



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Centro de Políticas Públicas UC

Propuestas de apoyo económico para los trabajadores informales vulnerables durante la emergencia del Covid-19



TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

Año 15 / N° 122 / mayo 2020

ISSN 0718-9745

Propuestas de apoyo económico para los trabajadores informales vulnerables durante la emergencia del Covid-19

JOSEFA AGUIRRE

Escuela de Gobierno UC

FRANCISCO GALLEGO

Instituto de Economía UC y J-PAL

ANDRÉS HOJMAN

Escuela de Gobierno UC

HUMBERTO JIMÉNEZ

Centro de Políticas Públicas UC

CLAUDIA MARTÍNEZ

Instituto de Economía UC y J-PAL

MARÍA DE LOS ÁNGELES MORANDÉ

Centro de Políticas Públicas UC

PAULA PEDRO

J-PAL

EDOARDO TRIMARCHI

J-PAL¹

EDICIÓN

Elisa Piña y María Ignacia Jeldes
Centro de Políticas Públicas UC

¹ Agradecemos los aportes de Ignacio Irarrázaval, director del Centro de Políticas Públicas UC, quien también participó de las discusiones. Asimismo, agradecemos el apoyo de investigación de Felipe Correa y Rodrigo Icarán, estudiantes de magíster del Instituto de Economía.

INTRODUCCIÓN

La pandemia del Covid-19 está desafiando a los gobiernos de todo el mundo a tomar acciones para afrontar una crisis sanitaria que trae aparejadas graves repercusiones económicas y sociales. Desde la perspectiva económica y laboral, las políticas públicas deben hacer frente, por una parte, a la emergencia sanitaria, generando las condiciones para que los individuos no tengan la necesidad de dejar sus hogares para ir a trabajar. Por otra, deben afrontar una emergencia económica, intentando minimizar o paliar los efectos que la desaceleración mundial está teniendo sobre muchas actividades económicas.

Chile, al igual que otros países, ha adoptado medidas excepcionales para hacer frente a la crisis. Algunas de las acciones que se han propuesto, ya sea que están en ejecución o únicamente han sido anunciadas, son el plan de protección al empleo, el bono Covid-19, la capitalización del Fondo de Garantía para Pequeños y Medianos Empresarios (Fogape), el seguro para trabajadores a honorarios, y el plan de apoyo a trabajadores informales. Buscando aportar a la discusión sobre este último programa es que se elaboró el presente documento, el cual plasma el trabajo de un grupo de académicos y profesionales de la Universidad Católica, desarrollado con anterioridad a la elaboración del proyecto de ley sobre esta materia² y posterior a la entrega del bono Covid-19 y la promulgación de la ley de protección al empleo. El objetivo de este grupo fue entregar fundamentos a la discusión sobre parámetros y dimensiones clave para implementar medidas de apoyo a la población que normalmente lleva a cabo actividades laborales informales, en el contexto de otras acciones ya desarrolladas en el país.

Para elaborar este trabajo, se utilizaron, en primer lugar, encuestas nacionales, las que permitieron describir e identificar a la población objetivo y sustentar los detalles relacionados con la magnitud del apoyo. Además, para conocer estrategias y programas que han probado ser efectivos, se realizó una revisión de evidencia rigurosa proveniente de evaluaciones de impacto experimentales, sobre programas de protección social para población vulnerable alrededor del mundo. Finalmente, se revisaron las distintas medidas desarrolladas a nivel internacional por los gobiernos para proteger la población vulnerable frente a la crisis del Covid-19. A continuación, se presentan los resultados

de estas revisiones y análisis, y luego se detallan y fundamentan las propuestas elaboradas por el grupo.

ANTECEDENTES

El empleo informal en Chile

La informalidad laboral se define como aquellas actividades de trabajadores o unidades económicas no cubiertas por los sistemas formales (INE, 2018). Para identificar una ocupación informal, la OIT (2013b) recomienda distinguir entre trabajadores dependientes e independientes. En el caso de Chile, los trabajadores dependientes informales son aquellos que se autodeclaran dependientes de una empresa o institución a la que le prestan servicios y cuyo empleador no paga contribuciones por salud ni pensiones³, mientras que los trabajadores independientes informales son aquellos cuyo negocio o actividad no está registrada en el Servicio de Impuestos Internos o en el que no se separan los gastos de negocios de los del hogar (INE, 2018).

Es ampliamente reconocido que la informalidad laboral se asocia a condiciones laborales precarias. Estos trabajadores no cuentan con acceso a salud, pensiones o seguros ante la pérdida de su empleo, y se encuentran desprotegidos frente a accidentes y actividades ilegales. Muchas veces, estas personas y sus familias viven en situación de pobreza a pesar de tener empleo, lo cual se debe a que esos trabajos no solo generan menores ingresos, sino que también los trabajadores están sujetos a mayor inestabilidad laboral (OIT, 2013a; Salazar-Xirinachs y Chacaltaña, 2018).

Para conocer la magnitud de esta población, la cual es difícil de caracterizar por estar ausente de los registros formales, es útil analizar los datos provenientes de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) 2019 y la Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI) 2018, ambas realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), con representatividad nacional y regional. Desde 2007, en estas encuestas se incorporan preguntas relacionadas con la informalidad laboral, entregando valiosos indicadores para el estudio y análisis de los trabajadores informales en Chile⁴. A continuación, se presenta estadística descriptiva de este segmento, utilizando ambas bases de datos.

La tasa de ocupación informal, definida como la proporción de personas con ocupaciones informales en relación

2 La discusión que dio origen a este documento nació de una petición del ministro de Hacienda a mediados de marzo de 2020. Esta solicitud consideraba la entrega de antecedentes para ayudar al diseño de la política para trabajadores informales, la que puede, o no, haber utilizado los antecedentes aquí presentados.

3 Si bien se utilizó esta definición de informalidad para los trabajadores dependientes, con el fin de cubrir mejor a este grupo se incluyó también a los dependientes sin contrato o que no entregan ni obtienen un recibo por sus ingresos.

4 Se prefirió utilizar la ENE dado que es más reciente que la última Encuesta de Caracterización Socioeconómica (Casen) disponible.

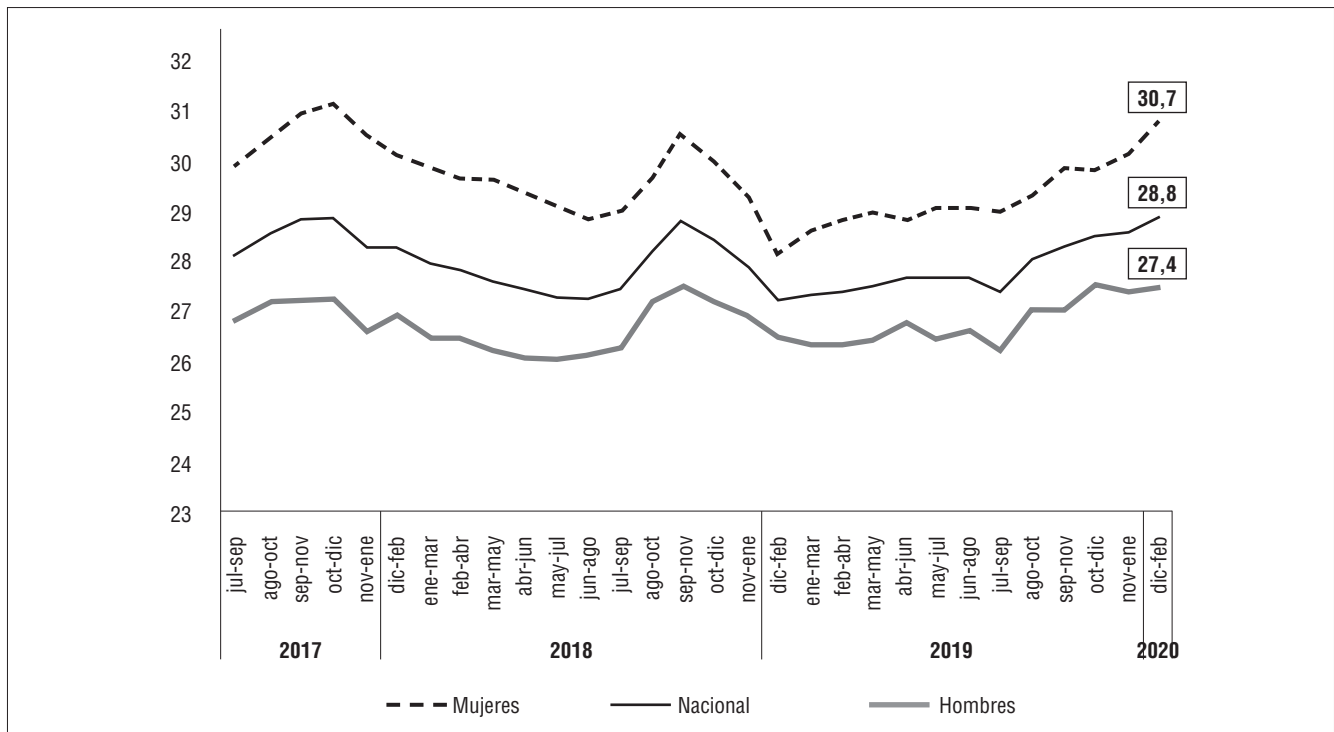
al total de ocupados, se ha mantenido desde 2017 en torno al 30% a nivel país. Esta es mayor para el caso de las mujeres, una brecha que también ha permanecido relativamente estable (Figura 1). En el contexto latinoamericano, Chile destaca como uno de los países con menor informalidad, en tanto México y Perú alcanzan una proporción entre 50% y 70% (OIT, 2019). Sin embargo, tal como se observa en la Figura 1, la tasa nacional ha ido aumentando sostenidamente en los últimos trimestres, posteriores al estallido social de octubre de 2019. A modo de referencia, vale decir que los países desarrollados exhiben números en torno a 18% en Canadá y Estados Unidos, y 25% en Europa (OIT, 2002, 2018), existiendo evidencia de que a medida que los países se desarrollan, la informalidad tiende a jugar un rol menos prominente en la economía (La Porta y Shleifer, 2014).

