

# **Eficiencia y Efectividad del Gasto Público Social en Contexto de Pandemia**

Comisión Nacional de Productividad

6 de enero de 2022

# La pandemia por COVID 19 causó estragos alrededor del mundo

- En Chile, se ha confirmado el contagio de 1 de cada 10 chilenos, y el fallecimiento de casi 40 mil personas.
- Para frenar la transmisión de la enfermedad, desde marzo de 2020 **el país siguió estrictas medidas** contempladas en el estado de excepción constitucional de catástrofe: confinamientos locales, toques de queda y cierre de fronteras, entre otras.
- A modo de contrarrestar las consecuencias negativas de la menor movilidad en la economía, el Estado comprometió un paquete de ayudas que ascendería a **USD 34.000 MM a diciembre de 2021**. Cerca del 90% de los apoyos tuvo como destino a los hogares, entre los cuales se destaca el IFE.

# Medidas de apoyo ante la pandemia

## Familias

Transferencias Directas

Apoyos Indirectos

## Empleo y PYMEs

Transferencias Directas

Apoyos Indirectos

Inversión

# Medidas de apoyo a los hogares

## Transferencias Directas:

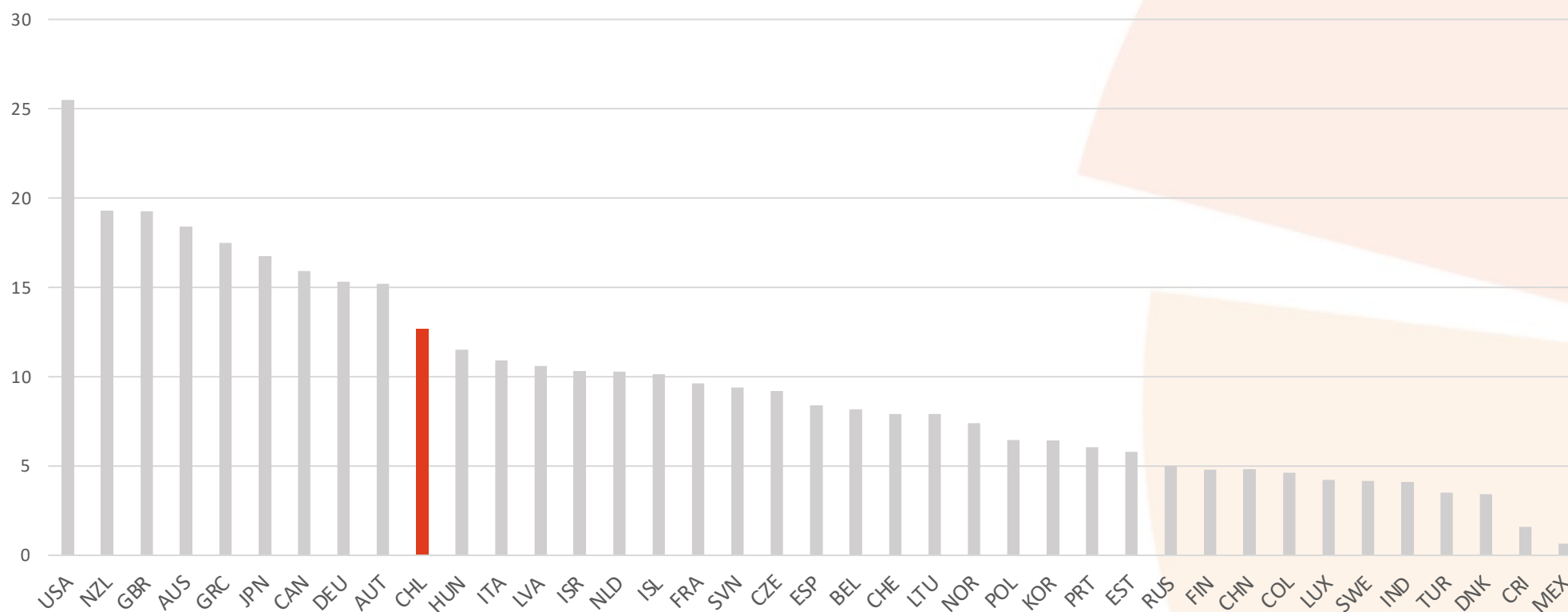
1. Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)
2. Bono de emergencia COVID-19
3. Bono Clase Media

## Apoyo Indirecto:

1. Préstamo Solidario Clase Media
2. Fondo Solidario a Municipios
3. Medidas Tributarias

# En términos relativos, las ayudas estatales en Chile son muy significativas

## Ayudas otorgadas por COVID-19 como puntos del PIB de 2020



Fuente: Elaboración propia en base a datos de FMI (2021).

Notas: (1) Montos equivalen a esfuerzos acumulados por parte del Estado para combatir las consecuencias negativas de la crisis, es decir, para el caso chileno no incluye retiros de fondos previsionales. (2) Se mide el nivel de ayudas como puntos del PIB de 2020.

## Los objetivos del presente estudio son los siguientes:

1. Identificar y cuantificar las **consecuencias** de la crisis por COVID-19 **sobre los ingresos y empleo** de los hogares.
2. Analizar la capacidad de respuesta del Estado para cubrir el impacto de la crisis, en cuanto a su **eficiencia y efectividad**.
3. Proponer **recomendaciones** que permitan un mejor diseño e implementación de políticas públicas enfocadas tanto en nuevas crisis económicas, como en regla.

## Fuentes de información

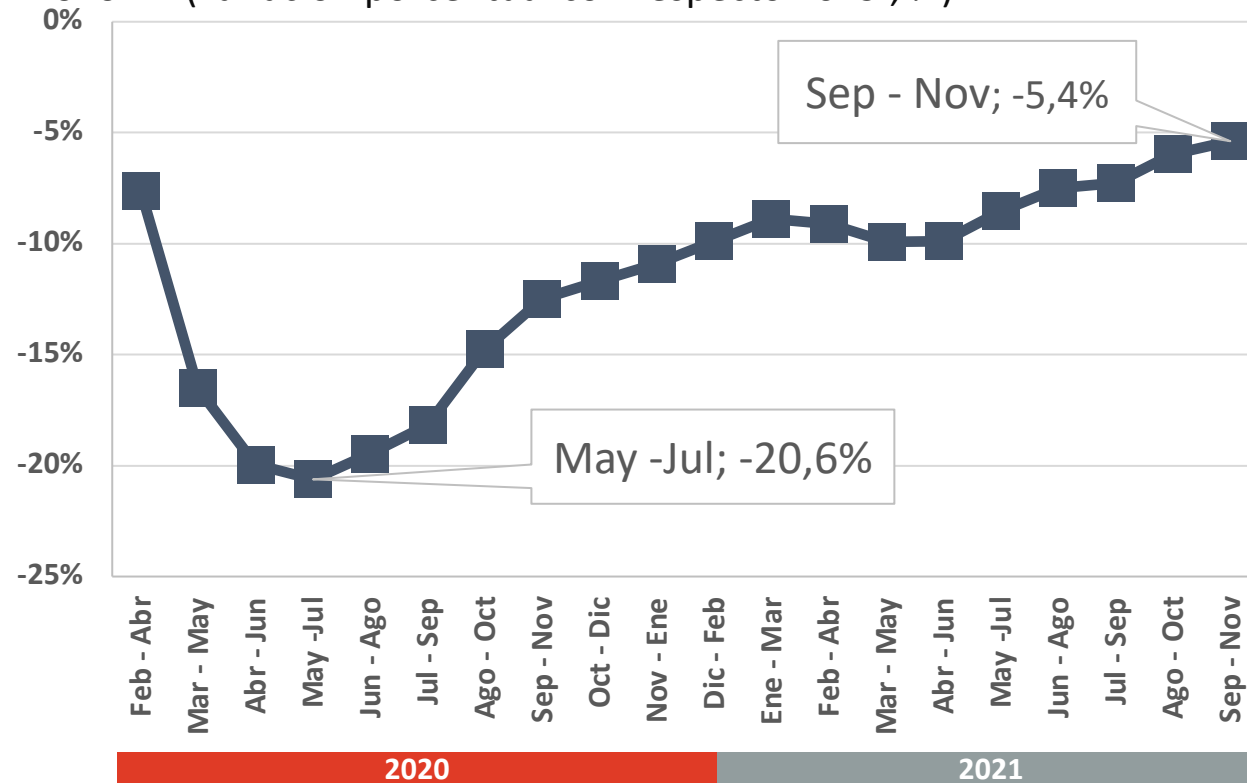
1. Cuentas Nacionales por Sector Institucional (BCCh)
2. Seguro de Cesantía
3. Encuesta Nacional de Empleo (INE)
4. Encuesta de Caracterización Socioeconómica (MDSF)
5. Encuesta Social COVID-19 (MDSF, INE, PNUD)
6. Encuesta de Protección Social (MinTrab)
7. Datos públicos del Registro Social de Hogares (MDSF)

1. Identificar y cuantificar las **consecuencias** de la crisis por COVID-19 **sobre los ingresos y empleo** de los hogares.
2. Analizar la capacidad de respuesta del Estado para cubrir el impacto de la crisis, en cuanto su **eficiencia y efectividad**.
3. Proponer **recomendaciones** que permitan un mejor diseño e implementación de políticas públicas enfocadas tanto en nuevas crisis económicas, como en regla.



# Caída en la tasa de ocupación explica en gran parte la caída de los ingresos del trabajo

Variación de la ocupación a nivel nacional según trimestre móvil 2020-21 (variación porcentual con respecto 2019 , %)

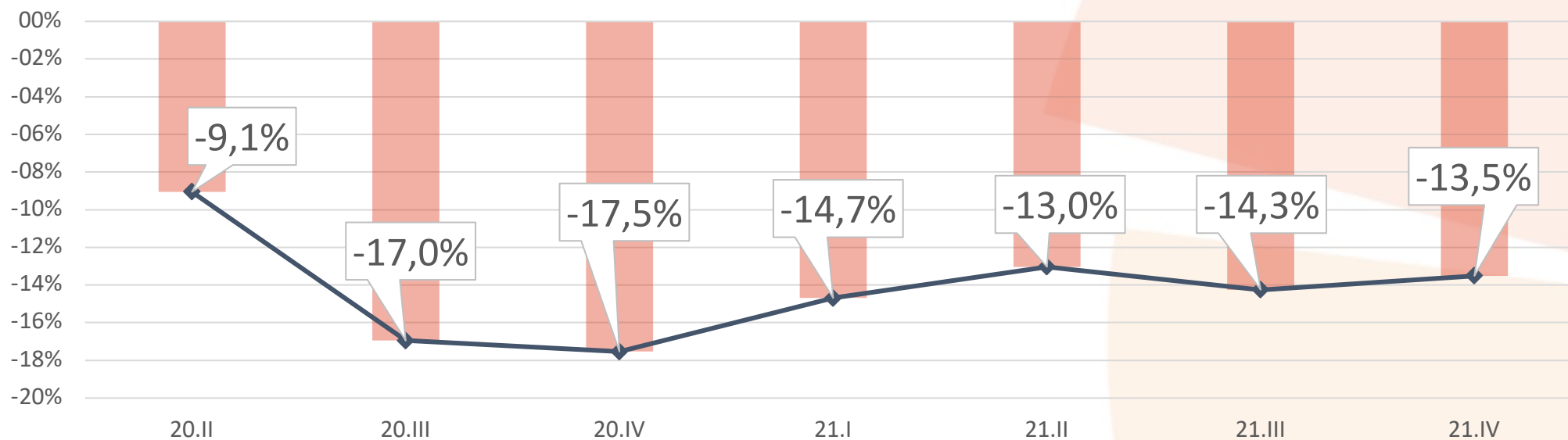


Fuente: Elaboración propia con base en datos de ENE (INE, [2021](#)).

- Persiste brecha de **540 mil ocupaciones**.
- De esta: 487 mil empleos menos que en 2019, y 53 mil empleos de pérdida potencial.

# La recuperación de los ingresos del trabajo no es suficiente para cubrir la caída acumulada

**Incidencia acumulada del ingreso del trabajo del hogar medido como porcentaje del Ingreso Disponible Bruto (Variación sobre ingreso disponible de 2019, %)**



Notas: (1) Montos trimestrales corresponden a variaciones de ingresos con respecto al mismo trimestre del año 2019, en base al ingreso disponible bruto en dicho período. (2) Las estimaciones de las variaciones de ingresos en 21.III y 21.IV basadas en el escenario central del del IPoM de diciembre 2021.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CNSI del Banco Central de Chile

# Caída es desproporcionalmente mayor para los quintiles de menores ingresos

	Variación trimestral promedio de su ingreso disponible entre 20.II y 20.IV respecto 2019, según quintil (%)
Quintil 1	-22,9
Quintil 2	-14,0
Quintil 3	-9,7
Quintil 4	-5,4
Quintil 5	-1,6

- En 2020 la caída promedio agregada fue de **6,1%**.
- Para 2021 se proyecta un crecimiento promedio agregado de **1,1%**.

Nota: (1) Variaciones acumuladas del ingreso del trabajo son con respecto al mismo trimestre del 2019 y en base al ingreso disponible total de dicho período. (2) Las estimaciones de las variaciones de ingresos en 21.III y 21.IV basadas en el escenario central del del IPoM de diciembre 2021, mientras que los montos de ayudas son en base a lo comprometido para los trimestres 21.III y 21.IV. (3) Imputación según quintiles en base a Barrero et al. (2020).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CNSI del Banco Central de Chile

## Impactos sociales de la pandemia se concentran en el 40% más vulnerable de los hogares

- **A julio 2020, 77%** declaró que el **ingreso del hogar disminuyó** a causa de la pandemia (ESC-19, 2020). Mientras que **a julio 2021, un 57%** declara menores ingresos. (ESC-19,2021).
- Las **principales razones** de la caída de ingresos en 2020, son la **pérdida de empleo (35%) y menores ventas (14%)** (EPS, 2020).
- La caída de ingresos **provocó** que, a julio 2020, **el 74%** de este grupo **no tuvieran suficientes recursos para consumir**. (ESC-19, 2020).
- En consecuencia, estos hogares **tendieron a utilizar estrategias** tales como: **aumento en el endeudamiento, reducción de activos e incumplimiento de obligaciones** (EPS, 2020; ESC-19, 2021).

1. Identificar y cuantificar las **consecuencias** de la crisis por COVID-19 **sobre los ingresos y empleo** de los hogares.
2. Analizar la capacidad de respuesta del Estado para cubrir el impacto de la crisis, en cuanto su **eficiencia y efectividad**.
3. Proponer **recomendaciones** que permitan un mejor diseño e implementación de políticas públicas enfocadas tanto en nuevas crisis económicas, como en regla.

## **Evidencia Internacional: Factores que facilitaron la entrega eficiente y efectiva de aportes fiscales**

- Existencia de **programas sociales previos a la contingencia**, para abarcar con mayo rapidez a los hogares perjudicados.
- **Amplia cobertura y granularidad en los sistemas de información de protección social.**
- **Amplia bancarización en productos de tenencia de efectivo**, facilitando la entrega de los aportes.

## Eficiencia y Eficacia del Gasto

- En el contexto del estudio el gasto es **perfectamente eficiente** si:
  1. Las ayudas llegan solo a los hogares vulnerables cuyos ingresos disminuyeron;
  2. Los montos entregados no superan las pérdidas de ingresos de los hogares, y
  3. Los aportes se reducen o desaparecen una vez recuperados los ingresos.
- Por otra parte, el gasto es **perfectamente efectivo** si:
  1. Ayudas llegan a todos los hogares vulnerables afectados;
  2. Los montos son suficientes para cubrir las necesidades básicas de los hogares, y
  3. Los aportes son entregados oportunamente y mientras los ingresos no se han recuperado.

## Limitaciones del estudio: información incompleta

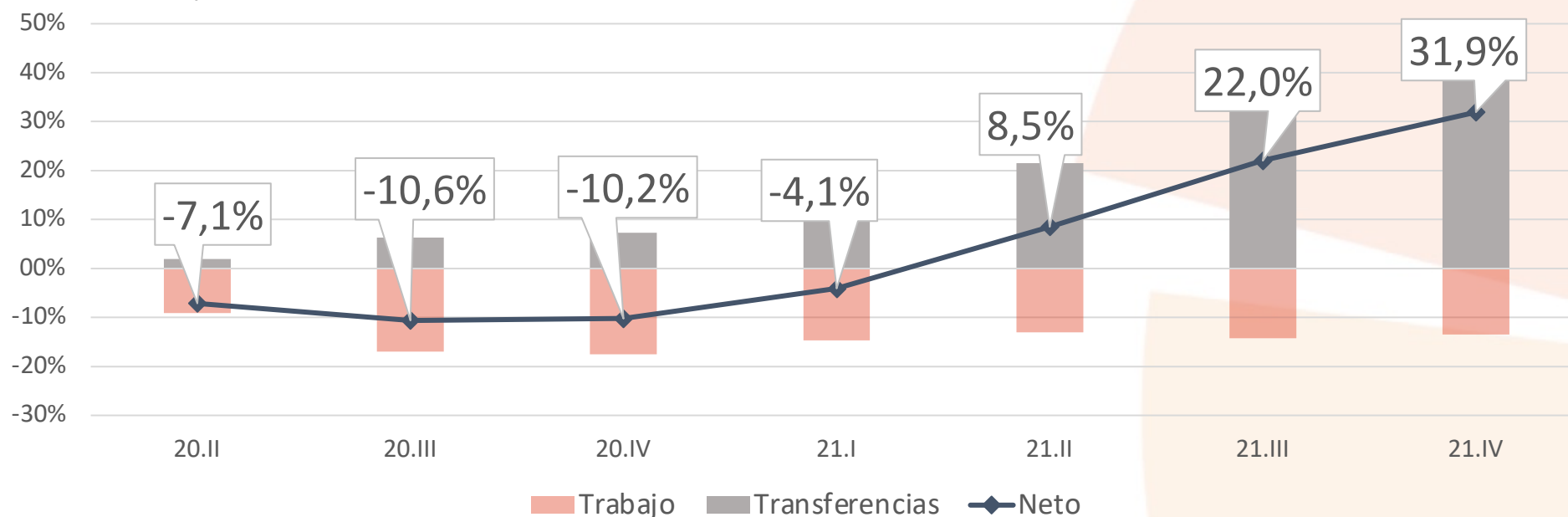
La información disponible no permite cuantificar, de manera precisa, la evolución de los ingresos de los hogares

- Sin acceso directo al Registro Social de Hogares (RSH): la mejor fuente de datos administrativos.
- Sin cruces de información administrativa a nivel individual o de hogares.
- Alta prevalencia de la informalidad.



# Recién en el 2do trimestre de 2021 las transferencias alcanzaron a compensar la pérdida de ingresos

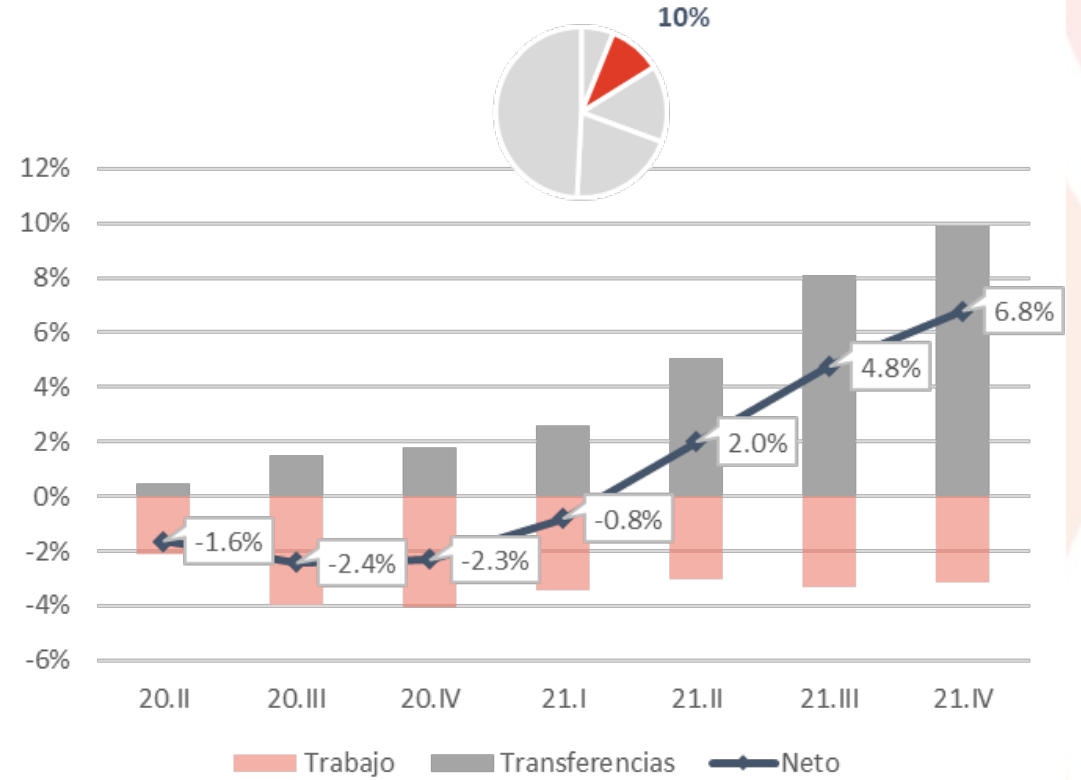
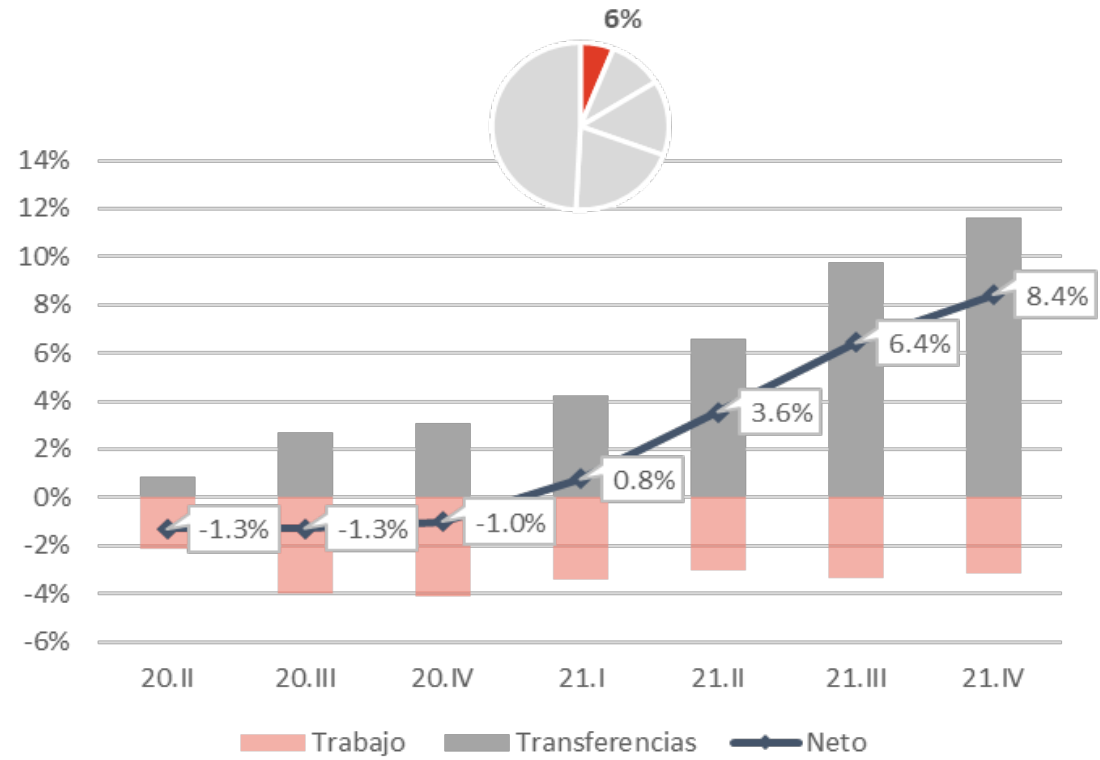
**Incidencia neta acumulada en los ingresos disponibles del hogar (Variación sobre ingreso disponible de 2019, %).**



Nota: (1) Variaciones acumuladas del ingreso del trabajo con respecto al mismo trimestre del año anterior y en base al ingreso disponible total de dicho período. (2) Las estimaciones de las variaciones de ingresos en 21.III y 21.IV basadas en el escenario central del del IPoM de diciembre 2021, mientras que los montos de ayudas son en base a lo comprometido para los trimestres 21.III y 21.IV. (3) Imputación según quintiles en base a Barrero et al. (2020). (4) Imputación de ayudas según criterios de elegibilidad en base a datos de CASEN 2020.

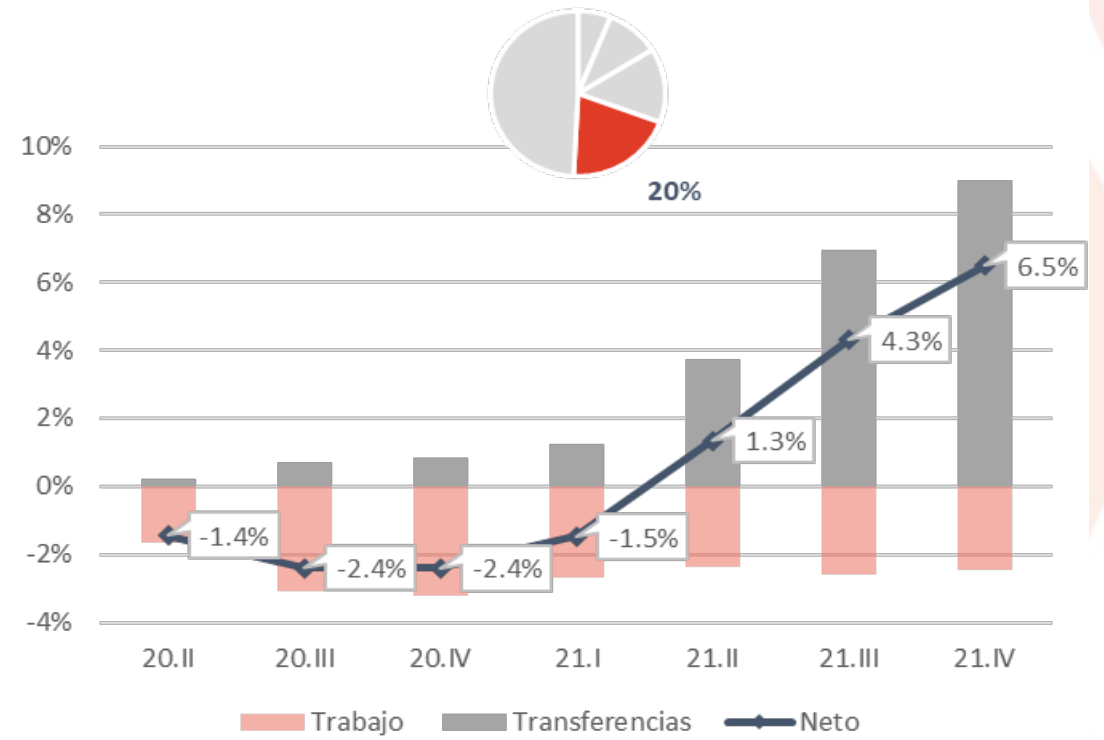
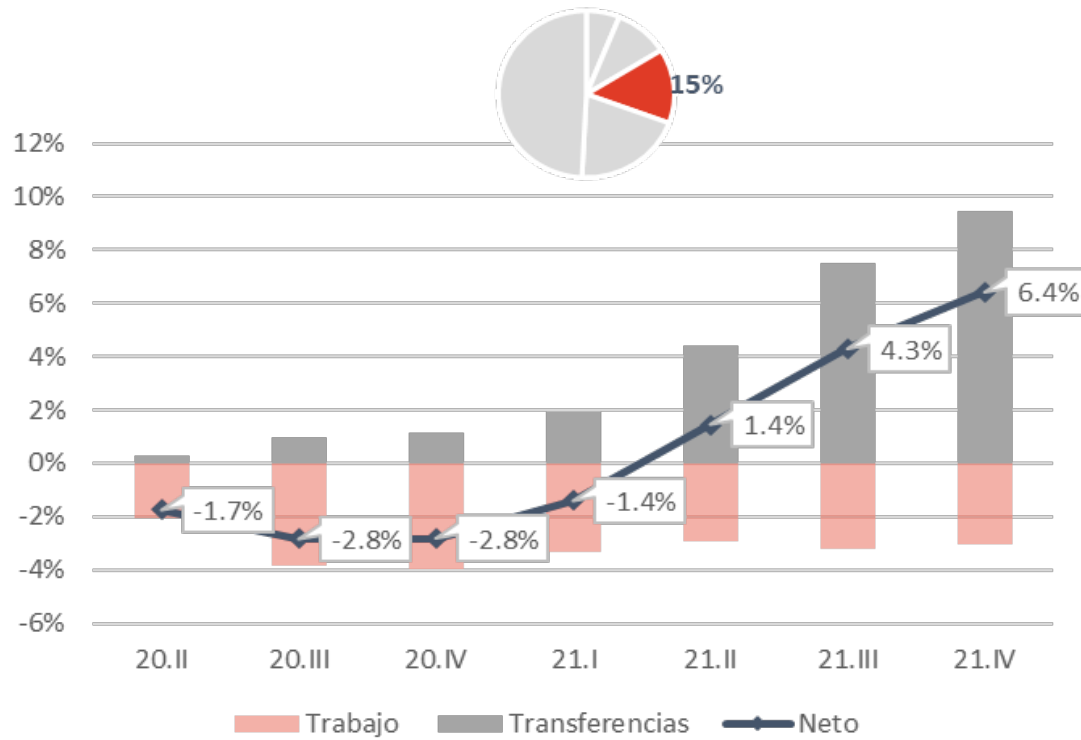
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Hacienda, CNSI, CASEN, ENE & BCCh.

# Ingresos y transferencias: Quintiles 1 y 2



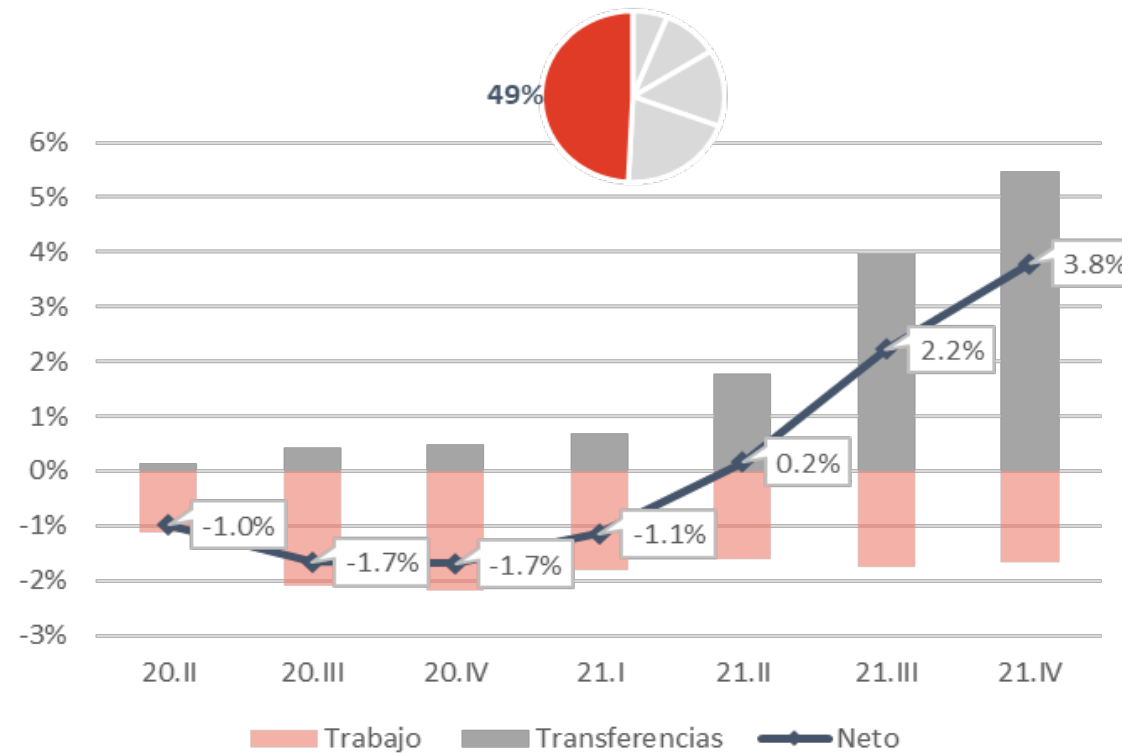
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Hacienda, CNSI, CASEN, ENE & BCCh.

# Ingresos y transferencias: Quintiles 3 y 4



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Hacienda, CNSI, CASEN, ENE & BCCh.

## Ingresos y transferencias: Quintil 5



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Hacienda, CNSI, CASEN, ENE & BCCh.

## Los transferencias más que compensaron la pérdida de ingresos, en especial a los más vulnerables

	Variación trimestral promedio de su ingreso disponible (con apoyos) entre 20.II y 21.IV respecto 2019, según quintil (%)
Quintil 1	19,7
Quintil 2	9,7
Quintil 3	6,3
Quintil 4	4,6
Quintil 5	1,1

A nivel agregado, las transferencias aumentaron el ingreso del hogar, en promedio, en un **4,6%**.

Nota: (1) Variaciones acumuladas del ingreso del trabajo es con respecto al mismo trimestre del 2019 y en base al ingreso disponible total de dicho período. (2) Las estimaciones de las variaciones de ingresos en 21.III y 21.IV basadas en el escenario central del del IPoM de diciembre 2021, mientras que los montos de ayudas son en base a lo comprometido para los trimestres 21.III y 21.IV. (3) Imputación según quintiles en base a Barrero et al. (2020). (4) Imputación de ayudas según criterios de elegibilidad en base a datos de CASEN 2020.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CNSI del Banco Central de Chile

## Las transferencias directas hacia los hogares transitaron desde una mayor eficiencia y menor efectividad, hacia una mayor efectividad y menor eficiencia

- **En 2020**, aproximadamente un **41% de los hogares** a nivel nacional **declara haber recibido algún aporte** (CASEN, 2020).
- Del total de hogares que declaran recepción de aportes, **un 79% pertenece al 40% más vulnerable**. Sin embargo, sólo un 54% de este grupo declara haber recibido apoyo (CASEN, 2020).
- **Para 2021** la **cobertura** de los aportes **creció significativamente**. En particular para IFE; donde cerca del **69%** de los hogares a nivel nacional **declara haber recibido IFE** (ESC-19, 2021).

1. Identificar y cuantificar las **consecuencias** de la crisis por COVID-19 **sobre los ingresos y empleo** de los hogares.
2. Analizar la capacidad de respuesta del Estado para cubrir el impacto de la crisis, en cuanto su **eficiencia y efectividad**.
3. Proponer **recomendaciones** que permitan un mejor diseño e implementación de políticas públicas enfocadas tanto en nuevas crisis económicas, como en regla.

## El presente estudio muestra que las principales barreras a la eficiencia y efectividad fue la restricción de información

- Se documenta que, pese a su amplia cobertura a nivel regional, el Registro Social de Hogares (RSH) a comienzos de la pandemia no contaba con el registro de cerca del 29% de la población, creando **errores de exclusión**.
- Existiendo **rezago en la información administrativa de ingresos en el RSH**, y **alto porcentaje de informalidad**, se tuvo que recurrir al auto-reporte de los hogares.



## El presente estudio muestra que las principales barreras a la eficiencia y efectividad fue la restricción de información

- La informalidad, como condición que aqueja a más del 40% de los hogares chilenos (CASEN, 2020) no permite contar con información de los ingresos de los hogares.
- La falta de información ha tenido como consecuencia una caracterización imprecisa de los beneficiarios. El presente estudio proyecta que la falta de registros para este tipo de trabajadores tuvo el potencial de generar un exceso de gasto en IFE por hasta 2 mil millones de dólares.
- Existe consenso desde hace más de cinco décadas que la movilización de incentivos hacia la **elección voluntaria de empleos formales** sería una medida efectiva contra la informalidad (Hirschman, 1970), presente en Chile en instrumentos como el **IFE laboral**.

## Recomendación (#1): Creación de un sistema integrado de datos administrativos

- **Objetivo:** Avanzar hacia un sistema integrado de datos administrativos, permitiendo contar con más y mejor información para la entrega más oportuna, eficiente y efectiva de recursos ligados a políticas sociales, ya sea en circunstancias de urgencia, como también en régimen. Ello, siguiendo el ejemplo de Suecia, Canadá, Nueva Zelandia, Reino Unido, y otros.
- **Recomendación:** Crear una Infraestructura de Datos Integrados (IDI), lo que permitiría disponibilidad de la información de diversas fuentes de forma anonimizada, para funcionarios públicos e investigadores. Ello, fomentando la mejor construcción y evaluación de políticas públicas.

## Recomendación (#2): Complementar RSH con mejor información sanitaria

- **Objetivo:** Complementar el actual RSH con datos sanitarios de acuerdo a la morbilidad de la población. Hoy estos sólo se enfocan en factores de discapacidad y dependencia. De esta forma, se pretende ajustar la clasificación socioeconómica en base al gasto efectivo de los hogares en salud, según las consideraciones de CEPAL (2020).
- **Recomendación:** Solicitar a Ministerio de Salud la implementación de un agrupador de morbilidad (ya validado) en la atención primaria de salud. Una vez implementado, actualizar convenios de traspaso de información con entidades pertinentes (Ministerio de Salud, Municipalidades, etc.), para el traspaso de información generada por el agrupador de morbilidad hacia el RSH.



Comisión  
Nacional de  
**Productividad**

Amunátegui 232, of. 401, Santiago, Chile.

Fono: (56 2) 24733444/ [contacto@cnp.cl](mailto:contacto@cnp.cl)

[www.comisiondeproductividad.cl](http://www.comisiondeproductividad.cl) ©CNP