

EFICIENCIA Y EFICACIA DEL GASTO PÚBLICO EN AYUDAS SOCIALES DURANTE LA PANDEMIA

- Un estudio elaborado por la Comisión Nacional de Productividad (CNP) analizó la efectividad y eficiencia del gasto público durante la pandemia. Éste evidencia que los hogares más afectados por la crisis sanitaria fueron los del 40% más vulnerable de la población, y que a su vez, fueron los más favorecidos con las ayudas gestionadas por el Estado, particularmente el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE).
- No obstante, se identifica una importante proporción de hogares perjudicados por la pandemia a los cuales no les llegó apoyo. Frente a ello, el IFE se fue extendiendo y terminó no sólo cubriendo la caída en los ingresos de los hogares, sino que, al cuarto trimestre del 2021, la suma de los aportes más que compensó la pérdida acumulada del ingreso del trabajo durante la pandemia, por un valor equivalente al 31,9% del ingreso disponible del hogar.
- Los resultados de este estudio entregan valiosos antecedentes sobre la conveniencia de reducir o extender la población elegible para ayudas de este tipo, así como la importancia de contar con buenos instrumentos para identificar a los beneficiarios.

En enero de 2022, la Comisión Nacional de Productividad (CNP) presentó los resultados de un informe encargado por el gobierno¹, que tuvo como propósito evaluar la eficiencia y eficacia del gasto social destinado a contener la pérdida del ingreso en los hogares producto de la emergencia sanitaria a partir del Covid-19². Para ello, consideró como eficiente y efectiva la entrega de un monto adecuado sólo a hogares que lo necesitaban. Así, si los beneficios se otorgaron a hogares que no lo necesitaban o los montos eran mayores a los pertinentes, se concluye que el gasto fue poco eficiente. Del mismo modo, si hogares que requerían apoyo no recibieron los beneficios o éstos fueron de una cuantía insuficiente, se considera el gasto como poco efectivo.

¹ Fue solicitado por los Ministerios de Desarrollo Social y Familia, Hacienda y Economía. Más información en <https://www.cnep.cl/wp-content/uploads/2021/08/mandato-gasto-social-covid.pdf>.

² <https://www.cnep.cl/estudios/estudios-finalizados-mandatados-por-el-gobierno-de-chile/eficiencia-y-efectividad-del-gasto-publico-social-en-contexto-de-pandemia/>.

Este estudio constituye un insumo de gran utilidad para la política pública, en especial, considerando que según el FMI Chile fue uno de los 10 países –entre 189– que más gastó en medidas de apoyo durante esta pandemia, con el equivalente a 12,7% de su PIB de 2020³. En ese contexto, éste permite evidenciar las dificultades que conlleva llegar a los sectores de la población que realmente lo requieran, en especial en el contexto de crisis como la sanitaria del Covid-19, pero además da cuenta de los problemas que surgen al intentar enmendar dicha situación, una vez que los beneficios fueron universales y se entregaron recursos a personas que en realidad no habían experimentado una caída en sus ingresos.

¿QUÉ DICE EL ESTUDIO?

En primer lugar, se presenta una estimación del impacto que la suspensión de actividades tuvo en el ingreso de los hogares en el país. En términos concretos, se calcula que para los tres últimos trimestres de 2020 se produjo una caída promedio trimestral del ingreso del trabajo equivalente a 6,1% del ingreso disponible de los hogares. Ello está explicado, en gran parte, 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.

Asimismo, los datos indican que los impactos de la pandemia en términos de una caída en los ingresos disponibles se concentraron en los hogares pertenecientes al 40% más vulnerable de la población. Según la Encuesta Social Covid-19, un 77% de este grupo declaró que su ingreso disminuyó durante junio de 2020, motivo por el cual debieron aumentar de forma importante su endeudamiento (65%), redujeron sus activos (57%) e incumplieron parte de sus obligaciones (47%).

Teniendo esto en cuenta, el estudio de la CNP analiza especialmente el programa del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), que consistió en una transferencia directa por cada integrante del hogar⁴. Según los datos del Ministerio de Hacienda, a diciembre de 2021, éste registró un costo total de más de US\$ 25 mil millones, que representan sobre el 70% del gasto total destinado a programas de emergencia en el período.

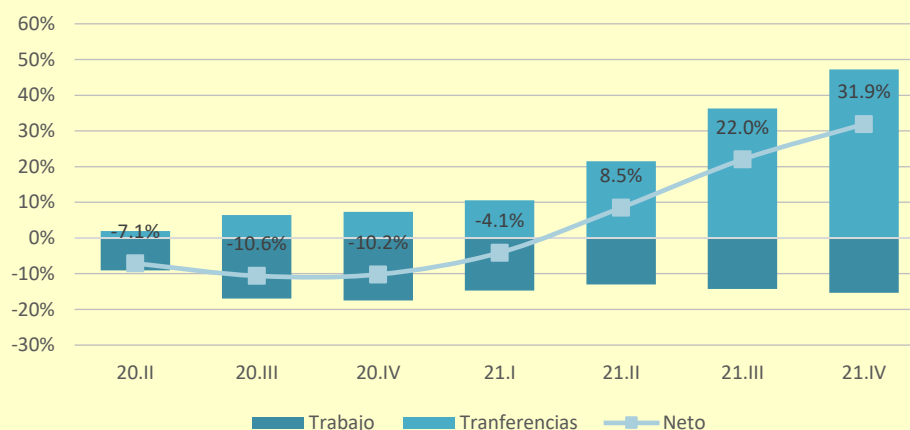
Pues bien, en 2020 -su primer año de aplicación- el IFE estuvo dirigido principalmente a trabajadores informales y de bajos ingresos, lo que permitió otorgar el apoyo hacia los hogares de mayor vulnerabilidad que habían sido más golpeados por la crisis. Así,

³ FMI (2021). Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic. October 2021.

⁴ Para más información, ver: [Temas Públicos N° 1528. “Lecciones preliminares a partir del Ingreso Familiar de Emergencia”. LyD, 31 de diciembre 2021.](#)

un 82% de las transferencias fueron a hogares pertenecientes al 40% más vulnerable. No obstante, mientras el 77% de ellos reconoció una caída de su ingreso, sólo 43% declaró haberlo recibido. Del mismo modo, se estima que entre un 34,8% y 41,2% de los hogares a nivel nacional que experimentaron una caída en sus ingresos por causa de la pandemia, reportó haber recibido el IFE durante 2020. De esta forma, los datos muestran que durante su primer año de implementación, los aportes del IFE se focalizaron en los hogares más afectados, lo que sería una señal de eficiencia, aunque ello fue acompañado de errores de exclusión, ya que hubo hogares perjudicados por la pandemia a los cuales no les llegó apoyo, lo que la CNP define como una señal de baja efectividad.

DESDE EL SEGUNDO TRIMESTRE LAS TRANSFERENCIAS COMPENSAN LAS PÉRDIDAS
Gráfico 1. Incidencia neta acumulada en los ingresos disponibles del hogar (variación sobre ingreso disponible de 2019)



Fuente: CNP, pág. 110.

Luego, con el avance de la pandemia, se decidió ampliar los criterios de elegibilidad del IFE, lo que permitió que en su segundo año la ayuda se extendiera hasta prácticamente la universalidad del Registro Social de Hogares (RSH), esto es, alcanzando a más del 80% de la población del país. Ello explica que, a partir de 2021, las brechas de cobertura se redujeron drásticamente, mejorando la efectividad de los apoyos. Sin embargo, se llegó a un punto en que los beneficios entregados dejaron de compensar la caída en los ingresos de las familias y, en cambio, pasaron a ser un complemento, sobre compensando la pérdida sufrida. En concreto, el estudio de la CNP determina que para la mayoría de los hogares las pérdidas acumuladas se saldaron con las ayudas recibidas alrededor del segundo trimestre de 2021 y que, al cuarto trimestre, la suma de los aportes más que compensó la pérdida acumulada del ingreso del trabajo durante la pandemia, específicamente, por un valor equivalente

al 31,9% del ingreso disponible del hogar (ver Gráfico 1). Para ilustrar este hecho, si se prorratea esta cifra en los 7 trimestres de pandemia, se concluye que los ingresos de los hogares no disminuyeron, sino que tuvieron una expansión promedio por trimestre de 4,6% del ingreso disponible del hogar. De esta forma, se redujo significativamente la eficiencia del gasto público, es decir, se llegó a hogares que no habían sido afectados y/o los montos entregados fueron superiores a las pérdidas presentadas.

En ese sentido, es importante señalar que el exceso de transferencias se concentró especialmente en los grupos más vulnerables. En el Cuadro 1 se observa que durante el período la disminución de ingresos fue de -22,9% para el primer quintil de ingreso, mientras que su variación, considerando los apoyos, fue de +19,7%, el mayor aumento en comparación con los demás quintiles.

HOGARES DEL QUINTIL 1 FUERON MÁS AFECTADOS POR LA PANDEMIA Y MÁS FAVORECIDOS POR LAS AYUDAS

Cuadro 1. Cambio acumulado en el ingreso disponible del hogar, con y sin ayudas (desde 2do. trimestre 2020 hasta 4to. trimestre 2021).

Quintil	Disminución en el ingreso disponible antes de ayudas	Cambio en el ingreso disponible después de ayudas
1	-22,9%	19,7%
2	-14,0%	9,7%
3	-9,7%	6,3%
4	-5,4%	4,6%
5	-1,6%	1,1%

Fuente: A partir de informe CNP, pág. 80 y 81.

En resumen, en un comienzo, cuando el IFE estuvo más focalizado y el RSH no recogía las caídas en el ingreso de los hogares, los apoyos en pandemia priorizaron la eficiencia sobre la efectividad. Sin embargo, al tener evidencia de los problemas de exclusión de quienes no estaban recibiendo el apoyo a pesar de requerirlo, se fue renunciando a la eficiencia y se transitó hacia una mayor efectividad, lo que trajo un importante aumento en los costos.

REFLEXIONES A PARTIR DEL ESTUDIO

Los resultados del informe de la CNP entregan valiosos aportes y aprendizajes para la toma de decisiones en el futuro de las políticas públicas. En primer lugar, los datos presentados dan cuenta de cómo la suspensión de actividades afectó especialmente a los trabajadores más vulnerables. En parte por ello, queda de manifiesto la importancia de focalizar correctamente los programas y beneficios sociales en la población más afectada, pues cuando se extienden en demasía -como ocurrió con el IFE-, se termina llegando más allá de quienes lo necesitan, reduciendo la eficiencia

del gasto social y con ello, la disponibilidad de recursos para quienes realmente lo requieren.

Del mismo modo, esta experiencia muestra la importancia de contar con buenas herramientas para identificar a la población susceptible de estar siendo afectada por las problemáticas que buscan ser atendidas por el Estado. En ese sentido, al comienzo, el Registro Social de Hogares (RSH) mostró importantes limitaciones para cumplir con dicho propósito. No obstante, se tomaron medidas que permitieron mejorar la calidad de la información y los tiempos de actualización, al punto que hoy éste ha logrado registrar a casi el 90% de la población del país. Es de esperar que estos esfuerzos no hayan sido en vano y que las nuevas autoridades a cargo perseveren en el perfeccionamiento continuo de este instrumento y en la labor de mantener actualizados los registros. Con todo, se observa que el problema de la informalidad laboral sigue siendo el principal desafío en cuanto contar con buena información para asignar los recursos públicos y llegar de forma efectiva a los más vulnerables.

Por último, el estudio de la CNP muestra que Chile gastó importantes sumas en las políticas sociales implementadas durante la pandemia, lo que queda en evidencia al compararnos con el resto del mundo. En ese contexto, se advierte que, dado que el financiamiento de este gasto proviene en un 74,6% de emisión de deuda y que las proyecciones de crecimiento son muy inferiores a las de países con similar nivel de gasto, es imprescindible recuperar la capacidad de crecer y así poder generar ingresos para el pago de la deuda y avanzar hacia la sostenibilidad de las arcas fiscales.