A partir de los datos del INE, se han identificado dos principales grupos dentro de los trabajadores informales que se consideran como más vulnerables⁵. En primer lugar, están los trabajadores por cuenta propia informales,

que corresponden a propietarios de la unidad económica donde trabajan y desarrollan sus actividades de manera individual en el sector informal. No tienen actividades registradas en el Servicio de Impuestos Internos (SII) y además no separan los gastos de la unidad económica de los del hogar. Ejemplos de esta categoría pueden ser un vendedor ambulante, el dueño de un almacén sin registro en el SII, o un prestador de servicios sin boleta, como un gasfiter. En total, son más de 1,2 millones de trabajadores.

El segundo grupo son los trabajadores dependientes precarizados, definidos como aquellos que trabajan como asalariados públicos o privados o como servicio doméstico, cuyo empleador no realiza cotizaciones previsionales a partir del vínculo laboral. No tienen contrato ni entregan un recibo por su trabajo. Ejemplos pueden ser repartidores o trabajadores de plataformas digitales, personal doméstico, obreros del sector agrícola, o trabajadores subcontratados, a quienes su empleador no paga cotizaciones previsionales. Ellos totalizan cerca de 1,9 millones de personas.

Figura 1: Evolución de la tasa de ocupación informal en Chile



Fuente: elaboración propia en base a ENE 2017-2020.

⁵ Dentro de los trabajadores independientes, no se incluyó a aquellos que se desempeñan como empleadores informales, ya que, en promedio tienen mayores ingresos, por lo que no se consideraron vulnerables. Tampoco se contabilizó a los familiares no remunerados.

En cuanto a sus características demográficas, destaca que una alta proporción de trabajadores informales son jóvenes o adultos mayores y que su nivel educacional es menor al de los trabajadores formales en el país, cuya escolaridad promedio es de 12,3 años. En el grupo de los trabajadores por cuenta propia informales la edad promedio es de 46,5 años y su escolaridad promedio es de 10,5 años. En tanto, entre los trabajadores dependientes precarizados la edad promedio es de 41,7 años y su nivel de escolaridad alcanza 11,5 años.

Dentro de las principales actividades económicas donde se desempeñan los trabajadores por cuenta propia informales lideran el comercio, los servicios sociales y personales (enseñanza, salud, entretenimiento y recreativas, entre otros) y la construcción. Mientras, los trabajadores dependientes precarizados lo hacen en servicios y comercio, además de los sectores silvoagropecuario y pesca. Asimismo, los trabajadores informales, especialmente los por cuenta propia, se desempeñan principalmente en ocupaciones de baja calificación (artesanos, operarios de oficios, trabajadores servicios o comercio).

Los ingresos de los trabajadores informales son considerablemente más bajos que los de los ocupados formales y, para muchos de ellos, menores al ingreso mínimo mensual. De acuerdo a los datos obtenidos de la ESI 2018, en promedio un trabajador por cuenta propia in-

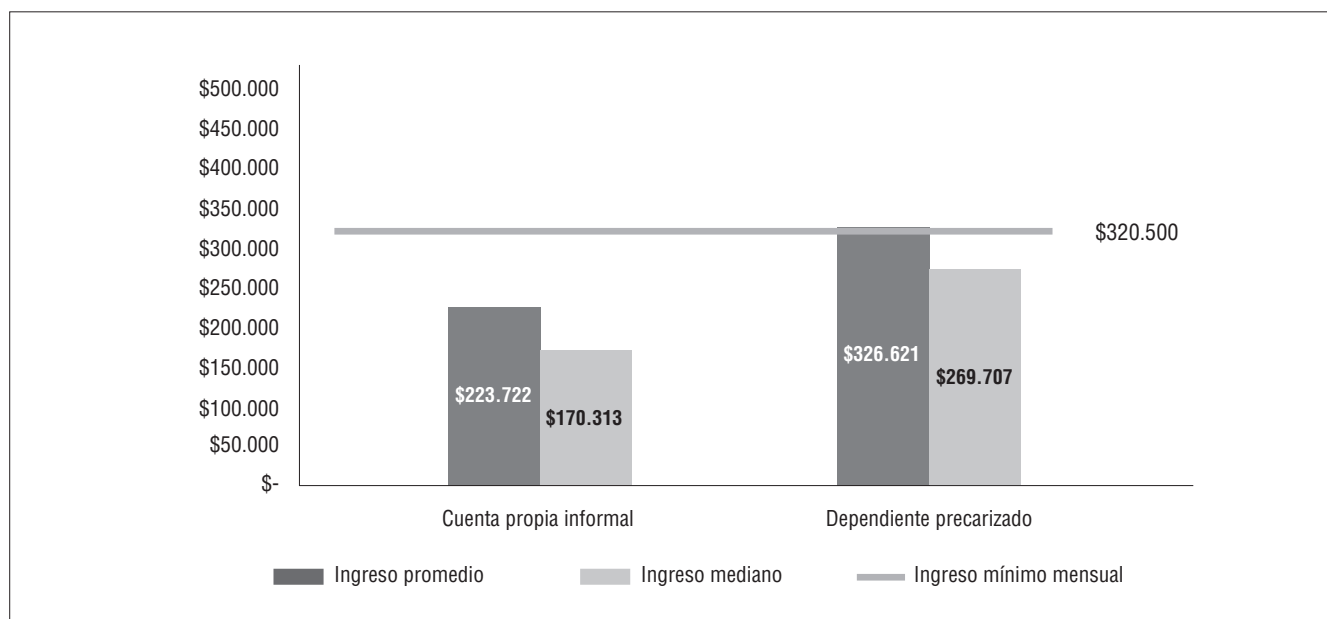
formal recibe al mes \$223.722 por su trabajo y uno dependiente precarizado, \$328.621, cifras muy por debajo el promedio de ingresos de los trabajadores formales, que es de \$528.727.

En cuanto a las condiciones laborales, cabe decir que los trabajadores informales trabajan en promedio una menor cantidad de horas que los que tienen empleos formales. En una semana promedio, los trabajadores por cuenta propia están ocupados 28,7 horas y los dependientes precarizados, 38 horas. Por su parte, el nivel de subempleo horario –referido a las personas que trabajan 30 horas o menos por semana y están disponibles para trabajar más– es alto, especialmente en el grupo de los trabajadores por cuenta propia informales (32%).

De este modo, el sector informal impone grandes desafíos para la política pública en el país, no solo por ser una población difícil de identificar, sino que también por su bajo nivel de calificación e ingresos, por estar conformada mayoritariamente por grupos más vulnerables (mujeres, jóvenes y adultos mayores), y ser muy heterogénea en cuanto a sus ocupaciones. Estos datos, que hablan sobre la vulnerabilidad de los trabajadores informales, también dan una noción sobre aquellos hogares que cuentan con perceptores de ingresos de ese tipo.

