



**1º ANÁLISIS DE ESPACIO PÚBLICO**  
**AGENDA SOCIAL PRESENTADA POR GOBIERNO DE CHILE**  
**Martes 23 de octubre de 2019**

## **I. Introducción**

Durante los últimos días hemos visto cómo la ciudadanía se ha volcado a las calles exigiendo medidas que pongan fin a las enormes desigualdades que experimenta día a día. Tras la ola de protestas, el Presidente Piñera anunció una agenda social.

A partir del discurso del martes 23 de octubre, creemos importante realizar un análisis que facilite la evaluación de distintos actores, medios de comunicación y la ciudadanía, incorporando evidencia e información para comprender el impacto de las medidas. Este análisis busca evidenciar si se trata de medidas nuevas o si se están acelerando aquellas que ya eran parte de la agenda legislativa o del programa del actual Gobierno; aporta información sobre los costos y el financiamiento de las medidas y, finalmente, busca evaluar el impacto que los anuncios podrían tener en la vida de las personas, enfocado en su igualdad y dignidad.

Queremos ser parte de un debate constructivo y urgente. Este análisis se realiza sobre las medidas generales anunciadas, cuya profundidad en algunos casos resulta complejo ponderar, así como identificar la manera en que se relacionan entre ellas o con la agenda legislativa vigente y cómo se vinculan con las políticas ya existentes. Gran parte de la efectividad de estas medidas dependerá de detalles que aún no se conocen; montos precisos, plazos, gradualidad, así como de la calidad de la gestión en su implementación.

Finalmente, y a modo de análisis general de la agenda presentada, se puede indicar lo siguiente:

- **Foco**: Es un buen punto de partida que aborda parte de los principales problemas que aquejan a una parte importante de nuestra población. Del mismo modo, se trata de medidas concretas e inmediatas que tendrán impacto en los ingresos y costos de los hogares más vulnerables.
- **Magnitud**: Se trata de un “paquete” modesto de medidas, que representa aproximadamente un 0,4% del PIB. A modo de ejemplo, el gasto del fisco en pensiones de las fuerzas armadas representaba el 1% del PIB en el año 2018. Este paquete compromete gasto fiscal que es menos de la mitad de lo que se destina a las pensiones de las fuerzas armadas.
- **Financiamiento**: El financiamiento de las medidas es casi de exclusiva carga fiscal. Surge la duda de si es posible avanzar en formas de redistribución más directa y progresiva. En particular, el Ingreso Mínimo Garantizado, que explica la mitad de los costos de la agenda, es un subsidio del Estado a empresas que pagan sueldos por debajo de los \$350.000 y proponemos que sea asumido, al menos parcialmente, por

las empresas de mayor tamaño, aumentando también el salario mínimo. Esto podría rebajar la carga fiscal, o incluso aumentar el umbral de aplicación a \$400.000 en un plazo breve.

Por otra parte, la estrechez y responsabilidad fiscal hacen pensar que el financiamiento de la agenda propuesta no podrá ser asumido con los ingresos permanentes con los que el Fisco cuenta hoy, por lo que podría requerir una nueva reforma tributaria que, por lo tanto, debe ser parte del paquete de medidas y ser consistente que los ejes de progresividad y redistribución.

- **Abusos:** Nos parece que en el corazón de las causas de las movilizaciones está la vivencia de abuso desde las élites. Las propuestas no dicen nada respecto de casos de colusión, condonación de impuestos, evasiones y financiamiento irregular de la política, que han generado un perjuicio fiscal tremendo y han debilitado nuestra democracia.
- Un ámbito que no se aborda es la dinámica de crecimiento.

## II. Análisis detallado por área de política pública

### **Seguridad Social**

Análisis de Nicolás Campos y Tomás Cortés, investigadores de Espacio Público

**Propuesta: El gobierno anunció un Ingreso Mínimo Garantizado (IMG) de \$350.000 pesos mensuales para todos los trabajadores con jornada completa.**

**¿Qué es el Ingreso Mínimo Garantizado? ¿Es lo mismo que un aumento del Salario Mínimo?** Con el IMG es el Estado quien complementará el salario de las personas que ganen menos de \$350.000. Esto es diferente de un aumento del Salario Mínimo, pues en ese caso es el empleador quien asume la carga del aumento, mientras que en el IMG es el Estado quien asume esa carga. En este sentido, las comparaciones entre el IMG y el aumento de salario mínimo no son precisas, sin embargo, sirven para dar un orden de magnitud de los montos involucrados.

