

## AGENDA SOCIAL DEL GOBIERNO: PROPUESTAS CONCRETAS PARA EL DEBATE

- En el contexto de las extendidas e intensas manifestaciones realizadas en buena parte del territorio nacional, el Presidente Sebastián Piñera dio a conocer una agenda social, con propuestas concretas para el debate.
- Estas medidas buscan entregar algunas respuestas a las demandas de la clase media en nuestro contexto actual, luego que el país redujera fuertemente la tasa de pobreza y aumentado la población de clase media.
- Junto con ello, también se requiere que el Estado sea capaz de propiciar las condiciones económicas que favorezcan una mayor generación de ingresos autónomos por parte de todos los sectores de la población, especialmente los más pobres y la clase media vulnerable.

El pasado 23 de octubre, el Presidente Sebastián Piñera dio a conocer una agenda social con propuestas concretas para el debate. Ello luego de importantes manifestaciones pacíficas que han planteado con fuerza la necesidad de entregar un mayor apoyo desde el Estado a distintos grupos de la sociedad. Estas medidas tendrían un costo aproximado de US\$ 1.200 millones y el financiamiento se obtendría por tres vías: i) US\$ 160 millones de la recaudación de mayores impuestos a las personas de altos ingresos; ii) US\$ 440 millones de reasignaciones; y iii) US\$ 600 millones de déficit fiscal adicional.

En términos generales la agenda está bien enfocada, en cuanto a que, si bien la clase media chilena ha logrado salir de una situación de pobreza, aún no ha abandonado del todo la posibilidad de volver a retroceder, puesto que gran parte de ella se ubica muy cerca del umbral de vulnerabilidad. Dada su realidad sociodemográfica, su fortalecimiento pasa por consolidar su situación educacional y laboral y, en paralelo, atenuar sus riesgos mediante una política de seguros en áreas claves.

## MEDIDAS

Las medidas propuestas se presentan someramente en el cuadro a continuación.

### MEDIDAS ANUNCIADAS

<p><b>A) Pensiones</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aumento inmediato de 20% de pensión básica solidaria y de aporte previsional solidario.</li> <li>2. Aumento de pensión básica y aporte previsional solidario en 2021/22 para pensionados mayores de 75 años.</li> <li>3. Aportes de recursos fiscales para complementar el ahorro previsional de la clase media que cotiza, y para mejorar las pensiones de los adultos mayores no valentes.</li> </ol>
<p><b>B) Salud y medicamentos</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Urgencia en discusión al PDL que crea el Seguro de Enfermedades Catastróficas.</li> <li>2. Creación de Seguro que cubra parte del gasto en medicamentos no cubierto por programas GES o Ley Ricarte Soto.</li> <li>3. Ampliación del convenio de Fonasa con farmacias por medicamentos.</li> </ol>
<p><b>C) Ingreso mínimo garantizado</b></p> <p>Creación de un Ingreso Mínimo Garantizado de \$350.000, que complemente los salarios de trabajadores de jornada completa inferiores a este monto.</p>
<p><b>D) Tarifas eléctricas</b></p> <p>Creación de mecanismo de estabilización de las tarifas eléctricas, que anula el alza reciente de 9,2% de la electricidad.</p>
<p><b>E) Mayores impuestos a los sectores de mayores ingresos</b></p> <p>Creación de nuevo tramo de 40% en el IGC para las rentas superiores a \$8 millones mensuales.</p>
<p><b>F) Creación de la Defensoría de las víctimas de la delincuencia</b></p>
<p><b>G) Fortalecimiento del Fondo Común Municipal</b></p> <p>Establecimiento de mayores aportes de las comunas de mayores ingresos, en beneficio de las comunas de menores ingresos.</p>
<p><b>H) Modernización Congreso y Administración Pública</b></p> <p>Reducción de: i) dietas de parlamentarios, ii) altos sueldos de la administración pública, iii) número de parlamentarios, iv) limitación de las reelecciones.</p>
<p><b>I) Plan de Reconstrucción de la infraestructura pública (Metro y otras instalaciones)</b></p>
<p><b>J) Urgente tramitación de proyectos de alto contenido social ya enviados al Congreso:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Proyecto Pro-Infancia, que reemplaza al Sename por dos nuevos servicios públicos:             <ol style="list-style-type: none"> <li>i) Servicio de Protección de la Niñez y Adolescencia; ii) Servicio de Reinserción Juvenil.</li> </ol> </li> <li>2. Proyecto que crea el Seguro Catastrófico de Salud.</li> <li>3. Proyecto que crea el derecho a la Sala Cuna Universal a todos los niños.</li> <li>4. Proyecto que reduce las contribuciones de los adultos mayores más vulnerables.</li> </ol>

Si bien aún el detalle de algunas de las medidas todavía es desconocido, a continuación se entrega un análisis de ellas.

## A) Pensiones

En Chile (así como en muchas partes del mundo), el sistema de pensiones está otorgando jubilaciones que no satisfacen las expectativas de la población. Esto, principalmente por cambios en condiciones exógenas a la administración del sistema (demografía, nivel de las tasas de interés o evolución del mercado laboral) que no han ido aparejados con actualizaciones de los parámetros básicos, tales como tasa de cotización y edad de jubilación.

Justamente esto es lo que se concluye de la medida de pobreza multidimensional que el Ministerio de Desarrollo Social y Familia estima<sup>1</sup>: una de las principales carencias que enfrenta nuestra clase media es en relación a trabajo y seguridad social<sup>2</sup>. Aun cuando se observa que en los hogares de clase media hay un mayor número promedio de ocupados (1,5 personas) en comparación con los hogares en situación de pobreza (0,8) y vulnerabilidad (1), la clase media registra un porcentaje de carencia -en términos de ocupados que cotizan en el sistema previsional- que es elevado (31,5%) y se ubica muy cerca de los hogares vulnerables (34,9%) y de los que están en situación de pobreza (36,3%)<sup>3</sup>. Si adicionalmente consideramos que en este estamento el 44,4% de los no cotizantes además están en edad próxima a jubilar (son mujeres mayores de 55 y hombres mayores de 60), entonces las medidas de asistencia deben ser inmediatas.

Por ello resulta acertado aumentar las pensiones pagadas por el Pilar Solidario, financiado con recursos de ingresos generales de la nación y no con impuestos al trabajo que lo encarecen, reduciendo la creación de más y mejores puestos de trabajo. Si bien los mayores recursos siempre pueden ser considerados como insuficientes en relación a las necesidades, estas asignaciones deben ser responsables y sostenibles en términos fiscales en el mediano y largo plazo. Hacer actualmente promesas que mañana el Estado no podrá asumir, sólo llevaría a incrementar el descontento.

---

<sup>1</sup> Esta medición es en conjunto con Oxford Poverty & Human Development Initiative. Se calcula para nuestro país desde el 2013. Este un indicador busca dar una mirada alternativa a la medición tradicional de pobreza y recoger así ciertas expresiones que ésta podría estar pasando por alto. Para ello, identifica a quienes sufren privaciones o carencias en distintos ámbitos, independiente de su nivel de ingresos, lo que se mide a través de 15 indicadores agrupados en cinco dimensiones: Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, Vivienda y Entorno, y Redes y Cohesión Social.

<sup>2</sup> Para más detalle ver Temas Públicos N° 1405-1 del 28 de junio del 2019.

<sup>3</sup> En los hogares de altos ingresos, en tanto, el porcentaje de carencia es de 18,2%, cifra también importante.

Sin embargo, no basta con un incremento de las pensiones más bajas. Esta medida debe ser acompañada por cambios en los parámetros básicos del sistema de pensiones, tal como había sido inicialmente planteado por el Gobierno hace ya un año atrás. De lo contrario, el problema de las pensiones volverá a resurgir en el mediano plazo requiriendo nuevamente de reformas para el sistema de pensiones en su conjunto.

## B) Salud

Aun cuando la medición de pobreza multidimensional no refleja carencias significativas en salud para la clase media, sí hay indicios de gastos que podrían constituir una amenaza<sup>4</sup> ya que esta dimensión no incluye el costo asociado a hospitalizaciones y al tratamiento oportuno y de calidad de enfermedades de mayor gravedad. La información que entrega la misma CASEN 2017 es que el 50,5% de las personas pertenecientes a la clase media que estuvieron hospitalizadas o se realizaron una intervención quirúrgica, realizaron algún pago por ello: 6,9% el pago completo y 43,6% uno parcial. El 49,5% restante, en tanto, se atendió gratis. Asimismo, entre quienes se atendieron en hospital o clínica privada (26,5% del total), la proporción que realizó algún pago es más alta (85,9%), así como también la de quienes debieron pagar la totalidad (16,5%). El tener que pagar no es un problema per se, pero podría ser un indicio de gastos elevados con el potencial de desestabilizar el presupuesto de una familia de clase media.

Adicionalmente, si bien gran parte de la discusión pública actual se concentra en los “altos precios de los medicamentos”, también debiera formar parte del debate el alto gasto de bolsillo, que tiene más relación con quién financia los medicamentos. En el país, el 90% del gasto en medicamentos es privado y el 10% es público, mientras que en la OCDE el 43% del gasto es privado y el 57% es público<sup>5</sup>. Al respecto cabe preguntarse si la atención primaria está cumpliendo adecuadamente su rol en materia de acceso a medicamentos a un menor costo. En este contexto, para reducir el gasto de bolsillo sería interesante considerar mecanismos que amplíen la cobertura de los seguros de salud (públicos y privados) de modo de incluir el costo de algunos medicamentos como parte integral de los tratamientos.

---

<sup>4</sup> Para más detalle ver Temas Públicos N° 1405-1 del 28 de junio del 2019.

<sup>5</sup> Para más detalle ver Temas Públicos N° 1397-1 del 03 de mayo del 2019.

Coherente con lo anterior, la propuesta presentada en el área de salud va en la dirección correcta al patrocinar un proyecto de ley que crea un seguro tanto para enfermedades catastróficas como para el gasto en medicamentos, y promueve la ampliación del convenio de Fonasa con las farmacias de forma que se logren reducciones de precios de los medicamentos.

### **C) Ingreso mínimo garantizado**

En las últimas décadas Chile ha sido testigo de un importante progreso económico, que ha permitido una transformación radical de nuestra sociedad: mientras la pobreza y la vulnerabilidad han descendido abruptamente, la participación de la clase media prácticamente se ha triplicado, pasando del 23,7% al 64,3% de la población entre 1990 y 2015<sup>6</sup>. Esto equivale a decir que en Chile cerca de 11,3 millones de personas (3,7 millones de hogares) pertenecen a la clase media. Sin embargo, parte importante de este grupo se concentra en la primera parte del tramo de ingreso lo que los enfrenta a la amenaza de volver a retroceder. Dada su realidad sociodemográfica, el fortalecimiento de este grupo pasa por consolidar su situación educacional y laboral y, en paralelo, atenuar sus riesgos mediante una política de seguros en áreas clave.

En este sentido, esta medida resulta adecuada, ya que al ser de cargo del Fisco los recursos necesarios para complementar los más bajos ingresos, no produce las distorsiones negativas en el empleo que sí generaría un incremento del salario mínimo. Sin embargo, el diseño de esta medida debe tomar en cuenta los incentivos negativos que tendría el empleador de traspasarle al Fisco una proporción mayor del ingreso que lo que corresponda.

### **D) Tarifas eléctricas**

Esta medida se enmarca en la relevancia que tienen los precios de los servicios básicos para las familias más vulnerables, particularmente las alzas de los precios de la energía, los cuales se reajustan dos veces al año (abril y octubre) por medio de los decretos de precio de nudo promedio (PNP). Las variaciones que se introducen mediante estos decretos están determinadas no solamente por los precios de los diversos combustibles sino también por las fluctuaciones del valor del dólar.

---

<sup>6</sup> Para más detalle ver Temas Públicos N° 1331-1 del 01 de diciembre del 2017.

La importancia del consumo de la energía eléctrica para las familias va más allá de su peso en la canasta de consumo familiar<sup>7</sup>. Este producto no tiene sustitutos cercanos para sus usos, por lo que la demanda por electricidad es más inelástica a la tarifa eléctrica. Para muchas personas sólo es posible asumir un mayor precio ajustando otros gastos, lo cual tiene un impacto negativo sobre su nivel de vida. En este sentido, y sólo considerando que la medida es transitoria a la espera de la entrada en vigencia de las nuevas tarifas, un sistema de suavizamiento de los precios de la energía resulta adecuado.

Pero no hay que olvidar que la información que transmiten los precios es fundamental para ajustar a la sociedad en su conjunto a los cambios permanentes en el mercado eléctrico. Para ir en ayuda de sectores de menores recursos en forma permanente, la política adecuada es la entrega de un subsidio focalizado y en ningún caso distorsionar los precios. Ello también es válido para todos los demás servicios básicos.

### **E) Impuesto a los ingresos más altos**

En Chile se observa una carga tributaria proveniente de los impuestos a los ingresos personales relativamente menor que en la OCDE, debido tanto al amplio tamaño del tramo exento (presente en muchas legislaciones de diferentes formas) como a las tasas y tramos que le siguen<sup>8</sup>. En el caso chileno, resulta bastante claro que el tramo exento es muy amplio<sup>9</sup>. De hecho, de acuerdo a datos del Servicio de Impuestos Internos (SII) en el año tributario 2015 (comercial 2014), el 76,6% de los contribuyentes estaban exentos del impuesto.

Los impuestos constituyen la herramienta fundamental para el financiamiento de los bienes públicos que provee un Estado. Dado un nivel de gasto público definido por la sociedad, es tan importante ejecutar este gasto en forma eficiente como financiarlo a través de un sistema tributario adecuado. Los impuestos a los ingresos personales son un tema bastante estudiado en la literatura económica: mayores impuestos a las personas de mayores ingresos permiten recaudar y redistribuir, pero quienes pagarían más impuestos tienen menos incentivos para generar los

---

<sup>7</sup> De acuerdo a la canasta del IPC, el consumo de electricidad representa el 2,3% de la canasta representativa de acuerdo a la Encuesta de Presupuestos Familiares.

<sup>8</sup> Para más detalle ver Temas Públicos N° 1194 del 23 de enero del 2015.

<sup>9</sup> Para más detalle ver Temas Públicos N° 1302-2 del 12 de mayo del 2017.

ingresos a gravar (trabajar más, estudiar más, etc.). En este sentido, los impuestos no son neutros<sup>10</sup>.

En el diseño del sistema tributario es necesario tomar en cuenta su grado de: i) eficiencia -que genere mínimas distorsiones en las decisiones de los agentes al tratar de sustituir bienes gravados por aquellos no gravados-, ii) equidad horizontal y vertical -a igual nivel de renta misma carga tributaria y que los que generan más aporten proporcionalmente más-, y iii) simplicidad. En este sentido, el Gobierno debiera continuar impulsando la aprobación del actual proyecto de Modernización Tributaria<sup>11</sup>, ya que considera importantes avances en todos estos elementos, sobre todo en lo relativo a simplicidad y equidad horizontal. Es más eficiente que la política social focalizada se haga cargo de reducir las brechas que existen<sup>12</sup>.

### **G) Fortalecimiento del Fondo Común Municipal**

La descentralización fiscal supone la transferencia de recursos desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales con el objetivo de dotarlos de mayores recursos para hacer frente, en forma más eficiente que el gobierno central, a las necesidades específicas de cada localidad en áreas como seguridad ciudadana, transporte, vivienda, vialidad e inversión de ciudad, bienes nacionales, áreas que siguen estando altamente centralizadas.

Como ha quedado en evidencia en estos días, los alcaldes han sido la cara visible para responder a las demandas, en este caso de seguridad, por lo que es necesario fortalecerlos y dotarlos de mayores recursos. Adicionalmente, la propuesta sólo apunta a una mayor redistribución de recursos entre los mismos municipios. Sin embargo, esta medida también debe ser acompañada de mayores recursos aportados desde el gobierno central.

Adicionalmente, no se puede dejar de lado la ineludible necesidad de incorporar mayores niveles de transparencia y mecanismos de rendición de cuentas, fundamentales para que podamos tener gobiernos locales a la altura de un país desarrollado.

<sup>10</sup> Para más detalle ver Temas Públicos N° 1367-1 del 07 de septiembre del 2018.

<sup>11</sup> Para más detalle ver Temas Públicos N° 1365-1 del 24 de agosto del 2018.

<sup>12</sup> Para más detalle ver Temas Públicos N° 1395-1 del 19 de abril del 2019.

## H) Modernización al Congreso

Un sistema electoral, en términos simples, representa un mecanismo que transforma votos en escaños. Son de algún modo un traductor de la voluntad soberana, en una expresión concreta de representación política. No existe un sistema proporcional perfecto, en el sentido que siempre habrá una tensión entre la representatividad que genera el sistema y la eficacia gubernamental que produce<sup>13</sup>. Al respecto, el aumento de representantes (de 120 a 155 diputados y 38 a 50 senadores), justificado con el argumento de la reducción de la llamada “desigualdad del voto”, implicó un elevado costo fiscal sin generar necesariamente los cambios esperados en los resultados electorarios.

En este sentido, la reducción del costo fiscal (tanto en el número de parlamentarios como de sus dietas) va en la dirección correcta. No obstante, se debe cautelar que la reducción no sea de tal magnitud que termine por desalentar que personas con altas calificaciones se dediquen a la función parlamentaria. Asimismo, estos ajustes no se debieran extender a otras áreas del Estado que son claves para una buena gestión, como por ejemplo los jefes de los servicios públicos.

## I) Reconstrucción del Metro

Como política pública, no hay duda que esta reconstrucción debe ser cuanto antes. Como menciona el Presidente de Metro, Louis de Grange, en una publicación: “El Metro permite contribuir eficazmente al logro de todos los objetivos de una política de desarrollo urbano: mejora la eficiencia de la economía de la ciudad al reducir los costos de viajar, y además genera un mayor nivel de actividades en el centro de la ciudad aprovechando las economías de aglomeración. El impacto de la pobreza puede ser reducido directamente, donde Metro es el principal transporte de los más pobres, e indirectamente a través del beneficio que los más pobres reciben de la prosperidad económica. También puede mejorar la sustentabilidad, incentivando una reducción voluntaria en el uso del automóvil, y en el mediano plazo por medio del apoyo a una estructura de uso de suelo ambientalmente más favorable”<sup>14</sup>.

Los recursos destinados a la reconstrucción del Metro son necesarios. Producto de estos incidentes, la conectividad que posibilita el Metro se ha visto seriamente

<sup>13</sup> Para más detalle ver Temas Públicos N° 1331-2 del 01 de diciembre del 2017.

<sup>14</sup> Louis de Grange. “El gran impacto del Metro”. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales (EURE). Vol. 36, N° 107, abril del 2010.



afectada. De sus 136 estaciones hay 118 que presentan algún nivel de daño, 25 que están incendiadas y 7 completamente destruidas.

### **CONCLUSIONES**

Recientemente el gobierno ha planteado una agenda social sobre la base de propuestas concretas que busca hacerse cargo de las demandas de la ciudadanía. No hay duda que la correcta focalización del gasto público es una de las vías por las cuales el Estado puede aportar a la reducción de la desigualdad. Pero eso no basta, pues al revisar la composición de los ingresos de los hogares, se constata que los ingresos autónomos son los más importantes en relación al total, especialmente entre las familias de deciles medios y altos. Por ello, resulta clave que, además del gasto social focalizado, el Estado sea capaz de contribuir a propiciar las condiciones económicas que favorezcan una mayor generación de ingresos autónomos por parte de los más pobres. Sólo de esta forma las familias más humildes lograrán salir adelante.