Ahora bien, al situar el análisis a nivel de hogares, surge la pregunta respecto a cómo se definen los hogares

Figura 2: Ingresos por ocupación principal de trabajadores informales



Fuente: elaboración propia en base a ESI 2018.

informales. ¿Son aquellos donde la totalidad de los ingresos que reciben sus integrantes son informales?, ¿son aquellos donde al menos uno de sus miembros tiene un empleo informal?, ¿existe un umbral para determinarlo? Si se tiene en cuenta una conceptualización simple, que es considerar a los hogares donde hay al menos un preceptor de ingresos informal, se tiene que en Chile hay casi dos millones de hogares bajo esa categoría. De ellos, el 70% se concentra en los seis primeros deciles de ingresos (Tabla 1). En términos de las líneas de pobreza, y considerando los ingresos que provienen del trabajo, un 23% de los hogares (459.209) se ubica bajo la línea de la pobreza y un 12% (239.298) bajo la de pobreza extrema (ESI, 2018).

Tabla 1: Hogares con presencia de trabajadores por cuenta propia informales o trabajadores dependientes precarizados por decil

Decil de ingresos	N° total de hogares	N° total de personas	Porcentaje de hogares por decil
1	277.717	1.177.942	14%
2	257.973	1.020.872	13%
3	248.582	968.758	12%
4	217.887	796.070	11%
5	206.105	667.438	10%
6	196.133	573.065	10%
7	194.154	547.314	10%
8	159.080	414.386	8%
9	142.588	359.415	7%
10	96.364	241.319	5%
Total	1.996.582	6.766.579	100%

Fuente: elaboración propia en base a ESI 2018.

Por otra parte, si se observan los porcentajes que los ingresos informales representan para dichas familias, es posible notar que la proporción es alta en los primeros

seis deciles de ingresos, llegando a ser más de la mitad en el primer decil⁶.

Tabla 2: Ingresos de hogares con presencia de trabajadores por cuenta propia informales o trabajadores dependientes precarizados en los seis primeros deciles

Decil de ingresos	Tamaño promedio hogar	Total ingresos por hogar	Porcentaje ingreso informal del hogar
1	4,2	\$243.549	53%
2	4,0	\$ 410.573	46%
3	3,9	\$554.422	40%
4	3,7	\$644.113	39%
5	3,2	\$683.212	38%
6	2,9	\$750.452	37%
Total	3,7	\$327.566	42%

Fuente: elaboración propia en base a ESI, 2018.

Evidencia sobre los programas de transferencia

Los programas de protección social tienen como objetivo reducir la pobreza y los niveles de vulnerabilidad, fortaleciendo la capacidad de absorber un escenario económico adverso, como la interrupción o la pérdida de ingresos. Al considerar la entrega de apoyo a grupos vulnerables, en el contexto actual de emergencia, es importante tener en cuenta cuáles son los distintos tipos de programas posibles, analizando sus ventajas, características y limitaciones.

En esta sección se presenta evidencia rigurosa generada durante los últimos años por parte de académicos afiliados a J-PAL⁷ sobre la efectividad de distintos programas de protección y asistencia social, en particular los que se llevan a cabo a través transferencias sociales, ya sean monetarias o en especies, tanto de forma condicionada –que exigen un determinado comportamiento a los beneficiarios– como incondicionada⁸. En general, este tipo de programas ha demostrado ser efectivo en reducir la pobreza (Fiszbein y Schady, 2009), así como también en mejorar los resultados educativos (Schultz, 2004;

6 El resto de los ingresos corresponden a ingresos formales, pensiones y jubilaciones, subsidios del Estado y/o rentas de propiedad.

7 El Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL) es un centro de investigación global que busca contribuir a reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida garantizando que las políticas públicas estén informadas por evidencia científica. Más información en <https://www.povertyactionlab.org/es/latinoam%C3%A9rica-caribe>.

8 La evidencia presentada proviene de mediciones del impacto de programas realizadas mediante evaluaciones aleatorizadas, es decir, que consideran grupos de tratamiento y control definidos en forma aleatoria.

Glewwe y Olinto, 2004; Maluccio, 2007) y aumentar el acceso a los servicios de salud (Gertler, 2000 y 2004; Attanasio et al., 2005).

En lo que sigue discutiremos diferentes tipos de transferencias, la evidencia disponible y potenciales implicancias para políticas a implementarse en la situación actual.

Transferencias monetarias o en especie

Al realizar transferencias a hogares vulnerables, muchos gobiernos optan por entregar bienes en lugar de dinero en efectivo, a menudo para fomentar el consumo de ciertos bienes específicos.

Evaluaciones en México y Ruanda compararon los efectos de transferencias monetarias y transferencias en especie correspondientes a programas diseñados para seguridad alimentaria y nutrición infantil. En el caso de México (Cunha, De Giorgi y Jayachandran, 2019), se observó que ambas transferencias aumentaron la demanda de bienes alimentarios, pero que solo la transferencia en especie aumentó la oferta. Como resultado, las transferencias en especie llevaron a precios de alimentos más bajos que las transferencias monetarias, lo que representó un beneficio indirecto para los hogares que no recibieron las transferencias, equivalente a más del 40% de la transferencia directa en sí. El resultado fue particularmente pronunciado en las comunidades más aisladas y pobres. Por lo tanto, es probable que, para los programas de transferencias dirigidos a las comunidades más aisladas, los efectos de precios sean un componente importante del impacto total.

En el caso de Ruanda (McIntosh y Zeitlin, 2018), se estudió el efecto de transferencias monetarias incondicionadas (por un monto equivalente al costo del programa o por un monto cinco veces mayor), en comparación con un programa integral de nutrición infantil. Los resultados indican que los programas dirigidos a otorgar bienes para generar resultados específicos, como el mencionado, pueden hacerlo a un costo menor que las transferencias monetarias, pero que las transferencias monetarias de montos elevados generan beneficios sustanciales en cuanto a una gama más amplia de indicadores, incluyendo los indicadores claves del programa más personalizado.

En otra evaluación en la República Democrática del Congo (Aker, 2014), se midió la efectividad y costo-efectividad relativa de una transferencia incondicional mo-

netaria y un programa de *vouchers* –ambos con costos equivalentes y entregados con la misma frecuencia– sobre el consumo y el bienestar de hogares en un campamento para desplazados internos. Ambos programas aumentaron la seguridad alimentaria y los activos de los hogares beneficiarios, pero las transferencias monetarias fueron más efectivas y permitieron a los hogares comprar un conjunto más diverso de alimentos y artículos no alimentarios.

En conclusión, en comparación a los programas en especie, las transferencias monetarias entregan mayor flexibilidad a las decisiones de consumo de los beneficiarios, aumentando la probabilidad de mejorar indicadores que van más allá de los objetivos específicos por los cuales se diseñaron los programas de protección. Al mismo tiempo, sobre todo en contextos aislados o no bien conectados con los mercados, las transferencias en especie pueden beneficiar la población en general a través de precios más bajos que resultan de una mayor oferta local de bienes⁹.

Efectos de las transferencias monetarias

Una preocupación común entre quienes diseñan políticas públicas es el efecto indeseado que los programas de protección social, y en específico de transferencias monetarias, pueden tener sobre los incentivos laborales. Un análisis de los datos de siete evaluaciones experimentales (Banerjee et al., 2017) en seis países en desarrollo alrededor del mundo (Filipinas, Indonesia, Honduras, Marrueco, México, Nicaragua) sobre el impacto de estos programas en el empleo entrega información relevante al respecto. Los programas gubernamentales incluidos en el análisis fueron principalmente transferencias condicionadas, y su monto representaba en promedio entre el 5 y el 20% del consumo de los hogares beneficiarios. El análisis identificó que, en todos los programas evaluados, las transferencias no disminuyeron el número de horas trabajadas o la tasa de empleo de los beneficiarios, comparados con los que no recibieron la transferencia.

Por otra parte, existe evidencia que indica que las transferencias en dinero ayudan a proteger a la población frente a choques económicos adversos, evitando que se generen efectos de largo plazo, como podría ser el que los niños de hogares vulnerables abandonen la escuela cuando el jefe de hogar se encuentra desempleado (De Janvry et al., 2006). Asimismo, se ha observado que, cuando las transferencias las reciben las mujeres, dis-

⁹ Ciertamente es importante también considerar los costos administrativos y de transacción relativos de transferencias monetarias y en especie al momento de decidir entre ambas alternativas. Adicionalmente, en el contexto de la pandemia, es relevante considerar la necesidad de evitar aglomeraciones en la distribución.

minuye la violencia hacia ellas –principalmente debido a una disminución del estrés financiero en los hogares–, aumenta su empoderamiento y se hace mejor uso de los recursos (J-PAL, 2020).

La literatura también entrega información relevante respecto a las transferencias monetarias incondicionadas, es decir, aquellas que se entregan sin exigir una determinada conducta por parte de los beneficiarios. Esta modalidad puede permitir a los hogares beneficiarios tener la flexibilidad de usar los recursos para las necesidades que ellos mismos identifiquen como las más apremiantes.

