

I N S T I T U T O D E E C O N O M Í A



P O L Í T I C A P Ú B L I C A

**2019**

Automatización y Longevidad: Políticas públicas para sobrevivir el desafío

**Claudio Sapelli**

[www.economia.uc.cl](http://www.economia.uc.cl)

# **Automatización y Longevidad: Políticas públicas para sobrevivir el desafío**

**Claudio Sapelli**

**Profesor**

**Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile\***

\*Este trabajo contiene la opinión del autor. No representa necesariamente la opinión del Instituto de Economía, de la Pontificia Universidad Católica de Chile, o de la FIAP. El trabajo fue encargado por FIAP con el propósito de hacer propuestas para disminuir la informalidad y aumentar el ahorro previsional de los trabajadores en América Latina.

## Contenido

Resumen.....	3
I.- Antecedentes .....	6
II.- Objetivos del trabajo.....	8
III.- Esquema del informe .....	9
IV.- El diseño del sistema de pensiones para promover la formalidad .....	10
V.- Un sistema de pensiones de tres pilares .....	17
VI.- Para lograr el aumento del ahorro voluntario.....	18
VII.- El diseño de un nuevo sistema de protección social .....	20
VIII.- Reformando el marco regulatorio del mercado laboral .....	35
IX.- Consideraciones de “economía política” .....	36
X.- Implementación .....	37
XI.- Conclusión.....	38
Apéndices y Anexos.....	40
Anexo 1.....	44
Anexo 2.....	46
Anexo 3.....	48

## Resumen

Este informe recomienda un conjunto de políticas públicas para enfrentar dos desafíos a los que América Latina se verá enfrentada pronto: la automatización y la longevidad.

La automatización significará una redefinición de la relación entre empleado y empleador y si bien el informe no argumenta en favor de una visión pesimista respecto a los efectos de la automatización y robotización sobre el empleo, sí enfatiza los desafíos de política pública que representan los “perdedores”. Ante dicha incertidumbre tenemos que tener montado un sistema de seguridad social eficaz, que provea de un mínimo decoroso ante la posibilidad que no encuentren empleo porque sus habilidades se volvieron obsoletas.

El segundo gran desafío es el importante aumento de la longevidad (que ya ha comenzado y que continuará). La mayor longevidad sorprenderá a muchas personas sin haber ahorrado suficiente, enfrentándolos con el riesgo de caer en la pobreza. Esto se suma, complicando el tema, al hecho que en varios sistemas de pensiones de ALC las pensiones son insuficientes.

El diagnóstico –no muy novedoso- es que una de las causas más importantes de los bajos montos de pensión es la alta informalidad de los mercados laborales. Lo novedoso radica en la propuesta de política. Ella consiste en el financiamiento de una pensión básica universal a través de subsidios a las cotizaciones (financiado con recursos públicos). Ella puede ser igual a medio salario mínimo, o más, dependiendo del financiamiento disponible. Se argumenta que este cambio contribuirá fuertemente a aumentar la formalidad del empleo.

Adicionalmente, como parte de la solución se requiere el aumento del ahorro voluntario. Al respecto, los avances en los estudios económicos del comportamiento humano en el proceso de ahorro sugieren que se deben cambiar los instrumentos con los cuales se

incentiva el ahorro voluntario. En lugar de apoyarse en subsidios, debiera hacerlo en cambios en el diseño de los programas apoyados por la “compulsión suave”.

Como la política social quedaría coja si la universalidad se incorpora solamente para la tercera edad, se propone otra medida de política pública para ampliar dicha red de protección a toda la población. El objetivo es asegurarle a la mayor cantidad de personas posibles que, “no importa qué”, tendrán acceso a un mínimo básico; de pensiones en el caso de los mayores de edad, y de ingreso en el caso de los trabajadores. La propuesta concreta al respecto es un impuesto negativo al ingreso.

Por otro lado, hay que modificar la regulación laboral en el sentido de flexibilizarla y disminuir los costos de la formalidad. Este tema se menciona, pero no hay en el informe una propuesta concreta más allá de las enumeradas.

Las propuestas de política que se realizan en el informe, se argumenta, tienen como resultado el aumento de la formalidad:

i) La reducción de las contribuciones a la seguridad social (por el porcentaje que son percibidos como impuestos a los salarios) incentivan la formalidad. Dichas contribuciones se eliminan para los más pobres (y son aportadas por el gobierno) y se reducen para todo el resto.

ii) Varias instituciones del marco normativo del mercado laboral se pueden modificar sin con ello reducir la protección social que tienen los individuos. Por ejemplo, el salario mínimo, o la indemnización por despido, entre otros.

iii) Se vuelven redundantes y por lo tanto se eliminan una multiplicidad de programas sociales. Por un lado, esto implica eliminar el desincentivo a ser formal implícito en la existencia de beneficios sociales no contributivos. Por otro se elimina una “majamama” de

decenas, o centenas de programas cuyo efecto neto sobre la pobreza es indescifrable. Sin embargo, todos ellos proveen de un importante incentivo a la informalidad o a la no participación del mercado laboral. Esto se debe a que el diseño de estos programas enfrenta a los trabajadores a impuestos confiscatorios en el margen. Estamos ante una versión de la trampa de la pobreza. De manera que esta propuesta tiene la gran ventaja de eliminar esta trampa y con ello aumentar el empleo formal.

En resumen, con las reformas propuestas se pretende disminuir la informalidad, aumentar el ahorro y a la vez proveer a las personas de un seguro social universal.

El objetivo central es proveer de un seguro efectivo a toda la población contra determinados riesgos, representando un avance para aquellos amenazados por la pobreza en cualquier etapa de sus vidas.

A su vez, se mejora la operativa del mercado de trabajo sensiblemente, aumentando la formalidad. Es a través de “mejores trabajos” que resultan “mejores pensiones”.

## I.- Antecedentes

En América Latina, en el futuro cercano nos vamos a enfrentar a dos desafíos que ya están en operación en países desarrollados. Estos son la automatización y la longevidad.

La automatización significará una redefinición de la relación entre empleado y empleador, en que no habrá, necesariamente, un vínculo permanente sino más bien empleados que operarán en regímenes que se parecen más al de consultores o trabajadores part-time. A su vez, la automatización significa que disminuirá –o desaparecerá– la demanda de trabajo por algunas especialidades, mientras otras se deberán adaptar a trabajar con robots. Finalmente, se crearán puestos de trabajo nuevos que posiblemente aún ni siquiera podemos imaginar.

No es que se tenga una visión pesimista respecto a los efectos de la automatización y robotización sobre el empleo. Como se dijo, habría que esperar efectos negativos sobre ciertos tipos de empleo y positivos sobre otros. Como consecuencia, algunos trabajadores perderán y otros ganarán. Sin embargo, acá pondremos énfasis en los desafíos de política pública que representan los perdedores y cómo reaccionar mejor ante dicho shock. Sin duda que este shock enfrenta a algunas personas a una importante incertidumbre.

Ante dicha incertidumbre tenemos que tener montado un sistema de seguridad social eficaz. Y los volúmenes de ahorro tienen que responder al mayor nivel de incertidumbre. A su vez, a este shock el mercado de trabajo tiene que responder con flexibilidad, permitiendo la reasignación que será necesaria, y no impidiéndola. Por otro lado, para proteger a estos trabajadores de la posibilidad (o sea, de la incertidumbre) de no tener trabajo después del shock, se debe reformar la seguridad social para proveerles de un mínimo decoroso ante la posibilidad que en el “nuevo mundo” no encuentren empleo.

El segundo gran desafío es el importante aumento de la longevidad, que muy posiblemente sorprenda a las personas sin haber ahorrado suficiente, enfrentándolos nuevamente con el riesgo de caer en la pobreza. Se dice que la generación que vivirá 100 años (en promedio), ya nació. Como la población no percibe este shock de longevidad (o sea, piensa que vivirá mucho menos de lo que efectivamente vivirá), esto hará aún más insuficiente el ahorro acumulado. “Aún más”

porque los sistemas hoy están proveyendo ahorro insuficiente para la vejez, en buena parte debido a la importancia de la informalidad como se verá más abajo. Lo preocupante es que el shock de longevidad se agrega a este problema, con lo cual se hace urgente empezar a resolver dicho desafío.

Una de las causas más importantes de los bajos montos de pensión que se estima recibirán un porcentaje relevante de los trabajadores afiliados a los sistemas de capitalización individual en América Latina, es la alta informalidad de los mercados laborales y su efecto sobre la poca cobertura y baja densidad de cotización. El problema es que en su vida laboral las personas entran y salen del sector formal, y entonces solamente cotizan por una porción de los años en que efectivamente trabajan.

Existe consenso que una reducción significativa de este problema de informalidad será posible en el largo plazo, con el desarrollo económico de los países. El desafío es proponer una política que apure significativamente este proceso y la resolución de este problema.

Concretamente, la pregunta es si es posible adoptar medidas, ya sea de corto y/o mediano plazo que contribuyan a reducir significativamente la informalidad. Existen diversos estudios que han analizado estos temas y que han propuesto medidas concretas de política pública. Por ejemplo, el BID publicó en 2013 un libro<sup>1</sup> en el cual analiza por qué la cobertura de los sistemas de pensiones es tan baja en América Latina y el Caribe (ALC), e identifica las principales lecciones que surgen de las experiencias en la región, y propone reformas. Este trabajo se apoya en la discusión de algunas de sus propuestas en este libro.

Si sumamos este desafío a la amenaza al mundo del trabajo que representan la automatización y la robotización, resulta evidente que, si no desarrollamos ya las políticas públicas adecuadas, corremos el riesgo de vivir la mayor longevidad y la mayor automatización como un problema (o maldición) antes que como una oportunidad (o bendición).

Adicionalmente, como parte de la solución se requiere el aumento del ahorro voluntario. Al respecto, los avances en los estudios económicos del comportamiento humano en el proceso de

---

<sup>1</sup> “Mejores Pensiones Mejores Trabajos, Hacia la Cobertura Universal en América Latina y El Caribe”. BID, 2013.



ahorro, ofrecen la oportunidad de mejorar las políticas públicas y la regulación de los programas de ahorro voluntario de pensiones y el diseño y gestión de estos programas. En otras palabras, si queremos que aumente el ahorro voluntario, en lugar de apoyarse en subsidios, conviene apoyarse en cambios en el diseño de programas apoyados por la “compulsión suave”.

## II.- Objetivos del trabajo

Frente a los desafíos presentados: la automatización, la longevidad, y el problema resultante de las realidades del bajo ahorro y la informalidad, se plantean varios desafíos de política pública. No todos serán tratados en este trabajo y aquellos tratados no lo serán en el mismo grado de profundidad. Se pondrá énfasis en aquellos temas que tienen que ver con el diseño de la política social. Hay otros elementos de una política pública comprehensiva, que incluyen en particular la formación de capital humano, que no se discutirán en este trabajo.

Por un lado, ante la mayor incertidumbre que pueden representar estos desafíos para las personas, se requiere reforzar la red de protección, tanto la política antipobreza como el sistema de seguros sociales. El objetivo debiera ser asegurarle a la mayor cantidad de personas posibles que, “no importa qué”, tendrán acceso a un mínimo básico; de pensiones en el caso de los mayores de edad, de ingreso en el caso de los trabajadores. Respecto de este punto el trabajo contiene dos propuestas concretas, que constituyen el corazón de las propuestas que se realizarán.

Por otro lado, hay que modificar sustancialmente la regulación laboral en el sentido de flexibilizarla y disminuir los costos de la formalidad. Solo así se podrán impedir los posibles aumentos de desempleo y permitir la relocalización de los trabajadores, aprovechando la oportunidad para obtener un significativo aumento de la productividad.

A su vez, un objetivo importante de estos cambios de política debe ser aumentar el grado de formalidad de las empresas y los trabajadores, ya que esto contribuye a que un mayor porcentaje de personas aporte al pilar mandatorio del esquema de seguridad social, permitiéndole acceder a una pensión más alta y más parecida a la de sus ingresos durante su vida laboral (cumpliendo de

esta manera el objetivo de suavizar el impacto de la tercera edad sobre el consumo). De hecho, varias de las propuestas de política que se realizan tienen como resultado el aumento de la formalidad.

Finalmente, en relación a lo que sería el tercer pilar, el pilar voluntario, hay que encontrar soluciones innovadoras para potenciarlo. Al respecto este trabajo contiene una propuesta.

Como se verá la agenda es muy ambiciosa y en algunos casos solamente podremos delinear las soluciones a grandes rasgos. En estos casos el completar los detalles quedará para trabajos posteriores.

### III.- Esquema del informe

El primer tema que se discute en la sección IV tiene que ver con la importancia del diseño de los sistemas de pensiones para reducir la informalidad. Primero se hace un breve resumen del problema de la informalidad en América Latina (cifras y causas). Después, se pone el énfasis en la dimensión de las elasticidades de la demanda y la oferta de trabajadores en el sector formal para recomendar un cambio en el financiamiento de los esquemas de pensiones. Finalmente se hace una propuesta para aumentar la cobertura del sistema de pensiones (que llamamos propuesta 1). La propuesta consiste en un pilar básico universal.

En la sección V se destaca que dicha propuesta se realiza dentro del esquema tradicional de un sistema de pensiones con tres pilares. En la sección VI se discute la política pública para incentivar el ahorro voluntario, recomendando un cambio de instrumentos.

En la sección VII se hace una propuesta de cambio en la política social como un todo (lo que llamamos propuesta 2). La propuesta consiste en implementar un impuesto negativo al ingreso.

La sección VIII argumenta que un complemento importante de estas políticas es una reforma del marco normativo del mercado laboral, para facilitar la entrada y salida de los puestos de trabajo.

En las secciones IX y X se discuten aspectos de economía política (viabilidad política) de las reformas propuestas y una breve discusión de la forma de implementarlas. La sección XI concluye.

El Informe ofrece una contribución al debate de política pública de los programas de seguridad social. Es importante tener en cuenta que dichas recomendaciones y propuestas no son originales, sino que siguen y consolidan recomendaciones del BID, CEPAL, Banco Mundial y Fondo Monetario, entre otros.

## IV.- El diseño del sistema de pensiones para promover la formalidad

### IV.1- El problema de la Informalidad

El sector informal es muy grande en ALC. ¿Nos debiera sorprender esto? En realidad, no, visto los muy altos costos asociados a la formalidad<sup>2</sup>. Estos costos incluyen los impuestos, vacaciones, costos de despido y otros beneficios que reciben los trabajadores y alcanzan a más de 50% como porcentaje del salario en Colombia, Brasil, Argentina y Perú. En el Gráfico 1<sup>3</sup> se ve una manera de medir dichos costos, expresados como porcentaje del PIB por trabajador, e incluyendo entre los costos la magnitud del salario mínimo.

En ese caso los costos salariales y no salariales promedio de ALC llegan a 40%. En este cálculo se excluye la consideración de los aportes del empleado como un impuesto (esto incluye las contribuciones a los sistemas de capitalización). Esto a mi juicio es un error porque no es el legislador el que decide quién paga dichas contribuciones, sino que es la interacción de las fuerzas de la oferta y la demanda en el mercado de trabajo. Considerando que la oferta de trabajo en países con importante flujo del sector informal al formal y viceversa (casi todos...) es muy elástica, esto lleva a que las contribuciones que por ley le corresponde pagar al empleado, al menos en parte en los hechos lo termine pagando el empleador (y resulten en un aumento salarial en equilibrio). Es un resultado estándar de la literatura económica que la incidencia de un impuesto no radica en lo que diga la ley sino en si es la demanda de trabajo o la oferta de trabajo la que es

---

<sup>2</sup> Ver el trabajo de Verónica Alamo, Mariano Bosch, David S. Kaplan, Carmen Pagés, y Laura Ripani. [Jobs for growth](#) [2015] Inter-American Development Bank. En especial, el capítulo 2 “Why is there so much informal and unstable employment in the region?”

<sup>3</sup> Los gráficos están en un apéndice, al final del trabajo.

más elástica (¿a quién le es más fácil eludir el impuesto?). Por lo cual reiteramos que estimaciones como las del Gráfico 1 son subestimaciones de los impuestos, en particular para países como Chile que se apoyan en contribuciones financiadas por el empleado ya que probablemente para un grupo de la población un porcentaje de ellos sí son impuesto<sup>4</sup>.

En el Gráfico 2 se hace algo similar al Gráfico 1, pero se compara ahí los costos de los países de ALC con los de la OECD. Puede verse que el promedio para la OECD es significativamente menor al de ALC. En la lista de 40 países, los 9 países con mayores costos son todos de ALC (Costa Rica, Perú, Ecuador, Guatemala, Bolivia, Jamaica, Paraguay y Honduras).

En el Gráfico 3 puede verse el tamaño del sector formal medido por el porcentaje de cotizantes sobre ocupados (estimaciones del BID para los años 1993, 2003 y 2013; BID 2015 op. cit.). En 2013, en promedio en ALC es de 45%, o sea que menos de la mitad de los trabajadores cotizan (aún cuando ha habido cierto progreso respecto de 1993 en que era 38%). El rango de personas que cotizan va desde un bajo 20% en Bolivia hasta un porcentaje (no tan alto) de 70/75% en Uruguay y Chile. Ver detalles en los Gráficos 3 y 4. En el Gráfico 4 lo que se ve es el tamaño del sector informal con dos medidas, por un lado aquellos empleados en el sector informal y por otro aquellos en el sector formal pero sin contrato. Puede observarse como varios superan con creces el 50%.

Es importante establecer que el mercado laboral formal y el mercado laboral informal no son dos mercados segmentados, sino que hay un importante flujo de personas entre ambos, y que hay un grupo de personas un día pueden estar en uno y al día siguiente en el otro. Siendo que dicho grupo puede trabajar en ambos sectores, las probabilidades de éxito en disminuir la informalidad aumentan.

---

<sup>4</sup> Es importante reiterar que las cotizaciones a la seguridad social no son totalmente un impuesto, y cuánto es impuesto depende de cuánto aprecian los trabajadores ahorrar para sus pensiones. A su vez, con las reformas que introdujeron los sistemas de capitalización individual, disminuyó el grado en que dichas cotizaciones son consideradas por los cotizantes como un impuesto. El punto que se trata de hacer acá es que, al excluir completamente los aportes de los empleados y siendo estos potencialmente en un porcentaje desconocido un impuesto, estas estimaciones de impuestos son una subestimación de los mismos.

Hay varios trabajos que muestran que no solo en América Latina, sino en otros varios países se da esta ida y vuelta desde y hacia la informalidad. Por ejemplo, un estudio para Turquía<sup>5</sup> muestra que la probabilidad de permanencia de dos años en el sector formal es 89% y en el sector informal es 58%, sensiblemente más baja. Por otro lado, Peticara y Celhay<sup>6</sup> hacen lo propio para Chile y muestran tasas de permanencia para un año de 95% en el sector formal (para hombres) y 86% en el sector informal. Conviene destacar que estas tasas son estimadas a un año y que si se proyectan a periodos más prolongados son significativamente más bajas.

La probabilidad de quedarse en el sector formal o informal –en un año– es diferente. Ese porcentaje que según los datos anteriores llega a 95% y 86% respectivamente en Chile, está estimado para una multiplicidad de países en AL (ver BID 2013<sup>7</sup>). Ahí se ve que en general la probabilidad de quedarse en el sector formal es más baja en América Latina, y llega a un mínimo de 79.5% en el caso de Perú. Un promedio simple de ocho países (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Venezuela) da 86.7%. A su vez la probabilidad de quedarse en el sector informal en un año va de 94.7% en Perú a 80.9% en Brasil. El promedio simple de esos ocho países es 90.0%.

Bill Maloney, economista del Banco Mundial que redefinió con sus investigaciones el análisis del sector informal<sup>8</sup> concluye que las personas eligen la informalidad porque les conviene. Esto es clave, el sector informal no es un sector residual que recibe a los con menor productividad. Quienes trabajan ahí, en su mayoría, son personas que pudiendo estar en el sector formal, *eligen* la informalidad.

Esto lleva a pensar que, si uno aumenta los beneficios o disminuye los costos de la formalidad, entonces esta aumentará. Disminuir los costos de la formalidad es una recomendación que uno encuentra con mucha frecuencia en la literatura, pero respecto de la cual se hace poco.

---

<sup>5</sup> A. Tansel y E. Acar, "Labor Mobility across the Formal/Informal Divide in Turkey: Evidence from Individual Level Data". IZA número 6271, enero 2012.

<sup>6</sup> Marcela Peticara y Pablo Celhay, 2010. "Informalidad Laboral y Políticas Públicas en Chile," ILADES-Georgetown University Working Papers nro. 257, Universidad Alberto Hurtado.

<sup>7</sup> Goñi Pacchioni, Edwin A. Andemic Informality. Assessing labor informality, employment, and income risk in the Andes, IADB, 2013.

<sup>8</sup> Maloney, William. 2003. Informality Revisited. Policy Research Working Paper No. 2965. World Bank, Washington, DC. World Bank.

Particularmente relevante para América Latina parecen las recomendaciones de bajar los costos del trabajo formal a tiempo parcial y en general bajar los costos de los contratos indefinidos.

Algunos datos permiten especular que la formalidad tiene una dimensión de costo fijo que se vuelve proporcionalmente más onerosa en recesiones y que es mayor para aquellas personas con salarios más bajos (los menos educados, por ejemplo, o los más jóvenes). Tornarolli et al<sup>9</sup>, encuentran efectivamente que la informalidad aumenta en recesiones y que disminuye con la educación.

El análisis presentado en la literatura sobre el tema haría pensar que no hay una “bala de plata” y que disminuir la informalidad se logra con una multiplicidad de medidas “pequeñas” que van contribuyendo al objetivo de aumentar los beneficios y bajar los costos de la formalidad. Una breve enumeración de este tipo de medidas está incluida en el Anexo 1.

La implementación de esta agenda presenta desafíos importantes. Por un lado, las medidas que podrían tener más impacto, como por ejemplo la reducción de los costos de contratación y despido o acotar el aumento del salario mínimo, tienen una alta dificultad política para concretarlas. Por el otro, hay una multiplicidad de medidas “chicas” que contribuyen cada una individualmente poco a disminuir la informalidad. En este caso cada cambio puede tener costos políticos importantes, desproporcionados en relación al beneficio de cada medida individual. Todo esto puede resultar un poco frustrante.

Entonces, surge la pregunta de si no hay ninguna medida que a la vez sea “grande” en el sentido que genere un efecto importante; y que sea novedosa, para quebrar las dinámicas políticas que suelen bloquear los cambios en este sentido. Dicha pregunta parece ser la que se han estado haciendo los organismos internacionales, que han estado evaluando medidas de política pública novedosas, como veremos en el desarrollo de este trabajo. El BID, en particular, ha recientemente argumentado a favor de cierto grupo de reformas en la búsqueda de “eliminar la informalidad”.

---

<sup>9</sup> Tornarolli, Battiston, Gasparini y Gluzmann. “Exploring trends in Labor Informality in Latin America 1990-2010”, 2014.

Así de ambicioso, eliminarla de plano. Dichas reformas han sido evaluadas en detalle para el caso de México<sup>10</sup>.

La medida más importante recomendada por el BID es que las contribuciones a la seguridad social de los trabajadores que ganan menos de determinado nivel (¿medio salario mínimo? ¿Dos salarios mínimos?) sean financiadas por rentas generales. Eso elimina las contribuciones para los que menos ganan, aumentando la formalidad. Por otro lado, también lo hacen para los jóvenes de bajos ingresos, contribuyendo a que no se vean antagonizados fuertemente por una política pública que se contradice con sus problemas y objetivos en esa etapa de su vida. A explicar esta propuesta nos abocamos ahora.

#### IV.2.- ¿Es posible eliminar la informalidad?

La informalidad se debe a la combinación de altos impuestos a los sueldos formales más obligaciones costosas a las empresas formales. Eso lleva a que el costo/beneficio de ser formal no sea atractivo para algunas personas y para algunas empresas. Puede, entonces, esperarse que, si dichos costos se reducen significativamente, la informalidad se reducirá apreciablemente. Pero ¿cómo hacer esto? Para ello, introduciremos lo que llamamos la “propuesta 1” de este trabajo que tiene directamente que ver con las pensiones. (Esta propuesta no es original, y se basa en lo propuesto por Antón, Hernández y Levy 2012<sup>11</sup>, y por Bosch, Melguizo y Pagés 2013<sup>12</sup>).

La propuesta central, en lo que se refiere al sistema de pensiones, es que el Estado financie con recurso a rentas generales las contribuciones de todos, por el equivalente de lo que aportaría alguien que gana un determinado monto X. Dicho monto puede ser muy diferente según diferentes realidades. En Bosch et al. simulan los costos de pagar el 50% de lo que pagaría quien gana el salario mínimo. En el caso de México, Antón et al. elaboran un esquema en que se pagarían contribuciones equivalentes a las que corresponden a quienes ganan dos salarios

---

<sup>10</sup> Ver Antón, Hernández y Levy 2012. The end of informality in Mexico?: Fiscal reform for universal social insurance. Publicado por el BID.

<sup>11</sup> The end of informality in Mexico?: Fiscal reform for universal social insurance. Publicado por el BID.

<sup>12</sup> Better Pensions, Better Jobs: Towards Universal Coverage in Latin America and the Caribbean. Publicado por el BID.

mínimos. Estas contribuciones se depositarían en cuentas individuales. El detalle de la operativa de cuentas y el mecanismo de pago se deja para el análisis en trabajo posterior.

Dicho esquema constituye uno de seguridad social “universal” porque cubriría a toda la población, no solamente a quienes trabajen en el sector formal. Con ello se financiaría un mínimo para todas las personas una vez que jubilen, no importa cuál sea su historia laboral. Si uno decidiera moverse en esta dirección, hay claramente un tema complejo en relación a la transición que requiere pensarse con cuidado pero que no se intenta realizar acá.

Este esquema cumple con una serie de objetivos importantes. Por un lado, elimina el impuesto al trabajo formal que constituyen (al menos en parte) las contribuciones a la seguridad social. Por otro lado, elimina el desincentivo a ser formal presente en la existencia de cada vez más generosos esquemas no contributivos de beneficios sociales. Provee a toda la población de un mínimo que disminuirá la angustia de llegar a la vejez y la paradoja de la mala noticia de vivir mucho.

#### IV.3.- El efecto del financiamiento del sistema previsional sobre la oferta de trabajo formal

Hemos afirmado que el financiamiento de la seguridad social con impuestos o contribuciones sobre el salario al final constituyen, en los hechos, en algún porcentaje un impuesto que aumenta el salario y baja la demanda laboral y/o baja el salario neto del trabajador y aumenta el atractivo del sector informal. Ello es más importante cuanto más altas sean las elasticidades de la demanda y la oferta del empleo formal. Corresponde entonces discutir brevemente respecto de la dimensión de la elasticidad de la demanda de trabajo formal.

En lo que refiere a la elasticidad de la demanda de empleo, hay alguna evidencia de que dicha elasticidad puede ser alta y negativa (como por ejemplo en el estudio de Joubert -2015- para Chile<sup>13</sup>). Más allá de que las estimaciones de dicho parámetro han dado valores muy diversos, cubriendo todo el rango de valores posibles, lo relevante es que hay que actuar prudentemente. A su vez, suena razonable pensar que dicha elasticidad puede depender de características de la economía del país bajo análisis. Por ejemplo, es de esperar que dependa del diseño y

---

<sup>13</sup> Clement Joubert. “PENSION DESIGN WITH A LARGE INFORMAL LABOR MARKET: EVIDENCE FROM CHILE”, International Economic Review. Volume 56, Issue 2. May 2015. Pages 673-694.



características de los programas de seguridad social (entre ellos, los de pensiones). A su vez, es esperable que cuánto más grande sea el sector informal, más fácil sea para un trabajador formal encontrar empleo en el sector informal. Si la oferta en el sector formal es más elástica, entonces es más probable que sea la empresa la que pague las contribuciones, aumentando el salario formal y disminuyendo la demanda del mismo.

Al final, el resultado de un aumento de la contribución sobre el empleo formal es la consecuencia de una interacción entre la demanda de trabajo formal y su oferta y sus respectivas elasticidades. Si la elasticidad de la oferta es mayor, la contribución la financia la empresa y por lo tanto el salario sube, disminuyendo la demanda por empleo formal. Si la elasticidad de la demanda es mayor, la consecuencia es que la contribución la financia el empleado, disminuyendo su salario neto y por lo tanto incentivando a las personas a pasarse al sector informal.

Consonante con el llamado a la prudencia (fundamentado en el Anexo 2), tomaremos la posición de que un aumento en las contribuciones aumenta el tamaño del sector informal y reduce el tamaño del sector formal. A su vez, también por razones de prudencia tomaremos la posición de que dicha consecuencia resulta tanto en sistemas previsionales de reparto como de capitalización. Esto depende de hasta qué punto la cotización obligatoria es percibida por el trabajador como un impuesto. Claramente si la persona hubiera ahorrado el mismo monto en forma voluntaria no habrá impuesto. Sin embargo, esto no es así comúnmente -sino no se requeriría hacer mandatoria la cotización. De quienes no harían dicho aporte voluntariamente, hay un grupo que valora que se le obligue a ahorrar (como lo dice la economía del comportamiento). Y que también pueden pensar que no es un impuesto. Pero hay personas que querrían ahorrar un monto diferente, por diferentes circunstancias de la vida, o por miopía, y para ellos sí constituye un impuesto. En todo caso, en los sistemas de capitalización el porcentaje promedio de impuesto es mucho menor a los sistemas de reparto.

En esta situación, un aumento de la tasa de contribución no es claro que, en el neto, aumente el ahorro previsional. Lo aumenta en el margen intensivo (aquellos que se quedan en el sector formal ahorran más) pero lo disminuye en el extensivo (quienes se van al sector informal ahorran menos, o nada). O sea, un aumento en la tasa de contribución de todas maneras resultará en un

menor aumento del ahorro previsional que el que resulta de un cálculo mecánico (o sea, de estimar que todos aquellos cubiertos inicialmente por el sistema de capitalización ahorran más).

En el caso del mercado laboral, entonces, se requiere un diseño prudente, en que se anticipa que aumentos en la tasa de contribución en particular para los más jóvenes constituyen un desincentivo importante a ser formal. Por otro lado, para los no jóvenes, la elección de alternativa depende en forma esencial de que los incentivos a ser formal o informal cambien radicalmente. Se espera que, si se aumentan los costos a ser informal o los beneficios a ser formal, entonces la respuesta negativa a las contribuciones disminuya.

## V.- Un sistema de pensiones de tres pilares

Expuesta brevemente la propuesta 1, conviene no perder de vista que ella está enmarcada en un sistema tradicional de tres pilares. Se propone un cambio de primer orden en el primer pilar (el pilar solidario). Dicho cambio, como se dijo, consistente en una pensión mínima de capitalización financiada por recursos generales. A esto se une un segundo pilar mandatorio (respecto del cual en esta propuesta no se sugieren cambios), y un tercer pilar voluntario (en que se proponen cambios de instrumentos).

En el pilar solidario, se cambia el formato de la ya existente pensión mínima no contributiva, que se universaliza a través de un esquema de capitalización que asegura a las personas que le financiamiento para sus pensiones está disponible. A ello se adiciona un subsidio a las contribuciones que elimina las contribuciones para los de menores ingresos, y reduce las contribuciones para todos los trabajadores.

El segundo pilar mandatorio para los trabajadores formales, cumple el rol de financiar pensiones mayores al mínimo en pos de cumplir con el objetivo de suavizar el efecto de la jubilación sobre el consumo. El cambio sustancial que se espera aquí radica en que los varios cambios en los impuestos y costos del trabajo formal que se proponen permitan que el porcentaje de trabajadores formales sea sustancialmente más alto después de la reforma, que antes de la misma.

Finalmente, habrá un sistema voluntario, basado en diseños innovadores que se aprovechen de lo que hemos aprendido respecto a la efectividad de la “compulsión suave”, que se pasa a describir a continuación.

## VI.- Para lograr el aumento del ahorro voluntario

El gran desafío que enfrenta el sistema de pensiones en AL es que la baja cobertura representa un pasivo latente que es cada vez mayor (y que no está contabilizado en ningún lado) que los gobiernos en algún momento deberán enfrentar, ya que es intolerable tener un número importante de personas que en su vejez viven en la pobreza<sup>14</sup>.

En la literatura que discute cómo afrontar este desafío surge con frecuencia la promoción de esquemas de matching, en que el gobierno subsidia a aquellos que ahorran. Sin embargo, estos esquemas no generan mucho ahorro nuevo (más bien dan lugar a sustitución). La literatura más reciente concluye, entonces, que estos esquemas son caros para el poco ahorro nuevo que generan y que además son regresivos, ya que las personas de mayores ingresos son sus principales beneficiarios<sup>15</sup>.

La literatura nueva recomienda la opción por la “compulsión suave” en lugar de utilizar subsidios o matching funds. Conviene resaltar que esta recomendación de política es consecuencia de la identificación correcta de otro parámetro de comportamiento, en este caso la elasticidad ahorro/subsidios (ver Anexo 3). La elasticidad del ahorro al matching rate es 0.3, muy baja.

Dicha elasticidad (la elasticidad ahorro-subsidio) por mucho tiempo no se había podido estimar correctamente por falta de datos. Por ello no se había podido evaluar si el aumento del ahorro en cuentas subsidiadas (como las 401k en EEUU) era un aumento neto o un resultante de que aquellos inversores activos (que han sido estimados en 15% del total<sup>16</sup>) cambiaban su ahorro de cuentas sin subsidio a cuentas con subsidio. Hoy, como consecuencia de varios estudios

---

<sup>14</sup> Angel Melguizo, “Pensions, Informality and the emerging middle class” IZA/Oecd. 2015.

<sup>15</sup> Ello en parte es porque la mayor parte de los países concede incentivos tributarios que solo benefician a quienes pagan impuestos. Es posible diseñar en forma diferente los incentivos para evitar este sesgo.

<sup>16</sup> Ver Chetty, R., J. N. Friedman, S. Leth-Petersen, T. H. Nielsen, and T. Olsen. 2014. “Active Vs. Passive Decisions and Crowd-Out in Retirement Savings Accounts: Evidence from Denmark.” *The Quarterly Journal of Economics* 129 (3) (May 9): 1141–1219.

académicos (resumidos en el Anexo 3), sabemos que el aumento detectado en los estudios previos es consecuencia de sustitución, y la creación de ahorro nuevo es baja. Además, como expondremos, hay alternativas más baratas y más efectivas para crear ahorro nuevo.

En términos de diseñar un sistema que promueva el ahorro y no empuje a las personas a la informalidad hay un tema adicional, poco analizado en la literatura, el hecho que en la vida activa hay etapas en que las familias quieren desahorrar y otras en que quieren ahorrar. En aquellas etapas en que las familias desahorran la contribución mandatoria se le aparece al trabajador casi inevitablemente como un impuesto. Esto ocurre cuando las personas son jóvenes, y se están iniciando en la vida laboral, por lo cual en su historia de vida su salario es relativamente bajo; al tiempo que es la etapa del matrimonio, de los hijos, de la compra de la casa. En conclusión, una etapa de desahorro, una etapa en que el desahorro aparece como el comportamiento óptimo.

Esto presenta un dilema ya que sabemos que los ahorros de los jóvenes son los que más contribuyen a la pensión final en un régimen de capitalización. A pesar de ello, lo cierto es que dicho ahorro no hace sentido de un punto de visto personal (no es óptimo). Una opción sería disminuir la contribución en esa edad y compensarlo por un escalamiento de la tasa de contribución en los años posteriores (¿a partir de los 40?).

#### VI.1.- Política pública para aumentar el ahorro voluntario

En conclusión, buena parte de la literatura está recomendando la compulsión suave (nudge) como forma principal de promover el ahorro voluntario<sup>17</sup>. Esto tiene la ventaja que no tiene costos fiscales y sí tiene importantes efectos en el comportamiento. Esto es lo esperado por el área llamada “economía del comportamiento”. Lo que se concluye en dicha literatura es que la gente tiende a postergar las decisiones que le resultan difíciles. Como resultado de esto las personas muestran mucha inercia en sus decisiones, y tardan mucho en cambiar el statu quo. De manera que tardan en reaccionar a los subsidios, por ejemplo. Esto explica las elasticidades bajas a los

---

<sup>17</sup> El esquema podría ser obligatorio para las empresas, o podría ser sencillamente voluntario. En algunos países estos esquemas son acordados en los acuerdos colectivos entre las empresas y los sindicatos. Dada la urgencia del tema parecería indicado considerar hacer el esquema obligatorio. Esto es, las empresas montan el esquema y anotan a los trabajadores con un ahorro establecido por ley. Los trabajadores, obviamente tienen la opción de bajarse. Cada tanto se le pide a la persona que reitere su decisión. O sea, sería obligatorio para las empresas ofrecer el esquema, pero sería voluntario para los trabajadores continuar participando o no.

matching contributions, al menos en el corto plazo. Pero son explotadas a favor de un esquema pro ahorro cuando el statu quo se cambia y pasa a ser estar inscrito para ahorrar voluntariamente y en que la conducta de quién no quiere ahorrar implica desinscribirse. Allí la inercia del statu quo juega en favor de ahorrar. Esto, por oposición a los esquemas tradicionales en que el default es no inscribir a las personas y la conducta para ahorrar implica inscribirse. En ese caso la inercia del statu quo juega en contra de ahorrar más.

La compulsión suave implica que las personas tengan que optar por salirse de los sistemas de ahorro voluntario, y no que tengan que optar por entrar. Esto lleva a pensar que una estrategia adecuada para aumentar el ahorro podría sería inscribir a todos con un aporte a una cuenta voluntaria. Un ejemplo que se menciona asiduamente es el esquema KiwiSaver de Nueva Zelanda. Este sistema no solo incluye la inscripción como default sino que también incluye autoescalamiento, o sea se aumenta la tasa de contribución con la edad. A su vez, incluye la caducidad de la opción de optar desinscribirse, volviendo a incluir a estas personas recurrentemente, obligándolos a ratificar periódicamente su opción de estar fuera.

De manera que hay una forma efectiva y barata de aumentar el ahorro voluntario.

A su vez se requiere un diseño adecuado de los fondos “default”<sup>18</sup>. Se puede permitir retiros, pero con un castigo. La forma default de jubilar debiera también estar seleccionada, por ejemplo, una forma determinada de combinar un retiro programado con una renta vitalicia.

## VII.- El diseño de un nuevo sistema de protección social

Corresponde ahora enfocarnos en el gran desafío de los países de ALC frente a la automatización y la robotización, o sea, diseñar una política social que impida que los grupos “perdedores” se sumerjan en la pobreza, en la frustración, o la desesperación.

Lamentablemente, en la mayoría de los países de ALC tanto el sistema de protección social como las instituciones del mercado laboral no son aptas para la disrupción que enfrentará el mercado

---

<sup>18</sup> Ver Richard Jackson, “Las pensiones voluntarias en las economías emergentes”, Global Ageing Institute, 2017.

laboral con la automatización. Una institucionalidad apta debiera combinar protección efectiva para aquellos amenazados por la disrupción, a la vez que instituciones que permitan que los trabajadores y las empresas respondan al desafío adecuadamente, aprovechando la oportunidad para aumentar la productividad y los niveles generales de vida.

Es en este contexto que la propuesta de un ingreso mínimo garantizado (a través del INI) y de seguridad social universal, unidos necesariamente de mercados laborales notoriamente más flexibles, pueden servir para enfrentar estos desafíos con éxito y a la vez minimizar las tensiones que necesariamente se producirán.

Es importante notar que, a medida que todos los trabajadores pasan a estar mejor protegidos por un ingreso básico universal, se abre espacio para hacer más flexible al mercado de trabajo. Este paso es lógico debido a que muchas veces la legislación laboral se ha usado para darle a los trabajadores la protección que no obtienen del sistema de protección social. Un sistema más adecuado y más fuerte de protección social debiera ir de la mano de instituciones que facilitan la entrada y la salida de un puesto de trabajo en el mercado laboral.

En muchos países ha habido progreso hacia un mínimo universal, solo que en el contexto de un esquema de protección que más que un todo orgánico es un complejo mosaico de programas grandes, medianos y chicos, algunos de los cuales se contradicen, y muchos de los cuales no son efectivos en lograr los objetivos originales que perseguían. Estos programas gastan en promedio en los países en desarrollo 1,5% del PIB, según el Banco Mundial. La cobertura combinada total de estos programas seguramente se acerca mucho a ser universal. En muchos países esta universalidad se alcanza luego del desarrollo de programas no contributivos que cubren a la población no cubierta por los programas contributivos. Pero la combinación de esta enorme cantidad de programas no logra el objetivo que se busca con un mínimo universal, ya sea porque el objetivo se logra en forma incompleta o en forma ineficiente.

Esta enorme cantidad de programas (82 programas federales en EEUU, más de 300 en Chile, más de 1000 en India) generan una cobertura inorgánica e ineficiente. Muchos de ellos tienen criterios muy estrechos de admisibilidad que no solo excluyen a los ricos sino también a muchos pobres. A su vez, muchas intervenciones (incluso en países relativamente ricos como Chile) están diseñadas

para enfrentar una pobreza crónica, permanente, “dura”. Sin embargo, la pobreza es dinámica, temporal, “blanda”. Incluso en África, según el Banco Mundial, un tercio de la población entra y sale de la pobreza (o sea, la mitad de los pobres son temporales).

Como están pensados para una población a la que le es imposible salir de la pobreza, tienen criterios de elegibilidad “duros”. Los criterios de elegibilidad “duros”, tipo blanco/negro, en que si se pasa el límite se pierden todos los beneficios solamente se justifican en una situación en que uno no espera que esta persona pueda dejar la pobreza por sus propios medios. En ese caso no importa qué incentivos genere el diseño del sistema ya que la imposibilidad de salir de la pobreza a través de acciones propias hace que el mal diseño de los incentivos a salir de la misma no tenga consecuencias prácticas. A su vez, los criterios “duros” son más baratos fiscalmente por lo cual en situaciones en los que se espera no tengan consecuencias en generar incentivos perversos de magnitud importante, son preferidos por el menor gasto fiscal que requiere una política social así diseñada.

Sin embargo, si estamos frente a una sociedad en que el fenómeno de la pobreza temporal es importante (y podemos decir que eso es cierto hoy en la mayoría de los países en desarrollo) estos esquemas lo que hacen es enfrentar a las personas a impuestos confiscatorios en el margen, lo que los hace caer en la “trampa de la pobreza” de la cual solo pueden salir trabajando en la informalidad.

Un programa universal tiene el potencial de asegurar la cobertura, eliminar las contradicciones y los incentivos inadecuados, y disminuir los costos de administración. Para calificar como un programa de ingreso básico universal (IBU), un programa debe ser universal (cubrir a todos independientemente de su ingreso o estado laboral), pagar beneficios en efectivo y sin condiciones. Una opción por un programa de este tipo, aparte de tener muchos beneficios, tiene riesgos.

La única forma de saber si lo adecuado para un país es una forma de ingreso básico universal es discutir a la vez el nivel de gasto y su financiamiento. Una alternativa de diseño a un IBU es que los beneficios caigan a medida que aumenta el ingreso. Esto se logra a través de un impuesto negativo al ingreso (INI). El INI consiste en un programa que tiene una tasa de impuesto para ingresos a

partir de determinado nivel y una tasa de subsidios para aquellos debajo de cierto nivel. Un INI a todos los efectos prácticos es idéntico a un IBU financiado con impuestos progresivos al ingreso. En un caso el neteo ocurre “dentro” del programa (como es el caso del INI), en el otro “fuera” (como es el caso del IBU, en que los beneficios se pagan en su totalidad y después se cobran impuestos sobre ellos).

Surge entonces lo que llamamos la “propuesta 2” de este trabajo, un esquema más amplio que el contenido por la propuesta 1 ya descrita (dependiendo del diseño elegido, la propuesta 1 podría estar integrada dentro de la propuesta 2). La propuesta 2 consiste en la implementación de un “impuesto negativo al ingreso (INI)”, un pariente del ingreso básico universal. Propuestas en estas líneas han sido discutidas y analizadas recientemente por diversas instituciones internacionales (CEPAL 2010, FMI 2017, Banco Mundial 2018<sup>19</sup>). Como se verá esta política tiene similares ventajas a la ya propuesta para la tercera edad. A saber, ambas tienen la ventaja de promover la formalidad y la productividad al tiempo que proveen un seguro a las personas contra diferentes riesgos, seguro que además porcentualmente es más importante para los más pobres. O sea, son medidas eficientes y equitativas a la vez.

#### VII.1.- El Impuesto negativo al ingreso

Para esta propuesta nos inspiramos en el informe del Consejo de Trabajo y Equidad (Presidencia de Chile, 2008<sup>20</sup>), y en el borrador del informe del Banco Mundial del 2019 (disponible on-line, el borrador a que se accedió es el del 30 de marzo del 2018).

Básicamente lo que se propone hacer en un INI es reemplazar buena parte de los programas sociales para concentrar el gasto social en transferencias en efectivo a través de un cheque del servicio de impuestos internos.

Se parte con un mínimo básico (de monto \$M, a fijar) que reciben quienes tienen cero ingresos. A partir de ahí a cada peso ganado se le cobra un impuesto de, digamos, 30%. Entonces quien gana

---

<sup>19</sup> CEPAL, Panorama Social de América Latina 2010; Fondo Monetario Internacional, Fiscal Monitor 2017; Banco Mundial, borrador del Informe de Desarrollo Mundial de 2019.

<sup>20</sup> “Hacia un Chile más justo: Trabajo, Salario, Competitividad y Equidad Social” Informe Final del Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad, 2008.

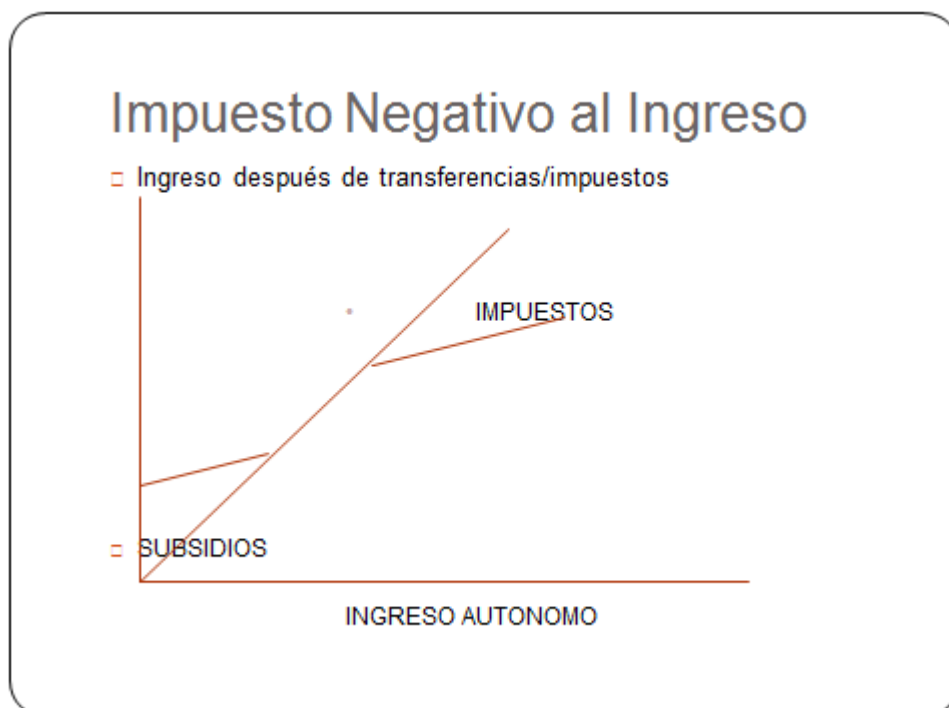


100 recibe  $(M - 0.3 \times 100) + 100$ . O sea,  $M + 0.7 \times 100$ . O, dicho de otra manera, la persona gana 100 y recibe un cheque por  $M - 0.3 \times 100$ . Dicho subsidio entonces llega a cero cuando el ingreso es igual a  $M/0.3$ , o  $3.33 \times M$ . A partir de ahí se puede seguir cobrando 30% de cada peso adicional ganado, de manera de tener un esquema simple con una sola tasa. Alternativamente, se puede pensar en un esquema con más de una tasa, incluyendo una tasa cero para personas de determinados ingresos medios. El esquema está ilustrado en la Figura 1.

Concretamente, si  $M$  fuera \$100.000, por ejemplo, este sería el mínimo incondicional. Si el impuesto fuese 30% entonces quién ganara \$250.000 recibiría \$25.000. El cálculo es como sigue. A los \$100.000 se le resta el 30% de lo que se gana (\$250.000), que es \$75.000, por lo cual queda \$25.000 como subsidio. Si alguien ganase \$333.333,33 entonces el 30% de esto sería \$100.000 por lo cual esta persona recibiría subsidio cero. A partir de ahí el esquema impositivo se parece al tradicional. Hay una franja de ingresos a los cuales no se les subsidia ni se les cobra un impuesto y a partir de determinado nivel se empieza a cobrar impuestos.

Figura 1

#### REPRESENTACIÓN DEL ESQUEMA DEL IMPUESTO NEGATIVO AL INGRESO



En la Figura 1 se ve lo que se logra a través del esquema. Dicha figura tiene en el eje horizontal el ingreso autónomo de una persona y en el eje vertical el que resulta de la operación del INI. Entonces lo que se observa es que para aquellos con bajo ingreso autónomo hay subsidios y su ingreso efectivo entonces es mayor. Luego hay una franja en que no hay ni impuestos ni subsidios y finalmente hay una franja en la que hay impuestos, y en que el ingreso efectivo es entonces menor al autónomo.

Para poder participar de este esquema es necesario que las personas estén registradas y envíen su declaración anual de impuestos. Sólo ellas recibirán el cheque. Esto es el “garrote” que contiene el sistema. A su vez, este requerimiento potencia la tarea del servicio de impuestos al, en teoría, tener todos los ingresos de la economía declarados.

De ese cheque se pueden retener los aportes a la seguridad social que se discutieron en el capítulo anterior. O dichos aportes pueden hacerse aparte, de tal manera que la transferencia sea neta de impuestos. O sea, se puede pensar en integrar ambos esquemas, o presentarlos como sistemas complementarios, implementados en paralelo. O incluso, puede implementarse la propuesta 1 primero y la 2 más adelante. Va a depender, entre otras cosas, del financiamiento disponible.

Obviamente que para algunos esto sonará como “demasiado bueno para ser verdad” y se estarán preguntando por el costo total y su financiamiento. O estarán pensando que directamente es imposible que un esquema así sea financiable. Sin embargo, todas las estimaciones concretas que se han hecho, y hay varias, terminan con números que parecen financiables.

Más adelante veremos este tema en detalle y se comentarán las estimaciones del BID, el Banco Mundial y el FMI. Pero puede anticiparse que en parte el financiamiento está basado en que el mínimo solamente lo recibe un grupo reducido de personas y no lo reciben quienes obtienen altos ingresos (quienes pagan impuestos en lugar de recibir subsidios), que es una de las diferencias entre el INI y el ingreso básico universal.

A su vez, se propone eliminar la mayor parte de los cientos de programas sociales cuyo efecto neto es desconocido y cuyos incentivos en el margen también contribuyen a la informalidad o a la no participación en la fuerza de trabajo. Se cambian transferencias que implican, por su diseño,

impuestos confiscatorios en el margen, por transferencias en efectivo que solamente producirán un efecto ingreso. Se espera que por ello el efecto neto será aumentar la oferta de trabajo formal (lo que potencia los incentivos del rediseño del sistema de pensiones).

Según el Ministerio de Desarrollo Social hay en Chile 386 programas sociales de los cuales 101 son para educación y 70 para salud. Se ha argumentado que ellos se mantendrían y serían los 215 programas restantes los que se transformarían en el único gran programa propuesto aquí. En 2011 los programas de educación y salud absorbían 7.5% del PIB en tanto que los “otros” absorbían 6.3% del PIB<sup>21</sup>. Si bien puede haber unos pocos<sup>22</sup> programas que queramos conservar por estar muy bien evaluados, este es un monto considerable que permite pensar que está disponible efectivamente en Chile el financiamiento del INI a través de la transformación de estos otros programas en un INI.

A su vez, sabemos que dicho financiamiento es suficiente porque un esquema evaluado por Hernando y Rubio<sup>23</sup> que se diseña para maximizar la baja en la desigualdad requiere de un 2% del PIB para financiarlo. Por otro lado, más adelante, en que se mencionan necesidades de financiamiento de diferentes esquemas en diferentes países, los montos en general no superan los 4 puntos del PIB.

Habiendo una red mínima que protege a todos, será innecesario otros esquemas de protección como el salario mínimo o la indemnización por despido. Se espera entonces que se produzca una reforma importante de las regulaciones laborales que tratan de implementar política social. Esto, se espera, también tendrá el efecto de aumentar la oferta laboral formal, que como es el grupo que aporta contribuciones, también aumentará el ahorro total.

## VII.2.- Instancias de implementación de un IBU o un INI, o esquemas similares

---

<sup>21</sup> Ver informe del Fondo Monetario Internacional de la misión de junio del 2014. Selected Issues Paper for Chile de julio, 2014.

<sup>22</sup> Tienen que ser efectivamente “unos pocos” porque es de primer orden cambiar la filosofía de hacer política social, que implica cambiar como se focaliza y como se da y quita el financiamiento.

<sup>23</sup> Ver Andrés Hernando y Estéfano Rubio. “Impuesto negativo al ingreso del trabajo: una política contra la desigualdad.” Estudios Públicos, 146 (otoño 2017), 49-85. Otros trabajos para Chile que analizan el posible diseño de un INI son el de Agostini 2013 y el de Sapelli 2014.

En relación a la implementación de un IBU o un INI, ya hay un debate serio en varios países. Por ejemplo, en la India el asesor económico principal del gobierno, Arvind Subramanian, predice que pronto algunos estados indios adoptarán un IBU.

¿Qué sabemos de cómo funcionan en la práctica? Implementaciones concretas hasta el momento hay pocas. Mongolia experimentó con un IBU pero duró dos años hasta que colapsan los precios de los minerales y se queda sin financiamiento. Irán lo tuvo por un año, para compensar aumentos importantes en los precios de bienes que antes eran subsidiados.

Hay variantes de un IBU en diferentes lugares. Por ejemplo, el Fondo Permanente de Alaska redistribuye los ingresos por el petróleo a todos los residentes. En 2016 se distribuyeron aproximadamente US\$2,000 por persona a 660,000 personas.

A su vez, hay varios experimentos en Canadá, China, Kenia, Holanda, y los EEUU. Pero entre todos estos el más reciente y en el cual es interesante ahondar es el esquema de Finlandia, el que pasamos a examinar en detalle.

#### *El caso de Finlandia*

Es importante recalcar que el esquema de Finlandia se implementa para evaluar una posible reforma al seguro de desempleo. Finlandia, que ha sido fuertemente afectada por la pérdida de mercado de sus empresas (como Nokia) y la baja en el consumo de algunos de sus productos principales (como el papel comercial), tiene un problema importante de desempleo.

El generoso seguro de desempleo que tiene no incentiva a las personas a buscar empleo, ni a tomar empleos a tiempo parcial, por el temor a perder el seguro. Por lo cual las autoridades pensaron en cambiar el diseño del seguro de desempleo en el sentido de que tuviera una duración independiente de si se obtenía o no empleo. De esta manera se lograba eliminar el problema del desincentivo a emplearse.

Este cambio, de ser exitoso, podría pensarse como el primer paso hacia un IBU. Pero Finlandia cambió de opinión respecto de orientarse hacia un IBU. El problema es que darle dinero a la gente

a cambio de nada resultó no ser popular. Esto se relaciona con el hecho que en efecto el cambio que se había producido en el seguro de desempleo dentro del experimento era transformar una transferencia condicional en una incondicional, con el objeto de no disminuir la oferta laboral.

Respecto del efecto del esquema de Finlandia sobre la oferta laboral es importante destacar que dicho esquema debe ser evaluado en el contexto de su implementación y por lo tanto tiene, al igual que lo tiene el INI, dos efectos sobre la oferta laboral. Por un lado, el ingreso incondicional genera un efecto ingreso y eso disminuye la oferta laboral. Por el otro, la desaparición del impuesto en el margen (representado por la pérdida de los beneficios del seguro de desempleo si se obtiene empleo, aunque fuera a tiempo parcial) tiene un efecto sustitución y eso lleva a aumentar la oferta laboral. De manera que en teoría el efecto es ambiguo. Y no claramente negativo, como se suele especular.

Para aclarar, la similitud con el caso del INI radica en que, por un lado, se tiene un efecto ingreso causado por la transferencia, pero por el otro, también hay un efecto sustitución, que es producto del hecho que se reemplazan programas con impuestos confiscatorios en el margen por el INI, en que el impuesto marginal es más bajo. El efecto sobre la oferta laboral nuevamente es ambiguo.

De hecho, en Finlandia la esperanza era que el efecto sustitución predominara sobre el efecto ingreso. La evidencia disponible (ver sección siguiente) nos habla de efectos más bien nulos (o muy pequeños) sobre la oferta laboral por parte de programas que solamente tienen un efecto ingreso. Por lo cual la expectativa que el efecto sustitución predomine pareciera tener asidero. Para el caso específico de Finlandia los datos se conocerán recién el año que viene.

En términos de la orientación de la política social de Finlandia, lo que sucedió es que, en lugar de orientarse hacia un IBU, al parecer dicha política social se estaría orientando hacia un cambio similar al producido en el Reino Unido, cambio que se ha dado en llamar “crédito universal” que consiste en juntar todos los pagos de la política social en un solo pago mensual. Con ello se espera superar la fragmentación de la política social y su burocratización. No es claro aun cuanta relación el nuevo esquema proyectado podría tener con un IBU. Es posible que sea una versión de un programa focalizado en los pobres (o aquellos de menores ingresos).

Un tema importante radica en que si se planea instaurar un IBU en Finlandia por encima (y no en lugar de) la actual red de beneficios sociales, el gasto social sería un enorme porcentaje del PIB. Tan es así que algunos analistas han dicho que en realidad Finlandia ya cuenta, de facto, con un IBU<sup>24</sup>.

Un punto importante, en relación a qué lecciones sacar de la experiencia finlandesa es que un esquema del tipo IBU o INI puede implementarse con diseños muy diferentes. La discusión útil es respecto de cuales diseños pueden ser exitosos y cuáles no.

### VII.3.- Evaluación de los requisitos de financiamiento de esquemas de este tipo

En relación al costo y su financiamiento, el Banco Mundial ha hecho varios ejercicios. El costo de estos regímenes por supuesto que será más alto que los sistemas que reemplazan. El informe del Banco Mundial encuentra que, en varios países desarrollados, cobrarle impuestos a los beneficios y eliminar exenciones en el sistema impositivo vigente es suficiente para financiarlo.

En relación a los países subdesarrollados, en el informe del Banco Mundial se cita a Gentilini et al.<sup>25</sup>, quienes estiman que un IBU de 25% de la mediana de ingresos costaría 3.75% del PIB en promedio en países subdesarrollados. Esto es algo más del doble de lo que se gasta en promedio en los países en desarrollo en la red de protección social actual. Pero, por otro lado, en la India la eliminación de los esquemas existentes financiaría un IBU. Finalmente, un esquema que apuntara a eliminar la pobreza costaría 1.8% del PIB en Chile<sup>26</sup>.

El FMI por otro lado en su Fiscal Monitor de octubre de 2017 estima los costos para varios países, entre ellos para Brasil y México. La estimación del costo bruto de un IBU de 25% de la mediana del ingreso de mercado (neto de impuestos) sería:

#### **Si los beneficiarios son solamente los adultos (personas entre 18-65 años de edad)**

---

<sup>24</sup> Ver la declaración de Heikki Hiilamo, profesor de política social de la Universidad de Helsinki en el NYT, 24 de abril de 2018, "Finland has Second Thoughts about giving free money to jobless people".

<sup>25</sup> Gentilini, Ugo, Margaret Grosh, Jamele Rigolini, and Ruslan Yemtsov. Por publicar. "Understanding Universal Basic Income: Concepts, Evidence, and Practices." World Bank. Washington DC.

<sup>26</sup> El esquema evaluado es uno que cubriría solamente a los adultos y el nivel del IBU sería la línea de pobreza. Todas las estimaciones referidas en este párrafo son del WDR del Banco Mundial para 2019 o del International Monetary Fund. 2017. *Fiscal Monitor October 2017: Tackling Inequality*. Washington, DC.

Brasil 2.9% del PIB

México 2.2% del PIB

**Si son los adultos más los niños (o sea, personas entre 0-65 años de edad)**

Brasil 4.2%

México 3.5%

**Para toda la población** (recordar que estamos proponiendo acá un esquema diferente para los mayores de 65).

Brasil 4.6%

México 3.7%

**VII.4.- Efectos de un IBU o un INI sobre la oferta laboral y otros indicadores**

Aparte de la preocupación por el costo fiscal, la otra preocupación es la incidencia sobre la oferta de trabajo. La pregunta aquí es si estos subsidios disminuyen en forma importante la oferta laboral, que es una pregunta esencialmente empírica. Es cierto que, si este esfuerzo fiscal mayor se hace y como consecuencia se retiran personas de la fuerza de trabajo, quienes de esa manera no pagan impuestos, se multiplica el problema de cómo financiar un esquema de este tipo. Sin embargo, la evidencia disponible parece indicar que los efectos en ese sentido son acotados.

Caricaturizando, el problema con el IBU está en que algunos ven en él el cielo y otros el infierno. Y el tema al final es empírico. ¿Cuál es el efecto de estos esquemas sobre la oferta laboral? ¿En qué gasta la gente este ingreso? Sobre esto ya hay evidencia<sup>27</sup> y a examinar la misma es que nos abocamos.

---

<sup>27</sup> Por ejemplo, ver Yeung, Y. and S. Howes. 2015. "Resources-to-Cash: A Cautionary Tale from Mongolia". ANU, Development Policy Centre Discussion Paper 42. Canberra; Salehi-Isfahani, D. and M. Mostafavi-Dehzoeei. 2017. "Cash Transfers and Labor Supply: Evidence from a Large-Scale Program in Iran". ERF, Working Paper 1090. Giza; Marinescu, Ioana. 2018. "No Strings Attached: The Behavioral Effects of U.S. Unconditional Cash Transfer Programs". Roosevelt Institute. Washington, DC; Birnbaum, S. and De Wispelaere, J. 2016. "Basic Income in the Capitalist Economy: The Mirage of "Exit" from Employment." Basic Income Studies 11(1): 61-74; y Baird, S., Ozler, B. and McKenzie, D. 2018. "The Effects of Cash Transfers on Adult Labor Market Outcomes." World Bank World Bank Policy Research Working Paper No. 8404. Washington DC.

En esta sección discutiremos dos temas que suelen preocupar cuando se habla de implementar programas del tipo de un IBU o un INI. En primer lugar, está el efecto sobre la oferta laboral. ¿Deja la gente de trabajar al recibir estos subsidios? ¿Trabaja menos? ¿El INI desincentiva la formalización?

En segundo lugar, está la preocupación de que, como el programa no tiene condicionalidad, la gente no usará el dinero sabiamente (lo dilapidará de una manera u otra). Respecto de esto también la evidencia es en contrario. Por otro lado, el sistema de salud y el sistema de educación continuarán con su esquema de financiamiento actual y no serán afectados por el cambio.

### *Efectos sobre la oferta laboral*

Aquí miraremos en detalle solamente el tema del efecto sobre la oferta laboral. Es importante tener en cuenta que el INI reemplaza un esquema de política social que tiene fuertes desincentivos a la participación laboral formal de quienes la reciben, y los atenúa. Por ende, respecto de los pobres los incentivos son a aumentar la participación laboral formal. Respecto de los ricos es de esperar que los montos involucrados no generen ningún incentivo importante. La preocupación, entonces, podría radicar en qué sucederá respecto de aquellos con ingresos medios. Respecto de ellos yo tendería a creer lo que nos dice la literatura, que los efectos no serán de magnitud, como pasamos a examinar.

En teoría, sobre aquellos con ingresos medios, un IBU debiera tener un efecto ingreso y dicho efecto debiera ser negativo, o sea, llevar a disminuir la oferta laboral. La duda es en relación a la magnitud del efecto. Al respecto, la evidencia disponible muestra que el impacto sobre la oferta laboral es pequeño<sup>28</sup>.

El primer punto que haremos es teórico y se refiere a si en estos programas tenemos operando solamente un efecto ingreso. O sea, ¿en realidad la única fuerza en operación cuando se da una transferencia en efectivo es el efecto ingreso? La respuesta es que potencialmente podrían haber otras fuerzas en operación. Por ejemplo, si el hogar enfrentara restricciones de liquidez y por lo

---

<sup>28</sup> Lo siguiente está basado en “The effects of Cash transfers on adult labor market outcomes”, World Bank PRWP 8404, Abril 2018. Por Sarah Baird, David McKenzie y Berk Ozler.



tanto los padres no pudieran invertir en activos o invertir en capital humano de los hijos como desearan, este mayor ingreso solo liberaría al hogar de dicha restricción, permitiéndole hacer la inversión. A su vez, la existencia de una transferencia incondicional opera como un seguro, contando con el cual las personas pueden estar dispuestas a tomar más riesgos. Como los pobres generalmente no tienen acceso a seguros, esto puede llevar a un comportamiento más cercano al óptimo. Todo eso hace pensar que la evidencia empírica es clave.

Y evidencia hay mucha<sup>29</sup>. Por un lado hay 54 países con transferencias condicionales de efectivo y 119 con transferencias incondicionales de efectivo (ver Gentilini et al., 2014<sup>30</sup>). Esta literatura examina todas las instancias disponibles de importantes efectos ingreso para dimensionar el tamaño del efecto sobre la oferta de trabajo.

- Está por ejemplo analizado el efecto del programa de México, que parte llamándose Progres a y hoy se llama Oportunidades. Parker y Todd (2017)<sup>31</sup> revisan sus efectos sobre la oferta de trabajo y encuentran que es pequeño.
- Hay trabajos que examinan los efectos de ganar la lotería, otros que examinan los efectos de experimentos que se han realizado con esquemas de impuestos negativos al ingreso, trabajos que analizan esquemas de distribución de dividendos de fondos (Cesarini et al 2017, Picchio et al 2017, Marinescu 2018). Todos ellos encuentran efectos menores sobre la oferta laboral.
- A su vez, está la evaluación de un IBU en Irán destinado a compensar el efecto de fuertes aumentos en los precios de la energía y el pan (como resultado de finalizar altos subsidios) realizada por Isfahani y Mostafavi (2017) que encuentra que no hay efectos sobre las horas trabajadas por semana.

---

<sup>29</sup> Ver: Banerjee, Abhijit, Rema Hanna, Gabriel Keindler y Benjamin Olken (2017). "Debunking the stereotype of the lazy welfare recipient: evidence from cash transfer programs". WBRO, 155-184; Cesarini, David, Erik Lindqvist, Matthew Notowidigdo y Robert Ostling (2017). "The effect of wealth on individual and household labor supply: evidence from Swedish lotteries". American Economic Review, forthcoming; Gibson, John, David McKenzie, y Steven Stillman (2011). "The impacts of international migration on remaining household members: results from a migration lottery program". Review of Economics and Statistics, 1297-1318; Salehi-Isfahani, Djavad y Mohammad Mostafavi-Dehgozoei (2017). "Cash transfers and labor supply: evidence from a large scale program in Iran". Economic Research Forum WP series 1090; Marinescu, Ioana (2018) "No strings attached: the behavioral effects of US unconditional cash transfer programs" NBER WP 24377; Picchio, Matteo, Sigrid Suetens, y Jan van Ours (2017). "Labor Supply effects of winning a lottery", Economic Journal, forthcoming; y Yang, Dean (2018) "International Migration, Remittances, and Household Investment: evidence from Philippine Migrants", Economic Journal, 591-630.

<sup>30</sup> Ver Ugo Gentilini, Maddalena Honorati, y Ruslan Yemtsov "The State of Social Safety Nets", World Bank Report, 2014.

<sup>31</sup> Susan W. Parker y Petra E. Todd "Conditional Cash Transfers: The Case of Progres/Oportunidades" JOURNAL OF ECONOMIC LITERATURE VOL. 55, NO. 3, SEPTEMBER 2017 (pp. 866-915).

- Si uno interpreta las remesas internacionales como transferencias incondicionales de efectivo, el efecto de las mismas también provee de evidencia al respecto. Por ejemplo, Yang (2008) examina la evidencia para Filipinas. Encuentro que el efecto de primer orden de las remesas es que los hogares que las reciben mantienen a sus hijos más tiempo en el colegio y les hacen trabajar menos horas. El efecto sobre las horas de trabajo de los adultos es pequeño (y no estadísticamente significativo). Hay varios otros (ver trabajos citados en los pies de página 23 a 27) y todos concluyen lo mismo en relación a la oferta laboral de los adultos.

Una revisión de los resultados se encuentra en el trabajo de Ioanna Marinescu (ya citada). Dicha revisión cubre aspectos más amplios de las transferencias incondicionales de efectivo, no solamente sobre la oferta de trabajo sino incluyendo efectos sobre el consumo y la inversión.

En relación a los estudios incluidos en la revisión de Marinescu, se incluyen varios experimentos con diferentes versiones del INI realizados en EEUU y Canadá, los dividendos otorgados por el Fondo Permanente de Alaska y los dividendos recibidos de los casinos manejados por los Cherokees. También se analiza el efecto de ganar la lotería. En general el efecto de estos programas sobre la oferta laboral es nulo. La excepción es el experimento INI más grande (en número y dinero) que encuentra una caída de 4% en la tasa de empleo.

En la revisión se incluyen resultados particularmente relevantes de los experimentos con el INI que ocurrieron en seis estados de EEUU y una provincia de Canadá. Las características generales de estos 7 experimentos son las siguientes: En total estos estudios incluyeron 10 mil hogares. El dinero asegurado estaba entre 17.445 y 48.446 dólares al año para una familia de cuatro. El dinero se recibía mensualmente. La duración fue entre 3 a 5 años, dependiendo del programa. Tuvieron lugar principalmente desde fines de los sesenta a fines de los setenta<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Estos experimentos han sido estudiados por: Ashenfelter, Orley y Mark Plant. 1990. "Nonparametric estimates of the labor supply effect of negative income tax programs". *Journal of Labor Economics*, 396-415; Banerjee, Abhijit, Rema Hanna, Gabriel Keindler y Benjamin Olken (2017). "Debunking the stereotype of the lazy welfare recipient: evidence from cash transfer programs". *WBRO*, 155-184; Bastagli, Francesca, Jessica Hagen-Zanker, Luke Harman, Georgia Sturge, Valentina Barca, Tanja Schmidt y Luca Pellerano. 2016. "Cash transfers: What does the evidence say?" Overseas Development Institute; Burtless, Gary. 1986. "The work response to a guaranteed income: a survey of experimental evidence." *Federal Reserve of Boston Conference Proceedings*, 22-59; Hum, Derek y Wayne Simpson. 1993. "Economic response to a guaranteed annual income: experience from Canada and the United States". *Journal of Labor Economics*. 263-96; y Robins, Phillip. 1985. "A comparison of the labor supply findings from the four negative income tax experiments". *Journal of Human Resources*. 567-82.

Toda la evidencia lleva a la conclusión que tanto el efecto ingreso como el efecto sustitución son pequeños, y menores que lo que se había encontrado en estudios no experimentales. A su vez, no se detectan efectos en que, en general el dinero es malgastado. Más bien se utiliza para aumentar la inversión en capital humano de la familia, para mejorar la salud, la nutrición, etc.

#### *Efectos sobre otras variables*

Entre los resultados detectados, aparte de los efectos sobre la oferta laboral están: mejoras en la salud, más educación para los niños, etc. En general los outcomes son positivos. Para no alargar innecesariamente este informe no se reportan en detalle. Referimos al lector al trabajo de Marinescu y los trabajos ahí citados.

#### VII.5.- Otros temas relevantes

Hay muchos temas importantes que no analizaremos en detalle. Por ejemplo, para diseñar un programa de transferencias universal se requiere definir quienes recibirían los beneficios. Por ejemplo, solamente personas entre 18 y 65 que son ciudadanos o residentes permanentes del país. ¿Cuál va a ser el requisito de residencia, si lo hay? Etc.

Un tema complejo es que se requiere un sistema nacional de identificación para poder estar seguros que el programa es universal y un sistema nacional de cuentas bancarias (u otro) para hacer los pagos.

Otra consideración es la fortaleza del sistema de impuestos. Para aquellos países con un sistema impositivo desarrollado y efectivo el INI puede ser más atractivo ya que combina el gasto y su financiamiento en un solo acto.

*Last but not least*, otro problema importante es el diseño de la transición: este es un esquema ambicioso y la transición desde el esquema actual a un INI va a requerir de planificación. No es claro si lo mejor es hacer un “big bang” o algo gradual. Hay que tener cuidado de darle prioridad a

los pobres en la transición, el diseño debiera impedir que ellos pierdan su apoyo en alguna etapa de la transición. (Algo se discute en la sección X respecto de este tema).

## VIII.- Reformando el marco regulatorio del mercado laboral

El último pilar, sin el cual buena parte de este esfuerzo para aumentar la formalidad, y a través de ello el ahorro será inútil, es reformar las instituciones del mercado laboral. Hoy por hoy las instituciones laborales tienen tres problemas principales.

El primero es que cubren a pocos trabajadores (solamente a aquellos en el sector formal). El segundo es que tratan de hacer demasiado y operan “de facto” como un sistema de protección social paralelo, asegurando ingresos mínimos u operando en sustitución del seguro de desempleo. Tercero, hacen todo esto a un alto costo social, ya que los excluidos son los más necesitados en general, en especial los jóvenes. No entraremos en demasiado detalle al respecto porque no es el objetivo principal de este informe.

Esta reforma es importante porque apuntala los otros cambios de política que contribuyen a disminuir la informalidad. Conviene aquí resumir lo que las propuestas de este trabajo contribuyen a efectos de aumentar la formalidad.

En primer lugar, la reducción de las contribuciones a la seguridad social (los impuestos a los salarios) incentivan la formalidad. Repasando, estas contribuciones se eliminan para los más pobres (son aportadas por el gobierno) y se reducen para todo el resto.

En segundo lugar, se transforma en redundante la legislación laboral que opera como seguro social. Estos (salario mínimo, indemnización por despido, entre otros) son una parte importante de los costos que se imponen sobre el empleo formal, contribuyendo a la informalidad (y al menor nivel de empleo, de todo tipo). En esta propuesta desaparecen.

En tercer lugar, se vuelven redundantes una multiplicidad de programas sociales que para justificar esta nueva política (y para contribuir a su financiamiento) deben ser eliminados. Por un lado, esto implica eliminar el desincentivo a ser formal implícito en la existencia de beneficios sociales no contributivos. Por otro se elimina una “majamama” de decenas, o centenas de programas cuyo efecto neto sobre la pobreza es indescifrable pero cuyo efecto sobre la oferta de trabajo formal es claramente negativo.

A su vez, en cuarto lugar, al eliminar estos últimos programas se elimina un importante desincentivo a la informalidad o a la no participación del mercado laboral. El diseño de estos programas tradicionalmente implica financiar a las familias hasta un límite “duro” de ingreso o de puntaje en una ficha. Con esto quiero decir que si se pasa un peso de ese límite o un punto de dicho límite se pierden todos los beneficios sociales. Esto enfrenta a los trabajadores a impuestos confiscatorios en el margen. Para eludirlos las personas tienen que evitar ganar más ingreso (¡!), o hacerlo en la informalidad. Esta es una versión de la famosa “trampa de la pobreza”. De manera que esta propuesta tiene la gran ventaja de eliminar esta trampa y con ello aumentar el empleo formal.

## IX.- Consideraciones de “economía política”

Habiendo una lista de reformas posibles, hay necesariamente que priorizarlas. Como siempre, enfrentamos una restricción fiscal, y muchas de las reformas requieren un esfuerzo fiscal en su apoyo. Entonces surge la pregunta de ¿hacemos el esfuerzo fiscal para apoyar qué? Obviamente debiera ser aquella reforma que más nos ayude a resolver este dilema (y si nos ayuda a resolver otros dilemas, mejor). A su vez, hay un limitado capital político para poner detrás de reformas que pueden ser (y en muchos casos son) impopulares. Entonces, ¿usamos el capital político para apoyar qué?

En este informe se argumenta en favor de priorizar las reformas que se centran en el sistema de pensiones, la política social y el mercado laboral. Ellas son de todas maneras necesarias para enfrentar el desafío de la automatización y a su vez de la inadecuación de la política social frente a ese desafío, por lo que presenta la gran ventaja de ayudar a resolver tres grandes problemas con

una reforma. A su vez, a mi juicio, este “paquete” propuesto hace varias reformas políticamente difíciles más atractivas. Pero claro, siempre y cuando se manejen como un paquete. Si se desarma el paquete podemos terminar en una situación peor a la que partimos. Por ejemplo, si se trata de implementar un ingreso básico universal sin con ello reemplazar otros programas<sup>33</sup> y sin con ello reformar la regulación del mercado laboral. Ahí solamente añadiríamos a nuestros problemas otro más: el problema fiscal de esta nueva política adicional (la 380ava política contra la pobreza...).

En resumen, estas reformas son la mejor manera de hacer una reforma que nos ayude a resolver varios desafíos, y entre ellos el desafío de las bajas pensiones en el futuro. Como ha dicho el BID, solo con “mejores trabajos” tendremos “mejores pensiones”.

## X.- Implementación

Se han mencionado los desafíos que presenta la implementación de las reformas propuestas. El objetivo de esta sección es solamente integrarlas. Es obvio que una reforma de esta magnitud no puede implementarse en un “big-bang”. Pero a su vez si no se implementan muy coordinadamente el set completo de reformas se corre el riesgo de implementar solo parcialmente el paquete de políticas propuestas, con el riesgo de terminar peor que donde empezamos. Por lo cual la estrategia de implementación debiera ser una en que estemos conformes que, si en cualquiera de sus etapas se interrumpe el proceso de reformas, el sistema está mejor que cuando partimos.

Eso nos dice que hay que pensar con mucho cuidado la transición. Curiosamente, ninguna de las instituciones internacionales que han “jugado” con la idea de implementar una reforma como la propuesta, han avanzado en el tema de la implementación. En este informe tampoco se hace. Sin embargo, se han presentado deliberadamente en forma separada la reforma a la política social y la reforma a los seguros sociales. Esta última podría implementarse primero. Requiere de menos financiamiento y sus efectos esperados son más conocidos.

---

<sup>33</sup> Como en el caso de Finlandia, mencionado más arriba, por ejemplo.

Partimos de la base que, siendo un tema tan complejo, parece razonable tratar de ver si propuestas de este tipo tienen “piso” en los grupos relevantes antes de dedicar recursos al diseño de la transición. Por ello el principal objetivo de este informe es poner estos temas en la agenda de política pública, señalando los beneficios de una aproximación de este tipo. En la esperanza de que ello atraiga suficiente interés como para justificar una segunda etapa de diseño de la implementación.

## XI.- Conclusión

El objetivo principal de las reformas propuestas es disminuir la informalidad, aumentar el ahorro y a la vez que proveer a las personas de un seguro social universal.

El aumento de la formalidad se produce por varias medidas que se refuerzan. Por un lado, la baja de cotizaciones (100% a los de menores ingresos y luego disminuyendo proporcionalmente con el ingreso) baja los impuestos al trabajo formal, aumentando el atractivo del mismo. Y como el sector formal es más productivo que el informal, de esto resulta un aumento en la productividad y en el producto.

Por otro lado, se eliminan decenas o centenas de programas sociales “chicos” todos los cuales tienen un diseño que desincentiva la participación laboral y la formalidad. Esto de nuevo genera más empleo, y en particular más empleo formal.

El aumento del empleo formal aumenta las contribuciones al segundo pilar y a la vez aumenta el producto, aumentando ambos la recaudación fiscal.

Se mejora el funcionamiento del mercado laboral, lo que lleva a una disminución del desempleo, un aumento de la productividad por la mayor facilidad de que las personas lleguen al puesto en que son más productivos (y no se queden “atados” a un puesto de menor productividad por la inflexibilidad del mercado laboral). La mayor flexibilidad (sin salario mínimo, sin costos de despido) contribuye también a aumentar la formalidad, pero a la vez aumenta la productividad, los salarios y el producto.

El objetivo central de las reformas en la política social es proveer de un seguro efectivo a toda la población contra determinados riesgos, aumentando el bienestar al disminuir los riesgos que enfrentan. Esta disminución representa un aumento del bienestar para toda la población. Pero esto es un avance en particular para aquellos amenazados por la pobreza en cualquier etapa de sus vidas.

Finalmente, y en línea con la argumentación del trabajo, este resultado de “mejores trabajos” resultan en “mejores pensiones”. Lo hace por la reforma importante en el primer pilar, lo hace por el aumento de la formalidad y la productividad en el segundo pilar, y en el caso del tercer pilar (ahorro voluntario) lo que se propone es poner el énfasis en la compulsión suave antes que en los incentivos fiscales.

Así efectivamente los mejores trabajos nos llevarán a mejores pensiones y a resolver el gran desafío presentado por el posible desfinanciamiento de las pensiones en el futuro, a la vez que enfrentar varios otros desafíos de importancia.

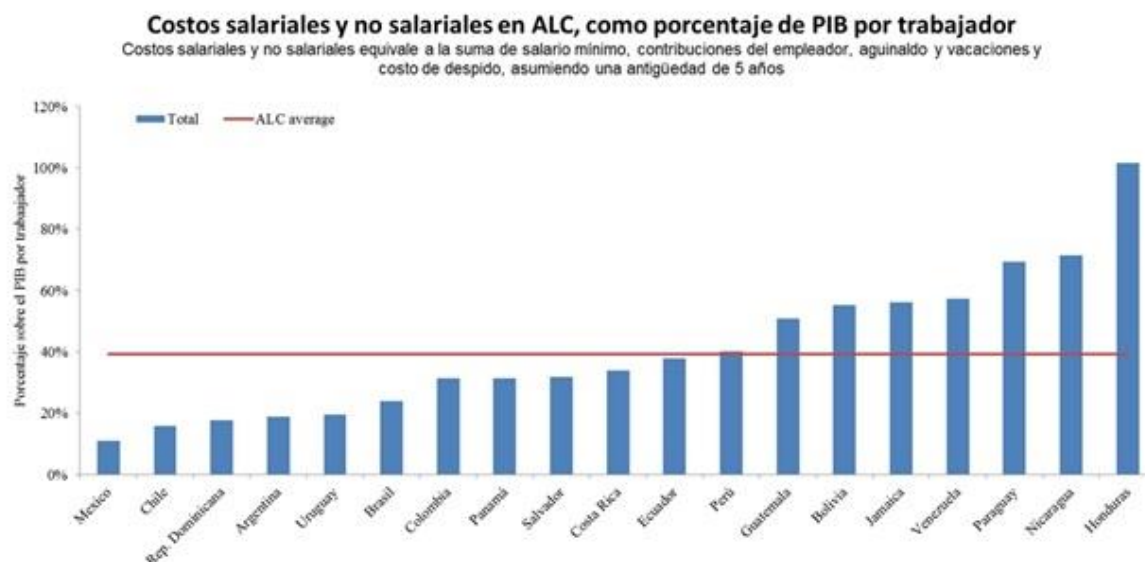


## Apéndices y Anexos

### “Automatización y Longevidad: Políticas Públicas para Sobrevivir el Desafío”

Gráfico 1

#### **Costos salariales y no salariales en América Latina y el Caribe**

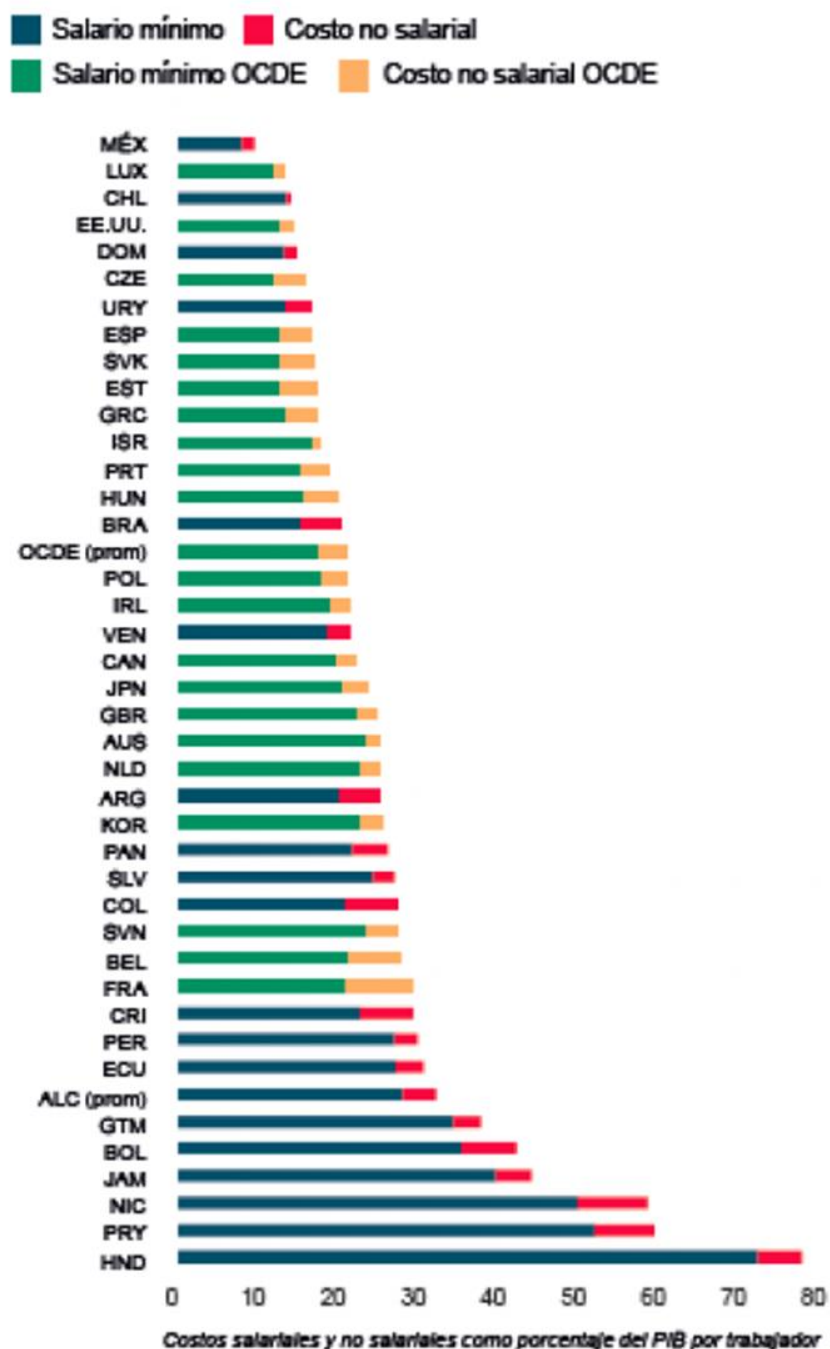


Fuente: Gráfico 2.6 de “Empleos para Crecer”, libro publicado por el BID y coautoreado por V. Alamo, M. Bosch, D. Kaplan, C. Pagés y L. Ripan.

## Gráfico 2

### Costos salariales y de seguridad social en ALC y OCDE

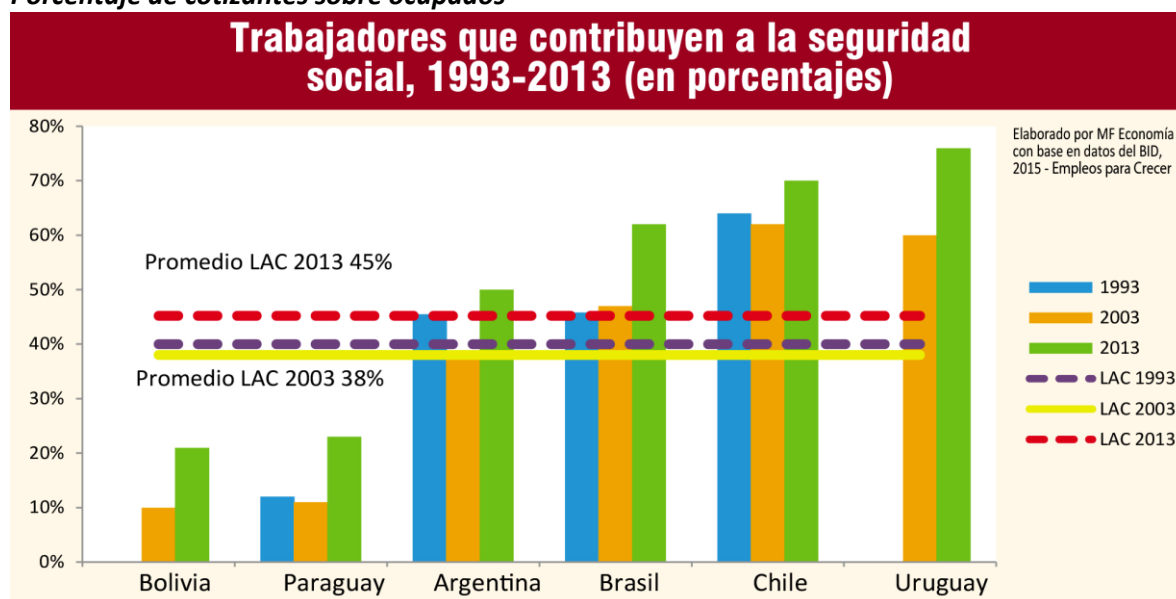
**Gráfico 4.5** Costos salariales y de seguridad social en ALC y OCDE (como porcentaje del PIB por trabajador)



Fuente: Gráfico 4.5 de “Empleos para Crecer”, libro publicado por el BID y coautoreado por V. Alamo, M. Bosch, D. Kaplan, C. Pagés y L. Ripan.

### Gráfico 3

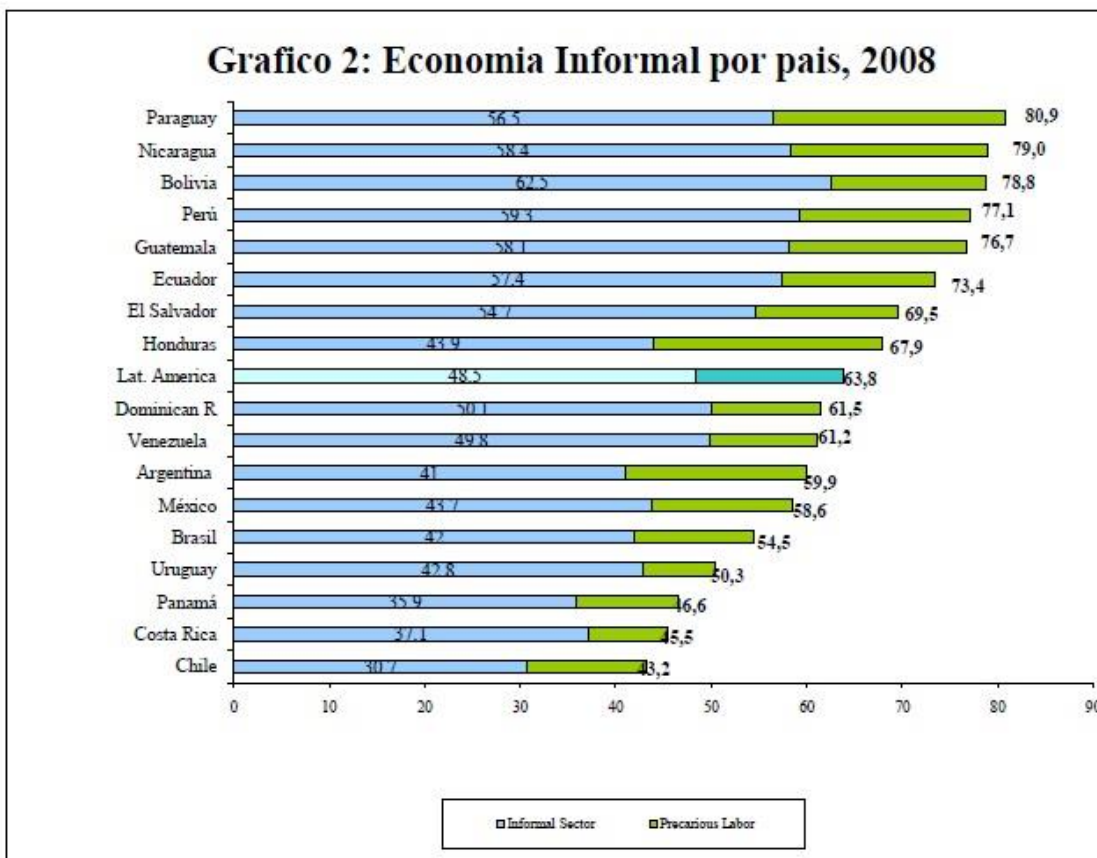
#### Porcentaje de cotizantes sobre ocupados



Fuente: Gráfico 1.6 de “Empleos para Crecer” BID 2015. Es un resumen del gráfico que incluye a los dos extremos de la distribución (excluyendo los países de América Central): aquellos con menor porcentaje y aquellos con mayor porcentaje.

#### Gráfico 4

#### Tamaño del sector informal para los países de ALC



Fuente: Victor Tokman (2011). "Informalidad en América Latina" publicado en la Revista Internacional de Estadísticas y Geografía, Vol 2, Nro 3, Septiembre-diciembre 2011.

## Anexo 1

### ***Medidas para Aumentar la Formalidad***<sup>34</sup>

La evidencia reciente muestra que hay varias acciones que los gobiernos pueden adoptar para facilitar la transición desde la informalidad a la formalidad, tanto a empresas como personas. En general las reformas exitosas implican un paquete de medidas que incluye tanto “zanahorias” como “palos”. Las “zanahorias” incluyen simplificar el código impositivo, reducir impuestos, reducir la burocratización del proceso de inscripción y hacerlo más corto y más barato (incluyendo acá el combate a la corrupción). Todo esto implica bajar el costo de la formalidad. También se pueden aumentar los beneficios de la formalidad, proveyendo servicios como tales como asesorías gratuitas.

La parte de los “palos” puede incluir mayor monitoreo del pago de impuestos y mayores multas para quienes no cumplen.

### ***Ejemplos de políticas para disminuir la informalidad/aumentar la formalidad***

- Reducción del impuesto a las empresas
- Exención de impuestos si se contrata a gente con poco capital humano
- Reducción de impuestos a la seguridad social
- Reducción y simplificación de trámites para pagar impuestos
- Reducción de contribuciones para aquellos con bajo capital humano y/o para los jóvenes
- Reducir inflexibilidad de los contratos formales
- Acotar aumento del salario mínimo
- Reducir costos de contratación y de despido
- Facilitar formalización de inmigrantes
- Facilitar trámite para inscribir empresas: “one stop shop”
- Creación de trámites on-line
- Mejorar el monitoreo de las infracciones al código impositivo y al laboral
- Aumentar el número de inspectores

---

<sup>34</sup> Resumen de las medidas presentadas en Oviedo, Thomas y Karakurum “Economic Informality: Causes, Costs and Policies: A Literature Review, World Bank, 2009.

- Intercambio de información entre agencias del gobierno (seguro de desempleo, seguridad social, servicio de impuestos)

## Anexo 2

### **RESUMEN DE LAS ESTIMACIONES DE LA ELASTICIDAD EMPLEO-CONTRIBUCIONES**

Sin dudas que, al elegir entre trabajar en el sector formal o informal, los trabajadores evalúan el salario neto de impuestos. En ese sentido si perciben las cotizaciones para financiar la seguridad social como impuestos, estas serán una razón para preferir el sector informal. Este es un tema en que ha habido mucho estudio empírico<sup>35</sup>.

Si los beneficios financiados con los aportes descontados del salario no son valorados por los trabajadores, lo percibirán como una rebaja de sueldos. Por otro lado, a menos que la oferta sea muy inelástica (lo que no es esperable, visto entre otras cosas la posibilidad de irse al sector informal) estos impuestos serán en parte transmitidos a las empresas, quienes, ante el aumento de remuneración, disminuirán el empleo, en una cuantía que depende de la elasticidad de la demanda de trabajo.

Es cierto que en la literatura se observan muy diferentes resultados en relación a la elasticidad de la demanda de trabajo. Y seguramente muchas aproximaciones al tema de cuál es la reacción del empleo a las cotizaciones previsionales se basan en estimaciones de la elasticidad que son bajas, como las siguientes: Colombia 0.2, Chile 0.0, Argentina 0.0, Turquía 0.2, Francia 0.4<sup>36</sup>.

Sin embargo, para llegar a una conclusión es importante tener claro qué definición de elasticidad se está estimando. Muchas de ellas estiman solamente una parte de la elasticidad, lo que se llama el efecto precio (y que omite el efecto cantidad que normalmente es mucho mayor). Este tema fue por primera vez mencionado por Daniel Hamermesh en un importante artículo de hace 40 años<sup>37</sup>

El argumento de Hamermesh radica en que los diferentes trabajos empíricos del área estiman parámetros diferentes, y por eso se explica la importante dispersión de resultados. Que una vez que se ordenan los resultados según qué exactamente se está estimando entonces la dispersión se

---

<sup>35</sup> Resumidos en el trabajo de Carmen Pagés "Do Payroll Tax Cuts Boost Formal Jobs?" IZA marzo 2017.

<sup>36</sup> Ver Carmen Pagés, op cit.

<sup>37</sup> Ver Hamermesh, D.S. "Econometric Studies of Labour Demand and Their Application to Policy Analyses." *Journal of Human Resources* 11 (1976): 507-25). Este artículo y su favorable recepción en la profesión luego dio lugar a su libro "Labor Demand" (Princeton University Press, 1993).

reduce notablemente. La conclusión de su revisión del trabajo empírico en el área es que el parámetro relevante para la política económica tiende a ser alto. Es en este resultado que apoyamos nuestro llamado a la prudencia.



## Anexo 3

### **LA ECONOMÍA DEL COMPORTAMIENTO Y SU APLICACIÓN AL AHORRO PARA LA JUBILACIÓN**

La aplicación del razonamiento de la economía del comportamiento al ahorro comienza con un artículo de Thaler de 1994<sup>38</sup>. En el mismo, Thaler propone modificar el “default” en los planes 401K. Thaler sugiere que el nuevo default debiera ser la afiliación automática, eliminando la necesidad de afiliarse, y en su lugar forzando a la persona a hacer una expresión de falta de voluntad de hacer dicho ahorro.

Varios estudios empíricos han demostrado que el cambio del default genera importantes efectos en el ahorro<sup>39</sup>. En su estudio pionero, Madrian y Shea encontraron que la afiliación automática aumentaba la participación en planes de ahorro tipo 401K desde 49% a 86%.

Benartzi y Thaler<sup>40</sup> estiman que más de 4 millones de personas en EEUU participaban de un sistema con afiliación automática en 2011, y que ello había aumentado los ahorros anuales voluntarios en USD 7.6 miles de millones. Usando datos de Dinamarca, Chetty et al.<sup>41</sup> encuentran que los planes con afiliación automática no hacen crowding out de otros ahorros ni resultan en un aumento de la deuda (las personas ahorran más, no transfieren ahorros de otras cuentas ni lo netean con más consumo financiado con deuda).

Estos son algunos ejemplos de una literatura que muestra la eficacia para aumentar el ahorro voluntario con herramientas que no tienen costos, ya que solo implican cambiar el diseño del default. Enfrentados a alternativas tan baratas para aumentar el ahorro, ¿cómo se comparan aquellas alternativas que implican subsidiar el ahorro con aportes en dinero? Madrian<sup>42</sup> muestra que el efecto de los subsidios es menor al del cambio en los defaults. Y como los primeros cuestan

---

<sup>38</sup> Thaler, R.H. 1994. “Psychology and Savings Policies”. American Economic Review 84, 186-192.

<sup>39</sup> Madrian, B.C. y D.F. Shea. 2001. “The Power of Suggestion: Inertia in 401(k) Participation and Savings Behavior”. Quarterly Journal of Economics 116, pag. 1149-1225. Choi, J.J., D. Laibson, B. Madrian, y A. Metrick. 2004. “For Better or for Worse: Default Effects and 401(k) Savings Behavior”. En: *Perspectives in the Economics of Aging*, Wise D (Ed.). Chicago: University of Chicago Press: 81-121.

<sup>40</sup> Benartzi, S. y R.H. Thaler. 2013. “Behavioral Economics and the Retirement Savings Crises”. Science 339, 1152-1153.

<sup>41</sup> Chetty, R., J.N. Friedman, S. Leth-Petersen, T.H. Nielsen, y T. Olsen. 2014. “Active vs. Passive Decisions and Crowd-Out in Retirement Savings Accounts: Evidence from Denmark”. Quarterly Journal of Economics 129, 1141-1219.

<sup>42</sup> Brigitte C. Madrian, “Matching Contributions and Savings Outcomes: A Behavioral Economics Perspective” NBER Working Paper No. 18220, Julio 2012.

dinero y los segundos no, esto demuestra que la “compulsión suave” es por lejos la forma más eficaz de aumentar el ahorro voluntario.

Madrian, en su declaración ante el Senado de EEUU es convocada a evaluar cómo aumentar el ahorro para la jubilación en EEUU<sup>43</sup>. En dicha declaración Madrian parte por decir que la política utilizada históricamente para promover el ahorro voluntario para la jubilación ha sido proveer incentivos financieros. Por ejemplo, la exoneración de impuestos. En 2013, reporta, dicha exención implicaba menores impuestos por USD 127 mil millones. Por otro lado, la política pública estimula a los empleadores a proveer un “matching contribution” que implica una exoneración de impuestos a los empleadores sobre esos aportes de matching.

Madrian dice que hay mucha literatura económica que evalúa la respuesta de los ahorros a estos estímulos. Y dice que la conclusión de dicha literatura es que la respuesta no es particularmente grande. Se refiere a un trabajo hecho por ella<sup>44</sup> en que resume la literatura académica sobre el impacto de los incentivos financieros tipo matching sobre la participación en los planes de ahorro voluntario y el monto del ahorro en los mismos. Estos estudios, según Madrian, encuentran resultados similares: que una tasa de matching de 25% aumenta la participación en planes voluntarios en 5 puntos porcentuales. Esta elasticidad es baja (Madrian la llama “modest at best”).

O sea, aún sin considerar las alternativas, la respuesta a los incentivos financieros es a lo más modesta. Pero cuando esto se compara con políticas más efectivas que financieramente cuestan muy poco, es obvio que estas políticas de “compulsión suave” son la avenida a seguir para aumentar el ahorro voluntario.

---

<sup>43</sup> Brigitte Madrian “Individual Retirement Savings Outcomes: The Role of Incentives, Plan Design, and Behavioral Economics”, Remarks prepared for the Hearing “Retirement Savings 2.0: Updating Savings Policy for the Modern Economy”, SENATE COMMITTEE ON FINANCE, Tuesday, September 16, 2014.

<sup>44</sup> Madrian B. C. 2013. “Matching contributions and savings outcomes: a behavioral economics perspective”. En Matching Contributions for Pensions: A Review of International Experience, ed. R. Hinz, R. Holzman, D. Tuesta, N. Takayama, pp. 289–310. Washington, DC: World Bank.