

Política Fiscal y Apoyo a las Familias en la Pandemia

José De Gregorio, Sebastián Edwards, Claudia Martínez A., Andrea Repetto, Claudia Sanhueza, Rodrigo Valdés

Mayo 2020

Resumen

- Proponemos que se utilice el saldo del Fondo de Estabilización Económico y Social (FEES) a fines de marzo --USD 12 mil millones o 5% del PIB-- como marco de referencia para definir lo que se podría gastar durante los próximos 18 meses, por encima de lo ya anunciado por el gobierno y su regla fiscal.
- Chile tiene espacio para endeudarse. A pesar de ello, el desafío fiscal de mediano plazo es complejo por lo que los aumentos de gasto para paliar la pandemia deben ser transitorios, aunque no necesariamente de corta duración. Comprometer esta alta cantidad de recursos requiere de un acuerdo político y social.
- La propuesta significa que se podría gastar, cada mes y en promedio, USD 670 millones por encima de lo ya comprometido, y que se podría financiar paquetes de ayuda importantes a las familias. La aplicación del programa debe ser flexible y pragmática, acorde a cómo vayan cambiando las necesidades en el tiempo, y debe otorgar facultades al gobierno para ir adaptándolo. También debe ser transparente y con rendición de cuentas a la ciudadanía y al Congreso.
- Los apoyos monetarios a las familias deben ser estables mientras dure la etapa de contención de contagios de modo de facilitar las cuarentenas y el distanciamiento. Ellos deben retirarse gradualmente sólo en combinación con una apertura progresiva de la economía. Más adelante, los recursos deben utilizarse para estimular la demanda agregada y contener el desempleo.
- Los trabajadores formales deben acceder a los recursos que dispone el seguro de cesantía de acuerdo a los mecanismos dispuestos en la Ley de Protección del Empleo. Los beneficios deben mantenerse en una fracción fija del salario mientras dure la contención de contagios. Un 60% del salario permite a las familias del tercer quintil financiar sus gastos más necesarios.
- Las familias cuyos ingresos son mayormente informales y aquellas que no tienen acceso al seguro de cesantía deben recibir apoyos estatales. Los recursos propuestos permiten financiar bonos de \$300 mil al mes para familias de cuatro integrantes. Se debería cubrir al 80% de los hogares más vulnerables según el Registro Social de Hogares.

1. Introducción

Hace dos semanas la presidenta del Colegio Médico nos convocó para aportar con propuestas económicas a la Mesa Social Covid-19. Esta mesa fue constituida por el gobierno para apoyarlo en el manejo de la crisis. Para hacer efectivas las medidas sanitarias que ahí se discuten, es necesario desplegar en conjunto una estrategia de medidas económicas y sociales.

Agradecemos la invitación, la que nos ha permitido discutir con independencia y desde distintos ángulos algunas propuestas para los próximos dieciocho meses. Nuestro foco es un marco fiscal general, además de medidas de apoyo a las familias que les ayuden a sobrellevar el período de contención de los contagios y también para acompañar la etapa posterior de apertura de la economía. Esperamos que estas propuestas ayuden a construir un acuerdo nacional para afrontar esta grave crisis.

En el contexto de la Mesa Social, los rectores de la Universidad de Chile y de la Universidad Católica también han convocado a un grupo de académicos para discutir políticas para este período, como es el apoyo a las empresas. Nuestros trabajos son complementarios y creemos que es necesario que las medidas que se vayan implementando estén dentro del marco fiscal que proponemos.

2. Un marco macroeconómico para la pandemia

El reciente aumento de los contagios indica que la crisis sanitaria está lejos de ser controlada; nadie sabe cómo evolucionará en los próximos meses, ni cuándo será posible reiniciar las actividades económicas con relativa normalidad. Además, lo más probable es que una vacuna confiable y segura tarde un año o más. Todo esto indica que los programas actuales no son suficientes, y que habrá que desarrollar nuevas estrategias de gasto público que ayuden a reducir las dificultades económicas que afectan a la población. Estas estrategias deberán ser flexibles y acomodarse a las nuevas circunstancias.

En este contexto no es posible tener una proyección confiable sobre la duración de la recesión y las heridas con que quedará la economía. Éstas, sin duda, afectarán el ritmo de la recuperación.