En un estudio realizado en Kenia (Haushofer y Shapiro, 2016), investigadores analizaron el efecto a corto y largo plazo de una transferencia monetaria incondicionada del valor de 400 dólares a hogares vulnerables en zonas rurales. En general, la transferencia aumentó los activos, el consumo y la seguridad alimentaria de los hogares hasta tres años después del programa, sin aumentar el consumo de bienes como alcohol y tabaco (*temptation goods*). El programa también mejoró el bienestar psicológico de los beneficiarios en el corto plazo.

Otra medición, realizada en el mismo país, mostró que las transferencias generaron efectos positivos en el consumo y los activos de los beneficiarios, así como impactos positivos en el consumo de los hogares no beneficiarios en la misma comunidad. A pesar de no recibir transferencias, el gasto anual de los hogares no beneficiarios fue un 13% más alto que el grupo de comparación. Es probable que el aumento del gasto en los hogares no beneficiarios se deba a que más propietarios y trabajadores de empresas locales tuvieron ingresos adicionales. Estos resultados contrarrestan las preocupaciones de que los programas de transferencias monetarias pueden tener efectos negativos para los hogares que no los reciben.

Finalmente, un estudio en Marruecos (Benhassine et al., 2015) evaluó los efectos de transferencias monetarias incondicionadas “etiquetadas”, es decir, que van acompañadas de un esfuerzo comunicacional para persuadir a los beneficiarios a cumplir un objetivo específico. Sus resultados muestran que las transferencias incondicionadas pueden generar efectos positivos en ámbitos específicos tan solo con comunicar claramente a los beneficiarios cuál es

el objeto de ellas, en lugar de ponerles condiciones estrictas para recibir las. Esto es relevante por el costo de monitorear el cumplimiento de las condiciones para el Estado, y de demostrar el cumplimiento para los beneficiarios.

En suma, la evidencia señala que las transferencias monetarias, aunque pueden generar una mayor presión sobre los precios que aquellas en especie, tienen diversos efectos positivos. Pueden ayudar a proteger a la población frente a choques económicos, pueden disminuir la violencia de género si es que la reciben las mujeres y no han mostrado tener efectos negativos sobre el empleo. Aquellas que son incondicionadas, además, pueden mejorar el bienestar psicológico, tener efectos positivos en hogares no beneficiados dentro de una misma comunidad, y no necesariamente aumentan el consumo de “bienes de tentación”.

MEDIDAS TOMADAS POR OTROS PAÍSES

Muchos países han decidido tomar medidas para proteger a la población vulnerable en el contexto de la pandemia. Hasta el 1 de mayo de 2020, un total de 159 países han planificado, introducido o adaptado 752 medidas de protección social y empleo en respuesta al Covid-19. Entre ellas, las más utilizadas corresponden a medidas de asistencia social o prestaciones no contributivas¹⁰ (455 medidas), seguidas de acciones de seguridad social (203) y programas dirigidos al mercado laboral (93) (Gentilini et al., 2020).

Dentro de la asistencia social, los programas de transferencias monetarias son la intervención más utilizada por los gobiernos, llegando a 244 medidas en 113 países. Se calcula, a nivel global, que 1.060 millones de personas son beneficiarios de dichas transferencias, como resultado de expansión en la cobertura (ya sea en programas existentes o abriendo nuevos programas), incremento de beneficios (a través del aumento del valor de la transferencia o ciclos de pago adicionales) o simplificación de los requisitos administrativos (por ejemplo, mediante la anticipación de pagos, entrega a domicilio de efectivo para adultos mayores, etc.). La duración media de estas transferencias es de 2,9 meses y representan en promedio cerca del 25% del PIB per cápita mensual (Gentilini et al., 2020)^{11 12}.

¹⁰ No requieren requisitos para ser otorgadas.

¹¹ Como referencia, el PIB per cápita mensual de Chile fue \$865.470 en 2019, por lo que un 25% mensual equivale a \$216.368 (dato obtenido de la página web del Banco Central de Chile el 30 de abril de 2020: <https://www.bcentral.cl/web/banco-central/>).

¹² Es interesante notar que solo en 100 casos se observan programas de transferencias en especies, con 21 casos relacionados con entrega de alimentos a estudiantes, dado que las escuelas se encuentran cerradas en la mayoría de los países. Uno de los casos que se menciona es el de Chile. Sin embargo, este número ha ido aumentando con el paso de las semanas. Por ejemplo, en el mismo informe de la semana anterior sólo 20 países tenían programas de transferencias en especies.

Por su parte, entre las acciones de seguridad social (203 en total) se cuentan, en primer lugar, los beneficios para desempleados (en países como Rumania, Rusia y Sudáfrica) seguidos de exenciones o subsidios a las cotizaciones sociales (por ejemplo, en Montenegro y los Países Bajos) y pagos de licencias por enfermedad (por ejemplo, en Argelia, El Salvador, Finlandia y Líbano). Además, como forma de apoyo para adultos mayores y personas con discapacidad, se reportan ajustes en el monto de las pensiones, ya sea a través de un incremento general (Egipto) o selectivo para los pensionados de bajos ingresos (Serbia, Eslovenia, Sri Lanka), y anticipación de su pago (Costa Rica, Colombia, Kosovo y México). En último lugar se listan acciones de apoyo para el seguro de salud.

Entre las intervenciones en el mercado laboral, desde la perspectiva de la oferta, destacan los subsidios salariales, que representan el 55% de esta categoría a nivel global. El diseño de dichos subsidios varía según se trate de países de ingresos altos o de ingresos medios y bajos, en focalización, monto del subsidio y condiciones asociadas. Se encuentran en países como Australia, Canadá, Croacia, República Dominicana y Serbia. Por otra parte, en países

donde se registra un nivel de informalidad más alto, están emergiendo esquemas complementarios para apoyar a estos trabajadores, como Argentina, Cabo Verde, Ecuador y Marruecos. En segundo lugar, se reportan ajustes en las regulaciones al mercado laboral (24%), por ejemplo, en Italia, Panamá y Portugal. Por su parte, medidas de activación (16%), particularmente, capacitación de trabajadores e intermediación, también se están considerando, entre otros países, en Bosnia y Herzegovina, Rumania y países asiáticos como China, Indonesia y Malasia.

Subsidios y bonos en Latinoamérica

En Latinoamérica, las intervenciones en la categoría de transferencias monetarias para hacer frente a la crisis muestran una fuerte orientación a los trabajadores informales, dada la constitución de los mercados laborales de estos países. En la Tabla 3 es posible observar los programas desarrollados por siete países. En ella se incluye el PIB per cápita de cada uno¹³ y los montos de las transferencias expresados en pesos chilenos¹⁴. Se puede ver que el rango de las intervenciones va desde una transferencia única de 35.000 pesos en Colombia, hasta traspasos de 300.000 pesos por tres meses en Brasil.

Tabla 3: **Transferencias monetarias focalizadas a trabajadores informales en Latinoamérica en situación de emergencia Covid-19**

País (PIB per cápita, PPP 2018)	Monto	Duración	Monto total	Beneficiarios	Programa
Argentina (USD 20.610)	CLP 130.000	Entregado en abril y mayo	CLP 260.000	Hogares / Trabajadores 18-65 años que no perciban pensiones ni subsidios de ningún tipo y que no tengan otro ingreso del Estado.	(Nuevo) Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) para trabajadores no registrados y monotributistas.
Brasil (USD 16.000)	CLP 90.000	Por tres meses (abril, mayo, junio)	CLP 270.000 (CLP 540.000 para hogares con dos personas o solo una mujer)	Expansión de Bolsa Familia a trabajadores informales, micro-emprendedores (MEI), autónomos y desempleados. Entregado a hasta dos personas por hogar. Para mujeres que son solas y jefes de hogar, el beneficio es doble.	(Nuevo) Beneficiarios de Bolsa Familia pueden elegir si quieren recibir Auxilio de Emergencia o Bolsa Familia por los tres meses. Auxilio de Emergencia es más alto en general.
Colombia (USD 15.000)	CLP 50.000	Una vez en abril	CLP 50.000	Hogares / Trabajadores informales que no reciben otras transferencias monetarias del Estado.	(Nuevo) Ingreso Solidario.

13 Como referencia, el PIB per cápita de Chile a PPP en 2018 es del orden de 25.000 dólares en esta medición.

14 Se considera un tipo de cambio de \$850 por dólar.

País (PIB per cápita, PPP 2018)	Monto	Duración	Monto total	Beneficiarios	Programa
Ecuador (USD 11.700)	CLP 51.000	Dos meses (abril y mayo)	CLP 102.000	Hogares / Trabajadores informales ganando menos de USD 400 al mes y que no reciban otros subsidios estatales como el Bono de Desarrollo Humano.	(Nuevo) Bono de Protección Familiar por Emergencia por la presencia del Covid-19 en Ecuador.
Paraguay (USD 13.600)	CLP 72.000	Hasta por dos meses por persona	CLP 144.000	Personas / Trabajadores informales mayores de edad que no aportan a previsión social y no reciban ayuda social del Estado.	(Nuevo) Pytyvo – Subsidio Emergencia Sanitaria.
Perú (USD 14.418)	CLP 95.000	Entregado para marzo y abril	CLP 190.000	Hogares urbanos más vulnerables del país en situación de pobreza o pobreza extrema (aproximadamente 2,5 millones de hogares). También se agregaron hogares sin sueldo fijo y no en la planilla inicial.	(Nuevo) Bono Yo Me Quedo en Casa.
República Dominicana (USD 17.750)	CLP 39.000	Dos veces en abril	CLP 78.000 (CLP 60.000 adicionales para familias con personas vulnerables al virus)	Familias del programa Quédate en Casa a fin de asegurar la alimentación de esos hogares, en su mayoría, integrados por trabajadores informales. Se expande alcance del programa a más de 600.000 familias.	(Expansión) Programa Comer Primer – Quédate en casa.

Fuente: elaboración propia en base a Gentilini et al., 2020, información del FMI¹⁵ y de fuentes locales. Tipo de cambio: CLP/Dólar=850.

Subsidios y bonos en países de ingresos altos

En los mercados laborales de los países de mayores ingresos, el trabajo informal está menos presente, por lo que no necesariamente hay acciones enfocadas en ese grupo en particular, pero sí se han diseñado medidas para apoyar

a trabajadores independientes o por cuenta propia. Como muestra la Tabla 4, existe mucha heterogeneidad en las intervenciones, yendo desde transferencias que se extenderán por seis meses en Portugal a un bono por una vez a personas que no pueden teletrabajar en Italia.

Tabla 4: **Transferencias monetarias focalizadas en países de altos ingresos en situación de emergencia Covid-19**

País (PIB per cápita, PPP 2018 ¹⁶)	Monto transferencia	Duración	Monto total	Beneficiarios	Programa
Italia (USD 41.830)	CLP 93.300	Una vez en marzo	CLP 93.300	Trabajadores con un ingreso anual menor a CLP 37.200.000 y que su trabajo no cuente con las condiciones para realizar teletrabajo. *Se transfirieron recursos a las alcaldías para que estas independientemente pudieran entregar <i>food stamps</i> a gente vulnerable.	(Nuevo) Programa de apoyo.
Corea del Sur (USD 40.000)	CLP 280.000 – 700.000	Una vez	CLP 280.000 – 700.000	Hogares dentro de los 70% más pobres del país. Monto depende de la cantidad de miembros del hogar.	

15 <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>

16 World Bank Data Indicators (<https://data.worldbank.org/indicator>). Para referencia, Chile USD 25.200. Tipos de cambio: CLP/Euro=930 |CLP/Won=0,7

País (PIB per cápita, PPP 2018)	Monto trasferencia	Duración	Monto total	Beneficiarios	Programa
Francia (USD 45.342)	CLP 1.399.500 <hr/> CLP 139.500 (base) + cargas	Una vez <hr/> Una vez	CLP 1.399.500 <hr/> Depende del número de cargas	Trabajadores independientes y otras pymes. <hr/> Beneficiarios del programa de ingreso mínimo garantizado francés. Adicional de CLP 93.000 por carga.	(Nuevo) Fondo de solidaridad. <hr/> <i>Active solidarity income (RSA) y specific solidarity allowance (ASS).</i>
Portugal (USD 33.415)	CLP 408.654	Durante seis meses	CLP 2.451.924	Trabajadores auto-empleados que tengan hijos hasta 12 años de edad. Se logra cubrir 2/3 del ingreso promedio.	
República de Irlanda (USD 83.203)	CLP 189.399	Semanalmente por seis semanas	CLP 1.136.394	Desempleados (incluye independientes y trabajadores sector formal). Diseñado para entregar un ingreso mientras están tramitando la postulación al ingreso completo para desempleados.	
Holanda (USD 56.328)	Asignado en base a antecedentes de la postulación	Durante tres meses	Asignado en base a antecedentes de la postulación	Programa de tres meses para los trabajadores auto- empleados con dificultades financieras. Implementado por las municipalidades y dependiendo de la composición del hogar, el monto máximo del subsidio será equivalente al ingreso mínimo garantizado. No necesita ser devuelto. Además, se entregarán créditos para capital de trabajo a tasas preferenciales.	

Fuente: elaboración propia en base a Gentilini et al., 2020.

TRANSFERENCIAS A LOS TRABAJADORES INFORMALES EN CHILE: CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS

Teniendo en cuenta las ventajas y oportunidades de los distintos programas de transferencia, junto con las medidas que están tomando otros gobiernos a nivel mundial y las acciones ya establecidas en Chile, el grupo de trabajo recomienda desarrollar un programa de transferencias monetarias no condicionadas para trabajadores informales, cuyo fin sea combatir la actual emergencia. Siguiendo la tendencia habitual para este tipo de medidas, y considerando las economías de escala que se producen al interior de los hogares –es

decir, gastos que no aumentan en forma lineal con el número de integrantes, como son el pago de arriendo o de servicios básicos– es que se propone que las transferencias se entreguen a nivel de hogar y que varíen de acuerdo a su tamaño.

A continuación, se describen y fundamentan las medidas propuestas, señalando cuál es la población objetivo a las que irían dirigidas, cuál serían los posibles montos y modalidades de la asignación, los mecanismos de traspaso de fondos y la cobertura territorial y temporal.

Población objetivo

La población objetivo se define como el conjunto de la población vulnerable con ingresos informales¹⁷ en el

¹⁷ Si entendemos vulnerabilidad como el riesgo de estar en situación de pobreza, es esperable que el número de hogares en esta categoría aumente y cambie a medida que avanza la pandemia. En el documento se asume una definición de vulnerabilidad acotada a los primeros seis deciles de ingresos, teniendo como antecedente la focalización del bono Covid-19 y la existencia de una restricción de fondos señalada por el gobierno. Esta focalización depende completamente de la posibilidad real de ajustar el instrumento de focalización con rapidez a la situación económica de las familias. El grupo considera relevante hacer un retiro suave de beneficios, por ejemplo, con un *phase out* que termine más arriba del percentil 60. La decisión respecto a los detalles dependerá de la disponibilidad de fondos.

territorio nacional y que, debido a medidas territoriales sanitarias de control de la pandemia, muy probablemente deberá permanecer en su casa con una consecuente repercusión negativa en su capacidad de desempeñarse en actividades laborales. Es importante notar que, al mismo tiempo, la transferencia de ingreso permitiría un cumplimiento más adecuado de la cuarentena. El foco estará puesto en los grupos descritos en la sección 2.1, esto es, los trabajadores por cuenta propia informales y los dependientes precarizados, que no se beneficiarían de otras medidas de apoyo del gobierno.

Un aspecto importante a considerar es cómo identificar adecuadamente a esta población, la cual, como se ha dicho, pertenece a un segmento que no es fácilmente trazable por su condición de informalidad. Un instrumento que resulta especialmente útil para identificar el grado de vulnerabilidad de la población, y que el gobierno ha estado empleando para otras de las medidas propuestas, es el Registro Social de Hogares (RSH) del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

Dicho registro combina información administrativa con datos autorreportados, cubriendo al 74% de la población, es decir, alrededor de 5 millones de hogares, a febrero de 2018 (MDSF, 2018). No obstante, no está exento de dificultades, sobre todo en relación a la rapidez con que se actualiza: la información administrativa no se renueva de manera automática y la autorreportada depende de la actualización que las personas hagan de sus antecedentes. Esto dificulta reconocer cuándo las personas cambian su nivel de ingresos. Esta brecha podría aumentar en el contexto de la pandemia, en cuanto puede haber un grupo importante de hogares que transite desde un estado de no vulnerabilidad a uno de vulnerabilidad. Si bien este registro es amplio, también hay que tener particular cuidado con sectores que podrían quedar excluidos, como los inmigrantes. Para subsanar esta posible brecha de información, se recomienda considerar el apoyo de municipios o de algunas ONG que trabajen con esos grupos.

Montos y modalidades de asignación

Estimación de montos

Un elemento central de los programas de transferencia corresponde al monto de la misma. Ello es una decisión eminentemente normativa. Para informar esta decisión, en este apartado se desarrollan cálculos que indican referencias que pueden ser utilizadas al momento de decidir.

Para ello, hay que comenzar por estimar los gastos de la población objetivo y cuáles son aquellos posibles de descontar en el contexto de la emergencia sanitaria. En la tabla siguiente se presenta el ingreso y gasto promedio por quintil, y la participación en el gasto de los distintos componentes usando datos de la VIII Encuesta de Presupuestos Familiares (con valores traídos a abril de 2020). En ella se observa, por ejemplo, que en el primer quintil el gasto promedio per cápita es de alrededor de \$175.000 al mes. Si se considera que hay gastos que se dejarían de hacer en el escenario actual de cuarentena –como transporte, cultura y recreación, etc.–, y algunos que son discutibles –muebles, mantención y otros–, los gastos que se mantienen –esto es, aquellos en alimentos, alojamiento y cuentas, educación, salud y comunicaciones– suman el 62,7% del gasto total de los hogares del primer quintil.

Por lo tanto, en el primer quintil, los gastos per cápita necesarios son de \$109.734 y el promedio de gasto de los quintiles I-III (o deciles uno a seis) es de \$143.936. Un primer criterio de subsidio en condiciones de emergencia es, entonces, de \$109.734 por individuo, que corresponde a los gastos necesarios promedio en el primer quintil.

Considerando estas cifras sobre el nivel de gasto, es posible recalculer la línea de pobreza y pobreza extrema en situación de emergencia, como otro criterio para estimar los rangos en que podría estar el subsidio.

De acuerdo a los datos a febrero de 2020, el valor de la canasta básica alimentaria (CBA) es de \$45.219 por persona (MDSF, 2020). La metodología de cálculo de la línea de pobreza consiste en multiplicar la CBA por el inverso de la proporción del gasto en alimentos, conocido en la literatura como coeficiente de Orshansky. Para este ejercicio, se debe tener en cuenta la particularidad, señalada anteriormente, de que algunos de estos gastos no se realizarían en el período actual. Considerando, por ejemplo, la proporción del gasto del primer quintil en alimentos (28,9%) sobre el gasto total y el gasto total necesario del mismo quintil (62,7%), se obtiene que esta fracción es igual a $1/0,46=2,17$. Por lo tanto, la línea de pobreza consistente solo con los gastos necesarios sería de \$98.105 por persona/mes.

El cálculo anterior no considera las economías de escala en el hogar, las que sí se incluyen en las mediciones de pobreza de ingresos a partir del 2015 en Chile. Para estimar el impacto de ellas, se debe conocer el tamaño medio del hogar, y se debe establecer el tamaño de estas economías de escala. Se utilizará el mismo parámetro de economías de escala (0,7) usado en el cálculo de lí-

Tabla 5: **Gasto per cápita por quintil y participación en el gasto**

Quintil	I	II	III	IV	V
Gasto total	\$175.014	\$239.389	\$299.331	\$460.066	\$1.003.339
Alimentos	28,9%	26,8%	24,1%	18%	11,5%
Alojamiento, cuentas	16,5%	15,6%	15,9%	14%	12,9%
Salud	5,7%	6,1%	6,8%	8,6%	8,3%
Educación	6%	5,7%	5,8%	6,6%	7,1%
Comunicaciones	5,6%	5,8%	6,2%	5,7%	4,4%
Otros	5,5%	6,2%	6,7%	7,6%	9,2%
Muebles, mantención	4,3%	4,4%	4,3%	5,8%	8,6%
Cultura, recreación	5,1%	5,4%	5,5%	6,9%	8,2%
Alcohol, etc.	2%	2,3%	2,1%	1,8%	1,3%
Vestir	3,9%	3,8%	3,6%	3,2%	3,3%
Restaurantes	4,5%	5,1%	5,3%	6,6%	8%
Transporte	12,2%	12,8%	13,8%	15,3%	17,3%

Fuente: elaboración propia en base a la VIII Encuesta de Presupuestos Familiares (junio 2018).

Nota: valores traídos a abril de 2020.

nea de pobreza y pobreza extrema para estimar los umbrales análogos de ingreso necesario en la situación de pandemia. Los parámetros utilizados para este cálculo aparecen en la tabla siguiente.

Tabla 6: **Parámetros para la línea de pobreza con economías de escala**

Componente	Valor
Canasta básica de alimentos	\$45.219
Tamaño del hogar	4,43

Fuente: elaboración propia.

Nota: los coeficientes y el número de personas por hogar fueron confirmados por la División de Información Social del MDSF.

Con estos parámetros se puede calcular la línea de pobreza para un hogar medio con la fórmula:

$$LP_{(hogar\ medio)} = CBA * Coef.Orshansky * \text{Tamaño hogar medio}$$

Para un hogar de tamaño n, estos números se ajustan dividiendo por el tamaño del hogar medio elevado n 0.7 y multiplicando por n^{0.7}. Con esto, se preservan las economías de escala existentes en la provisión de bienes

que pueden ser consumidos por múltiples miembros del hogar, como la vivienda.

$$LP(ihogar\ n\ miembros) = \frac{CBA * Coef.Orshansky * \text{Tamaño hogar medio} * n^{0.7}}{\text{Tamaño hogar medio}^{0.7}}$$

De acuerdo a esta fórmula, la línea de pobreza para un hogar de un individuo, considerando únicamente los gastos necesarios (definidos anteriormente), es igual a \$153.325. La línea de pobreza en un hogar de dos miembros es de \$153.325*2^{0.7}=249.077. La línea de pobreza considerando economías de escala para hogares de distintos tamaños se presenta en la Tabla 7, columna (1).

La Tabla 7 también presenta otras formas de calcular ajustes a las líneas de pobreza. La columna (2) agrega los gastos necesarios en la categoría de “discutibles”, aumentando el monto. La columna (3) se calcula como 2/3 de la columna (1), que es el concepto utilizado para pobreza extrema. La columna (4) representa la fracción de la línea de pobreza oficial que se requeriría para cubrir los gastos considerados como necesarios (es decir, el 62,7% del primer quintil), multiplicado por el valor de la línea de la pobreza para hogares de distintos tamaños. Este número se diferencia de las columnas (1) y (3) porque se basa en la

Tabla 7: **Líneas de pobreza e indigencia por tamaño del hogar, ajustadas a la situación de emergencia y considerando economías de escala**

	(1) Línea de pobreza solo incluyendo gastos necesarios, datos de consumo actualizados EPF 2017	(2) Línea de pobreza incluyendo gastos necesarios + discutibles, datos de consumo actualizados EPF 2017	(3) Indigencia (solo gastos necesarios): 2/3 de columna (1)	(4) Línea de la pobreza oficial (sin actualizar con EPF 2017) * porcentaje de gastos necesarios
Coefficiente Orshansky	2,17	2,75		2,4
Línea de pobreza N=1	\$153.325	\$177.289	\$102.216	\$106.517
N=2	\$249.077	\$288.007	\$166.051	\$173.037
N=3	\$330.824	\$382.531	\$220.549	\$229.828
N=4	\$404.626	\$467.869	\$269.751	\$281.099
N=5	\$473.032	\$546.967	\$315.355	\$328.622
N=6	\$537.425	\$621.424	\$358.283	\$373.356
N=7	\$598.660	\$692.231	\$399.107	\$415.897
N=8	\$657.317	\$760.055	\$438.211	\$456.647
N=9	\$713.808	\$825.376	\$475.872	\$495.892
N=10	\$768.443	\$888.551	\$512.295	\$533.848

Fuente: elaboración propia.

línea de la pobreza oficial en vez de actualizar el coeficiente de Orshansky en base a los resultados de la EPF 2017. Esto genera importantes diferencias en magnitudes entre las columnas (1) y (4). Estas diferencias se generan porque en los patrones actuales de consumo de las familias más pobres en Chile los alimentos tienen menos peso de lo que tenían en la EPF 2012, que es la que aún se utiliza para el cálculo de la línea de la pobreza. Dado los cambios que ha habido en los patrones de gasto de los últimos años, la versión de la EPF que se decida usar de base puede afectar de manera importante las estimaciones.

Modalidades de asignación

Respecto de la asignación de los subsidios, se consideran tres opciones que varían en términos de simplicidad (y de minimizar incentivos a la informalidad), pero pierden focalización de recursos. La lógica detrás de ellas es que para un mismo nivel de ingreso todos los hogares con ingresos informales tengan el mismo nivel de transferencia, independiente de la fuente de ingresos y los subsidios recibidos en forma previa a la emergencia sanitaria. Ello considerando que la transferencia se defina como un ingreso mínimo para la subsistencia en el contexto de la pandemia.

Las modalidades de asignación presentadas buscan, en alguna medida, subsanar la dificultad que presenta la existencia de hogares “mixtos”, entregando un nivel de ingreso que sea justo, en el sentido de que hogares con el mismo nivel de ingreso reciban la misma transferencia independiente de la fuente, y al mismo tiempo, tomando en cuenta que existe la Ley de Protección del Empleo que protege por un periodo de tiempo los ingresos formales. Las alternativas propuestas son:

- A. Bono de emergencia mensual a hogares: a través del Registro Social de Hogares actualizado se identifican los hogares que cumplan con la definición de población objetivo, considerando su composición y tamaño, y se establecen como beneficiarios para el mecanismo automático. El monto de la transferencia del apoyo económico será correspondiente al monto establecido T, menos los subsidios que recibe el hogar a través de otros programas de protección social. Si la diferencia es negativa o muy baja, la transferencia no se realiza.
- B. Bono de emergencia mensual ajustado de modo simple por ingresos formales: se aplica el mismo

procedimiento anterior, pero en este caso el ajuste además considera ingresos formales que miembros del hogar pueden estar recibiendo. Para ello se usan datos administrativos. En este caso, se considera el mismo descuento de la opción A, pero además se rebaja el número de cápitas del hogar por la cantidad de personas que reciben ingresos formales. Es decir, al momento de calcular T, el número de miembros baja. Si la diferencia es negativa o muy baja, no se entrega nada. Esta alternativa tiene la ventaja de ser simple, pero genera inequidad horizontal al establecer un mismo descuento para distintos niveles de ingresos formales.

- C. Bono de emergencia mensual ajustado por ingresos formales: se aplica el mismo procedimiento que en A, pero en este caso, el ajuste además considera un descuento por ingresos formales que miembros del hogar pueden estar recibiendo. Para ello se deberían usar datos administrativos. Es decir, además del descuento de la opción A, en este caso se rebaja el ingreso formal que reciben otros miembros del hogar. Si la diferencia es negativa o muy baja, no se realiza la transferencia.

Sin duda todas estas alternativas pueden tener limitaciones, especialmente por la dificultad ya mencionada de la demora en la actualización de los datos de ingresos formales, pero lo que debiera primar es el criterio de asegurar un ingreso mínimo a las familias, que puede alcanzarse a través de la suma de diversas fuentes.

La decisión entre las diferentes opciones depende de (i) costos esperados, (ii) posibilidad práctica de descuento por ingresos formales, y (iii) problemas de incentivos perversos a la informalidad (en las opciones B y C). Además, una alternativa que parece interesante es no considerar un corte estricto en el decil seis (como el bono Covid-19) para hogares beneficiados, sino que considerar un retiro paulatino de beneficios en torno a este corte. En este caso, el monto T también dependería del decil del hogar en el RSH a partir del sexto decil (o el que se defina para focalizar). Es importante considerar que, en el contexto de la pandemia, el error de excluir a hogares que necesitan de la ayuda es alto, por lo que las decisiones debieran ser conservadoras, en el sentido de considerar que si al focalizar se corre el riesgo (por rezago en los datos, por ejemplo) de no entregar el nivel de ayuda necesario a los hogares, o de excluir a algunos, los efectos pueden ser muy negativos.

Es posible realizar algunas simulaciones respecto de los

costos estimados de las diferentes alternativas propuestas considerando diferentes valores del bono y la información contenida en la Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI). Estas simulaciones presentan limitaciones obvias, ya que no disponemos de datos administrativos, sino que de una aproximación vía la ESI. Asimismo, los cálculos no consideran los efectos de la actual recesión económica en la situación laboral de las personas. Es por ello que pueden tomarse como una referencia de orden de magnitud y comparación relativa de alternativas. La Tabla 8 presenta los resultados de estos ejercicios considerando montos de transferencia consistente con las columnas (1) y (3) de la Tabla 7.

Los resultados sugieren que las políticas más generosas pueden llegar a beneficiar a más de 1.300.000 hogares, con transferencias de más de \$300.000 mensuales en promedio por hogar y con un costo estimado de casi 500 millones de dólares mensuales. En el otro extremo, la alternativa más acotada puede entregar transferencias de casi la mitad mensual a menos de la mitad de hogares, con costos cercanos a 140 millones de dólares mensuales.

Los resultados también muestran que hay dos fuentes de diferencia importantes: (i) el monto que se quiere asegurar (o sea qué canasta de referencia utilizar) y (ii) si se consideran o no los ingresos formales de los hogares. Lo primero se puede notar al comparar los paneles A y B de la tabla: los costos totales de la canasta menos generosa equivalen a entre 51% y 60% de la más generosa. Lo segundo se observa al comparar al interior de cada panel de la tabla, observando las diferencias entre las opciones A y C. En ambos casos el costo de la política se reduce considerablemente. Esto sugiere que los hogares considerados en esta política presentan en muchos casos una combinación muy relevante de ingresos formales e informales (especialmente en los deciles cinco y seis).

Tabla 8: **Costos y beneficios mensuales simulados de diferentes opciones de política**

Panel A: Usando los valores de la columna (1) de la Tabla 7

Opción	Transferencia promedio por hogar (\$)	Transferencia mediana por hogar (\$)	Costo total (millones de US\$)	Nº de hogares beneficiados
A	\$314.220	\$332.367	USD 494	1.336.086
B	\$271.551	\$260.513	USD 421	1.317.112
C	\$233.196	\$233.782	USD 261	950.194

Panel B: Usando los valores de la columna (3) de la Tabla 7

Opción	Transferencia promedio por hogar (\$)	Transferencia mediana por hogar (\$)	Costo Total (millones de US\$)	N° de hogares beneficiados
A	\$209.211	\$225.426	USD 295	1.198.168
B	\$180.712	\$173.675	USD 249	1.169.165
C	\$170.873	\$173.675	USD 140	697.663

Fuente: elaboración propia en base a ESI 2018

Nota: valores traídos a marzo de 2020. Tipo de cambio: CLP/Dólar=850.

Mecanismo de traspaso de fondos

Para realizar los traspasos, lo central es diseñar un proceso que sea rápido, simple, y que minimice las posibilidades de contagio del Covid-19. La evidencia indica que las transferencias electrónicas son el mejor mecanismo, puesto que son más baratas y eficientes, siempre que exista una infraestructura de pagos electrónicos disponible (Aker et al., 2016). En el caso actual, además, es la alternativa más recomendada para evitar aglomeraciones (Hanna y Olken, 2020), teniendo en cuenta que también hay sucursales cerradas por estar en zonas con cuarentena o por haber sido dañadas luego del estallido social.

Se debiera privilegiar el uso de la cuenta RUT de BancoEstado, que es casi universal. Para aquellas personas que no la tienen, se sugiere recuperar la mayor cantidad posible de cuentas de otros bancos, e incorporarlas al RSH o bien a los registros del Instituto de Previsión Social. Se recomienda hacer una página web en la cual los individuos puedan elegir la forma de pago e indicar los datos para recibir la transferencia, optando entre: cuenta RUT (sería la opción por defecto para quienes la tienen), cuenta en otro banco, o efectivo

Es recomendable buscar algún tipo de incentivo al uso de transferencias electrónicas, con el objetivo de disminuir la probabilidad de que las personas vayan a las sucursales considerando el contagio posible. Por ejemplo, se podría anunciar que el pago en efectivo será posterior a aquel por cuenta, en un calendario definido en función del apellido de las personas, el cual sea anunciado con tiempo para que los individuos que lo requieran, renueven su clave o activen su cuenta. También se debiera acordar con el o los bancos un número de retiros gra-

tuitos por cajero, para evitar que la gente vaya a retirar dinero a las sucursales el día de la transferencia.

Por último, para las transferencias que ineludiblemente se deban hacer en forma presencial, se debiera seguir el ejemplo de países como Perú y Ecuador y establecer un sistema ordenado, por ejemplo, por RUT o apellido, asignándoles a las personas un día y hora para asistir al banco.

Cobertura geográfica y temporal

En términos de la temporalidad, existe mucha incertidumbre sobre cuánto va a durar la crisis y se desconoce si habrá rebotes o no. A pesar de ello, parece razonable asegurar un bono mensual de emergencia por un período de tres meses, que se debiera poder ajustar en el futuro o si es que existe información adicional. Es importante también tener cuidado con la entrega de subsidios decrecientes en el tiempo porque tampoco se sabe qué mes, dentro de ese período, va a ser el más complicado.

Un tema potencialmente útil de considerar es la dimensión geográfica de la entrega de los apoyos. En esta línea hay dos dimensiones relevantes a tener en cuenta. Primero, la dimensión sanitaria relacionada con la intensidad de la pandemia y con eventuales cuarentenas. Segundo, los efectos económicos de la misma, que puede no estar relacionada completamente con la situación de salud por interrelaciones entre diferentes zonas. En esta línea, se puede evaluar si hace sentido una diferenciación geográfica en el monto y el momento de la entrega del beneficio (Hanna y Olken, 2020).

Asimismo, se podría estudiar la posibilidad de que la entrega (en monto y momento) de las transferencias se active considerando tanto dimensiones sanitarias como datos de la actividad económica a nivel local, sobre la base de información que puede tener disponible el SII de facturas y boletas electrónicas, por ejemplo¹⁸.

CONCLUSIONES

La situación en la que nos encontramos producto de la pandemia es inédita y excepcionalmente desafiante para las políticas públicas. La contingencia nos sitúa en un escenario cambiante e incierto, en el que es clave poder tomar acciones con rapidez, pero a la vez con responsabilidad. Para ello, es muy importante revisar las experiencias internacionales, analizar la evidencia y extraer aprendizajes que permitan formular medidas adecuadas

¹⁸ Esto es importante porque existen efectos económicos que no se mapean directamente a actividades relacionadas con contagios u otras condiciones de salud a nivel local.

para responder a una situación sin precedentes recientes en la política pública.

Al considerar las repercusiones de la emergencia sanitaria a nivel económico y social, un grupo al que urge apoyar es el de los trabajadores informales y sus familias. Ellos son mayoritariamente personas con bajo nivel de calificación e ingresos, que están fuera del sistema de seguridad social, y que, por lo tanto, se encuentran más desprotegidos ante una crisis económica y con mayor riesgo de caer en la pobreza producto del desempleo.

En este documento se han discutido y fundamentado propuestas ajustadas a la realidad nacional para apoyar a los hogares que cuentan con perceptores de ingresos informales. Se analizaron diversas alternativas para la implementación de transferencias monetarias a la población objetivo, las que se materializarían en la entrega de bonos, por parte del Estado, que podrían beneficiar a entre 700.000 y algo más de 1.300.000 hogares, en principio por un período de tres meses.

Independientemente de las medidas concretas que se decida implementar ante la emergencia, debe tenerse en cuenta que este tipo de ayudas son transitorias y que la crisis económica recién está en su fase inicial. En el mediano y largo plazo se va a requerir otro tipo de acciones para afrontar la crisis, tales como la generación de empleos de emergencia, la creación de subsidios a la contratación y el fomento a la capacitación y reconversión laboral, especialmente entre los trabajadores de menor calificación. En esto, el gobierno tiene un rol fundamental, pero también se necesitará de la colaboración del sector privado y la sociedad civil para seguir promoviendo la toma de decisiones informada y basada en evidencia.

REFERENCIAS

- Aker, J.C.**, 2014. *Comparing cash and voucher transfers in a humanitarian context: evidence from the Democratic Republic of Congo*. Working paper. Obtenido de: https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/publications/4276_Cash_versus_Vouchers_JennyAker1sept2014.pdf
- Aker, J.C., Bounnijel, R., McClelland, A. y Tierney, N.**, 2016. Payment mechanisms and anti-poverty programs: evidence from a mobile money cash transfer experiment in Niger. *Economic Development and Cultural Change*, 65(1).
- Attanasio, O., Battistin, E., Fitzsimons, E. y Vera-Hernandez, M.**, 2005. How effective are conditional cash transfers? Evidence from Colombia. *Briefing Note*, No. 54. London, UK: Institute for Fiscal Studies.
- Banerjee A.V., Hanna, R., Kreindler, G.E. y Olken, B.A.**, 2017. Debunking the stereotype of the lazy welfare recipient: evidence from cash transfer programs. *The World Bank Research Observer*, 32:155-184.
- Benhassine, N., Devoto, F., Duflo, E., Dupas, P. y Pouliquen, V.**, 2015. Turning a shove into a nudge? A “labeled cash transfer” for education. *American Economic Journal: Economic Policy*, 7(3): 86-125.
- Cunha, J.M., De Giorgi, G., y Jayachandran, S.**, 2019. The price effects of cash versus in-kind transfers. *The Review of Economic Studies*, 86(1): 240–281.
- De Janvry, A., Finan, F., Sadoulet, E. y Vakis, R.**, 2006. Can conditional cash transfer programs serve as safety nets in keeping children at school and from working when exposed to shocks? *Journal of Development Economics*, 79(2006): 349-373.
- Fiszbein, A. y Schady, N.** 2009. *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty*. Washington D.C.: World Bank Publications.
- J-PAL**, 2020. *What works to enhance women’s agency: Cross-cutting lessons from experimental and quasi-experimental studies*. J-PAL Working Paper. Obtenido de: https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/2020-03/gender_womens-agency-review_2020-march-05.pdf
- Gentilini, U., Almenfi, M., Dale, P., Demarco, G. y Santos, I.**, 2020. *Social protection and jobs responses to COVID-19: A real-time review of country measures*. “Living paper” version 7 (1 de mayo de 2020). Obtenido de: https://www.ugogentilini.net/wp-content/uploads/2020/05/Country-SP-COVID-responses_May1.pdf
- Gertler, P.**, 2000. *Final Report: The impact of Progresá on health*. International Food Policy Research Institute (IFPRI): Food Consumption and Nutrition Division.
- Gertler, P.** 2004. Do conditional cash transfers improve child health? Evidence from Progresá’s control randomized experiment. *American Economic Review*, 94(2): 336–341.
- Glewwe, P. y Olinto, P.** 2004. *Evaluating the impact of conditional cash transfers on schooling: an experimental analysis of Honduras’ PRAF Program*. Unpublished Manuscript.
- Hanna y Olken**, 2020. *Cushioning the poor from the Covid shock* (15 de abril de 2020). Obtenido de: <https://www.project-syndicate.org/commentary/covid19-protecting-poor-developing-countries-by-remahanna-and-benjamin-a-olken-2020-04>
- Haushofer, J. y Shapiro, J.**, 2016. The short-term impact of unconditional cash transfers to the poor: experimental evidence from Kenya. *The Quarterly Journal of Economics*, 131(4): 1973-2042.
- Haushofer, J. y Shapiro, J.**, 2018. *The long-term impact of unconditional cash transfers: experimental evidence from Kenya*. Working Paper, January 2018. Obtenido de: https://jeremypshapiro.appspot.com/papers/Haushofer_Shapiro_UCT2_2018-01-30_paper_only.pdf

- Instituto Nacional de Estadísticas (INE)**, 2018. *Estadísticas de informalidad laboral: Marco conceptual y marco metodológico*. Obtenido de: <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/mercado-laboral/informalidad-y-condiciones-laborales>
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE)**, 2019. *Documento metodológico Encuesta Suplementaria de Ingresos, ESI 2018*. Obtenido de: <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/ingresos-y-gastos/encuesta-suplementaria-de-ingresos>
- La Porta, R. y Shleifer, A.**, 2014. Informality and development. *Journal of Economic Perspectives*, 28(3), 109–126.
- Maluccio, J. A.**, 2007. The impact of conditional cash transfers in Nicaragua on consumption, productive investments, and labor allocation. *ESA Working Paper*, No. 07-11. Agricultural Development Economics Division, FAO.
- McIntosh, C. y Zeitzlin, A.**, 2018. Benchmarking a Child Nutrition Program against Cash: Experimental Evidence from Rwanda. Working Paper.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF)**, 2018. *Registro Social de Hogares de Chile*. Obtenido de: http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/RSH_paper_2.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF)**, 2020. *Valor de la canasta básica de alimentos y líneas de pobreza*. Informe mensual, febrero 2020.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)**, 2002. *Women and men in the informal economy: a statistical picture*. Geneva: ILO.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)**, 2013a. *La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas apoyando la transición hacia la formalidad*. Obtenido de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_229429.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)**, 2013b. *La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*. Turín, Italia: Centro Internacional de Formación de la OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)**, 2018. *Women and men in the informal economy: a statistical picture* (third edition). Geneva: ILO.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)**, 2019. *Ocupación Informal* [Conjunto de datos]. Recuperado el 1 agosto de 2019, de <https://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/lang-es/index.htm>
- Salazar-Xirinachs, J. M. y Chacaltaña, J.**, 2018. *Políticas de formalización en América Latina: Avances y desafíos*. OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Schultz, P.**, 2004. School Subsidies for the Poor: Evaluating the Mexican Progresa Poverty program. *Journal of Development Economics*, 74(1): 199–250.

CÓMO CITAR ESTA PUBLICACIÓN:

Aguirre, J., Gallego, F., Hojman, A., Jiménez, H., Martínez, C., Morandé, M.A., Pedro, P., Trimachi, E., 2020. Propuestas de apoyo económico para los trabajadores informales vulnerables durante la emergencia del Covid-19. *Temas de la Agenda Pública*, 15(122), 1-19. Centro de Políticas Públicas UC.



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE