

# Los desafíos pendientes del Ingreso Ético Familiar

Cristóbal Huneeus y Andrea Repetto<sup>1</sup>  
Marzo, 2013

## 1.- Introducción

Durante la campaña presidencial del 2009, el entonces candidato Sebastián Piñera, encargó a la comisión de superación de la pobreza de los Grupos Tantauco<sup>2</sup> el diseño de un programa que tuviera por objeto erradicar la pobreza en Chile en un plazo corto de tiempo. La comisión, liderada por el hoy Presidente del Banco Central, Rodrigo Vergara, desarrolló un plan cuyos pilares eran programas ya existentes —una ampliación del Subsidio al Empleo Joven (SEJ) a toda la población vulnerable y un aumento del Subsidio Único Familiar (SUF), uno de los beneficios monetarios del programa Chile Solidario—, elementos a los que se adicionaba un bono de capacitación. El acceso a estos beneficios dependería en parte del cumplimiento de ciertos requisitos como asistencia escolar y control de salud al día de los niños del hogar, además de esfuerzos de capacitación y búsqueda de empleo de los adultos. El conjunto de estas intervenciones es lo que se llamó el Ingreso Ético Familiar (IEF). En su Mensaje Presidencial de mayo del 2010, y ya como Presidente, Sebastián Piñera reiteró estas características del programa y agregó que el Ingreso Ético Familiar sería de 250 mil pesos para una familia de cinco integrantes.<sup>3</sup>

El concepto de Ingreso Ético surgió, sin embargo, previo a la campaña presidencial. Luego de mediar en la huelga de los trabajadores subcontratistas del cobre el año 2007 y llamando la atención sobre las permanentes desigualdades en nuestra sociedad, el entonces presidente de la Conferencia Episcopal, monseñor Alejandro Goic hizo un llamado que no dejó indiferente a nadie: “el sueldo mínimo debiera ser transformado en un sueldo ético”, dijo. Y pidió que “todos los que puedan no paguen el sueldo mínimo legal, sino por lo menos 250 mil pesos; eso sería un primer paso”.

En respuesta al llamado de monseñor Goic, el gobierno de Michelle Bachelet convocó a una comisión transversal, el Consejo Asesor Presidencial para el Trabajo y Equidad. La Comisión hizo un extenso análisis de la situación en Chile y propuso una amplitud de medidas concretas, desde la promoción del emprendimiento juvenil hasta reformas al Código Laboral, pasando por subsidios al empleo y transferencias focalizadas.

---

<sup>1</sup> Artículo preparado para el libro “El Ingreso Ético Familiar”. Agradecemos los valiosos comentarios de Jorge Fantuzzi.

<sup>2</sup> Grupo de profesionales que elaboró el programa de gobierno.

<sup>3</sup> Mensaje Presidencial del 21 de Mayo del 2010, disponible en <http://www.gob.cl/especiales/mensaje-presidencial-21-de-mayo/>

El gobierno de Bachelet implementó algunas de estas propuestas, siendo la más prominente el Subsidio al Empleo Joven (SEJ), creado sobre la base del diseño que consensuadamente propuso la Comisión como instrumento para promover tanto la empleabilidad como los ingresos de los más pobres.

Ante esta demanda por hacerse cargo de la pobreza y la desigualdad es que el programa del actual gobierno se comprometió a crear el IEF. Era primera vez en la historia de Chile que un candidato presidencial proponía como uno de sus ejes el derrotar la pobreza. Aunque el plazo para esta tarea excedía su posible mandato en cuatro años, sí se trató de una clara señal de que Chile tenía los medios para lograr ese objetivo y que ya era hora de hacerlo<sup>4</sup>.

El diseño propuesto del IEF en la campaña tiene como pilares principales dos programas que nacieron en contextos bien diferentes. Uno es el SEJ que como ya se señaló, tuvo su origen en la Comisión Asesora Presidencial para el Trabajo y Equidad. El otro es el programa Chile Solidario que surgió después de que el presidente Ricardo Lagos llegara a La Moneda. Ninguna de estas iniciativas figuraba en los programas de gobierno de cada uno de los entonces candidatos.

En concreto, el objetivo del programa Chile Solidario fue el de acercar a las familias más pobres a los servicios que entrega el Estado. De acuerdo al diagnóstico de la época, las familias en extrema pobreza están marginadas tanto del crecimiento económico como de la política social, y que si bien existe una amplia oferta de prestaciones públicas que pueden ayudar a las familias a superar su condición, ellas requieren de apoyo para conectarse de manera eficaz a la red pública (Larrañaga, 2010). Chile Solidario asegura así el acceso preferente a diversos programas y servicios sociales provistos por el Estado a la población más vulnerable del país. También garantiza ciertas prestaciones monetarias, entre las que se cuenta el SUF, y entrega apoyo psicosocial a las familias por medio de la figura del Apoyo Familiar.

Por su parte, el SEJ tuvo como objetivo el promover el empleo formal de los jóvenes entre 18 y 24 años del 40% más pobre de la población. La alta proporción de jóvenes que no trabaja se debe, de acuerdo al diagnóstico del programa, a que las remuneraciones a las que pueden acceder son muy bajas, entre otros motivos<sup>5,6</sup>. Luego, el subsidio complementa el ingreso del joven haciendo más atractiva su participación laboral. A la vez entrega recursos proporcionales a los empleadores para fomentar la demanda por el trabajo formal de estos grupos.

Si bien no existen datos apropiados para realizar evaluaciones estadísticamente aceptables del programa Chile Solidario, los estudios cuantitativos no identifican

---

<sup>4</sup> El programa de gobierno compromete erradicar la pobreza extrema al 2014 y la pobreza no extrema al 2018.

<sup>5</sup> De hecho, una fracción relevante de ellos tampoco estudia.

<sup>6</sup> Ver el Mensaje Presidencial con el que se acompañó el ingreso del proyecto de ley respectivo al Congreso en <http://www.bcn.cl/histley/lfs/hdl-20338/HL20338.pdf>.

efectos significativos sobre el empleo e ingresos de los más pobres, pero sí un mayor acceso a los servicios sociales. Asimismo, estudios cualitativos evalúan positivamente el trabajo de Apoyo Familiar (Larrañaga y Contreras, 2010). Por su parte, de acuerdo al estudio del Centro de Microdatos (2012), el Subsidio al Empleo Joven ha tenido un impacto positivo sobre la participación laboral y el empleo formal de su grupo objetivo.<sup>7</sup>

Los programas de gobierno nunca son demasiado detallados al describir sus planes, posiblemente con el objeto de dar flexibilidad después en la implementación, pero es importante que contengan los principios básicos de las intervenciones para que sirvan de guía a quienes lo tienen que implementar, o al menos para informar su discusión en la sociedad previo al desarrollo de su diseño fino e implementación. Al mismo tiempo, dado lo ambicioso de las metas del gobierno respecto de sus objetivos de erradicar la pobreza, era urgente implementar el programa con la mayor celeridad posible.

Es esta urgencia de comenzar cuanto antes con la entrega de transferencias lo que explica la forma en que el gobierno llevó adelante la discusión política para instaurar el programa. En efecto, en su presentación de la Ley de Presupuesto de la Nación para el 2011 al Congreso, el gobierno incluyó una partida para financiar el nuevo Ingreso Ético Familiar que sería implementado por medio de un Decreto con Fuerza de Ley, mecanismo que permite al gobierno proceder sin discutir en el Parlamento los detalles del programa. Algunos congresistas no aceptaron esta estrategia y exigieron que el programa emblemático del gobierno para la superación de la pobreza fuese discutido en el Congreso. Así, se acordó que durante el 2011 se implementaría una bonificación temporal, la Asignación Social, a cambio de que el primer semestre se ingresara al Congreso un Proyecto de Ley que permitiera discutir apropiadamente el IEF.

La Asignación Social, en términos gruesos, se entregó a las familias más pobres del Chile Solidario y consistió en una transferencia fija por cada miembro del hogar más una serie de premios (o condicionantes): un monto adicional por niño menor de 6 años que tiene su control de salud al día, otro por asistencia escolar sobre el 85%, y un tercero por formalización laboral de las mujeres. Es decir, contenía algunos de los elementos base del diseño inicial del IEF, pero no incorporaba la ampliación del SUF ni el bono de capacitación.<sup>8</sup> Asimismo, como producto de la negociación parlamentaria de la Ley de Presupuesto del año 2011, se creó un

---

<sup>7</sup> El estudio estima un impacto sobre la ocupación de 4,5 puntos porcentuales para el 2009 y de 2,1 puntos porcentuales para el 2010. El impacto estimado sobre la participación es de 3 puntos porcentuales para el 2009 y de 2,7 puntos porcentuales para el 2010.

<sup>8</sup> Sin embargo, desde el Ministerio del Trabajo se impulsó un bono de capacitación focalizado en trabajadores activos. Este perdió fuerza en el tiempo: mientras que el presupuesto del Ministerio del año 2011 destinaba 20 mil millones de pesos para esto bonos, en el año 2012 y 2013 el programa se redujo a 6 mil millones de pesos. Cabe destacar que este bono no tenía relación alguna con las personas más vulnerables, pues está destinado a trabajadores activos.

Panel de Expertos con el objetivo de entregar “...*recomendaciones técnicas sobre los criterios que se aplicarán para el otorgamiento de la bonificación.*...”.<sup>9</sup>

El proyecto de ley que creaba el “Ingreso Ético Familiar” propiamente tal ingresó al Congreso en la segunda mitad del año 2011 y se promulgó en mayo del año 2012.

El presente trabajo tiene como objetivo delinear los desafíos pendientes que enfrenta el Ingreso Ético Familiar (IEF) para lograr la meta que fijó el presidente Piñera al presentar el Proyecto de Ley; esto es, “...*sentar las bases para que, antes que termine la presente década, Chile logre finalmente dejar atrás la pobreza ...*”.<sup>10</sup> En la siguiente sección discutimos los alcances de los componentes de asignación del programa, en particular la asignación base y las bonificaciones por esfuerzo en salud y educación. La sección 3 se centra en el componente de empleo del programa. En la sección final concluimos con una discusión sobre el IEF y las políticas hacia la vulnerabilidad y la pobreza en general.

## 2.- Las Asignaciones del Programa Ingreso Ético Familiar

En esta sección nos referimos a las transferencias monetarias del programa IEF que se asocian a las condicionantes de salud y escolaridad de los niños del hogar<sup>11</sup>, incluyendo la asignación base que se entrega sólo por pertenecer al programa. La sección siguiente se aboca al análisis del Bono al Trabajo de la Mujer (BTM).

### 2.1.- Los componentes

El programa Ingreso Ético Familiar entrega dos tipos de prestaciones monetarias: bonos y subsidios. A su vez, los bonos son de dos tipos: a) por dignidad, que la persona recibe sólo por ser beneficiario del programa Chile Solidario, y b) por logros. Estos últimos se entregan si la persona cumple con ciertas condiciones y pertenecen a lo que la literatura internacional de políticas sociales comúnmente denomina las transferencias condicionadas. Finalmente, el subsidio al empleo de la mujer consiste en un complemento al ingreso laboral formal, cuyo monto depende de éste. En este sentido, también se trata de una transferencia condicionada, pues la elegibilidad depende de que la mujer esté ocupada formalmente.

---

<sup>9</sup> Sus miembros fueron Harald Beyer, Rodrigo Jordán, Luis Larraín, Jorge Marshall, Agustín Moreira, Osvaldo Larrañaga, Tomás Recart, Susana Tonda y Sergio Urzúa, además de los autores de este artículo. Las sesiones del Panel eran presididas por la Subsecretaria del entonces Ministerio de Planificación, Soledad Arellano, y en ellas también participaba su equipo de asesores.

<sup>10</sup> Mensaje del Presidente de la República, con el que ingresa al Congreso el Proyecto de Ley que crea el Ingreso Ético Familiar en septiembre del 2011, el cual está disponible en <http://catalogo.bcn.cl/ipac20/ipac.jsp?profile=bcn&index=BIB&term=244979>.

<sup>11</sup> En este trabajo usaremos indistintamente las palabras hogar y familia para referirnos a los beneficiarios.

La asignación base –el componente por dignidad– representa un monto fijo mensual que recibe la familia por cada integrante del grupo familiar de acuerdo a lo declarado en la respectiva Ficha de Protección Social (FPS), independiente de sus condiciones sociodemográficas. El monto a recibir varía, sin embargo, según el nivel de vulnerabilidad del hogar, fluctuando entre los 4.500 pesos mensuales a los 7.500 pesos mensuales de acuerdo al puntaje de la FPS.

La forma en que se determinan estos montos de transferencia base es determinada por una metodología incluida en la ley del IEF. Esta metodología constituye una novedad de la ley, y sienta un precedente para otras transferencias que realiza el Estado, como el Subsidio Único Familiar, que hoy carecen de una metodología clara para determinar su valor.

De acuerdo a la ley, la transferencia monetaria base es función de la diferencia entre el Índice de Aporte al Ingreso Familiar (IAIF) y el monto máximo per cápita por concepto de transferencias condicionadas que pudiese percibir la familia si cumple con todas condiciones del IEF posibles dadas sus características (edad de los hijos, etc.). El IAIF representa el 85% de la diferencia entre la línea de extrema pobreza, ponderada entre la línea urbana y la rural,<sup>12</sup> y el ingreso per cápita potencial de la familia. Éste, a su vez, es la suma del ingreso autónomo per cápita nacional de las familias que viven en extrema pobreza según la encuesta CASEN, el alquiler imputado per cápita y la suma de un conjunto de subsidios que entrega el Estado. Los montos de las transferencias condicionadas – a excepción del bono al empleo femenino—son función de este IAIF.

Este método de cálculo tiene una serie de ventajas. En particular, no se trata de un monto arbitrario, a diferencia del valor de muchos otros beneficios sociales. Además, un diseño así permite ajustar el beneficio ante cambios en la situación del hogar típico en extrema pobreza. En teoría, si sube la línea de la extrema pobreza porque la inflación de los alimentos es alta, deberían aumentar las transferencias, protegiendo a estos hogares. Asimismo, si caen sus ingresos ante una recesión, también se debería reajustar las transferencias al alza. El problema, sin embargo, es que el reglamento que regula este cálculo, estipula que todas las variables se determinan con la encuesta CASEN del 2009 y no en base a la última CASEN disponible.<sup>13</sup> Hoy existe la CASEN del 2011, que si bien no estaba disponible cuando comenzó a aplicarse el IEF, hoy permitiría ajustar los beneficios aplicando la metodología diseñada en base a la nueva información. El reglamento sólo estipula un reajuste anual en función del IPC.

Asimismo, el mecanismo de reajuste de los beneficios debería tomar en consideración la frecuencia proyectada de levantamiento de la encuesta CASEN. En el caso que ésta se realice cada 3 años, es necesario considerar reajustes adicionales a los que contempla la ley actual, sobre todo si el país se enfrenta a

---

<sup>12</sup> Un valor de \$33.166 de acuerdo a CASEN 2009.

<sup>13</sup> Decreto 30, reglamento de la ley 20.595, Ministerio Desarrollo Social sobre Transferencias Monetarias y el Bono de Protección.

una recesión o a un alza inesperada del precio de los alimentos entre periodos de levantamiento.<sup>14</sup>

Por otra parte, el mecanismo de reajuste no afecta el componente del subsidio al empleo de la mujer, pues éste está ligado al salario de ella y al salario mínimo, el que se fija típicamente en función de consideraciones distintas al costo de la vida de una familia en pobreza extrema. Así, si los aumentos en la línea de la extrema pobreza son mayores a los aumentos en salarios, por ejemplo cuando suben mucho los precios de los alimentos, el reajuste que implementa esta ley implica enfrentar este problema sólo por la vía de las transferencias.

Por otro lado, una limitación es que si bien el método permite ajustarse a *shocks* que afectan al conjunto de los hogares más pobres, no puede hacerse cargo de los *shocks* de carácter idiosincrático que afectan a hogares específicos como el desempleo y las enfermedades. Ello, porque los montos dependen de la familia típica en extrema pobreza y no de cada familia en particular. Hacer los cálculos en función de las carencias y potencialidades de la familia típica y no de cada familia en particular busca cuidar los incentivos. En otras palabras, el diseño constituye una elección de la ley en el *trade off* entre motivar el esfuerzo familiar y otorgar protección.

Por su parte, las transferencias condicionadas se refieren a las asignaciones adicionales por control del niño sano, por escolaridad, asistencia y logro escolar.

Hoy en día los programas de transferencias condicionadas (CCT<sup>15</sup>) se han vuelto muy populares, en particular en los países en vías de desarrollo, como una forma de transferir recursos a los hogares más pobres con la condición de que ellos inviertan en el capital humano y en la salud de sus hijos. La lógica de estas transferencias es que el Estado entregue recursos a las familias con el fin de que ellas realicen algo que antes no estaban haciendo, desde llevar el niño al control médico hasta matricularlo en un establecimiento educacional, y así romper el círculo de la pobreza y dar más oportunidades a los hijos para que en el futuro superen la vulnerabilidad. En otras palabras, buscan el doble objetivo de aliviar la pobreza presente e invertir en capacidades para evitar la pobreza futura.