**Magnitud del aumento:** En la práctica, el Ingreso Mínimo Garantizado aumentará la remuneración mínima que reciben las y los trabajadores con jornada completa en un 16,3% nominal, siendo un reajuste grande relativo a los aumentos que han existido del salario mínimo en los últimos 20 años. El costo aproximado de esta medida es de 0,2% del PIB, lo cual corresponde a la mitad del costo total de las propuestas según Hacienda (0,4% del PIB). Si bien este es un aumento considerable, da la impresión de que hay espacio para que los privados aporten directamente en esta partida, lo cual hace que como política de gasto social la medida sea aún insuficiente.

**¿Qué impacto tiene?:** En la actualidad, aproximadamente 800.000 trabajadores reciben el salario mínimo de \$301.000 pesos, mientras que la mitad de toda la fuerza laboral recibe menos de \$400.000 pesos. Por ende, el Ingreso Mínimo Garantizado tendría un impacto directo sobre la vida de aproximadamente un 12% de la fuerza laboral en Chile, acercando sus ingresos a la mediana. Sin embargo, también hay que tener presente los incentivos que el IMG introduce en los empleadores. Si no se

tiene cuidado con la implementación de la medida, es probable que empresas que paguen a sus empleadores salarios entre \$301.000 y \$350.000 pesos decidan pagar el mínimo y esperar que el Estado complemente el resto. Otro elemento a considerar es qué pasará con el IMG cuando se discutan los próximos aumentos en el salario mínimo: ¿se mantendrá el Ingreso Mínimo Garantizado en \$350.000, o se aumentará proporcionalmente en relación a los futuros aumentos del salario mínimo?

**Propuesta: Aumento inmediato de 20% de la Pensión Básica Solidaria, lo que beneficiará a 590 mil pensionados.**

**¿Qué es?:** La Pensión Básica Solidaria (PBS) es una pensión otorgada a quienes no tengan derecho a pensión, dada la completa ausencia de cotizaciones a lo largo de la vida laboral. Para acceder a esta pensión se requiere haber cumplido 65 años de edad, ser parte del 60% más pobre de la población, y acreditar residencia en el país por al menos 20 años desde los 20 años de edad y por al menos 4 años de los 5 años previos a la solicitud del beneficio.

**Magnitud:** A la fecha, la PBS es de \$110.201 mensuales. Con el aumento del 20%, la PBS pasará de los \$110.201 pesos mensuales a \$132.241 mil pesos. Este cambio corresponde a un aumento nominal de \$22.040 pesos.

**¿Relevancia e impacto?:** La propuesta presidencial corresponde a una de las recomendaciones de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones del 2015 (Comisión Bravo). La propuesta es consistente con el objetivo de aumentar las pensiones actuales, en particular, las más bajas vía aportes directos del estado financiados a través de impuestos.

**Propuesta: Aumento inmediato de 20% en el Aporte Previsional Solidario, lo que beneficiará a 945 mil pensionados.**

**¿Qué es?:** El Aporte Previsional Solidario es un monto mensual que complementa las pensiones autofinanciadas, inferiores a la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS). El aporte público es decreciente en el monto de ahorrado. Es decir, mientras mayor sea el monto autofinanciado por las personas, menor es el aporte que hace el estado.

**Magnitud:** El monto de la PMAS a partir del 1° de julio de 2019 es de \$325.646. Toda pensión autofinanciada que esté bajo este monto será complementada con aportes del estado. La propuesta presidencial aumenta este aporte estatal en un 20% con respecto a lo que aporta actualmente para cualquier tramo.

**¿Relevancia e impacto?:** Esta propuesta corresponde a una de las recomendaciones de la Comisión Bravo. Es consistente con el objetivo de aumentar las pensiones actuales, en particular, las más bajas.

**Propuesta: Aumento adicional de las pensiones básicas y los aportes previsionales solidarios, durante los años 2021 y 2022, para los pensionados mayores de 75 años.**

**¿Qué es?:** Un subsidio directo, adicional al 20% ya comprometido, focalizado en grupos más vulnerables.

**Magnitud:** No se especifica el porcentaje involucrado, ni la gradualidad con la que se otorgara. Es difícil evaluar su impacto sin estas consideraciones, se requiere que se entreguen mayores detalles.

**Propuesta: Aportes de recursos fiscales para complementar el ahorro previsional de la clase media y las mujeres que trabajan y cotizan, para incrementar sus pensiones al momento de la jubilación, lo que favorecerá a 500 mil trabajadores.**

**¿Qué es?:** Un subsidio directo al ahorro previsional de las cotizantes mujeres que cumplen con ciertos requisitos de ingresos y régimen laboral.

**Magnitud:** Nuevamente no se especifican los montos involucrados, ni si este aumento se aplicará gradualmente o de forma inmediata. Tampoco se especifica quiénes cumplen con los requisitos para poder acceder al beneficio, en particular, no se especifica qué nivel de ingresos deben tener los cotizantes para acceder al beneficio. Se requiere que se entreguen mayores detalles.

**Propuesta: Aportes de recursos fiscales para mejorar las pensiones de los adultos mayores no valentes.**

**¿Qué es?** Un subsidio directo al ahorro previsional de las y los adultos mayores no valentes.

**Magnitud:** Nuevamente no se especifican los montos involucrados, si se aplicará gradualmente o de forma inmediata ni los requisitos que se deben cumplir para acceder al beneficio.

## **Salud y medicamentos**

Análisis de Camila Arroyo y Fernanda Moscoso, investigadoras de Espacio Público

**Propuesta: Creación del Seguro de Enfermedades Catastróficas, de forma de asegurar un techo al gasto de salud de las familias. Se pone un límite de gasto en salud para las familias.**

**¿Qué es?:** El Seguro de Enfermedades Catastróficas es un seguro que cubre el gasto en enfermedades catastróficas de las personas que se encuentran en Fonasa, y que utilizan la Modalidad de Libre Elección (MLE), es decir, se atienden en el sistema privado de salud. Este seguro va en la dirección de disminuir el copago y gasto de bolsillo asociado a siniestros catastróficos.

**Magnitud:** No se especifican los montos ni la forma en que este seguro se financiará.

**¿Relevancia e impacto?:** Para el seguro catastrófico las personas que se verían beneficiadas de este seguro son quienes están en FONASA y se atienden vía modalidad de libre elección (MLE) en el sistema privado de salud, que en su mayoría pertenecen a los tramos de mayor ingreso (C y D) debido al alto copago que implica atenderse en clínicas privadas. Este copago se puede reducir si FONASA fortalece los mecanismos de compra mayoristas con las clínicas privadas, dándole acceso a la MLE a menores precios en el sistema privado.

Este seguro catastrófico generará incentivos a atenderse en el sistema privado, lo que reconocemos podría ayudar en la descongestión del sistema público de salud, que se expresan en largas listas de espera. No obstante, no se debe descuidar la necesidad imperante de buscar una forma de proveer buena salud a través de la institucionalidad pública. Por lo tanto, es fundamental abordar los cambios profundos que necesita nuestro sistema de salud público, en relación con su gobernanza, la gestión pública y el gasto eficiente, los incentivos entre el sistema de atención primaria, secundaria y terciaria, entre otros múltiples temas.

**Propuesta: Ampliación del convenio del Fonasa con farmacias para reducir el precio de los medicamentos, lo que beneficiará a más de 12 millones de personas. Creación de un Seguro que cubra parte del gasto en medicamentos de las familias chilenas**

**¿Qué es?:** Los convenios con las farmacias implican una reducción del precio de los medicamentos en las cadenas que se adjudiquen la licitación para atender a los beneficiarios de Fonasa. Hasta ahora, Fonasa licitó más de 2 mil medicamentos y dichos descuentos rigen para la Región Metropolitana y O'Higgins. La propuesta ampliará este convenio a más regiones del país. Por su parte, el seguro de medicamento pretende cubrir el gasto en medicamentos de aquellas personas que no estarían cubiertas por el programa como el GES o la Ley Ricarte Soto.

**Magnitud:** Quedan dudas sobre cuál sería el porcentaje de cobertura de los medicamentos una vez ya aplicados el descuento por convenio y el seguro.

**¿Relevancia e impacto?:** Es fundamental que cualquier política que se haga en esta línea se traduzca en una reducción efectiva y relevante del gasto de bolsillo en medicamentos. Por su parte, estas soluciones se apoyan en el sistema privado como proveedor de salud. En esta línea, al igual que en el seguro se requerirá que el poder de compra del Estado sea utilizado de forma estratégica para transferir a los beneficiarios precios rebajados consistente con compras en grandes volúmenes y evitar generar rentas en favor de no aumentar las de las farmacias.

Al mismo tiempo, el Estado debe ser capaz de garantizar el acceso a medicamentos en los lugares apartados y que han sido históricamente segregados, a través de los

centros de atención primaria o farmacias populares. Esta estrategia debe ir de la mano de una coordinación con los municipios.

## **Impuestos**

Análisis de Francisca Pinto, investigadora de Espacio Público

**Propuesta: Creación de un nuevo tramo en el Impuesto Global Complementario de 40% para las rentas superiores a 8 millones mensuales<sup>1</sup>.**

**¿Qué es?:** Un aumento de impuesto para trabajadores y trabajadoras que se encuentren en el tramo de mayores ingresos, que exceda los 8 millones de pesos, pasen a pagar 40% de impuestos, es decir, su empleador les retendrá ese monto.

**Magnitud:** El Impuesto Global Complementario del 40% a los más altos ingresos es algo que existía previo a la Reforma Tributaria del año 2014.

**¿Qué impacto tiene?** La propuesta afecta a las rentas del trabajo de forma progresiva, en teoría, recaudando USD\$ 160 millones según se ha indicado. Sin embargo, al aumentar la diferencia relativa entre el impuesto a las empresas y a las personas de alta renta, se incentiva la elusión a través de la creación de empresas y socios pasivos para recibir los ingresos. Si se diera la hipótesis indicada, esta propuesta podría generar un efecto nulo, o muy bajo recaudación y progresividad del sistema.

## **Modernización del Estado**

Análisis de María Jaraquemada, directora de Incidencia de Espacio Público y Gabriel Ortíz, investigador de Espacio Público.

**Propuesta: Reducción de las dietas de los parlamentarios y altos sueldos de la administración pública.**

**¿Qué es?:** Si bien aún no se conoce la fórmula que impulsará el Gobierno, esto constituye un gesto hacia la ciudadanía para hacer frente a las altas remuneraciones de estas autoridades en comparación con el ingreso mínimo y promedio de los y las ciudadanas. Según el proyecto de los diputados del Frente Amplio, la reducción de la dieta parlamentaria tendría un impacto económico estimado de 660 millones de pesos mensual<sup>2</sup>.

**¿Qué impacto tiene?:** El martes 22 de octubre la Cámara de Diputados acordó refundir 7 iniciativas de reducción de dieta parlamentaria ya existentes, queda por ver si el Ejecutivo se sumará a estas iniciativas o presentará una propia.

---

<sup>1</sup> Nota adicional: Si a lo anterior se agrega la reintegración, tendremos un retroceso al sistema que existía previo a la Reforma Tributaria de Michelle Bachelet. El efecto de esta tendría aumentar en 833 millones de dólares los ingresos de personas con más altos ingresos, versus una implementación de políticas públicas por 1.200 millones de dólares que se ejecutarían con las propuestas del gobierno.

<sup>2</sup> Estableciendo la dieta en 20 veces el sueldo mínimo.

## **Propuesta: Reducción de parlamentarios y parlamentarias**

**¿Qué impacto tiene?** Surgen dudas de cómo esta propuesta afectaría la proporcionalidad que se instauró con el reemplazo al sistema binominal, cuyo objetivo es que distintas visiones de la sociedad estén representadas en el Congreso, lo que iría precisamente en contra de parte de lo que origina el malestar social que es la desconexión con la política e instituciones y su representatividad.

No sabemos si esto implicará mantener distritos y reducir los parlamentarios a elegir -necesariamente afectará la proporcionalidad y la igualdad territorial- o si se realizará un redistritaje y sus efectos. También podría afectar al sistema de cuotas de género también recientemente instaurado.

## **Propuesta: Limitación de las reelecciones de parlamentarios y parlamentarias**

**¿Qué impacto tiene?** La Comisión Engel propuso reducir la reelección de alcaldes, pero no la de parlamentarios porque a la mayor cantidad de recursos que manejan los alcaldes y la posibilidad de caudillismo y clientelismo que se puede generar sin un límite a la reelección, lo que es bastante menor en el caso de parlamentarios. Limitar la reelección podría no tener el efecto deseado de renovación de la política ya que podría fomentar prácticas como el turismo electoral o la reelección no inmediata.

## **Descentralización**

Análisis de Manuel Arís, investigador de Espacio Público

## **Propuesta: Fortalecimiento del Fondo Común Municipal, estableciendo mayores aportes de las comunas de mayores ingresos, en beneficio de las comunas de menores ingresos.**

**¿Qué es?:** Esta iniciativa del Gobierno fue acogida por la propuesta que realizó la Asociación Chilena de Municipalidades<sup>3</sup>. En el programa de gobierno del Presidente Piñera no se incluyeron propuestas en este ámbito, aunque la SUBDERE había anunciado recientemente una modificación al Fondo Común Municipal, la que según versiones de prensa es de similar tenor que al anuncio del Presidente Piñera ante la crisis actual<sup>4</sup>.

**¿Qué impacto tiene?:** Las críticas al Fondo Común Municipal se han centrado en que no tienen un efecto redistributivo eficaz ni persistente en el tiempo<sup>5</sup>, al no modificar sustancialmente el presupuesto per cápita de los municipios. Además, se considera que el fondo estabilizador con el que cuenta el Fondo impide variaciones interanuales de los recursos que se entregan a cada municipio, volviendo ineficaz

---

<sup>3</sup> La propuesta señala: "Reforma al sistema municipal. Es inaceptable que los Municipios de las comunas con mayores necesidades sociales, sean los que cuentan con menos recursos para enfrentar la desigualdad territorial"

<sup>4</sup> <https://www.latercera.com/pulso/noticia/gobierno-alista-cambios-al-fondo-comun-municipal-reorganizar-recursos/244053/>

<sup>5</sup> [https://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/2019/Peralta\\_Matias\\_Paper.pdf](https://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/2019/Peralta_Matias_Paper.pdf)

eventuales reformas que no consideren también actualizar los parámetros con los que opera el mecanismo de estabilización.

Se debe garantizar que las modificaciones al Fondo Común Municipal tengan un efecto redistributivo. La opinión de expertos que analizaron los anuncios del ex Subsecretario Felipe Salaberry dan cuenta que esto podría estar en riesgo si se considera en la propuesta del ejecutivo la inclusión de los permisos de circulación y patentes comerciales en el aporte que deben realizar los municipios al Fondo, pues este tipo de ingresos son muy relevantes para municipios con menores recursos. En segundo lugar, se debe avanzar en la reducción de la discrecionalidad de recursos de la SUBDERE al nivel regional, y en el establecimiento de normas más claras y transparentes para la asignación que realizan los Gobiernos Regionales de los proyectos municipales que se adjudican el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Actualmente, los criterios para la asignación del FNDR son poco claros y no responden a un criterio redistributivo.

## **Temas pendientes**

Las medidas propuestas, constituyen un primer paso para promover un diálogo político que permita dar respuesta a las demandas ciudadanas que hoy tienen al país movilizado. Sin embargo, quedan como desafíos pendientes temas claves para que la agenda planteada sea integral.

Al respecto, en el corto plazo deben abordarse la transparencia, los medios de consulta y participación ciudadana con que se contará durante el debate de las reformas y para el diálogo a futuro con la ciudadanía; la agenda climática, que incluya modificaciones a la gestión del agua y el término de zonas de sacrificio; la protección y reconocimiento real de la diversidad; y, en lo inmediato, el respeto irrestricto de los derechos humanos bajo toda circunstancia.

Del mismo modo, existen otras materias que nos corresponden a una agenda “corta”, pero que sin embargo nos parecen relevantes para construir una agenda efectiva respecto de la desigualdad y abusos. Así Espacio Público desarrollará en mayor detalle algunas de las materias presentadas en este documento, así como las materias pendientes y otras de largo plazo como el problema de representatividad y funcionamiento de los partidos políticos, fortalecimiento institucional y nombramiento de autoridades (cuoteo político), empleo público (nepotismo y operadores), del mismo modo, los bajos sueldos asociados a un modelo de desarrollo que genera una desigual distribución funcional, muy difícil de corregir sólo por la vía de los impuestos.

De esta forma, este documento es un primer análisis que busca contribuir a la construcción de una agenda que nos permita reducir la desigualdad en Chile.