En este marco de elevada incertidumbre creemos que es esencial desarrollar un programa de mediano plazo que dé mayor claridad a los hogares y a las empresas, y que genere un marco de colaboración entre el Congreso y el gobierno. **Necesitamos urgente un acuerdo nacional por la calidad de vida.**

La primera pregunta es **¿hasta cuánto es posible gastar?** La realidad es que no existe una respuesta única y concluyente, aunque existen rangos posibles y riesgos involucrados. Por ejemplo, se podría usar algún nivel de endeudamiento como ancla, pero distintos países a los que aspiramos a parecernos tienen, hoy en día, niveles demasiado diferentes de deuda sobre PIB (desde 20% en Nueva Zelandia a 90% en Canadá). Por su parte, la regla fiscal anunciada por

el gobierno no da cuenta del problema que enfrentamos y no parece ser una guía creíble para el próximo año. Además, tenemos el desafío de una perspectiva de deuda creciente durante los próximos años, reflejo de tensiones sociales y políticas que arrastramos desde antes de la pandemia.

A pesar de estas dificultades, **es necesario definir una estrategia clara, concreta, y creíble**. No hacerlo tiene costos para la dinámica política, genera incertidumbre para las personas, y socava la credibilidad de la política fiscal, porque siempre se está pensando en un eventual próximo paquete de emergencia.

Proponemos que se utilice el saldo del Fondo de Estabilización Económico y Social (FEES) a fines de marzo --USD 12 mil millones o 5% del PIB-- como marco de referencia, o ancla, para definir lo que se **podría gastar** durante los próximos 18 meses, por encima de lo ya anunciado.

Esta cifra es cuantiosa, pero al estar acotada dentro de un horizonte de año y medio no es una cifra irresponsable. Para hacerse una idea sobre la magnitud del programa, los recursos alcanzarían para ampliar los programas actuales de transferencias desde el 60% al 80% de los hogares en vulnerabilidad.

¿Por qué nos parece que USD 12 mil millones es una cifra adecuada desde el punto de vista fiscal? Chile tiene espacio para endeudarse en la actualidad, tanto en el mercado interno como externo. El nivel de las tasas de interés de los bonos de la República, así como la fuerte demanda en las recientes colocaciones internacionales del fisco y de empresas públicas, así lo demuestra. Internamente también hay amplio espacio. Más aún, tasas como las actuales, en torno a UF más 0% a 10 años, no solo son bajas, sino que menores a nuestro crecimiento de largo plazo, lo que es ampliamente favorable para el endeudamiento. A pesar de lo anterior, es necesario poner una nota de cautela: las tasas subirán con nuevas colocaciones masivas, y eso pone un límite a la estrategia de mayor deuda.

Sin embargo, a pesar de este acceso hoy, **el desafío fiscal de Chile de mediano plazo es complejo** y no puede ser ignorado en el diseño de cualquier estrategia fiscal. Por un lado, se han estado acumulando déficits primarios elevados, los que, en conjunto con un nivel creciente de endeudamiento, hacen aumentar la probabilidad de una trayectoria explosiva de la deuda. **Es fácil construir escenarios realistas en que la deuda llega sobre 60% durante esta década, incluso asumiendo que muchas de las presiones sociales que nuestro país enfrenta hoy sean financiadas sin endeudamiento**. Además, la experiencia en Chile revela que, como en la mayoría de las economías, el aumento del gasto durante los períodos de expansión fiscal no es retirado una vez que la recesión ha pasado. Esta inercia fiscal hace que parte relevante de la expansión se queda como permanente y eso en las actuales circunstancias no es adecuado. **Los aumentos de gasto para paliar la pandemia deben ser transitorios, aunque no necesariamente de corta duración**. Para ello proponemos un horizonte de un año y medio.

Por todo lo anterior, creemos que es necesario comprometer una cantidad alta de recursos, en el marco de un acuerdo político y social. Estos recursos se deben gastar de manera gradual. **Se podrían destinar en torno a 670 millones de dólares al mes.** Asimismo, este programa debe operar con flexibilidad, y acorde a cómo vayan cambiando las necesidades en el tiempo, para lo que se debería otorgar facultes al gobierno para adaptarlos de manera ágil. Finalmente, este programa debe ser transparente y con rendición de cuentas a la ciudadanía y al Congreso. Como se explica en la sección siguiente, estos recursos permitirían financiar paquetes de ayuda importantes para la ciudadanía.

No se puede descartar que de empeorar la situación se deban implementar medidas adicionales, pero nuestra propuesta termina con gran parte de la incertidumbre. La ciudadanía ya no estará angustiada tratando de adivinar cuál será el siguiente plan, si es que existe. Sería positivo, además, para que el proceso legislativo sea más rápido y fluido. Tampoco se puede descartar un escenario más benigno, que todos quisiéramos ocurriera, que permita reorientar los recursos de este programa a reactivación tradicional. Sin embargo, no se pueden diseñar políticas esperando un golpe de suerte.

La implementación financiera de esta propuesta de marco fiscal debe ser pragmática.

Dependiendo de las condiciones de los mercados, se debe aprovechar las oportunidades de endeudamiento. La cifra que proponemos, equivalente al saldo del FEES en marzo, es un punto de referencia y un ancla que nos da el monto disponible que, eventualmente, y de ser necesario, podría gastarse para paliar la pandemia. En la práctica los nuevos desembolsos se pueden financiar ya sea girando de este fondo y/o aumentando el endeudamiento. También hay espacios para racionalizar otros gastos.

A continuación, presentamos un conjunto de políticas sociales que creemos se deben implementar durante esta crisis y que pueden constituir parte del marco de un acuerdo nacional. Los recursos del FEES debieran ser utilizados tanto en las políticas sociales que proponemos como en las de apoyo a empresas y las que se diseñen para la reactivación económica, con la flexibilidad necesaria para responder a las distintas etapas de la crisis.

3. Principios para medidas hacia las familias

Distinguimos **tres etapas** para la política social, las que están definidas según el éxito de las medidas de distanciamiento y, por tanto, con las posibilidades que tienen las familias de volver a realizar actividades productivas.

La primera etapa, de contención de contagios, busca que las personas permanezcan en sus hogares. Por ello, los trabajadores no pueden salir a trabajar y tienen dificultades para generar ingresos. En este período el objetivo de la política pública es la de acompañar a las medidas sanitarias, facilitando las cuarentenas y el distanciamiento, y a la vez minimizar los costos sociales asociados a las medidas de restricción.

La etapa intermedia es una etapa en la que se combina una apertura gradual de la economía, permitiendo el desarrollo de ciertas actividades productivas, con medidas de distanciamiento que impiden que el virus se vuelva a propagar con rapidez. En esta etapa, las familias aún ven dificultades para obtener ingresos, pero pueden gradualmente reincorporarse a la actividad económica.

La última etapa, de recuperación, comienza una vez que la autoridad sanitaria decreta que la crisis sanitaria se ha contenido y que la actividad productiva puede volver a levantarse con razonable normalidad. El objetivo de las medidas económicas esta vez es apoyar la actividad económica, el empleo y prevenir la amplificación de la crisis.

Los instrumentos de política pública varían para cada una de estas etapas.

En la **primera etapa, la política debe facilitar que las familias cuenten con recursos suficientes para enfrentar sus gastos más necesarios y puedan permanecer en sus hogares.** Para disminuir la duración de esta etapa, es importante que estas medidas vayan acompañadas por testeos masivos de contagios, de esfuerzos de trazabilidad de contagiados y sus contactos, y de aislamiento de contagiados. Para ello se puede dar un rol central a los servicios de atención primaria de salud, reforzados con la contratación y capacitación de personas que apoyen la labor de comunicarse con los contagiados y sus contactos. Al mismo tiempo, los municipios deben contar con recursos apropiados para llevar alimentación y medicamentos a los hogares que tengan dificultades para comprar y acceder a bienes y servicios de primera necesidad, con especial atención a hogares con personas mayores de edad y a quienes estén directamente afectados por el COVID-19.

En la segunda etapa, los apoyos a las familias pueden comenzar a retirarse gradualmente, pues la reapertura de la actividad económica permite que las familias retomen (gradualmente) su capacidad de generar ingresos. Durante este periodo es posible que haya diferencias territoriales en la necesidad de apoyos y de aplicación de instrumentos. Asimismo, en esta etapa es importante mantener en teletrabajo a toda la fuerza laboral en condiciones de trabajar a distancia y permitir flexibilidad laboral de manera que permita mantener el distanciamiento social. Será necesario también realizar adecuaciones en el transporte público y gestionar mecanismos para el diagnóstico y trazabilidad del virus en lugares de trabajo.

Finalmente, **durante la tercera etapa se retiran los apoyos a las familias. Durante esta fase se debe reforzar programas de empleo ya existentes** --Subsidio al Empleo Joven y Bono al Trabajo de la Mujer--, además de los programas de empleo de emergencia y de inversión en obras públicas y otros que demanden empleo de manera significativa.

En la actualidad el país está en la primera etapa y existe mucha incertidumbre respecto de cuándo pasará a la siguiente, así como sobre la duración total de la crisis. La intensidad y los recursos destinados a las herramientas que proponemos a continuación, por tanto, deben aplicarse con la necesaria flexibilidad. A continuación, se detalla la implementación de estas

medidas hacia las familias de acuerdo a la forma en que sus miembros participan en el mercado laboral. Nuestras sugerencias se construyen sobre los mecanismos que ya se han legislado.

a. Trabajadores asalariados privados cubiertos por el seguro de cesantía.

Los trabajadores cuya relación laboral ha sido suspendida por mandato de la autoridad o por mutuo acuerdo, o que han sido despedidos debido a la crisis de contagios, **deben acceder (o seguir accediendo, según sea el caso) a los recursos que dispone el seguro de cesantía** de acuerdo a los mecanismos dispuestos en la Ley de Protección del Empleo.

Sin embargo, **se debe perfeccionar el diseño de los beneficios**. En la actualidad, los trabajadores reciben un monto decreciente de su salario, que comienza en 70% el primer mes, bajando al 30% en el sexto. Este diseño tiene por objeto motivar la búsqueda de un nuevo empleo en tiempos de normalidad. Sin embargo, en la etapa de contención de contagios, lo que se desea es que los trabajadores permanezcan en sus hogares y no salgan a buscar un nuevo empleo o ingresos.

Por ello, proponemos que **los beneficios se mantengan, calculados como una fracción fija del salario, por toda la primera etapa** (esto es, mientras no se transite a la etapa intermedia). La tasa de reemplazo debe guardar relación con las necesidades que tienen las familias para financiar gastos básicos (alimentación en el hogar, alojamiento, servicios básicos incluida comunicaciones, salud y educación). A modo de referencia, una familia del tercer quintil dedica cerca del 60% de sus gastos a estos bienes y servicios.

El financiamiento de esta medida provendrá de los fondos acumulados en el sistema, además del compromiso estatal de agregar USD2000 millones al Fondo de Cesantía Solidario (FCS) en caso de ser necesario. **Los recursos acumulados en la actualidad en el sistema, incluyendo el compromiso de aporte fiscal, permiten financiar una tasa de reemplazo del 60% por casi 14 meses a un millón y medio de trabajadores** (esto es, al 30% de los cotizantes del sistema).

Esta medida debe considerar a los trabajadores de casa particular, que también debiesen tener acceso al FCS una vez acabados los fondos que han acumulados en sus cuentas de indemnización por despido.

b. Trabajadores por cuenta propia y aquellos no cubiertos por el seguro de cesantía.

En el caso de trabajadores que no pueden acceder al seguro de cesantía, ya sea porque no tienen un contrato formal o porque no cumplen con los requisitos para acceder, **se extenderá un sistema de bonos en línea con el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)**.

Como es impracticable entregar recursos en proporción a los ingresos perdidos como lo hace el seguro de cesantía, pues no se conocen las historias laborales de los trabajadores, proponemos

la entrega de bonos que cubran al menos las necesidades básicas de las familias en vulnerabilidad, esto es, del grupo hacia el que está enfocado esta medida.

En concreto, proponemos la entrega de **un bono creciente en el tamaño del hogar cuyos ingresos pre pandemia, de acuerdo al Registro Social de Hogares (RSH), provengan mayormente de fuentes informales, o que hayan perdido su empleo en los meses previos y no tengan acceso a los beneficios del seguro.** El monto debe al menos cubrir las necesidades básicas de las familias en vulnerabilidad, y cubrir a la fracción más amplia posible de hogares. **Nuestros cálculos indican que, para una familia de cuatro, el bono debería ser de \$300 mil mensuales en la primera etapa.** Este bono permitiría cubrir los costos de alimentación, alojamiento, servicios básicos, educación y salud de un hogar en el primer quintil de ingresos. Alcanzar a los hogares pertenecientes al 80% más vulnerable del RSH y cuyos ingresos son mayormente informales tiene un costo fiscal de unos 400 millones de dólares al mes. Sumar a las familias de desempleados que no pueden acceder al Seguro de Cesantía agregaría otros 270 millones de dólares al mes, suponiendo que se cubre a la mitad de los desempleados en un escenario de desempleo del 15%, y que sus familias tienen cuatro integrantes.

El bono se extenderá en el tiempo de acuerdo a la duración de la primera etapa de contención de contagios y se retirará gradualmente durante el periodo en que se reestablece el funcionamiento de la economía.

c. Trabajadores a honorarios

Existe gran diversidad entre trabajadores a honorarios: algunos son trabajadores plenamente formales, mientras que otros mayormente informales que entregan boletas solo de manera ocasional. El gobierno ha propuesto que los trabajadores a honorarios reciban un bono equivalente al 70% de los ingresos perdidos por a lo más tres meses. Proponemos que las familias escojan entre acogerse al mecanismo propuesto por el gobierno, cuyo diseño se modificaría en línea con nuestra propuesta para trabajadores en el Seguro de Cesantía (esto es, otorgando durante la primera etapa un 60% de los recursos perdidos) y el IFE extendido diseñado para trabajadores informales (esto es, si sus ingresos son mayormente informales y pertenecen al 80% del RSH).

Los costos de las medidas para estos tres grupos de trabajadores están dentro del marco propuesto de un gasto de unos USD 670 millones al mes en dieciocho meses.