Comisión
Nacional de
Evaluación y
Productividad

Eficiencia y efectividad del Gasto Público Social en contexto de Pandemia

Comisión
Nacional de
Evaluación y
Productividad

Eficiencia y efectividad del Gasto Público Social en contexto de Pandemia

Copyright © 2022. Todos los derechos de
Comisión Nacional de Productividad,
Amunátegui 232, of. 401, Santiago, Chile.
www.comisiondeproductividad.cl

**Eficiencia y efectividad del Gasto Público Social
en contexto de Pandemia**

Coordinador:
José Luis Contreras Biekert.

Equipo técnico CNEP:
Maximiliano Alarcón, José Ignacio Donoso, Rodrigo Miranda, Cristián Romero, Daniel Stipo, Carla Tokman.

Colaboradores:
Francisca Dussaillant, Esteban Puentes.

Agradecimientos:
Representantes del Ministerio de Hacienda y DIPRES, Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Ministerio del Trabajo, Banco Central de Chile, Contraloría General de la República, Ministerio Secretaría General de la Presidencia y Laboratorio de Innovación Pública de la Escuela de Gobierno de la UAI.

Fotografías de portada e interiores:
Agradecimientos a banco de imágenes ©MiriamB/Shutterstock.com, Pixabay y Pexels.

Diseño y Diagramación:
Editorial Universitaria S.A.
Avda. Libertador Bernardo O'Higgins 1050, Santiago de Chile
www.universitaria.cl

http://www.comisiondeproductividad.cl
El uso de cualquier parte de esta publicación está prohibido.

Contenido

5 Acrónimos
7 Definiciones
9 Comisión Nacional de Productividad
11 Prefacio
13 Términos de referencia
15 Resumen ejecutivo
21 Introducción

Capítulo 1
33 **Medición del impacto de la pandemia en el ingreso y empleo de los hogares**
35 Síntesis - Abstract
37 1. Medición del impacto de la pandemia en el ingreso y empleo de los hogares
37 Resumen
39 1.1. Medición del impacto de la pandemia en el ingreso de los hogares mediante metodología del Banco Central de Chile
42 1.2. Medición del impacto de la pandemia en el empleo de los hogares según la Encuesta Nacional de Empleo
45 1.3. Medición del impacto de la pandemia en el empleo y renta del asalariado según el registro del Seguro de Cesantía
49 1.4. Medición del impacto de la pandemia en el ingreso de los hogares mediante Encuesta Social COVID-19
51 1.5. Medición del impacto de la pandemia en el ingreso de los hogares mediante Encuesta de Protección Social
53 Resumen de Hallazgos

Capítulo 2
59 **Análisis de la eficiencia y efectividad del gasto público social para mitigar los efectos económicos de la pandemia en los hogares**
61 Síntesis - Abstract
63 2. Análisis de la eficiencia y efectividad del gasto público social para mitigar los efectos económicos de la pandemia en los hogares
63 Resumen

67 2.1. Análisis de la eficiencia y efectividad del gasto social en contexto de pandemia mediante metodología del Banco Central de Chile
71 2.2. Análisis de la eficiencia y efectividad del gasto social en contexto de pandemia mediante Registro Social de Hogares
74 2.3. Análisis de la eficiencia y efectividad del gasto social en contexto de pandemia mediante encuesta CASEN
81 2.4. Análisis de la eficiencia y efectividad del gasto social en contexto de pandemia mediante Encuesta Social COVID-19
83 2.5. Análisis de la eficiencia y efectividad del gasto social en contexto de pandemia mediante Encuesta de Protección Social
84 Resumen de Hallazgos

Capítulo 3
89 Recomendaciones para un gasto público social más eficiente
91 Síntesis - Abstract
93 3. Recomendaciones para un gasto público social más eficiente
93 Resumen
96 3.1. La necesidad de contar con un sistema integrado de datos administrativos para un gasto público más eficiente
100 Recomendaciones
102 3.2. Mejoras en la focalización de los hogares pertenecientes al Registro Social de Hogares
105 Recomendaciones

Capítulo 4
107 Resumen de Hallazgos y Recomendaciones
109 4. Resumen de Hallazgos y Recomendaciones
109 4.1. Hallazgos
115 4.2. Recomendaciones

119 Anexo
169 Fuentes Secundarias
173 Nota Metodológica. Réplica ejercicio Barrero *et al.* (2020), Banco Central de Chile
173 1. Introducción
174 2. Efecto de la crisis sobre los Ingresos Autónomos
177 2.1. Efectos agregados de la crisis COVID-19
179 3. Medidas de políticas de apoyo por la crisis del COVID-19
185 Bibliografía

Acrónimos

ACG	Adjusted Clinical Groups
ADG	Aggregated Diagnosis Groups
AFC	Administradora de Fondos de Cesantía
AFP	Asociación de Fondos de Pensión
BCCh	Banco Central de Chile
BCM	Bono Clase Media
CAI	Cuenta de Ahorro de Indemnización
CASEN	Encuesta de Caracterización Socioeconómica
CCM	Crédito Clase Media
CISC	Cuenta Individual del Seguro de Cesantía
CNSI	Cuentas Nacionales por Sector Institucional
CSE	Calificación Socioeconómica
DCG	Diagnostic Cost Group
DIPRES	Dirección de Presupuestos
EGA	Electricidad, Gas y Agua
ENE	Encuesta Nacional de Empleo
EPS	Encuesta de Protección Social
ESC-19	Encuesta Social COVID-19
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOGAPE	Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios
IDI	Infraestructuras de Datos Integrados
IFE	Ingreso Familiar de Emergencia
IMG	Ingreso Mínimo Garantizado
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
IPoM	Informe de Política Monetaria
LPE	Ley de Protección del Empleo
MCTCI	Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación
MDSF	Ministerio de Desarrollo Social y Familia

MINSEGPRES	Ministerio Secretaría General de la Presidencia
MYPE	Mediana y Pequeña Empresa
OAE	Órganos de la Administración del Estado
OEN	Oficinas Estadísticas Nacionales
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
RBDP	Registro público de los bancos de datos personales a cargo de organismos públicos
RIS	Registro de Información Social
RSH	Registro Social de Hogares
SDM	Subsidio de Discapacidad Mental
SEP	Subvención Escolar Preferencial
SES	Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia
SII	Servicio de Impuestos Internos
SIIAS	Sistema de Información Integrada del Área Social (Uruguay)
SRCI	Servicio de Registro Civil e Identificación
WEO	World Economic Outlook

Definiciones

Decil	Un decil es un cuantil que divide una distribución de datos ordenados en diez partes iguales.
Gasto Irrecuperable	Gasto no reembolsable.
Gasto público *per cápita*	Gasto por habitante.
Incidencia en el ingreso del trabajo	Sobre un trimestre en particular (de 2020 o 2021), se obtiene como la diferencia entre el ingreso del trabajo de dicho trimestre y el ingreso del trabajo del mismo trimestre de 2019 (a precios constantes), y se presenta en puntos porcentuales del ingreso disponible del mismo trimestre de 2019.
Incidencia neta de los aportes	Sobre un trimestre en particular (de 2020 o 2021), se obtiene como la diferencia entre el monto de la incidencia (positiva/negativa) del ingreso del trabajo y el monto (positivo) de la transferencia directa para ese periodo, y se presenta en puntos porcentuales del ingreso disponible del mismo trimestre de 2019.
Incidencia neta acumulada de los aportes	Es la suma de los montos de las incidencias netas hasta el último trimestre a evaluar y se presenta como puntos porcentuales del ingreso disponible del último trimestre 2019 asociado a la evaluación.
Ingreso del trabajo	Cantidades ganadas a través del factor productivo trabajo.
Ingreso disponible	La suma del ingreso autónomo que genera el hogar (ingreso del trabajo más otros ingresos) más las transferencias netas que el hogar recibe.
Quintil	Un quintil es un cuantil que divide una distribución de datos ordenados en cinco partes iguales.
Transferencias directas	Aporte realizado directamente a los beneficiarios finales.
Trimestre móvil	Agrupamiento en tres meses consecutivos.

Comisión Nacional de Evaluación y Productividad

La Comisión Nacional de Evaluación y Productividad es una institución creada por el Decreto Presidencial N° 270, del 9 de febrero de 2015. Es un ente consultivo, independiente y autónomo. Su misión es asesorar al Gobierno de Chile en materias orientadas a aumentar la productividad, con foco en mejorar el bienestar de los ciudadanos, proponiendo políticas públicas técnicamente sustentadas, y que consideren la opinión de la sociedad civil.

Cuenta con un consejo de ocho miembros nombrados por la Presidencia de la República por un periodo de tres años, de carácter técnico y transversal.

Consejeros

Raphael Bergoeing (Presidente 2018 - 2021)

Vesna Mandakovic (consejera 2018 - 2021)

Verónica Mies (consejera 2017 - 2021)

Aurora Olave (consejera 2018 -2021)

Joseph Ramos (consejero 2015 - 2021)

Marcelo Soto (consejero 2018 - 2021)

Sergio Urzúa (consejero 2018 - 2021)

Su desafío es permanente: *aumentar la productividad para mejorar la vida y bienestar de las personas.*

Prefacio

El estudio "Eficiencia y Efectividad del Gasto Público Social en Contexto de Pandemia" fue mandatado a la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP) el 25 de agosto de 2021, a través de los ministerios de Economía, Fomento y Turismo, de Desarrollo Social y Familia y de Hacienda, con el objetivo de realizar una evaluación de la eficiencia y efectividad del gasto público social para mitigar los efectos producidos por el COVID-19 en los hogares en Chile.

La pandemia del COVID-19 obligó a los países a implementar diversas políticas de contingencia para frenar los contagios mediante distanciamiento social y cuarentenas. Estas medidas tuvieron un impacto negativo sobre las economías locales, por lo que los países han implementado políticas fiscales y monetarias para proteger a los más vulnerables y preservar su productividad. En este contexto, Chile no fue la excepción y aplicó una masiva y exitosa campaña de vacunación junto con medidas de confinamiento. Adicionalmente, se implementaron otras medidas de contingencia, como transferencias directas a los hogares e instrumentos orientados a reducir el impacto de la pandemia en las PYMES y en el empleo.

Este estudio entrega una estimación de los impactos en ingresos y otras variables que haya producido la pandemia en los hogares en Chile, y una evaluación de la eficiencia y efectividad del gasto social destinado a compensar la pérdida del ingreso de los hogares en Chile por causa de la pandemia; además, propone recomendaciones orientadas a un mejor diseño e implementación de políticas públicas y estrategias para una mejor focalización.

Para realizar esta investigación se efectuaron múltiples entrevistas y se ocuparon datos provenientes de encuestas, cuentas nacionales y otras fuentes. Con todo, se presentan 25 hallazgos y 3 recomendaciones.

Todas las recomendaciones incluidas en este informe fueron aprobadas unánimemente por los miembros del Consejo de la CNEP, evidenciando que la búsqueda de una mayor productividad, eficiencia y eficacia en la aplicación de políticas públicas es un objetivo ampliamente compartido, sin distinciones ideológicas, y que debe ser abordado como un tema país mediante políticas de Estado.

Finalmente, queremos agradecer a un gran número de personas, representantes del Ministerio de Hacienda, Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Ministerio del Trabajo, Banco Central y de la Contraloría General de la República, entre otras, por su enorme aporte. Sin su generosa contribución este trabajo no hubiese sido posible.

Raphael Bergoeing Vela
Presidente
Comisión Nacional de Productividad

Rodrigo Krell Loy
Secretario Ejecutivo
Comisión Nacional de Productividad

Términos de referencia

Objetivo

Realizar un análisis y evaluación de la eficiencia y efectividad del gasto público social, para mitigar los efectos producidos por el COVID-19 en los hogares chilenos.

Producto esperado

El objetivo del reporte es entregar una evaluación de la eficiencia y efectividad del gasto público social y recomendaciones que permitan un mejor diseño e implementación de políticas públicas enfocadas en contexto de crisis económicas de hogares. En particular, se requiere:

- Entregar una estimación de los impactos, en ingresos y otras variables de interés, que haya producido la pandemia del COVID-19 en los hogares chilenos.
- Entregar una evaluación respecto de la eficiencia y efectividad del gasto público social, destinado a mitigar los efectos económicos en los hogares, que fueron provocados por la crisis de la pandemia del COVID-19.
- Entregar recomendaciones que permitan mejorar las políticas públicas y los instrumentos existentes para una mayor eficiencia del gasto público social. Particular atención se solicita al diseño de futuras estrategias de focalización.

El estudio requiere obtener datos del sector público desde las instituciones involucradas, para lo cual los servicios entregarán la información requerida, de acuerdo con la normativa vigente.

Tiempo estimado de duración: 6 semanas.

Resumen ejecutivo

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

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

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

Para la primera ola las medidas de distanciamiento que se adoptaron en el país redujeron en un 27,1% la movilidad de las personas (marzo-julio de 2020) y en un 16,3% para la segunda ola (marzo-julio de 2021), lo que redundó en una significativa disminución de la actividad económica: el PIB se contrajo en 5,8%[1] en 2020 y la ocupación se vio afectada al reducirse el nivel de empleo en 1,8 millones[2] en el mismo año. Para contrarrestar el impacto económico de la pandemia en los hogares, el empleo y las PYMES, el Estado implementó apoyos económicos paliativos, principalmente a través de transferencias directas,[3] permitiendo mejorar la situación financiera de los beneficiarios. A septiembre de 2021 el gasto total en transferencias directas alcanzaba los 26,8 mil millones de dólares,

1 Ver FMI (2021)

2 Ver Mercado Laboral (INE, 2021)

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

mientras que el total comprometido a diciembre 2021 ascendería a 33,8 mil millones de dólares,[4] donde el *Ingreso Familiar de Emergencia* (IFE) representó, en promedio, un 65% de las transferencias. En este contexto, es importante relevar que, entre el segundo trimestre de 2020 y el cuarto trimestre de 2021 Chile habrá gastado por concepto de apoyos económicos directos el equivalente a 12,7 puntos de su PIB de 2020,[5,6] ubicándose entre los primeros diez países (de 189) que más gastaron como puntos de su PIB, según el FMI[7]. El financiamiento de este gasto proviene en un 74,6% de la emisión de deuda.[8] Adicionalmente, se destaca que Chile presenta proyecciones de crecimiento muy inferiores a países con similar nivel de gasto (como puntos del PIB) en ayudas sociales por pandemia (ver Figura 10), dando una señal de alerta sobre la capacidad de generar flujos para el pago de la deuda emitida y el futuro de las arcas fiscales.

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

La primera sección busca medir el impacto de la contingencia sanitaria en el ingreso y empleo de los hogares en Chile. Para ello se evalúa el impacto del *ingreso del trabajo* en el *ingreso disponible* del hogar[11] y la variación del empleo formal e informal, por sector

4 Ver Ministerio de Hacienda (2021). Los 33,8 mil millones equivalen a 13,2% del PIB.

5 De los cuales 0,6 puntos fueron destinados exclusivamente al sector salud.

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

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

8 Se estima a partir de información de Informe de Finanzas Públicas (DIPRES, 2021).

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

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

11 El *Ingreso del trabajo* corresponde a los ingresos del hogar generado por el trabajo de sus miembros, sea de manera asalariada (o no) y formal (o no). El *ingreso disponible* corresponde a la suma

y género. En términos concretos, se estimó, para los tres últimos trimestres de 2020, una caída promedio trimestral del *ingreso del trabajo* equivalente al 6,1% del *ingreso disponible*[12] de los hogares. Ello, en gran parte está explicado por la pérdida de empleo, que alcanzó un máximo de 20,6% durante el trimestre mayo-julio de 2020 respecto al mismo periodo de 2019. Los efectos negativos de la contingencia sanitaria en el mercado laboral se magnifican en determinados grupos especialmente vulnerables, como los trabajadores informales, mujeres y jóvenes. Si bien la información sobre empleo sugiere una importante recuperación, al trimestre móvil septiembre-noviembre de 2021 la ocupación aún estaba por debajo de los niveles de 2019 (487 mil ocupaciones menos). Para 2021 se proyecta un crecimiento de 1,1% del ingreso del trabajo de los hogares respecto a 2019.

La segunda sección analiza la eficiencia y efectividad de los apoyos económicos fiscales en pandemia. Es importante destacar que, para efectos de este estudio, se consideró como eficiente y efectiva la entrega de un monto adecuado[13] solo a hogares que lo necesitan.[14] En otras palabras, si la entrega de dichas asignaciones recayó en hogares que no los necesitaban o bien los montos asignados fueron mayores a los pertinentes, el gasto fue poco *eficiente*. De la misma forma, la *efectividad* de las asignaciones disminuye si aquellos hogares que necesitaban los apoyos no los recibieron, o bien recibieron montos inferiores a los apropiados.

Bajo este marco, se concluye que en 2020 el IFE estuvo focalizado en los hogares de mayor vulnerabilidad: Un 82% de las transferencias IFE realizadas en 2020 tuvo como destinarios hogares pertenecientes al 40% más vulnerable.[15] Sin embargo, mientras el 77% de estos hogares declaraba una disminución de su ingreso,[16] solo el 43% declaró haberlo recibido.[17] A nivel nacional, un 27% y 35% de los hogares declaró haber recibido este tipo de instrumento en 2020.[18] También se estima que un 34,8%[19] y 41,2%[20] de los hogares a nivel nacional que disminuyeron sus ingresos por causa de la pandemia reportó haber recibido el IFE durante 2020. En resumen, los datos muestran que los aportes se focalizaron en los hogares más afectados (señal de eficiencia), pero también advierten que hubo hogares

del *ingreso del trabajo* más *otros ingresos* (dividendos, intereses, arriendo de capital y tierra) y transferencias netas vinculadas a políticas, tales como previsión, salud, programas sociales, etc.

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

13 Aquel que permite mantener el nivel de consumo.

14 Aquellos hogares vulnerables con ingresos disminuidos a causa de la pandemia.

15 Estimado mediante CASEN (2020).

16 Estimado mediante ESC-19 (julio 2020)

17 Estimado mediante CASEN (2020).

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

19 Según datos de EPS.

20 Según datos de la segunda ronda de ESC-19.

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

Finalmente, la tercera sección formula recomendaciones para mejorar la eficiencia en la asignación del gasto público social, pensando tanto en una situación en regla, como en futuras contingencias. La evidencia internacional sugiere que Chile tuvo activos avanzados a la hora de operativizar la entrega de apoyos económicos en pandemia; por ejemplo, el Registro Social de Hogares (RSH), que permitió caracterizar a gran parte de la población, el cual cumple con una amplia cobertura en relación con los países de la región. Adicionalmente el país cuenta con un sistema financiero robusto y popular, con tasas de tenencia de cuentas vista y corriente en el país superando tres cuartos de los habitantes del territorio.[23] Sin embargo la presencia de empleo informal e información incompleta en los registros del RSH habrían afectado negativamente la eficiencia. En este sentido, la informalidad, condición que prevalece en casi 3 de cada 10 trabajadores, actúa como una barrera para la focalización, ya que no permite contar con información de los ingresos

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

22 Cálculos no consideran los retiros de cuentas individuales de fondos de pensiones. Al considerarlos se concluye que la pérdida acumulada es compensada a partir del tercer trimestre de 2020.

23 CMF (2016)

de los hogares. En consecuencia, existe una mayor propensión a cometer error tanto en el monto a asignar como en quién recibe la asignación. Así mismo, frente al rezago en la sincronización de la información de ingresos desde las fuentes primarias de información hacia el RSH, se recurrió a la obtención de información de ingresos por medio de autorreporte de los hogares, generando posibles sesgos en el reporte de estos. Adicionalmente, se identificó la presencia de una proporción importante de la población no inscrita en los registros del RSH al comienzo de la pandemia, lo cual truncó la posibilidad de entregar apoyo a un grupo de hogares golpeados por la crisis. En este sentido, la CNEP presenta tres recomendaciones orientadas a mejorar estas deficiencias. En primer lugar, para recopilar y generar más y mejor información para el diseño y evaluación de políticas sociales. Así, siguiendo los referentes internacionales, se sugiere la creación de una institucionalidad autónoma de administración y gestión de datos públicos centralizada.[24] Adicionalmente y también siguiendo referentes internacionales, en pos de una mejor caracterización y focalización de las ayudas, se sugiere complementar los datos sanitarios existentes con información de morbilidad de las personas. En total, el estudio entrega 25 hallazgos y 3 recomendaciones.

[24] Toda vez que garantice el resguardo de la información y privacidad de los usuarios.

Introducción

1. **La pandemia del COVID-19 generó un impacto significativo a nivel mundial**. En primer lugar, a nivel global ha ocasionado la muerte de cerca de 4,5 millones de personas y el contagio de otros 220 millones. En el caso de Chile estas cifras alcanzan alrededor de las 38,5 mil personas fallecidas y 1,8 millones de contagios confirmados.[25]
2. **Ante esta contingencia sanitaria, este estudio busca medir su impacto en el ingreso y empleo de los hogares en Chile, evaluar la eficiencia y efectividad de los aportes entregados y presentar recomendaciones de política pública para facilitar un gasto público social más eficientes**.
3. **La pandemia llevó a los gobiernos a implementar diversas políticas de contingencia**. En general, las prioridades de los países fueron frenar los contagios y apoyar con recursos a los hogares más vulnerables. En el contexto local, muchos países de América Latina y el Caribe reaccionaron con celeridad, adoptando medidas de distanciamiento social y cuarentenas. Para contrarrestar los efectos sobre la economía, los países de la región implementaron políticas fiscales y monetarias para dos objetivos primordiales: proteger a los más vulnerables y preservar su productividad (OCDE, 2020).
4. **Chile siguió esta tendencia, adoptando medidas de distanciamiento que redujeron en un 27,1% la movilidad[26] de las personas para la primera ola de la pandemia (marzo-julio de 2020) y en un 16,3% para la segunda ola (marzo-julio de 2021)** (ver Figura 1). Estas medidas redundaron en una disminución de la actividad económica y su consecuente impacto en el PIB (contracción de 5,8%[27] anual en 2020) y en la ocupación (1,8 millones empleos menos[28] en 2020).[29]

---

25 Ver Our World in Data (18 de octubre 2021); *New York Times*; Johns Hopkins University.

26 Movimientos entre zonas censales, calculados según el uso de la infraestructura de telecomunicaciones.

27 Ver FMI (2021)

28 Ver Mercado Laboral (INE, 2021)

29 La Figura 2 muestra la evolución del IMACEC no minero, de servicios y de comercio del país y la evolución de los casos totales y las muertes asociadas al COVID-19 en Chile. La figura sugiere que la caída en el crecimiento económico ocurre principalmente al inicio de la pandemia (primer semestre de 2020), en línea con la implementación de cuarentenas.

5. **Para contrarrestar el impacto económico de la pandemia en los hogares, el empleo y las PYMES, en Chile se implementaron diversas medidas de contingencia**. Entre ellas están las transferencias directas a las familias: (i) Bono Clase Media;[30] (ii) Bono de Emergencia COVID-19;[31] (iii) Ingreso Mínimo Garantizado;[32] (iv) Ingreso Familiar de Emergencia.[33] En el caso de apoyos indirectos a las familias están entre otras: (i) Préstamo Solidario Clase Media;[34] (ii) Fondo Solidario a Municipios;[35] y (iii) Medidas tributarias[36]. También se implementaron instrumentos para reducir el impacto de la pandemia en las PYMES y en el empleo. Se dispusieron tanto transferencias directas, como el Bono MYPE,[37] y apoyos indirectos: (i) FOGAPE COVID;[38] (ii) FOGAPE Reactiva,[39] y; (iii) Medidas tributarias.[40] En el caso del empleo, se implementó: (i) Subsidio al Empleo,[41] y (ii) Ley de Protección al Empleo; (iii) IFE Laboral[42] (Ministerio de Hacienda, 2021; MINSEGPRES, 2021).
6. **En agosto de 2021 el presidente Piñera solicitó a la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad una evaluación del gasto social en contexto de pandemia, en términos de su eficiencia y efectividad**. Este informe detalla las conclusiones de dicho estudio y propone medidas enfocadas en apoyar un mejor diseño y evaluación de las políticas públicas, y medidas que permitan focalizar mejor las políticas sociales, para así tener un gasto público social más eficiente.
7. **Idealmente, el análisis de la eficiencia y efectividad del gasto social durante la pandemia consideraría la evolución de los ingresos y las ayudas recibidas por cada hogar individual**. De esa forma se podría calcular cuántas personas cuyos ingresos disminuyeron fueron apoyadas cuando lo requerían (efectividad del gasto) y cuántas personas que no lo necesitaban fueron beneficiarias del gasto (ineficiencia del gasto). Sin embargo la información necesaria para este tipo de análisis no está disponible; en parte, por barreras a la coordinación dentro del sector público que ya han sido

30 El Bono Clase Media (2020 y 2021).
31 Bono de Emergencia COVID-19 (2020).
32 El Ingreso Mínimo Garantizado (2020-2021). Cabe mencionar que, si bien su implementación coincide con el inicio de la pandemia, no fue elaborada producto de esta. De hecho, su tramitación empezó posterior a octubre de 2019.
33 El Ingreso Familiar de Emergencia (2020-2021).
34 El Préstamo Solidario Clase Media (2020 y 2021).
35 El Fondo Solidario a Municipios (2020).
36 Medidas tributarias familia (2020).
37 Bono MYPE (2021).
38 FOGAPE COVID (2020-2021).
39 FOGAPE Reactiva (2021).
40 Medidas tributarias empresas (2020).
41 Subsidio al Empleo (2020-2021).
42 IFE Laboral (2021)

constatadas por esta Comisión.[43] Más aún, la alta prevalencia de informalidad laboral, especialmente en el segmento de hogares más vulnerables, implica que los registros administrativos son especialmente imprecisos a la hora de estudiar la evolución de los ingresos laborales, debido a la falta de datos que permitan constatar el autorreporte de los mismos beneficiarios. Por ello el estudio se enfoca en estimaciones de carácter agregado o a nivel de quintiles de la efectividad y eficiencia del gasto.[44]

8. **El presente estudio busca medir el impacto de la contingencia sanitaria en el *ingreso del trabajo* y empleo de los hogares en Chile; evaluar la eficiencia y efectividad del gasto público realizado en pandemia, y elaborar recomendaciones para apoyar un gasto público social más eficiente**. Este trabajo cumplió con dichos objetivos, pero a partir de fuentes secundarias, pues no fue posible utilizar las primarias (por ejemplo Registro Social de Hogares).[45] Para esto se utilizan datos agregados de Cuentas Nacionales y otras fuentes: *Seguro de Cesantía, Encuesta Nacional de Empleo* (ENE), *Encuesta de Caracterización Socioeconómica* (CASEN), *Encuesta Social* COVID-*19* (ESC-19) y datos públicos del *Registro Social de Hogares* (RSH) (ver Anexo).[46] Con esta información se replica y actualiza el análisis realizado por el Banco Central de Chile (en adelante BCCh) en su *Informe de Política Monetaria* de diciembre de 2020, donde presentó un análisis sobre la evolución del ingreso de los hogares y las medidas de apoyo y retiros.[47] Cabe mencionar que en este estudio

43 Para mas detalles ver estudio de la Comisión Nacional de Productividad: *Institucionalidad Estadísticas y Políticas Públicas* (2019).

44 Por tanto, bajo las restricciones de información, para este estudio no fue posible analizar la incidencia dentro de los hogares de cada quintil, ni menos la distribución de estos apoyos dentro de los mismos.

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

46 Es importante destacar que las conclusiones extraídas desde el análisis de fuentes de información secundaria deben ser evaluadas con cautela. Ello, puesto que la mayoría de sus datos están sujetos a potenciales sesgos a causa del autorreporte, tendientes al sub-reporte de información (en cuanto a salarios, recepción de beneficios, entre otros). Ocurre el caso, por ejemplo, de entrevistados que podrían responder la no recepción de IFE, pues, al ser asignación a nivel de familia, otro integrante lo pudo haber recibido en nombre de esta. Por tanto, el presente estudio se enfoca en los órdenes de magnitud del análisis estadístico. No obstante, para evitar parte del potencial sesgo se contrastan los resultados entre distintas encuestas.

47 Ver IPoM diciembre 2020.

se evaluó el impacto de la pandemia en el *ingreso del trabajo* de los hogares y, por consiguiente, también se evaluó la eficiencia y efectividad de los apoyos para compensar la incidencia sobre este, en el entendido que esta crisis afectó directamente la actividad económica y los empleos y, por tanto, los apoyos cumplían con el objetivo de compensar la pérdida de dicho ingreso.[48]

9. **A septiembre de 2021 el gasto total en transferencias directas alcanzaba los 26,8 mil millones de dólares, mientras que el total comprometido a diciembre 2021 asciende a 33,8 mil millones de dólares**.[49] La Figura 3 muestra la evolución hasta septiembre de 2021 del gasto total acumulado, donde el *Ingreso Familiar de Emergencia* (en adelante IFE) ha representado en promedio un 65% de las transferencias. A septiembre, este representa cerca del 70% (18,5 mil millones de dólares). De la información disponible se concluye que cerca del 90% de estas transferencias tenía como destino los hogares.[50]

10. **Al cuarto trimestre de 2021, de acuerdo con el seguimiento del FMI respecto a los apoyos económicos asociados al COVID-19 entregados por 189 países, Chile habrá gastado, por concepto de apoyos económicos directos, aproximadamente, un monto equivalente a 12,7 puntos de su PIB de 2020,**[51,52,53] **ubicándose entre los primeros diez países** (ver Figura 4).[54] En contraste, el promedio a nivel sudamericano es de 6,1 puntos del PIB. Es así que el monto dedicado a apoyos monetarios en Chile resulta ser superior al ser comparado con países: (i) de similar PIB *per cápita* (ver

48 Si bien el presente estudio analiza el impacto de la pandemia sobre el ingreso del trabajo y la capacidad de los apoyos para compensar la pérdida de estos, podría haber otros ingresos que se hayan visto afectados, los cuales no fueron considerados en este análisis. En la Nota Metodológica también se deja al lector las figuras que muestran este mismo análisis, pero considerando además otros ingresos, en este caso definidos por la Renta de la Propiedad neta (ver Glosario BCCh).

49 Ver Ministerio de Hacienda (2021). Los 33,8 mil millones equivalen a 13,2% del PIB.

50 Ministerio de Hacienda de Chile (2021).

51 De los cuales 0,6 puntos fueron destinados exclusivamente al sector salud.

52 A esto se suma el hecho de que los retiros del sistema previsional acumularían cerca de 17 puntos porcentuales del PIB proyectado para 2021 según los datos de la Superintendencia de Pensiones, actualizados a octubre de 2021 (Superintendencia de Pensiones, 2021).

53 Cifra sobre línea.

54 Ver *Fiscal Policies Database in Response to COVID-19*.

Figura 5);[55] (ii) de similar caída en el PIB por causa de la pandemia (ver Figura 6);[56] (iii) de similar gasto público *per cápita* (ver Figura 7);[57] (iv) de similares indicadores de desigualdad (ver Figura 8),[58] y (v) de similar tasa de mortalidad por COVID-19 (ver Figura 9).[59]

11. **En el contexto internacional, para aminorar el impacto de la pandemia en los hogares, los países tendieron a usar instrumentos irrecuperables, en concreto, el instrumento más utilizado fue el de las transferencias directas**[60]. Chile también concentró sus esfuerzos en esta herramienta. Las transferencias directas son un gasto irrecuperable, pues los beneficiaros no deben reembolsar los aportes recibidos, a diferencia de otro tipo de instrumentos como *Income Tax Credit*[61], postergación

55 Uruguay, que presenta similar PIB *per cápita*, entregó ayudas equivalentes a 2,7 puntos del PIB, es decir, 10 puntos porcentuales menos que Chile. Países europeos, como Polonia y Rusia, gastaron 6,4 y 5,0 puntos del PIB, respectivamente. Hungría realiza un gasto cercano al de Chile, con 11,5 puntos del PIB. Al realizar similar ejercicio con PIB *per cápita* ajustado por paridad de compra, se observa que el promedio de ayuda de los países con similar ingreso fue de 3,4 punto del PIB, es decir, 9,4 puntos porcentuales menos que Chile.

56 Uruguay, al igual que Chile, sufrió una contracción del PIB cercana a 5,8% en 2020 y como se mencionó, entregó ayudas adicionales equivalentes a 2,7 puntos del PIB, mientras que Chile 12,7 puntos. Países como Bélgica y República Checa, con una contracción promedio de 6,0%, entregaron ayudas adicionales de 8,2 y 9,2 puntos del PIB, respectivamente. Austria y Japón, que tuvieron una contracción promedio de 6,1%, entregaron ayudas de 15,3 y 16,8 puntos del PIB, respectivamente.

57 Colombia, México y China, que presentan un gasto público *per cápita* cercano al de Chile. La estimación para Chile es de 4,865 dólares por persona, para Colombia es 7,387 dólares, para México es 5,545 dólares y para China 5,683 dólares. En el caso de Colombia y China, estos gastaron 4,7 puntos porcentuales y en el caso de México 0,7 puntos. Es decir, 8 puntos y 12,1 puntos menos que Chile. Países Bajos, Hungría, Italia, Israel, Letonia e Islandia tienen un gasto en ayudas promedio de 10,6 puntos del PIB, 2,1 puntos menos que Chile y presentan un gasto público *per cápita* promedio cercano a 20 mil dólares, más de 4 veces mayor al de Chile. El gasto público *per cápita* se puede interpretar como indicador de la capacidad (en régimen) de abordar la provisión de bienes y servicios públicos, mientras que el gasto en pandemia se interpreta como un gasto transitorio. Por tanto, a mayor desvío de gasto transitorio respecto a gasto en régimen, se puede interpretar como una presión a futuro sobre el gasto público.

58 Perú, Bolivia y Ecuador tienen similar Gini que Chile y su gasto en ayudas fue de 9,6, 5,5 y 0,7 puntos del PIB, respectivamente. Es decir, 3,2, 7,3 y 12,1 puntos menos que Chile, respectivamente. Paraguay, Colombia y Ecuador tienen similar proporción del PIB en manos del 10% más rico, mientras que el gasto en ayudas de estos fue 8,1, 8,2 y 12,1 puntos menos que Chile, respectivamente.

59 A nivel latinoamericano, Uruguay y Ecuador presentan tasas de mortalidad por millón de personas similar a Chile, mientras que el gasto en ayudas fue 10,1 y 12,1 puntos menos que Chile, respectivamente. Por otro lado, Gran Bretaña, Italia, Letonia, Francia, España, Polonia y Portugal también tienen una tasa de mortalidad por millón de personas similar a Chile, siendo Gran Bretaña el único que supera el gasto en ayudas de Chile, con 19,3 puntos del PIB, es decir, 2,5 puntos más que Chile

60 Para más detalle consultar Gentilini *et al.* (2021); Lacey *et al.* (2021).

61 Política de protección social implementada en países como Estados Unidos y Reino Unido que entrega créditos a tasas de interés convenientes y que luego son cobrados a través del sistema tributario.

de impuestos, préstamos blandos, entre otros, que permiten recuperar (al menos en parte) los montos desembolsados por el Estado.[62] Sin embargo la correcta implementación de estos últimos está condicionada a mayor disponibilidad de datos y la participación de los hogares en el mercado laboral formal. Para un país como Chile con altas tasas de informalidad laboral, la disponibilidad de datos confiables y oportunos es una restricción relevante a la hora de implementar este segundo tipo de medidas.[63] De cualquier forma, es importante destacar que, existe evidencia de que la entrega de asistencia social en tiempos de pandemia ha permitido mejorar la situación financiera de los hogares, junto con asegurar el consumo de alimentos, educación y salud en ellos. Adicionalmente, estas medidas han ayudado a controlar la propagación del virus ya que aumenta la propensión de las personas a cumplir con las medidas sanitarias.[64]

12. **Respecto del impacto económico de la pandemia en los hogares, su efecto negativo se distribuye de forma heterogénea, concentrándose en los hogares de menores ingresos, los cuales fueron intensivos en estrategias financieras precarias para sopesar estas consecuencias: dejar de pagar obligaciones, contraer deuda y vender activos**. En el contexto general, para los tres últimos trimestres de 2020, estimamos una caída promedio trimestral del *ingreso del trabajo* equivalente al 6,1% del *ingreso disponible*[65] de los hogares. A nivel trimestral la mayor contracción se observó en el segundo trimestre de 2020, con una disminución del *ingreso del trabajo* equivalente al 9,1% del *ingreso del disponible* del hogar. Ello, en gran parte, se debe a la pérdida de empleo, que alcanzó un máximo de 20,6% durante el trimestre mayo-julio de 2020 respecto al mismo periodo de 2019. Los efectos negativos de la contingencia sanitaria en el mercado laboral se magnifican al considerar trabajadores informales, mujeres y jóvenes. Si bien la información sobre empleo sugiere una importante recuperación, al trimestre móvil septiembre-noviembre de 2021 la ocupación aún estaba por debajo de los niveles al mismo periodo de 2019 (487 mil ocupaciones menos). Para 2021 se proyecta un crecimiento de 1,1% del *ingreso del trabajo* de los hogares respecto a 2019. Las conclusiones de este estudio sobre los ingresos

En el caso de Estados Unidos se usó Earned Income Tax Credit (EITC), acompañado de Child Tax Credit. Si bien el EITC no fue la principal medida, se utilizó ampliamente para reducir la incidencia en la pobreza. Ver notas de marzo 2021 y julio 2021 del Center on Budget and Policy Priorities.

62 Los países de Europa y Asia central son aquellos que implementaron, en promedio, más programas recuperables en tiempos de pandemia (Lacey *et al.*, 2021).

63 INE (2021), Boletín Estadístico: Informalidad Laboral. Edición N16, 4 de noviembre 2021.

64 Para más detalle consultar los trabajos de Brooks *et al.* (2020); Banajee *et al.* (2020); Londoño-Vélez & Querubin (2020); Aminjonov (2021).

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

laborales de los hogares se basan en información administrativa de los asalariados cubiertos por el seguro de desempleo[66] (cerca del 60% de la fuerza laboral), quienes presentan durante el periodo analizado[67] una renta bruta promedio mayor a mismo mes de 2019[68], a excepción de los adheridos a la Ley de Protección al Empleo y cesantes, quienes vieron reducido[69] su *ingreso del trabajo*.

13. **Para efectos de este informe se consideró una asignación totalmente eficiente y efectiva cuando se entrega el monto pertinente[70] solo a hogares que lo necesitan.[71] Así, la entrega de apoyos a hogares que no lo necesitaban, o la entrega de montos superiores a los pertinentes, disminuye la eficiencia del gasto. Por otro lado, la falta de apoyos a hogares que sí lo necesitaban y la entrega de montos inferiores a los pertinentes disminuye la efectividad del gasto. En este ámbito, se estima una cobertura (autorreporte) de IFE entre 27,7% y 34,0% del universo de hogares en 2020, cifra que se incrementa a más del doble a junio 2021 (autorreporte).[72, 73]** Las ayudas entregadas durante 2020 se focalizaron principalmente hacia trabajadores informales. La cobertura se amplió hacia los trabajadores formales a medida que los criterios de elegibilidad fueron flexibilizados. Usando simulaciones a partir de la *Encuesta de Caracterización Socioeconómica* (en adelante CASEN) 2020 y datos del Seguro de Cesantía,[74] se estima que para los formales la cobertura de apoyos aumentó progresivamente a medida que avanzaba la pandemia, para todos los niveles de salarios, a la par con la recuperación de sus ingresos y de la ocupación. Esto es confirmado mediante el análisis de la Encuesta Social COVID-19 (ESC-19), que muestra que la incidencia negativa en los ingresos de los hogares fue disminuyendo a través del tiempo, mientras que la cobertura del beneficio aumentó para todos los estratos socioeconómicos. Lo anterior sugiere una menor eficiencia del gasto a través

66 La información citada proviene del Seguro de Cesantía, lo cual no incluye a los trabajadores del Estado, pues estos no cuentan con la protección de dicho seguro.

67 Entre el segundo trimestre de 2020 y cuarto trimestre de 2021.

68 Para el resto, formales e informales cuenta propia autorreporte proveniente de diversas encuestas, tales como, CASEN, EPS y ESC-19.

69 Otros casos tienen relación con la rotación entre puestos de trabajo que pueden inducir transitar a un empleo con menor salario.

70 Aquel que permite mantener el nivel de consumo.

71 Aquellos hogares vulnerables con Ingresos disminuidos a causa de la pandemia.

72 En la última ronda de Encuesta Social COVID-19.

73 Autorreporte se refiere a la declaración de recepción del beneficio por parte de los hogares en las encuestas, sin validación en datos administrativos.

74 Para comparar las trayectorias de ingresos con las variaciones en los aportes IFE, se estimó la cobertura y montos de aportes para dicho apoyo fiscal entre 2020 y 2021 según las características de los hogares con percepción de ingresos formales disponibles en la encuesta CASEN y las variaciones de ingresos por quintiles, utilizando para esto último datos del Seguro de Cesantía.

del tiempo a medida que se ampliaba la cobertura de destinatarios. Por otro lado, siguiendo la metodología utilizada por el BCCh, estimamos que las transferencias habrían compensado la pérdida acumulada del *ingreso del trabajo* de los hogares a partir de inicios del año 2021. De acuerdo con este análisis, el gasto social en su conjunto fue efectivo en cubrir la totalidad de la pérdida del *ingreso del trabajo* de los hogares durante el segundo trimestre de 2021.

14. **La informalidad laboral produce una barrera sumamente relevante para el diseño y focalización de subsidios y programas sociales**. En Chile la informalidad laboral concentra un poco menos de un tercio de la masa total de trabajadores. En el trimestre agosto-octubre 2021 cerca de 2,4 millones de trabajadores cumplían esta condición (INE, 2021). Debido a la falta de registros administrativos sobre ingresos de estos trabajadores y para ampliar el acceso a las ayudas sociales entregadas para enfrentar la pandemia, el IFE utilizó información de ingresos reportada directamente por cada hogar/persona al postular al beneficio. Esto último fue extendido también a los trabajadores formales para los cuales la existencia de un rezago en la sincronización de la información administrativa[75] afectaba la capacidad de evidenciar sus ingresos en el momento de la postulación al beneficio. En este estudio se estimó que la baja efectividad para recolectar los ingresos de ocupados en esta condición pudo haber generado un exceso de gasto social cercano a los 2 mil millones de dólares para los aportes IFE en el periodo entre julio 2020 y noviembre 2021.
15. **Trabajos de investigación recientes respaldan los hallazgos encontrados, identificando además factores que facilitaron una entrega eficiente y efectiva de apoyos económicos**.[76] En primer lugar, la existencia de programas de protección social previo a la pandemia permitió llegar con mayor rapidez a los hogares más perjudicados. Esto, tanto en forma de estabilizadores automáticos,[77] como en programas de apoyo económico masivos preexistentes, ya que la formulación, diseño e implementación de estos es costosa.
16. **En segundo lugar, los países con mayor cobertura en los sistemas de información de protección social tendieron a tener mejor focalización, rapidez y eficiencia en la entrega de aportes**. Así, aquellos países que lograron complementar diversas fuentes de datos lograron un resultado más eficiente y efectivo. Por el contrario, en aquellos países donde la cobertura de los datos sobre la población era baja, tendieron

75 Desde SII hacia MDSF.

76 Para más detalle consultar Bastagli y Lowe (2021) y Gentilini *et al.* (2021).

77 Partidas de presupuesto diseñadas para actuar inmediatamente de forma anticíclica, es decir, buscan aminorar el ciclo de forma automática. Por ejemplo, los seguros de cesantía.

a tener una menor cobertura a comienzo de la pandemia, y terminaron optando por una estrategia universal ante la imposibilidad de focalizar los aportes.

17. **En tercer lugar, debido a la necesidad de mantener distanciamiento social, el estado de la infraestructura financiera previa a la pandemia jugó un rol fundamental para permitir una transferencia rápida y eficiente de los aportes**. Países con un desarrollo financiero limitado tuvieron dificultades para cumplir con los objetivos sanitarios y llegar eficientemente a los hogares. Por ejemplo, Colombia, donde el acceso a cuentas bancarias es escaso, dejó a una proporción importante de la población fuera de las primeras rondas del *Ingreso Solidario*.[78] En este sentido, cabe destacar, en el contexto nacional, el importante rol que tuvo Cuenta Rut de BancoEstado para la entrega del IFE, toda vez que esta recibió cerca del 90% de las transferencias electrónicas, siendo este el principal mecanismo de transferencia hacia los hogares, con un 92% de los pagos efectuados de esta forma.

18. **La principal conclusión que deja este estudio es que las transferencias directas hacia los hogares transitaron desde una mayor eficiencia y menor efectividad, hacia una mayor efectividad y menor eficiencia**. En concreto, el apoyo monetario directo partió siendo más eficiente que efectivo: con una baja cobertura, concentrada en hogares más vulnerables. Y terminó siendo más efectiva que eficiente: ampliando la cobertura hasta el 84% de la población y generando una incidencia neta acumulada[79] positiva[80] entre la pérdida de *ingreso del trabajo* de los hogares y las transferencias

78 Programa de protección social que consistía en transferencias monetarias directas a los hogares.

79 La incidencia de la pandemia en el *ingreso del trabajo* de un trimestre en particular (de 2020 o 2021), se mide como la diferencia entre el *ingreso del trabajo* de dicho trimestre y el ingreso del trabajo del mismo trimestre de 2019 (a precios constantes). Esta incidencia se mide como puntos porcentuales del *ingreso disponible* del mismo trimestre de 2019, permitiendo así aproximar el impacto por quintiles, considerando la participación de estos en el *ingreso disponible* de los hogares. La incidencia neta en un trimestre en cuestión se obtiene entre el monto de la incidencia (positiva/negativa) del *ingreso del trabajo* y el monto (positivo) de la transferencia directa para ese periodo. Esta también se mide como puntos porcentuales del ingreso disponible del trimestre 2019. La incidencia neta acumulada se refiere a la suma de los montos de las incidencias netas hasta el trimestre último a evaluar. En este caso, la medida es de puntos porcentuales del *ingreso disponible* del último trimestre 2019 asociado a la evaluación. Por ejemplo: la incidencia neta de los dos primeros trimestres de pandemia (segundo y tercer trimestres de 2020) es equivalente a la suma de las incidencias netas de dichos trimestres sobre el ingreso disponible del tercer trimestre de 2019. Si la suma fuera hasta el cuarto trimestre de 2020, la base sería ingreso disponible del cuarto trimestre de 2019. De esta forma se obtiene una aproximación de la pérdida acumulada respecto a la situación previa a la pandemia que se tenía para cada periodo. En esta misma línea, una métrica alternativa sería sumar los puntos porcentuales de las incidencias netas trimestrales, que si bien difiere marginalmente de la métrica anterior, igual permite llegar a las mismas conclusiones.

80 Entiéndase, el saldo neto entre las pérdidas de ingresos y transferencias entre el segundo trimestre de 2020 y proyección al cuarto trimestre de 2021 es positivo.

hacia estos, considerando como base los ingresos de 2019. Esto, sin considerar los retiros de los fondos de pensiones.

19. **El documento se divide en tres secciones**. Las dos primeras se refieren a la medición del impacto y evaluación de la eficiencia y efectividad, se presenta separadamente la evidencia según las distintas fuentes de información, dado que estas abordan desde distintos puntos de vista la situación de los hogares durante la pandemia. En su conjunto estos datos entregan una visión general de la situación. Así, la metodología del BCCh permite evaluar el impacto en el *ingreso del trabajo* de los hogares, y la eficiencia y efectividad de las transferencias, a través de trimestres, a nivel agregado y por quintiles. La encuesta de empleo del INE permite medir el impacto en el empleo formal e informal a nivel nacional y por sectores, por trimestre móvil y género. La información de los registros administrativos del Seguro de Cesantía permite evaluar la evolución mensual de las rentas y el empleo de grupo de asalariados formales, a nivel nacional y sectores, mientras que las encuestas, con sus diversos objetivos originales, buscan conocer la percepción de los hogares durante la pandemia. Por otro lado, la tercera sección corresponde a las recomendaciones para un gasto público social más eficiente. El foco de las recomendaciones apunta a un mayor y mejor uso de la información que administra el Estado para el diseño y evaluación de políticas públicas mediante modificaciones a diversos cuerpos normativos. También apunta a la incorporación de información relacionada con la salud de las personas al *Registro Social de Hogares*, permitiendo así una mejor focalización.

Capítulo 1

Medición del impacto de la pandemia en el ingreso y empleo de los hogares

Síntesis

A fines de 2021 la pandemia del COVID-19 causó el fallecimiento de cerca de 38,5 mil personas, y el contagio (confirmado) de al menos 1,8 millones personas. Para frenar los contagios y evitar mayores implicancias sanitarias el Estado desplegó desde marzo de 2020 diversas medidas de contingencia que restringieron la movilidad. Sin embargo la reducción de la movilidad redundó en una significativa disminución de la actividad económica y su consecuente impacto en el empleo e ingreso de los hogares, lo que obligó al Estado a intervenir.

El presente estudio busca medir el impacto de esta emergencia sanitaria sobre el ingreso de los hogares, y evaluar si la asignación de los apoyos estatales fue efectiva y eficiente en cubrir la brecha de ingresos. Asimismo, se proponen recomendaciones de política pública para promover un gasto social más eficiente.

Los resultados muestran que durante 2020 se experimentó una caída promedio del ingreso real del trabajo de los hogares equivalente al 6,1% de su ingreso disponible, concentrada y más profunda en los quintiles de menores ingresos. Esta caída se explica principalmente por la caída en la ocupación, la que afecto con particular fuerza a aquellos trabajadores informales, mujeres y jóvenes. Para 2022, si bien se proyecta una recuperación de los ingresos de 1.1%, esta no es suficiente para cubrir la caída acumulada.

Abstract

By the end of 2021, the COVID-19 pandemic had caused the death of about 38.5 thousand people and the (confirmed) contagion of at least 1.8 million people. To curb contagion and avoid further health implications, the State deployed various contingency measures since March 2020 that have restricted mobility. However, mobility reduction resulted in a significant decrease in economic activity and its consequent impact on employment and household income, forcing the State to intervene.

This study seeks to measure the impact of this health emergency on household income and assess whether state support allocation was effective and efficient in covering the income gap. Likewise, public policy recommendations are proposed to promote more efficient social spending.

The results show that during 2020 there was an average drop in real household income equivalent to 6.1% of their disposable income, which was deeper and more concentrated in the lowest income quintiles. This fall is mainly explained by the drop in employment, which strongly affected informal workers, women, and young people. Although a 1.1% recovery in income is projected for 2022, this is not enough to cover the accumulated drop.

1. Medición del impacto de la pandemia en el ingreso y empleo de los hogares

Resumen

Esta sección describe el impacto de la pandemia de COVID-19 en el ingreso y empleo de los hogares. Para ello se ocupó como referencia la metodología utilizada por el BCCh en el IPoM de diciembre 2020.[81] También se utilizó información del S*eguro de Cesantía*, la *Encuesta de Caracterización Socioeconómica* (en adelante CASEN), la *Encuesta de Protección Social* (en adelante EPS) y la *Encuesta Social COVID-19* (en adelante ESC-19). Estos análisis se presentan en tres subsecciones diferentes. El texto se desarrolla en formato de párrafos autocontenidos, para facilitar la comprensión de los datos y análisis realizados sobre la evidencia recolectada.

Utilizando datos de Cuentas Nacionales por Sector Institucional (en adelante CNSI) del BCCh, se estima que para los tres últimos trimestres de 2020 se experimentó una caída promedio del *ingreso del trabajo* de los hogares equivalente al 6,1% del *ingreso disponible*.[82] Esta reducción se explica por la caída (respecto a 2019) del *ingreso del trabajo* en todos los trimestres de 2020 afectados por la pandemia (desde el segundo hasta el cuarto trimestre). Esta disminución en ingresos se concentra en los primeros cuatro quintiles,[83] donde el quintil de menor ingreso es el más afectado, con una reducción equivalente al 22,9% de su *ingreso disponible* en 2020.

Tomando en consideración los datos del INE, la disminución de los ingresos de los hogares es explicada en gran medida por la fuerte caída de la ocupación, alcanzando una pérdida máxima de 20,6% durante trimestre mayo-julio de dicho año. El mayor impacto ocurrió en los ingresos de los trabajadores informales, con una pérdida máxima cercana a 37,0% en el mismo trimestre mayo-julio, más que duplicando la pérdida de ocupaciones formales. La mayor afectación de ocupados informales está presente también en los datos

81 Ver Recuadro III.1: Estimación del impacto del COVID-19 en los ingresos de hogares, medidas de apoyo y efectos en el consumo (BCCh, 2020).

82 Se trabaja con base al *ingreso disponible* para poder hacer un análisis comparativo de los quintiles respecto a su situación previa a la pandemia a partir de la participación de estos en el ingreso disponible de los hogares según la encuesta CASEN (2017). Se utilizan estos datos pues representan el último dato disponible con representatividad a nivel nacional de un año en régimen. De igual forma se replica el ejercicio utilizando datos de CASEN (2020) y los resultados son similares en magnitud.

83 Quintiles construidos basados en el ingreso autónomo *per cápita* del hogar según datos de CASEN (2017).

de EPS, donde la proporción de este grupo que declara una disminución de ingresos por pandemia es cerca de 25% mayor en comparación con los formales. Este efecto tiene como una de sus explicaciones la muy baja capacidad de los trabajadores informales para acceder a modalidades de trabajo remoto en pandemia en comparación con los trabajadores asalariados (Peluffo y Viollaz, 2021). Además, la menor movilidad tiene el potencial de disminuir fuertemente la demanda de trabajadores informales en los sectores donde estos están concentrados, como ventas al menudeo y manufactura (OIT, 2020). Complementando con datos de asalariados formales del Seguro de Cesantía, se observa que, en el caso del número de asalariados, la afectación negativa de la pandemia estuvo concentrada en los trabajadores de menores ingresos.[84] De hecho, al analizar el efecto de la pandemia sobre los hogares mediante la ESC-19, se observa una clara tendencia a disminuir las implicancias negativas de la pandemia a medida que el hogar pertenece a los percentiles de mayores ingresos, la misma relación se encuentra en la EPS. Como consecuencia, los hogares de menores ingresos son los que concentraron estrategias financieras precarias, empeorando sus finanzas: aumento del endeudamiento, reducción de activos e incumplimiento de obligaciones, según datos de la ESC-19. Asimismo, existe evidencia en EPS y ESC-19 para concluir que, más allá de los ingresos, los más afectados por la pandemia en el mercado laboral fueron mujeres y jóvenes.

Por otro lado, a la fecha existen señales de una recuperación de la actividad económica y su consecuente impacto en los hogares. Según datos del INE, desde el trimestre marzo-mayo de 2021 el nivel de ocupación ha aumentado respecto al mismo trimestre de 2020, experimentando un incremento inicial de 7,9%. No obstante, al trimestre septiembre-noviembre de 2021 aún no se alcanzan los niveles de ocupación previos a la pandemia: a nivel general persiste una brecha de 487 mil puestos respecto al mismo periodo de 2019, compuesto de 270 mil puestos formales y 217 mil puestos informales. La información del Seguro de Cesantía confirma también la existencia de una brecha de ocupación asalariada. Por otra parte, esta última base también muestra salarios reales superiores a los experimentados en 2019, para todos los quintiles de ingresos. De hecho, a mayo 2021 las rentas reales superan en promedio un 2,5% a las del mismo mes de 2019.[85] La mejor situación económica de los hogares está presente también en el autorreporte de la ESC-19. Por otro lado, ocupando la metodología del BCCh, se proyecta para 2021

[84] Esta base de datos también muestra una contracción del salario real para el quintil uno al comienzo de la pandemia; sin embargo este y los demás quintiles se recuperan desde mayo de 2020, posicionándose al final del periodo de análisis en niveles mayores a los previos a la pandemia.

[85] Esto podría deberse a que aquellos trabajadores que permanecen en el mercado laboral son los más calificados, aumentando el salario promedio. No obstante, la conclusión sobre el alza se mantiene al analizar solo los datos de salarios de empleos creados.

que el *ingreso del trabajo* de los hogares se expanden en promedio un 1,1% (respecto a 2019) motivado principalmente por lo ocurrido en los primeros dos trimestres del año.

1.1. Medición del impacto de la pandemia en el ingreso de los hogares mediante metodología del Banco Central de Chile

1. **Esta sección estima el impacto de la pandemia en el *ingreso del trabajo*[86] de los hogares mediante la metodología desarrollada por el Banco Central de Chile para el IPoM de diciembre 2020**. Dicha metodología permite imputar datos de cuentas nacionales[87] por quintil[88] de ingresos y, por ende, obtener una aproximación del impacto de la crisis sobre el ingreso de los hogares según su situación económica.[89] A continuación se presentan las principales conclusiones de este análisis.
2. **Para los tres últimos trimestres de 2020 se estima una caída anual promedio del *ingreso del trabajo*[90] equivalente al 6,1% del *ingreso disponible* bruto de los hogares,[91] y para 2021 se proyecta un incremento de 5,0% respecto a 2020**. La Figura 11 muestra que la mayor caída de ingreso se produjo al inicio de la pandemia, en el segundo trimestre de 2020, donde hubo una disminución de 9,1% respecto al

86 Como se mencionó previamente, se da este enfoque considerando que la crisis de la pandemia impactó directamente a la actividad real de la economía, ya que las restricciones de movilidad impactaron la capacidad de ejercer una parte importante de la actividad laboral, lo que redujo significativamente la tasa de ocupación (es decir, los ingresos del trabajo). El análisis incluyendo la trayectoria de *otros ingresos* se reporta en la Nota Metodológica.

87 Los datos de Cuentas Nacionales por Sector Institucional son datos agregados y, por ende, consideran tanto a los hogares que disminuyeron sus ingresos como a los que les aumentó durante la pandemia. Esto representa una limitación para la estimación de la necesidad de aportes fiscales, en el sentido de que la caída de un hogar no es compensada con el alza de otro. De todas formas, se argumenta que esta limitación no afecta los resultados debido a que el aumento real de los salarios durante la pandemia es bajo (incluso al considerar solo los empleos creados), en general los hogares tendieron a sufrir una caída en su ingreso más que a aumentarlos. Para mayor detalle consultar la Nota Metodológica.

88 Quintil según ingreso autónomo *per cápita* del hogar.

89 Debido a los datos empleados, se realiza el análisis agregado, y luego se separa el efecto a nivel de quintiles. En este sentido los quintiles son la unidad de análisis más pequeña y no es posible describir que ocurre dentro de estos. Para mayor detalle acerca de la metodología consultar la Nota Metodológica.

90 En este caso *ingreso del trabajo* proviene de *rentas de la producción* de CNSI.

91 Se utiliza como base el *Ingreso Disponible Bruto* de CNSI, el cual considera el ingreso del trabajo (rentas de la producción); otros ingresos (rentas de la propiedad neta) y transferencias; impuestos y cotizaciones netas. Ocupar esta unidad permite analizar de manera sencilla la incidencia en los ingresos de los hogares por quintil, dado que la base de referencia ocupada es la participación de los quintiles en el *ingreso disponible* de los hogares según CASEN (2017).

mismo trimestre del año anterior. Asimismo, desde el primer trimestre de 2021 se observa una variación anual positiva, señal de recuperación del *ingreso del trabajo* respecto al primer año de pandemia. En específico, para el primer trimestre de 2021 hay un incremento anual de 2,5%, para dar paso a una variación de 11,3% en el segundo trimestre. Finalmente, en el tercer y cuarto trimestres se proyecta un crecimiento de 5,0% y 1,2% con respecto a 2020, respectivamente.[92]

3. **Junto con la caída promedio de 6,1% del *ingreso disponible* para los tres últimos trimestres de 2020, también se estima para los mismos trimestres una pérdida acumulada del *ingreso del trabajo* equivalente al 17,5% del *ingreso disponible***. La Figura 12 muestra que la incidencia de la pandemia en el *ingreso del trabajo* fue disminuyendo progresivamente desde el segundo al cuarto trimestre de 2020, donde el grueso de esta pérdida ocurre al inicio de la pandemia, entre el segundo y tercer trimestres, representando cerca del 90% de la pérdida total para 2020 (ver Figura 13).
4. **Tomando el periodo previo a la pandemia como referencia (año 2019), se proyecta para los cuatro trimestres de 2021 un aumento promedio del *ingreso del trabajo* equivalente al 1,1% del *ingreso disponible***. La Figura 12 muestra que el primer trimestre de 2021 el *ingreso del trabajo* creció en un monto equivalente al 4,2% del *ingreso disponible* al mismo trimestre de 2019; sin embargo, dicha recuperación disminuye a partir del segundo trimestre en línea con la segunda ola, pasando a un crecimiento del 1,2%. Finalmente, se proyecta[93] para el tercer y cuarto trimestres de 2021 una caída en el *ingreso del trabajo* de 1,0% y 0,1%, respectivamente. Así, para 2021 se proyecta que el *ingreso del trabajo* aún acumule pérdidas equivalentes al 13,5% del *ingreso disponible*.[94] La Figura 13 muestra que la pérdida acumulada alcanza un mínimo en el cuarto trimestre de 2020 equivalente al 17,5%. Desde entonces, muestra una leve recuperación situándose en 13,5% del *ingreso disponible* a finales de 2021, según las proyecciones.

92 Proyección de ingresos del trabajo del Banco Central de Chile publicada en el Informe de Política Monetaria (IPoM de diciembre 2021.

93 Según IPoM de diciembre 2021.

94 El monto trimestral corresponde a la suma de las diferencias respecto a mismos trimestres de 2019 sobre el ingreso disponible bruto del 2019, acumulados desde el segundo trimestre de 2020 en adelante. Se ocupó como base de referencia el *ingreso disponible* de cada trimestre y no el acumulado de este. Si bien ambas métricas son válidas (es una unidad de medida) se optó por ocupar el primero para ocupar la misma unidad de análisis para todo el relato del informe. De todas formas, al prorratear el valor acumulado por los 7 trimestres analizados, se llega a similar valor si se hubiera ocupado como base el *ingreso disponible* acumulado.

5. **Los cuatro primeros quintiles[95] concentran en gran medida la pérdida de *ingreso del trabajo* de los hogares durante 2020**. Cada uno de los primeros tres quintiles explica en promedio 1,4 puntos porcentuales de la caída total de 6,1 puntos.[96] El cuarto quintil, por su parte, explica cerca de 1,1 puntos porcentuales; mientras que el quinto quintil tiene la menor variación con 0,8 punto.
6. **Al analizar el impacto de la pandemia en el *ingreso del trabajo* de los hogares según quintiles, se concluye que los de menores ingresos sufren el mayor impacto durante los tres últimos trimestres de 2020**. Así, mientras cada uno de los primeros tres quintiles explican 1,4 puntos porcentuales de la caída promedio en 2020, esto representa para el quintil 1 una caída de 22,9% en su *ingreso disponible*,[97] mientras que para los quintiles 2 y 3 la cifra representa un 14,0% y 9,7% de sus *ingresos disponibles*,[98] respectivamente. Finalmente, los quintiles 4 y 5 fueron los menos afectados con una variación correspondiente de 5,4% y 1,6% de sus *ingresos disponibles*,[99] respectivamente (ver Figura 14).
7. **Con el periodo previo a la pandemia como referencia (año 2019), se proyecta para 2021 un aumento promedio del *ingreso del trabajo* en todos los quintiles, cuya magnitud sería insuficiente para saldar la pérdida que se arrastra desde el 2do trimestre de 2020**. Así, para 2021 el *ingreso del trabajo* de los hogares se incrementaría en un valor equivalente al 1,1% del *ingreso disponible* de 2019, inferior en magnitud a la caída promedio de 6,1% ocurrida en 2020. En 2021 el incremento en el *ingreso del trabajo* se distribuiría de manera uniforme entre los primeros cuatro quintiles.[100] No obstante, en el caso del primer quintil implica un aumento equivalente al 4,1% de su *ingreso disponible*, versus la pérdida de 22,9% en 2020. En el caso del segundo quintil esto implica un aumento de 2,5%, versus la caída de 14,0% en 2020. Para el tercer quintil el aumento es de 1,7%, versus la caída de 9,7%. Para el cuarto y quinto quintiles el aumento es de 1,2% y 0,2%, mientras que las pérdidas en 2020 fueron de 5,4% y 1,6%, respectivamente (ver Figura 14).

95 Quintiles elaborados según ingresos autónomos *per cápita* del hogar.

96 Es decir, cada uno de estos quintiles explica aproximadamente un 23,4% de la caída total de los ingresos.

97 Tomando en consideración que el quintil 1 tiene una participación de 6,1 puntos porcentuales en el ingreso disponible total de los hogares en régimen, según datos de CASEN 2017.

98 Tomando en consideración que la participación en el ingreso disponible total de los hogares en régimen es de 10,0 puntos para el quintil 2 y de 14,5 puntos para el tercer quintil, según datos de CASEN 2017.

99 Tomando en consideración que los quintiles 4 y 5 tienen una participación de 20,2 y 49,2 puntos porcentuales en el ingreso disponible total de los hogares en régimen, según datos de CASEN 2017.

100 Explicando cada uno alrededor de 0,25 puntos porcentuales del incremento promedio de 1,1 puntos porcentuales en 2021 respecto a 2019.

1.2. Medición del impacto de la pandemia en el empleo de los hogares según la Encuesta Nacional de Empleo

8. **La Encuesta Nacional de Empleo (ENE) permite conocer la situación ocupacional de las personas que viven en Chile**. Esta encuesta considera una muestra representativa a nivel nacional de la población en edad de trabajar, e identifica a aquellas que están ocupadas y las que no.[101] Mensualmente el Instituto Nacional de Estadísticas (en adelante INE) entrevista a cerca de 12 mil viviendas, permitiendo tener información periódica sobre la ocupación formal e informal en Chile. A continuación se presentan las principales conclusiones del impacto de la pandemia en la ocupación formal, informal y por género.

9. **Según cifras de la ENE, la ocupación comenzó a caer desde el inicio de la pandemia, con una contracción inicial de 7,6% respecto al trimestre móvil febrero-abril de 2019, alcanzando una caída máxima de 20,6% durante el trimestre mayo-julio de 2020** (ver Figura 15). Al diferenciar por rama de actividad, se observa un impacto heterogéneo de la pandemia, donde la pérdida de volumen de empleo estuvo concentrada en *Comercio*,[102] *Construcción*,[103] y *Actividades de alojamiento y servicios de comida*.[104] Son justamente estos sectores los que históricamente han tenido una sobrerrepresentación del tipo de ocupación más afectado por la crisis: la ocupación informal.[105, 106] Es así como al analizar los empleos informales, estos registran una caída máxima cercana a 37,0% al trimestre de mayo-julio de 2020 relativo a mismo periodo del año anterior (ver Figura 16). En el caso de los formales, para el mismo periodo, la caída en la ocupación fue de 14,2% (ver Figura 17).

10. **Desde el trimestre marzo-mayo de 2021 el nivel de ocupación viene aumentando respecto al mismo trimestre de 2020, con un incremento inicial de 7,9% a nivel general y de un 4,3% y 19,6% en el caso de los formales e informales,**

101 En concreto separa entre aquellos que están inactivos y los que pertenecen a la fuerza de trabajo, en donde, dentro de la segunda categoría, se identifican los individuos ocupados y desocupados.

102 Caída máxima en mayo-julio 2020, cuando se registran 402 mil empleos menos que en el mismo trimestre de 2019.

103 Caída máxima en julio-septiembre 2020, cuando se registran 317 mil empleos menos que en el mismo trimestre de 2019.

104 Caída máxima en mayo-julio 2020, cuando se registran 247 mil empleos menos que en el mismo trimestre de 2019.

105 Personas que trabajan, pero sin seguridad social (pensión, salud) ni prestaciones laborales: licencias y vacaciones.

106 32,9%, 34,8% y 33,1%, respectivamente, versus un 27,7% para el caso general. Cifras con base en promedio trimestre móvil utilizando la serie completa de INE según última calibración censal: desde julio-septiembre 2017 hasta agosto-octubre 2021

respectivamente (ver Figura 17 y Figura 16). Así, el restablecimiento de los empleos ocurre en la mayoría[107] de las ramas de actividad de la economía, entre las cuales se destacan *Construcción* y *Actividades de alojamiento y servicios de comida*, presentando un crecimiento medio cercano al 40% entre los trimestres marzo-mayo 2021 y septiembre-noviembre 2021. No obstante, y pese a la recuperación general de los empleos, al trimestre septiembre-noviembre 2021 aún no se alcanza el nivel de ocupación previo a pandemia. A nivel general la brecha es de 487 mil puestos de trabajo respecto al mismo periodo de 2019, compuesta por 270 mil puestos formales y 217 mil puestos informales. Si a esto último se suma la tendencia de la capacidad de creación de trabajos que llevaba la economía entre el trimestre enero-marzo de 2018 y 2020,[108] se podría añadir a dicha brecha general otras 53 mil ocupaciones potenciales, totalizando una brecha potencial de 540 mil ocupaciones.

11. **Al desagregar por género y tipo de ocupación el panorama sigue similar patrón que el caso general, pero con órdenes de magnitud distintas, siendo las mujeres informales las más perjudicadas por la pandemia en términos de ocupación**. La ocupación de las mujeres informales alcanzó una caída máxima de 41,3% en el trimestre abril-junio de 2020 respecto al mismo periodo de 2019 (ver Figura 18). Le sigue la ocupación de los hombres informales con una caída máxima de 33,8% para el trimestre mayo-julio de 2020 (ver Figura 19). En ambos casos la mayor pérdida de empleos ocurre en el *Comercio*. En el caso de la formalidad, la caída máxima de ocupación femenina ocurrió en el trimestre mayo-julio de 2020, con un 16,4% (ver Figura 20), también comandada por la disminución de ocupación en *Comercio*; mientras que para el caso de los hombres fue de 12,6% para mismo periodo (ver Figura 21), principalmente por pérdidas en la rama de *Construcción*.
12. **La recuperación de la ocupación informal por género sigue similar patrón al caso general, con las mujeres informales mostrando una mayor tasa de recuperación en 2021 respecto a 2020, y presentando una menor brecha que sus pares masculinos informales respecto al mismo periodo previo a la pandemia (año 2019)**. Así, la recuperación del empleo de este grupo inicia en el trimestre marzo-mayo de 2021 y, en adelante, la tasa trimestral promedio de crecimiento fue de 30,3%. No obstante, el trabajo informal femenino aún presenta niveles de ocupación inferiores a los de 2019. Para la última medición, la brecha al trimestre septiembre-noviembre de 2021 era de 9,1%, equivalente a 107 mil ocupaciones menos que en 2019 (ver Figura 18).

[107] Exceptuando servicios de Enseñanza y Actividades financieras y de seguros.
[108] La estimación de la tasa promedio de crecimiento trimestral de punta a punta fue de 0,086%.

Esta se concentra en la rama *Actividades de los hogares como empleadores*,[109] con un 42,9% de la brecha, seguida de *Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca* (27,8%). Para la ocupación informal masculina la recuperación respecto al mismo periodo del año anterior se inicia en el trimestre marzo-mayo de 2021. En adelante, la tasa trimestral promedio de crecimiento fue de 27,0%. Sin embargo, al igual que la ocupación informal femenina, esta ocupación aún presenta niveles inferiores a los de 2019. Para la última medición[110] la brecha era de 7,5%, equivalente a 110 mil ocupaciones menos que en 2019 (ver Figura 19). Así, en el caso de la informalidad masculina la brecha se concentra ampliamente en la rama *Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca*, acumulando un 59,7% de esta.

13. **La recuperación de la ocupación formal por género sigue similar patrón al caso general, siendo las mujeres formales las que presentan una mayor tasa de recuperación en 2021 respecto a 2020, pero a su vez, las que presentan una mayor brecha respecto al mismo periodo previo a la pandemia (año 2019)**. En el caso de la ocupación formal femenina, la recuperación respecto al mismo periodo del año anterior inicia el trimestre marzo-mayo de 2021. En adelante la tasa trimestral promedio de crecimiento fue de 7,1%. Destaca la creación de empleos en *Salud*,[111] que a septiembre-noviembre 2021 cuenta con cerca de 44 mil empleadas formales más que en el mismo trimestre de 2019, representando un aumento del 19,6%. No obstante, el trabajo formal femenino aún presenta niveles de ocupación inferiores a los de 2019. Para la última medición[112] la brecha era de 5,9%; equivalente a 156 mil ocupaciones menos que en 2019 (ver Figura 20). En este caso la brecha está principalmente distribuida en *Administración pública y defensa* (37,7%), *Actividades de alojamiento y servicio de comidas* (32,9%), y *Comercio* (32,6%). Para la ocupación formal masculina, la recuperación respecto al mismo periodo del año anterior también inicia el trimestre marzo-mayo de 2021. En adelante la tasa trimestral promedio de crecimiento fue de 6,5%. Sin embargo, al igual que en el caso de la ocupación formal femenina, esta aún presenta niveles inferiores a los de 2019. Para la última medición[113] la brecha era de 3,0%; equivalente a 115 mil ocupaciones menos que en 2019 (ver Figura 21). De la misma manera que en empleo informal masculino, la brecha se concentra en *Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca* (50,9%), seguida muy de cerca por *Construcción* (49,3%).

109 Esta rama incluye trabajadoras de casa particular, cocineros, camareros, mayordomos, lavanderas, jardineros, porteros, choferes, conserjes, niñeras, etcétera.
110 Trimestre agosto-octubre de 2021.
111 Rama Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social.
112 Trimestre agosto-octubre de 2021.
113 Trimestre julio-septiembre de 2021.

14. **Si bien la tasa de crecimiento del empleo formal femenino es marginalmente mayor al masculino, esta no es capaz de compensar la magnitud de la caída del empleo, por ello la brecha sigue siendo superior en el empleo formal femenino**. Para la ocupación formal femenina se estima un aumento de 11,9% entre el periodo de mayor pérdida de empleo (trimestre móvil mayo-julio de 2020) y la última cifra oficial (trimestre móvil septiembre-noviembre 2021), mientras que para la ocupación formal masculina se estima un aumento de 11,8% entre mismos periodos. No obstante, en el caso de la ocupación formal femenina la mayor pérdida fue de 16,4%, mientras que para la ocupación formal masculina[114] fue de 12,6%. Así, la brecha de ocupación formal femenina respecto a agosto-octubre de 2019 es de 5,9%, versus la brecha de 3,0% en el caso de la ocupación formal masculina. Una causa para la mayor afectación de las mujeres en el mercado laboral en este contexto es la suspensión temporal de las clases presenciales en las escuelas y la reubicación de tareas dentro del hogar (Aaronson y Alba, 2021). Así, según la ESC-19 (2021), un 26,4% de las mujeres que estaban empleadas antes de la pandemia y que en la actualidad no están buscando trabajo argumentan como razón el cuidado de niños. Esta cifra se reduce a un 0,8% en el caso de hombres. Reducir dichas barreras a las mujeres les permitiría una recuperación superior al 11,7% actual y así cerrar la brecha más rápido.

1.3. Medición del impacto de la pandemia en el empleo y renta del asalariado según el registro del Seguro de Cesantía

15. **La información del Seguro de Cesantía contempla la información mensual de rentas, cotizaciones, actividad económica, entre otras, de los trabajadores dependientes (con contrato) regidos por el Código del Trabajo**.[115] Para el presente estudio se facilitó a la CNEP una serie de datos, entre enero de 2018 y mayo de 2021, sobre las rentas brutas de los cotizantes, el número de cotizantes, el sector económico donde se desenvuelven y quintil de rentas. A continuación se presentan las principales conclusiones del impacto de la pandemia en el empleo y renta de este grupo de los asalariados.[116]

114 Que ocurre en el mismo periodo de mayo-julio de 2020.

115 La base de datos contiene información de casi 5 millones de trabajadores, los cuales no necesariamente son todos los asalariados de Chile, puesto que los trabajadores del Estado no tienen la obligación de cotizar en el Seguro de Cesantía. Este último grupo asciende a casi 1 millón de trabajadores (INE, 2018)

116 Dado que los asalariados del Estado no están sujetos a Código del Trabajo, este grupo particular no está incluido en el análisis.

16. **Según la información del Seguro de Cesantía, se llegó a perder cerca de medio millón de empleos asalariados (489 mil) durante la primera ola (entre marzo 2020 y julio 2020)**.[117] Al comparar con el mismo mes del año anterior se observa que a marzo 2020 había un nivel similar de asalariados (solo 0,1% menos). En cambio a julio 2020 hubo un 8,5% menos que en 2019 (422 mil puestos menos), siendo el mes con mayor pérdida de empleo asalariado durante la crisis sanitaria respecto a mismo periodo del año anterior. En este sentido, es importante destacar que la LPE aminoró la pérdida de puestos de trabajo. Por ejemplo, al mismo mes de julio, la pérdida respecto a julio 2019 hubiera[118] sido más del doble, un 19,7% (974 mil puestos menos) (ver Figura 22).
17. **Desde agosto 2020 el empleo asalariado comienza a recuperarse, sin embargo a mayo 2021 la brecha respecto a niveles previos a la pandemia sigue siendo negativa (–1,3%)**. La información sugiere que la ocupación de asalariados viene recuperándose desde el fin de la primera ola y para enero 2021 muestra un nivel mayor respecto al mismo periodo de 2019. Sin embargo esta cifra debe interpretarse con cautela, pues en octubre 2020 las trabajadoras de casa particular se incorporan al seguro de cesantía,[119] generando un quiebre en la serie. Por ello, sin considerar esta incorporación, se estima que la ocupación a mayo 2021 no alcanzaba aún los niveles previos a la pandemia. Específicamente, a 2021 la capacidad de creación de nuevos puestos posiciona el nivel de empleo de manera marginalmente negativa. Así, a mayo 2021 había 1,3% menos de asalariados que al mismo mes de 2019 (60 mil puestos menos), mientras que en mayo 2019 la economía fue capaz de crear un 3,0% más de puestos que en mayo 2018 (146 mil puestos más). La situación sugiere que esta capacidad de creación en 2021 se vio impactada por las cuarentenas impuestas durante la segunda ola.[120] (ver Figura 22).
18. **El promedio mensual del crecimiento anual real de la renta de los cotizantes fue de 3,2% entre marzo 2019 y febrero 2020; 2,1% entre marzo 2020 y diciembre**

117 Variación en niveles netos, considerando pérdida y creación de empleos.

118 Se está suponiendo que los trabajadores que se adhirieron al LPE, si no hubieran tenido la alternativa, hubieran quedado sin empleo.

119 Ley 21.269. Este grupo de trabajadoras tuvo que realizar el traspaso de fondos desde su Cuenta de Ahorro de Indemnización (CAI) de la AFP, hacia su Cuenta Individual del Seguro de Cesantía (CIC) en la AFC, por tanto, no es un incremento *per se* de asalariados, solamente un traspaso. El número total de trabajadoras en esta condición asciende a cerca de 130 mil personas, lo que representa casi un 3% del universo de asalariados en la serie.

120 Otra posible razón es el cambio tecnológico motivado por la pandemia. Por ejemplo, mediante las ventas en línea, el sector Comercio ha tenido una alta recuperación en ventas, pero baja en empleos.

2020 y de 3,1% entre enero 2021 y mayo 2021 respecto a 2019.[121] A inicios de la pandemia se observa una caída puntual del salario real del primer quintil[122] de 1,8%. Para el resto de los quintiles el crecimiento promedio fue de 3,2% previo a pandemia y 2,5% en pandemia. También cabe destacar la volatilidad que tiene la renta de los quintiles de menores ingresos, lo que sugiere que los ajustes ante *shocks* en la economía afectan en mayor medida a estos grupos. Otro punto que destacar es que, previo a la pandemia, los cuatro primeros quintiles ya venían mostrando una reducción en el crecimiento anual de la renta desde noviembre de 2019 (ver Figura 23).

19. **A nivel sectorial el impacto de la pandemia en el empleo asalariado es similar en patrón, pero diverso en la magnitud de su recuperación**. Minería y Electricidad, Agua y Gas (EGA) son los sectores menos afectados por la pandemia. En ambos casos, al comparar con mismo mes del año anterior, se observa una variación del empleo positiva o marginalmente negativa. Así, en promedio, entre marzo 2020 y diciembre 2020 el empleo varió -0,4% y 1,1%, respectivamente. A partir de enero 2021 se superó el número de asalariados respecto al mismo mes del año previo a la pandemia (enero 2019).[123] Agricultura muestra una caída máxima del empleo de 6,3% en junio 2020 respecto a junio 2019 (21 mil puestos menos). Si bien se observa una recuperación entre fin de la primera ola y comienzo de la segunda, a mayo 2021 existía una brecha de 6,7% respecto a mayo 2019 (22 mil puestos menos). Transporte y Comunicaciones junto a Industria presentan una caída máxima de 6,5% y 7,3% (30,5 y 28,8 mil puestos menos,[124] respectivamente). Al comparar entre mayo 2021 con mayo 2019, estos sectores presentan brechas de 1,3% y 2,7% (6 mil y 13 mil puestos menos, respectivamente). Construcción junto a Comercio, Hoteles y Restaurantes son los más afectados por la

121 El análisis de rentas de los datos del Seguro de Cesantía presenta desafíos metodológicos. En primer lugar, las rentas están censuradas según el tope imponible del seguro, que equivale a UF 122,6 para el año 2021. Así, se comprueba que el valor medio es muy similar al valor mediano para dichas variaciones, descartándose una incidencia mayor en la censura. Esta conclusión se mantiene al diferenciar por industrias. Por otro lado, las personas con LPE seguían cotizando, pero percibiendo un salario de reemplazo muy inferior a su sueldo. No obstante, estos trabajadores representan, en promedio, un 6,4% del universo para el periodo analizado, marzo 2020 a mayo 2020. Se comprueba un comportamiento de evolución similar al analizar el grupo de trabajadores sin LPE versus con LPE. Por su parte, para evitar sesgos, se ocupan solo las variaciones de las rentas reales, no los niveles. La metodología es comparada con el Índice Real de Remuneraciones construido por INE (2021). Se observan resultados similares: considerando todo el universo de trabajadores, crecimiento de las rentas reales mensuales menores a 5% en todo el periodo analizado (comparando tanto 2020 y 2021 con 2019).

122 Quintiles construidos con base en la renta total.

123 Con un crecimiento promedio entre enero-mayo de 2021 de 2,5% y 8,6%, respectivamente. Esto se traduce en 2,6 y 3,2 mil puestos más de trabajo.

124 Ambos casos en julio 2020.

pandemia. En estos casos la pérdida máxima de empleo fue de 21,6% y 13,1% en julio 2020 (135 y 145 mil puestos menos, respectivamente). Si bien el empleo en ambos sectores comienza a recuperarse a partir de agosto 2020, al comparar mayo 2021 con mayo 2019, se estima una brecha de 7,7% y 9,3% (48 mil y 103 mil puestos menos, respectivamente). Servicios, similar al resto de los sectores, presenta una pérdida máxima durante la primera ola de 4,8% en mayo 2020 (102 mil puestos menos). Este sector es el que presenta la mayor recuperación: para los meses entre octubre 2020 y mayo 2021 se creó en promedio un 8,8% más de puestos de trabajo respecto a mismo mes de 2019. Sin embargo, como se mencionó previamente, parte de este resultado se explica por la incorporación de las trabajadoras de casa particular al registro del seguro (octubre 2020). Con la información disponible se estima que de los 219 mil empleos más que existían a mayo 2021 (respecto a mayo 2019), 131 mil se explican por esta incorporación, por tanto, los restantes 88 mil puestos más que se crearon puede ser causa de una reasignación de puestos de trabajos de otros sectores hacia Servicios. Cabe mencionar que, para esta serie ajustada, el promedio mensual de crecimiento anual de puestos de trabajo entre los meses de octubre 2020 y mayo 2021 fue de 3,4%, mientras que el promedio entre mayo 2019 y mayo 2021 fue de 4,2% (ver Figura 24).

20. **A nivel sectorial el impacto de la pandemia en la renta de los cotizantes es heterogéneo, pero, a excepción de Servicios, todos los sectores tienen un crecimiento anual de las rentas reales entre los meses de marzo 2020 y mayo 2021**.[125] Agricultura muestra un promedio mensual de la variación anual real positiva de 6,2% entre marzo 2020 y mayo 2021, valor explicado en gran medida por las últimas variaciones, desde noviembre 2020 en adelante. Comercio, Hoteles y Restaurantes presenta una variación promedio de 5,0% para mismo periodo. Transporte y Comunicaciones junto a Industria muestran una variación anual real promedio de 3,2% y 4,0% para mismo periodo, respectivamente. Siguiendo con incrementos en el mismo periodo, pero en menor magnitud, están EGA, Minería y Construcción, con 1,2%; 1,3% y 1,3%; respectivamente. Servicios es el único sector que presenta un promedio de la variación anual de la renta real negativa. Esto se explica en gran medida por la incorporación al registro del seguro de las trabajadoras de casa particular. Así, entre octubre 2020 y mayo 2021 la variación anual promedio de la renta real de este sector fue de -2,3%, mientras que para el periodo marzo 2020 y mayo 2021 fue de -0,4%. Sin embargo, mediante aproximaciones, se estima la variación anual sin considerar las trabajadoras de casa particular. Así, para el periodo entre marzo 2020 y mayo

125 Esto podría deberse a que aquellos trabajadores que permanecen en el mercado laboral son los más calificados, aumentando el salario promedio. No obstante, la conclusión sobre el alza se mantiene al analizar solo los datos de salarios de empleos creados.

2021 el promedio mensual fue de 1,2%, mientras que para el periodo entre octubre 2020 y mayo 2021 fue de 0,6% (ver Figura 25).

1.4. Medición del impacto de la pandemia en el ingreso de los hogares mediante Encuesta Social COVID-19

21. **La encuesta Social COVID-19 (ESC-19) fue encargada por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia con el objetivo de dar seguimiento a los cambios en la situación socioeconómica de los hogares por causa de la pandemia**. Esta encuesta se realizó en tres rondas: julio 2020, noviembre 2020 y julio 2021. La encuesta permite construir un panel de hogares y observar su trayectoria a lo largo de la crisis. La evidencia sugiere un impacto mayor en los hogares de menores ingresos, donde la principal causa de la caída del ingreso es la pérdida de empleo. A continuación, se presentan las principales conclusiones de este análisis.
22. **Coincidentemente con la evidencia de otras fuentes de información, ESC-19 muestra que la pandemia impactó en mayor medida a los hogares de menores ingresos**. La Tabla 26 muestra, para cada una de las tres rondas, la distribución de los hogares según decil y su situación de ingresos con respecto al estado previo a la pandemia. En cada ronda se observa una clara tendencia a disminuir las implicancias negativas de la pandemia sobre los ingresos a medida que se asciende de deciles, por tanto, esta evidencia sugiere que los hogares de los primeros deciles fueron los más propensos a declarar que su ingreso cayó. Si bien todos los deciles muestran una reducción del impacto negativo de la pandemia sobre sus ingresos, a julio 2020 persistía una proporción importante de hogares de menores ingresos que declararon que su ingreso se vio afectado negativamente. Por ejemplo, en la primera ronda (julio 2020), en promedio, un 76,7% de los hogares de los 4 primeros deciles[126] declararon que el ingreso disminuyó durante la pandemia, mientras que para la tercera ronda era un 57,1% (julio 2021). Es decir, los hogares mejoraron su situación entre ambas rondas.
23. **Entre los hogares que redujeron sus ingresos, se observa que la caída es mayor[127] para aquellos en los deciles más vulnerables**. La Tabla 27 muestra la distribución de los hogares que declararon una disminución de su ingreso según escala determinada. Así, para julio 2020, al menos la mitad de la población en los deciles 1 a 4[128]

126 Proxy del tramo 0-40% del RSH, considerando los hogares más vulnerables.
127 Esto es en términos relativos; la caída de los primeros deciles es mayor en proporción de su ingreso previo a la pandemia.
128 Proxy del tramo 0-40% del RSH, considerando el tramo con los hogares más vulnerables.

reportó una caída de ingresos mayor al 50% del que tenía previo a la pandemia.[129] Por el contrario, al subir en los deciles, las caídas de ingresos tienden a ser más leves, concentrándose en variaciones de menos de la mitad del ingreso previo a la pandemia.

24. **La caída de ingresos producto de la pandemia provocó que una proporción importante de los hogares de menores ingresos no tuvieran suficientes recursos para cubrir su consumo**. A julio del 2020 un 51,8% de los hogares declaró que no les alcanzaban sus ingresos durante la pandemia, versus un 17,0% que declaraba la misma condición antes del COVID-19 (ver Figura 28). Más aún, la insuficiencia de ingresos se concentra en los deciles de menores ingresos. Cabe mencionar que esta insuficiencia disminuye de manera transversal a medida que avanza la pandemia. A modo de ejemplo, en julio 2020, un 85,0% de los hogares del primer decil declaró que no le alcanzaban sus ingresos para cubrir sus gastos, mientras que para el decil 10 esta cifra fue un 10,1%. Por otro lado, a julio 2021 dichos valores fueron 43,5% y 6,8%, respectivamente.

25. **La ESC-19 muestra que, como consecuencia de las reducciones de sus ingresos, los hogares recurrieron mayoritariamente a aumentar sus niveles de endeudamiento, reducir sus activos e incumplir de obligaciones**[130] (ver Tabla 29). Así, como postulan PNUD y MDSF (2020), mediante esta encuesta es posible anticipar que la pandemia no solo perpetuará las desigualdades ya existentes, sino que las acentuará en el mediano plazo y generará nuevas vulnerabilidades.

26. **Las consecuencias negativas de la pandemia sobre los ingresos afectaron con mayor fuerza a los hogares con jefes de hogar jóvenes**[131] **y mujeres**. La Figura 30 muestra la proporción de hogares con jefes jóvenes que reportan una caída de sus ingresos respecto a antes de la pandemia, separados según decil. Aquí, se observa que a julio 2020 los hogares jóvenes sufrieron un mayor impacto que el hogar promedio: un 68,3% de estos reporta una caída, mientras que, a nivel agregado, dicha proporción es de 60,0%.[132] Al mismo tiempo, a julio 2020, la pérdida de empleos en

129 La caída de los ingresos reportada en la ESC-19 es mayor a lo evidenciado en fuentes administrativas, como los datos del Seguro de Cesantía. Esto tiene una multiplicidad de explicaciones. Entre ellas se encuentra que el Seguro de Cesantía solo considera a trabajadores asalariados formales y datos administrativos, mientras que la reducción reportada en ESC-19 incluye el impacto de haber quedado sin empleo en pandemia. Así también, a diferencia de los datos del Seguro de Cesantía, la ESC-19 recoge información declarada, tanto de trabajadores formales como informales. Estos últimos representan poco menos de un tercio de la masa laboral. Así, fue evidenciado en secciones anteriores, el impacto para los informales fue significativamente mayor.

130 Dejar de pagar cuentas, deudas, arriendos o dividendos.

131 Jefes de hogar menores a 30 años.

132 Este comportamiento no se replica en julio 2021. En julio 2021, se emparejan las consecuencias entre los grupos. En concreto, un 42,6% de los hogares con jefes de hogar jóvenes reportan una caída

jóvenes de entre 15 y 29 años fue 16 puntos porcentuales más alta que la evidenciada en adultos sobre 30 años, ocasionando a su vez una pérdida de los ingresos 12 puntos porcentuales mayor en los hogares jóvenes. Por su parte, PNUD y MDSF (2020), en el contexto de la misma encuesta, analizaron los hogares con jefa de hogar y encontraron que un tercio de estos no tenía ningún ocupado a julio 2020, cifra casi 10 puntos porcentuales más alta que en hogares con jefe de hogar masculino. A su vez, identificaron una reincorporación más lenta al mercado laboral para las mujeres.

1.5. Medición del impacto de la pandemia en el ingreso de los hogares mediante Encuesta de Protección Social

27. **La Encuesta de Protección Social (EPS), cuyo fin es recoger información laboral y previsional de las personas, contactó durante el tercer trimestre de 2020 a los hogares que había dejado de encuestar a principios de año por causa de la pandemia**. Ello permitió contrastar la situación de los hogares previo pandemia y posterior a la primera ola, en particular hasta septiembre de 2020. A continuación, se presentan las principales conclusiones sobre el impacto de la pandemia en los ingresos de los hogares

28. **En el agregado, el 47,2% de los hogares declaró que sus ingresos disminuyeron entre enero y septiembre de 2020**. Mientras que el 42,7% de los hogares declaró que los mantuvo y el otro 10,1% lo aumentó.

29. **El impacto negativo de la pandemia afectó en mayor proporción a los hogares con empleos informales que a los con empleos formales**. Así, un 44,9% de los hogares que declararon recepción de ingresos mediante empleo formal,[133] también afirmó una disminución de sus ingresos a septiembre 2020 respecto a enero 2020; mientras que, de la proporción restante, un 52,1% mantuvo el ingreso y el otro 3,0% lo incrementó. Por su parte, un 69,7% de los hogares con ingresos informales reportó una disminución de estos. Así, pese a que cerca del 40% de los hogares de Chile recibe algún ingreso informal,[134] se estima que un 56,1% de los hogares que declaró una disminución del ingreso del hogar,[135] también señaló que al menos un miembro mayor de 18 años está trabajando de manera informal.

---

en sus ingresos con respecto a antes de la pandemia, mientras que un 44,3% del total lo hace (ver Figura 30).

133 Se pregunta por iniciación de actividades o si está registrado en SII.

134 CASEN (2020).

135 Variación enero-septiembre de 2020.

30. **Los hogares cuyos jefes de hogar son mujeres y jóvenes[136] sufrieron un mayor impacto de la pandemia respecto al caso general de los hogares**. El 47,0% de hogares con jefa de hogar declara una disminución de los ingresos del hogar, mientras que en el caso general dicho porcentaje alcanza a 43,4%. En cuanto a los hogares con jefes jóvenes, se observa un porcentaje aún mayor, 50,9% (ver Tabla 31).
31. **Coincidentemente con lo obtenido de las otras fuentes de información expuestas en este informe, se evidencia que los hogares más afectados por la crisis sanitaria fueron aquellos pertenecientes a los quintiles de menores ingresos**.[137] Así, cerca de un 69,5% de los hogares del primer quintil reportó una disminución de sus ingresos entre enero y septiembre de 2020. Más aún, existen indicios de una relación negativa entre el quintil de ingreso del trabajo y la disminución de ingresos como consecuencia de la pandemia (ver Figura 32).
32. **Un 35,1% de los hogares que vieron disminuido su ingreso es por pérdida de empleo de algún integrante del hogar**. Le sigue como principal causa las menores ventas, con un 14,0%. En tercer lugar se encuentra la suspensión temporal del empleo y el término de proyecto o actividad, con cifras cercanas a 10% en ambas causantes. El cierre obligado de actividades (por cuarentena y otras medidas de distanciamiento social) concentra el 7,3% de las respuestas que explican la disminución de ingresos. En resumen, todas estas causas ligadas a la actividad laboral explican el 76,4% de la disminución del ingreso.
33. **La razón preponderante del término o suspensión de la relación laboral (23,5%) fue por causa de la crisis sanitaria**. Solo un 6,6% fue por razones predecibles como vencimiento del contrato o término del trabajo.[138]
34. **Más allá de la disminución en los ingresos de los hogares, gran parte de estos también aumentó sus gastos a raíz de la pandemia**. Así, un 46,5% de los hogares reporta aumentos en su gasto total, siendo los gastos básicos (agua, luz, gas, teléfono, cable, gastos comunes y otros) los que registran una mayor proporción de los hogares con alzas (58,6%), seguido de alimentación (37,3%).[139] Así, para afrontar mayores gastos del hogar en vista de menores ingresos, un tercio de los hogares reportó haber aumentado sus deudas en pandemia.

136 Trabajadores bajo 30 años.
137 Se construyen los quintiles con base en el ingreso del trabajo del jefe de hogar.
138 Otras causas mencionadas son cierre obligado de las actividades, menores ventas, y otros.
139 Una hipótesis detrás de este aumento es que la cuarentena aumentó la proporción del tiempo y del número de personas en el hogar, y eso llevó a un mayor consumo de bienes y servicios asociados al hogar, cuando antes parte de estos se realizaban en los lugares de trabajo, o bien no existía, dado que la familia se encontraba tanto en el colegio como en el lugar de trabajo.

Resumen de Hallazgos

Hallazgo 1.1: Para los últimos tres trimestres de 2020 se estimó una caída promedio del *ingreso del trabajo* de los hogares equivalente al 6,1% de sus *ingresos disponibles*. La proyección a 2021 es un incremento de estos mismos en 1,1% al ser comparados con el periodo previo a la pandemia (2019) y un aumento de 5,0% al ser comparados con el año anterior (2020).

Hallazgo 1.2: Para los últimos tres trimestres de 2020 se estimó una pérdida acumulada del *ingreso del trabajo* de los hogares equivalente al 17,5% del *ingreso disponible*. Si bien la proyección a 2021 muestra una recuperación del *ingreso del trabajo*, al ocupar como referencia el periodo previo a la pandemia (año 2019), se concluye que aún persisten las pérdidas acumuladas. Específicamente, de un 13,5%.

Hallazgo 1.3: Para los últimos tres trimestres de 2020 se estimó una caída promedio en el *ingreso del trabajo* equivalente al 6,1% del *ingreso disponible*. La caída afecta desproporcionadamente los quintiles de menores ingresos.

Quintil	Participación en la variación total (puntos porcentuales del *ingreso disponible*)	Participación en el *ingreso disponible de los hogares previo a pandemia* (puntos porcentuales)	Incidencia sobre su *ingreso disponible*
1	-1,4	6,1	-22,9%
2	-1,4	10,0	-14,0%
3	-1,4	14,5	-9,7%
4	-1,1	20,2	-5,4%
5	-0,8	49,2	-1,6%

Hallazgo 1.4: Tomando el periodo previo a la pandemia como referencia (año 2019), para 2021 se estima un incremento en el *ingreso del trabajo* equivalente al 1,1% del *ingreso disponible*. El incremento es explicado en gran medida por los quintiles de menores ingresos.

Quintil	Participación en la variación total (puntos porcentuales del *ingreso disponible*)	Participación en el *ingreso disponible de los hogares previo a pandemia* (puntos porcentuales)	Incidencia sobre su *ingreso disponible*
1	0,25	6,1	4,1%
2	0,25	10,0	2,5%
3	0,25	14,5	1,7%
4	0,25	20,2	1,2%
5	0,10	49,2	0,2%

Hallazgo 1.5: Según la ENE, al trimestre agosto-octubre de 2021 aún faltaba por recuperar 487 mil ocupaciones respecto al mismo periodo previo a la pandemia (año 2019). Si a eso se añade la tendencia de la capacidad de creación de trabajo de la economía entre el trimestre enero-marzo de 2018 y de 2020, habría que añadir 53 mil ocupaciones más, alcanzando una brecha potencial de 540 mil ocupaciones.

Hallazgo 1.6: Al trimestre mayo-junio de 2020 la ocupación informal femenina cayó un 41,3% respecto al mismo periodo del año anterior. Si bien a partir del trimestre marzo-mayo 2021 hay una recuperación, al comparar el trimestre septiembre-noviembre con similar periodo previo a la pandemia (año 2019), se identifica una brecha equivalente a 107 mil ocupaciones menos.

Hallazgo 1.7: Al trimestre mayo-julio de 2020 la ocupación informal masculina había caído un 33,8% respecto al mismo periodo del año anterior. Si bien a partir del trimestre marzo-mayo 2021 hay una recuperación de esta ocupación, al comparar el trimestre septiembre-noviembre 2021 con similar periodo previo a la pandemia (año 2019), se identifica una brecha equivalente a 110 mil ocupaciones menos.

Hallazgo 1.8: Al trimestre mayo-junio de 2020, la ocupación formal femenina había caído un 16,4% respecto al mismo periodo del año anterior. Si bien a partir del trimestre marzo-mayo 2021 hay una recuperación de esta ocupación, al comparar el trimestre septiembre-noviembre 2021 con similar periodo previo a la pandemia (año 2019), se identifica una brecha equivalente a 156 mil ocupaciones menos.

Hallazgo 1.9: Según ENE, la ocupación formal masculina es la menos afectada por la pandemia, al trimestre mayo-julio de 2020 esta ocupación había caído un 12,6% respecto al mismo periodo del año anterior. Si bien a partir del trimestre marzo-mayo 2021 hay una recuperación, al comparar el trimestre septiembre-noviembre 2021 con similar periodo previo a la pandemia (año 2019), se identifica una brecha equivalente a 115 mil ocupaciones menos.

Hallazgo 1.10: Como consecuencia de la primera ola, el trabajo asalariado perdió cerca de 422 mil empleos en julio de 2020 en relación con el mismo mes de 2019 (equivalente a una caída de 8,5%). Desde agosto 2020 hay una recuperación de este empleo y para enero de 2021 muestra un nivel mayor que 2019. Sin embargo esta última cifra no es comparable por la incorporación de las trabajadoras de casa particular en octubre 2020 al seguro. Al ajustar por dicho evento, se concluye que el empleo a mayo de 2021 aún está por debajo del nivel de 2019, específicamente 60 mil puestos menos (brecha de 1,3%).

Hallazgo 1.11: En los momentos más críticos de la primera ola la pérdida de empleo asalariado pudo haber sido más del doble: 974 mil puestos menos, en vez de los 422 mil efectivos. En este sentido, la información sugiere que la LPE permitió aminorar el impacto.

Hallazgo 1.12: Según información del Seguro de Cesantía, la renta real del grupo de asalariados en cuestión tuvo un incremento anual promedio de 2,1% entre marzo 2020 y diciembre 2020, y de un 3,1% entre enero 2021 y mayo 2021. A nivel de quintil de ingresos se observa una mayor varianza del crecimiento de las rentas en el caso de aquellos de menores ingresos. También se observa una reducción del crecimiento de la renta real para los cuatro primeros quintiles previo al inicio de la pandemia.

Hallazgo 1.13: El impacto de la pandemia en el empleo de asalariados de los sectores de la economía es similar en patrón, pero diverso en órdenes de magnitud. Así, sectores como Minería y EGA muestran variaciones marginales en el empleo durante 2020 e incrementos durante 2021. Transporte y Comunicaciones, Agricultura e Industria muestran caídas máximas en el empleo asalariado entre 6,3-7,3% durante la primera ola de 2020. Para 2021 los niveles de empleo, si bien crecen, no logran cerrar las brechas respecto a 2019. Servicios presenta una caída máxima de 4,8% en mayo 2020. Este sector es el que presenta la mayor recuperación de empleo, entre octubre 2020 y mayo 2021 se incrementó un 8,8%, en promedio. No obstante, al ajustar por la incorporación de las trabajadoras de casa particular, se concluye que este sector habría crecido un 3,4% durante el mismo periodo. Construcción junto a Comercio, Hoteles y Restaurantes son los más afectados por la pandemia en términos de empleo asalariado, con caídas máximas de 21,6% y 13,1% para 2020, respectivamente. A mayo 2021 aún existe una brecha en empleo (respecto a mayo 2019) de 7,7% y 9,3%.

Hallazgo 1.14: En términos de rentas, todos los sectores, a excepción de Servicios, presentan incrementos reales entre marzo 2020 y mayo 2021. Los sectores que lideran el incremento son Agricultura y Comercio, Hoteles y Restaurantes (6,2% y 5,0%; respectivamente). Le siguen Transporte y Comunicaciones e Industria (3,2% y 4,0%; respectivamente). Minería, EGA y Construcción, con 1,2%; 1,3% y 1,3%, respectivamente. Servicios es el único sector que presenta una caída real de las rentas, con un promedio de variación real anual entre enero 2020 y mayo 2021 de -0,4%. Esta caída inicia en octubre 2020 con una contracción promedio a mayo 2021 de -2,3%. Sin embargo esto se explica en parte por la incorporación de las trabajadoras de casa particular al registro del seguro. Sin considerar dicha incorporación, se estima que la renta promedio del sector para el periodo entre enero 2020 y mayo 2021 fue de 1,2%.

Hallazgo 1.15: A partir de ESC-19 se concluye que la pandemia afectó negativamente a todos los estratos socioeconómicos. No obstante, su efecto fue más significativo en los hogares más vulnerables. Además, son estos los que con mayor preponderancia han seguido estrategias financieras predatorias: aumento en el endeudamiento, reducción de activos e incumplimiento de obligaciones. Por su parte, los grupos más afectados en el mercado laboral son las mujeres y los jóvenes.

Hallazgo 1.16: A partir de cifras de la EPS se desprende que la afectación de los ingresos de los hogares se concentró en aquellos con trabajadores informales. Así, un 56,1% de los hogares que disminuyeron sus ingresos contaban con un ocupado en esta condición. No obstante, el efecto negativo de la contingencia sobre los trabajadores formales no es despreciable: un 44,9% de los hogares con empleados formales redujeron sus ingresos a consecuencia de la pandemia. La causa preponderante para esta disminución de rentas del hogar es la pérdida de empleo.

Capítulo 2

Análisis de la eficiencia y efectividad del gasto público social para mitigar los efectos económicos de la pandemia en los hogares

Síntesis

Para contrarrestar los efectos de la menor actividad económica, el Estado comprometió un paquete de ayudas que ascendió a USD 34.000 MM a diciembre de 2021. El rendimiento de dicho gasto es posible dividirlo en dos partes: Al inicio de la pandemia (abril 2020) el apoyo tuvo un alto grado de eficiencia, concentrándose en los hogares más vulnerables. Sin embargo no fue efectivo, dejando fuera a varios hogares severamente afectados por la crisis y que requerían de estos apoyos. A inicios de 2021, con la implementación del IFE ampliado y universal, el gasto transitó hacia una mayor efectividad, logrando cubrir una parte importante de la población, pero sacrificando eficiencia. Así, los resultados sugieren que la brecha acumulada de ingresos habría sido capaz de cubrir la caída de ingresos del trabajo al segundo trimestre de 2021, acumulando para el final del periodo una expansión de los ingresos disponibles.

Abstract

To counteract the effects of the lower economic activity, the State committed an aid package that amounted to USD 34,000 million by December 2021. The return on this spending can be divided into two parts: At the beginning of the pandemic (April 2020), the support had a high degree of efficiency, concentrating on the most vulnerable households. However, it was not effective, for it left out several homes which were severely affected by the crisis. Starting 2021, with the expanded and universal IFE implementation, spending moved towards greater effectiveness, managing to cover an essential part of the population but sacrificing efficiency. Thus, the results suggest that the accumulated income gap was able to cover the fall in income from work in the second quarter of 2021, gathering an expansion in disposable income by the end of the period.

2. Análisis de la eficiencia y efectividad del gasto público social para mitigar los efectos económicos de la pandemia en los hogares

Resumen

Considerando el impacto que tuvieron las medidas de restricción (aplicadas en el contexto de emergencia sanitaria) sobre el ingreso en los hogares, en Chile se implementaron diversas medidas de contingencia, reflejadas en la entrega de diversos apoyos, lo que permitió mejorar la situación financiera general de los hogares y posibilitó el mejor cumplimiento de medidas de contención, evitando una mayor propagación del virus. Esta sección realiza un análisis sobre la eficiencia y efectividad de las medidas implementadas para contrarrestar el impacto de la pandemia de COVID-19 en el ingreso de los hogares. Para ello tomamos como referencia la metodología utilizada por el BCCh en el IPoM de diciembre 2020,[140] así como también información del RSH, CASEN, ESC-19 y EPS.

Tal como se ha señalado anteriormente en este informe, para efectos de este estudio se consideró una asignación totalmente eficiente y efectiva cuando se entrega el monto adecuado[141] solo a hogares que lo necesitan.[142] Es decir, el gasto es poco eficiente cuando se entrega el apoyo a hogares que no lo necesitaban (o los aportes fueron mayores a los adecuados). Igualmente, la efectividad del gasto disminuye cuando carece el apoyo a hogares que sí lo necesitaban o la entrega de los montos fue inferior a lo pertinente.

Así, los resultados sugieren que el rendimiento del gasto público en pandemia es posible dividirlo en dos partes. Por un lado, al inicio de la pandemia (entre el segundo trimestre de 2020 y primer trimestre de 2021), el apoyo tuvo un alto grado de eficiencia, concentrándose en los hogares más vulnerables: aquellos de menores ingresos y de ocupación informal. Sin embargo no fue totalmente efectivo, pues la evidencia también sugiere que el nivel de cobertura dentro de la población vulnerable y afectada por la crisis no fue suficiente. Por ejemplo, se proyecta que cerca del 43% de los hogares pertenecientes al

140 Ver Recuadro III.1: Estimación del impacto del COVID-19 en los ingresos de hogares, medidas de apoyo y efectos en el consumo (BCCh, 2020).

141 Aquel que permite mantener el nivel consumo.

142 Aquello hogares vulnerables con ingresos disminuidos a causa de la pandemia.

40% más vulnerable de la población[143] recibió IFE en 2020,[144] pese a que alrededor del 65% de estos reportan una disminución de sus ingresos[145]. También, la evidencia sugiere que durante 2021 el gasto fue transitando hacia una mayor efectividad, pero menor eficiencia, considerando conjuntamente el aumento de la cobertura hacia hogares menos vulnerables[146] y que los montos de las transferencias aumentaron sin tener como criterio la compensación de los ingresos perdidos.

En concreto, en 2020 se encuentra que las ayudas se concentraron en los quintiles[147] de menores ingresos. La evidencia también sugiere que, en términos agregados, para la mayoría de los hogares los apoyos no cubren la pérdida acumulada del *ingreso del trabajo* sino hasta el segundo trimestre de 2021. Eso sí, para el primer quintil las transferencias por pandemia cubren la pérdida acumulada del *ingreso del trabajo* en el primer trimestre de 2021, evidenciando cierto grado de focalización. En esta misma línea, en 2020, del total de hogares que declararon haber recibido alguna ayuda[148], un 78,9% proviene del tramo más vulnerable[149] según estimaciones con base en datos de CASEN. A su vez, la misma encuesta sugiere que solo un 54,3% de los hogares de este tramo declaró haber recibido algún tipo de aporte. Además existe evidencia que los hogares con trabajadores informales tendieron a recibir mayores aportes durante este periodo que los hogares con ingresos totalmente formales. Los datos de ESC-19 y EPS respaldan los resultados encontrados al respecto. Así, en 2020 el IFE estuvo focalizado en los hogares de menores ingresos, donde la cobertura estuvo entre un 27,7%[150] y un 34,0%[151] de los hogares a nivel nacional, según la encuesta ocupada. Es más, esta cobertura no logró llegar de manera efectiva a los hogares que disminuyeron sus ingresos: solo entre un 35,2%[152] y 41,2%[153] de los hogares a nivel nacional que disminuyeron sus ingresos reportó haber recibido

143 Bajo la definición de las políticas sociales, el 40% de los hogares de menores ingresos (corregidos) son considerados como los más vulnerables y clasificados en el Tramo 0-40% de RSH. En este caso, dado que no se tuvo acceso a información detallada, se proyectó la cobertura del apoyo en relación con las características del hogar en función de los datos de CASEN.

144 CASEN (2020).

145 ESC-19 (2020), ronda de noviembre de 2020.

146 Al inicio de pandemia (segundo trimestre de 2020) el RSH cubría cerca de 3,1 millones de personas, a septiembre de 2021 eran cerca de 16,4 millones.

147 Quintiles según ingreso autónomo *per cápita* del hogar.

148 IFE, Bono de Emergencia COVID-19, y/o IMG.

149 El tramo más vulnerable es el Tramo 0-40%, donde se concentra cerca del 60% de los inscritos en el RSH.

150 Según datos de EPS (2020).

151 Según datos de la segunda ronda de ESC-19 (2020).

152 Según datos de EPS (2020).

153 Según datos de la segunda ronda de ESC-19 (2020).

el IFE durante 2020. En resumen, los datos advierten que hubo hogares vulnerables que se vieron perjudicados por la pandemia, a los cuales no les llegó apoyo en un inicio[154].

Esta situación cambió a partir de 2021, donde las brechas de efectividad se redujeron a medida que se ampliaron los criterios de elegibilidad y más hogares accedieron a los apoyos (sobre todo desde el segundo trimestre de 2021). A su vez, las medidas de apoyo (IFE en particular) perdieron eficiencia, toda vez que estas pasaron de compensar la caída de ingresos a complementarlos, sobre compensando la pérdida, y donde la cobertura, en conjunto con los montos de apoyo fueron aumentando a la par con la recuperación de los ingresos y empleo. Si bien un argumento a favor de esto último podría ser que las transferencias de 2021 venían a saldar la pérdida acumulada del *ingreso del trabajo* de los hogares, la evidencia también sugiere que para la mayoría de los hogares aquello se logró alrededor del segundo trimestre de 2021. Como consecuencia, entre el segundo trimestre de 2020 y el cuarto trimestre de 2021 la suma de los aportes habrá más que compensado la pérdida acumulada del *ingreso del trabajo* durante la pandemia, específicamente, por un valor equivalente al 31,9% del *ingreso disponible* del hogar.[155] Una forma ilustrativa de entender el impacto de esta política sería prorrateando en los 7 trimestres de pandemia dicho valor neto.[156] Con ello se concluye que la expansión promedio por trimestre sería de 4,6% con respecto a 2019,[157] sin incluir retiros previsionales. Las fuentes de datos secundarias respaldan lo anterior: según ESC-19 la cobertura de IFE, Bono Clase media (BCM de ahora en adelante) y Crédito Clase Media (CCM de ahora en adelante) aumentó para todos los deciles de ingresos en 2021 con respecto a 2020, cerrando de esta forma la brecha de efectividad. Sin embargo se debe enfatizar que en la práctica fue a cuatro trimestres de iniciada la pandemia que las pérdidas acumuladas del *ingreso del trabajo* de los hogares fueron compensadas mediante los apoyos directos.

Con respecto a los factores estructurales que afectaron la eficiencia del gasto social, se identifica que la información incompleta en los registros del RSH habría afectado

154 Al considerar en el análisis los retiros de fondos se concluye que la pérdida acumulada es compensada a partir del tercer trimestre de 2020.

155 Es importante recordar que esta estimación contempla tanto a los hogares que disminuyeron sus ingresos como a aquellos que los aumentaron. En consecuencia, es de esperar que la cifra neta, solo considerando a aquellos que tengan caídas de ingresos, sea marginalmente menor. Lamentablemente, debido a limitaciones en los datos, no es posible hacer el ejercicio solo con los hogares que disminuyeron sus ingresos, ya que solamente se cuenta con datos agregados.

156 Hay que considerar que bajo este ejercicio teórico se está prorrateando las pérdidas como las ayudas.

157 Otra forma ilustrativa de verlo sería suponiendo "oportunidad perfecta", con lo que se compensa exactamente la pérdida en cada trimestre que ocurre y se prorratea el exceso de transferencia en los 7 trimestres. Ello implica una expansión promedio por trimestre de 3,7% del *ingreso disponible*.

negativamente a esta.[158] Nuestras estimaciones sugieren un exceso de gasto de 1,8 mil millones de dólares por desconocimiento del ingreso de los hogares, equivalente al 5,3% de las transferencias directas entregadas a diciembre de 2021. En este sentido, la informalidad actúa como una barrera para la focalización, ya que esta no permite contar con información de los ingresos de estos hogares[159] y, en consecuencia, existe una mayor propensión a cometer error tanto en el monto a asignar, como quien recibe la asignación.[160] La evidencia sugiere que este error ocurrió en mayor medida cuando el apoyo buscaba compensar la pérdida de ingresos durante los primeros IFE. Por otro lado, si bien la ampliación progresiva del IFE hacia el IFE universal permitió cerrar la brecha de efectividad, introdujo problemas de eficiencia, ya que permitía una menor focalización de los receptores, a la par que los apoyos transitaron desde compensar la pérdida de ingresos a complementarlos. También, la implementación universal se da cuando hay señales de recuperación del *ingreso disponible* de los hogares, ya sea producto de la recuperación del empleo[161], o bien mediante retiro de fondos de pensiones. Por último, es razonable plantear que una causa de que el gasto público social pudo haber sido más eficiente que efectivo al inicio y más efectivo y menos eficiente al final, está relacionado con la incertidumbre sobre el impacto y duración de una crisis con estas características.

Por último, con respecto a los factores que afectaron la efectividad del gasto social, se identificó la presencia de una proporción importante de la población no inscrita en los registros del RSH[162] al comienzo de la pandemia, lo cual truncó la posibilidad de entregar apoyo a hogares golpeados por la crisis, ya que la entrega de estos beneficios estaba supeditada a estar inscrito en el RSH. En vista de ello MDSF junto con los municipios realizaron esfuerzos para agilizar al proceso de inscripción como, por ejemplo, la supresión temporal de visitas

158 Por ejemplo, de acuerdo con el Departamento de Estadísticas Laborales de Estados Unidos, se estimó un exceso de pagos asociado a programas de apoyo a desempleados por 3,6 mil millones de dólares entre marzo de 2020 y febrero de 2021. Entre las principales causas de esto está: (i) reporte incorrecto de ingresos por parte de beneficiarios; (ii) historia salarial incorrecta; (iii) inclusión de beneficiarios que no cumplían criterios de elegibilidad (GAO, 2021)

159 Por ejemplo, de acuerdo con estudio de la Unión Europea sobre la elaboración de cuentas nacionales y el impacto de la informalidad en este, se concluye que "el impacto económico del sector informal es difícil de medir debido a la dificultad de definir y analizar el fenómeno debido a la escasa información disponible" (EuroStat, 2019)

160 En efecto, con la falta de información tampoco es posible discernir las diferencias entre integrantes de un hogar inactivos e informales y, por tanto, el óptimo de apoyo para solventar su reducción de ingresos.

161 Esta recuperación de los ingresos se da mediante dos mecanismos. Por un lado, por el aumento de los salarios reales de los empleos asalariados. Mientras que, por el otro y más relevante, por la recuperación de la ocupación en 2021 con respecto a 2020. Es importante destacar que, si bien la ocupación no logra alcanzar los niveles previos a la pandemia, si muestran una tendencia al alza y, por ende, reducen la necesidad de los aportes fiscales.

162 El principal registro utilizado para las políticas del Estado.

presenciales a los hogares, lo que pudo mejorar las brechas iniciales.[163] En concreto, al comienzo de la pandemia se contaba con una brecha de registro de la población nacional de un 29,2%,[164] la cual avanzó hasta un 22,8% en 2021,[165] equivalente a un aumento de 1,7 millones de registrados. Finalmente, se encuentra que la brecha entre comunas no es homogénea, siendo mayor en comunas con un importante volumen de población. De hecho, al ordenar las comunas según brechas de inscripción y vulnerabilidad, 22 de las primeras 30 comunas tienen más de 100 mil habitantes, representando una población cercana a 5,5 millones de personas, de las cuales un 38,2% no están inscritas en RSH. Adicionalmente se reportaron (en entrevistas) deficiencias cualitativas de la información disponible en el RSH, sobre todo en lo que respecta a ingresos, cuya actualización ocurre con rezago desde los registros administrativos, generando barreras para evidenciar la situación actual de los hogares.

2.1. Análisis de la eficiencia y efectividad del gasto social en contexto de pandemia mediante metodología del Banco Central de Chile[166]

1. **Esta sección analiza en términos de eficiencia y efectividad la entrega de apoyos directos a los hogares durante la pandemia, específicamente entre el segundo trimestre de 2020 y cuarto trimestre de 2021**. Para ello utiliza como marco la metodología desarrollada por el Banco Central de Chile para el Recuadro III.1 del IPoM de diciembre 2020. Este ejercicio consiste en imputar pérdidas del *ingreso disponible* de los hogares por caída del *ingreso del trabajo*[167], e imputar las

163 Como contrapartida, el aumento en los registros fue acompañado de información con un menor grado de verificación que la evidenciada en épocas previas a la pandemia.

164 Dato de diciembre de 2019.

165 Según el último dato disponible de julio de 2021 (MDSF, 2021).

166 El análisis de eficiencia y efectividad se hace con frecuencia trimestral y en términos del ingreso disponible de los hogares previo a la pandemia (año 2019). En concreto, se usan dos métricas para medir la capacidad de respuesta de los aportes fiscales. En primer lugar se utiliza la incidencia neta para medir la diferencia periodo a periodo de los ingresos disponibles al incluir los aportes fiscales. De esta forma se obtiene una referencia de la variación en la capacidad de consumo que tienen los hogares a cada periodo con relación a 2019. En segundo lugar se utiliza la variación o pérdida acumulada neta para medir el efecto acumulativo desde comienzos de la pandemia al incluir las transferencias; en otras palabras, la pérdida acumulada es una medida contable de los ingresos que se dejó de percibir durante la pandemia y cómo las transferencias han cubierto esa brecha en términos del ingreso que tenían antes de la pandemia.

167 Si bien la metodología original utilizaba tanto ingresos del trabajo (Rentas de la Producción) como otros ingresos (Rentas de la Propiedad netas), se argumenta que debido a las características de la crisis de la pandemia, es de esperar que el mayor impacto sobre los ingresos de lo hogares ocurra sobre los ingresos del trabajo y no en las rentas de la propiedad. Además el objetivo de las

transferencias directas para obtener la incidencia neta por trimestre, como también el efecto neto acumulado. Para esto se consideró un objetivo común entre los aportes fiscales: solventar el déficit de ingresos provocado por la pandemia.[168] A continuación, se presentan las principales conclusiones sobre este análisis.

2. **Siguiendo dicha metodología se concluye que en 2020 existió una mayor eficiencia que efectividad, para luego terminar en 2021 con una mayor efectividad que eficiencia**. En otras palabras, el apoyo fiscal a los hogares que se vieron afectados por la pandemia llegó en un inicio rezagado y centrado en los hogares de menores ingresos, para luego disminuir el grado de focalización y aumentar la cobertura hacia el resto de los hogares, junto con incrementar los montos de apoyo, que además dejaron de buscar compensar la pérdida de ingreso y pasaron a complementarlo, entregando un monto fijo independiente de la situación particular de cada hogar.
3. **En términos agregados, se proyecta que las transferencias directas hacia los hogares alcanzarán al cuarto trimestre de 2021 un monto acumulado de 25,3 mil millones de dólares,[169] mientras que las pérdidas netas acumuladas proyectadas del *ingreso del trabajo* de los hogares serán de 7,5 mil millones de dólares**.[170] Así, el promedio trimestral de pérdidas entre el segundo trimestre de 2020 y cuarto trimestre de 2021 equivale a 1,1 mil millones de dólares, mientras que las transferencias alcanzan los 3,6 mil millones. Por tanto, al prorratear las pérdidas y la entrega de apoyos, se estima un incremento del *ingreso del trabajo* equivalente al 4,6% del *ingreso disponible* de los hogares,[171] señal de mayor efectividad que eficiencia.

---

transferencias era justamente compensar la pérdida de ingreso ocasionada por la disminución de la actividad económica. De cualquier forma, los resultados incluyendo esta definición de otros ingresos están disponibles en la Nota Metodológica, lo que se puede interpretar como una cota inferior de la efectividad del gasto público durante la pandemia.

168 Si bien ciertos programas fueron creados con objetivos secundarios, a grandes rasgos estos fueron creados para aminorar el impacto de la crisis sobre el consumo de los hogares. Esta simplificación permite evaluar a todos los aportes en su conjunto y obtener una aproximación de su efecto global.

169 Hay que recordar que el monto total de transferencias directas será de 33,8 mil millones de dólares al cuarto trimestre de 2021, pero estas incluyen otras transferencias que van hacia las PYMEs y transportistas. La estimación de 25,3 mil millones se calcula a partir de la serie en pesos de dichas transferencias y ocupando un tipo de cambio 800, valor utilizado por el BCCh para el cálculo del Recuadro III.1 del IPoM de diciembre de 2020.

170 La pérdida bruta acumula del *ingreso disponible* al cuarto trimestre de 2021 fue de 8,3 mil millones de dólares, pero, dado que el *ingreso del trabajo* se fue recuperando desde inicios de 2021, la pérdida neta acumulada se redujo a 7,5 mil millones de dólares. Se utilizó tipo de cambio de 800.

171 La diferencia trimestral promedio sería de 2,5 mil millones de dólares, mientras que el *ingreso disponible* de los hogares estimado para el cuarto trimestre de 2021 es de 55,7 mil millones de dólares, según BCCh.

4. **Sin embargo, la evidencia muestra que las transferencias directas entregadas entre el segundo y cuarto trimestres de 2020 compensaron parcialmente la caída de los ingresos de los hogares**. Es decir, la incidencia neta fue negativa en cada uno de los trimestres. Así las transferencias lograron aminorar la pérdida del ingreso del trabajo de los hogares en 2,5 puntos porcentuales en promedio, desde -6.1% a -3,6% (ver Figura 33).
5. **La evidencia también muestra que a medida que avanzaba la pandemia la incidencia neta negativa fue cada vez menor** (ver Figura 33). Esto puede tener causas complementarias. Por un lado se reduce la incidencia negativa por causa de la recuperación del *ingreso del trabajo* finalizando la primera ola (cuarto trimestre de 2020) y, por otro, por el aumento de la cobertura. En resumen, se estima para el segundo trimestre una incidencia neta equivalente al -7,1% del *ingreso disponible*, mientras que para el tercer y cuarto trimestres de 2020 fue de -3,4% y -0,2%, respectivamente.
6. **Incluso, a partir del primer trimestre de 2021 la incidencia neta pasa a ser positiva**.[172] Esto fue posible porque las transferencias entregadas y la recuperación del *ingreso del trabajo* permitieron tener una variación de ingresos positiva respecto a los mismos periodos previos a la pandemia (año 2019). Así, en promedio, las transferencias junto al *ingreso del trabajo* aumentaron un 11,0% el *ingreso disponible* de los hogares (ver Figura 33). En concreto, la incidencia neta para el primer y segundo trimestre de 2021 fue de un 7,0% y 12,5%, respectivamente, mientras que la proyección para el tercer y cuarto trimestres fue de 13,4% y 11,2%, respectivamente.
7. **La evidencia sugiere que en cada trimestre de 2021 las transferencias permiten incrementar el ingreso disponible de los hogares respecto a 2019, sin embargo no fue hasta el segundo trimestre de 2021 cuando la incidencia neta acumulada empezó a ser positiva** (ver Figura 34). Esto se explicaría por la modificación del IFE hacia el IFE universal y la leve recuperación del *ingreso del trabajo*. En el caso de la instauración del IFE universal, este habría permitido avanzar en términos de efectividad, ya que se amplió significativamente la cobertura para todos los deciles.
8. **Asimismo, los apoyos del tercer y cuarto trimestres de 2021 generan una incidencia neta acumulada positiva aún mayor, señal de menor eficiencia del gasto social en pandemia** (ver Figura 34). En concreto, se proyecta que los aportes para estos periodos permitirían más que compensar las pérdidas acumuladas desde el segundo trimestre de 2020 (inicio de pandemia). Así, el efecto neto acumulado al tercer trimestre de 2021 sería equivalente a un 22,0% del *ingreso disponible* y para el cuarto trimestre sería equivalente al 31,9%. Al prorratear este último valor en

[172] Para esto se tomó como referencia el periodo previo a la pandemia (año 2019).

los 7 trimestres de pandemia analizados, se obtiene una incidencia neta trimestral promedio equivalente a 4,6% del *ingreso disponible* del hogar.[173]

9. **La evidencia sugiere que las transferencias compensan la pérdida acumulada de los *ingresos del trabajo* en todos los quintiles, sin embargo el periodo en que la brecha se cierra difiere**. Así, la estimación sugiere que para el primer quintil la brecha se cerró durante el primer trimestre de 2021. Mientras que para el segundo, tercer, cuarto y quinto quintiles sucede durante el segundo trimestre de 2021 (ver Figura 35).
10. **Sobre las transferencias a nivel de quintil, se concluye que los aportes tienen un mayor impacto en los quintiles de menores ingresos**. En concreto, se estima que el primer quintil recibió aportes que permitieron al cuarto trimestre de 2021 una incidencia neta acumulada equivalente al 8,4% del *ingreso disponible*, que distribuidos trimestralmente alcanzan en promedio un 19,7% de su *ingreso disponible*. Para el caso del segundo quintil dicho aumento trimestral hubiera sido de 9,7%.[174] En el caso del tercer quintil, el incremento promedio por trimestre del ingreso hubiera sido de 6,3%.[175] Para el cuarto quintil hubiera sido 4,6%[176] y para el quinto 1,1% de su *ingreso disponible*, respectivamente.[177]
11. **Si se consideran los retiros de fondos previsionales en el análisis de la evolución de los ingresos se concluye que la caída de los ingresos es compensada a partir del**

---

173 A modo de comparación, para entender si dicho orden de magnitud es significativo o no, se identifican los resultados de programas o políticas de otros países en este mismo contexto. En este sentido, por ejemplo, se puede mencionar el Pandemic Unemployment Assistance (PUA) de Estados Unidos, cuyo sobre gasto a partir de estimaciones es cercano al 4%, similar al hallado en las estimaciones de CNEP. Más aún, según datos de OCDE, al incluir los retiros, Chile se encuentra por sobre el promedio de la OCDE y G7, es más, es el país que más expandió su ingreso disponible en pandemia, seguido de lejos por Canadá y Estados Unidos (OECD, 2021).

174 La proyección al cuarto trimestre de 2021 del efecto neto del primer quintil es de 8,4%, distribuido en los 7 trimestres de análisis implica un promedio de 1,2 puntos porcentuales por trimestre. A su vez, considerando que la participación en el *ingreso disponible* de los hogares del primer quintil es de 6,1%, entonces el aumento promedio por trimestre del *ingreso disponible* es de 19,7%. Mientras que para el quintil 2, la incidencia neta acumulada fue de 6,8%, lo que prorrateado en 7 trimestres es cerca de 0,97 puntos porcentuales por trimestre. En este caso la participación en el *ingreso disponible* de este quintil es de 10%, luego, el incremento sería de un 9,7%.

175 En este caso la variación neta acumulada fue de 6,4%, lo que prorrateado en los 7 trimestres lleva a 0,91 puntos porcentuales por trimestre. La participación en el *ingreso disponible* es de 14,5%. Por tanto, el incremento sería de 6,3%, aproximadamente.

176 En este caso la variación neta acumulada fue de 6,5%, lo que prorrateado en los 7 trimestres lleva a 0,93 puntos porcentuales por trimestre. La participación en el *ingreso disponible* es 20,2%. Por tanto, el incremento sería de 4,6%, aproximadamente.

177 En este caso la variación neta acumulada fue de 3,8%, lo que prorrateado en los 7 trimestres lleva a 0,54 puntos porcentuales por trimestre. La participación en el *ingreso disponible* es 49,2%. Por tanto, el incremento sería de 1,1%, aproximadamente.

tercer trimestre de 2020, con el primer retiro[178] (ver Figura 36). Para este periodo el efecto neto acumulado es equivalente al 18,4% del *ingreso disponible* en contraste con el -17,0% sin los retiros. En otras palabras, el primer retiro inyectó en el tercer trimestre de 2020 un monto equivalente al 29,1% del *ingreso disponible* del mismo periodo de 2019, y las transferencias un 6,3%.

12. **Si bien los retiros contribuyeron más que compensar la pérdida acumulada del ingreso del trabajo de los hogares durante pandemia, la magnitud e impacto varía según el quintil**[179]. Se consideran para estos cálculos los resultados encontrados por Barrero *et al.* (2020) del Banco Central de Chile. En particular, para el primer quintil la incidencia neta acumulada al cuarto trimestre de 2021, considerando retiros, sería equivalente al 15,4% del *ingreso disponible* de los hogares, lo que se traduce en un aumento promedio por trimestre de 36,0% del *ingreso disponible* del primer quintil[180]. Para el segundo quintil la incidencia neta acumulada sería de 19,4%, equivalente a un aumento promedio trimestral de 27,7% de su *ingreso disponible*. Para el tercer quintil las cifras serían 23,9% y 23,5%, respectivamente. Mientras que para el cuarto quintil sería de 28,9% y 20,4%, respectivamente. En el caso del quinto quintil sería 45,8% y 13,3%, respectivamente (ver Figura 37).

2.2. Análisis de la eficiencia y efectividad del gasto social en contexto de pandemia mediante Registro Social de Hogares

13. **El RSH es el principal registro utilizado para las políticas sociales del Estado y ha jugado un rol central en la asignación de ayudas durante la pandemia**. A junio de 2021 el RSH contenía al 77,1% de la población.[181] A pesar de ello, se identifican comunas que presentan brechas importantes de registro, algunas de estas con índices importantes de vulnerabilidad.[182] Esto resta efectividad al momento de apoyar a los

178 Es importante señalar que los retiros de AFP representan un desahorro y, por ende, no es correcto considerarlos como un ingreso. Sin embargo se incluyen dentro del análisis ya que significaron una inyección de liquidez importante a los hogares afectando, por lo tanto, su capacidad de consumo durante la pandemia.

179 Se consideran para estos cálculos los resultados encontrados por Barrero *et al.* (2020) del Banco Central de Chile.

180 Siguiendo similar ejercicio previo, al prorratear 15,4% en los 7 trimestres y considerar la participación en el *ingreso disponible* del primer quintil (6,1%) se estima un incremento de 36,0%. Se realiza similar ejercicio para los demás quintiles, considerando la participación de cada uno en el *ingreso disponible* según CASEN (2017).

181 Aproximadamente 15 millones de personas.

182 Porcentaje de población en Tramo 0-40% CSE.

hogares que así lo requieren, pues no es posible identificarlos al no estar registrados. A continuación se presentan las principales conclusiones a partir del análisis del RSH.

14. **Al momento de focalizar, la calificación socioeconómica es el elemento más importante que surge de la información contenida en el RSH**.[183] No obstante, por las características del registro, existen mayores incentivos a la inscripción de hogares más vulnerables, por lo cual el Tramo 0-40%[184] concentra una cuantía de hogares proporcionalmente superior al presente en la población nacional,[185] reflejo de una menor cobertura por parte del RSH de los hogares de tramos de ingresos superiores. A junio 2020 se registra cerca del 62% de los hogares en Tramo 0-40%; 8% en Tramo 41-50%; 6% en Tramo 51-60%; 6% en Tramo 61-70%; 6% en Tramo 71-80%; 8% en Tramo 81-90%; y 3% en Tramo 91-100%. Es decir, existen casi 9,5 millones de personas en hogares de Tramo 0-40%, generando desafíos de financiamiento a los programas que pretenden abarcar los hogares más vulnerables. De esta manera, como fue documentado por el Consejo Asesor de Cohesión Social (MDSF, 2021), la gran amplitud de este tramo es opacada por la disposición de subtramos de focalización en programas específicos, ocasionando sensación de injusticia y desconfianza en la ciudadanía. Así, dicho consejo recomienda ampliar la cobertura de los programas con un mínimo en la totalidad del Tramo 0-40%, o bien, la creación de tramos intermedios en el RSH.

15. **Por otro lado, una de las externalidades de la contingencia sanitaria con respecto al RSH fue el importante aumento de las personas registradas**. Mediante información publicada por MDSF[186] es posible observar un incremento en los registros de casi 2 millones de personas entre diciembre 2019 y junio 2021, equivalente a un crecimiento del 12,2% de los registrados, alcanzando más de 15 millones de personas a junio 2021 (77,1% de la población[187]). El complemento de esto último es que a junio 2021 un

183 Así, son construidos 7 tramos de vulnerabilidad: Tramo 0-40%: hasta el 40% más vulnerable; Tramo 41-50%: sobre el 40% y hasta el 50% más vulnerable; Tramo 51-60%: sobre el 50% y hasta el 60% más vulnerable; Tramo 61-70%: sobre el 60% y hasta el 70% más vulnerable; Tramo 71- 80%: sobre el 70% y hasta el 80% más vulnerable; Tramo 81-90% sobre el 80% y hasta el 90% más vulnerable; y Tramo 91-100%: sobre el 90% más vulnerable. Así, los ingresos *per cápita* de los hogares son ajustados según sus necesidades en cuanto a economías de escala, dependencia y discapacidad y otros, para luego ser asignados a cada tramo según umbrales obtenidos desde la encuesta CASEN, los cuales son representativos de la realidad nacional (MDSF, 2019).

184 Entiéndase el 40% más vulnerable de los hogares.

185 El Tramo 0-40% se construye considerando que debe agrupar al 40% de los hogares más vulnerables a nivel nacional, siendo que por la naturaleza del RSH los hogares del Tramo 0-40% representan sobre el 60% de los hogares inscritos.

186 Ver DataSocial, (MDSF, 2021). Información se actualiza de forma semestral.

187 Según la proyección poblacional del INE con base en CASEN 2017, esto correspondería a un 77% de la población a 2021.

22,9% de la población nacional no estaba registrado en el RSH, 6 puntos porcentuales menos en relación con el mismo indicador a diciembre 2019. Cabe mencionar que, por la urgencia de la situación, este incremento no fue acompañando por la verificación que regularmente se realiza para estar registrado en el RSH.

16. **Dicho aumento de los registros en el RSH por comuna se da independientemente del nivel de brecha original previo a la pandemia**. La Figura 38 muestra la evolución del porcentaje comunal de la población sin registro en el RSH según percentil. Independiente del percentil, a partir de junio 2020 se observa una caída del porcentaje de la población no registrada, así como en el promedio comunal del indicador.
17. **Existe una importante heterogeneidad en el porcentaje de población no inscrita en el RSH por comuna**. Esto puede ser entendido, en parte, por la diversidad de condiciones socioeconómicas entre las comunas. Así, es esperable que a mayor vulnerabilidad de la comuna disminuya el porcentaje de habitantes no cubiertos por el RSH, más aún en un contexto de urgencia como el de la pandemia. La Figura 39 sugiere una relación inversa, a nivel comunal, entre el porcentaje de población no inscrita en el RSH y la vulnerabilidad socioeconómica.[188]
18. **A pesar del incremento en el número de personas registradas en el** RSH**, a junio 2021 siguen existiendo brechas considerables en comunas del país, algunas de ellas con niveles de vulnerabilidad importante**.[189] Como se muestra en la Tabla 40, a junio 2021, existen 119 comunas con brecha de inscripción y vulnerabilidad relevante, representando el 34,5% del total de comunas[190] y que, a su vez, acumulan un 73,3% de los habitantes proyectados a nivel nacional. Asimismo, la proyección de población no inscrita en estas comunas alcanza casi 4 millones de personas. Al ordenar esta lista de comunas por proporción de habitantes no inscritos en el RSH, se observa que las con mayor población lideran la lista. De hecho, entre las primeras 30 comunas, 22 tienen más de 100.000 habitantes y, en conjunto, estas comunas representan más de 5,5 millones de habitantes en total, con un 38,2% de ellos no inscritos en el RSH. Es importante destacar que 17 de estas 30 pertenecen a la Región Metropolitana.

188 Para la vulnerabilidad comunal se utiliza el porcentaje de población comunal registrada en el Tramo 0-40% del CSE, indicador usado como proxy para medir dicha vulnerabilidad por parte de MDSF en la construcción del Índice de Prioridad Social de Comunas.

189 Para examinar esto se toma como muestra aquellas comunas con población en Tramo 0-40% del CSE mayor a 40%, es decir, con proporción de vulnerabilidad de inscritos mayor al promedio nacional. Asimismo, dadas las condiciones para la entrega del IFE universal, es esperable que un número ínfimo de comunas presenten proporciones comunales de población no inscrita mayores al 10%. Así, para el análisis se consideran ambas condiciones.

190 En Chile hay 345 comunas.

La Tabla 41 muestra el ranking de comunas con población en Tramo 0-40% mayor a 40%, ordenadas según el porcentaje comunal de población no inscrita en RSH.

19. **Pese a las brechas existentes, Chile se encuentra en un grupo reducido de países latinoamericanos con registros de destinatarios de programas y subsidios sociales mayores al 70%, junto con Argentina, Colombia, Costa Rica, Perú y el Uruguay**.[191] En específico, el caso de Uruguay destaca por ser el único de registro universal en la región, al contener información de todas los residentes en el país.[192] Ello es logrado mediante la inscripción automática de todo ciudadano en el *Sistema de Información Integrada del Área Social* (SIIAS). Así, este avanzado sistema integra datos y registros administrativos de 30 instituciones uruguayas.[193] Como afirma CEPAL (2020), el elevado nivel de cobertura del sistema uruguayo permite disponer de mejor información socioeconómica de la población para diseñar e implementar nuevos programas y prestaciones sociales, fortaleciendo el sistema de protección social y fomentando con ello la eficiencia y efectividad en la gestión.[194]

2.3. Análisis de la eficiencia y efectividad del gasto social en contexto de pandemia mediante encuesta CASEN

20. **La encuesta CASEN en Pandemia 2020,[195] tomada en noviembre de dicho año, tenía entre sus objetivos estimar cobertura, focalización y distribución del gasto público social de los principales subsidios monetarios de los hogares**. Con ello se buscaba evaluar el impacto de este gasto en el ingreso de los hogares. En el contexto de pandemia la información de CASEN permite estimar la distribución de ayudas según tramos de CSE, permitiendo tener una aproximación del error de inclusión por tramo.[196] La información también permite comparar brechas entre el registro efectivo y el hipotético si toda la población estuviera registrada, con ello es posible examinar posibles errores de exclusión de hogares que deberían estar registrados en el RSH, e incluso recibir ayudas.[197] A pesar de las limitaciones que tiene CASEN, en particular en cuanto a la información sobre ingresos de los trabajadores por cuenta

191 CEPAL, 2020.
192 Barca, 2017.
193 Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay (2021).
194 Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay (2021).
195 Se realizó en una modalidad mixta mediante un primer contacto presencial y luego una aplicación telefónica del cuestionario, siendo que en las versiones previas fue completamente presencial.
196 En línea con eficiencia.
197 En línea con la efectividad.

propia,[198] la encuesta CASEN es la única fuente secundaria de información con la cual es posible aproximar los tramos de RSH que utiliza MDSF para la asignación de beneficios. Más aún, con la completitud de la información de los hogares de esta encuesta, es posible aproximar los criterios de elegibilidad por aporte IFE y proyectar la entrega de beneficios según características de beneficiarios, a modo de evitar el sesgo por autorreporte de beneficios sociales.[199] A continuación se presentan las principales conclusiones sobre la eficiencia y efectividad de la entrega de apoyos directos a los hogares.

21. **Según los datos de CASEN, el 31,2% de los hogares declaró haber recibido IFE durante 2020,[200] cifra cercana a la estimada con la Encuesta de Protección Social**. Dicho porcentaje se incrementa a 34,7% al incluir el Bono de Emergencia COVID-19 y el Ingreso Mínimo Garantizado. Mediante la Resolución Nº 068,[201] CASEN (2017; 2020) y la orientación para el cálculo de la CSE,[202] se construyen aproximaciones a los tramos de la CSE e ingreso *per cápita* equivalente con el objetivo de analizar la asignación por tramos.[203] La Tabla 42 muestra la estimación de la distribución de hogares que declaran haber recibido IFE, y/o Bono de Emergencia COVID-19, y/o el IMG[204] por tramo. Según la estimación, un 54,3% de los hogares que clasificarían en el 40% más vulnerable recibió alguna de las tres ayudas antes mencionadas durante

198 Como dicta CEPAL (2011), las variables de ingresos en CASEN tienen dos problemas principales: 1) No respuesta del monto de los ingresos habiendo declarado una entrada por concepto de sueldos y salarios; y 2) Sesgo de autorreporte, ocasionando un sub-reporte en dichas variables. Estos problemas son ajustados por CEPAL mediante la imputación de los salarios para el primer caso y el calce con Cuentas Nacionales para el segundo. Luego, las variables corregidas son puestas a disposición en la base de datos pública, utilizada para el presente estudio. Dicha conciliación no ha estado exenta de críticas. Por ejemplo, Bravo y Valderrama (2011) argumentan que no se sigue estándares internacionales, alterando la estructura de los ingresos.

199 La principal limitación de esta encuesta, para efectos de este análisis, es la recolección de ingresos por autorreporte, pudiendo existir sesgos.

200 La pregunta en particular fue: En los últimos 12 meses, incluyéndose a Ud. ¿alguien en el hogar recibió el Ingreso Familiar de Emergencia?

201 Ver BCN.

202 Ver Orientaciones al RSH Nº 8: Cálculo de la Calificación Socioeconómica (MDSF, 2019).

203 La aproximación a la clasificación socioeconómica realizada mediante CASEN 2020 es imperfecta, puesto que esta base adolece de variables complementarias para su cálculo. Por ejemplo, personas en calidad de estudiantes de entre 18 y 24 años. Además, es relevante destacar que los umbrales de Tramos para el RSH construidos por MDSF utilizan CASEN 2017. Así, para mantener congruencia con el análisis, en el presente estudio se utilizan valores de umbrales con base en CASEN 2020. A modo de validar la construcción de umbrales, se comparó la distribución de personas por tramo CSE utilizando umbrales de CASEN 2020 y CASEN 2017 con la distribución real RSH. Se validó que utilizando umbrales de CASEN 2020 se obtienen desviaciones menores (ver Anexo).

204 Ingreso Mínimo Garantizado.

2020. Del total de hogares que declararon haber recibido alguna de estas ayudas, un 78,9% proviene del tramo más vulnerable.

22. **Si bien la asignación de ayudas a 2020 estuvo concentrada hacia los hogares más vulnerables,[205] un 45,7% de ellos declaró no haber recibido ayuda**. Asimismo, al considerar todos los quintiles, solo el 34,7% argumentó haber recibido alguna de las ayudas mencionadas anteriormente, lo que se reduce a 31,2% en el caso de IFE. Ello está alejado de la estimación de cobertura oficial del 50% de los hogares vulnerables.[206] Entre las posibles razones que explican esta brecha entre las encuestas y la información del RSH están: (i) sesgo por causa de autorreporte por parte de los encuestados;[207] (ii) diferencia en la identificación de hogares entre RSH y las demás fuentes;[208] (iii) brecha de registro en el RSH.[209]

23. **Para entender la incidencia de las brechas en el registro RSH sobre la exclusión en la entrega de beneficios sociales, se compara el aporte de mayor cobertura del año 2020 (sexto aporte IFE) según RSH[210] con la proporción de respuestas sobre recepción del IFE durante 2020, según tramo proyectado CSE con base en la encuesta CASEN**.[211] La Tabla 43 muestra que, según el RSH, un 53,2% de los hogares recibió el IFE, mientras que esto disminuye a un 31,2% en el autorreporte CASEN. Al ponderar esta diferencia por el universo total de hogares CASEN (cerca de 6,5 millones de hogares), se obtiene un total de 1,4 millones de hogares excluidos, lo que sugiere una potencial causa de menor efectividad del gasto. Así, al distinguir por tramos CSE, las mayores diferencias se observan en el tramo más vulnerable, que concentra el 81,0% de los hogares con esta condición. Pese a que este ejercicio puede estar sesgado por las características propias del autorreporte en la encuesta CASEN, la brecha entre las cifras da cuenta de la necesidad de analizar esta problemática para evaluar la efectividad. Sin embargo ello no es posible con la información disponible con que cuenta la CNEP.

205 Posicionados en tramo 0-40% CSE

206 Ver informe de junio sobre IFE (MDSF, 2021); considerando 6,5 millones de hogares.

207 Hogares no declaran haber recibido ayudas cuando efectivamente recibieron. Esto podría ocurrir debido al genuino desconocimiento del entrevistado en vistas de que el beneficio se entrega a nivel de hogar, donde el receptor de este podría haber sido otro miembro del hogar.

208 Es decir, RSH registra hogares que las encuestas no son capaces de identificar, o bien, que las medidas de apoyo inducen a revelar hogares que para efectos de las encuestas no son identificadas.

209 Es decir, falta de hogares que deberían estar en el registro.

210 Respecto al porcentaje de hogares por tramo CSE que recibieron dicho beneficio según RSH.

211 Se identifica a través de la pregunta: "En los últimos 12 meses, incluyéndose a Ud. ¿alguien en el hogar recibió el Ingreso Familiar de Emergencia?".

24. **Utilizando la información disponible en CASEN también es posible proyectar la cobertura mensual de los aportes,**[212] **replicando las condiciones de elegibilidad resumidas en la Tabla 44**. Esto no solo permite realizar un análisis temporal, sino que también elimina el sesgo por autorreporte de los beneficios.[213] De esta manera, al analizar la evolución de cobertura de IFE por tipo de ocupación se observa que la entrega desde julio 2020[214] estuvo caracterizada por una focalización ampliamente mayor en los trabajadores con ingresos informales, que son justamente los más afectados en cuanto a la pérdida de empleo, en línea con las otras encuestas[215] y, a la vez, los menos beneficiados con otros apoyos alternativos, como LPE. Así, se observa una diferencia de cobertura para el año 2020 de más de 50 puntos porcentuales entre ambos grupos. Esta situación se va equiparando a medida que aumenta la amplitud de criterios de elegibilidad hacia el 2021 (ver Figura 45).

25. **En el grupo de asalariados se observa que la cobertura desde julio 2020 estuvo focalizada en el primer quintil de ingresos, con una tasa cercana al 20%**. La mayor amplitud de los criterios de elegibilidad para las medidas de apoyo[216] también se materializa en un aumento de la cobertura para todos los quintiles de ingresos formales, llegando a un máximo de 72,1% para los dos primeros en la entrega de IFE Universal (junio 2021). Vale la pena destacar que para todo el periodo analizado la cobertura entre quintiles aumenta inequívocamente al aumentar la vulnerabilidad, lo que da cuenta de la focalización por ingresos en los criterios de elegibilidad de los beneficios, señal de eficiencia considerando que son los más vulnerables los que sufrieron el mayor impacto de la pandemia (ver Figura 46).

26. **Más allá de la mayor cobertura, el promedio de los montos por persona que reciben los hogares del quintil 1 es superior a los correspondientes a los quintiles 2 y 3 para el año 2020**.[217] Estos montos se redujeron y se equipararon a los quintiles 2 y 3 a diciembre 2020 (Bono COVID navidad). Así bien, mientras las coberturas (y montos) hacia los demás quintiles aumentaban progresivamente, el quintil 1 solo supera los montos de aportes del año 2020 en abril 2021, a partir de IFE Ampliado. Ello sucedió como consecuencia de que el primer año de beneficios estos buscaban compensar las pérdidas respecto a las rentas, lo cual beneficiaba principalmente a dicho quintil. Luego, las cuantías proyectadas de los aportes bajaron en los meses siguientes hasta

212 Por disponibilidad de la información no es posible replicar condiciones de elegibilidad anteriores a julio de 2020.
213 Este seguro es eliminado puesto que la asignación es simulada.
214 Exceptuando las dos primeras entregas de IFE, que no es posible simular bajo los datos disponibles.
215 Ver Encuesta Nacional de Empleo (INE, 2021).
216 Mencionado con anterioridad.
217 Quintiles 4 y 5 no reciben apoyo en este periodo.

volver a subir en abril 2021. Esto fue modificado para el año 2021, donde el monto de los apoyos por pandemia no depende del ingreso de los hogares elegibles (reduciendo así la eficiencia). Por tanto, para este periodo el aporte *per cápita* tiende a equipararse entre quintiles. En este sentido, la focalización para el año 2021 ocurre mediante mayor cobertura para los quintiles más vulnerables (mayor efectividad), pero no mediante medidas progresivas en cuanto a ingresos (ver Figura 47).

27. **Para entender la eficiencia de los beneficios en pandemia en cuanto a su complementariedad con los ingresos de las personas y hogares con trabajadores formales se construye la razón entre *Media aporte per cápita* / *Media Renta líquida per cápita por quintil* a valores nominales**. De este ejercicio se obtiene un cociente cercano al 40% para el 2020 en el quintil 1, seguido muy por debajo por los quintiles 2 y 3. De esta manera, a medida que avanza la pandemia junto con los montos de apoyo y coberturas, el cociente entre quintiles se va equiparando progresivamente. A su vez, se concluye que la relación aporte y renta es inversamente proporcional al ingreso de los quintiles, lo cual tiene asidero en la focalización para los grupos más vulnerables (siendo evidencia de mayor eficiencia). No obstante, llama la atención la ocurrencia de un aumento de los salarios reales, en especial para 2021, y a su vez, un aumento de la proporción de apoyos de pandemia sobre los ingresos, lo cual resulta contra intuitivo (reduciendo así la eficiencia de forma progresiva). Esto significa que el aumento de los montos de los beneficios IFE va en línea con un aumento de los salarios reales[218] (ver Figura 48).

28. **Mediante CASEN también es posible analizar la incidencia de los apoyos en pandemia en los informales**. Pese a que no se tiene registro histórico de sus ingresos mediante fuentes anexas, como ocurre en el caso de los trabajadores formales,[219] es posible evaluar las barreras que crea la informalidad laboral para el proceso de focalización en contingencia sanitaria. En este caso, el universo de hogares fue subdividido en deciles de ingreso autónomo según el autorreporte de dicha variable, lo cual incluye tanto a trabajadores formales como informales. Así, se analiza la incidencia de poseer un trabajador informal en el hogar[220] sobre la recepción de algún aporte de IFE 2020.[221] De este análisis se obtiene que, para todos los deciles de *ingreso autónomo*,[222] la proporción de hogares que recibieron algún aporte de IFE 2020 es mayor cuando se posee algún/a trabajador/a informal en el hogar, alcanzando un 18,4% de diferencia

218 Donde todos los quintiles recuperaron niveles previos a la pandemia.
219 Mediante seguro de Cesantía.
220 Según definición MDSF (2021).
221 Variable autorreportada por los hogares.
222 Suma de ingresos del trabajo más otros ingresos.

para el total del universo analizado.[223] Esto se condice con que los ingresos de los trabajadores informales no son registrados en las bases administrativas y, por tanto, sus ingresos se encuentran potencialmente subestimados y, por consiguiente, son más propensos a recibir apoyos. La evidencia recolectada mediante CASEN 2020 es contrastada con la ESC-19, que en su segunda ronda recoge el reporte de los hogares sobre el recibimiento de los cuatro últimos aportes de IFE para el año 2020 (de un total de seis). Se extraen resultados consistentes con los analizados previamente, es decir, diferencias que favorecen a los hogares con trabajadores informales en cuanto la recepción del beneficio, con excepción del decil 9. Así, de la ESC-19 se estima una diferencia de 25,9% en la propensión a recibir el beneficio a favor de los hogares con ocupados informales. En ambas encuestas las disparidades en la recepción de IFE se acentúan en los deciles cercanos al centro de la distribución (ver Tabla 49 y 50).

29. **El análisis de los resultados de la encuesta CASEN releva la importancia de un adecuado registro de información sobre ingresos en el RSH: la existencia de ocupaciones informales y la consecuente opacidad administrativa de sus ingresos tiene el potencial de generar un exceso de gasto, perjudicando la eficiencia de este**. En la práctica, esto se corresponde con: (i) la entrega de mayores beneficios a un grupo de hogares que seguirían siendo elegibles si se considerara la totalidad de sus ingresos, y (ii) la inclusión en los programas de apoyo a otro grupo de hogares que no hubieran sido elegibles con los mismos ingresos en una situación de formalidad. Así, la ineficiencia generada por la prevalencia de la informalidad en la entrega de beneficios sociales y, en específico, IFE, puede ser proyectada comparando el caso ficticio donde los ingresos de los informales son totalmente conocidos y registrados administrativamente (como si estuvieran en situación de formalidad), contra el escenario actual de desconocimiento de esos ingresos y su obtención por autorreporte. Como ya fue mencionado anteriormente, para la entrega de IFE se instó a los hogares con ingresos informales a que los declararan, al mismo tiempo que no existían incentivos para un autorreporte certero. En la práctica, esto tiene el potencial de incidir en casi el 40% de los hogares de Chile, siendo esta la proporción de hogares con al menos un trabajador informal según CASEN.

30. **Para el análisis descrito previamente se consideran dos escenarios,[224] uno en el cual los hogares con trabajadores informales declaran ingreso nulo (ver Tabla 51)**

223 Esta evidencia no es necesariamente negativa en cuanto al diseño del instrumento, como fue evidenciado, son justamente los trabajadores informales los más vulnerables frente a las perturbaciones en el mercado laboral producto de la pandemia. Asimismo, la condición de informalidad disminuye el acceso a otros apoyos en pandemia, como por ejemplo, IFE laboral.

224 El gasto de referencia que permite estimar el exceso de gasto por causa de la informalidad corresponde a la situación donde todos los ingresos del hogar son conocidos, autorreportados y coincidentes

y otro en el cual la declaración es igual al 50% de lo expresado en CASEN (ver Tabla 52).[225] En el escenario donde el autorreporte de los ingresos informales es nulo, el costo de la informalidad para la entrega de IFE para el periodo julio 2020 y noviembre 2021 ascendería a casi 2 mil millones de dólares.[226] Por su parte, cuando el reporte asciende al 50% de lo declarado en CASEN, la cuantía disminuye a casi 1,2 mil millones de dólares.[227] No obstante, la informalidad es un fenómeno complejo presente en todos los países del globo, por tanto, los resultados se sensibilizan para obtener el costo de no tener un mercado laboral con tasa de informalidad similar a países desarrollados, que asciende en promedio a 18,3%, casi más de 10 puntos porcentuales menor que la chilena (OIT, 2018). Así, en este nuevo escenario el costo asciende a casi 1,3 mil millones de dólares cuando los hogares con trabajadores informales declaran una cifra de ingreso nula, y a casi 750 millones de dólares para la declaración del 50%. En todos los casos el mayor exceso de gasto potencial se proyecta para los aportes 3, 4, 5 y 6 de 2020, ocurridos entre julio y octubre de 2020. Ello, pues en este periodo el apoyo económico consideraba complementariedad con los ingresos de los hogares y, por tanto, el incentivo a sub reportar los ingresos tuvo el potencial de generar mayor gasto social. Esto se reduce en el año 2021, ya que deja compensar la pérdida de los ingresos y, por tanto, las ineficiencias para este grupo solo ocurren por error de inclusión.

31. **Finalmente, debido al alto grado de la informalidad, es crucial una correcta coordinación entre el órgano legislativo y la operatividad de la entrega de beneficios sociales con respecto al manejo de la información disponible**. Se destaca que para los últimos cuatro IFE (de 6) del año 2020, existiendo los mecanismos para el autorreporte de ingresos y, de hecho, utilizándolo para la obtención de información de los ingresos de los trabajadores, ello no tenía incidencia en la elegibilidad y los montos de aportes para los hogares con ingresos informales (ver Tabla 44).

con la información disponible en CASEN 2020.

225 Dado que los ingresos informales no son conocidos en las bases administrativas y que los hogares con trabajadores informales no tienen incentivos a declarar los ingresos de estos en el RSH, el exceso de gasto se computa suponiendo dos escenarios arbitrarios que son comparados con el caso en que hubiera total conocimiento de los ingresos. Estos escenarios son: 1) declaración de ingresos nula en el RSH para informales, y 2) declaración de ingresos en el RSH para informales equivalente al 50% de lo reportado en CASEN. Así, para el análisis se supone que las características de los hogares permanecen invariantes y se simula la elegibilidad y monto de cada aporte IFE según los escenarios antes mencionados. También, cabe mencionar que se sensibiliza por las brechas existentes en el RSH para 2020 y para 2021. Para ello se utilizan datos de inscripción nacional proyectada RSH de 69,5% para el año 2020 y de 73,0% para el año 2021.

226 Aproximadamente 5,8% de las transferencias directas en pandemia.

227 Aproximadamente 3,5% de las transferencias directas en pandemia.

En la práctica, la Ley Nº 21.243 habilitaba a que, para dos hogares de las mismas características,[228] se beneficiaría con mayores aportes o cobertura a aquellos hogares de ingresos informales, aun cuando ambos hubieran reportado los mismos ingresos. Esto se corrige para el año 2021.

2.4. Análisis de la eficiencia y efectividad del gasto social en contexto de pandemia mediante Encuesta Social COVID-19

32. **A través de la ESC-19 se analizó la asignación de los apoyos en pandemia: IFE, Bono Clase Media y Crédito Clase Media, según el autorreporte de los hogares**.[229] La evidencia sugiere que a 2020 la mayor brecha estuvo en la efectividad más que en la eficiencia: se focalizó en los grupos más vulnerables, pero con una baja cobertura. La evidencia también sugiere que, a medida que avanzaba la pandemia, la brecha de efectividad de los apoyos económicos fue cerrándose y la brecha de eficiencia aumentando: se cubrió más hogares que estuvieron perjudicados por la pandemia, pero cuando sus ingresos ya venían mejorando. A continuación se presentan las principales conclusiones de este análisis.

33. **Mientras que los beneficiarios de IFE se concentran en los deciles más vulnerables, la cobertura del Bono y Crédito Clase Media se concentra en el centro de la distribución socioeconómica** (ver Tablas 53, 54 y 55). A noviembre de 2020 IFE tuvo una cobertura de 34,0% para IFE, 9,8% para Bono Clase Media y 5,4% para Crédito Clase Media. Estos valores están en línea con las Encuestas EPS y CASEN.

34. **Asimismo, al focalizarse en los hogares que reportan una caída en sus ingresos con respecto a antes de la pandemia, a noviembre de 2020, un 41,2% declara recibir IFE, un 12,4% el Bono Clase Media y un 6,8% el Crédito Clase Media** (ver Tabla 56). Para IFE, la cobertura es mayor en los deciles inferiores, sin embargo la cobertura no supera el 65,0%. Lo anterior sugiere que no se logró una amplia cobertura dentro de los hogares afectados por la crisis, evidenciando un problema de efectividad en 2020.

35. **Por otro lado, para aquellos hogares donde alguno de sus miembros perdió su empleo producto de la pandemia y no ha logrado encontrar uno, la recepción de IFE a noviembre 2020 es de un 42,4%, mientras que para el Bono Clase Media y Crédito Clase Media es de 11,8% y 5,7%, respectivamente** (ver Tabla 57).

228 Mismo número de integrantes, ingresos, factores de dependencia/discapacidad.
229 Autorreportes de noviembre de 2020 y julio de 2021.

36. **A julio de 2021 la cobertura de los 3 apoyos había aumentado significativamente, alcanzando 68,6%, 14,7% y 7,3% para IFE, Bono Clase Media y Crédito Clase Media, respectivamente**. Así, el apoyo económico con mayor crecimiento de beneficiarios fue el IFE. Ello se debe a la ampliación de las condiciones de elegibilidad del beneficio hacia deciles medios y altos (ver Tabla 53).
37. **La mayor amplitud de los criterios de elegibilidad en el beneficio IFE provocó que el aumento de los beneficiarios entre rondas ocurriese principalmente en los deciles socioeconómicos de los hogares relativamente más acomodados,**[230] **disminuyendo así la focalización en los hogares de menores ingresos**. En efecto, el primer decil aumentó 20 puntos porcentuales su cobertura entre noviembre 2020 y julio 2021 (30% más de hogares cubiertos), mientras que el noveno más que cuadruplicó la cobertura, desde un 12,6% a un 52,4% (ver Tabla 53).
38. **La efectividad de los beneficios aumentó en el primer semestre del 2021 con respecto al periodo anterior**. Esto último es particularmente cierto para los deciles más vulnerables en el caso de IFE. De hecho, en julio 2021 y para los hogares que vieron disminuidos sus ingresos, un 72,8% recibe IFE, mientras que un 18,1% y 9,9% recibe el Bono Clase Media y Crédito Clase Media, respectivamente (ver Tabla 56). Al considerar solo a aquellos hogares con individuos que perdieron su empleo producto de la pandemia y aún no lo recuperaban, la cobertura del IFE aumenta de un 42,4% en noviembre de 2020 a un 79,6% en julio 2021 (ver Tabla 57).
39. **La incidencia negativa de la pandemia en los ingresos de los hogares disminuyó a través del tiempo, mientras que la cobertura de los beneficios aumentó para todos los deciles** (ver Figura 58). Esto se contradice con el objetivo del IFE, que es "... apoyar a los hogares que se han visto más afectados por la crisis sanitaria y económica provocada por el COVID-19" (Red de Protección Social, 2021). A modo de evitar posibles sesgos propios de las encuestas, es que la información de asignación es contrastada con una simulación de cobertura con base en CASEN (2020) (ver Figura 59). Las conclusiones permanecen invariables. Por último, si bien el apoyo hacia los hogares en 2021 puede haber tenido relación con saldar la pérdida acumulada de ingresos, la evidencia sugiere que las transferencias de 2021 compensaron y más, la caída de ingresos. Por tanto, estos últimos aportes indujeron a una mayor ineficiencia del gasto.

[230] A excepción del decil 10, a consecuencia de su cobertura parcial en IFE Universal.

2.5. Análisis de la eficiencia y efectividad del gasto social en contexto de pandemia mediante Encuesta de Protección Social

40. **La EPS permite evaluar el impacto de la pandemia en los ingresos de los hogares y la recepción de apoyos**. La muestra para este análisis fueron hogares encuestados en enero de 2020 y durante el tercer trimestre del mismo año. La principal conclusión sobre el apoyo económico hacia los hogares va en línea con la evidencia de otras fuentes: las transferencias directas se concentraron en los grupos más vulnerables. No obstante, hay indicios de ineficiencia en la entrega de apoyos a hogares que no se vieron afectados en ingresos, e indicios de baja cobertura en hogares que se vieron afectados al inicio de la pandemia y declararon no haber recibido apoyo. A continuación se presentan las principales conclusiones de este análisis.

41. **Un 41,0% de los hogares a nivel nacional declaró haber recibido algún tipo de ayuda social en los primeros 6 meses de la pandemia**. Al diferenciar por tipo de ayuda se tiene que un 27,1% de los hogares declara haber sido beneficiario de IFE, un 15,4% Bono COVID, un 3,8% Subsidio IMG, un 7,8% Préstamo Solidario y un 0,8% Subsidios de Arriendo y Crédito Hipotecario.

42. **Entre los hogares que recibieron algún apoyo, el 55,1% declaró que sus ingresos se vieron disminuidos en la pandemia, mientras que un 33,2% y 11,7% declaró que se mantuvieron y que aumentaron, respectivamente**. Por tanto, una aproximación al error de inclusión es de 44,9%.[231] Al analizar al apoyo más importante en cuantías y cobertura, IFE, se estima que: un 60,1% de los hogares receptores disminuyó su ingreso, mientras que un 24,1% lo mantuvo y un 15,4% lo aumentó.[232]

43. **El 47,7% de los hogares que declaró una disminución del ingreso del hogar (respecto a enero 2020), también declaró haber sido beneficiario de ayuda social dentro de los primeros 6 meses de la pandemia**. Por tanto, una primera aproximación al error de exclusión es de 52,3%. No obstante, hay que considerar que parte de aquellos hogares que vieron disminuidos sus ingresos durante la pandemia podrían, o bien, no estar registrados en el RSH, o pertenecer a estratos socioeconómicos no elegibles de ayudas. Con la EPS no es posible identificar aquello.

231 Aquellos hogares que no disminuyeron sus ingresos.

232 Las cifras expresadas responden a la pregunta: Si compara los ingresos actuales de su hogar con los recibidos en enero de 2020, estos, ¿disminuyeron, se mantuvieron o aumentaron por efectos relacionados con la Pandemia COVID 19?

44. **El grupo receptor de ayudas sociales declaró, en un 43,3% de los casos, que sus deudas aumentaron a consecuencia de la pandemia, 11,8 puntos porcentuales más que el grupo que no recibió beneficios**. Asimismo, el primer grupo también declaró en mayor cuantía la venta de activos para sopesar los efectos negativos de la pandemia (10,6% vs un 7,2% en los no beneficiarios). Al mismo tiempo, los beneficiarios reportaron, en mayor proporción, problemas para pagar su arriendo (36,7% vs un 25,7% en los no beneficiarios) y problemas para pagar su crédito hipotecario (54,7% vs un 39,6% en los no beneficiarios). Estos hallazgos dan indicio de eficacia, por cuanto las ayudas sociales estuvieron orientadas a hogares con dificultades financieras.
45. **Mediante la información reportada[233] es posible evaluar la distribución de los hogares receptores según quintil de ingresos laborales**. Como se observa en la Figura 60, existe una clara relación negativa entre el nivel de ingreso del trabajo y la cobertura de los beneficios en la pandemia. En términos generales, esto da indicios de una entrega de apoyos económicos eficiente, pues se orienta a los hogares más vulnerables.

Resumen de Hallazgos

Hallazgo 2.1: Las transferencias directas entregadas a los hogares compensaron parcialmente la incidencia negativa sobre el *ingreso del trabajo* de los hogares en 2020 por causa de la pandemia y, en el caso de 2021, complementaron la recuperación del *ingreso del trabajo*. Para 2020 las transferencias (en promedio) redujeron la pérdida de los ingresos en 2,5 puntos porcentuales. Así, sin transferencias la caída promedio del ingreso hubiera sido equivalente al 6,1% del *ingreso disponible*, mientras que con transferencia el efecto neto fue -3,6%. A partir del primer trimestre de 2021 la incidencia neta es positiva, con un máximo en el tercer trimestre equivalente a 13,4% del *ingreso disponible* del hogar en 2019.

233 A enero de 2020. Variable no disponible para septiembre de 2020

Hallazgo 2.2: Tomando el periodo previo a pandemia como referencia (año 2019), la incidencia neta acumulada entre el segundo trimestre de 2020 y el cuarto trimestre de 2021 equivale al 31,9% del *ingreso disponible* de los hogares en el mismo periodo de 2019. Es decir, las transferencias fiscales hacia los hogares más que compensaron la caída acumulada de los ingresos por causa de la pandemia. No obstante, al evaluar la oportunidad de dichas entregas, se concluye que los quintiles pudieron cerrar la brecha de pérdida desde mediados de 2021.

Hallazgo 2.3: Al prorratear por quintil la incidencia neta acumulada entre el segundo trimestre de 2020 y cuarto trimestre de 2021, se concluye que las transferencias permiten cubrir las pérdidas acumuladas en mayor proporción en los quintiles de menores ingresos:

Quintil	Incidencia neta acumulada promedio por trimestre (puntos porcentuales del *ingreso disponible*)	Participación en el *ingreso disponible de los hogares previo a pandemia* (puntos porcentuales)	Incidencia sobre su *ingreso disponible*
1	1,20	6,1	19,7%
2	0,97	10,0	9,7%
3	0,91	14,5	6,3%
4	0,93	20,2	4,6%
5	0,54	49,2	1,1%

Hallazgo 2.4: La entrega de apoyo económico a los hogares en pandemia ha estado supeditada a su inscripción en el Registro Social de Hogares. Una consecuencia positiva de la contingencia sanitaria ha sido el aumento del registro en el RSH, aunque con información que tiene un menor grado de verificación que periodos previos. Sin embargo siguen existiendo brechas importantes, incluso en sectores de alta vulnerabilidad socioeconómica, siendo indicio de error de exclusión en la entrega de apoyos. Así, a junio de 2021, 119 comunas (34,5% del universo) poseen altos niveles de vulnerabilidad por ingresos y una brecha de inscripción mayor a la esperada.

Hallazgo 2.5: Según datos CASEN, un 34,7% de los hogares a nivel nacional declaró haber recibido apoyo económico como consecuencia de la contingencia sanitaria en 2020, porcentaje similar al declarado en EPS. Al enfocarse en el tramo de clasificación socioeconómica más vulnerable, solo un 46,1% declaró haber recibido apoyos económicos por la pandemia. Estos resultados podrían ser explicados, en parte, por la brecha en las inscripciones al RSH en las comunas vulnerables del país y, por otro lado, por la existencia de sub reporte en las encuestas.

Hallazgo 2.6: Según datos CASEN, en el año 2020 la entrega de apoyos estuvo focalizada en los trabajadores informales, que son los más afectados por la pérdida de empleos. Las simulaciones realizadas muestran más de 50 puntos porcentuales de brecha de cobertura entre informales y formales. Al enfocarse en los asalariados, las simulaciones muestran una relación directa entre grados de vulnerabilidad y cobertura para todos los periodos analizados, en línea con la eficiencia. No obstante, contrario a los objetivos de la política, los apoyos económicos aumentaron de forma conjunta con los salarios para este grupo, aun cuando las rentas reales se encontraban en niveles superiores que antes de la pandemia. Por otro lado, al enfocarse en los ocupados informales, se observa una mayor propensión a recibir el beneficio en los hogares con trabajadores en esta condición, pudiendo generar incentivos a la precarización laboral. Asimismo, se proyecta un exceso de gasto cercano a los 2 mil millones de dólares por la existencia de informalidad y la consecuente opacidad de las rentas de estos trabajadores.

Hallazgo 2.7: Según datos de la ESC-19, a 2020 se observa una cobertura de 34,0% para IFE, 9,8% para Bono Clase Media y 5,4% para Crédito Clase Media. Se evidencia que IFE se focaliza en los hogares de menores ingresos, mientras que los otros beneficios abordan el centro de la distribución socioeconómica. Para julio 2021 la cobertura aumentó para los 3 apoyos, alcanzando 68,6%, 14,7% y 7,3% para IFE, Bono Clase Media y Crédito Clase Media, respectivamente. Al concentrarse en IFE, el incremento de beneficiarios ocurre mayoritariamente hasta deciles medios y altos, disminuyendo la focalización en los hogares de menores ingresos.

Hallazgo 2.8: De forma contradictoria al objetivo de la política, la información de la ESC-19 sugiere que el impacto negativo en los ingresos de los hogares por causa de la pandemia disminuye a través del tiempo, mientras que, a su vez, la cobertura del beneficio aumenta para todos los deciles.

Hallazgo 2.9: Según datos de la EPS, a septiembre de 2020 un 41,0% de los hogares a nivel nacional declaró haber recibido apoyo económico debido a la contingencia sanitaria. Así, existe un 44,9% de hogares que recibieron beneficios sin haber reportado una reducción en sus ingresos y solo el 47,7% de los hogares que informó una disminución en sus rentas recibió apoyo estatal.

Capítulo 3

Recomendaciones para un gasto público social más eficiente

Síntesis

Se identifica que las principales barreras a la eficiencia y efectividad están ligadas a las restricciones informacionales. Así, el déficit de inscripción en el RSH a comienzos de la pandemia truncó la posibilidad de entregar apoyo a los hogares golpeados. Mientras, las brechas de información sobre los ingresos de los hogares -en el RSH- habrían atentado contra la eficiencia, especialmente aquella relacionada con los trabajadores informales. De esta forma, se realizan tres recomendaciones que apuntan a un mayor y mejor uso de la información que administra el Estado.

Abstract

The main barriers to efficiency and effectiveness are linked to information restrictions. The enrollment deficit in the RSH at the beginning of the pandemic cut short the possibility of providing support to affected households. Meanwhile, the information gaps on household income -in the RSH- affected efficiency, especially on informal workers. Therefore, three recommendations are made that point to greater and better use of the information administered by the State.

3. Recomendaciones para un gasto público social más eficiente

Resumen

El objetivo final de este estudio es ofrecer recomendaciones de política pública orientadas a generar un gasto público social eficiente, tanto en situaciones en régimen como en futuras emergencias. De hecho, a partir del análisis sobre eficiencia y efectividad del gasto social público en pandemia realizado en la sección previa, relacionada con la entrega oportuna y adecuada de los apoyos a los hogares, se concluye en particular que estas entregas priorizaron, al inicio de la pandemia, la eficiencia sobre la efectividad, provocando una alta proporción de hogares excluidos del beneficio, para luego ir transitando hacia una mayor efectividad, por sobre la eficiencia, generando una expansión proyectada del i*ngreso disponible* de los hogares en 4,6% por trimestre.

Así, el estudio mostró que una de las causas que explica esta dinámica guarda relación con la disponibilidad de datos para caracterizar potenciales beneficiarios. Las barreras a la eficiencia y efectividad provocadas por falta de información en la entrega de beneficios sociales han sido estudiadas en la literatura. Específicamente, diversos autores (ver Bastagli *et al.*, 2021; Gentilini *et al.*, 2021) identificaron factores que facilitaron la entrega eficiente y efectiva de apoyos en pandemia. Así, los estudios concluyen que la existencia de programas de protección social (cuya formulación, operación y registro son altamente costosos) previos a la pandemia permitió a dichos países abarcar con mayor rapidez a los hogares más perjudicados. También estos concluyen que los países con mayor cobertura de la población y granularidad de los datos manejados mediante sistemas de información social tendieron a tener mejor focalización, rapidez y eficiencia en la entrega de aportes. Finalmente, el estado de la infraestructura financiera previa a la pandemia jugó un rol fundamental para permitir el acceso rápido y eficiente de los aportes.

En Chile las condiciones recién mencionadas tenían una madurez considerable en el momento en que arribó la pandemia. Desde finales de los años 1970 el Estado ha venido construyendo un sistema de información social robusto, comenzando por la Ficha CAS, pasando por la Ficha de Protección Social y finalmente, llegando al actual Registro Social de Hogares. Este registro ha posicionado a Chile en un grupo reducido de países latinoamericanos con datos de destinatarios de programas y subsidios sociales mayores al 70%, junto con Argentina, Colombia, Costa Rica, Perú y el Uruguay. Así, en la actualidad el flujo operativo de entrega de apoyos fiscales está ampliamente basado en la focalización

dependiente del Registro Social de Hogares. Berner y Díaz (2019)[234] mencionan que para 2017 "...110 programas, prestaciones o beneficios sociales (...) usaban información del RSH en el proceso de selección de sus usuarios, los que involucraban un presupuesto total de 11.037 millones de dólares, equivalente al 22,8% del gasto social total del Gobierno Central". Dicho flujo operativo fomentó la celeridad de las transferencias fiscales hacia los hogares en pandemia. Más aún, esto se vio complementado con la alta tenencia de cuentas vista y corriente en el país, que alcanzan un 76% de la población según la última actualización de la CMF (CMF, 2016), fundamentalmente gracias a los esfuerzos de bancarización de Banco Estado mediante su producto Cuenta Rut. De hecho, sobre el 90% de las transferencias de IFE fue realizado por transferencia electrónica.[235] De estas transferencias, cerca del 90% fue efectuado hacia Cuenta Rut. Finalmente, la actual cobertura de la población que posee el *Registro Social de Hogares* (cerca del 84% de la población) permite caracterizar a la mayoría de los hogares que se vieron afectados por la pandemia y para futuras políticas sociales.

El presente estudio muestra que una fuente importante de opacidad en la información de beneficiarios surge como consecuencia de la informalidad, presente en más del 40% de los hogares en Chile.[236] Como ha sido extensamente estudiado, este es un fenómeno complejo que se alza como un lastre hacia el desarrollo de los países y el aumento de bienestar de sus habitantes (Banco Mundial, 2008). Es así como la pandemia ha vuelto a relevar el costo social de la informalidad, donde la menor protección social que deriva de esta condición ha provocado que estos trabajadores sean especialmente vulnerables a las perturbaciones en la economía (Banco Mundial, 2021). Por otro lado, desde el apartado fiscal, la falta de información ha tenido como consecuencia una caracterización imprecisa de los beneficiarios. El presente estudio proyecta que la falta de registros para este tipo de trabajadores tuvo el potencial de generar un exceso de gasto en IFE por hasta 2 mil millones de dólares. Además, el Banco Mundial proyecta que la alta prevalencia de informalidad de países en desarrollo podría retrasar la recuperación del COVID-19 (Banco Mundial, 2021). Pese a lo dañino de esta condición para las personas y el conjunto de la economía, no se registran soluciones únicas o simples en la literatura (Banco Mundial, 2021), ya que sus causas son multifactoriales y de distintos ámbitos: económicas, como la exclusión de trabajadores y empresas de los mercados; sociológicas, como la desconfianza en el contrato social o el seguimiento de tradiciones; entre otras (Banco Mundial, 2008; Banco Mundial, 2021). A su vez, la prevalencia de la condición y sus causas, que varían

234 Capítulo 2 de Horvitz E. P., Cabello J. R., Miranda R. B., Cazenave A. B., y Herrera H. B. (2019). *Apurando el paso: 10 experiencias de reforma y modernización del estado en Chile*. Editorial Universitaria.

235 El otro 10% fue presencial.

236 Según CASEN (2020).

entre sectores de la economía, agrega un desafío más a la política pública.[237] No obstante, existe consenso desde hace más de cinco décadas que la movilización de incentivos hacia la elección voluntaria de empleos formales sería una medida efectiva contra la informalidad (Hirschman, 1970), presente en Chile en instrumentos como el IFE laboral.

En vista de la necesidad de contar con mejores datos para caracterizar a los beneficiarios de apoyos fiscales, se recurre a la evidencia de que la información administrativa que posee el Estado chileno está siendo subutilizada en el diseño y evaluación de la política pública, a razón del funcionamiento en silos de los organismos del Estado y restricciones derivadas del tratamiento de datos personales, provocando la desconexión entre sus bancos de datos. Esta problemática no es particular a Chile, donde naciones referentes en la materia como Suecia, Canadá, Nueva Zelandia y Reino Unido lo han solventado en las últimas dos décadas mediante la creación de organismos especializados, que cruzan datos almacenados en las distintas instituciones públicas y los ponen a disposición de dichas instituciones a modo de fomentar la creación de mejor información para el diseño y evaluación de políticas y programas públicos. Adicionalmente, dichas instituciones comparten datos anonimizados con los investigadores interesados para fomentar la calidad en la evaluación de las políticas públicas. Por otro lado, existen indicios de que la información sanitaria que está siendo utilizada para la caracterización de los hogares requiere ser complementada con información sobre morbilidad, riesgo sanitario y gasto en salud. Cabe recordar que Margozzini y Passi (2018) concluyen a partir de la Encuesta Nacional de Salud (2017) que hay "...un elevado nivel absoluto de morbilidad por enfermedades crónicas y sus factores de riesgo. Se estima una magnitud de al menos 11 millones de personas con multimorbilidad que requieren atención médica y control crónico anual de por vida". Actualmente, en el RSH, solo se utilizan indicadores de dependencia y discapacidad. En este marco, CEPAL (2020) considera que la inclusión de este tipo de información es relevante en la construcción de sistemas de información social. Así, en la presente sección se sugieren herramientas basadas en los registros de atención de salud primaria para mejorar dicha caracterización sanitaria, con una cobertura proyectada cercana al 90% de la población en el RSH.

237 La heterogeneidad de este fenómeno en los sectores económicos se puede ejemplificar con que, pese a que la tasa de informalidad de la economía chilena en su conjunto es inferior al 30%, dicha condición en los trabajadores por cuenta propia de las industrias creativas se amplía a casi el 70% (Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2014).

3.1. La necesidad de contar con un sistema integrado de datos administrativos para un gasto público más eficiente

1. **El Estado de Chile tiene la oportunidad de seguir avanzando hacia un sistema integrado de datos administrativos, permitiéndole ser mucho más oportuno, eficiente y efectivo al momento de asignar recursos ligados a políticas sociales, ya sea en circunstancias de urgencia, como también en régimen**. Para lograr aquello se debe potenciar diversos ámbitos ligados a la gestión de datos administrativos. A continuación se presentan antecedentes y conclusiones, junto con las propuestas.
2. **Los organismos públicos en Chile solicitan y reciben datos y crean registros o bancos para cumplir con sus funciones, generando una gran cantidad de información**. Pese a su alto valor para el eventual diseño y evaluación de políticas públicas, esta información no es fácilmente accesible para tal efecto. Ello se debe fundamentalmente al modelo de funcionamiento en silos de la administración del Estado, así como de restricciones que derivan del tratamiento de los datos personales que ella pudiera contener. Algunos países han enfrentado este desafío por medio de Infraestructuras de Datos Integrados (en adelante IDI), cruzando encuestas y registros administrativos y haciendo disponible la información resultante de forma anonimizada y segura, para que los funcionarios públicos e investigadores puedan diseñar y evaluar políticas públicas de mejor manera.[238]
3. **En Chile existen algunos avances en esta materia**. En 1999 la Ley 19.628[239] estableció que el Servicio de Registro Civil e Identificación (SRCI) debe llevar un registro público de los bancos de datos personales a cargo de organismos públicos (en adelante RBDP). En este debe constar, respecto de cada uno de los bancos de datos, su fundamento jurídico, finalidad, tipos de datos almacenados y descripción del universo de personas que comprende. El organismo público responsable del banco de datos debe proporcionar los antecedentes a SRCI cuando el banco inicie sus actividades y comunicar cualquier cambio a los elementos indicados.[240] Sin embargo SRCI no está obligado a cruzar los bancos de datos ni disponerlos.

238 Hermosilla (2021).
239 Sobre Protección de la Vida Privada.
240 Artículo 22, Ley 19.628.

4. **En 2011, la Ley 20.530[241] estableció que al Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF) corresponde, entre otros, administrar el Registro de Información Social (RIS),[242, 243] solicitar información a otros ministerios, servicios o entidades públicas, para cumplir con sus funciones,[244] y así sistematizar y analizar registros de datos, información, índices y estadísticas que describan la realidad social del país y que obtenga en el ámbito de su competencia**.[245] Respecto al RIS, en 2019 MDSF modificó su reglamento,[246] para que las universidades, previa suscripción del respectivo convenio con SES,[247] puedan solicitar el acceso a sus datos de manera absolutamente innominada. El objetivo es que aquellas, a través de investigaciones y/o estudios, contribuyan al desarrollo de políticas sociales que resulten de especial relevancia para MDSF.[248] La Resolución 412 de 2019 de SES[249] fijó el procedimiento de recepción y evaluación de las solicitudes de acceso, las cuales pueden realizarse en un sitio web.[250] Entre 2020 y el primer periodo de 2021,[251] las universidades presentaron 30 solicitudes de acceso, de las cuales 15 fueron aceptadas.[252] Esto es un progreso, pero las universidades solo pueden investigar y/o estudiar las materias que resulten de especial importancia para MDSF, excluye a otros actores que también podrían contribuir al desarrollo de políticas sociales, como otros organismos públicos, comisiones asesoras, centros de estudio que no están amparados por las universidades,

241 Crea el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y Modifica Cuerpos Legales que Indica.

242 Artículo 3, párrafo 1°, letra n, Ley 20.530.

243 El RSH es una base de datos funcional integrante del RIS. Permite el almacenamiento y tratamiento de datos equivalentes y recopilados desde fuente primaria (autorreporte) y secundaria (bases de datos administrativas) (artículo 3, letra k, Decreto 22 de 2015 del Ministerio de Desarrollo Social (Aprueba Reglamento del Artículo 5° de la Ley N° 20.379 y del Artículo 3° Letra F) de la Ley 20.530). Actualmente, 53 instituciones y servicios públicos, vinculados a 11 ministerios, acceden regularmente a información del RSH, por diferentes vías (servicios web, consultas directas al RIS e intercambio de archivos), con el objetivo de verificar requisitos de elegibilidad para los usuarios de sus beneficios y prestaciones sociales. Además, las 345 municipalidades a lo largo del país también cuentan con el respectivo convenio de uso y resguardo del RSH, el que define tanto la información compartida como el mecanismo específico por el cual se intercambia la información.

244 Artículo 3, párrafo 1°, letra s, Ley 20.530.

245 Artículo 3, párrafo 1°, letra t, Ley 20.530.

246 Decreto 160 de 2008 del Ministerio de Planificación (Aprueba Reglamento del Registro de Información Social).

247 Acrónimo para Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

248 Artículo 12, párrafo 2°, Decreto 160 de 2008 del Ministerio de Planificación.

249 Fija Procedimiento de Recepción y Evaluación de Solicitudes de Acceso a Datos del Registro de Información Social, según lo Dispuesto en el Inciso segundo del Artículo 12°, del Decreto N° 160 de 2007, del Ministerio de Planificación.

250 Ver RIS Investigación.

251 Solicitudes presentadas hasta el 31 de marzo de 2021 y evaluadas hasta el 30 de julio de 2021.

252 Ver: Resoluciones 208 y 350, ambas de 2020 y 229, de 2021, todas de la Subsecretaría de Evaluación Social.

universidades y organizaciones internacionales, etc. Adicionalmente, al sostenerse en un decreto y una resolución, su institucionalidad, es relativamente frágil.[253, 254]

5. **Durante el trabajo de la mesa de Datos COVID-19, del Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (MCTCI), este, junto a Data Observatory,[255] decidieron disponer los datos relacionados con la pandemia en la plataforma GitHub**.[256] Así, en abril de 2020, fue construido un producto mínimo que consistió en archivos CSV a partir de los informes de epidemiología del Ministerio de Salud. Con el paso del tiempo, y respetando la privacidad de las personas, se incorporó nueva información, más desagregada, proveniente de fuentes como el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones,[257] del Ministerio del Medio Ambiente[258] y de privados por medio de grupos académicos.[259] Esto también es un adelanto, pero circunscrito a la emergencia sanitaria.
6. **La idea de una IDI viene incubándose desde hace tiempo en el país**. Hace un poco más de 15 años, en abril de 2006, el Comité de Usuarios-Investigadores de Estadísticas recomendó al gobierno crear un centro especializado de microdatos no liberados al público, exclusivo para investigadores.[260] En marzo de 2016 CNEP aconsejó implementar un protocolo de uso de datos públicos por parte de ministerios y servicios del Estado, que permita compartir información para fines de medición de impacto, evaluación y diseño de políticas públicas.[261] Un mes después, Fajnzylber (2016) sugirió que, para desarrollar el cruce de datos administrativos, debe definirse una institución del Estado que cuente con los atributos legales para acceder a la información proveniente de otras entidades de gobierno y esté sujeta a las obligaciones del secreto estadístico.[262]
7. **Casi dos años después, en noviembre de 2017, la Comisión de Modernización del Estado del Centro de Estudios Públicos, recomendó reemplazar a la Unidad de Modernización y Gobierno Digital, de la Secretaría General de la Presidencia, por la Dirección de Gobierno Digital y Tecnologías de Información**. Esta debía conformar y mantener una plataforma que integre y resguarde la información de las

253 Hermosilla (2021).
254 Ver Seminario RIS Investigación: "Datos administrativos para una política social basada en evidencia" (30 de noviembre de 2021) .
255 Ver Data Observatory.
256 Ver GitHub.
257 Por ejemplo, datos de transacciones de las tarjetas de transporte público.
258 Por ejemplo, datos de calidad del aire.
259 Por ejemplo, datos de movilidad por medio de los datos de telefonía.
260 Comité de Usuarios-Investigadores de Estadísticas (2006).
261 CNEP (2016).
262 Fajnzylber (2016).

personas en poder del Estado, concebirla como una plataforma de datos innominados y acompañarla de altas sanciones, en caso de mal uso de la información o vulneración a la privacidad. Además, esta IDI debía facilitar el acceso de los servicios públicos para el monitoreo de su gestión e informar el diseño de nuevas iniciativas.[263] En agosto de 2018 el Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales y el Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales, ambos de la Pontificia Universidad Católica de Chile, aconsejaron avanzar en una nueva institucionalidad en la recolección de información. Aquella debía alojarse en una entidad pública independiente o autónoma, con recursos, que prevenga el mal uso de la información y esté conectada con el Estado, tanto en el aseguramiento de la calidad y seguridad, como en la evaluación de políticas públicas.[264]

8. **En 2019 la CNEP recomendó establecer que, cuando al INE o la autoridad que coordine los esfuerzos en materia de integración de datos al interior del Estado lo requiera y las circunstancias lo ameriten, los otros órganos de la Administración del Estado deben suministrarle los datos generados con fines no estadísticos (datos administrativos)**.[265] Casi dos años después, en diciembre de 2020, la mesa de Datos COVID-19, de MCTCI, aconsejó definir un sistema integrado de datos y su gobernanza, que provea datos de calidad para la investigación y toma de decisiones. Este debe incluir la identificación de una organización central, con atribuciones y componentes responsables de la generación y procesamiento de datos y contextos. El sistema debe cumplir los principios aprobados en la Resolución 68/261 de 2014 de la Asamblea General de las Naciones Unidas:[266] *Imparcialidad, independencia técnica, objetividad, rectoría de la divulgación, costo-efectividad, confidencialidad, acceso o transparencia, coordinación, coherencia y cooperación*. El sistema debe ser la interfaz entre diferentes disciplinas, promoviendo el trabajo colaborativo.[267] En septiembre de 2021 Hermosilla sugirió que INE administre una IDI. Su afirmación se basa en que la experiencia internacional muestra que esta está articulada en torno a las Oficinas Estadísticas Nacionales (OEN). Las OEN tienen capacidad para trabajar con datos personales e INE tiene un despliegue territorial que puede ser utilizado para apoyar una IDI (ver Tabla 61). Esta propuesta requiere concretar las recomendaciones que hicieron el FMI y la OCDE, en 2007 y 2009, respectivamente, relacionadas con

263 CEP (2017).
264 Ver Seminario "Institucionalidad de datos y mejores políticas públicas" (ClapesUC, 21 de agosto de 2018).
265 CNEP (2019).
266 Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales.
267 MCTCI (2020).

brechas en la institucionalidad estadística nacional (independencia, financiamiento, acceso a datos y rol de coordinación del sistema estadístico).[268]

Recomendaciones

Considerando la evidencia internacional, sugerencias de expertos, entidades nacionales como internacionales, es que la Comisión sugiere la siguiente recomendación general a la Presidencia de la República:

Recomendación 1: Solicitar al INE implementar un sistema integrado de datos administrativos a partir de información generada o recolectada por los diversos órganos públicos en el marco de sus competencias, con el objeto de poner a disposición dicha información a fin de evaluar y diseñar políticas públicas. En línea con recomendaciones ya realizadas por la CNEP,[269] se estima que una solución exitosa debe contar con, al menos, los siguientes atributos: Coherencia con el entorno regulatorio; Factibilidad técnica y Validación social.

Para ello se propone un modelo con las siguientes características:

1. **Adecuado nivel de resguardo de la privacidad**. La implementación de un sistema como este involucra necesariamente el tratamiento de datos personales y sensibles de aquellos individuos cuya información figure en las bases de datos almacenadas por los organismos públicos que formen parte del sistema, por lo que debe ponerse especial atención a su resguardo.[270]

   Para ello se recomienda avanzar en la aprobación del proyecto de ley que modifica la Ley 19.628 sobre Protección de la Vida Privada (boletines 11144-07 y 11092-07, refundidos), a fin de fortalecer y modernizar la regulación en la materia.

268 Hermosilla (2021).

269 CNEP (2016 y 2019).

270 La Constitución Política de la República "(...) asegura a todas las personas: 4º.- El respeto y protección a la vida privada y a la honra de la persona y su familia, y, asimismo, la protección de sus datos personales. El tratamiento y protección de estos datos se efectuará en la forma y condiciones que determine la ley" (artículo 19, Nº 4).

2. **Modelo coordinado por una entidad técnica**. Esta será la encargada de recopilar, tratar y gestionar la información originada en los diversos órganos públicos en el ejercicio de sus potestades. El INE, en su calidad de oficina estadística nacional, cuenta con las competencias técnicas y presencia territorial para el logro adecuado de la tarea.

   Para ello se recomienda avanzar en la aprobación del proyecto de ley que crea una nueva institucionalidad del Sistema Estadístico Nacional (boletín 10372-03), a fin de fortalecer su independencia y actualizar el alcance del Secreto Estadístico. En particular, se hace necesario otorgarle facultades expresas para que pueda acceder a los datos de otros órganos públicos sin que ello se limite solo a fines estadísticos.

3. **Amplio alcance con fines específicos**. Una vez procesada la información con el fin de anonimizar su fuente, tanto órganos públicos como personas naturales y entidades privadas podrán acceder a ella con los resguardos necesarios, con el fin específico de realizar análisis para la evaluación y diseño de políticas públicas.

   En este sentido, se recomienda, como medida de corto plazo, ampliar el alcance del denominado RIS Investigación, modificando el artículo 12, párrafo segundo, de su reglamento (DS 160 de 2008 del Ministerio de Planificación), con el fin de:

   - Ampliar su alcance no solo a universidades sino a investigadores y entidades públicas y privadas cuyo objetivo principal sea el estudio de políticas públicas.
   - Condicionar la entrega de la información requerida al cabal cumplimiento de las condiciones técnicas que para ello contempla el DS 160.

4. **Idoneidad de los datos**. Contar con antecedentes adecuados respecto a las condiciones de la recolección de los datos, sus características y variables, con miras a establecer condiciones mínimas de metadatos para la información que se sume al sistema. En el caso de MDSF, este debe establecer las variables del RSH y las condiciones de calidad, estándares y periodicidad de la información que permitan integrarla a dicha base de datos. Según la Resolución 170 de 2020 de SES, si MDSF verifica la existencia

de un dato duplicado, contradictorio o erróneo, debe remitirlo al organismo que lo generó para que compruebe su exactitud y efectúe las correcciones pertinentes, antes de su incorporación al RSH. Sin embargo la mencionada resolución no señala directrices de fondo sobre cómo MDSF y demás organismos deben velar por la calidad de la información.

5. **Interoperabilidad**. Es importante que los medios electrónicos que utilicen los Órganos de la Administración del Estado (OAE) para traspasar información, interactúen y operen entre sí, a través de estándares que permitan una segura y expedita interconexión,[271] para lo cual es clave la implementación definitiva de la Ley 21.180 sobre Transformación Digital del Estado.

   Para ello se recomienda finalizar la tramitación del Decreto Supremo 4 de 2020 de MINSEGPRES, que regula la forma en que los procedimientos administrativos deberán expresarse a través de medios electrónicos, con el fin de proceder a la dictación de la norma técnica sobre interoperabilidad en la materia, a fin de contar con los estándares y protocolos para que OAE interoperen datos incluyendo: Modelo de interoperabilidad; servicios de interoperabilidad; seguridad de las conexiones, esquemas y metadatos y modelos de integración.

3.2. Mejoras en la focalización de los hogares pertenecientes al Registro Social de Hogares

9. **Como dicta MDSF (2019), al construir la CSE de los hogares "...no es adecuado comparar un hogar en que residen niños o adultos mayores, con uno en que residen solo adultos, dado que los gastos asociados a personas con necesidades especiales son más elevados"**. Así, en la actualidad el algoritmo que realiza el cálculo de la CSE en el RSH pondera las necesidades de los integrantes de un hogar según su edad y situación de discapacidad o dependencia, dado que estos hogares tienen, por lo general, un gasto mayor (MDSF, 2019). Si bien dicho ejercicio apunta en la dirección correcta, el ajuste realizado está lejos de caracterizar adecuadamente

[271] Artículo 16 bis de la Ley 19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos, agregado por la Ley 21.180 de Transformación Digital del Estado.

las necesidades sanitarias y el impacto de estas en el gasto del hogar. Hoy, para los 17 millones de personas registradas en el RSH, el ajuste cuenta con 28 parámetros agrupados en 4 categorías, dependiendo de la situación y rango etario (ver Tabla 62).

10. **Esta simplificación deja de lado aspectos relevantes que guardan relación con las necesidades de los hogares y sus desembolsos**. Uno de ellos es la carga de morbilidad de los integrantes del hogar. Chile tiene más de 11 millones de personas con multimorbilidad[272] y se encuentra entre los primeros 5 países OCDE con mayor gasto de bolsillo[273] en salud (OCDE, 2021). Más aún, salud es el cuarto tópico de mayor relevancia en el presupuesto de los hogares,[274] luego de alimentación, alojamiento y servicios básicos y transporte (INE, 2018).
11. **Ignorar las diferencias que puedan existir entre hogares con diferente carga de morbilidad induce a una mala asignación de los beneficios, ya que el gasto en salud no es constante entre la población**. A modo de ejemplo, los hogares con al menos un adulto mayor destinan, en promedio, un 3,9%[275] más de su presupuesto a gastos relacionados con salud respecto al resto de los hogares (INE, 2018). Por ende, obviar estas necesidades induciría una menor efectividad de las medidas de apoyo. Por ello CEPAL (2020) considera que la incorporación de registros de salud es relevante al construir sistemas de información social, como lo es el RSH.
12. **En la actualidad existen herramientas TI capaces de agrupar a la población según su morbilidad y riesgo sanitario y que son utilizadas actualmente en diferentes países OCDE**. Entre estos están denominados agrupadores de morbilidad (ajustados), tales como DCG,[276] ADG[277] y ACG.[278] En particular, el Adjusted Clinical Groups (ACG) de la Universidad John Hopkins, es uno de los más utilizado a nivel global.[279] Con más de 30 años de desarrollo, ACG permite estratificar a la población para identificar enfermedades prevalentes; también permite proyectar el riesgo clínico de las personas y el costo[280] de los recursos involucrados en su atención. Así, entre otras cosas, permite asignar a cada persona de la población un indicador único relacionado con su peso

272 Margozzini y Passi (2018).
273 Desembolso en atenciones, medicamentos y otras temáticas, descontando copago de seguros y otras coberturas.
274 Cuya ponderación ha aumentado a través del tiempo.
275 La estructura del gasto promedio mensual *per cápita* por hogar es de 6,8% en un hogar promedio, mientras que aquellos hogares con al menos un adulto mayor, esta cifra asciende a un 10,7% según datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE, 2018).
276 Acrónimo para Diagnostic Cost Group. Desarrollado inicialmente por Ash *et al.* (1989).
277 Acrónimo para Aggregated Diagnosis Groups. Desarrollado por la Universidad Johns Hopkins.
278 Acrónimo para Adjusted Clinical Group. Desarrollado por la Universidad Johns Hopkins.
279 Ver Johns Hopkins ACG.
280 Lo cual permite ajustar el pago *per cápita* en la atención primaria de salud.

relativo de consumo de recursos de salud respecto al promedio de la población. Estos tipos de agrupadores han sido implementados con éxito en países líderes en sistemas sanitarios, como Reino Unido, Australia, España, Canadá, Estados Unidos, entre otros.

13. **En el ámbito local, se ha demostrado que la utilización de ACG permite predecir la intensidad de utilización de servicios en salud**.[281] Así, según Santelices *et al.* (2014), los agrupadores ACG logran explicar de forma estadísticamente significativa los patrones de consumo de recursos en la atención primaria chilena. Más aún, se cuenta con experiencias nacionales exitosas de aplicación de esta herramienta: El Servicio de Salud Metropolitano Sur Oriente (SSMSO) por casi 3 años definió perfiles de riesgo de más de 1 millón de sus beneficiarios utilizando ACG.[282] Así también, este sistema fue utilizado de forma fructífera en la gestión de los Centros de Atención Primaria de la Red Áncora UC. Actualmente se está llevando en otros servicios de salud pilotos ACG en la atención primaria. Por su parte, diversos actores han recomendado su implementación en todo el universo de centros asistenciales (Centro de Políticas Públicas UC, 2015; CNEP, 2021).
14. **Implementar este tipo de herramienta a nivel de** APS **permitiría no solo mejorar la gestión de la atención primaria de salud, sino también apoyar una mejor caracterización de los hogares en el RSH**. Hoy la atención primaria de salud tiene algo más de 15 millones de personas como beneficiarias, por tanto la implementación de este tipo de herramientas permitiría cubrir en términos de carga de morbilidad y riesgo a más del 75% de la población y posiblemente a cerca del 90% de las personas en el RSH.
15. **Relevando los antecedentes anteriores, se considera que, luego de su implementación en toda la atención primaria de salud,**[283] **resulta óptima la inclusión de un agrupador de morbilidad para ponderar las necesidades de los hogares**. Ello permitiría complementar los actuales indicadores de discapacidad y dependencia, siendo un indicador probadamente certero y granular.[284]

281 Santelices *et al.* (2016).

282 Dado de baja por asuntos presupuestarios.

283 Vale la pena considerar que la implementación de estos sistemas no es inmediata pues necesita una adaptación de los registros médicos y operativos a nivel nacional.

284 El indicador actual tiene solo un máximo de 4 clasificaciones posibles por rango etario.

Recomendaciones

Recomendación 2.2: En línea con lo sugerido por el Centro de Políticas Públicas UC (2015) y CNEP (2021), entre otros, solicitar al Ministerio de Salud la implementación de un agrupador de morbilidad (ya validado) en la atención primaria de salud. Una vez implementado, pedir a MDSF que actualice los convenios de traspaso de información con las entidades pertinentes (Ministerios de Salud, FONASA, municipios, etc.), para el traspaso de información generada por el agrupador de morbilidad hacia el RSH.

Los convenios deben respetar la normativa aplicable, especialmente, la Ley 19.628 (Protección de la Vida Privada) y la Resolución Exenta 304 de 2020 del Consejo para la Transparencia (Recomendaciones sobre Protección de Datos Personales por parte de los Órganos de la Administración del Estado).

Recomendación 2.3: Solicitar a la Subsecretaría de Evaluación Social la modificación de la Resolución Exenta 68 de 2018 de aquella, que determina el procedimiento y la metodología de cálculo de la Calificación Socioeconómica del Registro Social de Hogares, para incluir, dentro del Índice de Necesidades de la unidad de análisis, la carga de morbilidad de los integrantes de los hogares, según algún agrupador de morbilidad.

COVID-19
ACCINE

Capítulo 4

Resumen de Hallazgos y Recomendaciones

4. Resumen de Hallazgos y Recomendaciones

4.1. Hallazgos

Hallazgo 1.1: Para los últimos tres trimestres de 2020 se estimó una caída promedio del *ingreso del trabajo* de los hogares equivalente al 6,1% de sus *ingresos disponibles*. La proyección a 2021 es un incremento de estos mismos en 1,1% al ser comparados con el periodo previo a la pandemia (2019) y un aumento de 5,0% al ser comparados con el año anterior (2020).

Hallazgo 1.2: Para los últimos tres trimestres de 2020 se estimó una pérdida acumulada del *ingreso del trabajo* de los hogares equivalente al 17,5% del *ingreso disponible*. Si bien la proyección a 2021 muestra una recuperación del *ingreso del trabajo*, al ocupar como referencia el periodo previo a la pandemia (año 2019), se concluye que aún persisten las pérdidas acumuladas. Específicamente, de un 13,5%.

Hallazgo 1.3: Para los últimos tres trimestres de 2020 se estimó una caída promedio en el *ingreso del trabajo* equivalente al 6,1% del *ingreso disponible*. La caída afecta desproporcionadamente los quintiles de menores ingresos.

Quintil	Participación en la variación total (puntos porcentuales del *ingreso disponible*)	Participación en el *ingreso disponible de los hogares previo a pandemia* (puntos porcentuales)	Incidencia sobre su *ingreso disponible*
1	-1,4	6,1	-22,9%
2	-1,4	10,0	-14,0%
3	-1,4	14,5	-9,7%
4	-1,1	20,2	-5,4%
5	-0,8	49,2	-1,6%

Hallazgo 1.4: Tomando el periodo previo a la pandemia como referencia (año 2019), para 2021 se estima un incremento en el *ingreso del trabajo* equivalente al 1,1% del *ingreso disponible*. El incremento es explicado en gran medida por los quintiles de menores ingresos.

Quintil	Participación en la variación total (puntos porcentuales del *ingreso disponible*)	Participación en el *ingreso disponible de los hogares previo a pandemia* (puntos porcentuales)	Incidencia sobre su *ingreso disponible*
1	0,25	6,1	4,1%
2	0,25	10,0	2,5%
3	0,25	14,5	1,7%
4	0,25	20,2	1,2%
5	0,10	49,2	0,2%

Hallazgo 1.5: Según la ENE, al trimestre agosto-octubre de 2021 aún faltaba por recuperar 487 mil ocupaciones respecto al mismo periodo previo a la pandemia (año 2019). Si a eso se añade la tendencia de la capacidad de creación de trabajo de la economía entre el trimestre enero-marzo de 2018 y de 2020, habría que añadir 53 mil ocupaciones más, alcanzando una brecha potencial de 540 mil ocupaciones.

Hallazgo 1.6: Al trimestre mayo-junio de 2020 la ocupación informal femenina cayó un 41,3% respecto al mismo periodo del año anterior. Si bien a partir del trimestre marzo-mayo 2021 hay una recuperación, al comparar el trimestre septiembre-noviembre con similar periodo previo a la pandemia (año 2019), se identifica una brecha equivalente a 107 mil ocupaciones menos.

Hallazgo 1.7: Al trimestre mayo-julio de 2020 la ocupación informal masculina había caído un 33,8% respecto al mismo periodo del año anterior. Si bien a partir del trimestre marzo-mayo 2021 hay una recuperación de esta ocupación, al comparar el trimestre septiembre-noviembre 2021 con similar periodo previo a la pandemia (año 2019), se identifica una brecha equivalente a 110 mil ocupaciones menos.

Hallazgo 1.8: Al trimestre mayo-junio de 2020, la ocupación formal femenina había caído un 16,4% respecto al mismo periodo del año anterior. Si bien a partir del trimestre marzo-mayo 2021 hay una recuperación de esta ocupación, al comparar el trimestre septiembre-noviembre 2021 con similar periodo previo a la pandemia (año 2019), se identifica una brecha equivalente a 156 mil ocupaciones menos.

Hallazgo 1.9: Según ENE, la ocupación formal masculina es la menos afectada por la pandemia, al trimestre mayo-julio de 2020 esta ocupación había caído un 12,6% respecto al mismo periodo del año anterior. Si bien, a partir del trimestre marzo-mayo 2021 hay una recuperación, al comparar el trimestre septiembre-noviembre 2021 con similar periodo previo a la pandemia (año 2019), se identifica una brecha equivalente a 115 mil ocupaciones menos.

Hallazgo 1.10: Como consecuencia de la primera ola, el trabajo asalariado perdió cerca de 422 mil empleos en julio de 2020 en relación con el mismo mes de 2019 (equivalente a una caída de 8,5%). Desde agosto de 2020 hay una recuperación de este empleo y para enero de 2021 muestra un nivel mayor que 2019. Sin embargo esta última cifra no es comparable por la incorporación de las trabajadoras de casa particular en octubre 2020 al seguro. Al ajustar por dicho evento, se concluye que el empleo a mayo de 2021 aún está por debajo del nivel de 2019, específicamente, 60 mil puestos menos (brecha de 1,3%).

Hallazgo 1.11: En los momentos más críticos de la primera ola la pérdida de empleo asalariado pudo haber sido más del doble: 974 mil puestos menos, en vez de los 422 mil efectivos. En este sentido, la información sugiere que la LPE permitió aminorar el impacto.

Hallazgo 1.12: Según información del Seguro de Cesantía, la renta real del grupo de asalariados en cuestión tuvo un incremento anual promedio de 2,1% entre marzo 2020 y diciembre 2020 y de un 3,1% entre enero 2021 y mayo 2021. A nivel de quintil de ingresos se observa una mayor varianza del crecimiento de las rentas en el caso de aquellos de menores ingresos. También se observa una reducción del crecimiento de la renta real para los cuatro primeros quintiles previo al inicio de la pandemia.

Hallazgo 1.13: El impacto de la pandemia en el empleo de asalariados de los sectores de la economía es similar en patrón, pero diverso en órdenes de magnitud. Así, sectores como Minería y EGA muestran variaciones marginales en el empleo durante 2020 e incrementos durante 2021. Transporte y Comunicaciones, Agricultura e Industria muestran caídas máximas en el empleo asalariado entre 6,3-7,3% durante la primera ola de 2020. Para 2021 los niveles de empleo, si bien crecen, no logran cerrar las brechas respecto a 2019. Servicios presenta una caída máxima de 4,8% en mayo 2020. Este sector es el que presenta la mayor recuperación de empleo: entre octubre 2020 y mayo 2021 se incrementó un 8,8%, en promedio. No obstante, al ajustar por la

Continuación Hallazgo 1.13

incorporación de las trabajadoras de casa particular, se concluye que este sector habría crecido un 3,4% durante el mismo periodo. Construcción junto a Comercio, Hoteles y Restaurantes son los más afectados por la pandemia en términos de empleo asalariado, con caídas máximas de 21,6% y 13,1% para 2020, respectivamente. A mayo 2021 aún existe una brecha en empleo (respecto a mayo 2019) de 7,7% y 9,3%.

Hallazgo 1.14: En términos de rentas, todos los sectores, a excepción de Servicios, presentan incrementos reales entre marzo 2020 y mayo 2021. Los sectores que lideran el incremento son Agricultura y Comercio, Hoteles y Restaurantes (6,2% y 5,0%, respectivamente). Le siguen Transporte y Comunicaciones e Industria (3,2% y 4,0%, respectivamente). Minería, EGA y Construcción, con 1,2%; 1,3% y 1,3%, respectivamente. Servicios es el único sector que presenta una caída real de las rentas, con un promedio de variación real anual entre enero 2020 y mayo 2021 de -0,4%. Esta caída inicia en octubre de 2020, con una contracción promedio a mayo 2021 de -2,3%. Sin embargo esto se explica en parte por la incorporación de las trabajadoras de casa particular al registro del seguro. Sin considerar dicha incorporación, se estima que la renta promedio del sector para el periodo entre enero 2020 y mayo 2021 fue de 1,2%.

Hallazgo 1.15: A partir de ESC-19 se concluye que la pandemia afectó negativamente a todos los estratos socioeconómicos. No obstante, su efecto fue más significativo en los hogares más vulnerables. Además, son estos los que con mayor preponderancia han seguido estrategias financieras predatorias: aumento en el endeudamiento, reducción de activos e incumplimiento de obligaciones. Por su parte, los grupos más afectados en el mercado laboral son las mujeres y los jóvenes.

Hallazgo 1.16: A partir de cifras de la EPS se desprende que la afectación de los ingresos de los hogares se concentró en aquellos con trabajadores informales. Así, un 56,1% de los hogares que disminuyeron sus ingresos contaba con un ocupado en esta condición. No obstante, el efecto negativo de la contingencia sobre los trabajadores formales no es despreciable: un 44,9% de los hogares con empleados formales redujeron sus ingresos a consecuencia de la pandemia. La causa preponderante para esta disminución de rentas del hogar es la pérdida de empleo.

Hallazgo 2.1: Las transferencias directas entregadas a los hogares compensaron parcialmente la incidencia negativa sobre el *ingreso del trabajo* de los hogares en 2020 por causa de la pandemia y, en el caso de 2021, complementaron la recuperación del *ingreso del trabajo*. Para 2020 las transferencias (en promedio) redujeron la pérdida de los ingresos en 2,5 puntos porcentuales. Así, sin transferencias la caída promedio del ingreso hubiera sido equivalente al 6,1% del *ingreso disponible*, mientras que con transferencia el efecto neto fue -3,6%. A partir del primer trimestre de 2021 la incidencia neta es positiva, con un máximo en el tercer trimestre equivalente a 13,4% del *ingreso disponible* del hogar en 2019.

Hallazgo 2.2: Tomando el periodo previo a pandemia como referencia (año 2019), la incidencia neta acumulada entre el segundo trimestre de 2020 y el cuarto trimestre de 2021 equivale al 31,9% del *ingreso disponible* de los hogares en el mismo periodo de 2019. Es decir, las transferencias fiscales hacia los hogares más que compensaron la caída acumulada de los ingresos por causa de la pandemia. No obstante, al evaluar la oportunidad de dichas entregas, se concluye que los quintiles pudieron cerrar la brecha de pérdida desde mediados de 2021.

Hallazgo 2.3: Al prorratear por quintil la incidencia neta acumulada entre el segundo trimestre de 2020 y cuarto trimestre de 2021, se concluye que las transferencias permiten cubrir las pérdidas acumuladas en mayor proporción en los quintiles de menores ingresos:

Quintil	Incidencia neta acumulada promedio por trimestre (puntos porcentuales del *ingreso disponible*)	Participación en el *ingreso disponible de los hogares previo a pandemia* (puntos porcentuales)	Incidencia sobre su *ingreso disponible*
1	1,20	6,1	19,7%
2	0,97	10,0	9,7%
3	0,91	14,5	6,3%
4	0,93	20,2	4,6%
5	0,54	49,2	1,1%

Hallazgo 2.4: La entrega de apoyo económico a los hogares en pandemia ha estado supeditada a su inscripción en el Registro Social de Hogares. Una consecuencia positiva de la contingencia sanitaria ha sido el aumento del registro en el RSH, aunque con información que tiene un menor grado de verificación que periodos previos. Sin embargo siguen existiendo brechas importantes, incluso en sectores de alta vulnerabilidad socioeconómica, siendo indicio de error de exclusión en la entrega de apoyos. Así, a junio de 2021, 119 comunas (34,5% del universo) poseen altos niveles de vulnerabilidad por ingresos y una brecha de inscripción mayor a la esperada.

Hallazgo 2.5: Según datos CASEN, un 34,7% de los hogares a nivel nacional declaró haber recibido apoyo económico como consecuencia de la contingencia sanitaria en 2020, porcentaje similar al declarado en EPS. Al enfocarse en el tramo de clasificación socioeconómica más vulnerable, solo un 46,1% declaró haber recibido apoyos económicos por la pandemia. Estos resultados podrían ser explicados, en parte, por la brecha en las inscripciones al RSH en las comunas vulnerables del país y, por otro lado, por la existencia de sub reporte en las encuestas.

Hallazgo 2.6: Según datos CASEN, en el año 2020 la entrega de apoyos estuvo focalizada en los trabajadores informales, que son los más afectados por la pérdida de empleos. Las simulaciones realizadas muestran más de 50 puntos porcentuales de brecha de cobertura entre informales y formales. Al enfocarse en los asalariados, las simulaciones muestran una relación directa entre grados de vulnerabilidad y cobertura para todos los periodos analizados, en línea con la eficiencia. No obstante, contrario a los objetivos de la política, los apoyos económicos aumentaron de forma conjunta con los salarios para este grupo, aun cuando las rentas reales se encontraban en niveles superiores que antes de la pandemia. Por otro lado, al enfocarse en los ocupados informales, se observa una mayor propensión a recibir el beneficio en los hogares con trabajadores en esta condición, pudiendo generar incentivos a la precarización laboral. Asimismo, se proyecta un exceso de gasto, cerca de 2 mil millones de dólares, por la existencia de informalidad y la consecuente opacidad de las rentas de estos trabajadores.

Hallazgo 2.7: Según datos de la ESC-19, a 2020 se observa una cobertura de 34,0% para IFE, 9,8% para Bono Clase Media y 5,4% para Crédito Clase Media. Se evidencia que IFE se focaliza en los hogares de menores ingresos, mientras que los otros beneficios abordan el centro de la distribución socioeconómica. Para julio 2021 la cobertura aumentó para los 3 apoyos, alcanzando 68,6%, 14,7% y 7,3% para IFE, Bono Clase Media y Crédito Clase Media, respectivamente. Al concentrarse en IFE el incremento de beneficiarios ocurre mayoritariamente hasta deciles medios y altos, disminuyendo la focalización en los hogares de menores ingresos.

Hallazgo 2.8: De forma contradictoria al objetivo de la política, la información de la ESC-19 sugiere que el impacto negativo en los ingresos de los hogares por causa de la pandemia disminuye a través del tiempo, mientras que, a su vez, la cobertura del beneficio aumenta para todos los deciles.

Hallazgo 2.9: Según datos de la EPS, a septiembre de 2020 un 41,0% de los hogares a nivel nacional declaró haber recibido apoyo económico debido a la contingencia sanitaria. Así, existe un 44,9% de hogares que recibieron beneficios sin haber reportado una reducción en sus ingresos y solo el 47,7% de los hogares que informó una disminución en sus rentas recibió apoyo estatal.

4.2. Recomendaciones

Recomendación 1: Solicitar al INE implementar un sistema integrado de datos administrativos a partir de información generada o recolectada por los diversos órganos públicos en el marco de sus competencias, con el objeto de poner a disposición dicha información a fin de evaluar y diseñar políticas públicas. En línea con recomendaciones ya realizadas por la CNEP,[285] se estima que una solución exitosa debe contar con, al menos, los siguientes atributos: Coherencia con el entorno regulatorio; Factibilidad técnica y Validación social.

285 CNEP (2016 y 2019).

Continuación Recomendación 1

Para ello se propone un modelo con las siguientes características:

1. **Adecuado nivel de resguardo de la privacidad**. La implementación de un sistema como este involucra necesariamente el tratamiento de datos personales y sensibles de aquellos individuos cuya información figure en las bases de datos almacenadas por los organismos públicos que formen parte del sistema, por lo que debe ponerse especial atención a su resguardo.[286]

   Para ello se recomienda avanzar en la aprobación del proyecto de ley que modifica la Ley 19.628 sobre Protección de la Vida Privada (boletines 11144-07 y 11092-07, refundidos), a fin de fortalecer y modernizar la regulación en la materia.

2. **Modelo coordinado por una entidad técnica**. Esta será la encargada de recopilar, tratar y gestionar la información originada en los diversos órganos públicos en el ejercicio de sus potestades. El INE, en su calidad de oficina estadística nacional, cuenta con las competencias técnicas y presencia territorial para el logro adecuado de la tarea.

   Para ello se recomienda avanzar en la aprobación del proyecto de ley que crea una nueva institucionalidad del Sistema Estadístico Nacional (boletín 10372-03), a fin de fortalecer su independencia y actualizar el alcance del Secreto Estadístico. En particular, se hace necesario otorgarle facultades expresas para que pueda acceder a los datos de otros órganos públicos sin que ello se limite solo a fines estadísticos.

3. **Amplio alcance con fines específicos**. Una vez procesada la información con el fin de anonimizar su fuente, tanto órganos públicos como personas naturales y entidades privadas podrán acceder a ella con los resguardos necesarios, con el fin específico de realizar análisis para la evaluación y diseño de políticas públicas.

286 La Constitución Política de la República "(...) asegura a todas las personas: 4º.- El respeto y protección a la vida privada y a la honra de la persona y su familia y, asimismo, la protección de sus datos personales. El tratamiento y protección de estos datos se efectuará en la forma y condiciones que determine la ley" (artículo 19, Nº 4).

Continuación Recomendación 1

En este sentido, se recomienda, como medida de corto plazo, ampliar el alcance del denominado RIS Investigación, modificando el artículo 12, párrafo segundo, de su reglamento (DS 160 de 2008 del Ministerio de Planificación), con el fin de:

- Ampliar su alcance no solo a universidades sino a investigadores y entidades públicas y privadas cuyo objetivo principal sea el estudio de políticas públicas.
- Condicionar la entrega de la información requerida al cabal cumplimiento de las condiciones técnicas que para ello contempla el DS 160.

4. **Idoneidad de los datos**. Contar con antecedentes adecuados respecto a las condiciones de la recolección de los datos, sus características y variables, con miras a establecer condiciones mínimas de metadatos para la información que se sume al sistema. En el caso de MDSF, este debe establecer las variables del RSH y las condiciones de calidad, estándares y periodicidad de la información que permitan integrarla a dicha base de datos. Según la Resolución 170 de 2020 de SES, si MDSF verifica la existencia de un dato duplicado, contradictorio o erróneo, debe remitirlo al organismo que lo generó para que compruebe su exactitud y efectúe las correcciones pertinentes, antes de su incorporación al RSH. Sin embargo la mencionada resolución no señala directrices de fondo sobre cómo MDSF y demás organismos deben velar por la calidad de la información.
5. **Interoperabilidad**. Es importante que los medios electrónicos que utilicen los Órganos de la Administración del Estado (OAE) para traspasar información, interactúen y operen entre sí, a través de estándares que permitan una segura y expedita interconexión,[287] para lo cual es clave la implementación definitiva de la Ley 21.180 sobre Transformación Digital del Estado.

[287] Artículo 16 bis de la Ley 19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos, agregado por la Ley 21.180 de Transformación Digital del Estado.

Continuación Recomendación 1

Para ello se recomienda finalizar la tramitación del Decreto Supremo 4 de 2020 de MINSEGPRES, que regula la forma en que los procedimientos administrativos deberán expresarse a través de medios electrónicos, con el fin de proceder a la dictación de la norma técnica sobre interoperabilidad en la materia, a fin de contar con los estándares y protocolos para que los OAE interoperen datos incluyendo: Modelo de interoperabilidad; servicios de interoperabilidad; seguridad de las conexiones, esquemas y metadatos y modelos de integración.

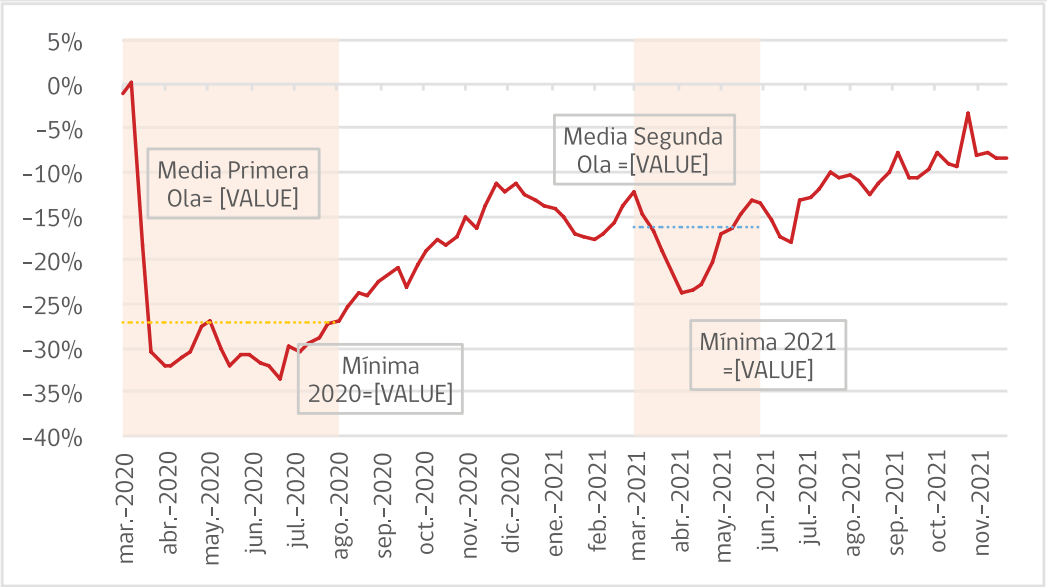
Recomendación 2: En línea con lo sugerido por Centro de Políticas Públicas UC (2015) y CNEP (2021), entre otros, solicitar al Ministerio de Salud la implementación de un agrupador de morbilidad (ya validado) en la atención primaria de salud. Una vez implementado, pedir a MDSF que actualice los convenios de traspaso de información con las entidades pertinentes (Ministerios de Salud, FONASA, municipios, etc.), para el traspaso de información generada por el agrupador de morbilidad hacia el RSH.

Los convenios deben respetar la normativa aplicable, especialmente, la Ley 19.628 (Protección de la Vida Privada) y la Resolución Exenta 304 de 2020 del Consejo para la Transparencia (Recomendaciones sobre Protección de Datos Personales por parte de los Órganos de la Administración del Estado).

Recomendación 3: Solicitar a la Subsecretaría de Evaluación Social la modificación de la Resolución Exenta 68 de 2018 de aquella que determina el procedimiento y la metodología de cálculo de la Calificación Socioeconómica del Registro Social de Hogares, para incluir, dentro del Índice de Necesidades de la unidad de análisis, la carga de morbilidad de los integrantes de los hogares, según algún agrupador de morbilidad.

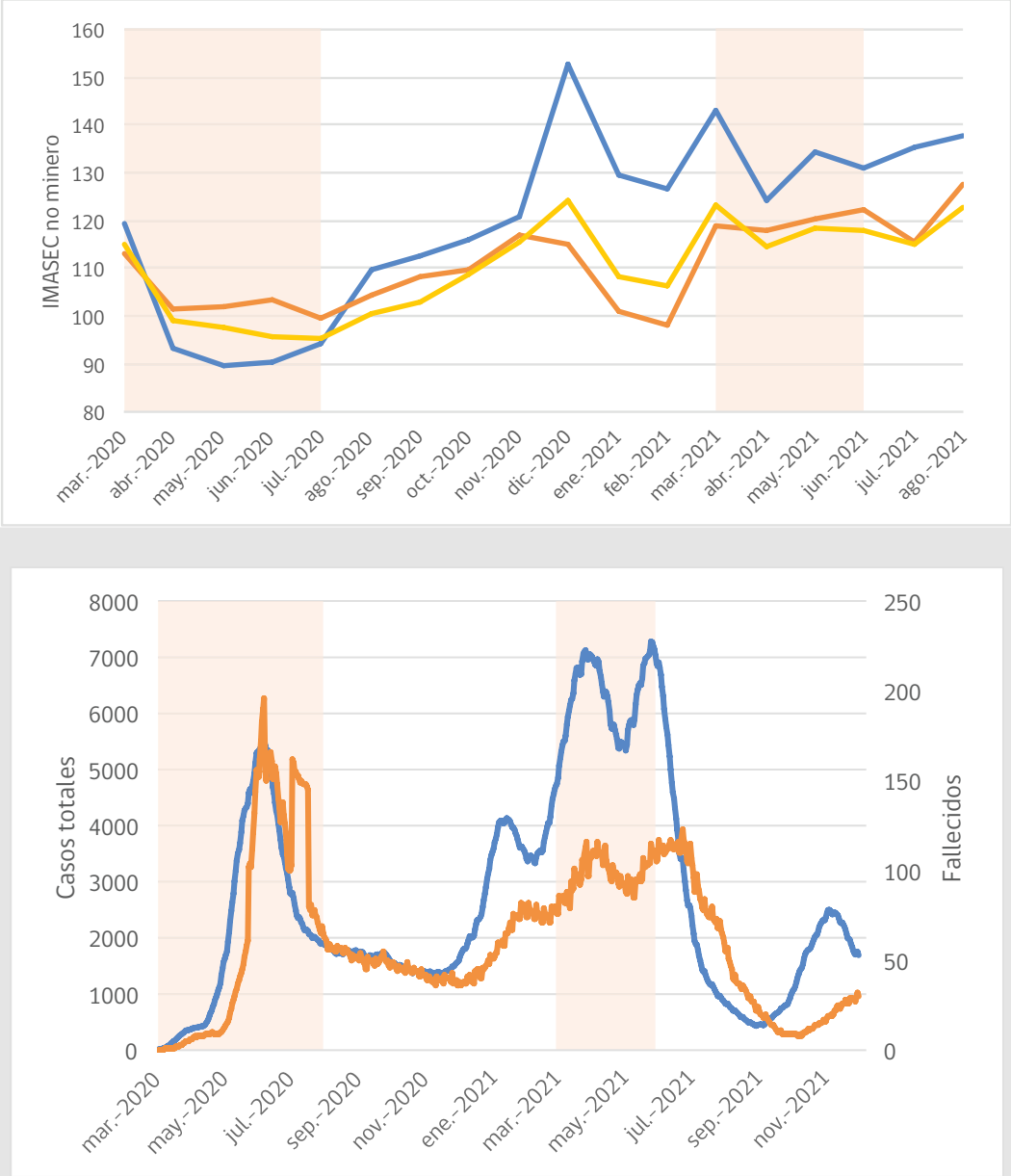
Anexo

Figura 1: Evolución de la movilidad a nivel nacional a causa de la pandemia de COVID-19.



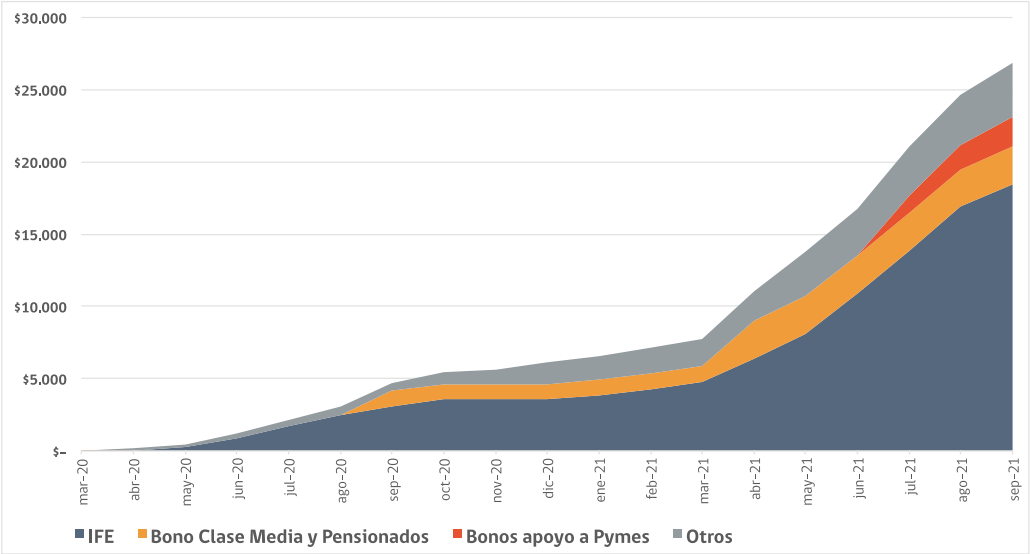
Fuente: ISIC.

Figura 2: Evolución del IMACEC y de los casos totales y las muertes asociadas al COVID-19



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Chile y Ministerio de Salud, este último publicado por el Ministerio de Ciencia en https://www.minciencia.gob.cl/covid19/.

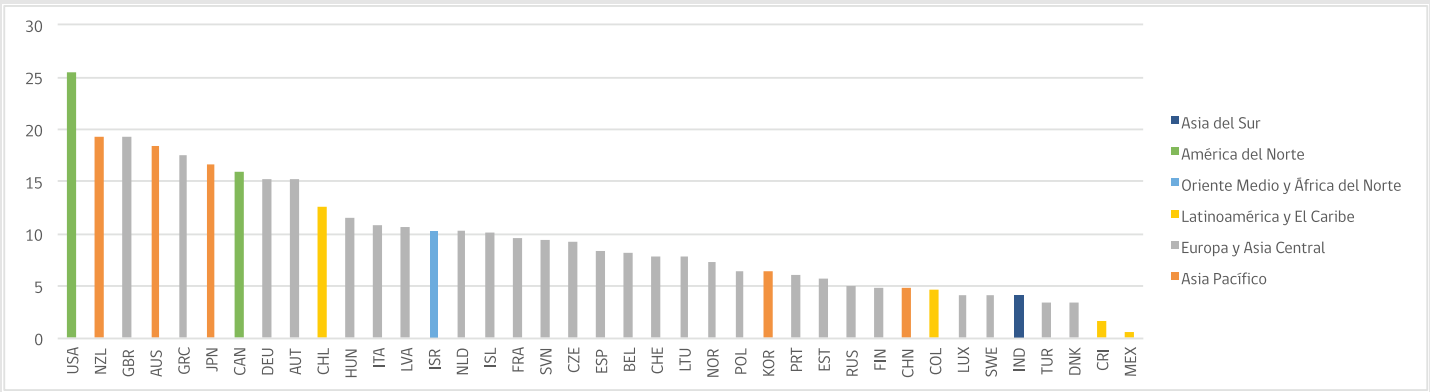
Figura 3: Evolución monto acumulado en transferencias directas (MMUS$)



Fuente: Ministerio de Hacienda de Chile (2021).

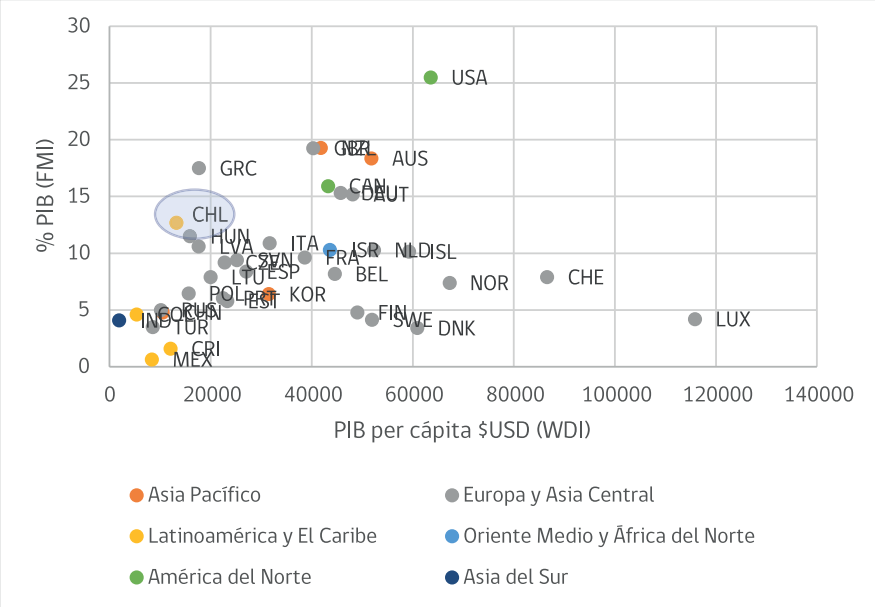
Nota: Última medición disponible es septiembre de 2021.

Figura 4: Ayudas Adicionales otorgadas por COVID-19 como % PIB.



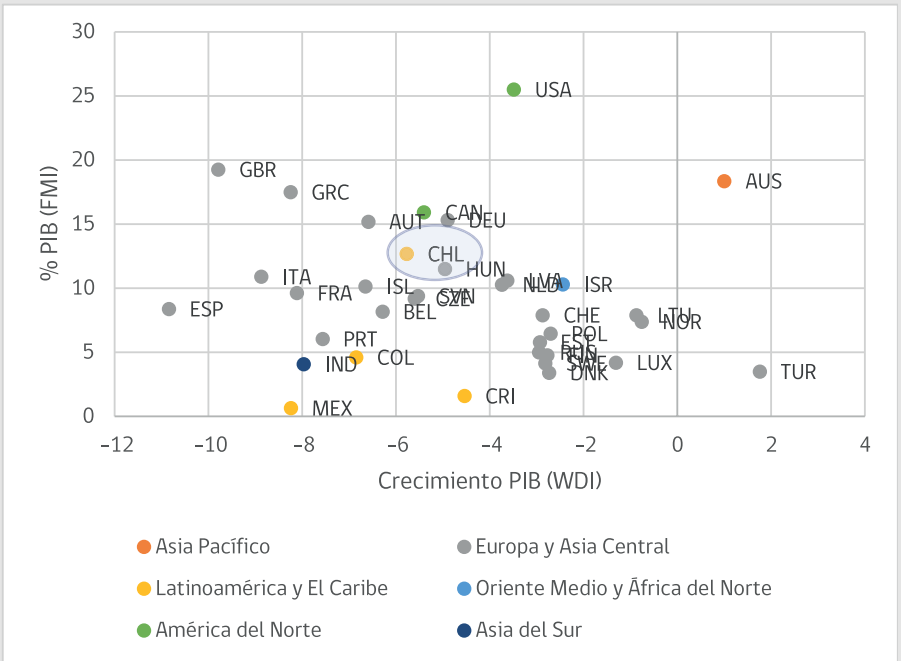
Fuente: FMI (2021).

Figura 5: Ayudas Adicionales otorgadas por COVID-19 como % PIB y PIB *per cápita.*



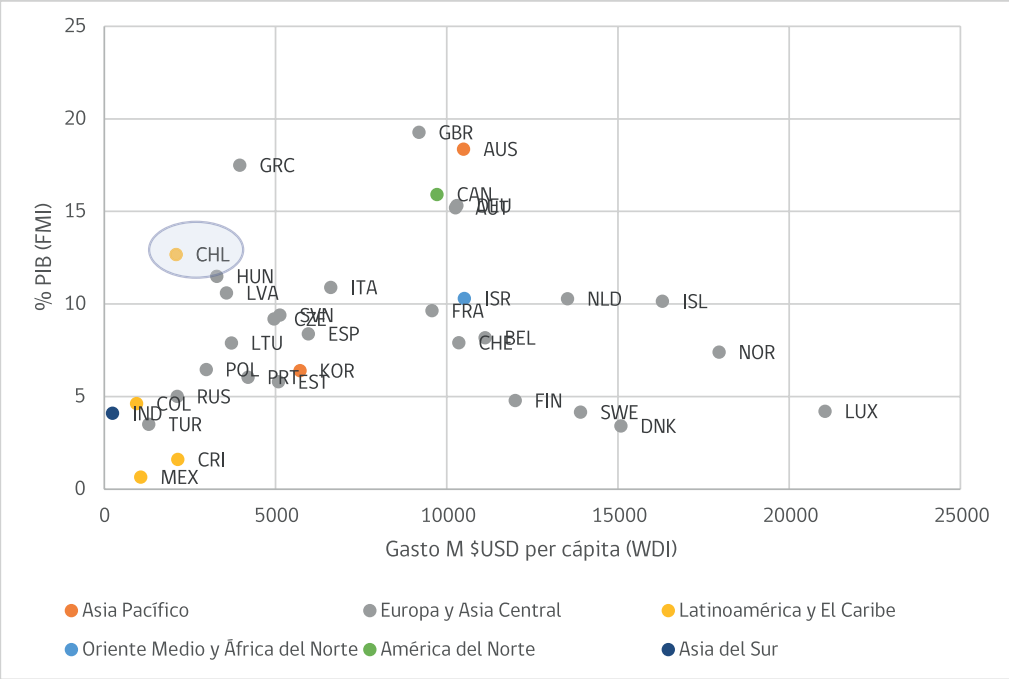
Fuente: FMI (2021) y Banco Mundial (2021).

Figura 6: Ayudas Adicionales otorgadas por COVID-19 como % PIB y crecimiento del PIB 2020.



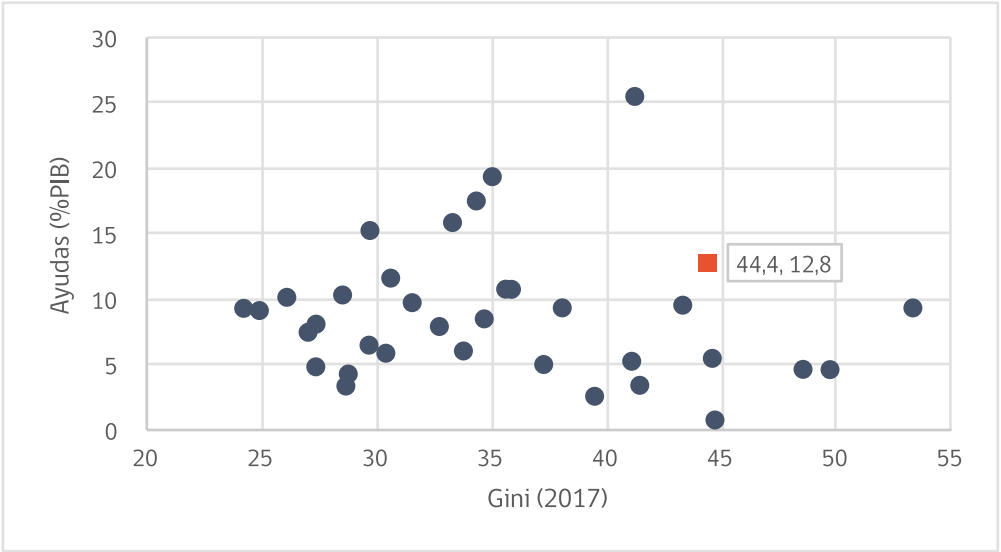
Fuente: FMI (2021) y Banco Mundial (2021).

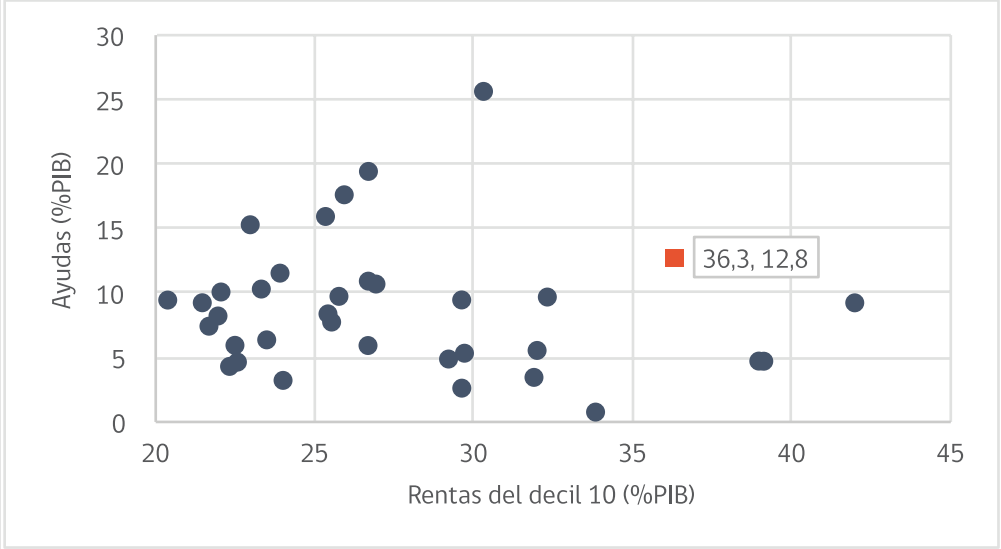
Figura 7: Ayudas Adicionales otorgadas por COVID-19 como % PIB y gasto público *per cápita*.



Fuente: FMI (2021) y Banco Mundial (2021).

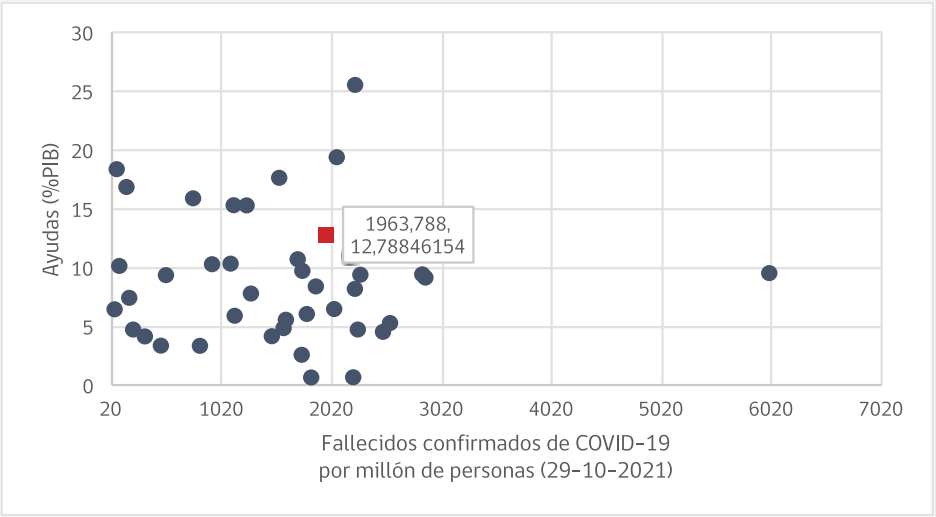
Figura 8: Ayudas Adicionales otorgadas por COVID-19 como % PIB y desigualdad en ingresos.





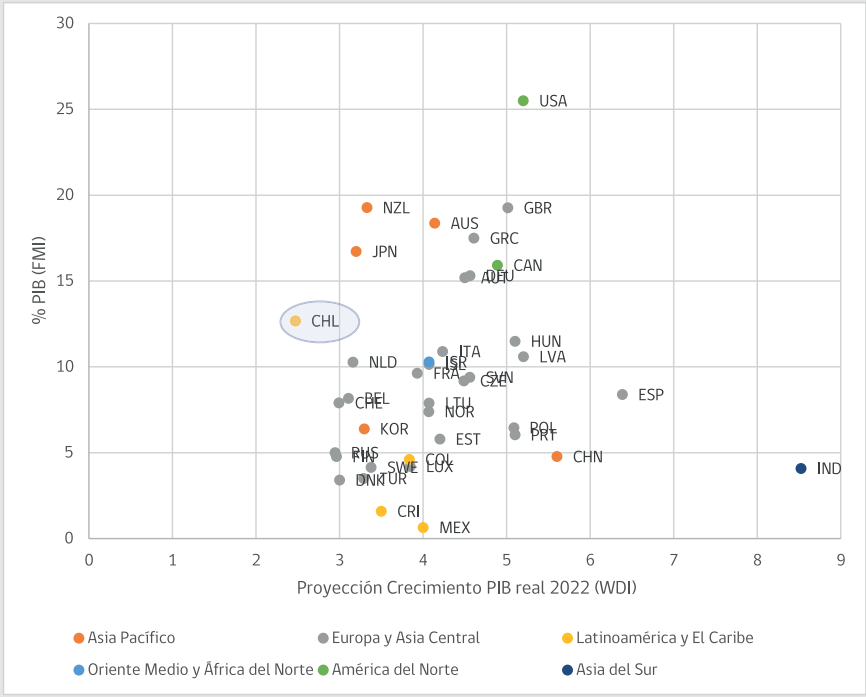
Fuente: FMI (2021) y Banco Mundial (2021).

Figura 9: Ayudas Adicionales otorgadas por COVID-19 como % PIB y tasa mortalidad.



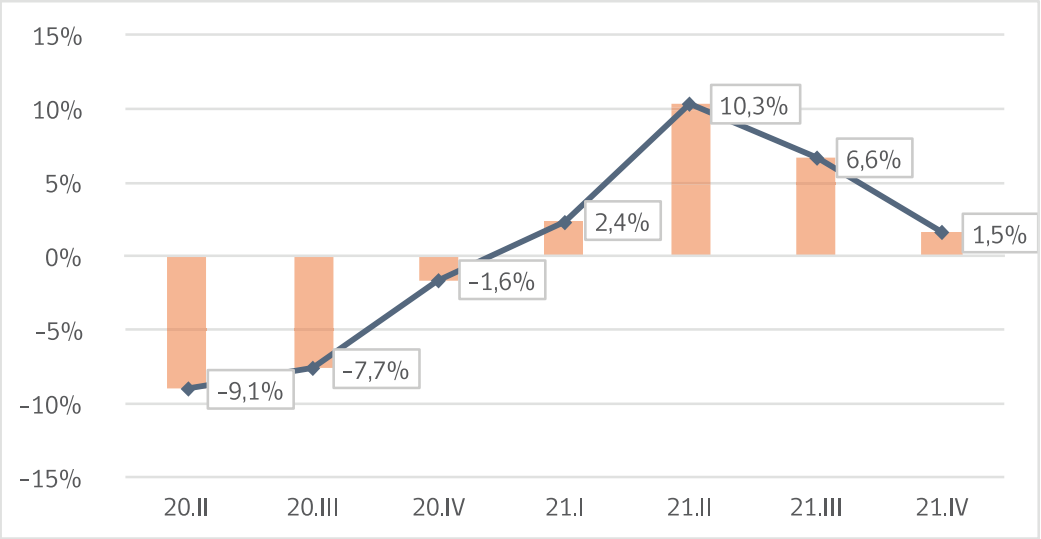
Fuente: FMI (2021); Banco Mundial (2021), Our World in Data (2021).

Figura 10: Ayudas Adicionales otorgadas por COVID-19 como % PIB y proyección de crecimiento 2022.



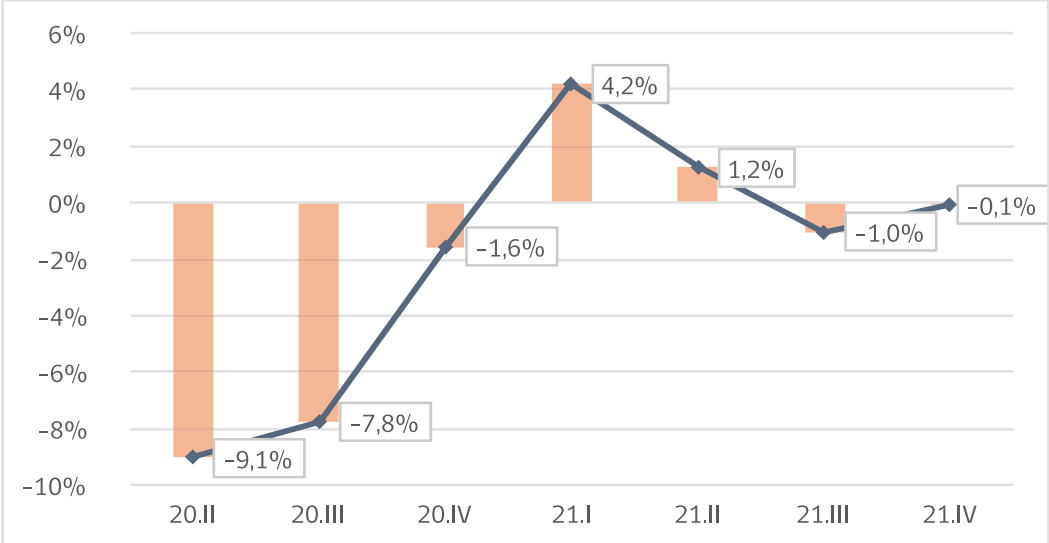
Fuente: FMI (2021); World Economic Outlook (2021).

Figura 11: Incidencia en el *ingreso del trabajo* del hogar medido como porcentaje del *Ingreso Disponible Bruto* (variación anual, %).



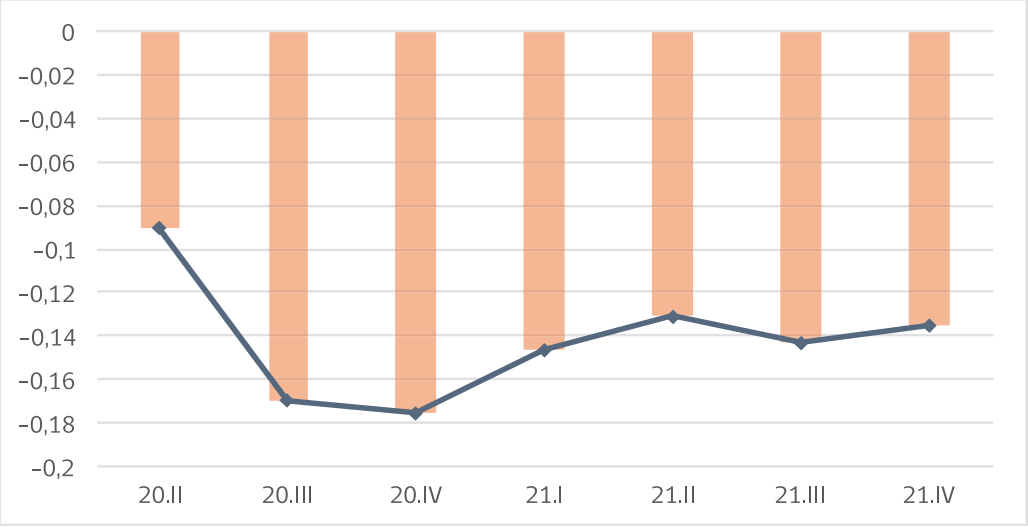
Fuente: Elaboración propia con base en metodología del BCCh y a partir de datos de CNSI del Banco Central de Chile.

Figura 12: Incidencia en el *ingreso del trabajo* del hogar medido como porcentaje del *Ingreso Disponible Bruto* (variación respecto a 2019, %).



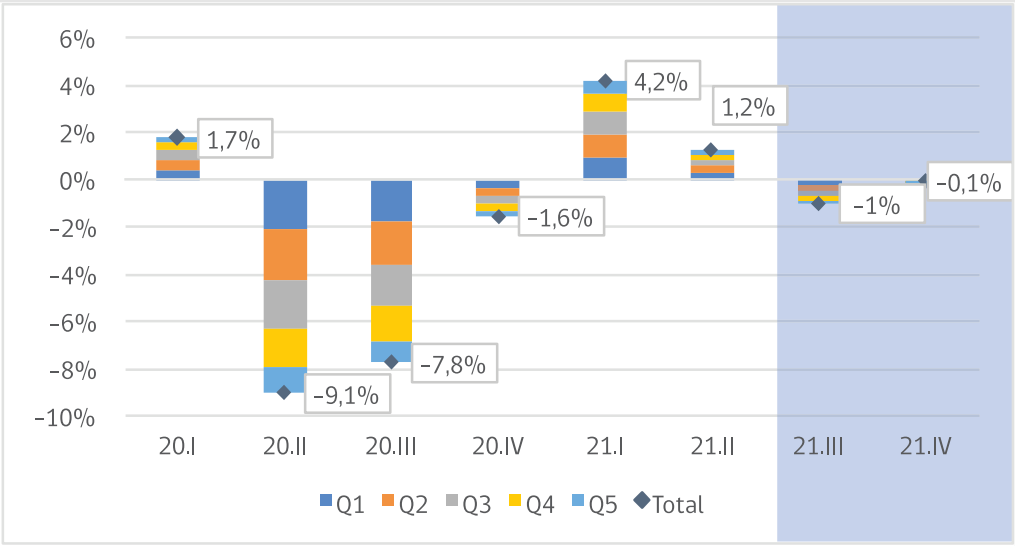
Fuente: Elaboración propia con base en metodología del BCCh y a partir de datos de CNSI del Banco Central de Chile.

Figura 13: Incidencia acumulada del *ingreso del trabajo* del hogar medido como porcentaje del *Ingreso Disponible Bruto* (variación respecto a 2019, %).[288]



Fuente: Elaboración propia con base en metodología del BCCh y a partir de datos de CNSI del Banco Central de Chile.

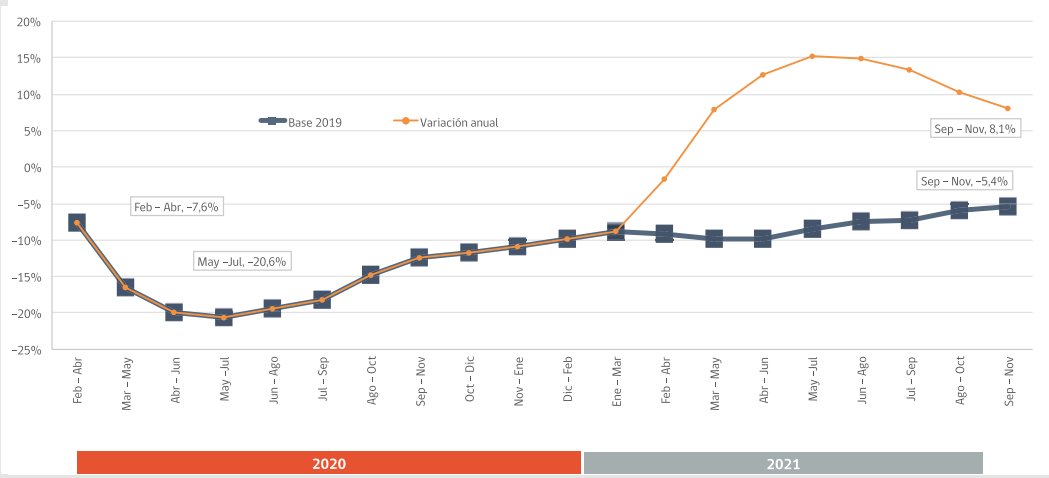
Figura 14: Incidencia en ingreso del trabajo según quintiles (variación % respecto a 2019).



Fuente: Elaboración propia con base en metodología del BCCh y a partir de datos de CNSI del Banco Central de Chile. Los datos de 21 T3 y 21 T4 son proyecciones del Banco Central de Chile presentadas a la CNEP.

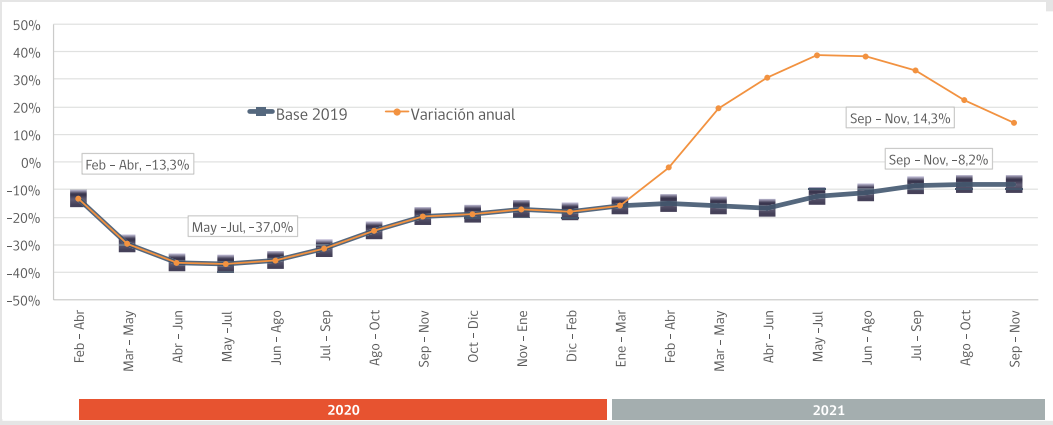
288 Montos trimestrales son la diferencia respecto a mismos trimestres de 2019 sobre el ingreso disponible bruto de 2019, acumulados desde 20.II en adelante.

Figura 15: Variación de la ocupación a nivel nacional según trimestre móvil 2020-21 (%).



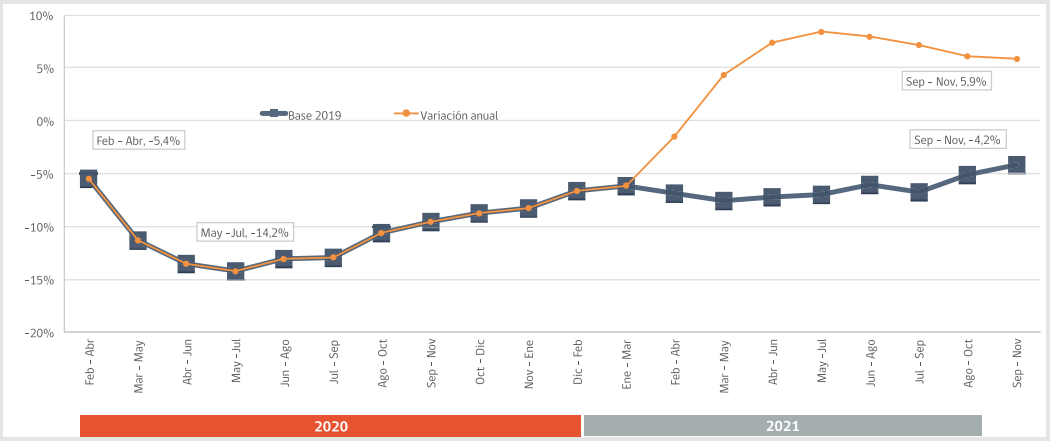
Fuente: Elaboración propia con base en datos de ENE (INE, 2021).

Figura 16: Variación de la ocupación informal a nivel nacional según trimestre móvil 2020-21 (%).



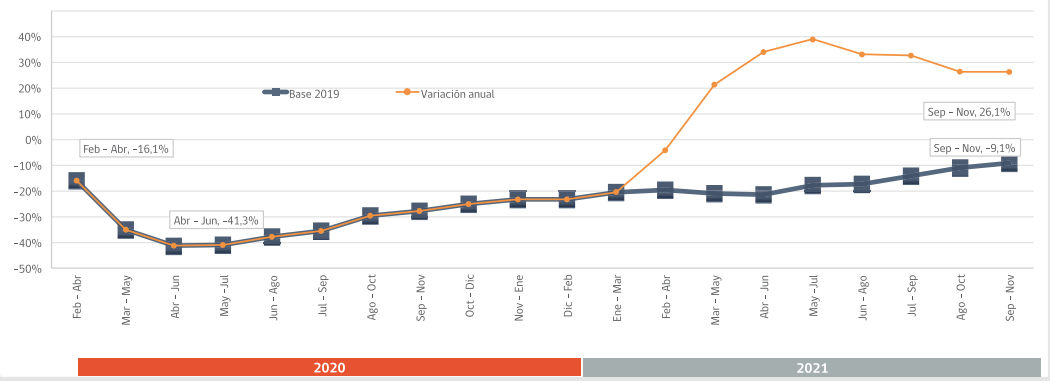
Fuente: Elaboración propia con base en datos de ENE (INE, 2021).

Figura 17: Variación de la ocupación formal a nivel nacional según trimestre móvil 2020-21 (%).



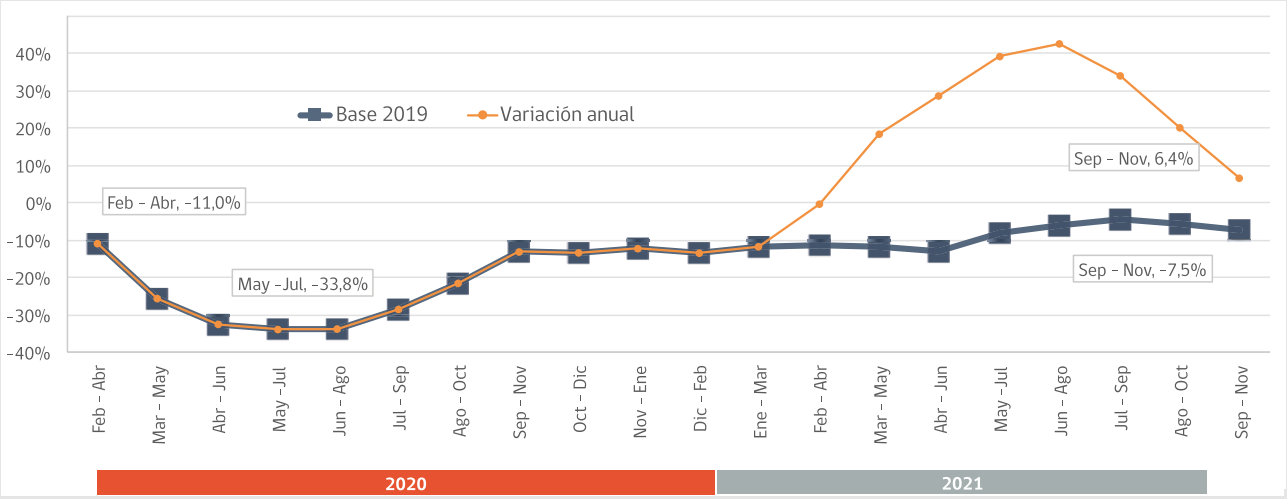
Fuente: Elaboración propia con base en datos de ENE (INE, 2021).

Figura 18: Variación de la ocupación informal femenina a nivel nacional según trimestre móvil. 2020-21 (%).



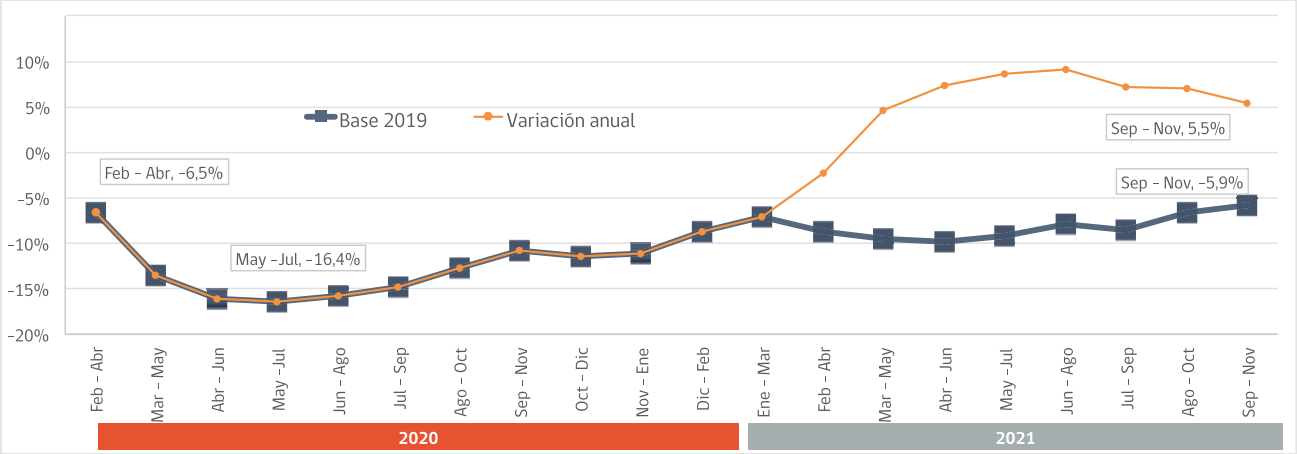
Fuente: Elaboración propia con base en datos de ENE (INE, 2021).

Figura 19: Variación de la ocupación informal masculina a nivel nacional según trimestre móvil 2020-21 (%).



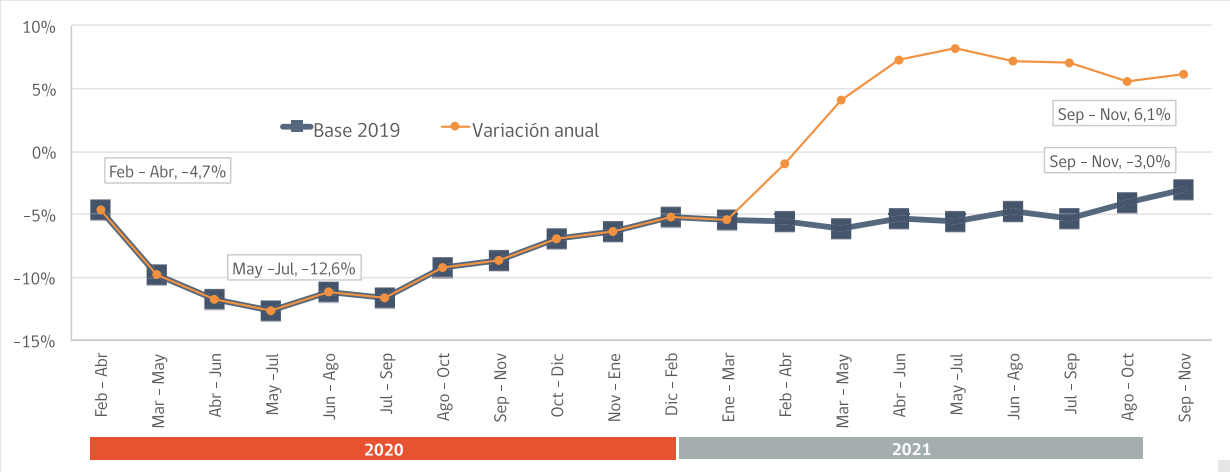
Fuente: Elaboración propia con base en datos de ENE (INE, 2021).

Figura 20: Variación de la ocupación formal femenina a nivel nacional según trimestre móvil 2020-21 (%).



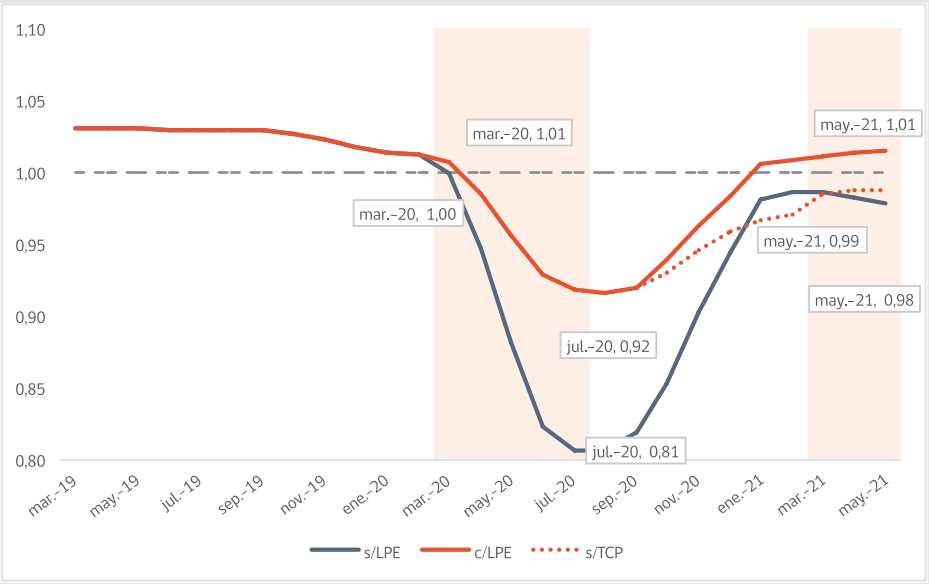
Fuente: Elaboración propia con base en datos de ENE (INE, 2021).

Figura 21: Variación de la ocupación formal masculina a nivel nacional según trimestre móvil 2020-21 (%).



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

Figura 22: Tasa anual de creación de asalariados del seguro de cesantía (serie mensual 2019-21).



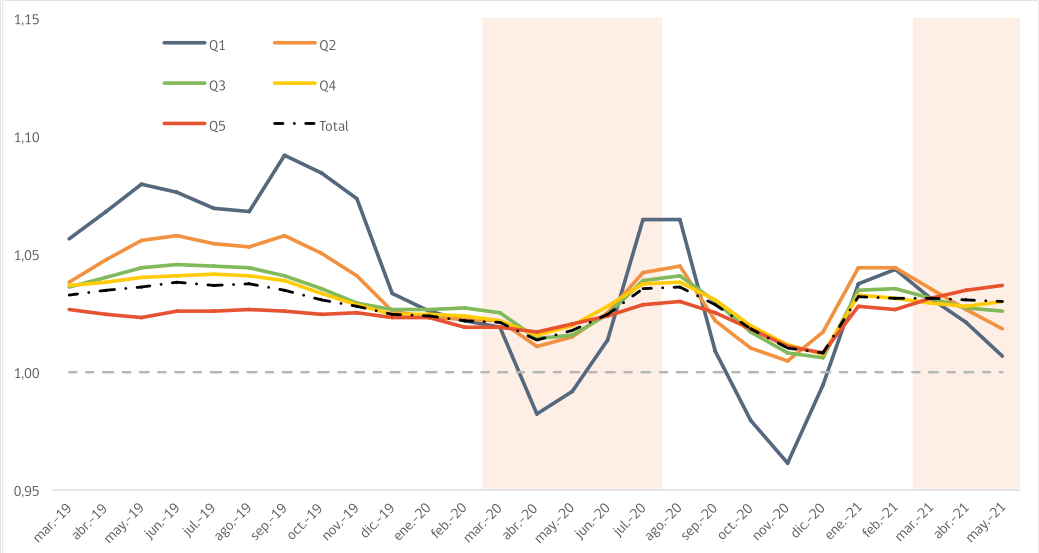
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Seguro de Cesantía, microdatos. Nota: última medición disponible es mayo 2021.

Nota 1: Para cada mes se ocupa la media trimestral (t, t-1 y t-2), las cifras mencionadas en el informe hacen alusión a mes particular, no así a la media. Las variaciones porcentuales mencionadas en los párrafos se obtienen al restar 1 al valor puntual de la serie.

Nota 2: Para los periodos de 2021 la variación se realiza sobre la renta real del mismo mes del año 2019.

Nota 3: Las zonas destacadas hacen alusión a la primera y segunda olas de la pandemia.

Figura 23: Tasa anual de crecimiento de la renta real, según quintiles de renta (serie mensual 2019-21).



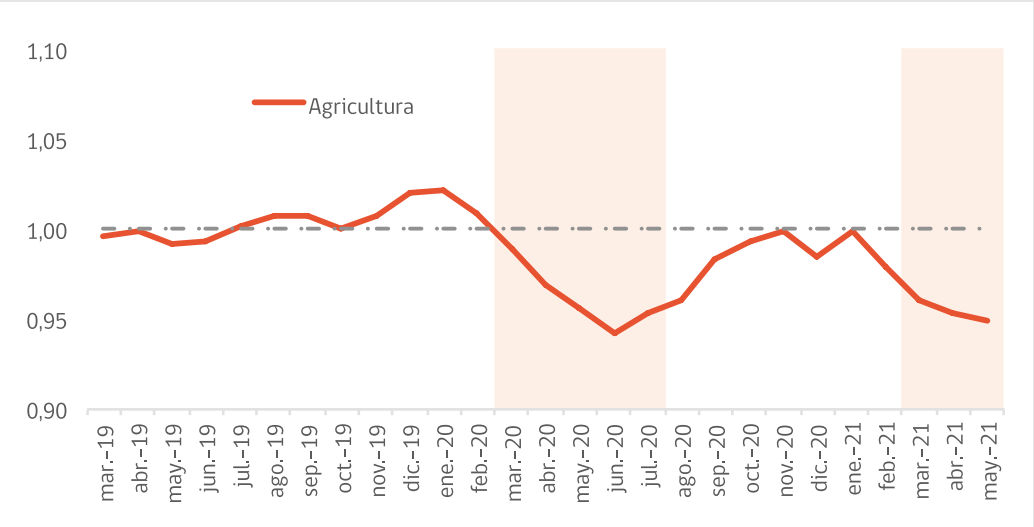
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Seguro de Cesantía, microdatos. Nota: última medición disponible es mayo 2021.

Nota 1: Para cada mes se ocupa la media trimestral (t, t-1 y t-2), las cifras mencionadas en el informe hacen alusión a mes particular, no así a la media. Las variaciones porcentuales mencionadas en los párrafos se obtienen al restar 1 al valor puntual de la serie.

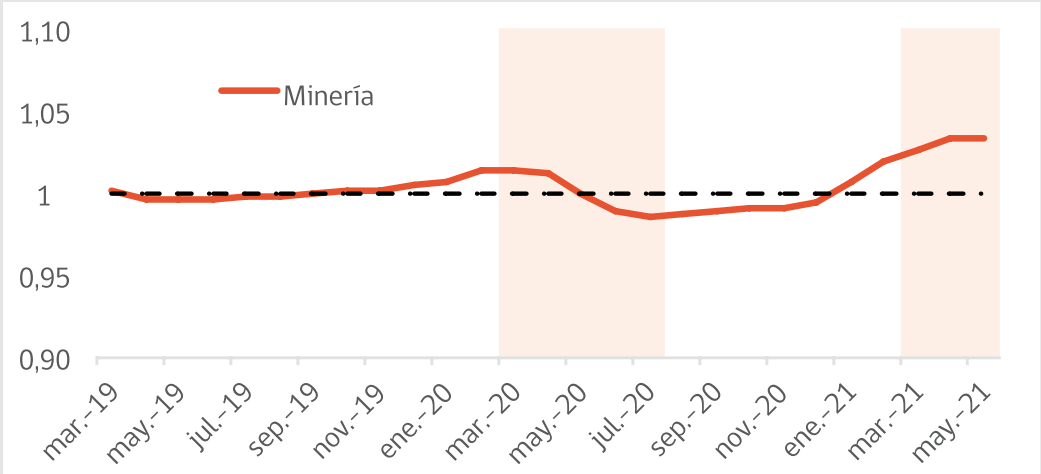
Nota 2: Para los periodos de 2021 la variación se realiza sobre la renta real del mismo mes del año 2019.

Nota 3: Las zonas destacadas hacen alusión a la primera y segunda olas de la pandemia.

Figura 24: Tasa anual de creación de asalariados, según sector de la economía (serie mensual 2019-21).

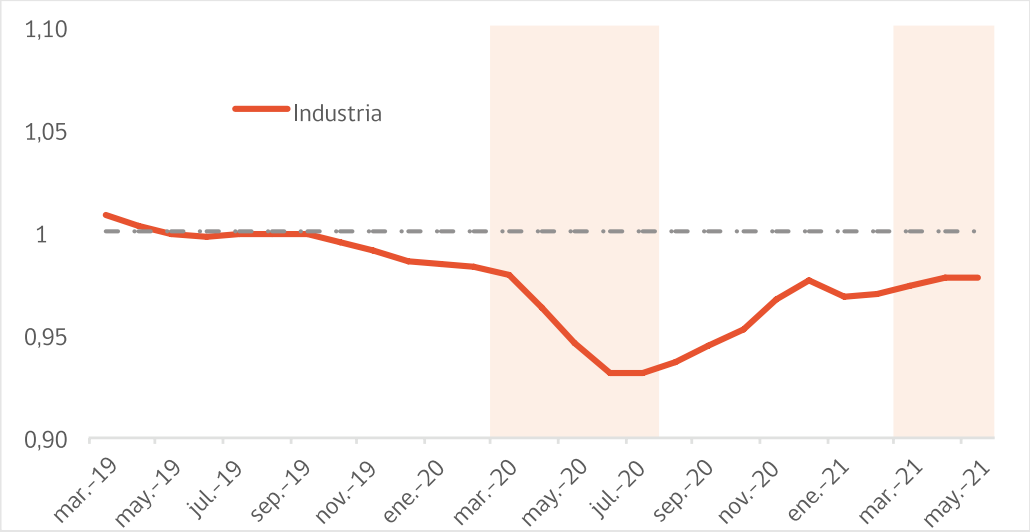


Agricultura

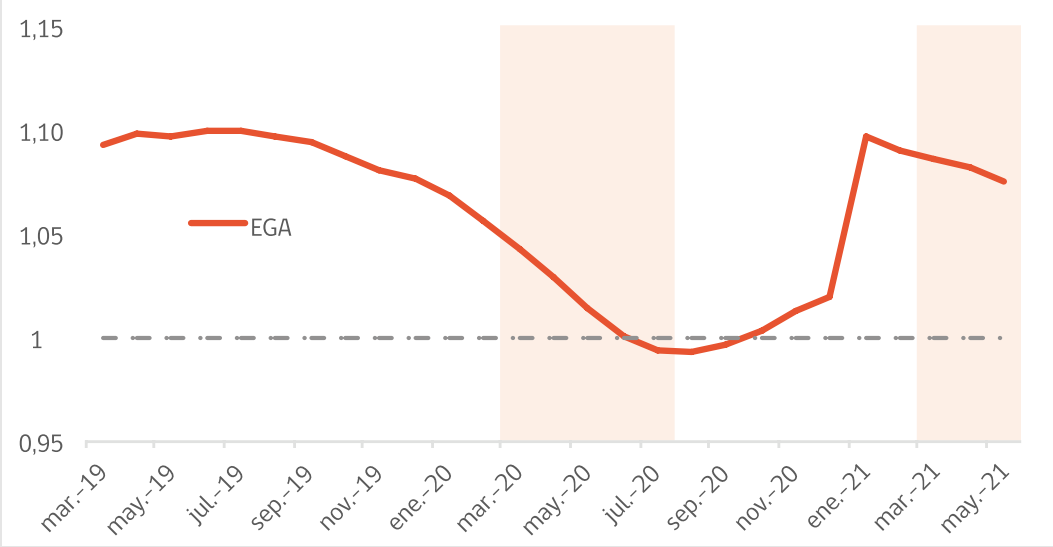


Minería

Continuación Figura 24

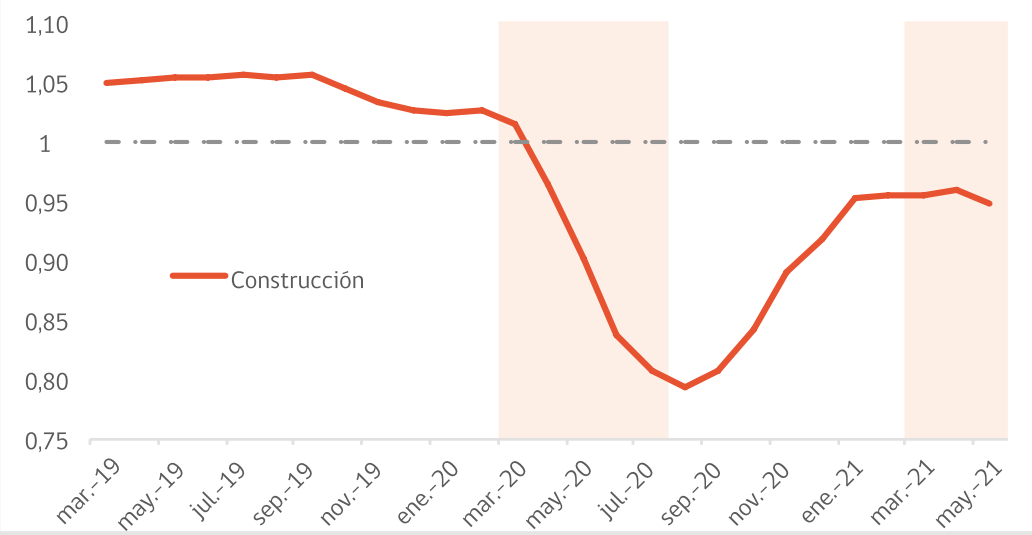


Industria

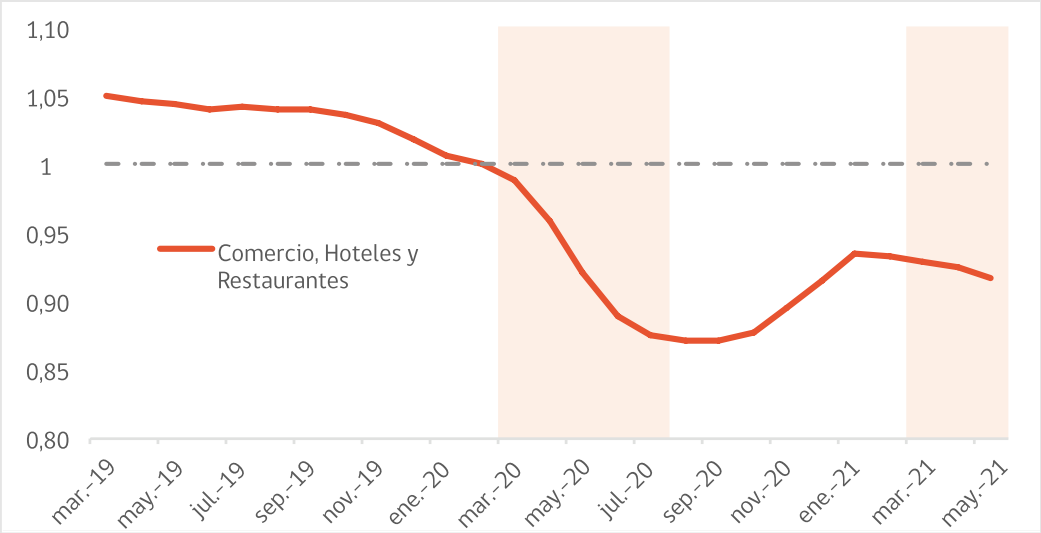


EGA

Continuación Figura 24

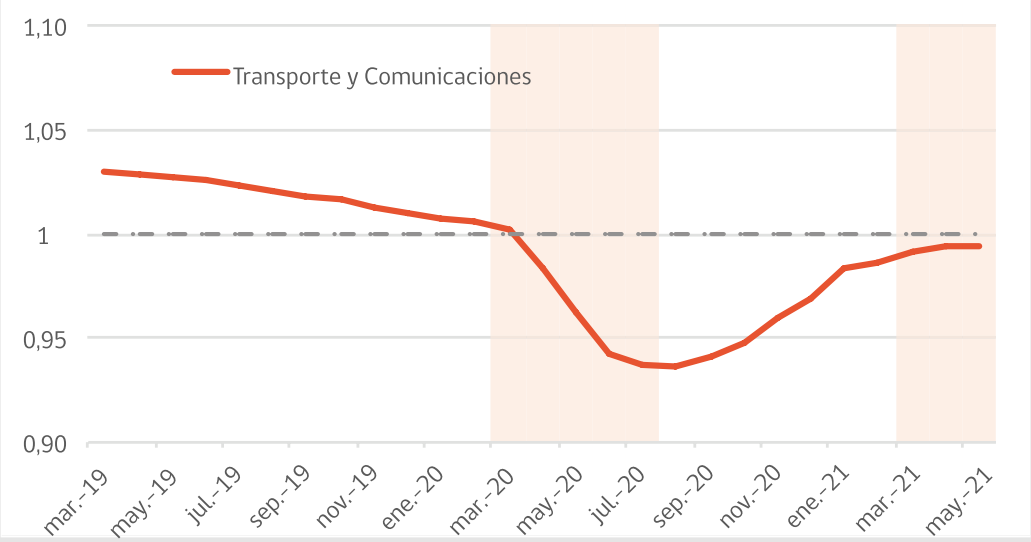


Construcción

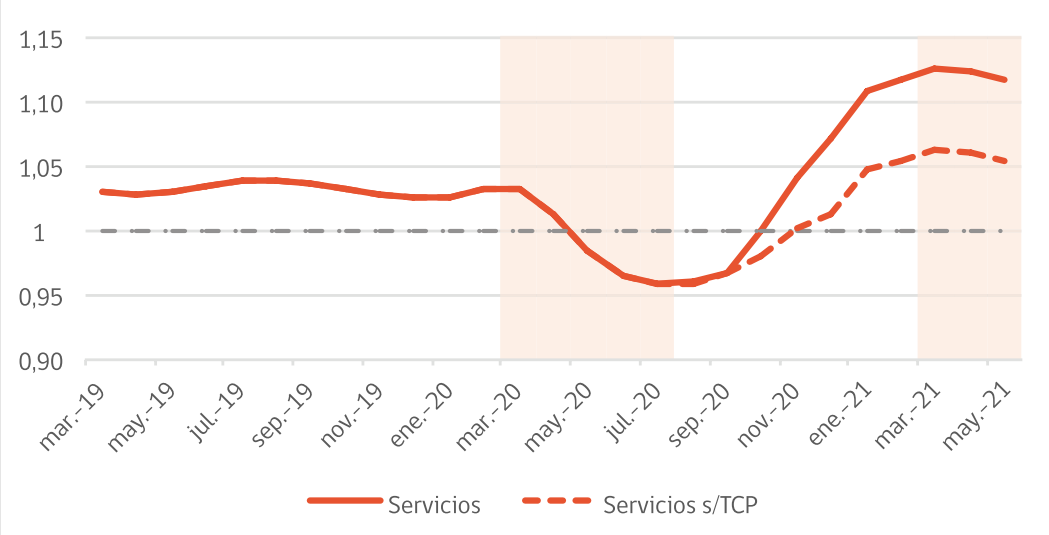


Comercio, Hoteles y Restaurantes

Continuación Figura 24



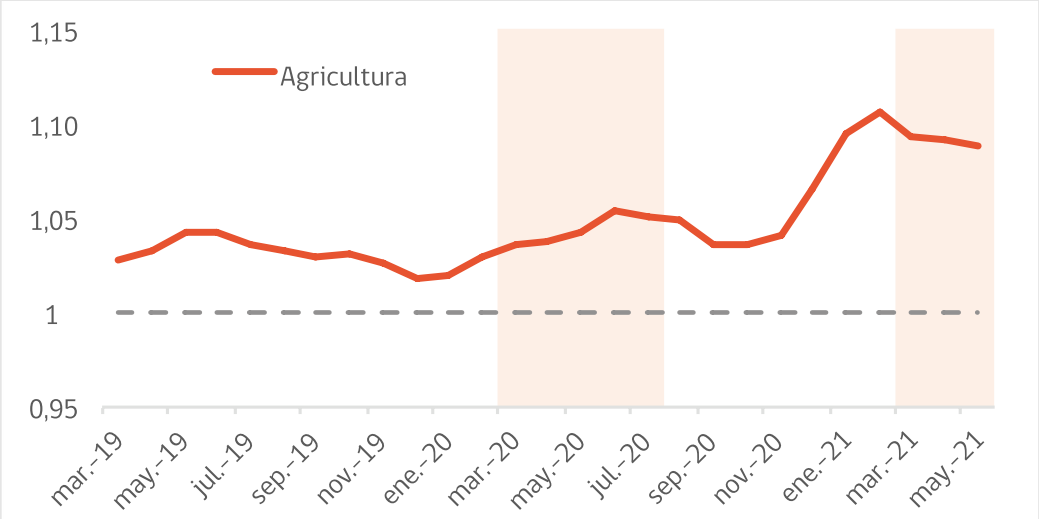
Transporte y Comunicaciones



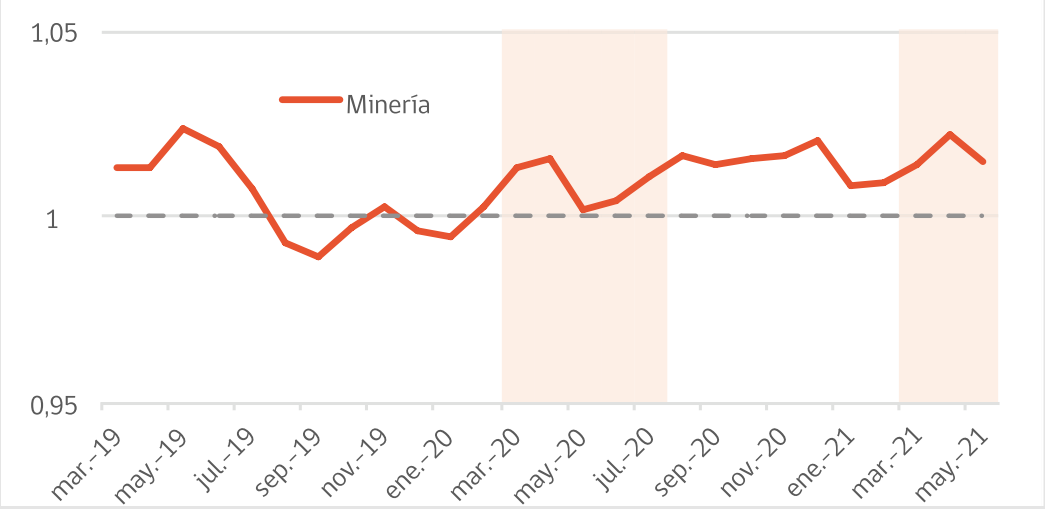
Servicios

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Seguro de Cesantía, microdatos.
Nota: Última medición disponible es mayo 2021.
Nota 1: Para cada mes se ocupa la media trimestral (t, t-1 y t-2), las cifras mencionadas en el informe hacen alusión a mes particular, no así a la media. Las variaciones porcentuales mencionadas en los párrafos se obtienen al restar 1 al valor puntual de la serie.
Nota 2: Para los periodos de 2021 la variación se realiza sobre la renta real del mismo mes del año 2019.
Nota 3: Las zonas destacadas hacen alusión a la primera y segunda olas de la pandemia.

Figura 25: Tasa anual de crecimiento de la renta real media de los cotizantes del seguro de cesantía a nivel sectorial (serie mensual 2019-21).

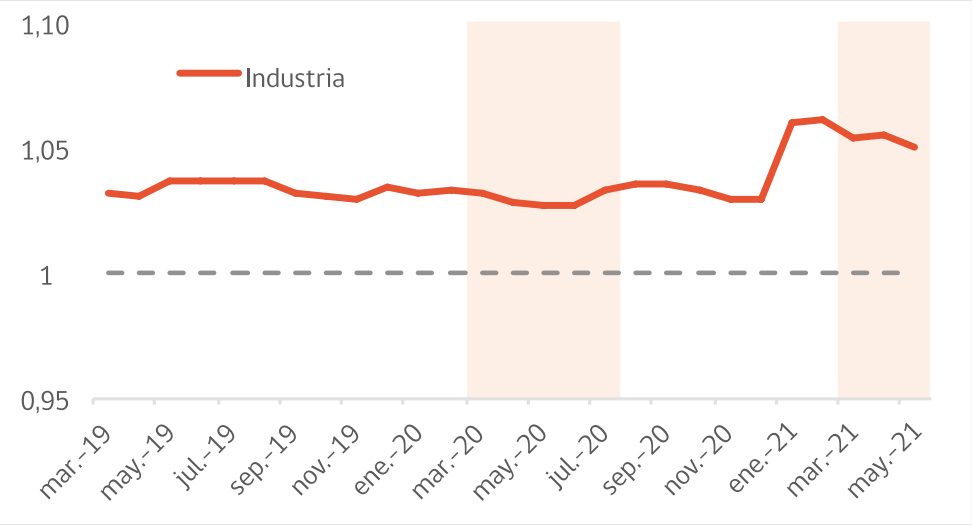


Agricultura

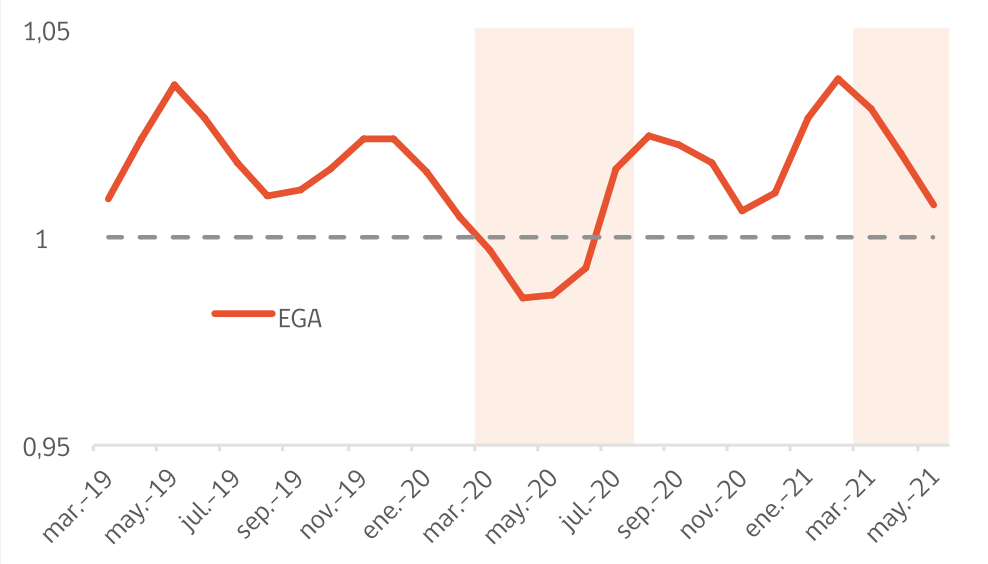


Minería

Continuación Figura 25

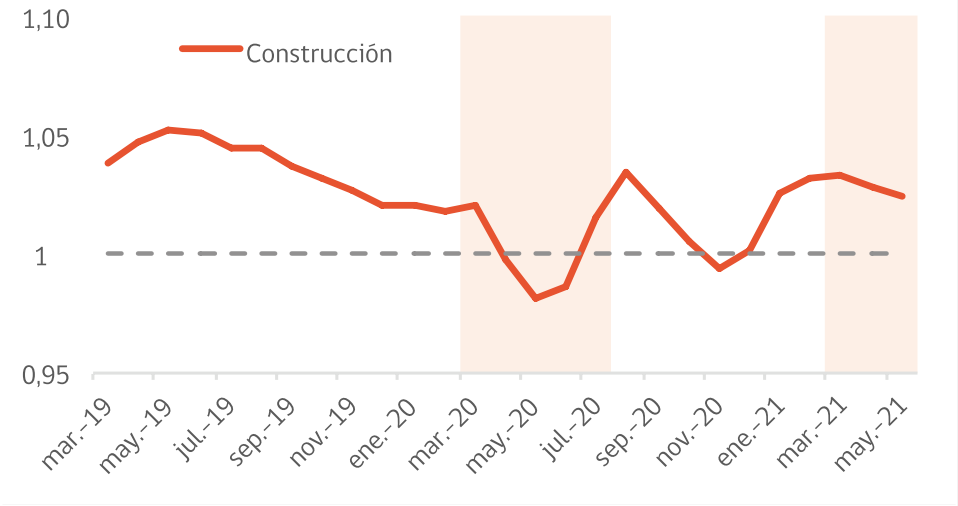


Industria

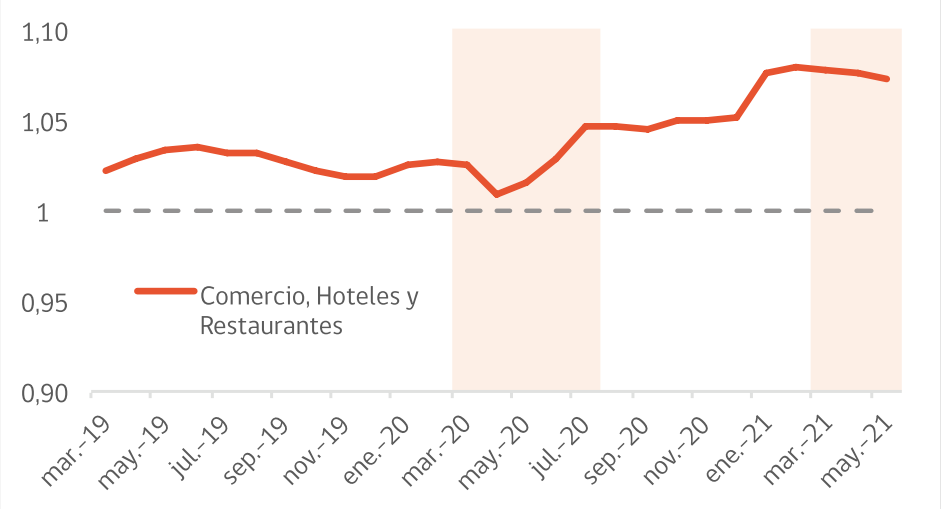


EGA

Continuación Figura 25

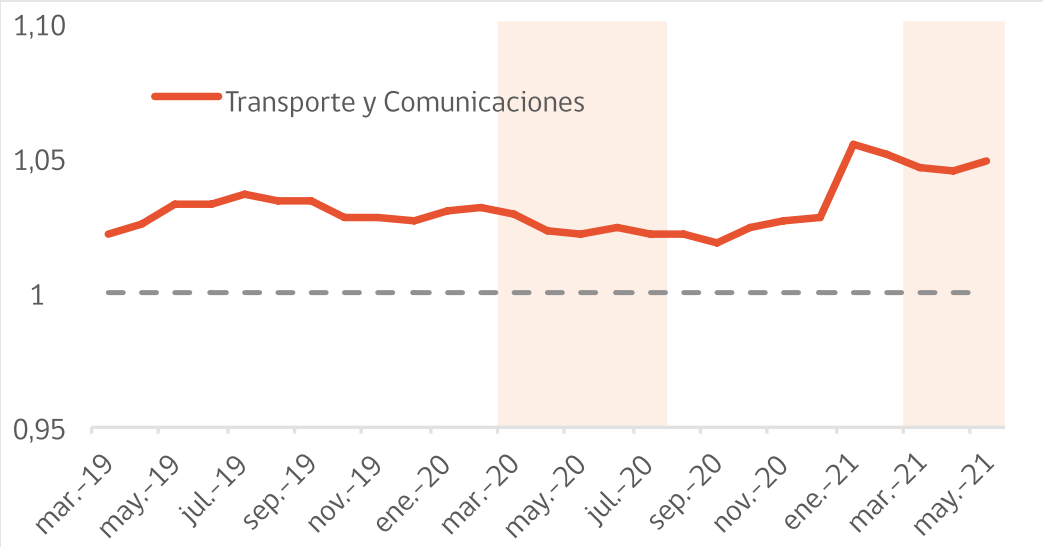


Construcción

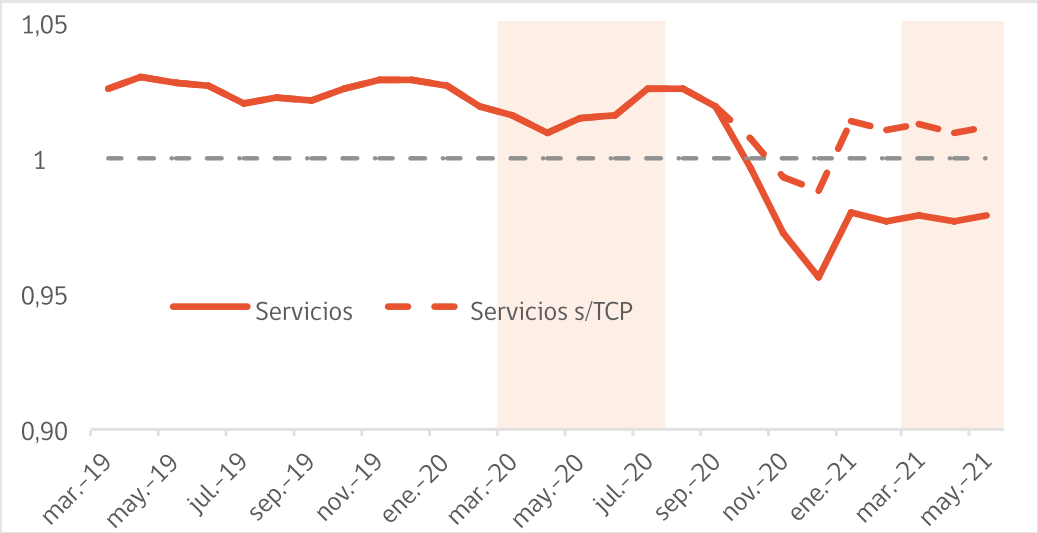


Comercio, Hoteles y Restaurantes

Continuación Figura 25



Transporte y Comunicaciones



Servicios

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Seguro de Cesantía, microdatos.
Nota: Última medición disponible es mayo 2021.
Nota 1: Para cada mes se ocupa la media trimestral (t, t-1 y t-2), las cifras mencionadas en el informe hacen alusión a mes particular, no así a la media. Las variaciones porcentuales mencionadas en los párrafos se obtienen al restar 1 al valor puntual de la serie mensual.
Nota 2: Para los periodos de 2021 la variación se realiza sobre la renta real del mismo mes del año 2019.
Nota 3: Las zonas destacadas hacen alusión a la primera y segunda olas de la pandemia.

Tabla 26: Afectación de los ingresos de los hogares según decil socioeconómico.

Decil Ingreso Total	Hogar aumentó Ingresos			Hogar mantuvo Ingresos			Hogar disminuyó Ingresos		
	Julio 2020	Nov. 2020	Julio 2021	Julio 2020	Nov. 2020	Julio 2021	Julio 2020	Nov. 2020	Julio 2021
1	0,3%	0,4%	7,4%	13,8%	23,7%	27,9%	84,6%	75,5%	63,8%
2	4,2%	1,4%	11,5%	16,4%	39,5%	21,0%	79,1%	58,6%	66,1%
3	1,1%	2,8%	17,6%	25,9%	29,3%	31,1%	72,9%	67,6%	51,3%
4	1,7%	3,2%	17,6%	28,3%	38,7%	34,5%	70,0%	58,1%	47,8%
5	2,4%	4,5%	19,8%	30,9%	34,3%	34,0%	66,1%	61,2%	46,1%
6	3,4%	5,6%	22,9%	36,7%	49,3%	33,5%	59,3%	45,0%	42,9%
7	4,6%	6,9%	26,3%	34,7%	44,9%	33,2%	60,7%	48,1%	40,5%
8	2,0%	6,7%	28,4%	48,7%	54,3%	34,1%	49,3%	39,0%	37,3%
9	3,4%	6,0%	22,2%	50,4%	58,2%	39,3%	46,1%	35,0%	38,5%
10	2,2%	10,7%	24,0%	68,3%	63,6%	51,4%	29,5%	25,7%	24,6%
Total	**2,5%**	**5,2%**	**20,2%**	**37,3%**	**45,0%**	**35,1%**	**60,0%**	**49,5%**	**44,3%**

Fuente: Elaboración propia con datos de Encuesta Social COVID-19 (2020, 2021).

Nota: Se construye con base en la variación de ingresos totales reportados. Esto es, incluye sueldos, ingresos de negocios o actividades remuneradas, pensiones, bonos, arriendos, dinero aportado por familiares, entre otros.

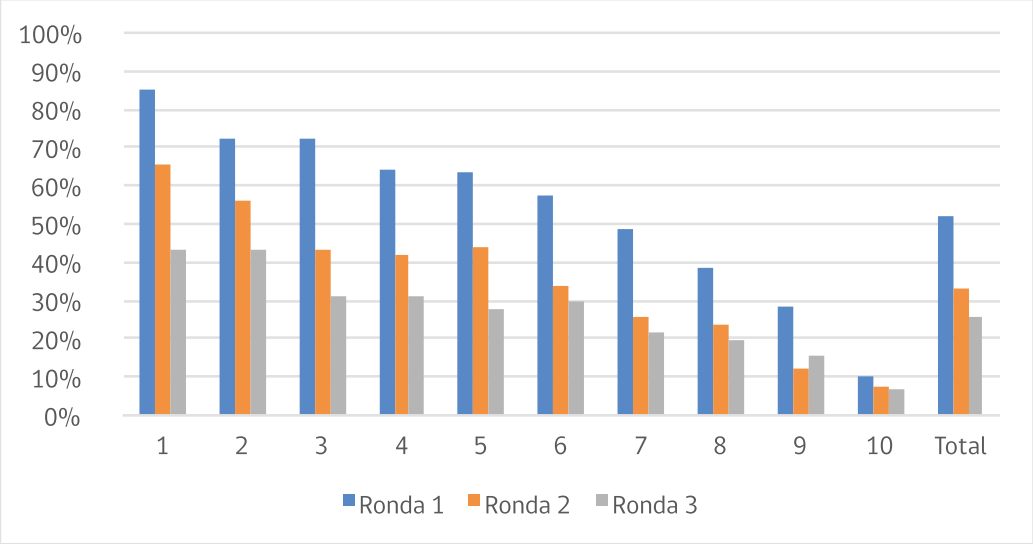
Tabla 27: Magnitud de la caída de ingresos según decil.

	A menos de la mitad		A la mitad		A más de la mitad	
Decil Ingreso Total	jul 20	nov-2020	jul 20	nov-2020	jul 20	nov-2020
1	35,17%	24,91%	10,07%	21,90%	54,76%	53,19%
2	18,38%	29,38%	14,45%	23,13%	67,16%	47,49%
3	18,59%	26,82%	29,32%	39,81%	52,09%	33,37%
4	14,06%	37,86%	22,19%	30,97%	63,75%	31,17%
5	18,40%	31,55%	20,89%	31,75%	60,71%	36,69%
6	26,86%	49,14%	32,04%	29,83%	41,10%	21,03%
7	29,89%	40,46%	25,60%	38,57%	44,51%	20,96%
8	31,05%	44,25%	32,56%	25,43%	36,39%	30,32%
9	41,03%	52,66%	25,71%	25,51%	33,27%	21,82%
10	51,35%	67,60%	16,48%	19,10%	32,17%	13,30%
Total	**27,08%**	**38,64%**	**23,13%**	**29,11%**	**49,79%**	**32,25%**

Fuente: Elaboración propia con datos de Encuesta Social COVID-19 (2020, 2021).

Notas: (1) Se construye con base en la variación de ingresos totales reportados. Esto es, incluye sueldos, ingresos de negocios o actividades remuneradas, pensiones, bonos, arriendos, dinero aportado por familiares, entre otros. (2) Solo considera a aquellos hogares que reportaron una reducción en sus ingresos con respecto a antes de la pandemia.

Figura 28: Proporción de la población que reporta insuficiencia de ingresos por decil de ingresos.



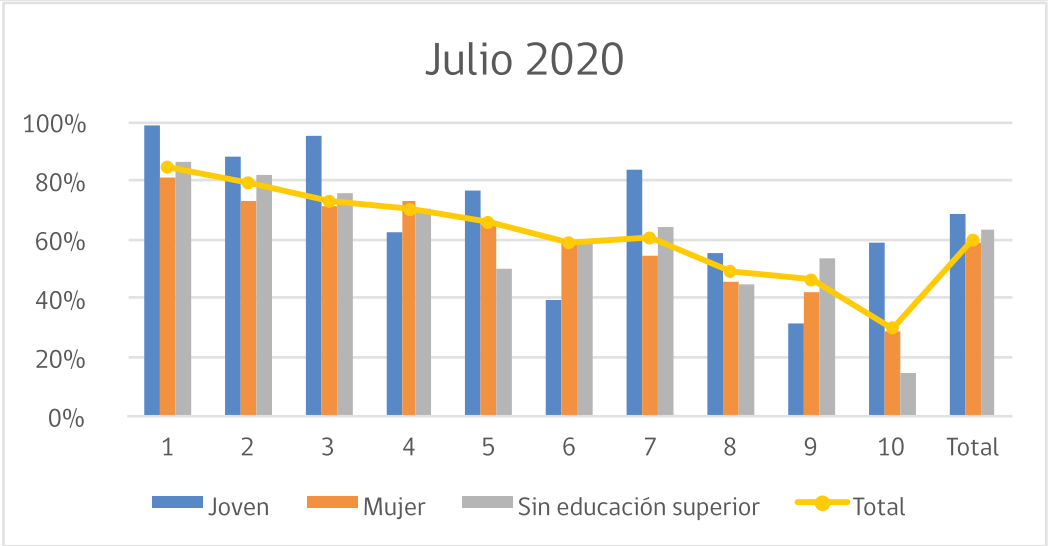
Fuente: Elaboración propia con datos de Encuesta Social COVID-19 (2020, 2021).

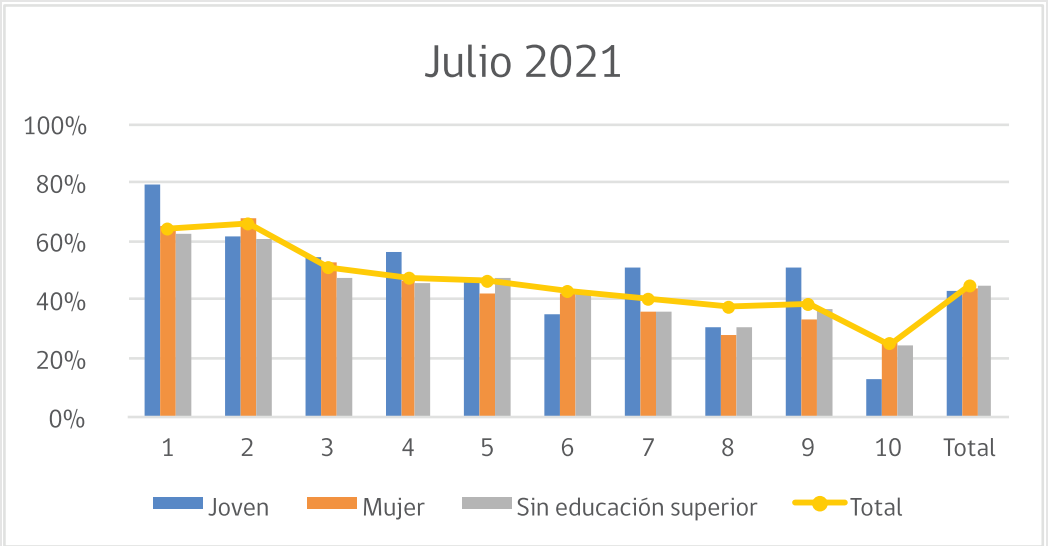
Tabla 29: Afectación de los ingresos de los hogares según decil socioeconómico.

Quintil de ingresos	Estrategia seguida para sopesar baja en ingresos		
	Dejar de pagar compromisos	Adquirir nuevas deudas	Vender bienes o usar ahorros
1	64%	45%	56%
2	66%	48%	58%
3	60%	45%	62%
4	52%	41%	52%
5	43%	29%	47%
Total	**55%**	**40%**	**54%**

Fuente: PNUD y MDSF (2020).

Figura 30: Proporción de hogares que reportan una caída de sus ingresos con respecto a previo a pandemia, según decil de ingreso.





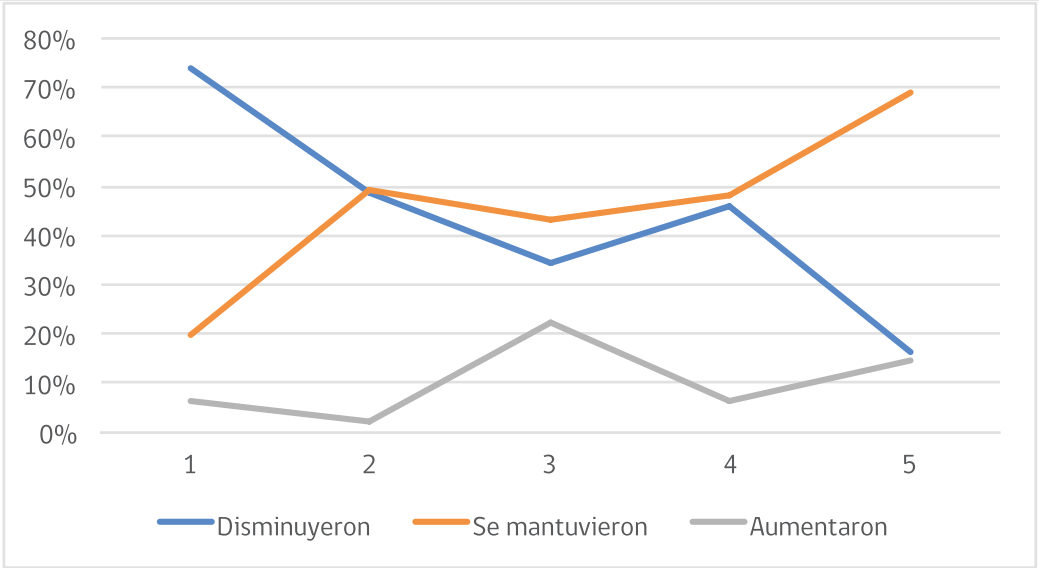
Fuente: Elaboración propia con datos de Encuesta Social COVID-19 (2020, 2021).
Notas: (1) Se definió como "hogar jóven" a aquellos hogares en dónde el jefe del hogar tiene menos de 30 años. Mientras que los "hogares de mujeres" son los con jefas de hogar. Por último, se aplica la misma lógica para los "hogares sin educación superior".

Tabla 31: Variación de ingresos ene-sep 2020.

	General		Jefas de hogar Mujeres		Jefes de hogar Jóvenes	
	n	%	n	%	n	%
Disminuyeron	1.560.764	43%	781.674	47%	148.055	51%
Se mantuvieron	1.618.088	45%	737.041	44%	117.108	40%
Aumentaron	415.096	12%	143.296	9%	25.447	9%
Total	**3.593.947**	**100%**	**1.662.011**	**100%**	**290.610**	**100%**

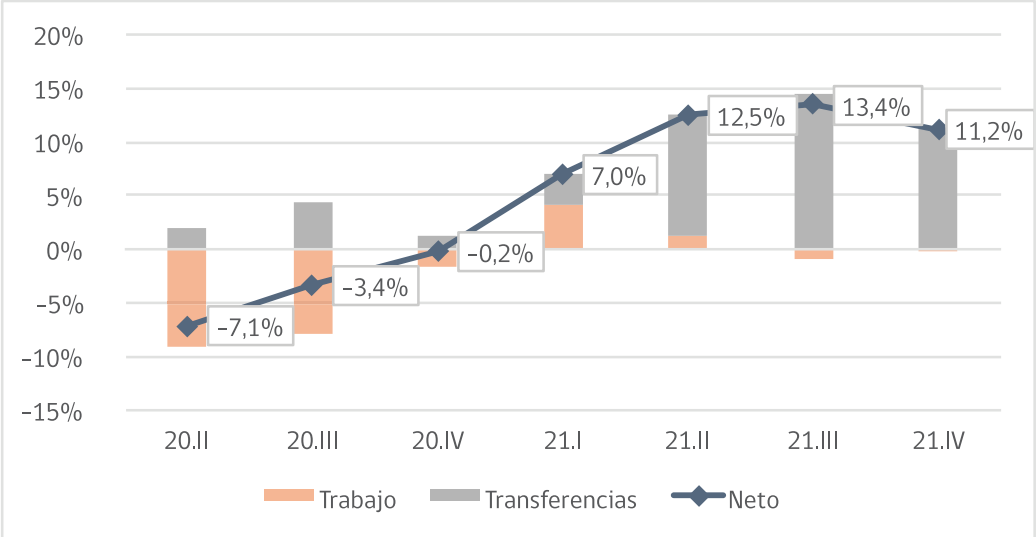
Fuente: EPS (2020).
Nota: Solo se consideran las respuestas de los entrevistados jefes de hogar.

Figura 32: Relación entre impacto de la pandemia en los hogares y quintil de ingresos del trabajo del jefe de hogar.



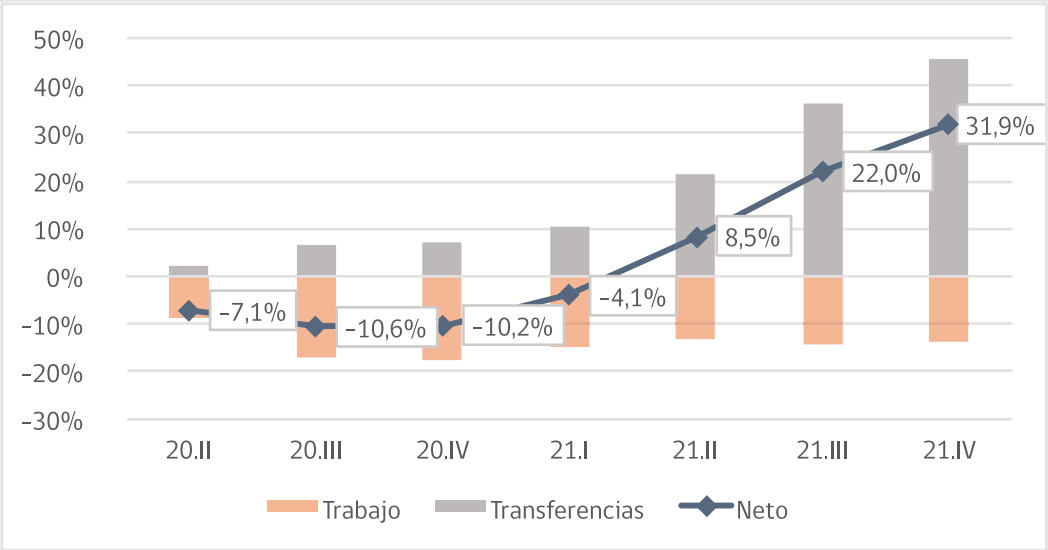
Fuente: EPS (2020).

Figura 33: Incidencia neta en los ingresos disponibles del hogar (Variación % del ingreso disponible respecto a 2019).



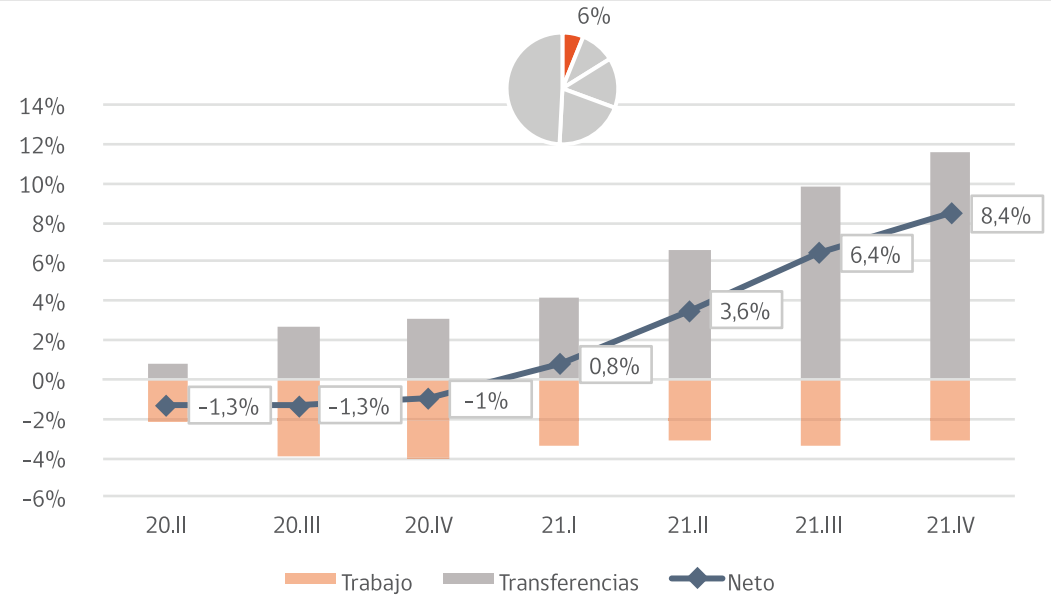
Fuente: Elaboración propia con base en metodología del BCCh.

Figura 34: Variación neta acumulada de los ingresos disponibles del hogar (Variación % respecto a 2019).

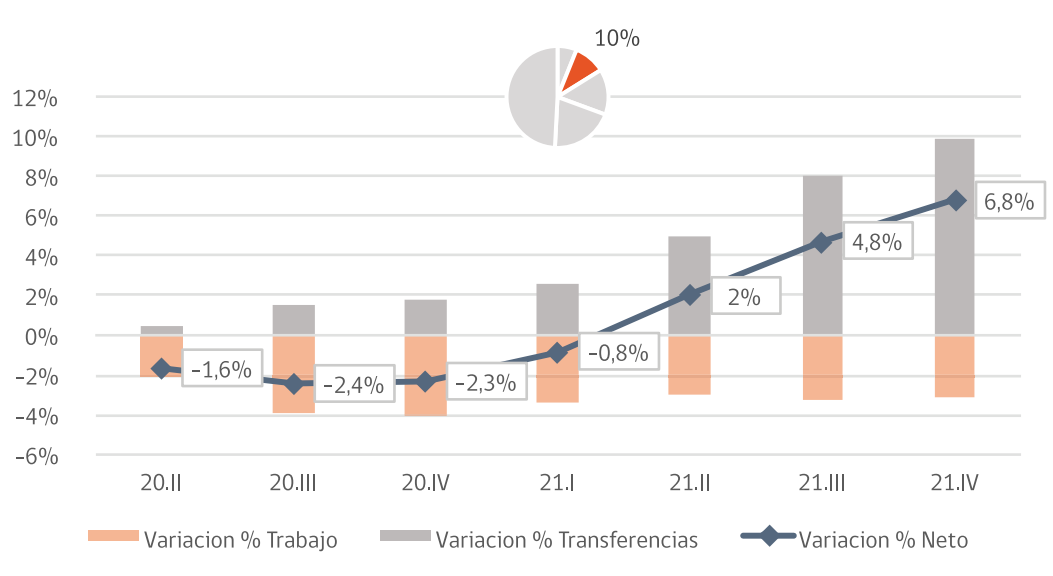


Fuente: Elaboración propia con base en metodología del BCCh.

Figura 35: Variación neta acumulada de los ingresos disponibles del hogar según quintil (Variación % respecto a 2019).

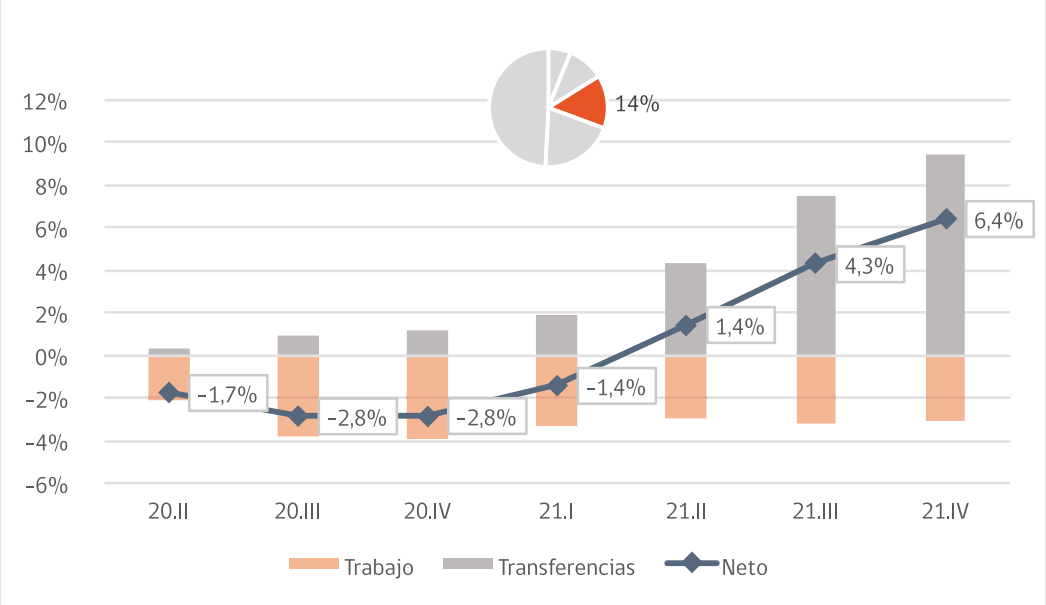


Quintil 1

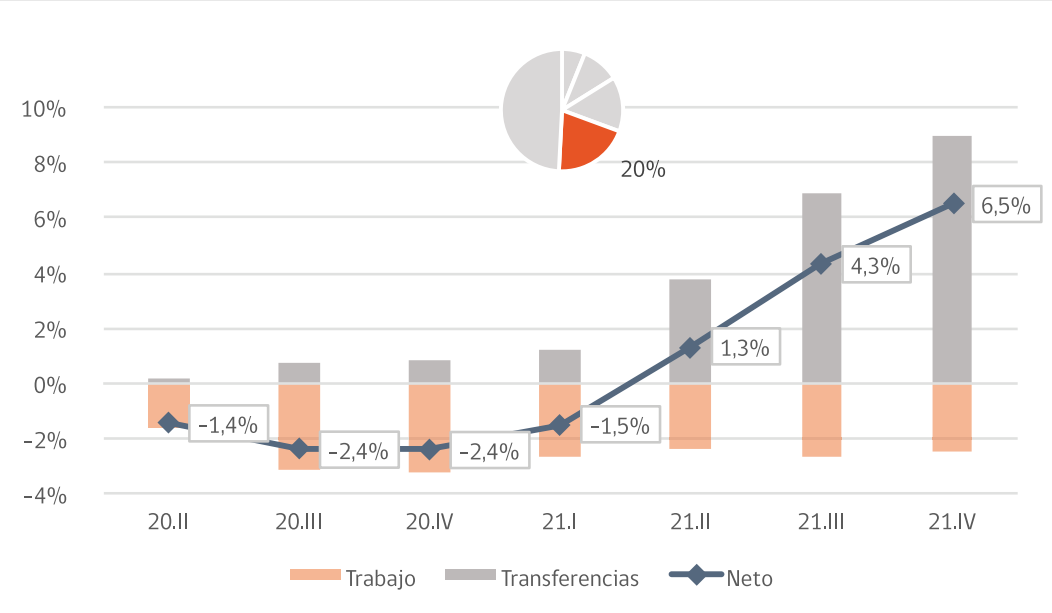


Quintil 2

Continuación Figura 35

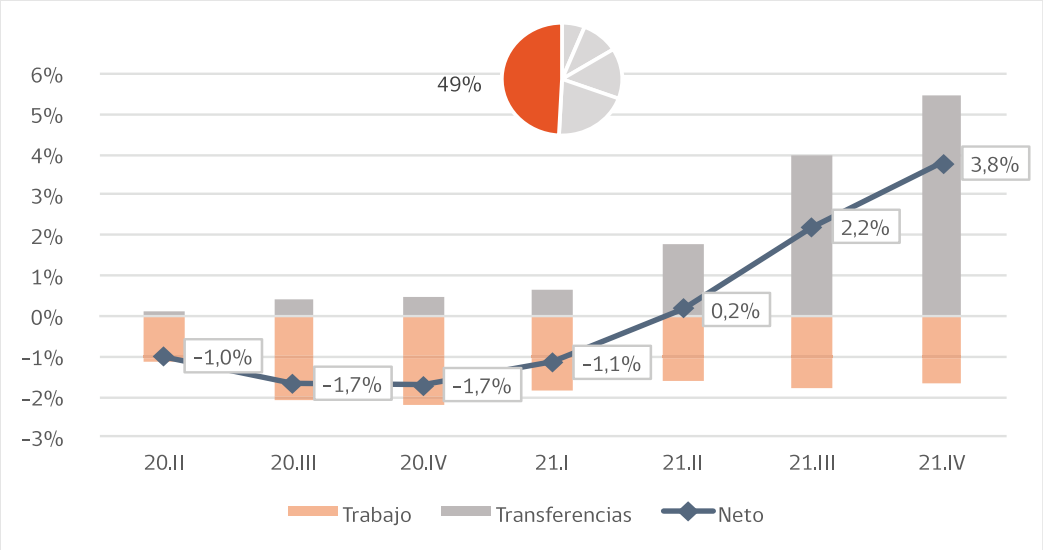


Quintil 3



Quintil 4

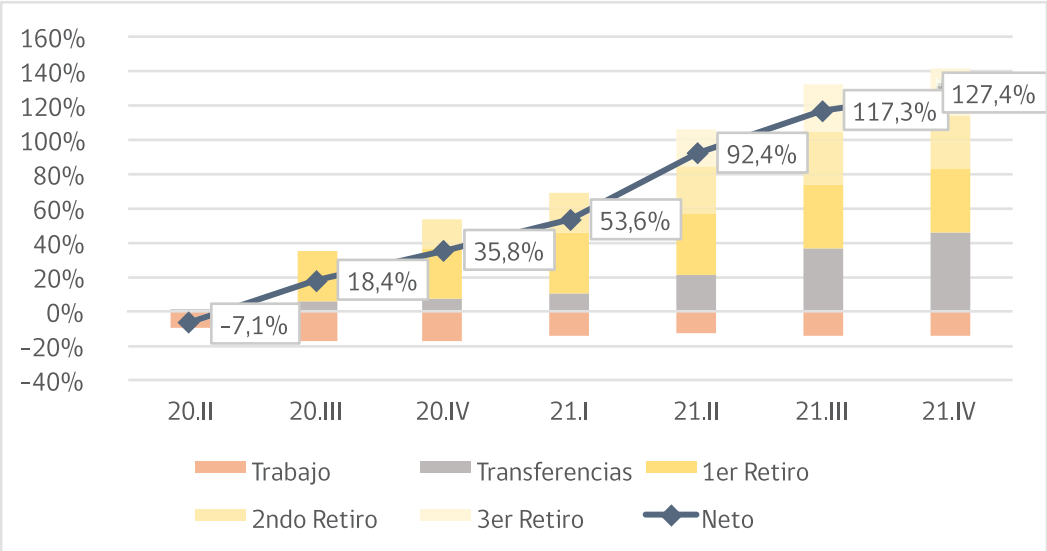
Continuación Figura 35



Quintil 5

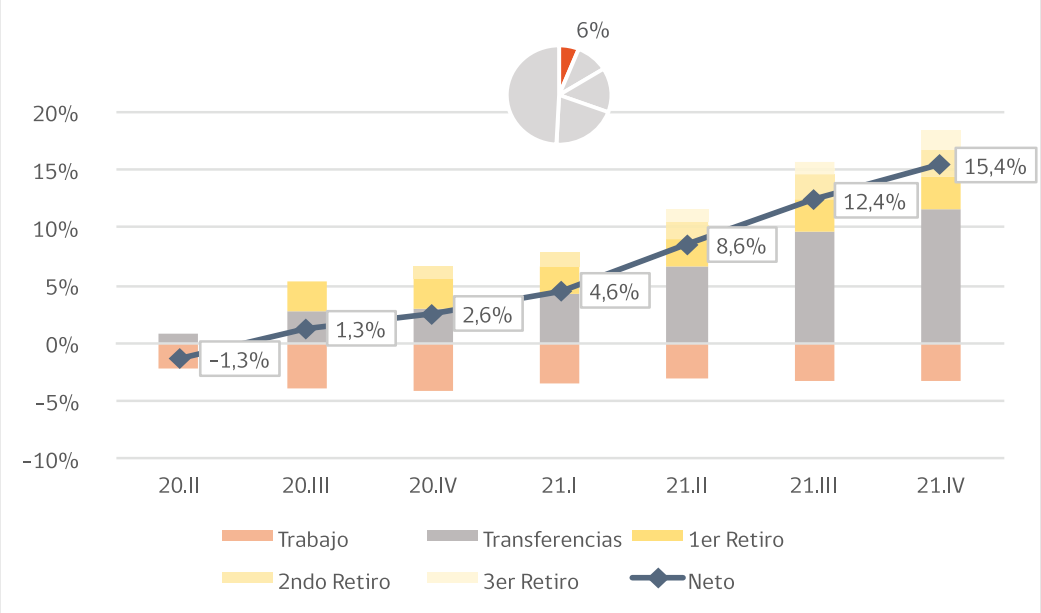
Fuente: Elaboración propia con base en metodología del BCCh.

Figura 36: Variación acumulada neta de los ingresos disponibles del hogar, incluyendo retiros AFP (Variación % respecto a 2019).

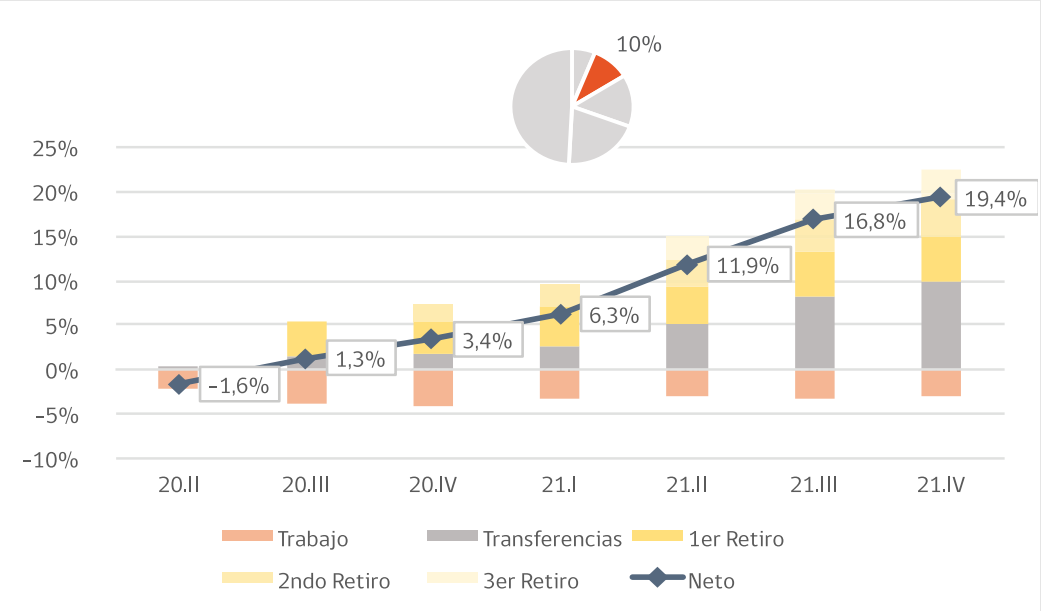


Fuente: Elaboración propia con base en metodología del BCCh.

Figura 37: Incidencia neta acumulada de los ingresos disponibles del hogar, según quintil, incluyendo retiros AFP (Variación % respecto a 2019).

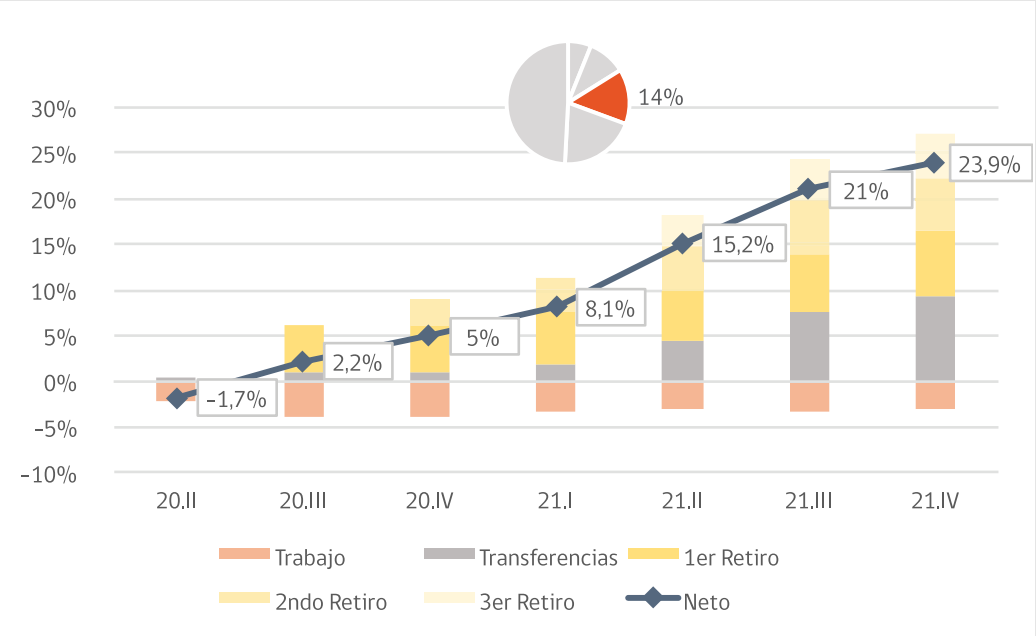


Quintil 1

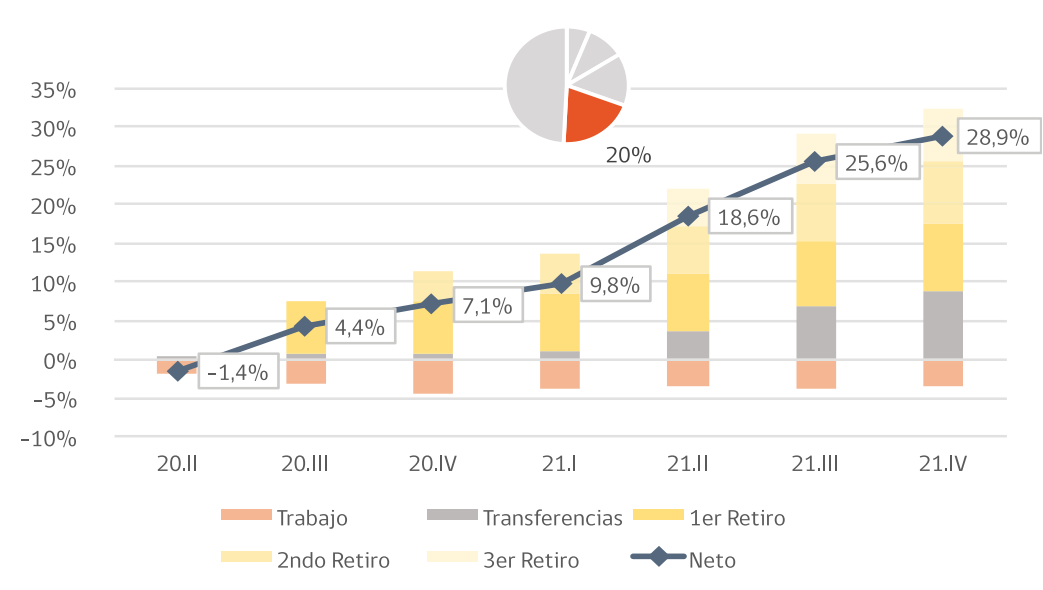


Quintil 2

Continuación Figura 37

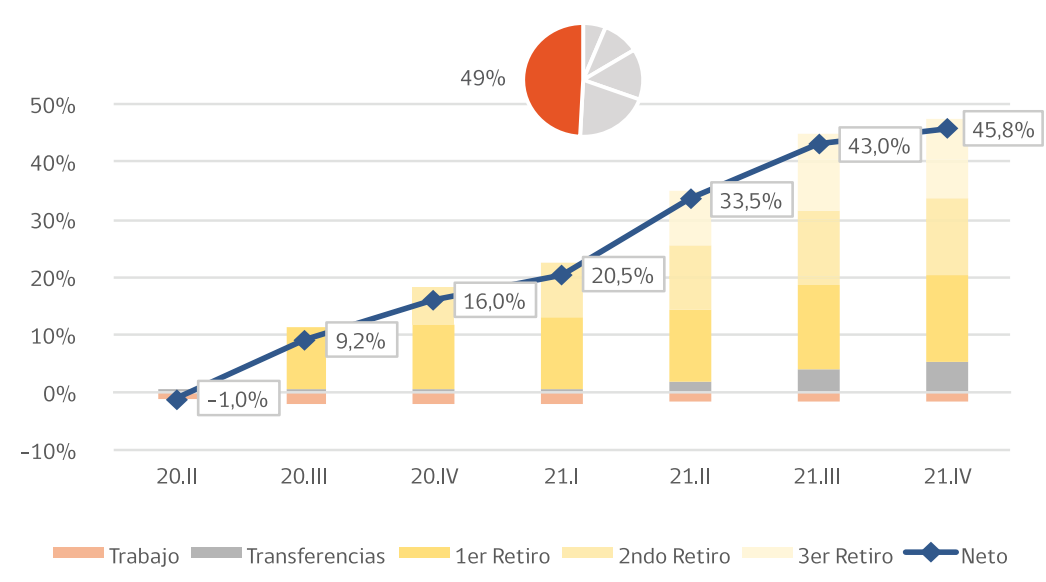


Quintil 3



Quintil 4

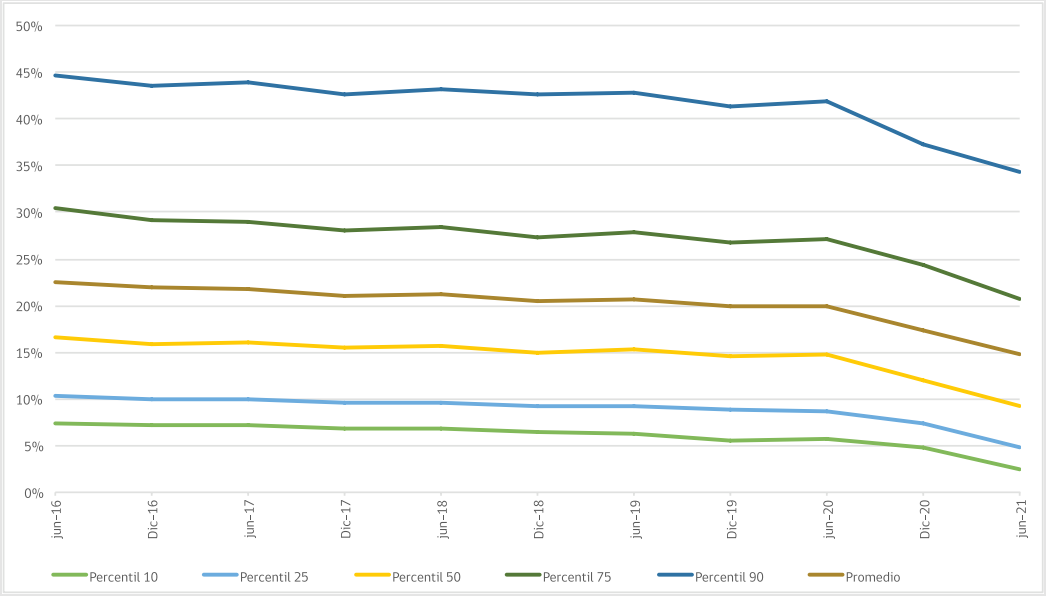
Continuación Figura 37



Quintil 5

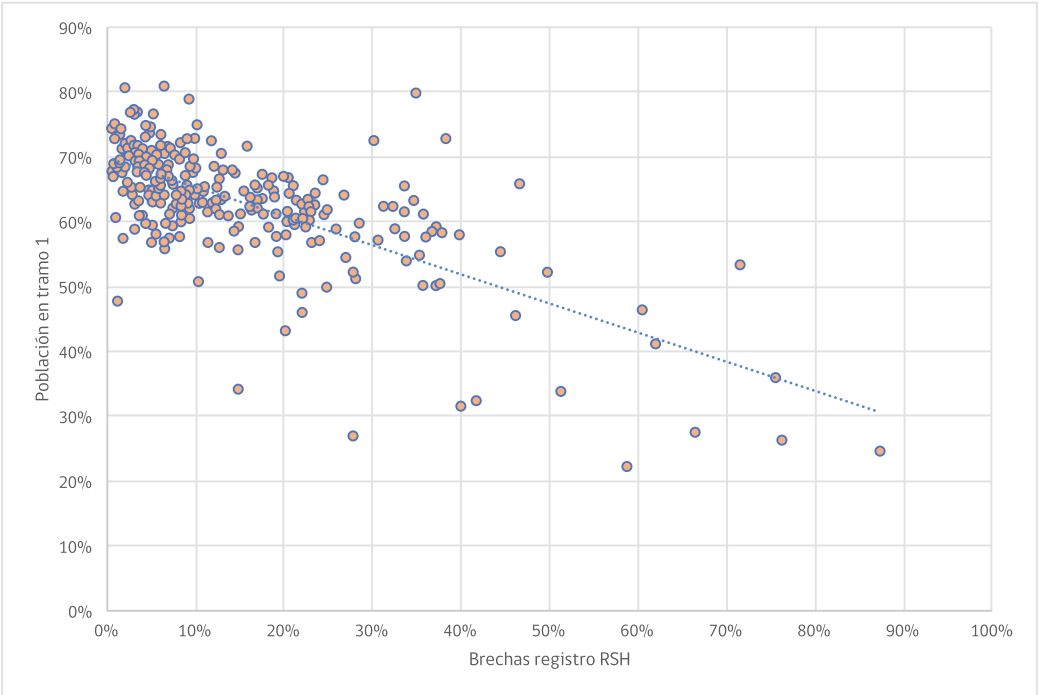
Fuente: Elaboración propia con base en la metodología del BCCh.

Figura 38: Evolución temporal de población no inscrita en RSH por comuna.



Fuente: INE (2021) y MDSF (2021).

Figura 39: Relación entre población no inscrita y vulnerabilidad por comuna.



Fuente: INE (2021) y MDSF (2021)

Nota: Cada círculo representa una comuna de Chile. Por construcción, existen comunas con porcentaje negativo de personas no inscritas en RSH. Esto podría suceder por una proyección poblacional INE subestimada, entre otras razones. Así, estas comunas fueron suprimidas del gráfico.

Tabla 40: Brechas de inscripción comunal en RSH en comunas con alta vulnerabilidad a junio 2021.

Porcentaje comunal de población no inscrita RSH	Número de comunas con porcentaje de inscritos en Tramo 0-40% CSE mayor a 40%
10%-20%	58
21%-30%	33
31%-40%	21
41% o más	7
Total	**119**
Proyección población no inscrita	**3.878.918**

Fuente: Elaboración propia con base en datos disponibles en INE (2021) y MDSF (2021).

Tabla 41: Top 30 comunas según brechas en inscripción RSH a junio 2021.

Nombre Comuna	Nombre Región	Población comunal proyectada INE 2021	Porcentaje comunal en Tramo 0-40% CSE	Porcentaje comunal de población no inscrita RSH
Lo Barnechea	XIII Región Metropolitana	126.816	53%	72%
Ñuñoa	XIII Región Metropolitana	255.823	41%	62%
La Reina	XIII Región Metropolitana	100.459	46%	60%
Santiago	XIII Región Metropolitana	517.280	52%	50%
Colina	XIII Región Metropolitana	185.599	66%	47%
María Elena	II Antofagasta	6.773	46%	46%
Machalí	VI O'Higgins	61.254	55%	44%
Independencia	XIII Región Metropolitana	147.655	58%	40%
Putre	XV Arica y Parinacota	2.536	73%	38%
Huechuraba	XIII Región Metropolitana	114.453	58%	38%
San Miguel	XIII Región Metropolitana	136.835	50%	38%
Con Con	V Valparaíso	46.527	59%	37%
Calama	II Antofagasta	193.343	50%	37%
Estación Central	XIII Región Metropolitana	214.470	59%	37%
Iquique	I Tarapacá	227.127	58%	36%
Calera de Tango	XIII Región Metropolitana	29.019	61%	36%
Antofagasta	II Antofagasta	433.712	50%	36%
Quilicura	XIII Región Metropolitana	261.993	55%	35%
Gral. Lagos	XV Arica y Parinacota	810	80%	35%
Lampa	XIII Región Metropolitana	131.436	63%	35%
Macul	XIII Región Metropolitana	136.278	54%	34%
Peñalolén	XIII Región Metropolitana	269.296	66%	34%
San Pedro de la Paz	VIII Biobío	148.070	62%	34%
Concepción	VIII Biobío	238.661	58%	33%
Pirque	XIII Región Metropolitana	31.134	59%	32%
La Serena	IV Coquimbo	254.445	63%	32%
Viña del Mar	V Valparaíso	364.472	62%	31%
La Florida	XIII Región Metropolitana	405.185	57%	31%
Colchane	I Tarapacá	1.588	73%	30%
Puente Alto	XIII Región Metropolitana	655.033	60%	29%

Fuente: Elaboración propia con base en datos disponibles en INE (2021) y MDSF (2021).

Tabla 42: Distribución de recepción de ayudas en 2020 (IFE, Bono de Emergencia COVID-19, IMG).

Tramo	Nº de hogares que declaran haber recibido IFE, Bono de Emergencia COVID-19, y/o IMG	Frecuencia relativa	
		Fila (%)	Columna (%)
0-40%	2.117.729	54,3	78,9
41-50%	157.494	40,8	5,9
51-60%	115.043	32,5	4,3
61-70%	102.572	27,6	3,8
71-80%	98.847	23,2	3,7
81-90%	62.000	12,7	2,3
91-100%	29.326	4,6	1,1
Total	**2.683.012**	**40,9**	**100,0**

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CASEN (2017), CASEN (2020), Resolución Nº 068, Orientaciones al RSH N° 8: Cálculo de la Calificación Socioeconómica (MDSF, 2019).

Tabla 43: Proyección de hogares excluidos por falta de registro RSH.

Tramo CSE	% Recepción 6to aporte IFE 2020 según RSH	% Recepción algún aporte 2020 según CASEN	Diferencia - Porcentaje de hogares excluidos	Proyección número de hogares excluidos
0-40%	72,3%	42,8%	29,5%	1.149.869
41-50%	46,0%	29,4%	16,6%	63.926
51-60%	32,9%	22,5%	10,4%	36.749
61-70%	24,9%	18,3%	6,5%	24.301
71-80%	19,4%	15,3%	4,1%	17.446
81-90%	16,8%	7,6%	9,2%	45.133
91-100%	6,9%	2,1%	4,9%	30.920
Total	**52,8%**	**31,2%**	**21,6%**	**1.419.017**

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CASEN (2017), CASEN (2020), Resolución Nº 068, Orientaciones al RSH N° 8: Cálculo de la Calificación Socioeconómica (MDSF, 2019), MDSF (2021).

(Volver a Análisis de eficiencia y efectividad)

Tabla 44: Condiciones de elegibilidad por aporte IFE.

Aporte	Quién lo recibe	Asignación automática	Obtención de ingresos	Monto
IFE aporte 1 (mayo 2020) (Ley N°21.230)	' 90% más vulnerable según RSH. y ' 40% o 60% más vulnerable según ISE, según si tiene o no ingresos formales, respectivamente.	Hogares con algún beneficiario que reciba o sea parte de cualquiera de las siguientes: 1. SUF 2. SSyOO 3. SDM	Info administrativa	' $65 mil por integrante si no tiene ingresos formales ' $32,5 mil si tiene ingresos formales no superiores a $65 mil por integrante (decreciente desde 5 personas en hogar)
IFE aporte 2 (junio 2020) (Ley N° 21.243)	[' 90% más vulnerable según RSH. y ' 80% más vulnerable según ISE] ó ' PBSI o PBSV de 70 años o más y pertenezcan al 80% más vulnerable del RSH.	Hogares con algún beneficiario que reciba o sea parte de cualquiera de las siguientes: 1. SUF 2. SSyOO 3. SDM 4. PBSI 5. PBSV	Info administrativa	' $100 mil por integrante si no tiene ingresos formales ' Complementa los ingresos en caso de contar con ingresos formales inferiores a $100 mil por integrante (piso de $25 mil por persona) (decreciente desde 5 personas en hogar) Casos especiales: ' $100 mil por integrante, si hogar cuenta con un beneficiario que tenga PBSI o PBSV de 70 años o más (sin decrecimiento)
IFE aporte 3 y siguientes (julio, agosto, septiembre, octubre 2020) (Ley N° 21.251)	Estar en el RSH	Hogares con algún beneficiario que reciba o sea parte de: 1. SUF 2. SSyOO 3. SDM 4. PBSI 5. PBSV	Ingresos autorreportados	' $100 mil por integrante si no tiene ingresos formales ' Complementa los ingresos en caso de contar con ingresos formales inferiores a $100 mil por integrante (piso de $25 mil por persona) (decreciente desde 5 personas en hogar) Casos especiales: ' $100 mil por integrante, si hogar cuenta con un beneficiario que tenga PBSI o PBSV o tener un APS con monto inferior a PBS. (sin decrecimiento)
Bono COVID Navidad (diciembre 2020) Decreto Nº 0834	Hogares beneficiarios del sexto aporte del IFE 2020.	Hogares beneficiarios del 6to IFE 2020.	Ingresos autorreportados.	$25 mil o $55 mil por cada integrante dependiendo de cuarentenas. Solo Fase 1 en última semana de noviembre corresponde $55 mil por integrante.

Continuación Tabla 44

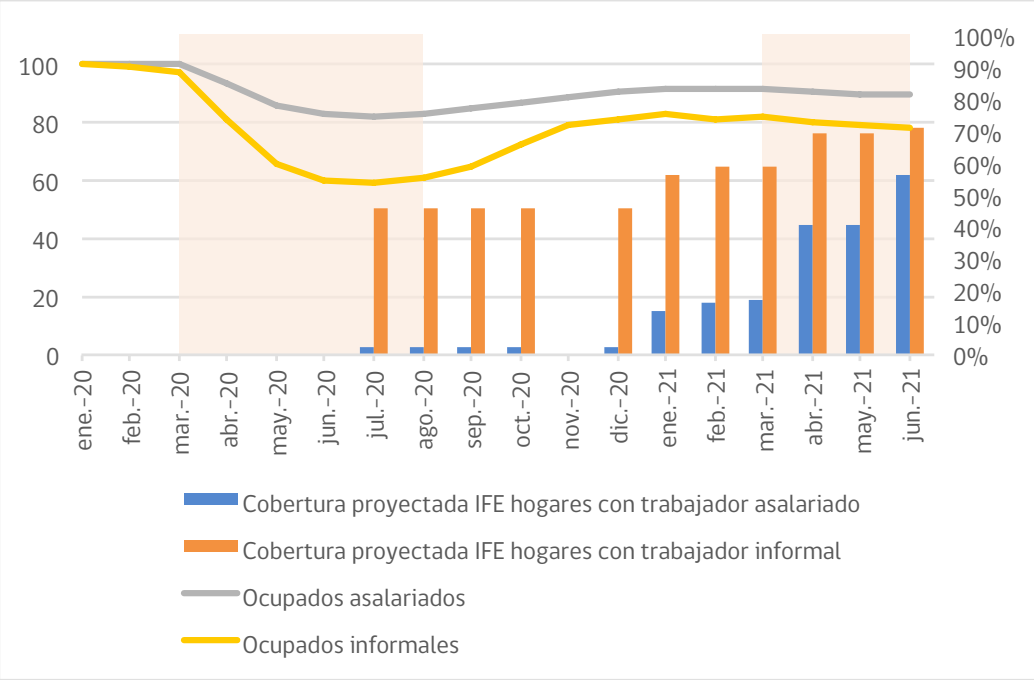
Aporte	Quién lo recibe	Asignación automática	Obtención de ingresos	Monto
IFE y Bono COVID (enero a marzo 2021) • Decreto 628 (enero)- • Decreto 35 modifica 628 (febrero)- • Decreto 45 modifica 628 (marzo)-	Depende de la situación sanitaria de las comunas, a mayor confinamiento más grupos de potenciales beneficiarios: • Fase 1 (cualquiera de las siguientes) 1) Tener al menos un beneficiario del pago 6 del IFE; 2) Tener al menos un causante del SUF; 3) Tener al menos un usuario de SSyOO; 4) Pertenecer al 60% más vulnerable del RSH. • Fase 2 (cualquiera de las siguientes) 1) Tener al menos un causante del SUF; 2) Tener al menos un usuario de SSyOO; 3) Pertenecer al 60% más vulnerable. • Fase 3 (cualquiera de las siguientes) 1) Tener al menos un integrante causante del SUF; 2) Tener al menos un usuario de SSyOO.	Enero: Sin grupos automáticos. Febrero y marzo: Hogares con al menos un integrante SUF o SSyOO.	Ingresos autorreportados.	Fase 1 >27 días según mes de aporte: $100 mil por integrante, decreciente desde 5 personas en hogar. Fase 1 >13 días según mes de aporte: $80 mil por integrante, decreciente desde 5 personas en hogar. Fase 2 >13 días según mes de aporte: $40 mil por integrante, decreciente desde 5 personas en hogar. Fase 3 o 4 >13 días según mes de aporte: $25 mil por integrante, sin decrecimiento. (En todos los casos el tope es 10 personas por hogar)
IFE Ampliado (Abril y mayo 2021) -Decreto 120-	Cualquiera de las siguientes: 1. Tener al menos un beneficiario del pago 6 del IFE 2020. 2. Tener al menos un causante del SUF. 3. Tener al menos un usuario de SSyOO. 4. Pertenecer al 80% más vulnerable RSH. 5. Tener al menos un beneficiario del aporte anterior (a contar del mes de mayo de 2021).	Abril: Hogares con SUF, SSyOO, con un integrante beneficiario del 6to pago IFE 2020. Mayo: beneficiarios de abril	Ingresos autorreportados.	$100 mil por integrante, decreciente desde 5 personas en hogar y con tope en 10 personas.

Continuación Tabla 44

Aporte	Quién lo recibe	Asignación automática	Obtención de ingresos	Monto
IFE Universal (junio, julio, agosto y septiembre 2021) -Decreto 235 modifica 120-	100% del RSH. Excluye hogares en 10% superior que tengan ingresos mensuales líquidos por integrante del hogar sobre los $800.000	Hogares con algún beneficiario que reciba o sea parte de: 1. 6to pago IFE 2020 2. SUF 3. SSyOO 4. IFE desde abril 2021 5. IMG 6. AFyM 7. APS 8. PBSV 9. PBSI	Ingresos autorreportados.	Montos con base en la línea de la pobreza. Hogar unipersonal $177 mil, hogar de 4 personas $500 mil. en septiembre hogares recibirán 50% del monto.

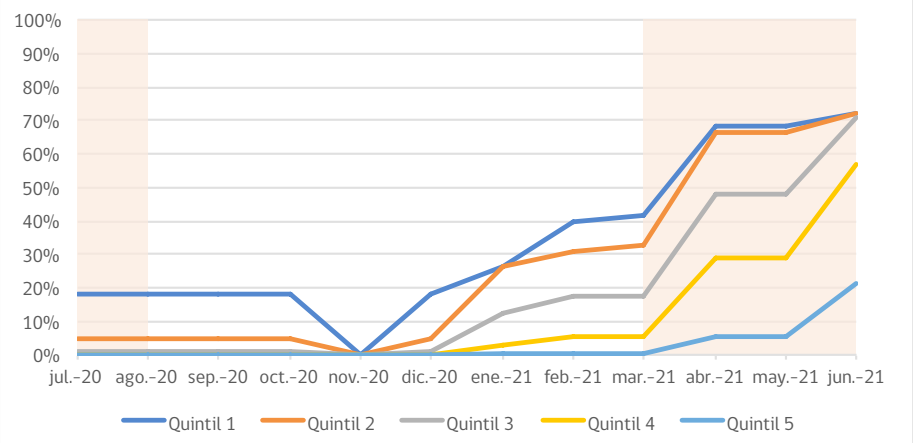
Fuente: Elaboración propia.

Figura 45: Entrega de beneficios en pandemia según tipo de trabajador.



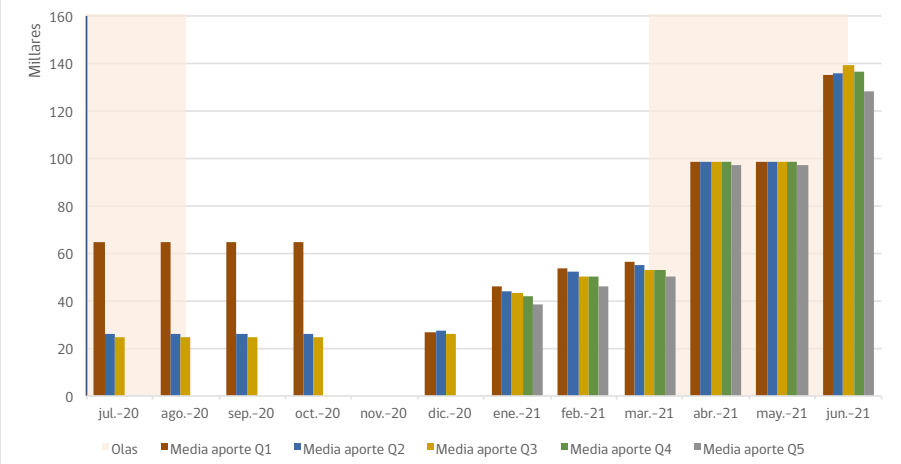
Fuente: Elaboración propia con base en los datos del seguro de cesantía AFC, CASEN 2020 y ENE.
Nota 1: Los aportes previos a julio de 2020 (mayo y junio de 2020) no son posibles de proyectar con los datos disponibles en CASEN 2020.
Nota 2: La caracterización de informalidad laboral para CASEN 2020 se realiza según criterios MDSF (2021).
Nota 3: La serie de ocupados se realiza en relación con el número de estos, considerando enero de 2020 como base.

Figura 46: Proyección de cobertura de las medidas de apoyo IFE según quintiles de ingresos formales.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del seguro de cesantía AFC y CASEN 2020.
Nota 1: Las coberturas son simuladas con base en las características del hogar.
Nota 2: Los quintiles de ingreso son construidos con base en los ingresos del trabajo.
Nota 3: Los aportes previos a julio de 2020 (mayo y junio de 2020) no son proyectables con los datos disponibles en CASEN 2020.
Nota 4: En noviembre de 2020 no hubo entrega de beneficios.

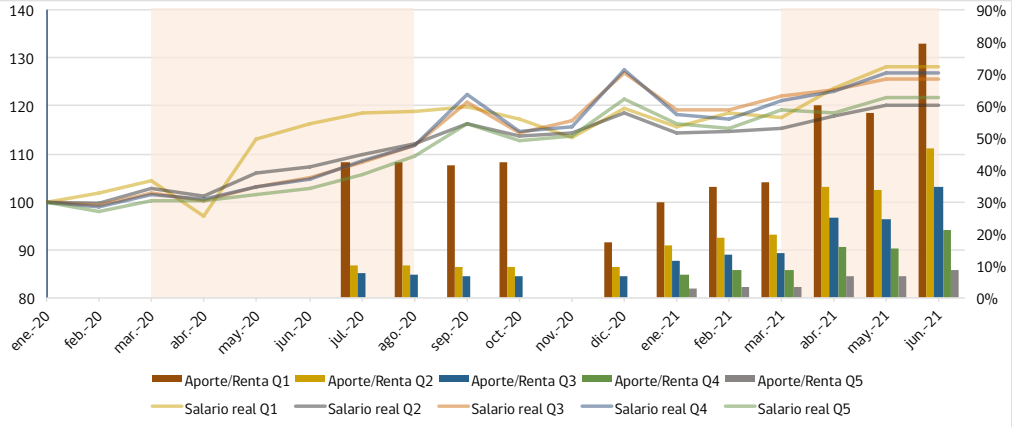
Figura 47: Simulación de aportes IFE por persona según quintiles de ingresos formales (miles de pesos).



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de CASEN 2020.
Nota 1: Las cuantías de aportes son simuladas con base en las características del hogar.
Nota 2: Los quintiles de ingreso son construidos con base en los ingresos del trabajo.
Nota 3: Los aportes previos a julio de 2020 (mayo y junio de 2020) no son posibles de proyectar con los datos disponibles en CASEN 2020.
Nota 4: Las cuantías de aporte son mostradas en valores nominales.

(Volver a Análisis de la eficiencia y efectividad)

Figura 48: Relación entre proporción Aporte/Renta y Salarios reales por quintil.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del seguro de cesantía AFC y CASEN 2020.
Nota 1: Las cuantías de aportes son simuladas con base en las características del hogar.
Nota 2: Los quintiles de ingreso son construidos con base en los ingresos del trabajo.
Nota 3: Los aportes previos a julio de 2020 (mayo y junio de 2020) no es posible proyectarlos con los datos disponibles en CASEN 2020.
Nota 4: La proporción Aporte/Renta se construye con base en valores nominales.

Tabla 49: Recepción de algún aporte de IFE 2020 según condición de informalidad en el hogar usando Encuesta CASEN 2020.

Decil ingreso autónomo *per cápita* del hogar	Hogares con, al menos, un trabajador informal			Hogares sin trabajadores informales			Diferencia recepción IFE (1)-(2)
	Hogares con recepción de algún aporte IFE 2020	Total hogares	Porcentaje de recepción IFE 2020 (1)	Hogares con recepción de algún aporte IFE 2020	Total hogares	Porcentaje de recepción IFE 2020 (2)	
1	61.221	149.079	41,1%	229.869	636.120	36,1%	4,9%
2	166.206	266.443	62,4%	266.069	621.066	42,8%	19,5%
3	115.324	190.265	60,6%	171.080	465.765	36,7%	23,9%
4	90.875	173.925	52,2%	167.808	487.263	34,4%	17,8%
5	95.105	184.072	51,7%	130.832	460.154	28,4%	23,2%
6	79.596	185.871	42,8%	112.444	463.874	24,2%	18,6%
7	63.870	157.071	40,7%	88.181	400.640	22,0%	18,7%
8	48.780	146.363	33,3%	69.720	425.352	16,4%	16,9%
9	30.691	129.734	23,7%	39.502	448.753	8,8%	14,9%
10	7.771	110.888	7,0%	12.515	461.856	2,7%	4,3%
Total	**759.439**	**1.693.710**	**44,8%**	**1.288.020**	**4.870.843**	**26,4%**	**18,4%**

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CASEN (2017), CASEN (2020), Resolución Nº 068, Orientaciones al RSH Nº 8: Cálculo de la Calificación Socioeconómica (MDSF, 2019), MDSF (2021).
Nota 1: La recepción IFE es autorreportada.

Tabla 50: Recepción de algún aporte de IFE 2020 según condición de informalidad en el hogar usando Encuesta Social COVID-19.

Decil ingreso *per cápita* del hogar	Hogares con, al menos, un trabajador informal			Hogares sin trabajadores informales			Diferencia recepción IFE (1)-(2)
	Hogares con recepción de algún aporte IFE 2020	Total hogares	Porcentaje de recepción IFE 2020 (1)	Hogares con recepción de algún aporte IFE 2020	Total hogares	Porcentaje de recepción IFE 2020 (2)	
1	178.916	272.631	65,6%	62.263	119.259	52,2%	13,4%
2	169.436	223.910	75,7%	101.434	162.784	62,3%	13,4%
3	121.787	193.977	62,8%	91.884	205.886	44,6%	18,2%
4	108.749	197.178	55,2%	116.238	268.871	43,2%	11,9%
5	101.389	205.622	49,3%	102.062	229.765	44,4%	4,9%
6	129.376	281.033	46,0%	88.556	348.833	25,4%	20,6%
7	80.826	184.001	43,9%	32.660	253.821	12,9%	31,1%
8	45.627	159.483	28,6%	60.990	409.934	14,9%	13,7%
9	9.609	103.720	9,3%	60.448	447.809	13,5%	-4,2%
10	4.641	79.981	5,8%	17.525	601.251	2,9%	2,9%
Total	**950.356**	**1.901.535**	**50,0%**	**734.057**	**3.048.213**	**24,1%**	**25,9%**

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Encuesta Social COVID 19 - Segunda ronda (2020).
Nota 1: Se considera como informales a todos aquellos ocupados sin contrato laboral.
Nota 2: La recepción IFE es autorreportada.
Nota 3: El ingreso del hogar se computa mediante la pregunta: *El mes pasado, ¿cuál fue el ingreso mensual de su hogar? Por favor, incluya sueldos, ingresos de negocios o actividades remuneradas, pensiones, bonos, arriendos, dinero aportado por familiares, etc...* Los hogares sin respuesta a esta pregunta no fueron considerados para el análisis.

Tabla 51: Costo de informalidad por desconocimiento total de ingresos informales.

		Costo de informalidad versus situación de total formalidad (MMUSD)	Costo de informalidad equiparando tasa de informalidad de países desarrollados (MMUSD)
2020	Mayo - IFE aporte 1	No cuantificable por CASEN 2020	No cuantificable por CASEN 2020
	Junio - IFE aporte 2	No cuantificable por CASEN 2020	No cuantificable por CASEN 2020
	Julio - IFE aporte 3	267	168
	Agosto - IFE aporte 4	267	168
	Septiembre - IFE aporte 5	267	168
	Octubre - IFE aporte 6	267	168
	Diciembre - Bono COVID Navidad	84	53
2021	Enero - IFE y Bono COVID	119	75
	Febrero - IFE y Bono COVID	138	87
	Marzo - IFE y Bono COVID	136	86
	Abril - IFE Ampliado	84	53
	Mayo - IFE Ampliado	84	53
	Junio - IFE Universal	64	41
	Julio - IFE Universal	64	41
	Agosto - IFE Universal	64	41
	Septiembre - IFE Universal	32	20
	Octubre - IFE Universal	64	41
	Noviembre - IFE Universal	64	41
		2066	**1304**

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CASEN (2020).

Tabla 52: Costo de informalidad por desconocimiento del 50% de los ingresos informales.

		Costo de informalidad versus situación de total formalidad (MMUSD)	Costo de informalidad versus tasa de informalidad de países desarrollados MMUSD)
2020	Mayo - IFE aporte 1	No cuantificable por CASEN 2020	No cuantificable por CASEN 2020
	Junio - IFE aporte 2	No cuantificable por CASEN 2020	No cuantificable por CASEN 2020
	Julio - IFE aporte 3	115	73
	Agosto - IFE aporte 4	115	73
	Septiembre - IFE aporte 5	115	73
	Octubre - IFE aporte 6	115	73
	Diciembre - Bono COVID Navidad	47	30
2021	Enero - IFE y Bono COVID	68	43
	Febrero - IFE y Bono COVID	84	53
	Marzo - IFE y Bono COVID	84	53
	Abril - IFE Ampliado	69	44
	Mayo - IFE Ampliado	69	44
	Junio - IFE Universal	57	36
	Julio - IFE Universal	57	36
	Agosto - IFE Universal	57	36
	Septiembre - IFE Universal	28	18
	Octubre - IFE Universal	57	36
	Noviembre - IFE Universal	57	36
	Total	**1.195**	**754**

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CASEN (2020).

Tabla 53: Recepción de aporte IFE según ronda Encuesta Social COVID-19.

Decil ingreso	Ronda 2: noviembre 2020		Ronda 3: julio 2021		Diferencia recepción IFE (2)-(1)
	Hogares con recepción de algún aporte IFE	Porcentaje de recepción IFE 2020 (1)	Hogares con recepción de algún aporte IFE	Porcentaje de recepción IFE 2021 (2)	
1	276.957	61,6%	33.508	81,1%	19,5%
2	254.488	64,5%	474.303	88,7%	24,2%
3	207.180	53,4%	290.388	83,0%	29,5%
4	203.750	48,9%	492.242	87,5%	38,6%
5	242.679	46,8%	353.619	80,4%	33,6%
6	168.649	35,5%	403.283	80,5%	45,0%
7	153.425	27,1%	365.481	76,2%	49,1%
8	90.879	16,8%	371.252	71,0%	54,2%
9	72.252	12,6%	319.047	52,4%	39,8%
10	14.150	2,3%	146.999	19,2%	17,0%
Total	**1.684.413**	**34,0%**	**3.551.122**	**68,6%**	**34,6%**

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Encuesta Social COVID-19 (2020, 2021).

Tabla 54: Recepción de aporte Bono Clase Media según ronda Encuesta Social COVID-19.

Decil ingreso	Ronda 2: Noviembre 2020		Ronda 3: Julio 2021		Diferencia recepción Bono (2)-(1)
	Hogares con recepción de algún aporte Bono Clase Media	Porcentaje de recepción Bono Clase Media 2020 (1)	Hogares con recepción de algún aporte Bono Clase Media	Porcentaje de recepción Bono Clase Media 2021 (2)	
1	17.129	3,8%	52.682	12,8%	9,0%
2	22.115	5,6%	52.727	10,0%	4,4%
3	32.091	8,3%	47.836	13,7%	5,4%
4	43.266	10,4%	78.105	13,9%	3,5%
5	54.887	10,6%	69.243	15,7%	5,2%
6	44.256	9,3%	98.642	19,7%	10,4%
7	56.884	10,0%	63.070	13,2%	3,1%
8	67.829	12,5%	88.545	16,9%	4,4%
9	86.591	15,1%	105.689	17,3%	2,3%
10	60.484	9,7%	101.422	13,3%	3,6%
Total	**485.532**	**9,8%**	**758.961**	**14,7%**	**4,9%**

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Encuesta Social COVID-19 (2020, 2021)

Tabla 55: Recepción de aporte Crédito Clase Media según ronda Encuesta Social COVID-19.

Decil ingreso	Ronda 2: noviembre 2020		Ronda 3: julio 2021		Diferencia recepción Crédito (2)-(1)
	Hogares con recepción de algún aporte Crédito Clase Media	Porcentaje de recepción Crédito Clase Media 2020 (1)	Hogares con recepción de algún aporte Crédito Clase Media	Porcentaje de recepción Crédito Clase Media 2021 (2)	
1	2.324	0,5%	20.287	4,9%	4,4%
2	6.281	1,6%	35.569	6,6%	5,1%
3	29.342	7,6%	18.028	5,2%	-2,4%
4	29.716	7,1%	22.788	4,1%	-3,1%
5	29.045	5,6%	32.132	7,3%	1,7%
6	37.073	7,8%	46.480	9,3%	1,5%
7	19.738	3,5%	33.133	6,9%	3,4%
8	45.952	8,5%	29.072	5,6%	-2,9%
9	31.841	5,5%	57.057	9,4%	3,8%
10	34.358	5,5%	83.343	11,2%	5,7%
Total	**265.671**	**5,4%**	**379.889**	**7,3%**	**2,0%**

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Encuesta Social COVID-19 (2020, 2021).

Tabla 56: Proporción de recepción de medidas de aporte dado que disminuyeron los ingresos según ronda Encuesta Social COVID-19.

Decil ingreso total	IFE		BCM		CCM		Bono COVID	
	nov 20	jul-21	nov-20	jul-21	nov-20	jul-21	nov-20	jul-21
1	61,0%	78,2%	1,6%	15,1%	0,5%	6%	-	37,1%
2	64,0%	88,9%	6,1%	11,1%	4,1%	7%	-	33,3%
3	52,7%	83,8%	11,7%	17,1%	9,9%	7%	-	35,7%
4	52,7%	88,5%	10,7%	16,0%	6,7%	6%	-	33,0%
5	48,7%	84,3%	18,9%	16,4%	6,7%	9%	-	35,1%
6	41,9%	73,9%	12,5%	33,1%	9,9%	18%	-	13,9%
7	31,8%	71,0%	7,9%	17,3%	1,6%	10%	-	18,7%
8	19,0%	66,9%	15,3%	19,3%	10,8%	5%	-	8,3%
9	13,1%	50,0%	27,7%	21,4%	7,8%	15%	-	12,1%
10	7,4%	24,0%	17,5%	19,3%	14,6%	19%	-	7,8%
Total	**41,2%**	**72,8%**	**12,4%**	**18,1%**	**6,8%**	**10%**	**-**	**24,6%**

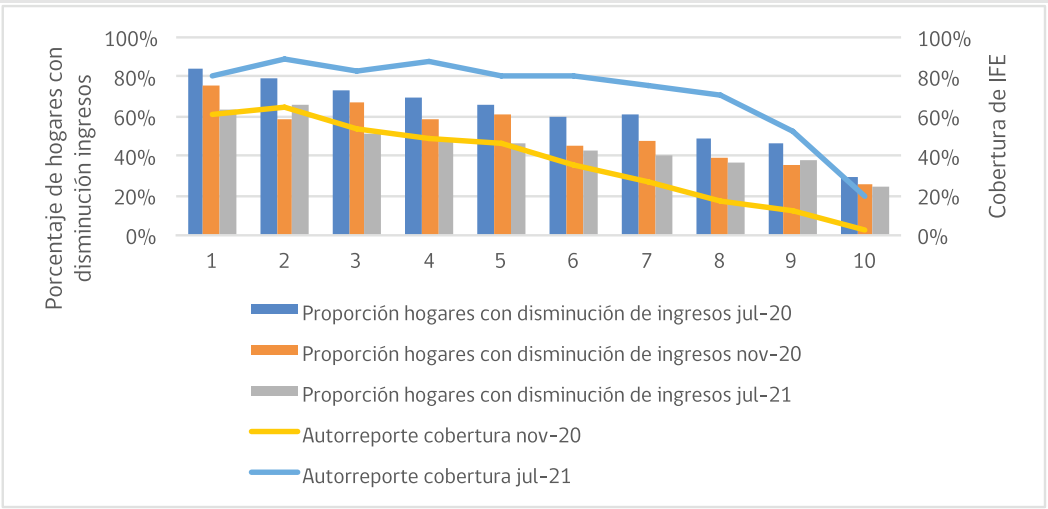
Nota: (1) Porcentajes representan a la proporción de hogares de cada decil que reporta recibir el beneficio dado que sus ingresos disminuyeron con respecto al periodo previo a la pandemia.
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Encuesta Social COVID-19 (2020, 2021).

Tabla 57: Proporción de recepción de medidas de aporte dado que perdieron su empleo y no lo han recuperado según ronda Encuesta Social COVID-19.

Decil Ingreso Total	IFE		BCM		CCM		Bono COVID	
	nov-20	jul-21	nov-20	jul-21	nov-20	jul-21	nov-20	jul-21
1	65,9%	88,7%	3,8%	10,7%	0,9%	4,8%	-	45,6%
2	54,0%	88,6%	5,4%	16,1%	6,5%	4,3%	-	43,5%
3	54,8%	90,0%	19,4%	8,9%	14,0%	0,0%	-	32,5%
4	37,9%	74,9%	10,9%	12,9%	4,7%	5,7%	-	46,9%
5	28,3%	85,9%	19,1%	1,7%	2,9%	12,0%	-	19,1%
6	19,3%	85,7%	12,1%	12,7%	1,9%	4,3%	-	22,2%
7	29,0%	61,9%	12,8%	35,7%	8,4%	9,6%	-	18,5%
8	10,9%	53,6%	16,1%	59,9%	0,5%	8,8%	-	8,8%
9	20,2%	13,0%	12,4%	35,1%	0,2%	2,1%	-	0,0%
10	11,9%	15,1%	41,2%	14,6%	41,2%	6,9%	-	0,0%
Total	**42,4%**	**79,6%**	**11,8%**	**14,6%**	**5,7%**	**5,8%**	**-**	**32,2%**

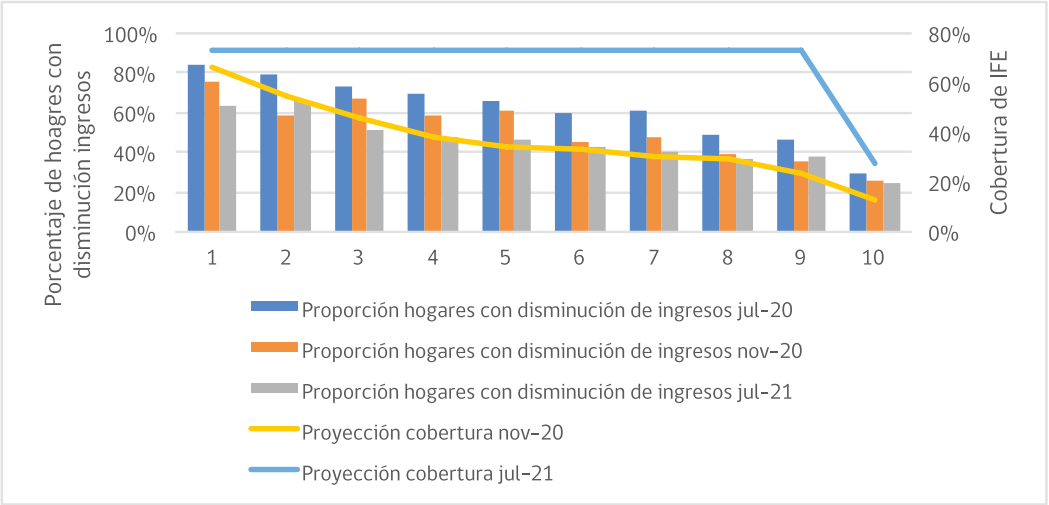
Nota: (1) Porcentajes representan la proporción de individuos de cada decil que reportan recibir el beneficio dado que estaba empleado antes de la pandemia, perdió su empleo y no lo ha recuperado.
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Encuesta Social COVID-19 (2020, 2021).

Figura 58: Relación cobertura IFE y disminución de ingreso de los hogares.



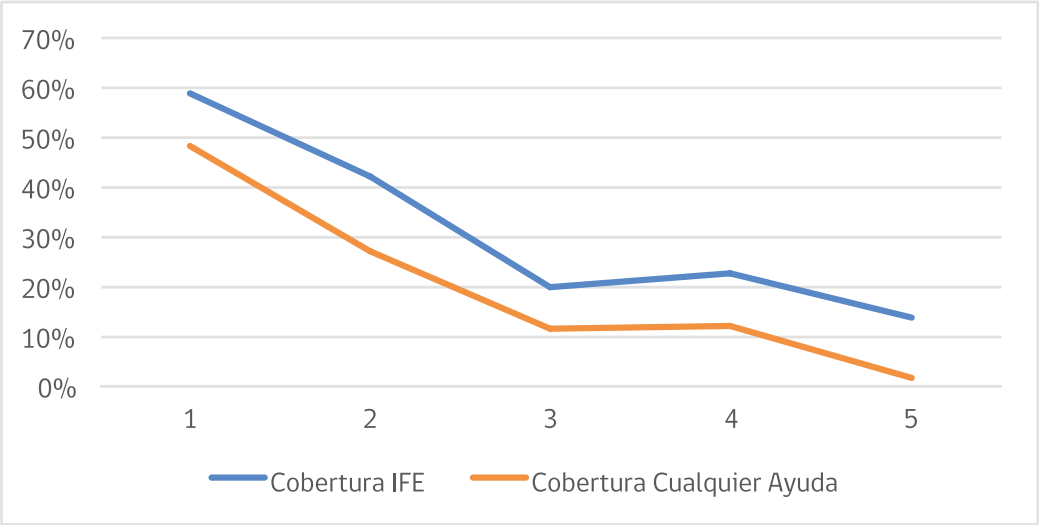
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Encuesta Social COVID-19.

Figura 59: Relación cobertura IFE según simulación CASEN y disminución de ingreso de los hogares.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Encuesta Social COVID-19 y CASEN 2020.
Nota: La cobertura es simulada con base en las características del hogar.

Figura 60: Cobertura de beneficios en pandemia según quintiles de ingresos del trabajo del jefe de hogar.



Fuente: EPS (2020).
Nota: La cobertura de beneficios es registrada por autorreporte entre enero y septiembre de 2020.

Tabla 61: Comparación de Infraestructuras de Datos Integrados (IDI).

País	Nombre	Organismo a cargo	Año de creación	Requisitos de aprobación del proyecto	Medidas de seguridad y protección de privacidad	Marco legal principal
Suecia	MONA (Microdata Online Access)	Statistics Sweden	2004	Se debe especificar los microdatos solicitados, el plan de investigación y contar con aprobación del comité de ética. Cada proyecto es asignado a un funcionario, que realiza una evaluación de confidencialidad.	La información se accede anonimizada. Solo se puede acceder a los datos a través de la plataforma MONA, que cuenta con medidas robustas de ciberseguridad. Solo se pueden usar los software instalados en la interfaz.	Public Access to Information and Secrecy Act
Nueva Zelandia	IDI (Integrated Data Infrastructure)	Stats NZ	2011	Demostrar interés público del proyecto. Mostrar cómo se incorpora el Tratado de Waitangi. Hacer un *privacy impact asessment*. Los proyectos deben hacer públicos sus resultados.	Five Safes: El acceso a los datos solo se da si se cumplen 5 condiciones: Personas seguras, proyectos seguros, entornos seguros, datos seguros y resultados seguros.	Statistics Act 1975
Canadá	SDLE (Social Data Linkage Environment)	Statistics Canada	2015	Demostrar claro interés público del proyecto. Tener aprobación del comité de ética. Firmar contrato con Statistics Canada, lo que requiere un chequeo de antecedentes.	Separación de bases de datos con variables de análisis, con bases de datos con identificadores personales. Juramento de confidencialidad exigido por ley. Acceso en centros seguros y a través de sistema remoto. Sanciones por no respetar la confidencialidad: Multas y/o cárcel por hasta 6 meses.	Statistical Act
Reino Unido	ADR UK (Administrative Data Research)	Consejo de Investigación Económica y Social (coordinador)	2018	El proyecto debe ser presentado por: 1) Investigador acreditado en virtud del Digital Economy Act 2017 (DEA). 2) Investigador aprobado por la ONS (Office for National Statistics). 3) Revisor homólogo acreditado por la DEA.	Five Safes: El acceso a los datos solo se da si se cumplen 5 condiciones: Personas seguras, proyectos seguros, entornos seguros, datos seguros y resultados seguros.	Digital Economy Act 2017

Fuente: Elaboración propia con base en Hermosilla (2021).

Tabla 62: Coeficientes asociados a los factores individuales de edad, discapacidad y dependencia (Resolución Exenta Nº 068).

Años	Discapacidad o dependencia	Coeficiente
0 a 5	Sin discapacidad	0,40
	Con discapacidad	0,80
6 a 14	Sin discapacidad o dependencia	0,29
	Discapacidad leve	0,34
	Discapacidad o dependencia moderada	0,48
	Discapacidad o dependencia severa/profunda	0,60
15 a 17	Sin discapacidad o dependencia	0,11
	Discapacidad leve	0,34
	Discapacidad o dependencia moderada	0,48
	Discapacidad o dependencia severa/profunda	0,60
18 a 59	Sin discapacidad o dependencia	0,00
	Discapacidad leve	0,34
	Discapacidad o dependencia moderada	0,48
	Discapacidad o dependencia severa/profunda	0,60
60 a 74	Sin discapacidad o dependencia	0,60
	Discapacidad leve	0,68
	Discapacidad o dependencia moderada	0,79
	Discapacidad o dependencia severa/profunda	0,98
75 o más	Sin discapacidad o dependencia	0,75
	Discapacidad leve	0,77
	Discapacidad o dependencia moderada	0,79
	Discapacidad o dependencia severa/profunda	0,98

Fuente: MDSF (2019).

Fuentes Secundarias

Volver a párrafo

a. Seguro de Cesantía: Para el presente estudio el Ministerio de Hacienda facilitó una serie de datos de frecuencia mensual entre los años 2018 y 2021 sobre las rentas brutas de los cotizantes del seguro de cesantía, es decir, ocupados asalariados formales. Esta base de datos está ordenada por quintiles de ingreso y son reportados los montos de los ingresos y el número de cotizantes. Además, se incluye una categorización por sector económico. Cabe mencionar que, dada la naturaleza de los datos, estos están truncados en el tope máximo de cotización para dicho seguro, que equivale a UF 122,6 para el año 2021.

   En el presente estudio esta serie de datos se utiliza para evaluar los cambios en el ingreso y cantidad de ocupados asalariados formales. Ello es ocupado al entender el impacto de la pandemia, así como la eficacia y eficiencia al relacionar esta información con la recepción de beneficios.

b. Encuesta Nacional de Empleo (ENE): La ENE es una encuesta realizada por INE, que permite conocer la situación de trabajo de las personas que viven en Chile. Para ello se considera una muestra representativa a nivel nacional de las viviendas. En la medición oficial de ocupación y desocupación se considera solo a personas mayores de 15 años.[289] De este grupo se identifican aquellas personas que están interesadas en trabajar[290] y de estas últimas se identifican aquellas que están ocupadas y las que no lo están.[291] La encuesta se toma de manera mensual a cerca de 12 mil viviendas, lo cual permite tener información de 35 mil personas a nivel nacional.

   En el presente estudio esta serie de datos se utiliza para evaluar los cambios en la cantidad de ocupados por categoría ocupacional y sector económico. Ello es ocupado al entender el impacto de la pandemia, así como la eficacia y eficiencia al relacionar esta información con la recepción de beneficios.

c. Encuesta de Protección Social (EPS): La EPS es una encuesta a cargo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, realizada de manera longitudinal de tipo panel, que cubre en un mismo cuestionario la historia laboral y previsional de los encuestados. A la fecha

289 Población en Edad de Trabajar.
290 Fuerza de trabajo.
291 Ya sea porque están desempleadas buscando trabajo, o bien, es primera vez que están buscando trabajo.

se han realizado siete rondas,[292] la última encuesta estaba planificada para realizarse entre fines de 2019 y primer semestre de 2020, pero a causa de la pandemia esta debió ser pausada a inicios de marzo con un total de 8.656 encuestas presenciales. Para dar continuidad, el trabajo se retomó a inicios del segundo semestre de 2020 de manera telefónica.

En el presente estudio esta encuesta se utiliza para entender el impacto de la pandemia en el ingreso de los encuestados. Además, dada las preguntas disponibles al segundo semestre de 2020, es posible entender cómo se relacionan los movimientos en el ingreso y la recepción de beneficios según autorreporte, teniendo indicios de la eficacia y eficiencia de los apoyos económicos.

d. Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN): La CASEN es una encuesta que se viene realizando[293] a los hogares de Chile desde fines de la década de los años 1980, actualmente a cargo del MDSF. Sus objetivos principales son: Conocer la situación socioeconómica del hogar;[294] Contar con un diagnóstico sobre la situación de grupos prioritarios de la política social;[295] Estimar el porcentaje de la población y de los hogares en situación de pobreza;[296] Identificar carencias y demandas de la población y evaluar brechas entre segmentos sociales y ámbitos territoriales; y estimar cobertura, focalización y distribución del gasto fiscal de principales programas sociales de alcance nacional entre los hogares, según ingresos.

   En el contexto de contingencia sanitaria la encuesta CASEN en Pandemia 2020 se realizó en una modalidad mixta mediante un primer contacto presencial y luego una aplicación telefónica del cuestionario, siendo que en las versiones previas fue completamente presencial. Uno de los objetivos de esta encuesta fue estimar cobertura, focalización y distribución del gasto fiscal de los principales subsidios monetarios de los hogares, según su nivel de ingreso, para evaluar el impacto de este gasto en el ingreso de los hogares y en la distribución de este.

   En el presente estudio esta encuesta se utiliza para evaluar la recepción de beneficios según autorreporte y relacionarla con las características del hogar. Además, dada la riqueza de la caracterización de los hogares, es posible replicar las cláusulas de elegibilidad de los apoyos económicos en pandemia, siendo utilizado para evitar el sesgo de autorreporte y poder simular aportes futuros.

---

292 Los años 2002, 2004, 2006, 2009, 2012 y 2015 y 2019.

293 Generalmente cada dos años.

294 Tales como composición de hogares y familias, educación, salud, vivienda, trabajo, e ingresos.

295 Niños, niñas y adolescentes; jóvenes; personas mayores; mujeres; pueblos indígenas; personas en situación de discapacidad y de dependencia; entre otros.

296 Por ingresos y/o multidimensional y la desigualdad de ingresos.

e. Encuesta Social COVID-19 (ESC-19): La ESC-19 es un esfuerzo conjunto entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF) y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Esta es una encuesta realizada en pandemia con el objetivo de entender las consecuencias sociales a causa de la crisis por COVID-19. Se realizó en tres rondas: julio 2020, noviembre 2020 y julio 2021.

   En el presente estudio esta encuesta se utiliza para entender el impacto de la pandemia en el ingreso de los hogares encuestados y la relación con las características propias de estos. Adicionalmente, la encuesta pregunta sobre recepción de beneficios en pandemia, donde es posible seguir su evolución (entre 2 rondas) para entender la eficacia y eficiencia de dichos beneficios.

f. Registro Social de Hogares (RSH): El RSH es un sistema de información cuyo fin es apoyar los procesos de selección de beneficiarios de un conjunto amplio de subsidios y programas sociales, entre los que se encuentran los apoyos económicos en contexto de COVID-19. Dicho registro es construido con datos aportados por el hogar y bases administrativas que posee el Estado, proveniente de diversas instituciones.

   Dado que para recibir los beneficios sociales de pandemia es necesaria una inscripción previa en el RSH, en el presente estudio se utilizan las bases de datos públicas sobre el registro por condición socioeconómica y comunas. Esto, a fin de detectar brechas que pudieran generar errores de exclusión que merman la eficacia de dichos beneficios.

Nota Metodológica. Réplica ejercicio Barrero *et al.* (2020), Banco Central de Chile

(Volver a nota 48, Introducción)
(Volver a Análisis de Impacto)
(Volver a Análisis de Eficiencia y Eficacia)

1. Introducción

La pandemia del COVID-19 ha tenido serias consecuencias en los ingresos monetarios de los hogares. Por este motivo las autoridades han decidido implementar medidas de apoyo para cubrir el déficit de ingresos y facilitar el consumo de los hogares.

La literatura internacional ha demostrado que las medidas de apoyo han logrado atenuar las consecuencias negativas de la crisis, en particular para aquellos grupos más vulnerables.[297] Los instrumentos más utilizados son transferencias monetarias, entregas de subsidios en especies, subsidios laborales, uso de beneficios de cesantía o fondos de pensiones, entre otras (Gentilli *et al.*, 2020).

Chile ha sido uno de los países con mayor nivel de gasto en ayudas fiscales producto de la pandemia, con 12.8 puntos del PIB invertidos en esta materia. De hecho, al comparar con países de similar PIB *per cápita* como Uruguay, encontramos que el gasto público por pandemia es superior en cerca de 10 puntos del PIB, mientras que al compararlo con países con similar gasto público *per cápita* en régimen encontramos que gastó entre 8 y 12 puntos porcentuales del PIB más que Colombia, México y China (FMI, 2021; Banco Mundial, 2021; OCDE, 2019). En consecuencia, resulta fundamental cuantificar la capacidad de los apoyos económicos para cubrir el impacto de la crisis, de tal forma de evaluar su eficacia y eficiencia.

Para esto se realiza un ejercicio inspirado en Barrero *et al.* (2020), el cual consiste en una metodología para desagregar datos de cuentas nacionales a datos desagregados a nivel de quintil. Al igual que los autores y debido a la ausencia de datos actualizados de la evolución de los ingresos de los hogares e información completa de los beneficiarios de las medidas, se da uso de supuestos basados en distintas fuentes de datos: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), Seguro de Cesantía, Ministerio de Hacienda, Encuesta de Ocupación y Desocupación de la Universidad de Chile (EOD),

[297] Para más detalle consultar Barros *et al.* (2020); Campbell *et al.* (2020); Aspachs *et al.* (2020); Bottan *et al.* (2020).

Superintendencia de Pensiones, Cuentas Nacionales del Banco Central de Chile (CNSI) y de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE).

A grandes rasgos, el ejercicio se divide en dos secciones. Primero, se estima el efecto de la crisis sobre los ingresos autónomos. Luego se incluyen las medidas de apoyo gubernamentales y se compara el aporte con la caída de los ingresos a cada quintil de ingresos. En la presente nota metodológica se muestran los supuestos realizados para cada uno de los cálculos y las diferencias existentes con el trabajo original del Banco Central de Chile.

2. Efecto de la crisis sobre los Ingresos autónomos

La crisis de la pandemia tuvo serias consecuencias en los ingresos autónomos, que se definen como aquellos ingresos provenientes del trabajo remunerado y otros ingresos no laborales. Así, Barrero *et al.* (2020) utiliza como proxy para estimar la caída de los ingresos del trabajo las rentas de la producción[298], mientras que para los otros ingresos: las rentas de la propiedad netas[299], ambas provenientes de Cuentas Nacionales por Sector Institucional (CNSI).

Aquí hay un par de cosas que comentar: En primer lugar, la medición de impacto se hace con frecuencia trimestral y en términos del ingreso disponible de los hogares previo a la pandemia, es decir, 2019. En específico, se usan dos métricas para medir el nivel de impacto de la pandemia sobre los ingresos: (i.) Se utiliza la incidencia para medir la diferencia periodo a periodo de los ingresos. Así se tiene una diferencia del flujo de dinero de los hogares con relación al mismo trimestre en el pasado. (ii.) Se utiliza la variación o pérdida acumulada para medir el efecto acumulativo desde comienzos de la pandemia. En otras palabras, la pérdida acumulada es una medida contable de los ingresos que, en promedio, se dejó de percibir producto de la pandemia. En este sentido, para comprender la magnitud del efecto de la crisis se reportan ambas métricas en términos del ingreso disponible bruto[300] del mismo trimestre en 2019, pues esta captura la capacidad de consumo de los hogares y, por ende, representa un buen proxy de bienestar.

298 Las rentas de la producción comprenden el excedente bruto, ingreso mixto bruto, remuneración e imputación bancaria, es decir, incluye las fuentes de ingreso de los individuos tanto a cuenta propia formales e informales, como también a los asalariados (Glosario Económico del Banco Central de Chile, 2021).

299 Las rentas de la propiedad netas son las rentas percibidas por el propietario de un activo financiero o un activo material no producido. Incluye: intereses, dividendos, utilidades reinvertidas, rentas de la tierra, por pólizas de seguro y otras rentas. (Glosario Económico del Banco Central de Chile, 2021).

300 El ingreso disponible bruto representa el monto monetario del que disponen los hogares para financiar su consumo (Glosario Económico del Banco de Chile, 2021).

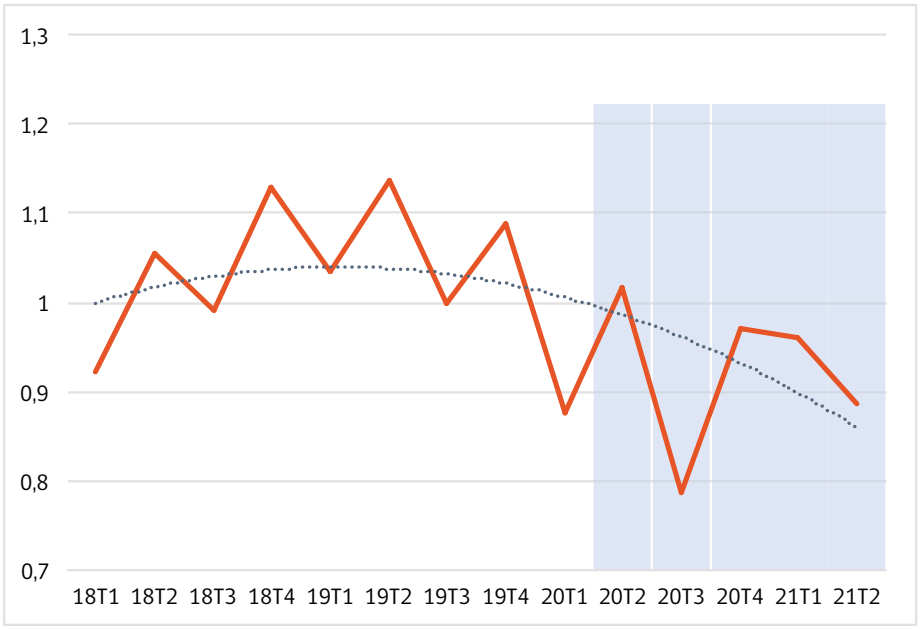
En segundo lugar, a diferencia del documento original de Barrero *et al.* (2020), en esta simulación solo se usan las CNSI y no así las encuestas de empleo. Esto se hace por varios motivos, principalmente porque no existe una encuesta de empleo que sea representativa a nivel nacional y que cuente con una frecuencia suficiente para hacer el análisis.[301] Encima, los datos de las encuestas son autorreportados y por ende introducen ruido en las estimaciones ya que los individuos pueden tener diferentes incentivos para sub o sobrerreportar sus ingresos. Así, es importante señalar que el uso de datos agregados contempla tanto las caídas como los aumentos de ingresos y, en consecuencia, estos pueden estar subestimando la verdadera necesidad de ingresos de los hogares, ya que las variaciones positivas compensan a las negativas.[302] De todas formas, es de esperar que este sesgo sea menor al obtenido usando encuestas de empleo por los problemas descritos anteriormente.

En tercer lugar, si bien Barrero *et al.* (2020) utiliza tanto el ingreso del trabajo como otros ingresos, el comportamiento de esta última serie parece estar respondiendo a factores exógenos a la pandemia introduciendo un sesgo importante en la estimación del impacto de la crisis. Prueba de ello es que al tomar como referencia el tercer trimestre de 2019 y proyectar la evolución de los otros ingresos con relación a este periodo (Figura 1), se observa que venían cayendo desde el antes del inicio de la crisis y por ende dicha caída no es atribuible a la pandemia sino más bien a otros factores, tales como incertidumbre política y social producto de la revuelta social de octubre 2019, cambios tributarios, entre otros factores que estarían afectando los dividendos, utilidades reinvertidas y las tasas de interés. En este sentido, la caída de las rentas de propiedad neta estaría capturando no solo el efecto de la pandemia sino, también, factores adicionales que no permiten estimar limpiamente la caída de ingresos producto de la crisis.

301 Lo más cercano es la Encuesta de Ocupación y Desocupación de la Universidad de Chile; no obstante, es solo representativa para la región metropolitana (RM) y es de suponer que el efecto de la pandemia en la RM no es representativo a nivel nacional. Además, al menos en sus últimas versiones, sugería que la población que contaba con un contrato y se encontraba trabajando rondaba en torno del 10% mostrando una subestimación de la fuerza de trabajo informal al contrastar con lo reportado por otras fuentes como INE.

302 Al compensar las caídas de ingresos con los aumentos se asume implícitamente que lo importante es el efecto agregado y no así cubrir el déficit de ingresos producto de la pandemia. Una cifra exacta de la necesidad de apoyo fiscal sería la suma de las caídas en los ingresos, ignorando los aumentos. Lamentablemente no se cuenta con esta información, lo que recalca la importancia de contar con buena transparencia y acceso a información administrativa para tanto entregar ayudas de forma oportuna como también para realizar análisis sobre las entregas de estas.

Figura 1: Evolución de Rentas de la producción (Ingreso del Trabajo) y de propiedad netas (otros Ingresos).



Fuente: Elaboración propia con datos de CNSI (2021).
Nota: (1) Valores trimestrales con respecto al valor real reportado en 19.III.

Así pues, se opta por hacer los cálculos solo con el efecto sobre los ingresos del trabajo, donde estos resultados representarían una cota superior del efecto de la pandemia. De todas formas, es de esperar que se aproxime al efecto real de la pandemia pues los ingresos del trabajo representan cerca del 80% de los ingresos autónomos, y porque esta crisis, a diferencia de las últimas, impactó principalmente al sector real de la economía, ya que las restricciones de movilidad impactaron la capacidad de ejercer la actividad económica, lo que finalmente redujo significativamente la tasa de ocupación y, por consiguiente, los ingresos del trabajo. Aún así, se realiza el análisis incluyendo los otros ingresos; sin embargo, se advierte precaución en su interpretación ya que estaría sobrestimando las consecuencias de la pandemia.[303]

303 Es posible interpretar dicha serie como una cota inferior del efecto de la pandemia.

2.1. Efectos agregados de la crisis COVID-19

Para separar la variación de ingresos de cuentas nacionales según quintil de ingresos monetarios *per cápita*, se realizan supuestos basados en lo observado en las encuestas: CASEN, ENE y EOD y datos administrativos provenientes del Seguro de Cesantía. En concreto, se analiza la distribución observada de las variaciones de los ingresos del trabajo y otros ingresos. En otras palabras, se cuantifica la proporción de la variación que se lleva cada quintil para luego imputar esta proporción a los datos agregados.

Para el caso de los ingresos del trabajo se identifican dos márgenes: 1) Margen extensivo, que corresponde a la variación de los ingresos perdidos producto de la caída en la ocupación laboral sin considerar a quienes se acogieron a la ley de protección del empleo. 2) Margen intensivo, que representa la variación anual de los ingresos del trabajo. La suma de ambos márgenes entrega las consecuencias sobre los ingresos del trabajo.

Una diferencia importante con respecto al cálculo original de Barrero *et al.* (2020) está en el margen extensivo. Este se calculó separando los individuos según quintil y formalidad de empleo. Para esto se tomó como referencia los salarios reales promedios según quintil y formalidad de CASEN 2017[304], así como la distribución del empleo formal e informal dentro y fuera de cada uno de los quintiles. Por otro lado, con datos de ENE, se encuentra la variación de empleo según formalidad.

Para imputar la pérdida de ingresos debido a la variación de empleo, se multiplica la caída de empleo según tipo, por el salario promedio que le corresponde corregido por un salario referencial.[305] Luego se divide por la pérdida total para tener la proporción que contribuyó cada quintil en la caída general. En específico se siguió la siguiente fórmula:

$$\frac{\sum_m \sum_j \Delta N_{j,q}^m \cdot (w_{j,q}/w_0)}{\sum_q \sum_m \sum_j \Delta N_{j,q}^m \cdot (w_{j,q}/w_0)}$$

Donde j es el indicador de formalidad, q de quintil, w_0 el salario de referencia y m el trimestre. La principal ventaja que tiene esta metodología es que permite capturar el efecto heterogéneo que tuvo la crisis sobre el empleo, la cual afectó principalmente al sector informal, concentrado en los quintiles inferiores. Los resultados se encuentran en el Cuadro 1.

304 Se utiliza CASEN 2017 pues representa la estructura laboral según quintil en un año sin pandemia.

305 Para la estimación se tomó como salario de referencia al salario promedio de los individuos formales del quinto quintil.

Cuadro 1: Supuestos de contribución de quintiles según CASEN y ENE.

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
20.ii	14,5%	20,3%	21,6%	22,3%	21,3%	100%
20.iii	14,4%	20,2%	21,6%	22,4%	21,4%	100%
20.iv	13,1%	19,4%	21,7%	23,0%	22,8%	100%
21.i	14,1%	20,0%	21,6%	22,5%	21,8%	100%
21.ii	14,6%	20,3%	21,6%	22,3%	21,2%	100%
21.iii	14,6%	20,3%	21,6%	22,3%	21,2%	100%
21.iv	14,6%	20,3%	21,6%	22,3%	21,2%	100%
2020	13,1%	19,4%	21,7%	23,0%	22,8%	100%
2021	13,3%	19,6%	21,7%	22,8%	22,6%	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de CASEN, ENE y Seguro de Cesantía.
Notas: (1) Porcentajes representan la proporción de la variación total que se le atribuye a cada quintil. (2) Para trimestre 21.T3 y 21.T4, debido a la falta de información, se supone que se mantienen las proporciones observadas en 2021.

Por otro lado, para el margen intensivo y el efecto de otros ingresos, se calcula siguiendo lo realizado por el Banco Central, esto es, utilizar EOD de la Universidad de Chile. En concreto, se utiliza la distribución encontrada por los autores[306].

Por último, para tener un punto de referencia se obtiene de CASEN 2017 la distribución de ingresos según quintil. En otras palabras, la proporción del ingreso total que se lleva cada quintil. Además se obtiene la composición de los ingresos de cada quintil, información que se encuentra en el Cuadro 2. Con esta información se imputa la variación de ingresos agregados a los quintiles.

Cuadro 2: Composición y distribución de ingresos monetarios según quintil.

		Quintil					
		1	**2**	**3**	**4**	**5**	**Total**
Composición	Ingresos del Trabajo	55,8%	75,4%	80,2%	83,4%	84,6%	75,7%
	Ingresos de Transferencias	26,5%	8,0%	3,9%	1,8%	0,4%	8,3%
	Otros Ingresos	17,7%	16,6%	15,9%	14,9%	15,1%	16,0%
Distribución	**Total**	**6,0%**	**10,0%**	**14,0%**	**20,0%**	**49,0%**	**100,0%**

Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (2017).

306 Para más detalles consultar la minuta asociada al recuadro III.1 del IPoM de diciembre 2020 (Barrero *et al.*, 2020).

3. Medidas de políticas de apoyo por la crisis del COVID-19

Para efectos del estudio el foco de las políticas de apoyo para la crisis del COVID-19 está en las transferencias monetarias del Estado. Sin embargo se incluyen en el ejercicio los retiros AFP, pues representan una fuente importante de ingresos disponibles para 2020 y 2021.

En el Cuadro 3 se encuentra, según datos del Ministerio de Hacienda y la Superintendencia de Pensiones, los montos agregados en millones de CLP$, de las medidas de ayuda. Para esto se consideraron los aportes: Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), Bono Clase Media en sus dos versiones, Bono de emergencia COVID-19, Bono Navidad por el lado de las transferencias. Mientras que para los retiros se consideraron los 3 retiros.

Cuadro 3: Medidas de apoyo para enfrentar la crisis del COVID-19 según trimestres.

	Trimestres 2020					Trimestres 2021				
Medidas de apoyo	**20.I**	**20.II**	**20.III**	**20.IV**	**Total**	**21.I**	**21.II**	**21.III**	**21.IV**	**Total**
Transferencias										
IFE	0	671,8	1.626,1	364,4	2.662,3	890,7	4.497,4	5.696,9	4.736,4	15.821,4
Otros	0	150	210,5	224,6	585,1	249	291	356,7	269,5	1.166,2
Retiros AFP										
1er Retiro AFP	0	0	13.162,6	1.331,6	14.493,2	364,7	460,9	289,4	0	1.115
2do Retiro AFP	0	0	0	8.952,6	8.952,6	2.455,1	971,5	378,4	189,2	3.994,2
3er Retiro AFP	0	0	0	0	0	0	9.536,3	1.049,8	349,9	10.936
Total (1) + (2)	**0**	**821,8**	**14.999,2**	**10.873,2**	**26.694,2**	**3.959,5**	**15.757,1**	**7.771,2**	**5.545**	**33.032,8**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda, Superintendencia de Pensiones, Barrero *et al.* (2020) y BCCh.
Notas: (1) Montos en miles de millones de pesos reales al tercer trimestre de 2021, se utilizó como supuesto un tipo de cambio nominal de 800 CLP/USD (2) Transferencias del trimestre 4 de 2021 en base a lo prometido por el Estado a noviembre 2021. (3) Otras transferencias incluye Bono COVID, Bono de Emergencia, Bono COVID Navidad, Bono Clase Media y Pensionados, Bono Apoyo a Pymes y Bono Cuentas Individuales. Datos del Ministerio de Hacienda actualizados a noviembre del 2021. (4) Proyección de retiros de AFP para el cuarto trimestre de 2021 en base a Barrero *et al.* (2020).

Para estimar la distribución de las ayudas según quintiles se utilizan los criterios de elegibilidad aplicados a datos de CASEN 2020. Es decir, se simulan los aportes potenciales para cada beneficio según las variables disponibles en CASEN 2020. Para esto se asume que el ingreso del hogar reportado en octubre 2020 es representativo para los meses anteriores y posteriores. Entonces, con el ingreso reportado e imponiendo los requisitos

descritos para cada programa según detallado en el diario oficial se obtiene la distribución potencial de las transferencias como se muestra en el Cuadro 4.

Es importante destacar que el ejercicio muestra la distribución potencial. Esto es, entrega la distribución de los aportes bajo el contexto en que todos los individuos están inscritos en el RSH y que, en caso de ser elegibles, estos toman el beneficio. Para evaluar la robustez del ejercicio se realiza una simulación que consiste en utilizar el aporte potencial, pero sensibilizado por el porcentaje de población real inscrita en RSH para dicho trimestre. Los resultados demuestran que, al controlar por la cobertura, los resultados estimados son similares a los observados en la realidad. Por lo que la distribución encontrada se acerca a la real y sirve como metodología de asignación.

Por último, se asume que las transferencias monetarias del Estado se mantienen constantes al mismo trimestre salvo por las medidas específicas de COVID-19, esto pues es de esperar que el nivel de subsidios no varíe significativamente a través de los años salvo por shocks exógenos importantes como la pandemia. De esta forma, se imputa el aporte de los beneficios sociales según la distribución potencial encontrada entre los quintiles al total del aporte por periodo

Cuadro 4: Supuestos de contribución de medidas de apoyo para enfrentar la crisis del COVID-19 según quintil.

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
20.ii	42,5%	24,2%	15,6%	11,1%	6,7%	100,0%
20.iii	42,4%	23,8%	15,7%	11,3%	6,8%	100,0%
20.Iv	42,6%	24,5%	15,4%	11,0%	6,5%	100,0%
21.i	31,6%	26,1%	24,9%	12,3%	5,2%	100,0%
21.ii	22,5%	22,2%	22,6%	22,7%	10,0%	100,0%
21.iii	21,2%	20,6%	21,2%	21,8%	15,1%	100,0%
21.iv	21,2%	20,6%	21,2%	21,8%	15,1%	100,0%
2020	42,5%	24,2%	15,6%	11,1%	6,7%	100,0%
2021	24,1%	22,4%	22,5%	19,6%	11,4%	100,0%

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda, CASEN, BCCh y Diario Oficial.

Notas: (1) Distribución encontrada corresponde a la potencial, es decir, bajo el escenario que todos los individuos están inscritos en el RSH, y además si son elegibles toman el beneficio. (2) Para 20.II no es posible simular con datos de CASEN la asignación, pues los IFE de mayo y junio utilizaban una metodología distinta. En consecuencia, se le imputa la distribución del tercer trimestre pues los criterios son similares, con la diferencia de pasar a ingresos autorreportados.

En cuanto a la asignación de los retiros de fondos de pensiones entre quintiles se utilizaron los parámetros propuestos por Barrero *et al.* (2020), los que se resumen en el Cuadro 5. Para la imputación del retiro se utilizan los datos agregados de la Superintendencia de Pensiones y los supuestos del Cuadro 5, para cada periodo en vigencia de cada retiro de las AFP.

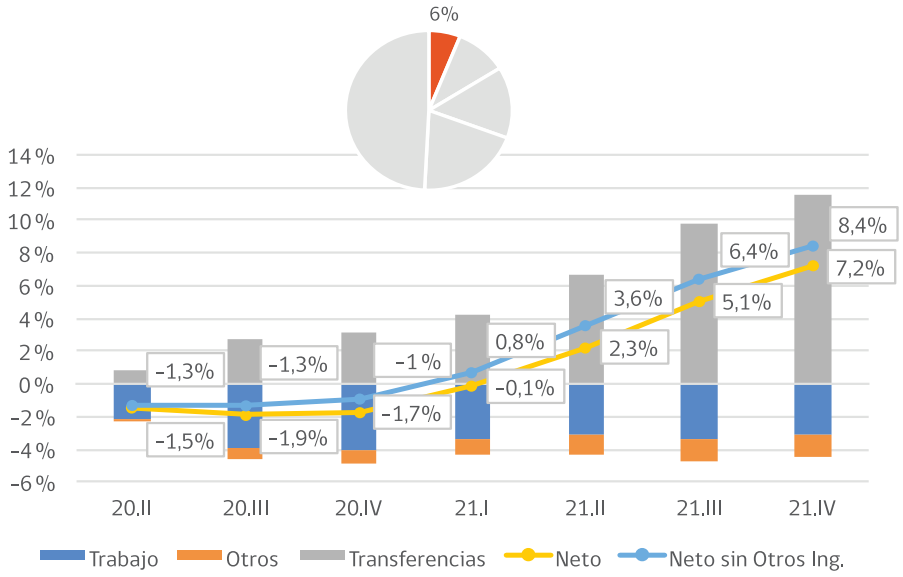
Cuadro 5: Supuestos de contribución de retiros AFP según quintil.

	Quintiles					
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**Total**
Primer Retiro						
2020	8,3%	12,4%	17,2%	23,6%	38,6%	100,0%
2021	4,2%	16,9%	21,9%	17,5%	39,4%	100,0%
Segundo Retiro						
2020	7,3%	12,8%	17,1%	22,8%	39,9%	100,0%
2021	5,9%	11,7%	18,5%	24,7%	39,1%	100,0%
Tercer Retiro						
2020	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2021	6,2%	10,9%	15,1%	22,6%	45,2%	100,0%

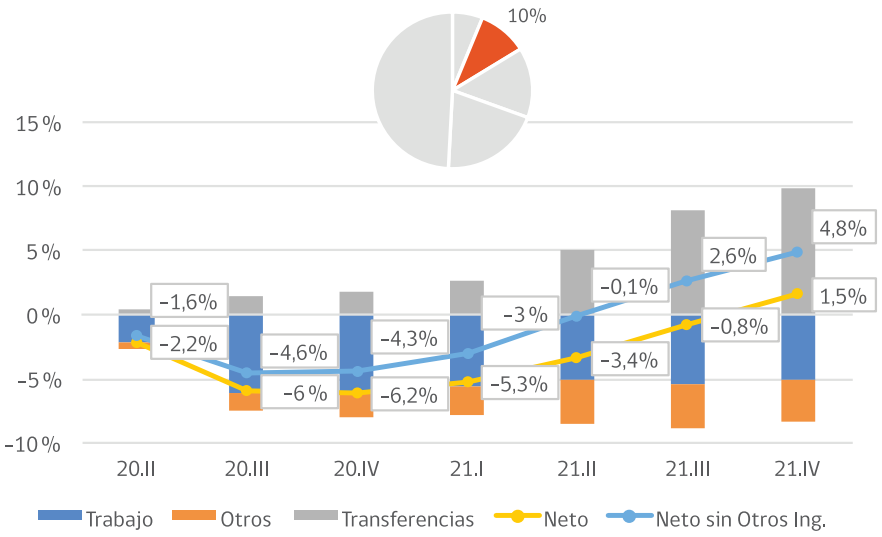
Fuente: Elaboración propia en base a Barrero *et al.* (2020).

Finalmente, con toda la información detallada en los cuadros anteriores y datos de CNSI. Se estima el efecto neto acumulado de la crisis sobre los ingresos y las medidas de apoyo según quintil y agregado (ver Figura 2).

Figura 2: Incidencia neta acumulada de los ingresos disponibles del hogar según quintil con y sin otros ingresos (variación % respecto a 2019).

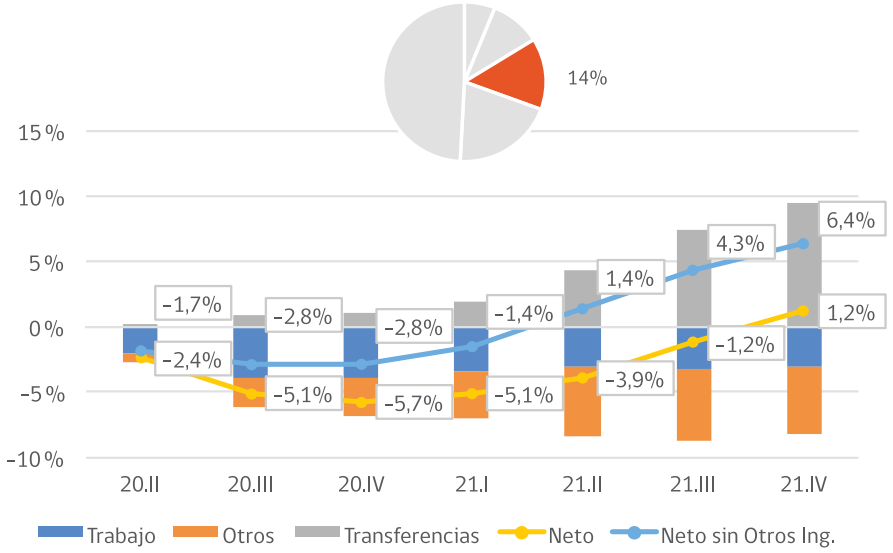


Quintil 1

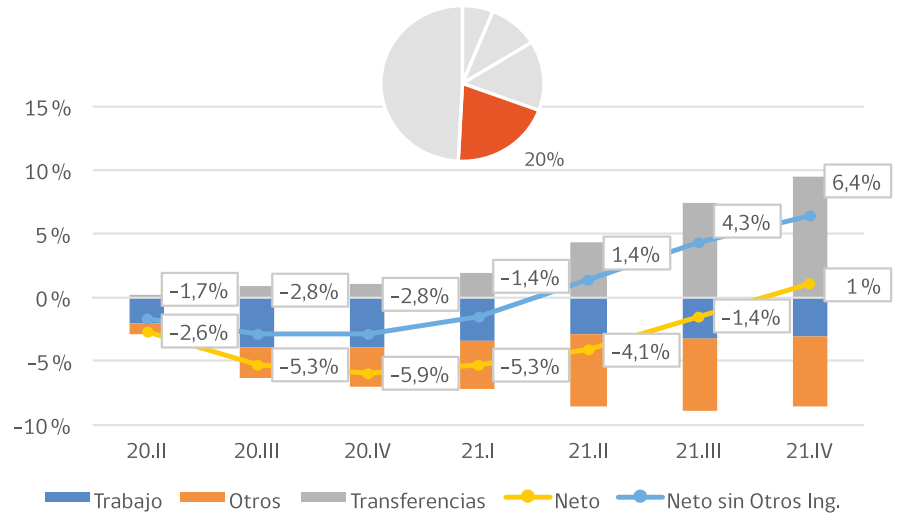


Quintil 2

Continuación Figura 2

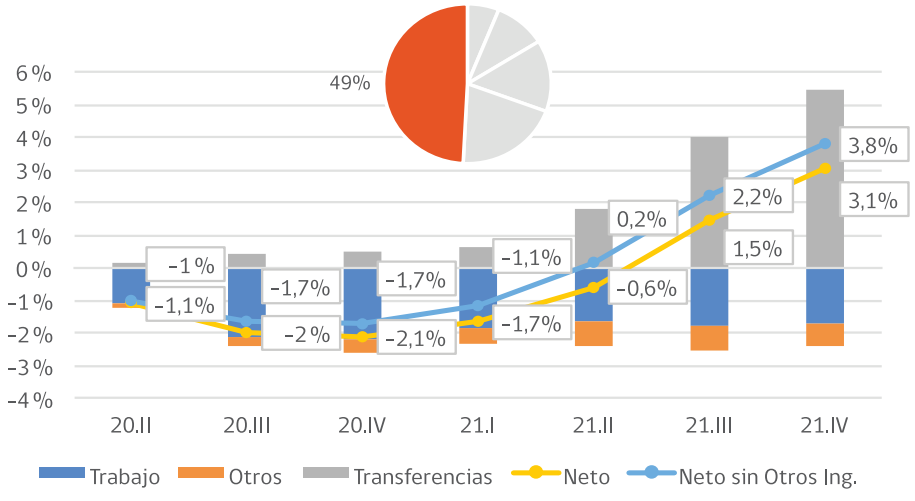


Quintil 3

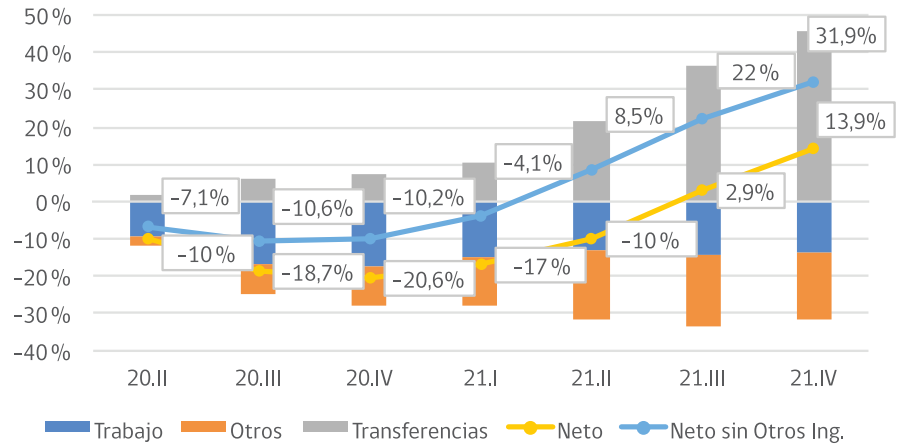


Quintil 4

Continuación Figura 2



Quintil 5



Total

Fuente: Elaboración propia con base en metodología del BCCh.

Bibliografía

AARONSON S. & ALBA F. (2021). The relationship between school closures and female labor force participation during the pandemic. *Economic Studies*. Brookings Institution. Report.

AMINJONOV U., BARGAIN O. & BERNARD T. (2021). Gimme shelter: Social distancing and income support in times of pandemic. IFPRI Discussion Paper 2042. Washington, DC: International Food Policy Research Institute (IFPRI).

BANCO CENTRAL DE CHILE (2021). Informe de Política Monetaria, diciembre 2021. BCCh.

BANCO CENTRAL DE CHILE (2021). Informe de Política Monetaria, septiembre 2021. BCCh.

BANERJEE A., FAYE M., KRUEGER A., NIEHAUS P., & SURI T. (2020). Effects of a Universal Basic Income during the pandemic. *UC San Diego technical report*.

BARCA V. (2017). Integrating data and information management for social protection: social registries and integrated beneficiary registries. Australian Government. Department of Foreign Affairs and Trade.

BARNER H. y VAN HEMELRYCK T. (2020). Sistemas de Información social y registros de destinatarios de la protección social no contributiva en América Latina. CEPAL. Documentos de Proyectos.

BARRERO A., KIRCHNER M., PÉREZ C. y SANSONE A. (2020). Estimación del impacto del COVID-19 en los ingresos de hogares, medidas de apoyo y efectos en el consumo. Minuta asociada con el Recuadro III.1 - IPoM de diciembre 2020. Banco Central de Chile.

BASTAGLI F., & LOWE C. (2021). Social protection response to COVID-19 and beyond: emerging evidence and learning for future crises. ODI Working Papers.

BERNER H. y DÍAZ L. (2019). El Registro Social de Hogares: una innovación al servicio de protección social. En Paris E. y Rodríguez J. (Ed.). *Apurando el Paso: 10 experiencias de reforma y modernización del Estado en Chile* (pp. 59-88). Editorial Universitaria.

BRAVO D. & VALDERRAMA J. (2011). The impact of income adjustments in the Casen Survey on the measurement of inequality in Chile. *Estudios de economía*, 38(1), 43-65.

BROOKS W., DONOVAN K., JOHNSON T. & OLUOCH-ARIDI J. (2020). "Cash Transfers as a Response to COVID-19: A Randomized Experiment in Kenya". Yale Economic Growth Center. Discussion Papers Nº 1082.

CASEN (2020). Manual del investigador: Guía práctica para el uso y análisis de información. Observatorio Social. Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC (2014). Fortalecimiento de la atención primaria de salud: propuestas para mejorar el sistema sanitario chileno. *Temas de la Agenda Pública*. Nº 67.

CEPAL (2011). La CASEN 2011, precisiones de la CEPAL. CEPAL. División de Estadísticas.

COMISIÓN NACIONAL DE PRODUCTIVIDAD (2016). Revisión de las agendas de productividad.

COMISIÓN NACIONAL DE PRODUCTIVIDAD (2019). Informe anual 2019.

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS (2021). Informe de Finanzas Públicas segundo trimestre 2021.

DONG E., DU H. & GARDNER L. (2020). An interactive web-based dashboard to track COVID-19 in real time. *Lancet Inf Dis.* 20(5):533-534.

FAJNZYLBER E. (2016). Acceso a la información pública para la investigación. Espacio Público. Documento de Referencia Nº 32.

GENTILINI U., ALMENFI M., ORTON I. & DALE P. (2020). Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. World Bank, Washington, DC.

HERMOSILLA M.P. (2021). Una institucionalidad de datos integrados en Chile para el diseño y evaluación de políticas públicas. En Inostroza, J. & Pinilla, V. (Ed.). *Un estado para las personas: propuestas de transformación* (pp. 91-127). Editorial Tirant lo Blanch. Edición Nº 1.

INE (2006). Política para el acceso a microdatos para fines de investigación. Comité de usuarios-investigadores de estadísticas.

INE (2018). Informe de principales resultados: VII encuesta de presupuestos familiares (EPF).

INE (2021), Boletín Estadístico: Informalidad Laboral. Edición Nº 16, 4 de noviembre 2021.

INOSTROZA D. y CECCARELLI J. (2018). Mirada conceptual y analítica a los asalariados en el sector público: Encuesta Nacional de Empleo (ENE). Instituto Nacional de Estadísticas. Documentos de Trabajo Nº 1.

LACEY ERIC; MASSAD JOSEPH; UTZ ROBERT. 2021. A Review of Fiscal Policy Responses to COVID-19. Equitable Growth, Finance and Institutions Insight;. World Bank, Washington, DC.

LONDOÑO-VÉLEZ J., y QUERUBÍN P. (2020). El Impacto de Transferencias Monetarias de Emergencia durante una Pandemia: Evidencia Experimental para Colombia.

MARGOZZINI P. & PASSI A. (2018). Encuesta Nacional de Salud, ENS 2016-2017: un aporte a la planificación sanitaria y políticas públicas en Chile. ARS MEDICA *Revista de Ciencias Médicas*, 43(1), 30-34.

MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA, CONOCIMIENTO E INNOVACIÓN (2020). Una mirada a la cultura de datos en Chile: Desafíos y lecciones de la pandemia por COVID-19.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL & SUBSECRETARÍA DE EVALUACIÓN SOCIAL (2018). Resolución 68 exenta de 2018. Determina procedimiento y metodología de cálculo de la calificación socioeconómica, del decreto supremo Nº 22, de 2015, del Ministerio de Desarrollo Social.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2019). Orientaciones al RSH Nº 8: Cálculo de la clasificación socioeconómica. Departamento de Operaciones.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2021). Informe Ingreso Familiar de Emergencia.

MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA (2021). Red de Protección Social.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE URUGUAY (2021). ¿Qué es el SIIAS?

MINISTERIO DE HACIENDA (N. D.). Bono Clase Media 2020. Medidas de apoyo para familias y Pymes ante la pandemia. Recuperado el 27 de diciembre de 2021.

MINISTERIO DE HACIENDA (N. D.). Bono Clase Media 2021. Medidas de apoyo para familias y Pymes ante la pandemia. Recuperado el 27 de diciembre de 2021.

MINISTERIO DE HACIENDA (N. D.). Bono de Emergencia COVID-19. Medidas de apoyo para familias y Pymes ante la pandemia. Recuperado el 27 de diciembre de 2021.

MINISTERIO DE HACIENDA (N. D.). Ingreso Mínimo Garantizado. Medidas de apoyo para familias y Pymes ante la pandemia. Recuperado el 27 de diciembre de 2021.

MINISTERIO DE HACIENDA (N. D.). Ingreso Familiar de Emergencia. Medidas de apoyo para familias y Pymes ante la pandemia. Recuperado el 27 de diciembre de 2021.

MINISTERIO DE HACIENDA (N. D.). Préstamo Solidario Clase Media 2020. Medidas de apoyo para familias y Pymes ante la pandemia. Recuperado el 27 de diciembre de 2021.

MINISTERIO DE HACIENDA (N. D.). Préstamo Solidario Clase Media 2021. Medidas de apoyo para familias y Pymes ante la pandemia. Recuperado el 27 de diciembre de 2021.

MINISTERIO DE HACIENDA (N. D.). Fondo Solidario a Municipios. Medidas de apoyo para familias y Pymes ante la pandemia. Recuperado el 27 de diciembre de 2021.

MINISTERIO DE HACIENDA (N. D.). Medidas Tributarias enfocadas en los Ingresos de las Familias. Medidas de apoyo para familias y Pymes ante la pandemia. Recuperado el 27 de diciembre de 2021.

MINISTERIO DE HACIENDA (N. D.). Bono MYPEs 2021. Medidas de apoyo para las familias y Pymes ante la pandemia. Recuperado el 27 de diciembre de 2021.

MINISTERIO DE HACIENDA (N. D.). FOGAPE COVID. Medidas de apoyo para las familias y Pymes ante la pandemia. Recuperado el 27 de diciembre de 2021.

MINISTERIO DE HACIENDA (N. D.). FOGAPE Reactiva. Medidas de apoyo para las familias y Pymes ante la pandemia. Recuperado el 27 de diciembre de 2021.

MINISTERIO DE HACIENDA (N. D.). Medidas tributarias enfocadas a liquidez. Medidas de apoyo para las familias y Pymes ante la pandemia. Recuperado el 27 de diciembre de 2021.

MINISTERIO DE HACIENDA (N. D.). Subsidio al empleo. Medidas de apoyo para las familias y Pymes ante la pandemia. Recuperado el 27 de diciembre de 2021.

OCDE (2020). COVID-19 en América Latina y el Caribe: consecuencias socioeconómicas y prioridades de política. Afrontar el coronavirus (COVID-19).

OCDE (2021). OECD Economic Surveys: Chile.

OIT (2020). The impact of the COVID-19 pandemic on jobs and incomes in G20 economies. ILO-OECD paper prepared at the request of G20 Leaders Saudi Arabia's G20 Presidency 2020.

OIT (2018). Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture. International Labour Office.

PELUFFO C., & VIOLLAZ M. (2021). Intra-household exposure to labor market risk in the time of COVID-19: lessons from Mexico. Review of Economics of the Household, 19(2), 327-351.

PNUD & MDSF (2020). Impactos socioeconómicos de la pandemia en los hogares de Chile. Resultados de la Encuesta Social COVID-19. Primera fase: julio 2020. Santiago de Chile.

SANTELICES E., MUÑIZ P., ARRIAGADA L., DELGADO M., & ROJAS J. (2014). Aplicación de grupos clínicos ajustados como herramienta de ajuste de riesgo: evaluación en la distribución de recursos en programa de enfermedades crónicas. *Revista médica de Chile*, 142(2), 153-160

SBIF (2016). Informe de Inclusión Financiera en Chile 2016. Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras Chile.

SENCE (N. D.) IFE laboral. Recuperado el 27 de diciembre de 2021.

Comisión Nacional de **Evaluación** y **Productividad**

Eficiencia y efectividad del Gasto Público Social en contexto de Pandemia