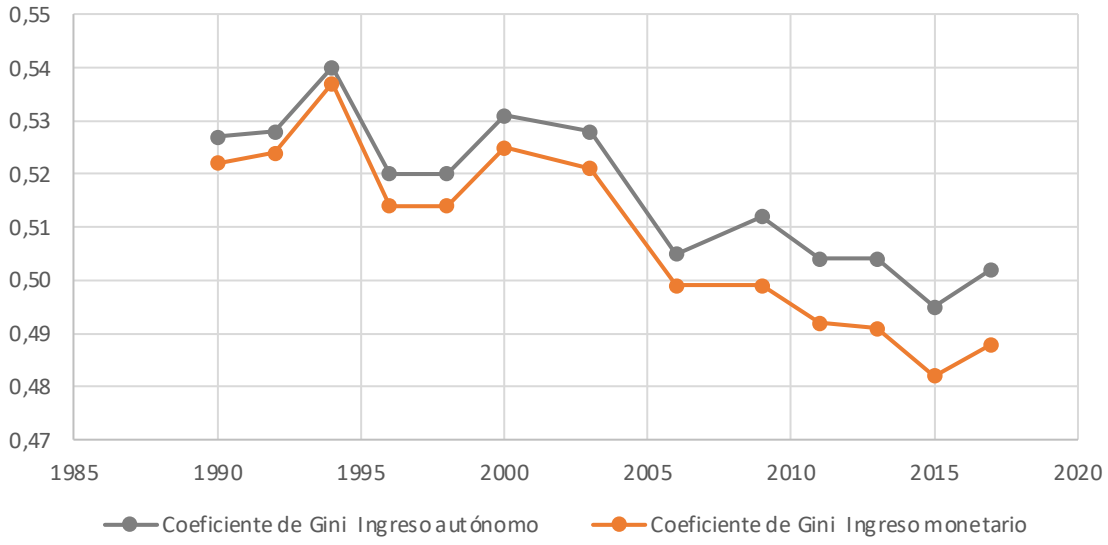
[7] El ingreso monetario corresponde a la suma de los ingresos autónomos y los subsidios monetarios percibidos por todos los miembros del hogar, excluido el servicio doméstico puertas adentro (MDSF & PNUD, 2020).

Además de constatar este significativo avance en términos de reducción de la pobreza, resulta interesante indagar en las dinámicas que influyeron en esta caída. En esta línea, los cambios en la tasa de pobreza pueden provenir tanto del crecimiento económico como de una redistribución del ingreso, reflejo simultáneo de las dinámicas del mercado laboral y el efecto distributivo de la política fiscal respectivamente. Utilizando información de la Encuesta CASEN para el período 1990-2017, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia en conjunto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD & PNUD, 2020) ha estimado que del cambio en la tasa de pobreza entre 1990 y 2017, un 91,9% corresponde al peso relativo del componente crecimiento y un 8,1% corresponde al componente distributivo. Así mismo, cabe destacar que durante todos los subperiodos entre 1990 y 2017, con excepción de 2003-2006, el efecto crecimiento fue dominante sobre el efecto distribución. Por último, destaca que el aporte más importante del efecto crecimiento en la reducción de la pobreza fue en la década de los noventa, periodo en el cual su peso relativo fue sustantivamente mayor que desde el 2000 en adelante (PNUD & PNUD, 2020). Esta evidencia está en línea con la evolución respecto al fuerte crecimiento de los ingresos durante el período y la leve mejoría de los indicadores de distribución.

3.2 Desigualdad

Sin embargo, en comparación con la destacable caída de los indicadores de pobreza, la evolución de los niveles de desigualdad, aunque han disminuido a lo largo del tiempo, su caída ha sido más bien leve, resultando en niveles presentes de desigualdad aún altos en comparación con economías más desarrolladas. La evolución del coeficiente de Gini para el periodo 1990 a 2017 da cuenta de una caída desde 0,522 a 0,488, correspondiente a una disminución absoluta de 0,034 puntos en 27 años (para coeficiente de Gini entre 0 y 1). En términos comparados, el actual nivel de desigualdad de Chile, medido por el coeficiente de Gini, se ubica en línea con el promedio de América Latina y El Caribe, pero aún muy por sobre el promedio de países OECD (ECLAC, 2022; OECD, 2021). En la figura 2 a continuación se observa la evolución del coeficiente de Gini para el periodo 1990-2017 medido tanto por ingresos autónomos como por ingresos monetarios.

Figura 2: Coeficiente de Gini ingreso autónomo e ingreso monetario, 1990-2017.



Fuente: MDSF & PNUD (2020) en base a CASEN 1990-2017.

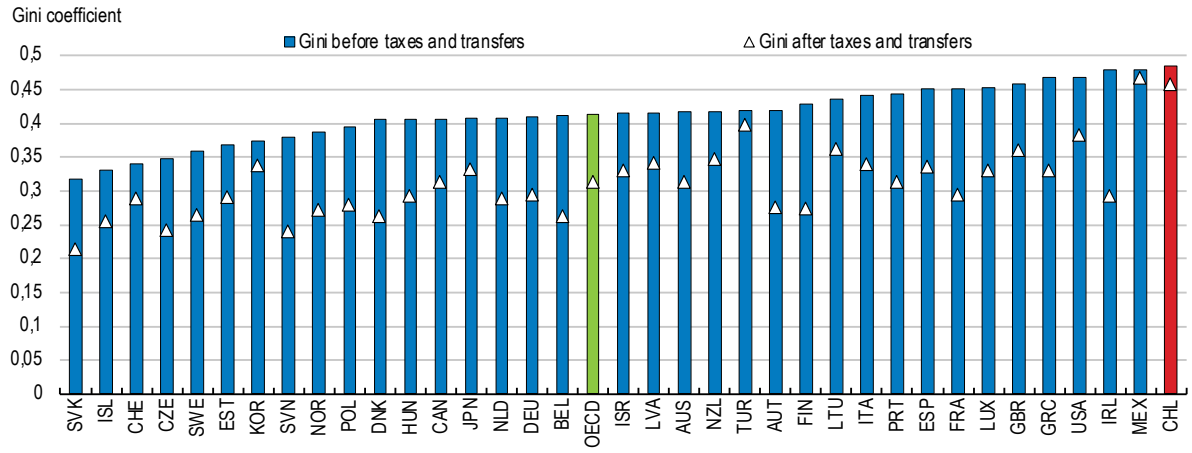
Para efectos de este trabajo, resulta interesante observar las estimaciones del coeficiente de Gini para ambos tipos de ingresos, ya que, dado que el ingreso monetario agrega al ingreso autónomo de los hogares las transferencias monetarias realizadas por el Estado, la diferencia entre ambos da cuenta del efecto distributivo –en términos de reducción del índice de Gini– que tienen los instrumentos de transferencias monetarias, tales como pensiones no contributivas, subsidios y bonos a los hogares de menores ingresos (MDSF & PNUD, 2020). Como se observa en la figura 2, existe una leve mejoría a lo largo del período, que, si bien ha comenzado a ser más sustantiva a partir del año 2009, aún muestra efectos distributivos acotados. Como se verá a continuación, este es un elemento más que explica que Chile aún no pueda reducir sus niveles históricamente altos de desigualdad en comparación con lo que se observa en países OECD.

3.3 Transferencias

La evidencia internacional disponible apunta a que una de las razones por las cuales los indicadores de desigualdad de Chile difieren tanto de los observados en países OCDE, se debe a que mientras el efecto distributivo de la política fiscal (impuestos y transferencias) en los países de la OCDE es fuerte y tiene un impacto significativo sobre el coeficiente de Gini, en Chile esta reducción es sustancialmente menor. Esta evidencia está en línea con la baja magnitud de las

transferencias monetarias en Chile y su débil impacto en los indicadores de desigualdad en términos comparados, lo cual es reflejo de una política social poco intensiva, en términos de destinación de recursos, en el uso de este tipo de instumentos. De hecho, en su tradicional *OECD Economic Surveys: Chile*, correspondiente al año 2018, este organismo señala precisamente como parte de sus evaluaciones y recomendaciones, que, para el caso de Chile, "el sistema de impuestos y transferencias podría ser más eficaz en materia de redistribución", apuntando precisamente al débil impacto distributivo de las transferencias e impuestos. En la figura 3 a continuación se muestran los cambios en el coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias para el conjunto de países OCDE.

Figura 3: Coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias, OECD.



Fuente: OECD Economic Surveys: Chile 2021.

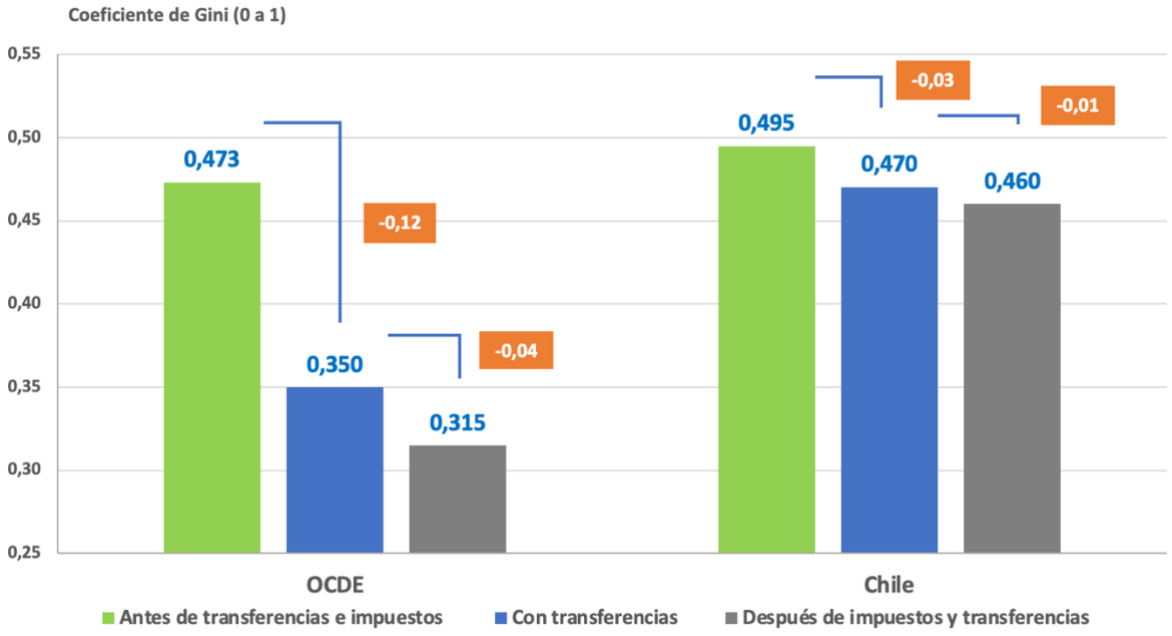
Como se puede observar en la figura anterior, Chile se encuentra entre los países con una de las distribuciones del ingreso más desigual del bloque OCDE (medido por el coeficiente de Gini), tanto antes como después de impuestos y transferencias. Además, también se advierte que Chile es de los países que menos reduce el índice de Gini a través de los impuestos y transferencias. La diferencia entre un índice de Gini antes y uno después de impuestos y transferencias es relevante toda vez que permite capturar la corrección que realiza la política fiscal, a través del cobro de impuestos y la realización de transferencias monetarias a los hogares, a la desigualdad de ingresos resultante de las rentas de mercado. La acotada reducción del índice Gini en el caso de Chile es solo comparable a las también acotadas reducciones que se observan en México o

Turquía, encontrándose en cualquier caso muy alejado de la sustantiva reducción que en promedio se observa para el resto de países del grupo OCDE.

Más interesante aún es observar el efecto desagregado de la reducción del coeficiente de Gini por concepto tanto de transferencias como de impuestos. Para estos efectos, se debe tener claro que la reducción del índice Gini puede ser producto tanto del efecto impuestos como del efecto transferencias y que, además, aquellos efectos se pueden observar de forma desagregada.

La evidencia muestra que, en promedio, la reducción del coeficiente de Gini en países OCDE está explicada, en gran parte, por el efecto distributivo de las transferencias más que por el efecto distributivo de los impuestos. Como se muestra en la figura 4 a continuación, el gran elemento con que el promedio de países OCDE logra disminuir sus niveles de desigualad de ingresos es a través de las transferencias monetarias. Sin embargo, en el caso de Chile, el efecto distributivo de las transferencias es particularmente débil: mientras que el promedio de países OCDE disminuye en 0,13 puntos su índice Gini previo transferencias, Chile solo lo hace en 0,03 puntos.

Figura 4: Coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias, Promedio OCDE y Chile[8]

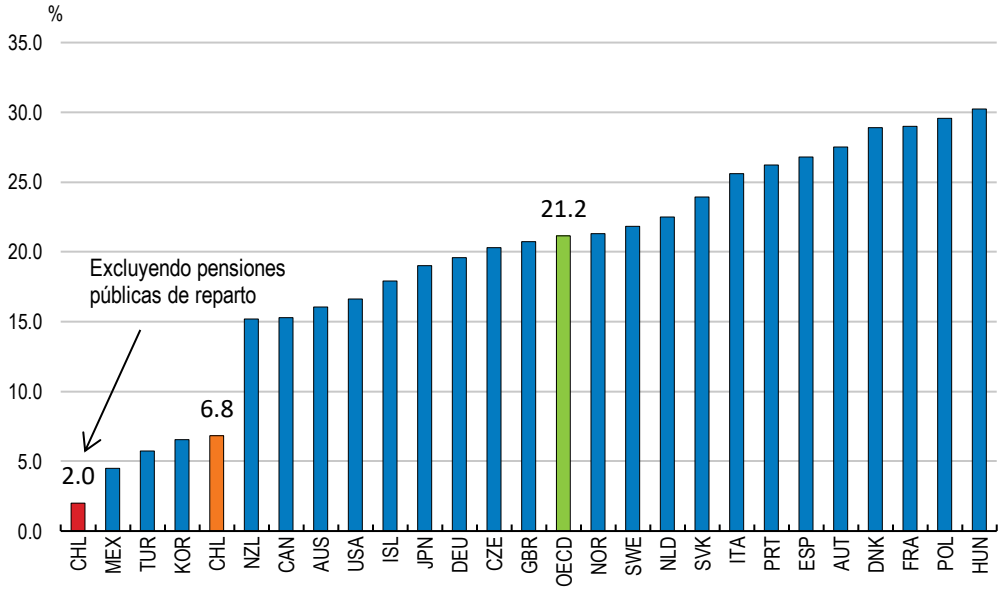


Fuente: Elaboración propia en base a OECD Income Distribution Database. Créditos a Rodrigo Valdés por haber presentado esta comparación en curso "Tópicos en Macroeconomía y Finanzas Públicas", tercer trimestre 2021, Escuela de Gobierno UC.

La evidencia anterior cobra sentido al momento de realizar un zoom adicional a los datos y observar la magnitud de las transferencias monetarias en Chile en comparación con el resto de los países OCDE. Una de las razones del bajo impacto distributivo que tiene la política fiscal en Chile en comparación con lo que se observa en promedio en países OECD, es la baja magnitud de las políticas de transferencias monetarias, tal como se evidencia en la figura 5 a continuación.

[8] "OCDE" corresponde al promedio simple del índice de Gini considerando todos los países OCDE, excepto Colombia, Corea y México que se excluyen por falta de datos. Datos corresponden a 2017, exceptuando Australia, Bélgica, Japón y Nueva Zelanda, para los cuales se utiliza 2018..

Figura 5: Tamaño medio de transferencias monetarias, % de la renta imponible[9]



Fuente: OECD, 2018.

Como porcentaje de la renta imponible, mientras que el tamaño medio de las transferencias monetarias en el promedio de países OECD alcanza un 21,2%, en Chile, incluso considerando las pensiones públicas de reparto (pensiones militares y el antiguo sistema de pensiones) alcanzan solo un 6,8%. Excluyendo las pensiones públicas de reparto se reducen aún más, llegando a representar solo un 2%.

Esto evidencia que en Chile las políticas de transferencias monetarias aún representan transferencia de recursos, en promedio, de baja magnitud, y que, además, su efecto distributivo

[9] Los subsidios monetarios incluyen apoyos en efectivo para la población en edad de trabajar, como pueden ser transferencias de seguros relacionados con el trabajo (seguro de desempleo, enfermedad, licencia de maternidad, prestaciones por accidentes de trabajo); transferencias universales (discapacidad, familia, transferencias relacionadas con la educación que cubren a toda la población o a parte de la población sobre la base de criterios distintos de los ingresos o el empleo anterior); y transferencias de asistencia (asistencia social, de desempleo, familiar y educativa, a menudo sujeta a pruebas de ingresos o activos). Las transferencias en especie, como los servicios de salud o educativos, no están incluidas. Los beneficios de vivienda no están incluidos. Datos corresponden al año 2015 (OECD, 2018).

es leve en comparación con lo observado en países OCDE. Este diagnóstico está en línea con lo advertido por PNUD (2017) al sostener que "con todo, la acción estatal resulta muy insuficiente para revertir la elevada desigualdad de ingresos que caracteriza al país: en la actualidad, el total del gasto en transferencias monetarias representa solo el 1% del PIB."

La principal motivación de este trabajo es arrojar luz sobre las razones por las cuales las transferencias monetarias en la política social chilena son de baja magnitud y tienen bajo impacto redistributivo, reflejado particularmente en el reducido cambio del índice de Gini post transferencias.

4. Revisión de políticas existentes en Chile

La tabla a continuación muestra un registro del monto total de recursos gastados por concepto de cada una de las políticas de transferencias monetarias y subsidios realizados por el Estado de Chile, en base a información tanto de registros administrativos (Ministerio de Desarrollo Social y Familia) y de la encuesta Casen en Pandemia 2020. Se debe considerar que los registros administrativos pueden entregar información más exacta acerca de los montos reportados que los datos de la encuesta CASEN, ya que esta última está afecta a los sesgos inducidos por el auto-reporte de los encuestados, propio de la información recopilada por encuestas.

Figura 6: Monto de subsidios estatales, 2020 (en pesos corrientes)

Tipo de beneficio	2020			
	Registro Administrativo	CASEN	(CASEN/Registro) Diferencia	% Cobertura
Información noviembre 2020				
Asignaciones familiares	7.413.436.000	13.672.471.319	6.259.035.319	184%
Subsidio Único Familiar (SUF)	27.918.485.118	16.589.704.725	-11.328.780.393	59%
Pensión Básica Solidaria	86.649.182.484	133.311.480.753	46.662.298.269	154%
PBS Vejez	61.021.697.412	113.719.871.833	52.698.174.421	186%
PBS Invalidez	25.627.485.072	19.591.608.920	-6.035.876.152	76%
Aporte Previsional Solidario	122.589.584.639	9.028.453.065	-113.561.131.574	7%
APS Vejez	113.184.099.548	8.623.697.972	-104.560.401.576	8%
APS Invalidez	9.405.485.091	404.755.093	-9.000.729.998	4%
Bono de Protección Social	1.343.129.729	599.978.052	-743.151.677	45%
Bono base familiar	1.744.764.900	4.354.831.349	2.610.066.449	250%
Bono por control del niño sano	220.878.000	271.728.000	50.850.000	123%
Bono por asistencia escolar	408.930.000	351.384.000	-57.546.000	86%
Subsidio de Agua Potable (SAP)	6.415.546.282	4.874.016.190	-1.541.530.092	76%
Pensiones especiales de reparación	...	9.277.797.976	...	...
Subsidio por discapacidad mental	1.389.123.057	1.144.065.552	-245.057.505	82%
Ingreso mínimo garantizado	8.555.846.381	5.414.359.432		
Información año 2020 mensualizada				
Aporte Familiar Permanente (ex Bono Marzo)	12.680.966.653	7.498.730.796	-5.182.235.857	59%
Bono al trabajo de la mujer	5.283.665.401	2.002.763.579	-3.280.901.822	38%
Bono ayuda familiar	686.900.000	1.946.660.013	1.259.760.013	283%
Bono Bodas de Oro	456.778.394	1.291.257.720	834.479.326	283%
Bono de Invierno	6.704.290.441	4.878.898.233	-1.825.392.208	73%
Bono emergencia COVID-19	9.423.450.000	9.531.857.355	108.407.355	101%
Bono por logro escolar	921.238.961	504.305.838	-416.933.123	55%
Ingreso Familiar de Emergencia	217.740.948.634	118.220.042.092	-99.520.906.542	54%
Subsidio de Empleo Joven	3.970.388.041	838.661.793	-3.131.726.248	21%

Fuente: CEPAL (2021) sobre la base de encuesta CASEN en Pandemia 2020 y Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

Del cuadro anterior se puede observar que, en órdenes de magnitud de transferencia de recursos, a 2020 los dos programas de transferencias monetarias más grandes que realiza el Estado de Chile corresponden a la "Pensión Básica Solidaria" (PBS) y al "Aporte Previsional Solidario" (APS), ambas políticas correspondientes a prestaciones del pilar solidario del sistema previsional, destinadas a financiar pensiones de aquellos que nunca cotizaron (PBS) y de aquellos que reciben una pensión baja (APS) (Benavides, 2018).

Cabe mencionar que recientemente, en febrero de 2022, se ha introducido la Pensión Garantizada Universal (PGU), en reemplazo de la "Pensión Básica Solidaria de Vejez".[10] Esta nueva política de transferencia previsional asociada a la Pensión Garantizada Universal es probable que avance hacia un efecto distributivo mayor de los instrumentos de transferencias monetarias, pues se trata de una transferencia monetaria de magnitud considerable. Sin embargo, aún no es posible observar sus efectos distributivos en estadísticas comparables.

Más allá de las transferencias previsionales, otras políticas relevantes de transferencias son el Subsidio Único Familiar (SUF), dirigido a familias dentro del 60% más vulnerable de la población, el Ingreso Ético Familiar (IEF), destinado a la población en extrema pobreza, y el Aporte Familiar Permanente, beneficio condicionado pagado una vez al año.

Además, se deben subrayar las políticas de apoyo impulsadas para hacer frente a las consecuencias económicas de la pandemia, siendo los dos más importantes los subsidios de emergencia "Bono de emergencia COVID-19", entregado entre abril y mayo de 2020, y el programa "Ingreso Ético Familiar de Emergencia", entregado desde mediados de 2020 en adelante y que ha significado una de las transferencias de recursos más significativas. Se estima que cerca de un 41% de la población total a nivel país reside en hogares que recibieron alguna de las dos transferencias mencionadas anteriormente. De no haber dispuesto de estos dos

[10] Ley N° 21.419. Crea la Pensión Garantizada Universal y Modifica los Cuerpos Legales que Indica. (26 de enero de 2022). En Biblioteca del Congreso Nacional. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1171923

programas de transferencias monetarias de emergencia, se ha estimado que la pobreza en 2020 habría llegado a un 13,7% (en comparación con el 10,8% que marcó en 2020) y el coeficiente de Gini habría sido de 0,475 (en comparación con el 0,462 que marcó para aquel año) (CEPAL, 2021). Es decir, ambos programas de transferencias impulsados para enfrentar las consecuencias económicas de la pandemia tuvieron algún efecto en términos de reducción de los niveles de pobreza y desigualdad en el corto plazo, consiguiendo un efecto distributivo mayor, pero transitorio, de la política fiscal.[11]

A pesar de estos elementos de reciente aparición (políticas de transferencias impulsadas en pandemia y la introducción de la Pensión Garantizada Universal), este trabajo se ocupa de la evolución de la política social desde una perspectiva y rango de tiempo más amplio, principalmente debido a que durante 2020 y 2021, muchas de las políticas de transferencias ejecutadas son de carácter transitorio. Por otro lado, datos comparables sobre los efectos distributivos de las transferencias en países OCDE comienzan generalmente alrededor de 1990, y las últimas actualizaciones (para la totalidad de los países) se remiten al 2017-2019.

Respecto al mecanismo de asignación de los beneficios sociales, desde 2016 en adelante en Chile se utiliza el Registro Social de Hogares, sistema de información basado en datos administrativos que posee el Estado y datos aportados por el hogar. Con anterioridad, se utilizó como instrumento de asignación de beneficios sociales la Ficha de Protección Social y antes la Ficha CAS.

[11] La crisis económica de 2008-09 tuvo un efecto distributivo similar en su fase inicial para distintos países, principalmente debido a las medidas fiscales activadas para enfrentar las consecuencias económicas en los mercados laborales (Causa y Hermansen, 2017).

5. ¿Por qué la política social en Chile es poco intensiva en transferencias monetarias?

5.1 Algunos elementos de análisis

A fin de arrojar luz sobre las razones que explican la baja magnitud de las políticas de transferencias monetarias en Chile y, en particular, por qué, cuando se observa el efecto distributivo de estas en términos de reducción del índice de Gini, Chile no logran un efecto importante en comparación con lo que se evidencia en países OCDE, a continuación, se presentan seis factores que debiesen tenerse en consideración al momento de analizar el fenómeno en cuestión. Estos elementos de análisis no solo ayudan a entender por qué la política social chilena evidencia políticas de transferencias monetarias más reducidas que lo observado en países OCDE, sino que además identifica desafíos que podrían estar dificultando avanzar hacia esquemas de transferencias monetarias de mayor alcance y magnitud. Desde luego, los factores aquí presentados no pretenden ofrecer una respuesta definitiva al fenómeno, sino ayudar a obtener una mejor comprensión de este.

Los elementos de análisis para explicar el menor tamaño y efecto distributivo de las políticas de transferencias monetarias que se observa en Chile aquí abordados son tres: el menor nivel de recaudación tributaria de Chile en comparación con el grupo de países OCDE; la pobreza como prioridad y la consecuente focalización de las transferencias en la política social chilena; y las menores transferencias monetarias asociadas a gasto público en pensiones. Por otro lado, los desafíos que deben ser abordados a fin de transitar hacia una política social basada en esquemas de transferencias monetarias de mayor magnitud y cobertura son dos: avanzar hacia una mayor formalización del empleo; y la posibilidad de sustitución de programas sociales en un contexto de una política social fragmentada.

5.1.1 La pobreza como prioridad y la focalización de las transferencias

La focalización de los instrumentos de transferencias monetarias en los deciles de menores recursos, reflejo de las prioridades de la política social a inicios de los años noventa, fue un elemento clave para reducir los elevados niveles de pobreza durante aquel periodo. Sin embargo,

aquella focalización significó un límite a transferencias monetarias de mayor cobertura, especialmente cuando los niveles de pobreza fueron cada vez siendo menores. El enfoque de transferencias monetarias focalizadas únicamente a sectores por debajo de la línea de la pobreza difiere de esquemas de transferencias con mayor cobertura, magnitud y relevancia distributiva y, por lo tanto, es un factor que contribuye a explicar el menor tamaño de estos instrumentos en la política social chilena cuando es comparado con lo observado en países OCDE.

Al analizar la evolución de la política social chilena durante las últimas tres décadas, se puede advertir que, al menos entre 1990 y mediados de los años 2000, esta estuvo marcada por la patente necesidad de reducir los entonces elevados niveles de pobreza. Ello se tradujo en la necesidad de orientar las políticas sociales hacia los primeros deciles, focalizando los esfuerzos, incluidos los instrumentos de transferencias monetarias, hacia aquellos sectores más desfavorecidos. Así, las urgencias económicas propias de la época habrían impulsado a la política social a focalizar las políticas de transferencias monetarias hacia los sectores más necesitados de la población, lo cual diverge de esquemas en donde estas son orientadas a sectores más amplios de la población y adquieren mayor magnitud y relevancia distributiva. No es sino hasta la segunda mitad de los años 2000 cuando se advierte un giro hacia esquemas de política social con mayor cobertura. Tal como detalla PNUD (2017, p. 320): "Fue en la mitad de los años 2000 que se pusieron en marcha las pensiones solidarias, se amplió significativamente la cobertura de las transferencias y se introdujo la lógica de derechos que garantiza el acceso a los beneficios a todo quienes cumplan con los requisitos de elegibilidad". Desde la fecha a la actualidad, la política social chilena ha avanzado hacia una mayor cobertura de las políticas de transferencias, ya no solo dirigidas exclusivamente a la población por debajo de la línea de la pobreza, lo cual podría, en el corto y mediano plazo, incidir en un efecto redistributivo mayor de este tipo de políticas.

En los años noventa la prioridad o el problema central de la política social chilena fue reducir los aún, en aquel entonces, elevados niveles pobreza. Ello se refleja, por ejemplo, en el gobierno del Presidente Patricio Aylwin con la denominada política de "crecimiento con equidad". Como detalla Arellano (2011), quien fue Director de Presupuestos entre 1990 y 1996 y luego ministro de Educación hasta el año 2000, la política social de esta época contempló "la mejora de condiciones para los trabajadores, resultantes de reformas en el mercado del trabajo y de los beneficios que se canalizaron *hacia los más pobres* en base al gasto social del gobierno". Así, desde

1990 hacia adelante el sello de la política económica y social estuvo marcada por una orientación hacia políticas públicas que promovieran el crecimiento económico combinadas con políticas que asistieran a los hogares de *menores recursos*. Dentro de esta combinación, entre 1990 y 2009 destaca fuertemente tanto la preocupación por mantener la disciplina fiscal como la focalización del gasto social hacia los primeros deciles. Ello tuvo como resultado una reducción de la pobreza sin precedentes, desde 48,8% de la población en situación de pobreza extrema de ingresos en 1990 a 9,9% en 2009.[12] En palabras de Arellano (2011, p. 26):

> "Un objetivo claro de la política social fue su progresividad: la asignación de recursos de manera *prioritaria* hacia los más pobres. Casi sin excepción, cualquier aumento de los recursos y/o nuevo programa tuvo como prioridad favorecer en primer lugar y principalmente a los hogares más necesitados."

De esta forma, resulta claro que la prioridad central de la política social chilena a comienzos de los años noventa fue reducir la pobreza, y ello tuvo como resultado políticas orientadas a fomentar el crecimiento económico de la mano de políticas focalizadas hacia los *primeros deciles*. Esto puede verse reflejado en la focalización de las políticas de subsidios monetarios hacia los primeros quintiles de la población. Datos reportados por Arellano (2011) muestran que, del total de subsidios monetarios realizados en 1987, el 33,6% estaba destinado al primer quintil de ingresos, proporción que alcanzó un 49,4% en 2006. A la par, el segundo quintil pasó de recibir un 22,3% de los recursos en 1987 a un 25,1% en 2006. Como contraparte, para los quintiles III, IV y V se redujo la proporción de recursos destinados, evidenciando la reorientación de los recursos, en este caso a través de las transferencias monetarias, hacia los estratos con menores recursos.

[12] MDSF & PNUD (2020) en base a CASEN 1990-2017. Indicadores de pobreza estimados en base a la metodología utilizada oficialmente desde el año 2013.

Figura 7: Distribución de subsidios monetarios según quintil de ingreso autónomo per cápita, 1987-2009[13]

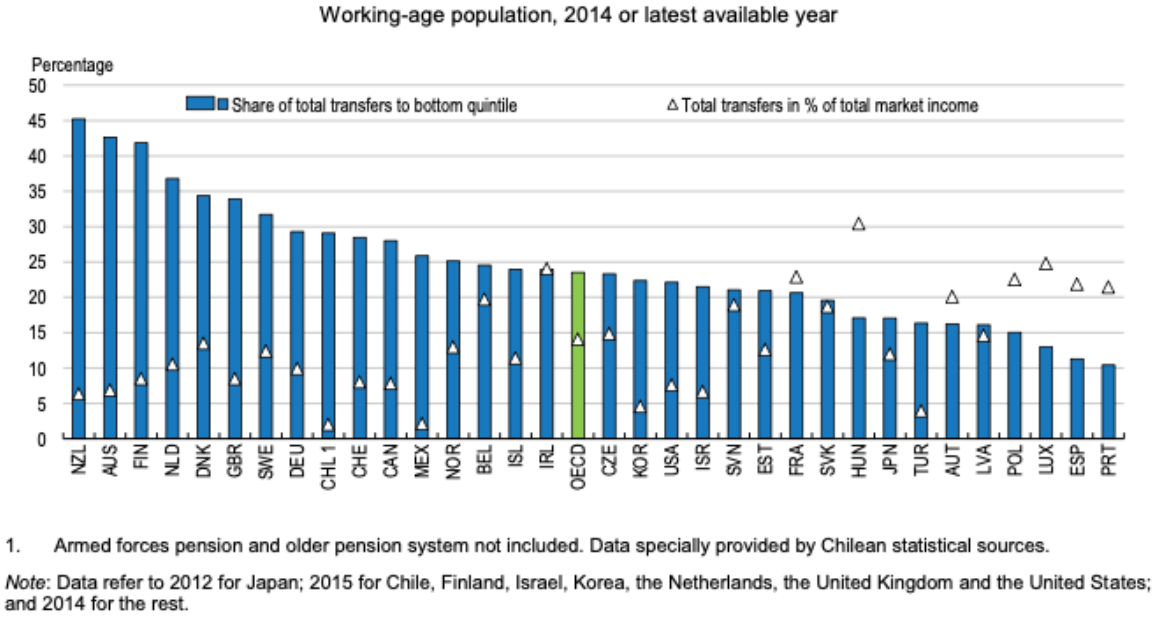
Distribución de subsidios monetarios según quintil de ingreso autónomo per cápita, 1987-2009										
Quintil de ingreso	1987	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009
I	33,6	33,7	36,6	38,8	36,2	46,2	45,7	46,7	49,4	44,2
II	22,3	23,8	26,3	26,1	27,7	26,5	27,4	25,7	25,1	24,7
III	17,9	18,5	17,7	17,3	20,5	15,9	15,9	15,7	14,3	16,6
IV	14,9	13,8	12	12,1	11,5	8,5	8,4	8,8	8	10,3
V	11,3	10,2	7,4	5,7	4,1	2,9	2,6	3,1	3,2	4,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Arellano (2011) en base a MIDEPLAN y CASEN años respectivos.

Para obtener una visión comparativa del grado de focalización de las transferencias hacia el extremo inferior de la distribución, resulta útil observar la proporción de las transferencias totales que van dirigidas a los hogares del quintil inferior de la distribución con datos de cada uno de los países OCDE. Una mayor proporción del total de transferencias hacia el quintil inferior de la distribución da cuenta de un mayor grado de focalización de las transferencias. Como se puede observar en la figura 8 a continuación, Chile muestra, aún hoy, un alto porcentaje del total de transferencias dirigidas al quintil inferior, reflejo de distintas prioridades de la política social cuando es comparada con economías más desarrolladas.

[13] Los subsidios monetarios recogidos por Arellano (2011) en esta estadística son las pensiones asistenciales, las asignaciones familiares, el subsidio único familiar y el subsidio al agua potable.

Figura 8: Focalización de las transferencias monetarias hacia hogares de bajos recursos, países OCDE



1. Armed forces pension and older pension system not included. Data specially provided by Chilean statistical sources.

Note: Data refer to 2012 for Japan; 2015 for Chile, Finland, Israel, Korea, the Netherlands, the United Kingdom and the United States; and 2014 for the rest.

Fuente: Causa y Hermansen (2017)

De la figura 8 arriba se desprenden dos elementos. En primer lugar, se evidencia la baja magnitud de las transferencias como porcentaje de los ingresos totales del mercado. En segundo lugar, se evidencia que una parte significativa de las transferencias monetarias son dirigidas al quintil inferior, esto es, al 20% más pobre de la población. En particular, mientras que en el promedio de países OCDE el total de las transferencias monetarias destinadas al quintil inferior de la población llega a un 24% aproximadamente, en Chile aquella proporción llega a un 29%.

Se podría conjeturar que, así como la focalización de la política social se vuelve una herramienta clave para combatir la pobreza en países de bajos ingresos como lo era Chile en 1990, la preferencia por una política social más intensiva en transferencias monetarias con una cobertura más amplia comienza a posicionarse como una preferencia emergente cuando el país ha prosperado y se encuentra en un nivel de ingresos relativamente mayor, como es el caso del Chile actual. Esto se ha estudiado extensamente en la literatura y se conoce como el traspaso desde las políticas de primera generación (enfocadas en combatir la urgencia de la pobreza) a políticas de segunda generación (con mayor cobertura y magnitud).

De hecho, un elemento interesante a este respecto surge del análisis de los discursos y programas presidenciales, insumo que podría dar atisbos de la evolución de los énfasis distributivos de cada época. En un registro y seguimiento de ello a través de herramientas de análisis de texto, Soto (2015) evidencia la frecuencia de menciones de los conceptos *Igualdad, Desigualdad, Pobreza y Equidad* en cada uno de los discursos presidenciales, realizados anualmente cada 21 de mayo, y en los programas de gobiernos de las dos principales coaliciones desde 1989 a 2015. Los resultados corroboran una dominancia de menciones al concepto *Pobreza* por sobre *Desigualdad* durante prácticamente toda la década de 1990. La frecuencia de menciones a *Desigualdad* comienza a tomar fuerza entre 1999 y 2005, para, luego de una caída relativa, llegar a ser la mención dominante por sobre los otros tres conceptos en 2014 (Soto, 2015). En la misma línea, PNUD (2017, p. 325) detalla lo siguiente: "El moderado efecto redistributivo de la política fiscal en Chile es congruente con una política pública que no ha tenido por objetivo explícito la redistribución de ingresos sino hasta hace muy poco"

Un factor adicional a considerar es que toda vez que se utiliza el índice de Gini para evaluar el impacto redistributivo de la política fiscal en un país se debe tener en cuenta que este índice es más sensible a cambios en el centro de la distribución que a cambios en los extremos. Esto es relevante para nuestro caso de estudio ya que, como se ha evidenciado, la política social chilena tempranamente tuvo por objetivo hacer cambios en los extremos de la distribución, en particular en el extremo inferior, que es donde se encontraba uno de los principales problemas económicos a ser superado: la pobreza de ingresos. En países con un grado mayor de desarrollo en donde la superación de la pobreza deja de ser el problema central de la política social, y esta se ve orientada a realizar políticas dirigidas no solo a los primeros deciles, el impacto distributivo de la política fiscal, reflejado en la comparación del índice de Gini antes y después de impuestos y transferencias, se vuelve mucho más sustantivo numéricamente.

En síntesis, el elemento clave que aquí se resalta para analizar el reducido efecto redistributivo que tienen las políticas de transferencias monetarias en Chile comparado con lo observado en países OCDE es la necesidad, inducida por las condiciones económicas de la época, de dirigir las políticas de transferencias monetarias hacia los primeros deciles de ingresos, lo cual habría limitado su tamaño y alcance a la consecución de la superación de la pobreza.

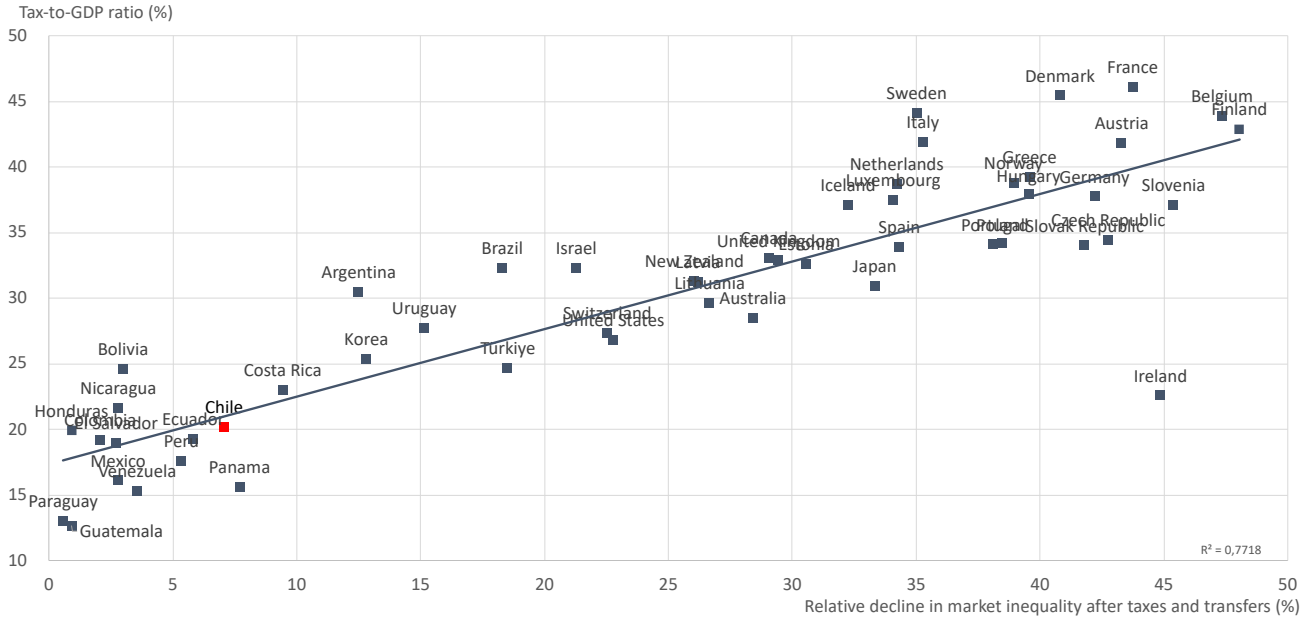
5.1.2 Menores niveles de recaudación fiscal en comparación OCDE

Una constatación empírica relevante es que el efecto redistributivo de los impuestos y transferencias está fuertemente asociado con el nivel de recaudación fiscal de los países. En promedio, la evidencia para países OCDE indica que existe una correlación positiva entre ingresos tributarios totales y los niveles de redistribución que los países logran mediante la acción de los impuestos y las transferencias. En este sentido, Chile, con un nivel de recaudación por debajo de lo observado en economías OCDE, está en línea con esta correlación al mostrar un efecto redistributivo débil (Causa y Hermansen, 2017; Irarrázaval, 2022). De esta forma, la menor recaudación de Chile (y la consecuente menor capacidad de gasto), en comparación con lo observado en países OCDE, es un elemento que tiene relación con la baja magnitud de las políticas de transferencias monetarias en Chile y su bajo impacto redistributivo.

Tal como se muestra en la figura 9 a continuación, Chile muestra un efecto redistributivo menor que lo observado en países OCDE, pero acorde a su nivel de recaudación con relación al PIB. De hecho, varios países de América Latina, también con menores nivel de recaudación fiscal, muestran también efectos redistributivos acotados. Esta correlación entre recaudación y la capacidad redistributiva de la política fiscal (impuestos y transferencias), en una primera instancia, sugeriría que, en primer lugar, el nivel de reducción del índice de Gini de "mercado" que se logra mediante los sistemas de impuestos y transferencias estaría fuertemente asociada a los niveles de recaudación fiscal que pueden lograr los países, y 2) que aumentar el potencial redistributivo de estos instrumentos requeriría un mayor nivel de recaudación para, con aquellos recursos, financiar políticas de transferencias monetarias más amplias.

Es probable que lo paradójico detrás de esto sea que, si bien la evidencia indica que los países logran reducir la desigualdad "de mercado" principalmente a través de transferencias más que a través impuestos (figura 4), son precisamente los ingresos fiscales, recaudados mediante el sistema impositivo, los que permiten financiar las políticas de transferencias. Es decir, si bien los sistemas impositivos (por si solos) muestran menores efectos redistributivos que las transferencias, la recaudación juega un rol determinante al posibilitar el financiamiento de estas. De ahí que, al compararlo con lo observado en países OCDE, Chile, con un menor nivel de recaudación, evidencie menores niveles de redistribución mediante estos instrumentos.

Figura 9: Ingresos fiscales y redistribución, países OCDE y América Latina



Fuente: Elaboración propia en base a OECD Income Distribution Database & Hanni et al (2015)[14].

A 2019, Chile tiene un nivel de recaudación en relación al PIB de 20,9%, mientras que esta relación en el promedio de países OCDE alcanza a 33,4%, resultando en una brecha de recaudación de 12,5 puntos del PIB (OECD, 2022). Cabe destacar que los menores niveles de recaudación/PIB que muestra Chile al compararlo con los países OCDE responde a varios factores. Entre ellos, el más evidente es que Chile es un país con un nivel de PIB per cápita menor que la mayoría de este grupo de países. De hecho, es el cuarto país con menor PIB per cápita, solo superando a Costa Rica, México y Colombia. Esto es relevante para contextualizar el nivel de recaudación fiscal de Chile dado lo que se conoce como la ley de Wagner, esto es, que, a mayor nivel de PIB, los países tienden –derivado de una mayor demanda de actividades y

[14] Para países OCDE los datos corresponden a 2017, excepto para Australia, Bélgica, Japón, México y Nueva Zelanda, para los cuales se utiliza 2018. Todo los datos de países OCDE fueron obtenidos en OECD Income Distribution Database. Para países de América Latina se utilizan las estimaciones reportadas en Hanni et al (2015), las cuales emplean igual metodología OCDE para estimar el efecto redistributivo de la política fiscal. Este ejercicio se realiza también en Irarrázaval (2022).

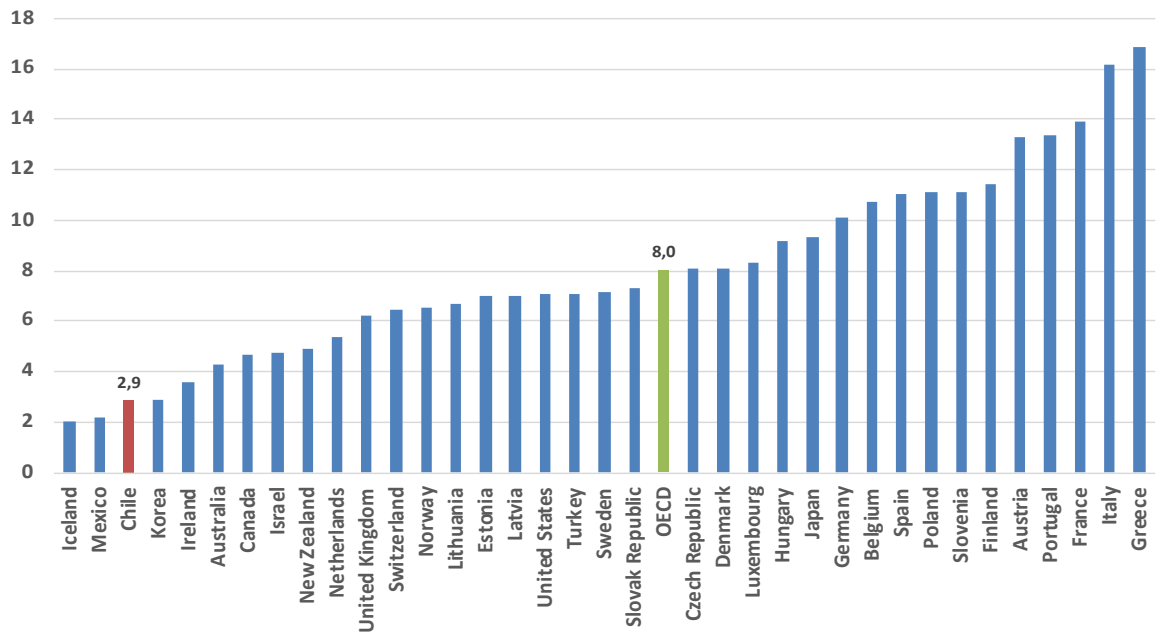
roles por parte del Estado– a recaudar una mayor parte del producto (Wagner, 1883). Por otro lado, la recaudación lograda a través de impuestos personales es muy baja en comparación con lo observado en países OCDE, resultado de una base exenta muy amplia que deriva en que solo un 25% de la población pague efectivamente impuestos sobre los ingresos personales en Chile (impuesto a la renta) (OECD, 2022). En proporción al salario medio, el tramo exento del impuesto a la renta en Chile es el segundo más amplio del grupo OCDE (OECD, 2021b). Desde luego, el desafío es cómo combinar una mayor recaudación con un mayor crecimiento económico, de tal forma de financiar de una manera sostenible las políticas que puedan avanzar hacia un mayor efecto redistributivo.

5.1.3 Transferencias asociadas a pensiones

Un tipo de transferencia monetaria que también tiene un rol redistributivo son aquellas destinadas a financiar pensiones públicas. En Chile, el sistema previsional tiene el pilar solidario, introducido en 2008, que otorga prestaciones de protección social a través de dos instrumentos: la Pensión Básica Solidaria (IBS), que otorga una pensión base a personas sin ahorro previsional individual; y el Aporte Previsional Solidario (APS), que otorga un suplemento para personas con muy poco ahorro previsional y que reciben una pensión baja. Sin embargo, aunque estos aportes estatales en pensiones han aumentado de forma importante en el último tiempo, el gasto público asociado a pensiones de Chile continúa siendo bajo en comparación con lo que se observa en países OCDE. Una de las razones de esta brecha es que en el bloque OCDE existen varios países que cuentan con configuraciones institucionales basadas en esquemas de pensiones contributivas administradas por instituciones públicas (las cuales son contabilizadas como transferencias monetarias en las estimaciones de desigualdad de ingresos pre y post transferencias e impuestos), mientras que en Chile, a pesar de que el sistema previsional considera transferencias gubernamentales en el pilar solidario antes mencionado, el grueso del financiamiento corresponde a pensiones contributivas que son administradas por entidades privadas en base a cuentas de capitalización individual (las cuales no constituyen transferencias monetarias). De esta forma, la menor proporción de transferencias asociadas a pensiones, resultado de distintas configuraciones institucionales de los sistemas de pensiones, es un factor más que explica el menor tamaño de las transferencias monetarias totales que contempla la política social chilena cuando se observa en comparación con países OCDE.

Como se puede observar en la figura 10 a continuación, a 2015 el gasto público asociado a pensiones en Chile (2,9% del PIB) está muy por debajo del promedio en países OCDE (8,0% del PIB). De hecho, solo superando a México e Islandia, el gasto público asociado a pensiones de Chile es de los más bajos del bloque OCDE. A 2020, Pieknagura & Evans (2021, p. 14) reportan que el gasto público asociado a pensiones había disminuido a solo 2,2% del PIB. Con todo, cabe esperar que los recientes cambios introducidos en materia de pensiones, como lo es la nueva Pensión Garantizada Universal (PGU), implique avanzar hacia una mayor redistribución, puesto que se trata de una transferencia monetaria a de magnitud mayor que lo que se realiza a través del pilar solidario.

Figura 10: Gasto público en pensiones (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a OECD Pensions at a Glance 2019. Datos corresponden a 2015.

Sin embargo, es probable que las transferencias monetarias asociadas a pensiones no constituyan uno los factores que más incidan en la reducción de la desigualdad en los países OCDE, principalmente debido a que estos beneficios están concentrados en la población de tercera edad, lo cual limita su tamaño en relación con las transferencias de mayor cobertura dirigidas a la población en edad de trabajar. De hecho, la evidencia reportada por Causa & Hermansen (2017)

sugiere precisamente que "el efecto redistributivo de las transferencias está fuertemente asociado con su tamaño y menos con su focalización".

5.2 Desafíos para avanzar hacia esquemas de transferencias monetarias de mayor magnitud

En los últimos años diversos académicos y expertos en políticas públicas han propuesto esquemas de transferencias monetarias basados en distintos modelos, esto a propósito de la discusión acerca de cómo avanzar hacia una política social más efectiva en reducir la pobreza y los niveles de desigualdad. Por ejemplo, Agostini et al (2013) explora la idea de aplicar un esquema como el *Earned Income Tax Credit* (EITC) de Estados Unidos, encontrando que sería posible a través de esta política aumentar la participación laboral, al mismo tiempo que reducir la pobreza y la desigualdad. España et al (2021) propone la creación de un Impuesto Negativo al Ingreso, de tal forma de atacar distintos problemas al mismo tiempo: reducir la pobreza, reducir la desigualdad, incentivar el empleo y su formalización, mitigar el impacto de las nuevas tecnologías sobre el empleo, entre otros. Hernando & Ross (2017) exploran alternativas de financiamiento a un Impuesto Negativo al Ingreso (INI), analizando la posibilidad de reasignar presupuesto desde programas sociales de bajo desempeño hacia un esquema de transferencias tipo INI, además de estimar su potencial impacto en términos de reducción de la desigualdad. Sapelli (2019) plantea como opción la implementación de un Ingreso Básico Universal en Chile, siguiendo la forma de un Impuesto Negativo al Ingreso, para enfrentar los desafíos futuros del mercado laboral, tales como la automatización, la robotización y los cambios en la demografía.

Sin embargo, a pesar de las diversas propuestas, este tipo de políticas aún no han podido ser materializadas y formar parte de la agenda en la política pública chilena. En lo que sigue se proponen dos desafíos que la política social debiese abordar a fin de avanzar hacia esquemas de transferencias monetarias de mayor magnitud y cobertura como las propuestas anteriores. Estos dos desafíos son la formalización del empleo y la posibilidad de sustitución de programas sociales en un contexto de una política social fragmentada.

5.2.1 Informalidad como problema para ejecutar transferencias

El primer desafío a destacar para avanzar hacia esquemas de transferencias monetarias de mayor magnitud es la importancia de la disponibilidad de información respecto de los ingresos de las personas, pues ello constituye un insumo clave para la correcta asignación de beneficios en las políticas de transferencias directas. La informalidad laboral supone un obstáculo para la obtención de aquella información y, por ello, se vuelve un desafío relevante a este respecto. Además, para el caso de los instrumentos de transferencias monetarias que están asociadas a un requisito de formalidad laboral (como subsidios al trabajo y seguros de desempleo), la informalidad supone una barrera que impide obtener beneficios, limitando así su cobertura y potencial redistributivo.

Altas tasas de informalidad laboral, al estar asociadas a la no declaración de ingresos, impiden obtener información acerca de los ingresos que obtienen las personas en el mercado laboral. Más allá de las diversas consecuencias negativas que están asociadas a la informalidad laboral, un uso efectivo de políticas de transferencias monetarias requiere contar con información precisa, veraz y actualizada –en lo óptimo mensualmente– acerca de los ingresos de las personas, de tal forma de poder asignar correctamente los beneficios monetarios que contemplan su diseño. En la institucionalidad chilena esto supone un gran desafío para el sistema de información utilizada para la asignación de beneficios sociales, el cual es el Registro Social de Hogares. Altas tasas de informalidad laboral dificultan la obtención de aquella información para una parte considerable de la población, lo cual complejiza la aplicación efectiva de los instrumentos asociados a políticas de transferencias monetarias. Además, es probable que los grupos que no declaran sus ingresos sean aquellos que más necesiten las políticas de ayuda económica, ya que la informalidad se concentra en los ingresos más bajos.

Finalmente, un desafío adicional asociado a este factor es que el diseño de las políticas sociales, incluidas las políticas de transferencias monetarias, puede suponer tanto incentivos como desincentivos a la formalización del empleo. Dado que la clave estará en el diseño de las políticas sociales en particular, un elemento importante a considerar es que el diseño elegido fomente la declaración de ingresos. Un ejemplo de una política de transferencia monetaria directa que contempla un diseño que incentiva la formalización del empleo para la obtención de beneficios

es lo propuesto por Agostini et al (2013). La clave en este sentido es que el diseño de la política social no castigue severamente la generación de ingresos por medio de la reducción abrupta de los beneficios al sobrepasar cierto umbral de ingreso. Además, debe considerar que la obtención de los beneficios debe estar vinculada a la verificación de ingresos de los beneficiarios, fomentado así la formalización del empleo. El objetivo a largo plazo debiese orientarse hacia lograr la formalización universal del empleo de la mano de un esquema de protección social de mayor cobertura. Al respecto, en Chile aún tenemos desafíos en esta materia, puesto que se ha señalado que la actual arquitectura de beneficios sociales genera desincentivos para la creación de empleo formal, particularmente en los trabajadores de bajos ingresos (OECD, 2022, p. 68).

5.2.2 Difícil sustitución de programas

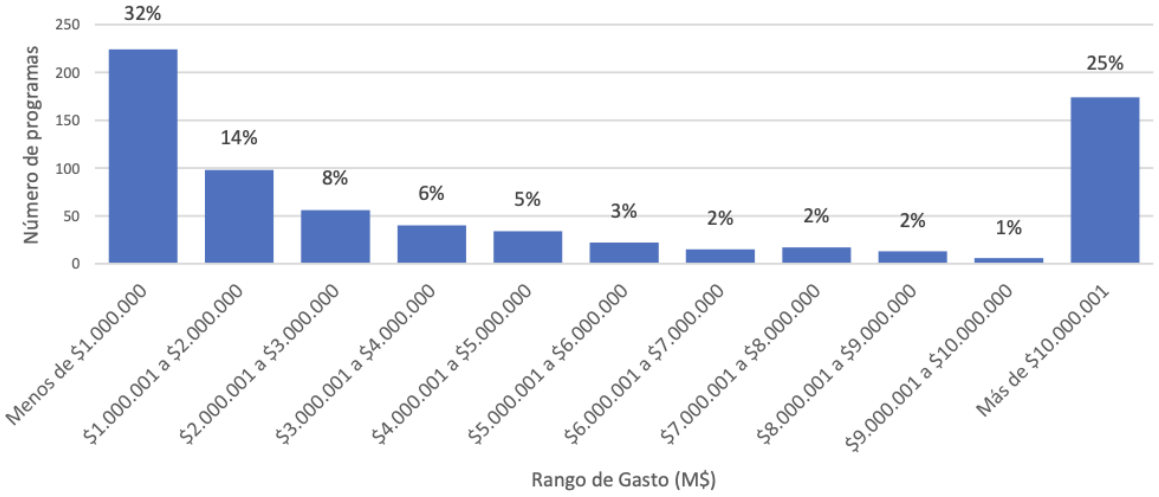
Ampliar la magnitud y el alcance de los esquemas de transferencias monetarias para lograr una mayor reducción de la desigualdad de ingresos implica tener a disposición los ingresos fiscales necesarios para un financiamiento sostenible. Ello puede abordarse, en principio, de dos maneras. En primer lugar, se pueden lograr nuevos recursos fiscales a través de una mayor recaudación tributaria, lo cual implica elevar tasas o introducir nuevos impuestos. En segundo lugar, se pueden liberar recursos fiscales a través de la reasignación del presupuesto existente, por ejemplo, sustituyendo programas y reorientando recursos para financiar los esquemas de transferencias ampliados. Esta es la vía que, por ejemplo, se explora en Hernando, A., & Ross, A. (2017). "Rediseño de la política social: Avanzando a una menor desigualdad".

La principal virtud de la sustitución de programas radica en que, teóricamente, no implica asumir un mayor gasto público que el actual y, por lo tanto, no supone mayor presión para las finanzas públicas, además de un potencial de reducción de gastos administrativos asociados a la simplicidad burocrática de las políticas de transferencias directas. Las políticas financiadas por esta vía serían fiscalmente neutrales. Por el contrario, impulsar políticas sin sustituir o redestinar gasto de programas actuales implica necesariamente asumir un mayor gasto público y, por tanto, demanda a la vez la generación de nuevos ingresos fiscales de tal forma de generar un financiamiento sostenible –a través de ingresos fiscales permanentes– de los nuevos programas a ejecutar. De hecho, una de las recomendaciones claves del último *Economic Survey Chile 2022* de la OCDE (OECD, 2022, p. 109), apunta precisamente en esta dirección: "mejorar el monitoreo

y la evaluación de los programas sociales y eliminar gradualmente aquellos que no funcionan bien o son redundantes". Sin embargo, aquel cierre de programas y las potenciales sustituciones parecen ser un desafío relevante y de difícil solución.

Este problema es más complejo aun cuando en Chile han llegado a proliferar un total de 489 programas sociales[15], la mayoría de bajo presupuesto, lo cual refleja no una concepción integrada de la oferta programática en su conjunto sino una fragmentación del gasto público. Según datos de la Subsecretaría de Evaluación Social (SES) y la Dirección de presupuestos (Dipres), un 46% de la oferta programática de 2021 corresponde a programas con un gasto ejecutado menor a M$2.000.000 (dos mil millones de pesos chilenos), tal como se muestra en la figura 11 a continuación.

Figura 11: Distribución de programas según gasto ejecutado, 2021



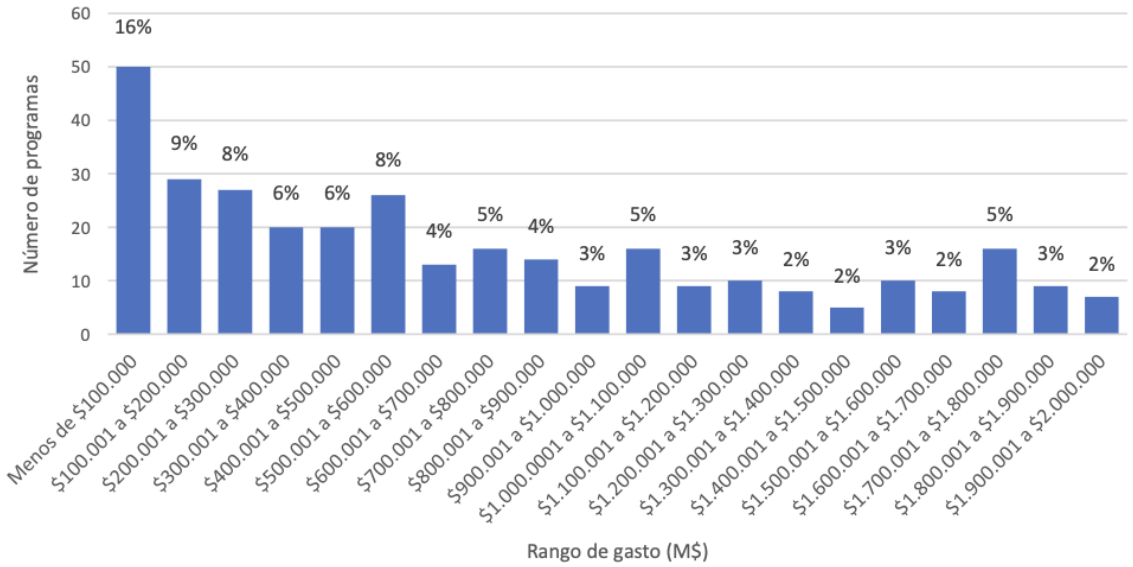
Fuente: SES-Dipres, Monitoreo y Seguimiento de Programas Gubernamentales 2021

La atomización de programas de bajo gasto ejecutado se hace más notoria aún, cuando, tal como se muestra en la figura 12 a continuación, se analiza solo aquellos programas con ejecución presupuestaria menor a M$2.000.000. De ellos, el 45,3% de los programas ejecutaron menos de M$500.000 el año 2021, y un 16% menos de M$100.000. Es decir, se puede estimar que al menos

[15] Fuente: SES-Dipres, (2022). Monitoreo y Seguimiento de Programas Gubernamentales 2021.

146 programas ejecutaron menos de M$500.000 en el año 2021 y, de ellos, 51 ejecutaron apenas M$100.000.

Figura 12: Distribución de programas según gasto ejecutado (menos de M$2.000.000), 2021



Fuente: SES-Dipres, Monitoreo y Seguimiento de Programas Gubernamentales 2021

Un factor adicional de complejidad que se suma a la fragmentación del gasto público y la atomización de programas de bajo presupuesto es que, incluso si se decidiera avanzar en sustituir aquellos programas de reducido presupuesto y bajo desempeño en pro de un único programa más grande que abarque los objetivos de los anteriores, para con ello avanzar hacia un gasto público más eficiente y de mayor impacto distributivo, aún persiste la dificultad de qué hacer con los empleados públicos que prestaban funciones en los programas sustituidos. Esto, desde luego, constituye un desafío propio de la legislación del empleo público. Dado que tiene relación con la capacidad del Estado de reasignar su presupuesto y programas, es de vital importancia su solución. Tampoco hoy existe una legislación que entregue indemnizaciones adecuadas a los

empleados públicos desvinculados[16], lo cual hace más difícil aún los procesos de desvinculación que potencialmente se necesitarían en una estrategia de sustitución de programas por esquemas de transferencias monetarias directas. Sin una legislación del empleo público que permita flexibilidad presupuestaria para redirigir, eliminar o sustituir gasto público –especialmente gasto administrativo en personal–, es complejo pensar en la factibilidad de avanzar hacia esquemas de transferencias monetarias directas vía la sustitución de programas atomizados existentes. Posiblemente, para lograr sustituir programas por esquemas de transferencias monetarias será necesario un acuerdo político amplio en esta dirección.

Desde luego, se debe considerar que no todo programa que no está funcionando bien (o está mal evaluado) necesariamente deba ser eliminado y sustituido por una transferencia monetaria en virtud de su simplicidad. Por su naturaleza, puede haber programas dedicados a abordar problemas centrales que están fuera del rango de soluciones a las cuales una transferencia monetaria puede apuntar y, por lo tanto, la sustitución podría no ser una solución adecuada.[17] En este sentido, el camino hacia la sustitución de programas por amplios esquemas de transferencias debe ser abordado analizando las oportunidades de sustitución caso a caso.

---

[16] Recomendaciones de mejoras en esta línea se han realizado recientemente en: Dirección Nacional de Servicio Civil, Ministerio de Hacienda, Dirección de Estudios Sociales PUC (DESUC) & Amable Consultora. (2021). Consulta Ciudadana sobre Anteproyecto de Modernización del Empleo Público.

[17] Un interesante intercambio de miradas sobre este punto se puede ver en: La Tercera, "¿Un ingreso mínimo garantizado es una mejor solución en las políticas sociales?", sábado 23 de enero de 2021. Disponible en: https://economia.uc.cl/wp-content/uploads/2021/01/LT-23enero.jpg

6. Reflexiones finales: ¿Qué cabe esperar a futuro?

Una interesante alternativa de política, propuesta en el reciente *Economic Surveys Chile* de 2022 por la OCDE (OECD, 2022), es fusionar los diversos programas actuales de transferencias monetarias en un solo esquema de beneficios condicionales con mayor cobertura y niveles de beneficios, de tal forma de abordar la fragmentación del gasto y avanzar hacia un mayor efecto redistributivo mediante transferencias. En particular, el reporte propone:

> "La pobreza podría reducirse de manera más efectiva al unificar los programas actuales de transferencias de efectivo en un solo esquema de beneficios en efectivo condicionales con mayor cobertura y niveles de beneficios, diseñado cuidadosamente para mantener fuertes incentivos laborales. Para lograr esto, los beneficios deben permanecer significativamente por debajo de los ingresos laborales potenciales, pero también deben retirarse gradualmente al aceptar un empleo formal, ya que, de lo contrario, los beneficiarios podrían mostrarse reacios a aceptar un trabajo formal por temor a perder su beneficio. Vincular los beneficios a un comportamiento individual que promueva futuros resultados laborales, como la finalización de la escuela, la formación, y la participación en los servicios públicos de empleo, también ayudaría a las familias a graduarse de la asistencia social. El principal beneficio de tal paquete de reformas sería iniciar un ciclo virtuoso entre la reducción de la pobreza y la desigualdad y mejores perspectivas de crecimiento." (OECD, 2022).

De aplicarse, esta oportunidad de reasignación de presupuesto desde los programas de transferencias existentes hacia un esquema de transferencias unificado supondría potenciar el efecto redistributivo de estos instrumentos, con lo cual se esperaría una reducción del coeficiente de Gini mayor, contribuyendo a cerrar la brecha de distribución con las economías más desarrolladas.

Por otro lado, la actual Reforma Tributaria en discusión podría suponer mayores niveles de recaudación a futuro y, por tanto, mayores recursos fiscales disponibles. En la medida que estos nuevos recursos sean utilizados para potenciar la magnitud de los actuales esquemas de

transferencias, también cabe esperar que el efecto redistributivo de estos instrumentos aumente en el futuro.

Por último, los recientes cambios en materia previsional, como lo es la introducción de la Pensión Garantizada Universal, también suponen un efecto distributivo mayor por parte de instrumentos de transferencias monetarias, en este caso, asociados a pensiones.

Con todo, es esperable que, en la medida que se transite hacia políticas de transferencias monetarias de mayor cobertura, financiadas por medio de una mayor recaudación fiscal o mediante la reasignación de presupuesto, se avance hacia una reducción mayor del coeficiente de Gini por parte de estos instrumentos, tal como muestra la experiencia de países más desarrollados. Abordar desafíos claves tales como la informalidad laboral y una modernización del empleo público que permita una mayor flexibilidad presupuestaria pueden contribuir a facilitar esta transición.

Referencias

Agostini, C. A., & Brown, P. H. (2011). Cash Transfers and Poverty Reduction in Chile. *Journal of Regional Science*, 51: 604-625.

Agostini, C. A., Perticará, M., & Selman, J. (2013). Una propuesta de crédito tributario al ingreso para Chile. *Estudios Públicos*, 129: 49-104.

Arellano, J. P. (2011). *Veinte años de políticas sociales. Chile 1990-2009*. CIEPLAN.

Barr, N. A. (2012). *The economics of the welfare state* (5th ed.). Oxford University Press.

Benavides, P., & Valdés, R. O. (2018). Pensiones en Chile: antecedentes y contornos para una reforma urgente. *Temas de la Agenda Pública*, 13(107), 1-19. Centro de Políticas Públicas UC.

Biehl A., Inostroza A., Irarrázaval I., Janiak A., Larrañaga O., Sapelli C. & Traferri A. (2022). Política social en Chile: ¿se debiera implementar un Ingreso Básico Universal?. *Temas de la Agenda Pública*, 17(153), 1-14. Centro de Políticas Públicas UC.

Blanchard, O. & Rodrik, D. (ed). (2021). *Combatiendo la desigualdad*. Barcelona: Deusto.

Causa, O., & Hermansen, M. (2017). Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries. *LIS Working Paper Series*, No. 720, Luxembourg Income Study (LIS).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). Medición de los Ingresos y la Pobreza en Chile, Encuesta Casen en Pandemia 2020.

Comisión Gasto Público, (2021). Lineamientos para considerar en una Reforma Presupuestaria. Informe final de la Comisión Asesora Ministerial para Mejorar la Transparencia, Calidad y el impacto del Gasto Público.

Dirección Nacional de Servicio Civil, Ministerio de Hacienda, Dirección de Estudios Sociales PUC (DESUC) & Amable Consultora. (2021). Consulta Ciudadana sobre Anteproyecto de Modernización del Empleo Público.

Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). (2022*). Social Panorama of Latin America*, 2021 (LC/PUB.2021/17-P).

España, A., Godoy, J., & Izquierdo, S. (2021). Nueva política social: Incentivo al trabajo formal y disminución de la pobreza. Horizontal.

Evans, D. K., & Popova, A. (2017). Cash transfers and temptation goods. *Economic Development and Cultural Change*, 65(2), 189-221.

Gentilini, U., et al. (2020). *Exploring Universal Basic Income. A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices*. World Bank Group.

Hanni, M., Martner Fanta, R., & Podestá, A. (2015). The redistributive potential of taxation in Latin America. *Cepal Review*.

Hernando, A. & E. Rubio. (2017). Impuesto Negativo al Ingreso del Trabajo: Una política contra la desigualdad. *Estudios Públicos*, 146: 49-85.

Hernando, A., & Ross, A. (2017). Rediseño de la política social: Avanzando a una menor desigualdad. *Debates de Política Pública,* 26. Centro de Estudios Públicos.

Income Distribution Database (IDD) & Global Revenue Statistics Database (GRSD) – OECD Stats, (consultadas por última vez: 21/11/2022).

Irarrázaval, A. (2022). The fiscal origins of comparative inequality levels: an empirical and historical investigation. *Economics Department Working Papers*, (525). Universidad de Chile.

Ley N° 21.419. Crea la Pensión Garantizada Universal y Modifica los Cuerpos Legales que Indica. (26 de enero de 2022). En Biblioteca del Congreso Nacional

Martínez, J. (1993). Introducción al Modelo de Impuesto Negativo sobre la Renta. Boletín de la Facultad de Derecho UNED, núm. 2.

Martner, G. D. (2018). Desigualdades globales y políticas de atenuación de la desigualdad de ingresos: el caso de Chile, 1990-2015. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (71), 61-84.

Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF) & Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2020). Evolución de la pobreza 1990 - 2017: ¿Cómo ha cambiado Chile?.

OECD (2018), OECD *Economic Surveys: Chile 2018*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2019), *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2021a), OECD *Economic Surveys: Chile 2021*, OECD Publishing, Paris.

OECD. (2021b). *Does Inequality Matter? How People Perceive Economic Disparities and Social Mobility,* OECD Publishing, Paris.

OECD (2021c), *Taxing Wages 2021*, OECD, Publishing, Paris.

OECD (2022), OECD *Economic Survey: Chile 2022*, OECD, Publishing, Paris.

Pienknagura, S., & Evans, C. (2021). *Assessing Chile's Pension System: Challenges and Reform Options.* International Monetary Fund (IMF).

PNUD. (2017). *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago, Chile: Ograma Impresores.

Sapelli, C. (2014). Desigualdad, movilidad, pobreza: necesidad de una política social diferente. *Estudios Públicos*, (134).

Sapelli, C. (2019). "Ingreso Garantizado o Impuesto Negativo al Ingreso". *Política Pública,* Instituto de Economía: Pontificia Universidad Católica de Chile.

Soto, I. (2016). ¿ Cómo y cuándo se habló de desigualdad? Un análisis de los programas de gobierno y discursos presidenciales en Chile, 1989-2015. *Serie Documentos de Trabajo PNUD, Desigualdad*.

Subsecretaría de Evaluación Social (SES) y Dirección de Presupuestos (Dipres), (2022). "Monitoreo y Seguimiento de Programas Gubernamentales 2021". Agosto 2022.

Tondani, D. (2009). Universal basic income and negative income tax: Two different ways of thinking redistribution. *The Journal of Socio-Economics*, 38(2), 246-255.

UNDP. (2022). Human Development Report 2021/2022. Uncertain Times, Unsettled Lives: Shaping our Future in a Transforming World.

Wagner, A. (1883 [1958]). Three Extracts on Public Finance. En: R.A. Musgrave y A.T. Peacock (eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*. Londres: Macmillan.

Anexos

Anexo 1

Entrevistados

Alejandra Candia	Subsecretaria de Evaluación Social (marzo de 2018 a marzo de 2022). Master en Administración Pública, Universidad de Harvard.
Andrés Hernando	Coordinador de Políticas Sociales y Coordinador de Modernización del Estado del Ministerio de Hacienda (2019 - 2022). Ph.D. en Economía, Universidad de Harvard.
Andrés Irarrázaval	Investigador del departamento de economía de la OCDE (2020-2021). Master of Sciences en Historia Económica, London School of Economics and Political Science (LSE).
Claudio Sapelli	Profesor Titular Instituto de Economía UC. Ph.D. en Economía, Universidad de Chicago.
Heidi Berner	Actual Coordinadora de Modernización del Estado. Subsecretaria de Evaluación Social (marzo 2014 a marzo 2018). Master en Administración Pública, Universidad de Harvard
Ignacio Briones	Ministro de Hacienda (octubre de 2019 a enero de 2021). Embajador chileno ante la OCDE (2013 - 2014). Ph.D. en Economía, Institut d´Etudes Politiques de Paris (Sciences-Po).
Juan José Obach	Director Ejecutivo Centro de Estudios Horizontal. Jefe de Gabinete y Coordinador de Mejoramiento del Gasto Público, Ministerio de Hacienda (2020-2021). Master en Administración Pública y Desarrollo Internacional, Universidad de Harvard.
Cristina Torres	Directora de Presupuestos (abril 2021 a marzo de 2022). Abogada de la Universidad Mayor y diploma en Regulación Económica por la Universidad Adolfo Ibáñez.
Mauricio Villena	Subdirector de Presupuestos (2018 a 2020). Ph.D. y M.Phil. en Economía, Universidad de Cambridge.
Rodrigo Valdés	Ministro de Hacienda (mayo 2015 a agosto 2017). Ph.D. en Economía, Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT)