

# **ESTUDIO: EFICIENCIA Y EFECTIVIDAD DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN CONTEXTO DE PANDEMIA**

**RESUMEN EJECUTIVO**

COMISIÓN NACIONAL  
DE PRODUCTIVIDAD  
**ENERO 2022**

## RESUMEN EJECUTIVO

El impacto económico de la pandemia del COVID-19 no tiene precedentes en Chile ni en el mundo. En el país, ha causado el fallecimiento de cerca de 38,5 mil personas y 1,8 millones de contagios confirmados, conduciendo a la aplicación de diversas medidas de contingencia como las vacunaciones masivas y, en especial, las restricciones en movilidad para frenar los contagios.

Para contrarrestar los efectos sobre la economía y siguiendo la tendencia global, el país implementó políticas fiscales y monetarias para dos objetivos primordiales: proteger a los más vulnerables y preservar su productividad (OCDE, [2020](#)).

El presente estudio, mandatado a la Comisión Nacional de Productividad en agosto del año 2021 busca medir el impacto de esta emergencia sanitaria en el ingreso y empleo de los hogares en Chile, evaluar la eficiencia y efectividad de los aportes estatales realizados en este contexto y presentar recomendaciones de política pública para promover un gasto público social más eficiente.

Para la primera ola, las medidas de distanciamiento que se adoptaron en el país redujeron en un 27,1% la movilidad de las personas (marzo-julio de 2020) y en un 16,3% para la segunda ola (marzo-julio de 2021), lo que redundó en una significativa disminución de la actividad económica: el PIB se contrajo en 5,8%<sup>1</sup> en 2020 y la ocupación se vio afectada al reducirse el nivel de empleo en 1,8 millones<sup>2</sup> en el mismo año. Para contrarrestar el impacto económico de la pandemia en los hogares, el empleo y las PYMES, el Estado implementó apoyos económicos

paliativos, principalmente a través de transferencias directas,<sup>3</sup> permitiendo mejorar la situación financiera de los beneficiarios. A septiembre de 2021, el gasto total en transferencias directas alcanzaba los 26,8 mil millones de dólares, mientras que el total comprometido a diciembre 2021 ascendería a 33,8 mil millones de dólares,<sup>4</sup> donde el *Ingreso Familiar de Emergencia* (IFE) representó, en promedio, un 65% de las transferencias. En este contexto, es importante relevar que, entre el segundo trimestre de 2020 y el cuarto trimestre de 2021, Chile habrá gastado por concepto de apoyos económicos directos el equivalente a 12,7 puntos de su PIB de 2020,<sup>5,6</sup> ubicándose entre los primeros diez países (de 189) que más gastaron como puntos de su PIB, según el FMI.<sup>7</sup> El financiamiento de este gasto proviene en un 74,6% de la emisión de deuda.<sup>8</sup> Adicionalmente, se destaca que Chile presenta proyecciones de crecimiento muy inferiores a países con similar nivel de gasto (como puntos del PIB) en ayudas sociales por pandemia, dando una señal de alerta sobre la capacidad de generar flujos para el pago de la deuda emitida y el futuro de las arcas fiscales.

<sup>1</sup> Ver FMI ([2021](#))

<sup>2</sup> Ver Mercado Laboral (INE, [2021](#))

<sup>3</sup> (i) Bono Clase Media; (ii) Bono de Emergencia COVID-19; (iii) Ingreso Mínimo Garantizado; (iv) Ingreso Familiar de Emergencia. En el caso de apoyos indirectos a las familias están entre otras: (i) Préstamo Solidario Clase Media; (ii) Fondo Solidario a Municipios; y (iii) Medidas tributarias. También se implementaron instrumentos para reducir el impacto de la pandemia en las PYMES y en el empleo. En transferencia directa estuvo el Bono MYPE, y en apoyo indirecto: (i) Fogape Covid; (ii) Fogape Reactiva y; (iii) Medidas tributarias. En el caso del empleo, se implementó: (i) Subsidio al Empleo y; (ii) Ley de Protección al Empleo; (iii) IFE Laboral (Ministerio de Hacienda, [2021](#); MINSEGPRES, [2021](#)).

<sup>4</sup> Ver Ministerio de Hacienda ([2021](#)). Los 33,8 mil millones equivalen a 13,2% del PIB.

<sup>5</sup> De los cuales 0,6 puntos fueron destinados exclusivamente al sector salud.

<sup>6</sup> A esto se suma el hecho de que los retiros del sistema previsional acumularían cerca de 17 puntos porcentuales del PIB proyectado para 2021 según los datos de la Superintendencia de Pensiones, actualizados a octubre de 2021 (Superintendencia de Pensiones, [2021](#)).

<sup>7</sup> De acuerdo con el seguimiento del FMI respecto a los apoyos económicos asociados al COVID-19 entregados por 189 países

<sup>8</sup> Se estima a partir de información de Informe de Finanzas Públicas (DIPRES, [2021](#)).

El presente estudio se divide en tres secciones y se encuentra escrito en forma de párrafos enumerados, de modo de facilitar su comprensión general. Para los análisis se ocuparon fuentes de información secundarias, pues no fue posible utilizar las primarias (por ejemplo, Registro Social de Hogares), dado el marco legal existente y las barreras al flujo de información dentro del Estado.<sup>9</sup> En este contexto, se usó como referencia la metodología ocupada por el BCCh en el IPoM de diciembre 2020,<sup>10</sup> así como también información del RSH, CASEN, ESC-19 y EPS.

La primera sección busca medir el impacto de la contingencia sanitaria en el ingreso y empleo de los hogares en Chile. Para ello se evalúa el impacto del *ingreso del trabajo* en el *ingreso disponible* del hogar<sup>11</sup> y la variación del empleo formal e informal, por sector y género. En términos concretos, se estimó, para los tres últimos trimestres de 2020, una caída promedio trimestral del *ingreso del trabajo* equivalente al 6,1% del *ingreso disponible*<sup>12</sup> de los hogares. Ello, en gran parte está explicado por la pérdida de empleo, que alcanzó un máximo de 20,6% durante el trimestre mayo-julio de 2020 respecto al mismo período de 2019. Los efectos negativos de la contingencia sanitaria en el mercado laboral se magnifican en determinados grupos especialmente vulnerables, como los trabajadores informales, mujeres y jóvenes. Si bien, la información sobre empleo sugiere una importante recuperación, al trimestre móvil

septiembre-noviembre de 2021 la ocupación aún estaba por debajo de los niveles de 2019 (487 mil ocupaciones menos). Para 2021 se proyecta un crecimiento de 1,1% del *ingreso del trabajo* de los hogares respecto a 2019.

La segunda sección analiza la eficiencia y efectividad de los apoyos económicos fiscales en pandemia. Es importante destacar que, para efectos de este estudio, se consideró como eficiente y efectiva la entrega de un monto adecuado<sup>13</sup> solo a hogares que lo necesitan.<sup>14</sup> En otras palabras, si la entrega de dichas asignaciones recayó en hogares que no los necesitaban o bien, los montos asignados fueron mayores a los pertinentes, el gasto fue poco *eficiente*. De la misma forma, la *efectividad* de las asignaciones disminuye si aquellos hogares que necesitaban los apoyos no los recibieron, o bien recibieron montos inferiores a los apropiados. Bajo este marco, se concluye que en 2020 el IFE estuvo focalizado en los hogares de mayor vulnerabilidad: Un 82% de las transferencias IFE realizadas en 2020 tuvieron como destinatarios hogares pertenecientes al 40% más vulnerable.<sup>15</sup> Sin embargo, mientras el 77% de estos hogares declaraba una disminución de su ingreso,<sup>16</sup> sólo el 43% declaró haberlo recibido.<sup>17</sup> A nivel nacional, entre un 27% y 35% de los hogares declaró haber recibido este tipo de instrumento en 2020.<sup>18</sup> También se estima que entre un 34,8%<sup>19</sup> y 41,2%<sup>20</sup> de los hogares a nivel nacional que disminuyeron sus ingresos por causa de la pandemia reportó haber recibido el IFE durante 2020. En resumen, los datos muestran que los aportes se focalizaron en los hogares más afectados (señal de eficiencia), pero también advierten que hubo hogares que se vieron perjudicados por la pandemia a los cuales no les llegó apoyo en

<sup>9</sup> Para cumplir las labores encomendadas al presente estudio, mediante el oficio ORD 3238 del 24 de septiembre de 2021 se solicitó a la Subsecretaría de Evaluación Social de MDSF información perteneciente al Registro de Información Social. Dicha solicitud fue denegada argumentando que, según el artículo 6° de la Ley 19.949 se establece que la información contenida en el dicho registro está disponible para las municipalidades, en lo correspondiente a los datos relativos a la respectiva comuna y para las instituciones que administren programas o prestaciones sociales, para fines de la administración de estos. En virtud de esta Ley, el presente estudio no podría acceder a los datos respectivos.

<sup>10</sup> Ver *Minutas Citadas en Recuadros IPoM diciembre de 2020* (BCCh, 2020).

<sup>11</sup> El *Ingreso del trabajo* corresponde a los ingresos del hogar generado por el trabajo de sus miembros, sea de manera asalariada (o no) y formal (o no). El *ingreso disponible* corresponde a la suma del *ingreso del trabajo* más *otros ingresos* (dividendos, intereses, arriendo de capital y tierra) y *transferencias netas* vinculadas a políticas, tales como previsión, salud, programas sociales, etc.

<sup>12</sup> *Ingreso disponible* se define como la suma del *ingreso autónomo* que genera el hogar (*ingreso del trabajo* más *otros ingresos*) más las transferencias netas que el hogar recibe.

<sup>13</sup> Aquel que permite mantener el nivel de consumo.

<sup>14</sup> Aquellos hogares vulnerables con ingresos disminuidos a causa de la pandemia.

<sup>15</sup> Estimado mediante CASEN (2020).

<sup>16</sup> Estimado mediante ESC-19 (julio 2020)

<sup>17</sup> Estimado mediante CASEN (2020).

<sup>18</sup> La cifra cambia según la encuesta ocupada (ESC-19, CASEN, EPS)

<sup>19</sup> Según datos de EPS.

<sup>20</sup> Según datos de la segunda ronda de ESC-19.

un inicio (señal de poca efectividad). Esta situación cambió a partir de 2021, donde las brechas de cobertura se redujeron a medida que se ampliaron los criterios de elegibilidad y más hogares accedieron a los apoyos (se fue más efectivo). A su vez, las medidas de apoyo (IFE en particular) dejaron de compensar la caída de ingresos y transitaron a complementar los ingresos, sobre compensando la pérdida, donde no solo la cobertura, sino también los montos de apoyo fueron aumentando a la par de señales de recuperación de los ingresos y empleo de los hogares (es decir, se fue menos eficiente).<sup>21</sup> Si bien, un argumento a favor de esto último puede ser que los montos de 2021 cumplían con el propósito de saldar la pérdida acumulada de los ingresos de los hogares, la evidencia también sugiere que para la mayoría de los hogares aquello se logró alrededor del segundo trimestre de 2021<sup>22</sup> (señal de baja efectividad). Como consecuencia, al cuarto trimestre de 2021 la suma de los aportes habrá más que compensado la pérdida acumulada del *ingreso del trabajo* durante la pandemia, específicamente, por un valor equivalente al 31,9% del *ingreso disponible* del hogar. Para ilustrar este hecho, si se prorratea esta cifra en los 7 trimestres de pandemia, se concluye que la expansión promedio por trimestre sería de 4,6% del *ingreso disponible* del hogar. En resumen, los apoyos en pandemia priorizaron, al inicio, la eficiencia sobre la efectividad, para luego ir transitando hacia una mayor efectividad, por sobre la eficiencia.

Finalmente, la tercera sección formula recomendaciones para mejorar la eficiencia en la asignación del gasto público social, pensando tanto en una situación en regla, como en futuras contingencias. La evidencia internacional sugiere que Chile tuvo activos avanzados a la hora de operativizar la entrega de apoyos económicos en pandemia, por

ejemplo, el Registro Social de Hogares (RSH), que permitió caracterizar a gran parte de la población, el cual cumple con una amplia cobertura en relación con los países de la región. Adicionalmente el país cuenta con un sistema financiero robusto y popular, con tasas de tenencia de cuentas vista y corriente en el país superando tres cuartos de los habitantes del territorio.<sup>23</sup> Sin embargo, la presencia de empleo informal e información incompleta en los registros del RSH habrían afectado negativamente la eficiencia. En este sentido, la informalidad, condición que prevalece en casi 3 de cada 10 trabajadores, actúa como una barrera para la focalización, ya que no permite contar con información de los ingresos de los hogares. En consecuencia, existe una mayor propensión a cometer error tanto en el monto a asignar, como en quién recibe la asignación. Así mismo, frente al rezago en la sincronización de la información de ingresos desde las fuentes primarias de información hacia el RSH, se recurrió a la obtención de información de ingresos por medio de auto reporte de los hogares, lo que podría haber generado posibles sesgos. Adicionalmente, se identificó la presencia de una proporción importante de la población no inscrita en los registros del RSH al comienzo de la pandemia, lo cual truncó la posibilidad de entregar apoyo a un grupo de hogares golpeados por la crisis. En este sentido, la CNP presenta tres recomendaciones orientadas a mejorar estas deficiencias. En primer lugar, para recopilar y generar más y mejor información para el diseño y evaluación de políticas sociales. Así, siguiendo los referentes internacionales, se sugiere la creación de una institucionalidad autónoma de administración y gestión de datos públicos centralizada.<sup>24</sup> Adicionalmente y también siguiendo referentes internacionales para favorecer una mejor caracterización y focalización de las ayudas, se sugiere complementar los datos sanitarios existentes con información de morbilidad de las personas. En total, el estudio entrega 25 hallazgos y 3 recomendaciones.

<sup>21</sup> Las fuentes de datos secundarias respaldan lo anterior: según ESC-19 la cobertura de IFE, BCM y CCM aumentó para todos los deciles de ingresos en 2021 con respecto a 2020, cerrando de esta forma la brecha de efectividad. Sin embargo, esto se da en un contexto en donde los hogares reportan mejoras progresivas en su situación económica.

<sup>22</sup> Cálculos no consideran los retiros de cuentas individuales de fondos de pensiones, al considerarlos se concluye que la pérdida acumulada es compensada a partir del tercer trimestre de 2020.

<sup>23</sup> CMF (2016)

<sup>24</sup> Toda vez que garantice el resguardo de la información y privacidad de los usuarios