Estos programas se hicieron muy populares en países donde muchas de las familias pobres invierten poco en el capital humano y en la salud de sus hijos. Los programas más conocidos son Progresá en México y Bolsa Escola en Brasil. De acuerdo a la revisión de Fiszbein et al. (2009), la mayoría de los CCT ha tenido efectos relevantes sobre el consumo de los hogares y la incidencia de la pobreza, así como la asistencia a la escuela y a los controles de salud. No se registran efectos negativos sobre la participación laboral de los adultos y sí se observan reducciones en la participación laboral de los niños.

---

<sup>14</sup> Sería importante, además, reducir el tiempo entre la realización de la encuesta y su publicación.

<sup>15</sup> Del inglés *conditional cash transfers*.

En el caso del IEF, las condiciones respecto del control del niño sano y de asistencia a un establecimiento escolar reconocido ya eran parte del Chile Solidario. En particular, se trata de las condiciones que en teoría se exigen para recibir el SUF<sup>16</sup>. Decimos en teoría, porque en la práctica el sistema no recoge información fidedigna para controlar la asistencia escolar. Si bien el pago de la subvención a las escuelas en Chile depende de cuántos niños asisten efectivamente, el Ministerio de Educación no tiene la capacidad para fiscalizar la información que mes a mes le entregan los establecimientos al respecto<sup>17</sup>. De hecho, un avance del IEF ha sido buscar los mecanismos para revisar el cumplimiento de los requisitos.

Cabe destacar que la cobertura escolar en Chile supera el 85%, incluso en la enseñanza media. La cobertura de los programas de control del niño sano también es alta. Estas estadísticas abrieron una discusión en el Panel de Expertos sobre la efectividad de estas condiciones en un contexto como el chileno, de tan alta cobertura. De hecho, las tasas de deserción escolar en Chile son relativamente bajas para los estándares internacionales. Ello no significa que no se trate de un tema de suma preocupación, sobre todo si es de esperar que en el grupo beneficiario, la deserción sea más alta y la asistencia más baja que en promedio. Sólo que el impacto que un bono de 5.000 pesos mensuales no pareciera ser una política suficiente para enfrentarlo. La dificultad de los jóvenes para insertarse en el ambiente escolar, la incidencia de las drogas y del embarazo adolescente requiere de intervenciones multi-sistémicas, muy focalizadas y a la vez de una escala mucho mayor que un programa como el IEF puede entregar.

A pesar de estas dudas, el equipo de MDS sostuvo que avances que se están implementando en el ámbito de los registros de subvenciones permitirán que ahora sí sea posible verificar la asistencia. En ese caso, el bono sí sería una transferencia condicionada, que ayudaría a aumentar la asistencia escolar y de esa forma la inversión que hacen las familias en el capital humano de sus hijos. Es una pregunta abierta hoy si este bono será efectivo en elevar la asistencia y en si esta mayor asistencia llevará a mejores resultados de los beneficiarios. Si no, se tratará de un bono que en la práctica percibirá la gran mayoría de los hogares beneficiarios sin condicionalidades. Afortunadamente, las familias sólo deben realizar un trámite para pedir la asignación por salud. Las asignaciones por escolaridad y asistencia son verificadas directamente por el MDS.

Por su parte, el premio por logro escolar consiste en una bonificación equivalente a \$50.000 al año para la familia siempre que el hijo esté entre 5<sup>o</sup> básico y 4<sup>o</sup> medio y pertenezca al 15% de alumnos de mejor rendimiento de su promoción en el

---

<sup>16</sup> Las condiciones son tener menos de 11.374 puntos en la Ficha de Protección Social, carnet del control del niño sano para menores de 6 años y certificado de alumno regular para mayores de 6 años. Hay diferencias, sin embargo; por ejemplo, para acceder al SUF es necesario acreditar el cumplimiento de los requisitos.

<sup>17</sup> De hecho, una investigación periodística reciente denunció el fraude que algunos establecimientos realizan para cobrar subvenciones indebidas. Ver <http://ciperchile.cl/2012/05/14/catastro-inedito-de-los-colegios-particulares-que-adulteran-y-lucran-con-las-subvenciones-fiscales/>

respectivo establecimiento. Este elemento también concitó gran debate en las reuniones del Panel. La gran mayoría de sus miembros era de la opinión de que éste no es un instrumento adecuado para un programa que busca combatir la pobreza.

Asimismo, varios dudaron de que se trate de una manera efectiva de incentivar el esfuerzo de los alumnos. Por una parte, el pago de este bono no depende sólo de las capacidades y esfuerzo del alumno y su familia. Al contrario, depende de cómo éste se relaciona con los esfuerzos y resultados de los demás alumnos de su establecimiento. Así, la señal que se entrega es que superar la pobreza ya no depende de lo que haga la familia o el propio alumno, sino de una cierta competencia con sus vecinos y compañeros. Alternativamente, la visión implícita en esta política es que se trata de un juego de suma cero: lo que uno gana, lo pierde otro.

Por la otra, la literatura sobre este tipo de programas no entrega pautas claras sobre sus efectos sobre el comportamiento de los escolares en el corto y largo plazo. Por ejemplo, Bettinger (2010) estima un efecto positivo en pruebas estandarizadas de matemáticas de un programa que entregó incentivos financieros por los resultados escolares a niños entre 3º y 6º básico. No se encuentran efectos sobre ciencias, ciencias sociales y lenguaje. Cabe destacar que el programa estudiado entrega incentivos por los resultados de cada niño de manera independiente del resultado de sus compañeros, y que no hubo seguimiento en el largo plazo. Por el contrario, los resultados de Fryer (2011) muestran un efecto nulo sobre los resultados escolares de estos incentivos financieros. Al mismo tiempo, literatura relacionada, por ejemplo, Gneezy y Rustichini (2000) y Frey y Oberholzer-Gee (1997), indica que uno debiese ser más cauteloso al diseñar este tipo de programas, porque si la motivación extrínseca de los incentivos financieros desplaza la motivación intrínseca de los niños por aprender, ésta puede no recuperarse una vez retirados los pagos.

Luego, es importante preguntarse si esta competencia aumentará efectivamente la inversión en capital humano de los niños y jóvenes. Asimismo, también cabe preguntarse qué efectos tendrá sobre quienes no logran obtener el beneficio. ¿Desmotivará su esfuerzo futuro si no logran ganar en esta competencia? A nuestro parecer, ante la incertidumbre de sus efectos y la posibilidad de generar efectos adversos sobre niños vulnerables, este elemento debió haberse dejado fuera del programa.

## 2.2.- Los potenciales beneficiarios

En esta subsección analizamos tanto la cobertura y focalización del programa, como las características observables generales de los hogares en pobreza.

Para participar en el programa IEF las familias deben encontrarse en situación de extrema pobreza. De acuerdo a las definiciones oficiales, los miembros de un



hogar se encuentran en esta situación cuando el ingreso total por persona no alcanza los 36.049 pesos para residentes de zonas urbanas, o los 27.778 pesos en zonas rurales<sup>18</sup>.

A pesar de la precisión de esta definición, el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) no clasifica a las familias como pobres o indigentes de acuerdo a una comparación de su ingreso per cápita con estas líneas de pobreza. El MDS usa en vez la información contenida en la Ficha de Protección Social (FPS). Ello, por varios motivos. Uno es que no es fácil verificar el ingreso de la gran mayoría de las familias en esta situación, principalmente porque los pocos ingresos que logran generar se deben a trabajos informales, sin registros. Otro motivo es el evitar que los hogares alteren su comportamiento –reduciendo su esfuerzo laboral o escondiendo ingresos, por ejemplo-- con el fin de obtener derecho a ciertas prestaciones.

La FPS predice el ingreso de todos los miembros del hogar a partir de sus características observables, como educación y edad, para luego transformarlo en un puntaje que además depende de la composición del hogar. Así, para ingresar al programa Chile Solidario y al IEF es requisito que el hogar tenga en la FPS un puntaje menor a 4.213 puntos. En otras palabras, el MDS focaliza de acuerdo a la capacidad para generar ingresos de la familia, más que en base a sus ingresos efectivos<sup>19</sup>.

Para focalizar el programa sólo en las familias de extrema pobreza, la predicción del ingreso tiene que ser muy acertada. Sin embargo, esta predicción es precisa para el promedio de los ingresos de las personas, pero no para el ingreso de cada una de las personas.<sup>20</sup> Por ejemplo, el método puede subestimar el ingreso real de algunas familias y por lo tanto calificar como indigentes a personas que no lo son. También puede sobrestimar el ingreso de otros y calificarlos como pobres-no indigentes o como no pobres, siendo que se trata de personas que realmente son indigentes.

Es por ello que encontrar a un hogar verdaderamente indigente es difícil.<sup>21</sup> En otras palabras, es muy difícil para el Estado, con las herramientas que cuenta, identificar bien a los hogares hacia los cuales desea destinar una política como ésta. Ello se vuelve aún más difícil considerando que se trata de una fracción pequeña de la población, que posiblemente transita con cierta frecuencia entre la indigencia y la no indigencia.

---

<sup>18</sup> A noviembre del 2011.

<sup>19</sup> En un trabajo ya clásico, Akerlof (1978) propone focalizar el gasto social en función de variables observables que sean idealmente inmutables y que estén correlacionadas con la capacidad (o dificultad) de generar ingresos propios.

<sup>20</sup> Nos referimos al hecho que cuando estimamos una ecuación de ingresos en personas que trabajan, la predicción es exacta para el promedio de la muestra, pero no para cada una de las personas.

<sup>21</sup> A esto hay que sumar el hecho que el hogar tiene incentivos a cambiar sus características para obtener un resultado más bajo en la Ficha de Protección Social.

A la luz de estas dificultades, hubo una discusión entre el Panel de Expertos y el equipo del MDS sobre si era mejor focalizar los recursos en un grupo bien pequeño o destinar esos mismos recursos en un grupo más grande de hogares, con el costo de entregar a cada uno menores beneficios. En otras palabras, el MDS debió enfrentar la decisión de si equivocarse eventualmente en la asignación de los recursos del programa incluyendo a familias para las cuales no estuvo diseñado, o si ello era preferible a excluir a familias potencialmente beneficiarias. Dados los problemas de la actual FPS, el Panel se mostró a favor de la opción de extender el beneficio, recomendación que fue acogida por el MDS. Cabe destacar que la FPS será reemplazada prontamente por un nuevo instrumento de focalización.

Como muestra el capítulo 7 de este libro, escrito por Eugenio Guzmán y Rodrigo Troncoso, la asignación social no tuvo un impacto en reducir la extrema pobreza. Uno de los factores que explica este resultado es justamente el que encontrar a las familias que pertenecen a este grupo es muy difícil. Ello abre así una discusión más general que Chile deberá hacer hacia delante: cuando la estrategia para derrotar la pobreza se basa principalmente transferencias, ¿será posible derrotarla cuando la eficacia de éstas depende de la capacidad de Estado de identificar a las familias más pobres con métodos imprecisos por naturaleza?

¿Quiénes son los hogares en pobreza e indigencia? ¿Cuáles son sus principales características? Entender su situación es crucial para iluminar el diseño de políticas hacia la pobreza. De acuerdo a la encuesta CASEN 2011, en un hogar indigente viven en promedio 3,6 personas, mientras que en un hogar pobre viven 4,2. Los hogares no pobres son aún más pequeños, con 3,3 miembros por hogar en la media (Tabla 1).

La composición de los hogares también difiere. Entre los indigentes, un poco menos de la mitad de sus miembros tiene menos de 18 años de edad, mientras que alrededor de la mitad tiene entre 18 y 65 años –es decir, están en edad de trabajar--. Asimismo, alrededor de un 60% de esas personas son mujeres. En cambio, en un hogar que no es pobre, apenas un cuarto de sus miembros tiene menos de 18 años y dos tercios están en edad de trabajar. De ellos, la mitad son mujeres.

Asimismo, el 54% de los jefes de los hogares indigentes son mujeres, tasa que cae al 50% en los hogares pobres-no indigentes y al 38% en los hogares no pobres. Es por ello que se dice que los hogares indigentes y pobre-no indigentes “tienen cara de mujer”.

Tabla 1: Características de los Hogares Indigentes, Pobres y No Pobres

	Pobres No		
	Indigente	Indigentes	No Pobres
Tamaño Promedio Hogar	3,6	4,2	3,3

Promedio por Hogar Menores a 18 Años	1,5	1,7	0,8
Promedio por Hogar Personas 18-65 Años	1,9	2,2	2,2
Promedio por Hogar Mujeres 18-65 Años	1,2	1,3	1,1
% Mujeres Jefas de Hogar	55	50	37
Hogares Indigentes con Trabajo	44	78	88
% Rural	15,3	8,5	13,4
Años Promedio Educación <sup>22</sup>	9,1	9,7	10,7

Tipo 2: Al menos una persona en el hogar trabajó y tuvo ingresos positivos en el mes anterior (variable ytrabaj de la CASEN 2011).

Los hogares pobres (no indigentes) e indigentes se diferencian en al menos dos dimensiones adicionales, además del ingreso total por persona. Por una parte, sólo en un 44% de los hogares indigentes alguien trabajó el mes pasado (Tabla 1) *versus* un 78% en los hogares pobres y un 88% en los hogares no pobres. Por la otra, un 15,3% de los hogares indigentes viven en zonas rurales *versus* un 8,5% de los hogares pobres.

Adicionalmente, un hombre que vive en un hogar indigente y que trabajó el mes previo a la aplicación de la encuesta CASEN, obtuvo ingresos laborales de \$73.784, mientras que un hombre pobre que trabajó tuvo ingresos por \$184.704; esto es, por más del doble. En el caso de las mujeres la diferencia es \$54.326 *versus* \$115.557, respectivamente (Tabla 2).

Cuando controlamos por las diferencias entre ambos tipos de personas (educación, edad, tipo de trabajo, etc.), las brechas de ingresos entre los hombres caen a un 66%, aunque siguen siendo altas. Es decir las características que observamos en la encuesta CASEN son capaces de explicar la mitad de la diferencia de ingresos entre un hombre indigente y un hombre pobre-no indigente.<sup>23</sup> Así, los hogares indigentes no sólo tienen una baja proporción de personas trabajando, sino además, cuando lo hacen, reciben un sueldo bastante menor que las personas que viven en hogares pobres-no indigentes. Una parte de esa diferencia en ingresos se explica por el tipo de trabajo que realizan, que se traduce además en parte en diferencias en las horas que trabajan. Pero para el resto no tenemos una explicación clara. Hace falta más información para complementar la investigación en esta área.

Tabla 2: Ingreso del Trabajo<sup>24</sup>

	Hombres	Mujeres
Indigente	73.784	54.326

<sup>22</sup> Mayores de 17 años.

<sup>23</sup> El R<sup>2</sup> de esta regresión es 0.4. No controlamos por la probabilidad de trabajar.

<sup>24</sup> Personas entre los 18 y 65 años de edad.

Pobres No Indigentes	184.704	115.557
No Pobres	563.684	394.832

Fuente: CASEN 2011, variable "ytrabaj".

Al mismo tiempo, la misma encuesta CASEN entrega algunas pistas de los problemas de acceso al trabajo que enfrenta este grupo. De acuerdo a las estadísticas de la Tabla 3, un 27,6% de los hombres que viven en hogares indigentes, no trabajan porque son estudiantes; un 19% no lo hace porque está enfermo o discapacitado, y un 19,9% menciona otra razón para no trabajar. Entre las mujeres, un 36,8% menciona los quehaceres del hogar como impedimento para trabajar, mientras que un 21% dice no tener con quién dejar a los hijos y menos del 10% menciona razones de discapacidad o enfermedad. Tanto en hombres como en mujeres, menos del 6% menciona que tiene poco interés en trabajar, con una mayor incidencia entre hombres que entre mujeres.

Tabla 3: Razones de Inactividad Personas 18-65 Años

Principales Razones No Trabajar	Pobres No Indigentes		
	Indigente	Indigentes	No Pobres
	Hombres		
Enfermo/Discapacidad	19,0	17,5	12,0
Estudiante	27,6	31,3	49,7
Jubilado/Pensionado	10,9	13,0	12,4
No tiene Interés en Trabajar	5,5	4,5	4,4
Otra Razón	19,9	10,4	9,4
	Mujeres		
Cuidado Infantil	21,0	20,0	12,7
Quehaceres del Hogar	36,8	43,3	43,5
Estudiante	12,4	12,0	16,7
Enfermo-Discapacidad	7,3	6,2	6,7
No tiene Interés en Trabajar	1,1	1,6	2,8
Jubilado/Pensionado	5,8	4,2	7,0

Fuente: Cálculos propios en base a pregunta "o7" CASEN 2011, respuesta múltiple.

En resumen, en más de la mitad de los hogares indigentes nadie está trabajando. Cuando alguien trabaja, gana menos de la mitad que alguien pobre. Asimismo, una mayor fracción de las personas en edad de trabajar en los hogares indigentes son mujeres, y entre ellas una alta fracción menciona problemas de cuidado infantil/quehaceres del hogar como impedimentos para salir a trabajar. A pesar de que existe acceso prioritario para este grupo a sala cuna y jardín infantil, y a pesar de que Chile Solidario tenía por objeto acercar este grupo a la oferta pública de programas, ésta parece ser aún una barrera importante.

Estos simples datos permiten pensar que los hogares pobres e indigentes enfrentan problemas diferentes. En los hogares indigentes el problema pareciera ser el acceso a un empleo y el tener un buen empleo -- ganar al menos el ingreso mínimo--, mientras que en los pobres-no indigentes no es tanto el acceso a un empleo, sino mayormente que el empleo sea bien remunerado. Una dimensión adicional que estos datos no alcanzan a considerar, es que el empleo sea estable. En ambos casos, el subsidio al empleo puede ayudar, aunque es más probable que tenga mayor impacto en el grupo de pobres-no indigentes que en el caso de indigentes. Ello, por cuanto los indigentes parecieran enfrentar otras barreras de ingreso al mercado laboral como saber dónde y cómo buscar un empleo. Asimismo, para las mujeres, dado el rol de cuidado preferente que le asigna la sociedad chilena, el cuidado infantil sigue siendo un problema relevante. Evidencia reciente para la Región Metropolitana, muestra que en muchos casos el problema no es falta de cupos en los jardines.<sup>25</sup> Quizá los horarios de estos jardines no son apropiados. O simplemente las familias no están dispuestas a confiar en otros el cuidado de sus hijos. Es necesaria más investigación en esta área para saber por qué muchas familias no envían sus hijos a sala cuna, cuando hay espacios disponibles y se manifiesta éste como un impedimento para insertarse laboralmente.

### 3. Componente de Empleo del IEF

El Ingreso Ético Familiar tiene dos elementos que apuntan a mejorar las posibilidades de empleo de sus beneficiarios: el acompañamiento socio-laboral y el bono al trabajo de la mujer (BTM). En esta sección analizamos este segundo componente.

Este subsidio fue diseñado siguiendo la estructura del Subsidio al Empleo Joven y en cierta forma puede entenderse como su extensión a una población más amplia. El SEJ tuvo un doble objetivo en su diseño: elevar tanto la empleabilidad como los ingresos de los más pobres (Consejo Trabajo y Equidad, 2008). El movimiento desde un énfasis en transferencias directas a uno en transferencias asociadas a empleo ha sido un movimiento de carácter internacional. Las reformas bajo la presidencia de Clinton en los Estados Unidos en respuesta a la dependencia que generan las transferencias directas, son probablemente las reformas más emblemáticas en esta dirección.

El BTM entrega a las mujeres del 40% más pobre de la población un subsidio en proporción a su ingreso laboral formal de acuerdo a los parámetros presentados en la Figura 1.<sup>26</sup> Inicialmente el subsidio crece con el ingreso a una tasa de 20 pesos por cada 100 pesos de ingresos adicionales hasta un máximo cercano a los

---

<sup>25</sup> Reyes y Urzúa (2012).

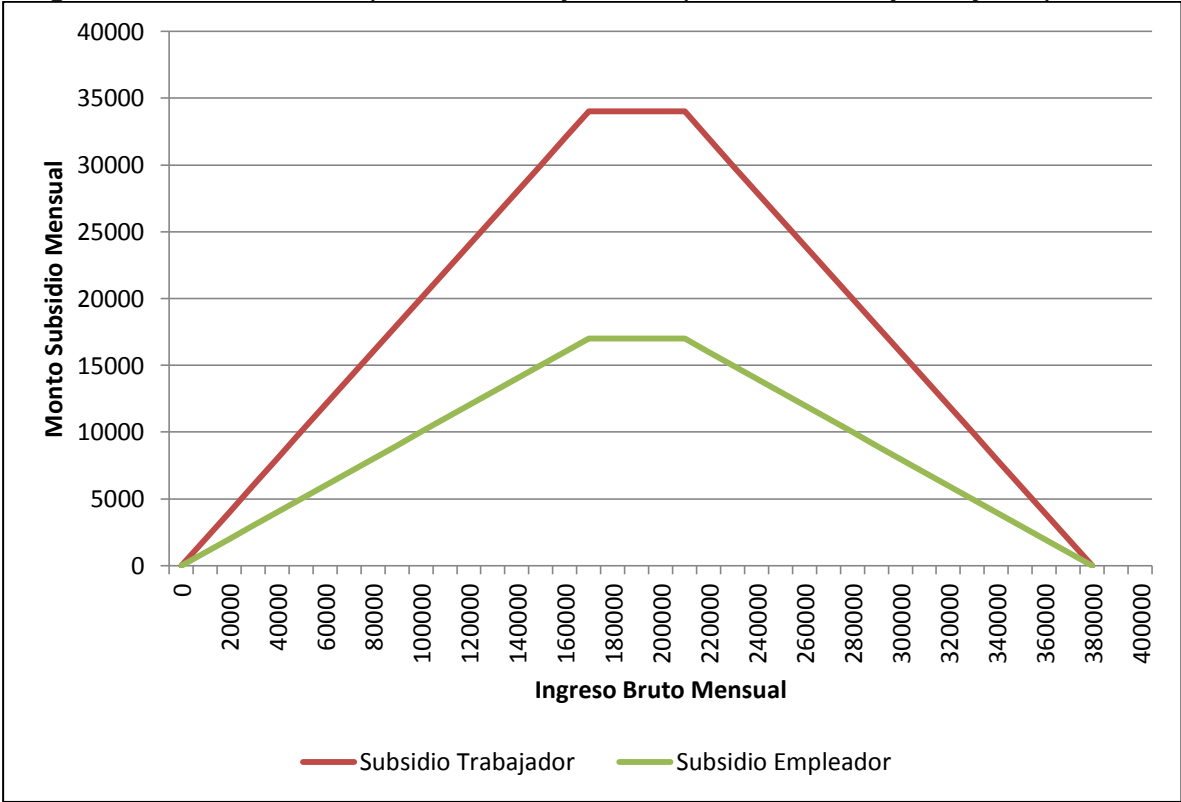
<sup>26</sup> Durante los años 2012 y 2013 la cobertura alcanza hasta el 30% de hogares más pobres. Cabe destacar que la cobertura del SEM es mucho más amplia que la de las asignaciones del IEF que están sólo dirigidas a los hogares en extrema pobreza.

35 mil pesos mensuales. Luego permanece constante aun cuando el ingreso laboral aumente. Finalmente, el subsidio se retira lentamente a la misma tasa inicial de 20 pesos por cada 100 pesos adicionales de salario. El subsidio cubre a remuneraciones brutas mensuales inferiores a los 383.391 pesos.

Al igual que en el caso del SEJ, el subsidio del trabajador se calcula sobre la base del ingreso anual de la persona. Sin embargo, ella puede postular para recibirlo en forma mensual en cuyo caso se le entrega el 75% del subsidio correspondiente a su ingreso mensual y el resto lo percibe al final del año luego de un proceso de reliquidación.

El BTM, al igual que el SEJ, considera además un subsidio al empleador, cuyo monto es la mitad del subsidio al trabajador. El objeto de este subsidio adicional, en el caso del SEJ, fue el de motivar a la demanda de empleo por trabajadores jóvenes. En particular, preocupaba que dada la incidencia potencial del salario mínimo, el SEJ elevara la oferta laboral y que sin el necesario ajuste en salarios, pudiera repercutir en un mayor desempleo juvenil. Esto es, si el SEJ llevaba a muchos jóvenes a ingresar al mercado laboral, pero el salario mínimo dificultaba la contratación de estos jóvenes, el SEJ podría tener como consecuencia final un aumento del desempleo, cuando su objetivo era el opuesto: elevar su empleo e ingresos laborales.

Figura 1: Subsidio al Empleo de la Mujer, Componente Trabajador y Empleador



En el SEJ el subsidio al trabajador es mayor que el del empleador, porque la evidencia internacional recopilada durante su discusión y diseño mostraba que para este tipo de problemas, era más efectivo entregar el subsidio a quienes buscan trabajo más que a quienes demandan trabajadores, entre otras razones porque parte del subsidio las empresas lo destinan a pagar a intermediadoras para que encuentren a los trabajadores más vulnerables.<sup>27</sup> La evaluación del SEJ encargada al Centro de Microdatos de la Universidad de Chile por parte de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, y que se hizo pública después de finalizado el trabajo del Panel de Expertos, muestra que el uso del subsidio por parte de los empleadores es bastante bajo, alcanzando menos de un 4% de las empresas elegibles.<sup>28</sup>

El proyecto original del MDS contemplaba que los subsidios al empleador y al trabajador fuesen iguales, ambos de un 15% en su máximo. Este tema también se abordó en el Panel. La visión del MDS era que la falta de empleo era un problema de demanda más que de oferta, hipótesis difícil de chequear con los datos disponibles en Chile. En la opinión de varios miembros del Panel, no tenía mucho sentido tener una estructura del subsidio diferente al SEJ, no sólo porque varios eran de la idea de que el efecto era mayor sobre la oferta de empleo que sobre la demanda, sino que además porque introducía una discontinuidad: aquéllos cubiertos por el SEJ que percibían un subsidio del 20% pasaban a recibir un 15% al cumplir los 25 años de edad. Al mismo tiempo, el empleador que ya tenía contratada a la persona con un subsidio de un 10%, recibiría un aumento a un 15%. En el diseño final, se siguió los lineamientos del SEJ.

La mujer tiene derecho al subsidio por una sola vez durante 4 años continuos, entre los 25 y 60 años de edad, contados desde el primer pago.<sup>29</sup> No es evidente cuál es la duración óptima del beneficio en el tiempo. Por un lado, un periodo corto puede ser insuficiente como para lograr una incorporación más permanente de la mujer en el mercado laboral formal. Por el otro, un periodo largo puede resultar costoso en términos de focalización de los recursos públicos si después de una cierta cantidad de años la persona adquiere suficiente experiencia para conseguir un trabajo con un sueldo decente. Ello depende del retorno a la experiencia laboral de este grupo de trabajadoras, además de la rotación que experimentan. Lamentablemente, no conocemos información de estas variables para el grupo de beneficiarias potenciales, pero una serie de cálculos simples indica que es muy posible que 4 años sea insuficiente.

---

<sup>27</sup> Ver por ejemplo Katz (1998) y los capítulos 1,2 y 7 de Blank y Card (2000).

<sup>28</sup> Este bajo uso puede deberse a desconocimiento o posiblemente al temor de que al pedir el subsidio el empleador se exponga a un riesgo de fiscalización. Asimismo, existen incompatibilidades con otros subsidios que pueden reducir su atractivo.

<sup>29</sup> El proyecto original consideraba sólo dos años para el subsidio al empleo de la mujer.

El subsidio logra el impacto deseado si la persona adquiere la experiencia suficiente para encontrar y aceptar un trabajo sin éste. Dado que el subsidio es del 20%, la pregunta es cuánto tiempo se demora una mujer en reunir la experiencia suficiente como para que su salario se eleve en este 20%. Esto es, cuánto tiempo debe trabajar para que quede en iguales condiciones entre dos situaciones: con subsidio y poca experiencia laboral, y sin subsidio y una mayor experiencia laboral.

Si la mujer trabaja 4 años continuos, necesita que su remuneración se eleve a un ritmo del 4.7% anual durante este periodo para que al final de su elegibilidad su salario sin BTM sea igual a su salario inicial con BTM. Este requisito implícito de tasa de crecimiento es alto. No existe evidencia en Chile sobre el crecimiento de los salarios de personas de bajo recursos. Esta sería una información importante de recopilar ante posibles futuras modificaciones del subsidio. Sin embargo, el crecimiento promedio de las remuneraciones reales del país entre enero del 2009 y enero del 2012 bordea el 3%, y es razonable suponer que éste es menor para las personas con menos educación. Si uno supone que el crecimiento de los salarios reales de este grupo de trabajadoras es más cercano al 2%, entonces el subsidio debiera durar al menos unos 10 años.

Estos cálculos simples además asumen que el trabajo que realizan las beneficiarias es continuo y que por tanto perciben la totalidad de los 48 pagos potenciales. Pero la realidad es que el mercado laboral chileno se caracteriza por una alta rotación. Para ilustrar la importancia de este problema estimamos la rotación laboral formal de mujeres que perciben remuneraciones por debajo de los \$4,6 millones al año en un plazo de 4 años (2007-2010) utilizando los datos del Seguro de Cesantía.<sup>30</sup> Sólo un 13.92% de las mujeres en este grupo cotizó por estos 48 meses continuos. La media (y la mediana) es cotizar por unos 26 meses (discontinuos). Luego, las beneficiarias en promedio debieran esperar recibir un poco más que la mitad de los pagos potenciales. Nuevamente, un derecho de 48 meses continuos parece insuficiente. Alternativamente, podría permitirse mantener el derecho a cobrar un cierto número de pagos sin continuidad. Ello también elevaría las chances de que las mujeres efectivamente se insertaran en el mercado laboral gracias al BTM.

Otra regulación que pareciera requerir de revisión es el límite en edad de 60 años. Ello no es un problema para el empleador, porque si a una mujer contratada se le acaba el derecho al subsidio, siempre puede reemplazarla por una mujer que sí tiene derecho a éste<sup>31</sup>. Pero para la mujer puede hacer una diferencia relevante.

---

<sup>30</sup> No conocemos su puntaje de la FPS, por tanto muchas de ellas pueden no ser beneficiarias potenciales del BTM. El cálculo también excluye a las mujeres que no estaban afiliadas al sistema en ese periodo, posiblemente porque son inactivas o porque trabajan de manera informal. Por ambos motivos, las cifras aquí presentadas pueden subestimar la rotación laboral de las mujeres elegibles. Tampoco observamos la edad. El monto tope que utilizamos es el máximo salario anual cubierto por el BTM y proviene de multiplicar 383.391 mensuales por 12.

<sup>31</sup> Aunque reconocemos que las empresas también enfrentan costos debido a la rotación laboral.



Si bien la edad de jubilación legal de la mujer es 60 años, ellas no tienen derecho a los subsidios previsionales del Estado hasta que cumplen los 65 años de edad. Al mismo tiempo, ello ayudaría a motivar a que las mujeres permanezcan más tiempo en el mercado laboral y puedan por tanto cerrar la brecha previsional que enfrentan en relación a los hombres, dada su edad más temprana de jubilación y su mayor esperanza de vida.

Existen otras barreras que pueden limitar la efectividad del BTM en conseguir una mayor empleabilidad permanente de las mujeres vulnerables. En particular, las mujeres de escasos recursos manifiestan que el cuidado infantil es un impedimento para insertarse laboralmente. Esto, a pesar de que el programa Chile Crece Contigo asegura acceso preferencial a las salas cuna a los hijos que pertenecen al 60% más pobre de la población. Existen diferentes hipótesis para explicar este fenómeno: la calidad de la sala cuna no es buena, el costo de traslado es alto, los horarios de atención no son compatibles con el trabajo o simplemente las familias no confían en el cuidado de terceros.

Sin duda, el problema de calidad es muy importante, pero los otros costos pueden ser igualmente limitantes. Si los costos fijos de salir a trabajar son altos, entonces puede que incluso con el subsidio muchas mujeres no consideren atractivo insertarse laboralmente de forma permanente. No se puede esperar que las mujeres acepten ofertas laborales que no les aseguren un mínimo de ingreso que compense estos costos fijos.<sup>32</sup>

Una forma de solucionar este problema es financiar el costo fijo, por ejemplo, pagando el valor promedio del costo del traslado desde y hacia la sala cuna.<sup>33</sup> Otra solución es que el BTM dependa del número de hijos en edad preescolar, reconociendo así que para ellas salir a trabajar es más costoso que para las mujeres sin hijos<sup>34</sup>. Esta idea no es nueva: ya se aplica desde hace décadas en el *Earned Income Tax Credit* (EITC) en Estados Unidos. El subsidio podría ser, por ejemplo, de un 30% para mujeres con un hijo y de un 40% para mujeres con dos o más hijos, como se ilustra en la Figura 2. Esto es, tendría las mismas características generales del BTM para mujeres sin hijos, pero incrementado en un cierto porcentaje. En este caso, el mayor subsidio sería sólo para el trabajador; el subsidio del empleador seguiría siendo la mitad del subsidio a una mujer sin hijos.

En otro ámbito, es interesante destacar que el método de focalización del BTM difiere de la focalización del SEJ. Éste último focaliza de acuerdo al puntaje de la Ficha de Protección Social. El BTM focaliza de acuerdo a un nuevo indicador, que pondera en un 75% el puntaje de la FPS y en un 25% un puntaje que es función del ingreso formal promedio de los últimos 12 meses de cada uno de los miembros

---

<sup>32</sup> Si el salario por hora está dado, cubrir el costo fijo implica un mínimo de horas de trabajo.

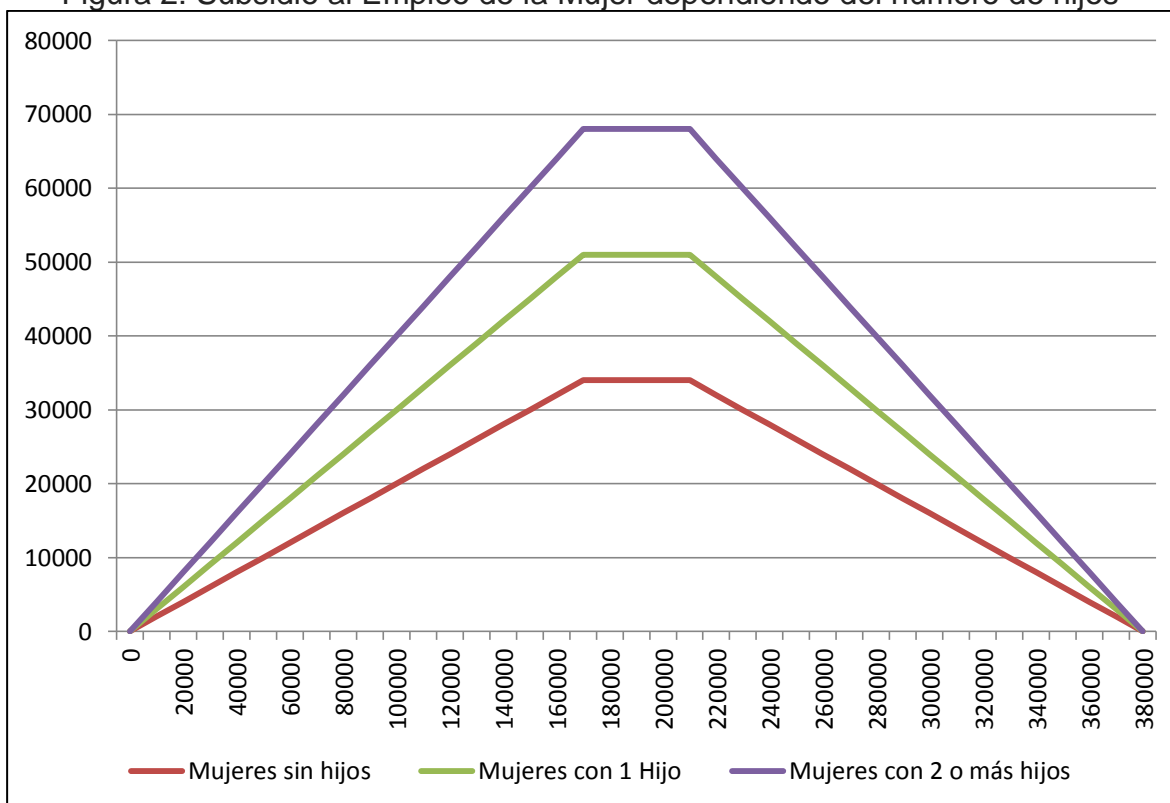
<sup>33</sup> De acuerdo a Reyes y Urzúa (2012), la distancia promedio en la Región Metropolitana de la casa al centro JUNJI-Integra más cercano es en promedio de 2 kilómetros.

<sup>34</sup> Este argumento se puede extender al cuidado de adultos mayores y discapacitados en general, y a niños de otras edades.

del hogar.<sup>35</sup> Este instrumento de focalización no fue discutido en las reuniones del Panel.

Al incluir como criterio el promedio del ingreso formal de todos los miembros del hogar, el derecho al subsidio depende de la oferta laboral de la pareja u otros adultos. Por ello, es más probable que el BTM sea utilizado por mujeres sin pareja o en hogares donde no haya otros adultos activos. Sin embargo, las mujeres que viven con sus parejas tienden a mostrar una tasa de actividad menor, en todos los tramos de ingresos, trabajen o no formalmente (Tabla 3). Sería una consecuencia indeseada del programa que los miembros del hogar decidieran su oferta laboral de manera estratégica con el fin de acceder al subsidio. En todo caso, el mayor espacio para modificar comportamiento posiblemente no sea el dejar de trabajar sino el hacerlo de manera informal. De este modo, incorporar en la focalización los ingresos de los demás miembros del hogar puede agregar información al proceso de asignación de los recursos del programa, pero deja potencialmente fuera al grupo en el que la tasa de empleo es menor, esto es, mujeres con pareja ya trabajando.<sup>36</sup>

Figura 2: Subsidio al Empleo de la Mujer dependiendo del número de hijos



<sup>35</sup> La persona tiene que tener un puntaje menor de 98 puntos. Decreto 3 del 18-06-2012 del Ministerio de Desarrollo Social.

<sup>36</sup> En el 47% de los hogares indigentes, las mujeres entre 18 y 60 años tienen parejas, *versus* el 67% en los hogares pobres y el 76% en los hogares no pobres.

Tabla 3: Tasa de Empleo Formal de Mujeres con y sin Pareja<sup>37</sup>

	Sin Pareja	Con Pareja	
		No Trabaja	Trabaja
Indigente	5	3	4
Pobre-Indigente	16	11	4
No Pobre	32	16	16

Fuente: CASEN 2011, Mujeres 18-60 años, 40% más pobre.

Eventualmente, este método de focalización también podría motivar a los empleadores a ser estratégicos en sus decisiones de contratación. Por ejemplo, un empleador puede asegurar recibir el subsidio por un tiempo más largo si, en igualdad de condiciones, privilegia la contratación de mujeres con puntajes lo más lejos posible del corte de la elegibilidad.

¿Por qué incluyó el MDS este nuevo método de focalización? Dadas las limitaciones de la FPS, probablemente lo utilizó para llegar con mayor precisión a las mujeres que más necesitan los ingresos laborales adicionales; esto es, mujeres que viven en hogares donde nadie más trabaja. Ello tiene un costo, sin embargo: el de reducir el uso del subsidio por parte de mujeres que viven en otras situaciones y que, como hemos visto, tienen en promedio tasas de empleo más bajas. Posiblemente su oferta laboral sea más elástica además, y por tanto el subsidio tendría un impacto mayor entre ellas. En cualquier caso, dado los bajos niveles de empleabilidad de las mujeres, sobre todo en los hogares más pobres, pareciera relevante fomentar el acceso de todas las mujeres al mercado del trabajo independientemente de la oferta laboral de los otros miembros del hogar.

Por último, quisiéramos cerrar esta sección con un análisis de los recursos que el IEF asigna al BTM en relación a las demás transferencias. En efecto, de acuerdo a la Ley de Presupuestos para el año 2013, se han asignado \$69.687.873 MM para las bonificaciones, y \$26.861.714 MM para fomentar el empleo. Esto es, se espera dedicar apenas un 28% del total a la promoción del empleo formal. Cuando el subsidio al empleo de la mujer llegue al 40% de la población más pobre el año 2014, la importancia relativa de las transferencias bajará un poco. Aun así, estas cifras indican que el Ingreso Ético Familiar tiene un énfasis que parece demasiado grande en las transferencias, a pesar de los problemas de empleo de este grupo y a pesar de la evidencia internacional sobre la dependencia que generan las transferencias directas. Quizá ello es resultado de un diagnóstico que el MDS no ha explicitado, pero que nuestro análisis anterior en parte comparte: que es difícil fomentar el empleo formal de las mujeres vulnerables en Chile sobre la sola base de un subsidio a sus ingresos.

Desde el punto de vista de las familias, la relevancia relativa de los distintos tipos

<sup>37</sup> Tasa de empleo formal definida como si reporta ingresos en la variable “ytrabaj”, y además tiene contrato (pregunta o17) o da boleta de honorarios (o14).

de subsidios depende de cuántos meses la mujer pueda usar el BTM y de la composición del hogar. Por otra parte, para recibir las transferencias, la familia se tiene que encontrar en situación de extrema pobreza, pero para recibir el subsidio al empleo de la mujer, la familia tiene que pertenecer al 40% más pobre del país. Asimismo, para un hogar en extrema pobreza, los bonos se pueden recibir durante un máximo de dos años, mientras que el subsidio al empleo de la mujer se puede recibir por un máximo de 4 años.

Tomando en cuenta todos estos parámetros del diseño, la Tabla 4 presenta la fracción de los recursos que recibe la familia beneficiaria que se relacionan con el componente de empleo, asumiendo que recibe las transferencias y el subsidio al empleo de la mujer al mismo tiempo. En el caso de una familia de 2 hijos en edad escolar, esta fracción fluctúa entre un 12,34% y un 52,8% según el número de meses que obtiene el SEJ. Si la familia tiene sólo 1 hijo, estos porcentajes varían de un 18,6% a un 64,7% respectivamente.<sup>38</sup> Naturalmente, mientras mejor sea la inserción de la mujer en el mercado laboral, mayor es la relevancia del BTM en el total. Elevar la duración del subsidio, por tanto, también ayudaría a enfatizar más este componente.

Tabla 4: Proporción de recursos del IEF Asociados al BTM

Meses Subsidio Empleo Mujer	% Empleo	
	1 Hijo	2 Hijos
6	18,6	12,3
12	31,4	21,8
18	40,7	29,5
24	47,8	35,9
30	53,4	41,1
36	57,9	45,6
42	61,6	49,5
48	64,7	52,8

#### 4.- Desafíos Pendientes

Desde que comenzó el programa Chile Solidario en el año 2001, las políticas hacia la pobreza han evolucionado. Hoy se destinan más recursos y existen más programas que buscan hacerse cargo de este problema. Sin embargo, a pesar de todos los avances, persisten desafíos importantes. En esta sección discutimos aquéllos desafíos pendientes.

<sup>38</sup> Los valores de los bonos que usamos son \$5.000 por bono de dignidad, \$5.000 por control del niño sano, \$5.000 por asistencias y \$50.000 por rendimiento académico. Para el caso del subsidio suponemos que la persona gana el salario mínimo.

Primero, nos parece que el énfasis en el empleo es aún débil, a pesar de su potencial impacto tanto en pobreza como en desigualdad.<sup>39</sup> Seguramente ello se debe a que por economía política resulta más fácil mejorar los beneficios sociales que reformar el mercado del trabajo. El bono de \$40.000 por familia para 2 millones de familia anunciado por el presidente Piñera el 10 de marzo de 2013, a menos de un año de la creación del Ingreso Ético Familiar, y con una economía creciendo a casi el 6%, es una muestra de ello. Esos recursos tendrían seguramente un mayor impacto si se usaran para elevar el énfasis en el empleo del Ingreso Ético Familiar. Al mismo tiempo, entendemos las dificultades políticas para acordar reformas laborales profundas, pero al menos nos parece urgente que el MDS, en conjunto con los Ministerios de Trabajo y Educación, aborde las limitaciones que el sistema chileno de cuidado infantil impone en la oferta laboral de las mujeres más vulnerables, y por tanto en la eficacia de políticas como el BTM.

En segundo lugar, el IEF pone hoy un énfasis excesivo en las transferencias monetarias en relación a los subsidios al empleo. Posiblemente el gobierno puso demasiadas esperanzas en que la creación del empleo, producto del crecimiento económico, ayudaría a reducir en un grado bastante importante la pobreza y por lo tanto no serían necesarios estos subsidios. Ello no sucedió y terminamos con una ley que en términos relativos parece demasiado asistencialista. Este bajo énfasis se agrava si un considera otras bonificaciones sociales que entrega el Estado. Por ejemplo, el año 2012 se dedicaron casi 100 mil millones de pesos al Bono Solidario de Alimentos y 12 mil millones al Bono Bodas de Oro.

Así, en el futuro el subsidio al empleo de la mujer debería expandirse, no sólo en los años que se puede usar, sino también en el grupo de mujeres elegibles. Podría considerarse incluso un subsidio general a los trabajadores de menores ingresos como parte del sistema de impuestos a la renta, en línea con el EITC. También creemos que debería ser más generoso para mujeres con hijos, en particular los más pequeños, al menos mientras el sistema de salas cuna no se reforme. Estos aumentos deberían apuntar a que el IEF destine una fracción más sustancial de los recursos a las familias más vulnerables vía empleo.

En tercer lugar, un programa focalizado en el empleo se vería beneficiado de otras reformas que conjuntamente promuevan la empleabilidad de los trabajadores chilenos. En particular, nos referimos al sistema de intermediación y capacitación laboral de adultos. De hecho, el diseño original del IEF de los Grupos Tantaucó daba un espacio relevante a los bonos de capacitación como estrategia de superación de la pobreza. Pero para las generaciones que ingresan al mercado laboral también son relevantes las habilidades que obtienen en el sistema escolar. Las políticas hacia la calidad de la educación en general son inescapables en un contexto amplio de superación de la pobreza y la vulnerabilidad. Ello incluye programas de inserción escolar de jóvenes en riesgo de deserción, y una atención

---

<sup>39</sup> Ver Velasco y Huneus (2011).

preferente a posibles problemas de salud mental en adolescentes, embarazo juvenil, drogadicción y comportamientos riesgosos en general.

También existe un serio déficit en términos de investigación sobre por qué mucha gente aún no accede al mundo del trabajo. Una de las posibles razones de este déficit de la academia y los centros de estudios guarda relación con la carencia de información detallada sobre la situación social de los hogares. El MDS podría hacer pública una muestra de las familias cubiertas por la FPS, con información sobre los subsidios que reciben y programas a los que postulan, ciertamente innominada, y cruzada con la base de datos del Seguro de Cesantía para fines académicos. Entendemos que estos datos ya existen y podrían pedirse a través del sistema de Transparencia. Sin embargo, sería importante dar un acceso más amplio y expedito a ellos. Si existe temor a eventuales problemas de confidencialidad, el MDS podría poner a disposición el uso de estos datos en sus propias dependencias como lo hacen muchas instituciones públicas de los países desarrollados.

Celebramos la ambición de derrotar la pobreza en un periodo corto. Sin embargo, el IEF fue pensado para los más pobres y no es claro que el BTM sea suficiente por sí solo en resolver la pobreza. Nuevamente, puede ser riesgoso dejar esta labor solamente en manos del crecimiento económico, al menos si éste no es acompañado de reformas al Código Laboral y al sistema educacional.

Por último, y relacionado con lo anterior, creemos que Chile necesita de una nueva medida de lo que es la pobreza, una que vaya más allá de una simple puesta al día de la canasta de consumo de las familias más vulnerables. Una medida multi dimensional caracterizaría mejor cuáles son las carencias reales de las familias más pobres de nuestro país. Al mismo tiempo, reduciría el incentivo político a entregar bonos que si bien pueden ser efectivos en reducir la pobreza, pueden generar dependencia en plazos más largos.

## Bibliografía

Akerlof, G. A. (1978), "The Economics of "Tagging" as Applied to the Optimal Income Tax, Welfare Programs, and Manpower Training," *American Economic Review*, Vol. 68, 1, pp.8-19.

Bettinger, E. (2010), "Paying to Learn: The Effect of Financial Incentives on Elementary School Test Scores," NBER Working Paper No. 16333.

Blank, R. y D. Card (2000), *Finding Work: Jobs and Welfare Reform*. New York: Russell Sage Foundation.

Centro de Microdatos (2012), "Evaluación de Impacto del Programa de Subsidio al Empleo Joven," mimeo Universidad de Chile.

Fiszbein, A, F. Ferreira y N. Schady (2009), "Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty", Banco Mundial.

Frey, B. S., y F. Oberholzer-Gee (1997), "The Cost of Price Incentives: An Empirical Analysis of Motivation Crowding-out," *American Economic Review*, 87: 746-755.

Fryer, R. (2011), "Financial Incentives and Student Achievement: Evidence from Randomized Trials," *The Quarterly Journal of Economics*, 126(4): 1755-1798.

Gneezy, U., y A. Rustichini (2000), "Pay Enough or Don't Pay At All," *The Quarterly Journal of Economics*, 791-810.

Katz, LF. (1998), "Wage Subsidies for the Disadvantaged: Generating Jobs," en Richard B. Freeman y Peter Gottschalk (eds.): 21-53., New York: Russell Sage Foundation.

Larrañaga, O. (2010), "Las Nuevas Políticas de Protección Social en Perspectiva Histórica," en O.Larrañaga y D.Contreras (eds.), *Las Nuevas Políticas de Protección Social*, Editorial Uqbar, Santiago.

Larrañaga, O. y D.Contreras (2010), "Chile Solidario y Combate a la Pobreza," en O.Larrañaga y D.Contreras (eds.), *Las Nuevas Políticas de Protección Social*, Editorial Uqbar, Santiago.

Reyes, L y S. Urzúa (2012), "La Demanda y Oferta de Educación Temprana en Chile", *Estudios Públicos* 126, Otoño. Pag 45-86.

Velasco, A. y C. Huneus (2010), *Contra la Desigualdad: El Empleo Es la Clave*, Random House Mondadori, Santiago.